

Reforma Electoral y Autonomía de los Organismos Electorales. La experiencia panameña*

Eduardo Valdés Escoffery**

SUMARIO: I. Introducción. II. Reorganización del Tribunal. III. Antecedentes de las reformas. IV. Las elecciones generales de 1994. V. La segunda reforma. VI. La jurisdicción penal electoral. VII. La autonomía electoral. VIII. Resumen de una autonomía electoral.

1. En lo político. 2. En lo financiero. 3. En lo administrativo. 4. En lo electoral.

I. Introducción

Pocos temas tan interesantes como la responsabilidad de actualizar y modernizar el sistema electoral de un país, para hacer efectivo el principio fundamental de que las elecciones deben ser libres, honradas y eficaces. Responsabilidad que le cabe tanto a los gobiernos, como a los partidos políticos, al organismo electoral y a la misma ciudadanía.

En este artículo quiero compartir la experiencia vivida por la República del Panamá a partir de 1990, cuando se inició la que pudiéramos llamar una de las etapas más decisivas de nuestro proceso de democratización. Por supuesto que cada experiencia responde a unas circunstancias y cultura muy propias, y no pueden trasladarse a otra realidad; pero siempre hay principios o ideas que pueden ser extraídas de otra experiencia para adaptarlas a la nuestra. Además, hay fenómenos históricos que se suceden como olas en diferentes países de una región por las características propias de la misma.

Debo comenzar por explicar que en Panamá, a diferencia de México, por ejemplo, tenemos un solo organismo denominado Tribunal Electoral que es el responsable de la organización de las elecciones y de conocer los reclamos en contra de todas las proclamaciones de cargos de elección popular, incluyendo el Presidente y vicepresidentes de la República. Además, este Tribunal, creado en 1957¹ por enmienda constitucional, tiene a su cargo el Registro Civil de las personas y la expedición de la cédula de identidad personal a los mayores de edad, cédula o carnet único que sirve para todos los propósitos legales y electorales de identificación ciudadana. El número de inscripción en el registro civil de las personas que se nos asigna cuando se inscribe nuestro nacimiento, no es solamente el número de la cédula cuando llegamos a la mayoría de edad, sino el de la licencia de conducir, del pasaporte, y próximamente, el del seguro social. Además, el Tribunal ejerce la jurisdicción penal electoral, sobre la cual hablaré más adelante.

II. Reorganización del Tribunal

Desde la reorganización de la institución en 1990, nos empeñamos en poner distancia, como debe de ser, con el gobierno en turno y los partidos que lo

* El presente artículo fue elaborado y actualizado en base a dos conferencias dictadas por el Magistrado Valdés. Una en octubre de 1993 en el VI Curso Interamericano de Elecciones organizado en San José, Costa Rica, por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral —CAPEL— del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y otra en febrero de 1996, en el Foro Regional Centro organizado en Guanajuato, México, por Alianza Cívica y el National Democratic Institute sobre la Agenda Ciudadana para la Reforma Electoral.

** Magistrado del Tribunal Electoral de la República de Panamá.

¹ Por iniciativa del Presidente Constitucional don Ernesto de la Guardia.

integraban. Es importante destacar y reconocer que en el caso panameño, después y a raíz de la invasión de diciembre de 1989, es que se reorganiza el Tribunal Electoral a iniciativa y con personas de confianza de los partidos que integraban el nuevo gobierno, no así de la oposición. El Tribunal Electoral panameño está constituido por tres magistrados, nombrados por un período de diez años, uno por cada uno de los órganos del Estado, es decir, por el Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Lo primero que hicimos fue renovar casi la totalidad del personal directivo, tanto a nivel nacional como provincial, y crear direcciones inexistentes como Auditoría Interna, Planificación y Ombudsman. Hoy en día, todos los funcionarios de la institución, están no solamente obligados a renunciar a los partidos políticos en que estuviesen inscritos, sino que deben mantenerse alejados, en lo personal, de toda relación que pueda ser vinculada con una actividad político-partidista, so pena de destitución.

