

Informe sobre la misión de observación electoral en las elecciones generales del 3 de mayo de 2009 en la República de Panamá

Santiago Nieto Castillo*

SUMARIO: I. Introducción; II. El diseño constitucional de Panamá; III. Sobre el régimen de partidos políticos; IV. Los temas del proceso electoral panameño: las encuestas y el financiamiento ilícito; V. La jornada electoral de 3 de mayo de 2009 en Panamá; VI. Temas destacables de las elecciones panameñas; VII. Programa de los observadores electorales, VIII. Fuentes consultadas

I. Introducción

La República de Panamá ha culminado con éxito su cuarto proceso electoral desde la transición democrática, que inició con la caída del régimen de Manuel Noriega en 1989. A partir de entonces, los panameños han acudido de manera regular a las urnas cada cinco años (1994, 1999, 2004 y 2009), alcanzando un nivel de participación ciudadana superior al del resto de la región, dado que ha oscilado entre el 72 y el 78%.

* Magistrado de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La transición democrática panameña, a diferencia de la mexicana que obedeció más a factores internos, fue resultado de un elemento externo fundamental: la invasión norteamericana de 1989. Ese año, ante un clima electoral difícil, en el que Guillermo Endara encabezaba una coalición de partidos opositores, el régimen de Noriega no reconoció el triunfo de Endara y su vicepresidente Guillermo Ford, y ordenó una verdadera persecución política en su contra. Este hecho obligó a un cambio de relación política entre Estados Unidos y Panamá, si bien, el punto central tenía que ver, más que con el necesario cambio democrático, con factores de tipo económico, como el dominio del Canal de Panamá que, de acuerdo con los tratados Torrijos-Carter, debía pasar a administración panameña en 1999. Ambos elementos, inexistencia de un sistema democrático y control del Canal de Panamá, generaron que el gobierno norteamericano lanzara la operación Causa Justa que terminó derrotando al régimen. Este modelo de transición democrática ha sido estudiado por la doctrina como de “ayuda externa”, similar a los procesos de transición democrática de la segunda ola, ocurridos en los países de Europa occidental al concluir la segunda guerra mundial. En uno y otro caso, tanto en los países europeos como en Panamá, la presencia de un ejército extranjero que derroca al régimen dictatorial (en Europa al nazismo y en Panamá a Noriega) es el factor determinante que permite avanzar en la democracia.

Después del gobierno de Endara, que ejerce como presidente constitucional de 1989 a 1994, como se comentó líneas arriba, se han desarrollado cuatro procesos electorales. La característica común de todos ellos es que siempre termina ganando la oposición. En 1994 la oposición triunfa sobre el candidato de Endara, con un 66% de participación ciudadana. En 1999, en que se obligó a todos los partidos políticos a tener primarias al interior de sus institutos políticos, ganó de igual manera la oposición, con un 77% de presencia ciudadana en las urnas.

En 2004, el hijo del General Torrijos, con su partido, el PRD (Partido Revolucionario Democrático), obtiene el triunfo en las elecciones desde la oposición, consiguiendo, además, la mayoría absoluta en la Asamblea de Diputados. En ese año, el nivel de participación fue de 77.9%. Finalmente, en 2009, Ricardo Martinelli gana los comicios con una coalición de partidos de oposición, que se impone a la candidata del PRD, Balbina Herrera.

II. El diseño constitucional de Panamá

Panamá es una nación de tránsito por su ubicación geográfica. Es un eslabón de 75,517 kilómetros cuadrados que une a Centro América con Sudamérica. En su región más estrecha, sólo 80 kilómetros separan al Océano Pacífico del Mar Caribe y es, precisamente, la zona del Canal de Panamá.

Los panameños han decidido como régimen interno, el de un gobierno unitario, republicano, democrático y representativo. En ese sentido, su modelo es prácticamente el mismo del resto de las naciones centroamericanas y muchas de Sudamérica. Es un régimen unitario, a diferencia del modelo mexicano, brasileño, venezolano y argentino, que optaron por sistemas federales. En el resto de las características del sistema de gobierno, es de corte presidencial. Como en el caso mexicano, existen tres poderes y diversos órganos constitucionales autónomos.