Debo reconocer que a personas nombradas por los nuevos Magistrados, hemos tenido que destituir las por incapacidad, negligencia o corrupción, de modo que la supervisión del recurso humano como parte integral que es de la administración de la entidad, es de carácter permanente. No es posible, pues, bajar la guardia ni dormimos sobre nuestros laureles.

A partir de 1990 las decisiones han sido adoptadas, como manda la Constitución y la Ley, exclusivamente conforme a Derecho, independientemente de las consecuencias. Por ejemplo, durante la pasada campaña uno de los partidos de gobierno llegó minutos tarde el día en que se vencía el plazo para presentar postulaciones para legislador en la provincia de Panamá, la más importante del país, y se quedó sin postular para esa circunscripción. Nadie pensó que se le aplicaría la ley porque era uno de los partidos de gobierno y mucho estaba en juego.

III. Antecedentes de las reformas

Ahora bien, con miras a las elecciones de 1994, que se convirtió, como muchos lo llamaron, en la prueba de fuego de la institución, el Tribunal Electoral tomó la iniciativa y reactivó la Comisión Nacional de Reformas Electorales que en 1991 había adelantado una revisión integral del Código Electoral. Dicha Comisión estuvo integrada por los partidos

políticos con derecho a voz y voto; y como observadores con derecho a voz, los partidos políticos en formación y grupos no gubernamentales como el Comité Panameño por los Derechos Humanos, el Consejo Ecuménico de Iglesias, la Universidad de Panamá, la Universidad Santa María la Antigua, el Colegio de Abogados, la Conferencia Episcopal Panameña y el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos.

Es oportuno señalar que los organismos electorales debemos preocuparnos por mantener la vanguardia en las discusiones electorales a base de tener una iniciativa permanente para actualizar la legislación, y por promover no solamente el intercambio y diálogo entre los partidos políticos, sino su democratización interna. Y, a más largo plazo, debemos involucrarnos por promover la educación cívica entre la juventud. Al hacer mención de estos problemas no quiero implicar que en Panamá ya se han resuelto, sino que estamos conscientes de ellos y de la responsabilidad con que nos sentimos de cara a esa realidad.

Las reformas más importantes que se lograron para las elecciones de 1994 podemos resumirlas en los siguientes puntos:

1. Introducción de la boleta o papeleta única de votación que puso fin a tantos vicios del pasado cuando se usaba la boleta individual por partido, y era fácil comprar el voto ciudadano o afectar las opciones de los candidatos a base del robo de las boletas del adversario.

2. Por primera vez, en las corporaciones electorales —es decir, en las mesas de votación y juntas de escrutinio— solamente participaron en la toma de decisiones los funcionarios del Tribunal Electoral, si bien los partidos retuvieron su derecho a voz para dejar constancia de cualquier diferendo.

3. La obligación de los funcionarios públicos que aspiran a puestos de elección popular de renunciar a sus puestos, se amplió de tres a seis meses antes de las elecciones.

4. Los Alcaldes ahora son escogidos por elección popular.

5. El Tribunal Electoral no puede ya decretar de oficio la nulidad de las elecciones, como ocurrió en 1989.

6. El Tribunal Electoral fue liberado del control previo de la Contraloría General de la República, con la que mantenía serias discrepancias en la utilización de los recursos asignados en el Presupuesto de la Nación para el funcionamiento de la institución y la organización de las elecciones.

7. Siguiendo el ejemplo de Costa Rica, creamos un Cuerpo de Delegados Electorales integrado por voluntarios, como una probada medicina preventiva en contra de los conflictos entre partidos, o entre éstos y las autoridades.

Y finalmente, pero no menos importante, se institucionalizó el traspaso del control de la Fuerza Pública del Organo Ejecutivo al Tribunal Electoral desde seis días antes de las elecciones y hasta la proclamación del nuevo Presidente. Con esta medida se pretende evitar que la Fuerza Pública pueda ser utilizada, como históricamente había sido, para defender los intereses del gobierno en turno facilitando prácticas ilegales, amparando la impunidad y, por supuesto, alterando la voluntad popular.

IV. Las elecciones generales de 1994

En todo caso, el punto de partida en Panamá, para las pasadas elecciones generales, fue el logro de la Comisión de Justicia y Paz de la Iglesia Católica, de que todos los partidos políticos suscribieran desde un año antes de las elecciones, un Compromiso Ético Electoral para asegurar una campaña de altura y una transición pacífica de poder, como en efecto se dio. Dicha Comisión, además, organizó un conteo paralelo y un conteo rápido o encuesta a boca de urna para la elección presidencial, el cual contó con todo el apoyo del Tribunal.

Nuestra política fue y sigue siendo de total transparencia. Por ejemplo, para hacerle frente al conocido debate sobre la manipulación del Padrón Electoral, le instalamos a cada partido político en su sede nacional, una terminal de nuestro sistema de cómputo, desde un año antes de las elecciones en que iniciamos un programa de actualización del registro electoral, para que pudieran monitorear y auditar todos los movimientos que se hacían en la preparación del Padrón. Y para el día de las elecciones, le instalamos no sólo a los partidos, sino a los medios de comunicación, una terminal en la que podían ver “simultáneamente” con el Tribunal, los resultados

extraoficiales a medida que los mismos nos eran transmitidos desde las mesas de votación y que proyectábamos a nivel nacional en la televisión. Con dicha terminal podían navegar en el sistema para analizar la votación desde diferentes criterios. Esta transparencia la ensayamos con gran éxito en noviembre de 1992 cuando organizamos un referéndum nacional que sometió a consulta el Gobierno, sobre la aprobación o no de un paquete de reformas constitucionales, que fue rechazado ampliamente por el voto popular. Esta manera de informar y compartir los resultados contrastó con las demoras de semanas y hasta meses que el Tribunal tradicionalmente se tomaba para informar y proclamar unos ganadores que el pueblo sabía, en muchos casos, que no habían ganado en buena lid.

Y es así como, por primera vez en la historia política de la República de Panamá, la misma noche de la elección se conocen los resultados, aunque extraoficiales de parte del mismo Tribunal, y a las 72 horas estaba siendo proclamado oficialmente por la Junta Nacional de Escrutinio, el nuevo Presidente Electo y sus dos vicepresidentes, habiendo ganado el candidato de la oposición por escasos 45 mil votos, es decir, con un margen de un 4%.

Como quiera que el Tribunal es miembro tanto de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica como de la Unión Interamericana, al cual se le ha incorporado recientemente el IFE [Instituto Federal Electoral] y el Tribunal Federal Electoral de México, cursamos invitaciones a los demás organismos electorales miembros de nuestras asociaciones para que nos acompañaran en los eventos electorales de 1991, el referéndum de 1992 y las elecciones generales de 1994, para que con plena libertad observaran todo el proceso electoral.

Sin embargo, la organización de las elecciones no fue fácil para la institución. Fue necesario librar una dura batalla en contra de la Contraloría General de la República, para lo cual apelamos a la opinión pública, a los partidos políticos y a la Comisión de Justicia y Paz hasta conseguir que la Asamblea Legislativa aprobara, dentro de las reformas legales, la eliminación aunque fuese parcial del control previo, a fin de que el Tribunal pudiera disponer de los recursos financieros que tenía en el Presupuesto Nacional, sin intervención ni coadministración por parte de terceros, de tal manera que pudieran ser utilizados en las actividades y en la oportunidad planificada por el Tribunal.