El poder ejecutivo se integra, no sólo por su titular, sino también por los Ministros de Estado. Sin embargo, el Ejecutivo puede remover a los ministros de manera libre sin que exista impedimento alguno para hacerlo, por lo que, en el plano fáctico, el titular del Ejecutivo lo es el Presidente de la República, electo de manera directa en un sistema electoral de una ronda. El poder legislativo, por su parte, se integra por la Asamblea de Diputados, compuesta por 60 diputados electos en circuitos, tanto uninominales (34.6%) como plurinominales (65.4%). Las provincias con menos de 20 mil habitantes tienen derecho a elegir a un diputado, en tanto que las que tengan más de esa población tendrán derecho a un diputado por los primeros 20 mil, y un diputado adicional por cada excedente de 10 mil votantes. El sistema ocasiona una desproporción que favorece a los partidos políticos fuertes en perjuicio de los emergentes, en los circuitos uninominales.

Cuadro 1. Sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios en Panamá

Partido	Diferencia	1994	1999	2004
PRD	%votos	20.49	27.48	35.57
	%escaños	23.08	38.46	55.56
	Diferencia	2.59	10.98	19.99
Arnulfista	%votos	16.06	16.14	20.10
	%escaños	26.92	7.69	22.22
	Diferencia	10.86	-8.45	2.12
Solidaridad	%votos	9.60	9.28	—
	%escaños	15.38	15.38	—
	Diferencia	5.78	6.10	—

Por el contrario, el índice de desproporción entre votos y escaños en los circuitos plurinominales ha venido disminuyendo de 31.06 en 1994, a 29.75 en 1999, y a 14.41 en 2004.

Finalmente, el poder judicial lo encabeza la Suprema Corte de Justicia, integrada por cinco magistrados principales y cinco suplentes, con base en las propuestas del Ejecutivo que son sometidas a consideración de la Asamblea Nacional. Panamá, además, ha constituido una serie de organismos públicos autónomos de los tres poderes clásicos del Estado, a los que la doctrina da el nombre de OCAs (órganos constitucionales autónomos). Entre ellos destaca, por supuesto, el Tribunal Electoral de Panamá, que fue constituido en 1956. A partir de 2008, la Fiscalía General Electoral se vuelve autónoma del Tribunal Electoral.

III. Sobre el régimen de partidos políticos

El proceso electoral panameño está conformado sobre la base de un régimen de partidos políticos. Un día antes de las elecciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió un asunto constitucional en el que permitió la postulación de candidatos independientes, por la promoción de un juicio por parte de un ciudadano al que el Tribunal Electoral le había negado la posibilidad de participar en la contienda, por no estar postulado por un partido político. A pesar de esta ligera desviación, el sistema electoral panameño, como se mencionó líneas

arriba, se fundamenta en un sistema de partidos flexible, que permite la formación de coaliciones electorales.

A pesar de que la contienda se desarrolló entre coaliciones, es preciso señalar las principales características de los partidos políticos importantes, toda vez que siempre hay un partido político que encabeza la aglutinación de fuerzas. En Panamá existen ocho partidos políticos, sin embargo, sólo cuatro pueden ser considerados, en términos de Sartori, como partidos importantes. Estos son:

a) Partido Revolucionario Democrático (PRD)

Partido de larga data que logró transitar de la dictadura a la democracia. A partir de 1994 y hasta el año 2004 tuvo un crecimiento sostenido. Es el partido con mayor número de afiliados (642,617), acusado por los partidos de oposición de utilizar los programas sociales (Red de oportunidades) para incrementar el número de miembros del partido. Cuenta con una identidad clara de votantes, sin embargo, para triunfar en los comicios depende del voto volátil.

b) Partido Panameñista

Antes Partido Arnulfista. El partido tiene un declive constante desde 1994. En 1999 perdió ante el PRD su influencia en el área metropolitana. En 2009 no presenta candidato a la presidencia de la República, sino que forma una coalición con el Partido Cambio Democrático, de Martinelli. El candidato a vicepresidente, Juan Carlos Varela, es un militante del Partido Panameñista que, ante los embates de su partido y del propio Martinelli decide unirse a este último.