Este fue uno de los escollos más grandes que tuvimos que superar porque a la sazón existía un Contralor que, ejerciendo una prerrogativa constitucional de control previo sobre las finanzas públicas, decidía arbitrariamente cuándo y en qué podíamos gastar los recursos de nuestro presupuesto. Y como quiera que los calendarios electorales son rígidos, y los plazos, por regla general, son improrrogables toda vez que la toma de posesión del nuevo gobierno es en una fecha fija, estamos hablando de actividades muy serias que no pueden estar sujetas a variación discrecional de terceros que no son los responsables del proceso electoral, toda vez que ella puede implicar negligencia o culpa a favor o en perjuicio de algún candidato o partido que está en la disputa, nada menos que por el poder político del país.

Nuestra posición y lucha, que todavía no ha concluido, es dotar a la institución de los instrumentos jurídicos para que pueda enfrentarse a un gobierno que no desee propiciar las elecciones libres, honradas y eficaces que manda la Constitución. Decimos que no ha concluido porque la reforma legal que logramos en 1993 liberándonos del control previo de la Contraloría, fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, por fortuna después de las elecciones; de forma que seguimos sometidos a una coadministración por parte de dicha entidad a base del control previo, si bien la política del nuevo Contralor ha sido hasta el presente, diferente de la de su predecesor, y no podemos decir que haya interferido en la administración del Tribunal. Sin embargo, no estamos en un proceso electoral y, por principio, nuestra posición ha sido de que el Tribunal no puede quedar en manos de la buena voluntad de quien está en el Organismo Ejecutivo o en la Contraloría, y que de ellos dependa la celebración de unas elecciones libres y justas, cuando constitucionalmente se ha creado una institución para hacerle frente a esa responsabilidad.

Naturalmente, mientras más responsabilidad y poder tiene un organismo electoral, con mayor celo hay que escoger a las personas que habrán de integrarlo.

Todavía nos queda pendiente lograr una reforma a la Carta Magna que le garantice a la institución los recursos presupuestarios que requiere para operar todos los años y en particular para las elecciones, así como la plena autonomía en la administración de los mismos, sin control previo sobre sus gastos.

V. La segunda reforma

Por eso, tan pronto pasaron las elecciones de 1994, el Tribunal tomó otra vez la iniciativa para reexaminar el sistema electoral de cara a las experiencias de dicho torneo y formó una nueva Comisión Nacional de Reformas, con la esperanza de poder incluir en dicho examen el fortalecimiento constitucional de la institución. Y así fue como en noviembre de 1995, se concluyó un trabajo de seis meses con la Comisión, recomendando un nuevo paquete de reformas que cubrieron cerca de doce temas, pero sólo al nivel del Código. Desafortunadamente, no pudimos lograr entre los partidos el consenso para entrar a considerar reformas a la Constitución.

Las principales reformas que han sido recomendadas, se refieren:

1. A la eliminación de los libros móviles en la inscripción de partidos;
2. A la reglamentación de la propaganda electoral y las encuestas;
3. A la simplificación de las impugnaciones en contra de los ganadores de una elección;
4. A la revisión y actualización del tema de los delitos electorales;
5. A la simplificación y agilización del procedimiento para decidir impugnaciones en contra de las postulaciones;
6. Al establecimiento de la opción de los partidos de postular candidatos presidenciales por medio de elecciones primarias;
7. Se modifica la forma de votar por los legisladores en los circuitos plurinominales;
8. Se cambia fórmula del residuo para la adjudicación de curules en los circuitos plurinominales;
9. Los suplentes de los legisladores serían personales;

10. Se recomienda el subsidio a los partidos y candidatos independientes por parte del Estado, que hasta la fecha nunca se ha dado;

11. Se establece la elección de diputados centroamericanos por primera vez;

12. Los votos en blanco serán contabilizados aparte de los votos nulos.

La propuesta de reformas debe entrar a consideración de la Asamblea Legislativa este mismo año de 1996, de forma que desde tres años antes queden definidas las reglas del próximo torneo electoral.

VI. La jurisdicción penal electoral

Hay otra competencia que tiene adscrita constitucionalmente el Tribunal Electoral de Panamá, consistente en la administración de la justicia penal electoral. Es decir, la justicia ordinaria no investiga ni juzga a las personas que son acusadas de cometer delitos electorales. En Panamá hay una Fiscalía Electoral, independiente del Ministerio Público y del Tribunal, pero coadyuvante del mismo, que investiga las violaciones al Código Electoral y cuyos resultados son analizados por el Tribunal para decidir si llama o no a juicio a los sindicatos, y en caso positivo, procede a juzgarlos.

Nuestra posición ha sido de que se nos elimine esa competencia para que sea adscrita a los tribunales penales ordinarios, pero ello requiere una reforma constitucional. Pensamos que un organismo electoral debe tener, antes que nada, buenas relaciones con todos los partidos políticos, y esas relaciones se pueden ver afectadas cuando se tenga que sancionar penalmente a uno de sus miembros o dirigentes. Sin embargo, hasta el presente, los partidos han manifestado que prefieren ser juzgados por nosotros.

Esa jurisdicción ha venido a activarse con la reorganización del Tribunal en 1990, y fue previo a las elecciones de 1994 cuando llamamos a juicio a la actual alcaldesa del distrito capital —en ese entonces designada por el Ejecutivo— denunciada por utilizar recursos municipales en beneficio de un partido político, juicio que nos trajo muchos ataques porque es una persona muy popular y agrevisa, respaldada por una emisora de radio de gran sintonía. El hecho fue que, después de cumplir con el debido proceso, se le encontró culpable y se le condenó, en última instancia,

al pago de una multa de 10 mil dólares e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un año, sanción que cumplió casi en su totalidad después de ser elegida por el voto popular, ya que fue beneficiada, finalmente, por un indulto presidencial.

Este pues, puede ser otro tema a debatir.
¿Quién debe ejercer la jurisdicción penal electoral?

VII. La autonomía electoral

¿Tienen que ser autónomos los organismos electorales? ¿Por qué? ¿Es eso cierto en todos los países? ¿Qué relación existe entre el grado de desarrollo de una nación y la autonomía de su organismo electoral? ¿Podríamos decir que están en función inversa? ¿Que mientras más desarrollados estén los pueblos, de menos autonomía goza su organismo electoral, y por lo tanto, mientras más atrasados estén, de más autonomía deberá gozar el organismo? Volvemos a preguntar, entonces, ¿por qué? ¿Por qué tiene que ser autónomo el organismo electoral? ¿Autónomo de quién o frente a qué tipo de situaciones?

Quizás todo este razonamiento resulta innecesario ya que las respuestas son demasiado obvias para quienes vivimos en América Latina y conocemos el porqué de esa necesidad de autonomía. A pesar de ello, he querido inducir una reflexión sobre el tema de las verdaderas causas de esa necesidad, ya que en muchas ocasiones, al enfrentar un problema, lo que hacemos es atacar los síntomas y no las causas.

¿Quién no quiere que un organismo electoral sea independiente? Obviamente, aquél que quiere controlarlo. Aquél que no quiere que se le salga de las manos la capacidad de manipular las decisiones del organismo. Aquél que teme o puede temer que sus decisiones le sean adversas. Aquél a quien no le interesa que el proceso electoral esté rodeado de todas y cada una de las garantías que la Ley y la Constitución exigen. Aquél que no quiere atenerse a la voluntad soberana del pueblo a menos que ésta le favorezca. Por lo general, son los partidos y grupos políticos o militares que son gobierno y no desean arriesgarse a dejar de serlo. Otra vez, por una razón evidente. El poder político genera mucho poder económico que no siempre se utiliza para atender las necesidades del pueblo. Y, paradójicamente, las naciones pobres, que tienen menos recursos para atender necesidades apremiantes, son las que son escenario de verdaderas tragedias en cuanto a la

capacidad de sus dirigentes para vivir en democracia, quienes se rehúsan, de una u otra forma, a permitir la celebración de unas elecciones realmente libres y justas a través de organismos electorales capaces de organizarlas.

Pero también tenemos casos de países con recursos y capacidad para generar mucha riqueza que se han caracterizado por carecer de organismos electorales autónomos. Tal fue el caso de Sudáfrica. En agosto de 1993, cuando tuve la oportunidad de visitar ese hermoso país para dictar unas charlas, junto con otros colegas de América Latina, sobre reformas electorales, los partidos se debatían en aquel momento histórico, por fortuna ya superado, en torno a la creación e integración de una Comisión Electoral Independiente, y así convinieron en llamarla: independiente, es decir, autónoma. Con plenos poderes para decidir todo lo relacionado con las elecciones sin que sus decisiones pudiesen ser revocadas ni su capacidad para organizar las elecciones pudiese ser cuestionada por ningún órgano ni entidad del Estado, para lo cual debía disponer de todos los recursos financieros que requiriese sin tener que depender de nadie para utilizarlos.

El caso de Sudáfrica es de todos conocido, y no hace falta dar más detalles al respecto, pero solamente recordar que estamos frente a una nación de muchos recursos naturales, en particular los no renovables como los minerales. Por eso decimos que no se trata, entonces, de niveles de riqueza o de recursos materiales lo que determina la vigencia de un Estado democrático, sino más bien lo que importa es la riqueza cultural que bien podríamos llamar espiritual, porque implica la superación, o por lo menos control, del egoísmo que nos impide pensar en las mayorías que nos rodean y nos hace concentrar casi exclusivamente en la minoría con la que vivimos: nuestra familia inmediata.

En la misma medida en que los dirigentes de un pueblo tengan madurez política y la mayoría de ellos comparta una visión a largo plazo, pensando, como muchos ya han dicho, no en las próximas elecciones, sino en las próximas generaciones, y tengan relativa confianza de que sus derechos serán respetados, gane quien gane, será cuestión del pasado el luchar por la independencia o autonomía de los organismos electorales.

Las verdaderas causas del problema, no son, entonces, solamente la falta de legislación adecuada,

que es en donde concentramos nuestros esfuerzos para someter actitudes y comportamientos que atentan contra ese derecho esencialísimo del ser humano que es el derecho al sufragio libre, honrado y eficaz. Las verdaderas causas del problema de la necesidad de dotar de autonomía a nuestros organismos electorales radican en nosotros mismos los seres humanos, y en particular, en los hombres y mujeres que pretenden regir los destinos de las mayorías y que utilizan las ideologías o las instituciones para imponer su forma de pensar y satisfacer sus apetitos por el poder o la riqueza. Tenemos que buscar nuestra propia versión de lo que los africanos llaman *ubuntu*,² es decir, la experiencia humana de tratar a todas las personas con respeto y como seres humanos.

Eso de seguro lo sabíamos, pero no parece que como sociedad hacemos lo suficiente, porque los problemas de las masas, rara vez los vemos disminuir. Podemos mostrar altas o medianas tasas de crecimiento económico, pero la mayoría de la población de nuestra querida América Latina sólo se entera de ello cuando se publican en los diarios o lo escuchan por la radio o la televisión. Ni la riqueza material que esas tasas de crecimiento indican qué se ha generado ni los beneficios sociales que ellas pueden generar llegan en todos los casos, a las grandes mayorías. Parece haber existido una tendencia a quedarse en manos de unos cuantos que el sistema ha instituido como intermediarios sin que exista un mandato popular. Esta realidad, que también todos conocemos, nos lleva a recordar las palabras del Presidente del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, Mariano Fiallos, quien en una ocasión nos dijera en una de sus conferencias que las elecciones libres y justas, y las autonomías de nuestros organismos electorales, es decir, la vigencia de un Derecho Electoral efectivo, son condiciones necesarias, pero no suficientes para avanzar hacia un mundo realmente democrático.

VIII. Resumen de una autonomía electoral

Para concluir, podemos resumir que los aspectos más importantes que tiene la autonomía de un organismo electoral son: el político, el financiero, el administrativo y el electoral, que pasamos a examinar a continuación.

² Sindane, Jabu. *Democracy and Political Tolerance*, Working Paper, South Africa, 1993, p. 6.

1. En lo político

Se busca que el organismo electoral no esté dominado por ninguna de las fuerzas políticas que se disputan el poder, para que pueda ser realmente imparcial. Esto se traduce, según las modalidades vigentes en América Latina, en tres modelos: 1. Ninguno de los integrantes es político partidista, sino que se escogen personas independientes. 2. Todos los miembros son político partidistas y unos se neutralizan a los otros. 3. Una combinación de los anteriores.

No se puede sostener que una versión sea mejor que la otra, porque una cosa es la teoría y otra la práctica. Lo importante es que la modalidad seleccionada responda a la realidad cultural del país de que se trate, porque de lo contrario nunca existirá el consenso o voluntad política para adoptarla. Lo que sí creemos es que para que funcione, dependerá, en última instancia, de las personas que son escogidas para el cargo.

Hemos visto casos de tribunales en los que las personas nombradas lo han sido porque se conocen como independientes o porque no están inscritas en ningún partido, y resulta que defienden los intereses de alguna fuerza política en particular. O bien ocurre a la inversa, se nombran personas que han sido militantes de partidos políticos y al ejercer como magistrados, lo hacen con total objetividad e imparcialidad. Depende, pues, de la calidad moral de la persona que se nombra. La experiencia nos ha enseñado que los partidos políticos obviamente prefieren personas que respondan a sus intereses, pero que en determinadas circunstancias están dispuestos a aceptar que se nombren en los organismos a personas en quienes ellos puedan confiar, y que por ello, cuando una decisión les sea adversa, lo ha sido porque así debía ser conforme a Derecho y no porque se favoreció al adversario ignorando la ley.

Es pertinente señalar en esta faceta de la autonomía, que los integrantes del organismo deben ser de tiempo completo y que su período debiera cubrir, en mi opinión, dos elecciones con derecho a reelección. El tema electoral es muy complejo y demora muchos años llegar a dominarlo; y no puede ser que una vez logrado ese dominio, el país deba perder ese recurso o activo que ha formado con tanto esfuerzo para volver a comenzar con otro cada cierto tiempo. No basta que la institución conste con técnicos profesionales para justificar la renovación de la dirección superior, porque un proceso electoral no

puede quedar exclusivamente en manos de los mandos medios. Para eso se requiere la preparación, experiencia, madurez, responsabilidad y sensibilidad política de los magistrados.

2. En lo financiero

El organismo electoral debe tener acceso a los recursos que requiere para su adecuado funcionamiento todos los años y en particular para las elecciones y los años previos. La organización de una elección se inicia mucho antes del año en que deba celebrarse. En algunos países se ha logrado esto al darle al organismo electoral garantías constitucionales de los recursos que requiera. Muchos órganos judiciales, por ejemplo, ya tienen consignado en las constituciones un porcentaje mínimo del Presupuesto Nacional para atender sus necesidades, reconociendo la importancia de la administración de justicia.

Lo que se persigue, obviamente, es que el organismo electoral sea económicamente independiente, porque limitando sus recursos es una de las maneras más fáciles y tradicionales de garantizar unas elecciones irregulares y deficientes que dan origen a la manipulación política. Y precisamente quien maneja el presupuesto, es el Organismo Ejecutivo, que está en manos de la fuerza política interesada en prorrogar su mandato en el gobierno.

El sueño de los organismos electorales latinoamericanos es el caso de *Elections Canada*, que no tiene el típico límite presupuestario de los organismos públicos, sino que simplemente gira contra su cuenta bancaria, con cargo al Tesoro Nacional, de acuerdo con sus necesidades cuando tiene que organizar elecciones.

3. En lo administrativo

El organismo electoral debe tener plena capacidad para disponer, sin cortapisas, de los recursos presupuestarios que le hayan asignado. Ello implica libertad para determinar la oportunidad del gasto y su objeto, es decir, en qué gasta, cómo lo gasta y cuándo lo gasta.

A posteriori se deben hacer todas las auditorías pertinentes para verificar que no ha habido corrupción en el manejo de los fondos públicos, pero no debe existir la posibilidad de detener un gasto que

la institución considera que debe hacer para un proceso electoral.

El organismo también debe tener la capacidad propia de contratar directamente cuando las circunstancias lo apremien y deba obviar los procedimientos normales de la contratación pública, es decir, de las reglas generales de los procesos de licitación.

4. En lo electoral

Este aspecto de la autonomía tiene varias aristas. Por ejemplo, la ley electoral no debe poder cambiarse sin el consentimiento del organismo electoral, y no deben darse cambios de las reglas del juego dentro de los seis meses previos a una elección. En Costa Rica hay garantías constitucionales al respecto.

El organismo electoral debe tener iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley electoral, y debe tener la última palabra en la interpretación de la ley electoral. En Panamá solamente por violar la Constitución puede llegar a permitirse la revisión de nuestros fallos, si bien hay países como Uruguay en los que ni siquiera por presuntos vicios de inconstitucionalidad se permite la revisión de los fallos de la Corte Electoral porque se ha pensado que puede servir de pretexto para cambiar los resultados del sufragio popular.

El organismo electoral también tiene en Panamá la facultad para reglamentar la ley electoral mediante decretos y llenar así los vacíos que se encuentran en la implementación de la legislación.

Finalmente, el aspecto electoral debe hacerse extensivo para darle al organismo electoral el control sobre el registro civil de las personas y la expedición de la cédula única de identidad, para poder llevar, así, un Registro Electoral permanente y confiable, de cuya calidad debe responder.

Y es que hay una cadena de interdependencia. Toda elección depende de un buen padrón electoral; éste, a su vez, depende de la cedulaación que se haga en el país, y una buena cedulaación depende, a su vez, de un buen registro civil. Por eso los países que tienen registros civiles deficientes y carecen de cédula de identidad única, se ven envueltos en complejos y costosos procesos de elaborar padrones electorales

para cada elección que se convierten en fuentes de desconfianza y de disputa entre los partidos políticos de gobierno y oposición.

Por eso es que cuando se habla de autonomía de los organismos electorales, hay que volver a preguntarse: ¿autonomía de qué o en qué? ¿De qué sirve un organismo independiente del poder político que rige los destinos del país, si no puede responder de la calidad del padrón electoral o del servicio de cedulaación o carnetización a toda la ciudadanía, o no tiene independencia financiera y administrativa, o no tiene los recursos para organizar unas elecciones libres y justas? Una plena autonomía ampara, como hemos visto, todo eso y mucho más.

Creo que todos coincidiremos en que las reformas electorales deben evitar toda posibilidad de que pueda cometerse un fraude electoral por parte de ninguno de los actores involucrados (magistrados, gobierno y partidos), no sólo el día de la elección, sino también el período previo a la misma. Que el ciudadano pueda salir tranquilo a emitir su voto porque tiene la absoluta confianza de que participa en un proceso totalmente transparente.

Siendo que los períodos electorales elevan la temperatura de las discusiones y alteran la capacidad de emitir juicios objetivos, es que la experiencia nos recomienda que mientras más temprano se definan las reglas de un torneo electoral, mejor será para todos. Por eso decimos que los temas calientes deben tratarse siempre en momentos fríos.