c) Partido Cambio Democrático

Un partido que depende de manera importante de su líder Ricardo Martinelli. Dentro de la tipología de partidos políticos, corresponde a la categoría de partidos personalizados. Hace cinco años el partido se llamaba Solidaridad. El Partido Cambio Democrático junto con el Panameñista y dos partidos menores (Molinera y Unión Patriótica) formaron la coalición que impulsó a Ricardo Martinelli.

d) Vanguardia Moral de la Patria

Partido de Guillermo Endara. Con 33,564 miembros, es un partido que depende de su líder. Se trata de una escisión del panameñista. No tiene posibilidad alguna de triunfo.

Cuadro 2. Número de militantes por partido político

Partido	Afiliados	Porcentaje
PRD	642,617	28.33
Partido Popular	33,997	1.5
Molirena	56,845	2.5
Panameñista	246,610	10.87
Cambio Democrático	126,757	5.59
Partido Liberal	22,461	0.99
Unión Patriótica	87,875	3.87
Vanguardia Moral de la Patria	33,564	1.48

Ahora bien, como se ha mencionado, la práctica democrática en Panamá ha implicado la formación de coaliciones electorales en cada proceso electoral. Podemos decir que, a partir de la transición democrática, Panamá ha generado un sistema de coaliciones estable. No es un sistema bipartidista en virtud de que, de los dos partidos políticos históricos, el PRD y el Partido Arnulfista (ahora Panameñista), este último, como se ha mencionado, ha dado muestras de debilidad institucional, al no poder presentar un candidato a Presidente de la República en esta ocasión. En realidad, los partidos se concentran en dos coaliciones opuestas, que luchan por el poder. Podemos decir que se trata de coaliciones bipolares con alta concentración de votos.

Esto último es importante: el voto se concentra mayoritariamente en dos bloques, uno liderado por el PRD y el otro por un partido opositor, lo cual, permite entender el comportamiento electoral del panameño.

Cuadro 3. Concentración de votos en los principales institutos políticos

Año	Porcentaje de votos de las principales coaliciones
1994	50.5
1999	60.4
2004	74.2
2009	96

Del anterior cuadro se desprende que los panameños, de manera gradual, votan por aquellas opciones que creen que tienen oportunidades reales de ganar los comicios, no por los partidos marginales. En otras palabras, no desperdician su voto en fuerzas que no pueden obtener el triunfo. Esto fortalece a los partidos políticos fuertes pero impide el crecimiento de nuevas fuerzas políticas. Ello ha llevado a los partidos políticos a un proceso de no radicalización ideológica, Martinelli, por ejemplo, se declara un “empresario de centro”, en virtud de que el elector se encuentra en el centro.

En síntesis, el sistema de partidos panameño es un sistema de partidos institucionalizado, en el que conviven partidos institucionales y personalistas, con una tendencia hacia el centro, de lo cual podemos extraer, como conclusión, que se encuentra dentro del pluralismo moderado del que hablara Sartori hace unas décadas.

IV. Los temas del proceso electoral panameño: las encuestas y el financiamiento ilícito

Hace un año, un analista político panameño, opositor al PRD, decía en su columna que el PRD sólo podría perder las elecciones si decidía suicidarse. El analista veía la realidad política, el crecimiento económico de la mano de la autoridad del Canal de Panamá, el incremento de los militantes del partido en el gobierno y, por supuesto, el éxito de determinados programas sociales como la Red de Oportunidades. Sin embargo, el PRD panameño se suicidó.

a) Sobre las encuestas

En Panamá, la elección de 1999 a favor de Mireya Moscoso se decidió en contra de los pronósticos marcados en las encuestas. Por ello, para el PRD, las encuestas no reflejaban la realidad de la decisión de los panameños. Incluso, el propio partido gobernante inició una campaña con el lema: "A mi no me han encuestado. Voy con Balbina". Cabe señalar que las encuestas se equivocaron por casi 10 puntos porcentuales, en contra del partido en el gobierno. El desarrollo del comportamiento de las encuestas fue el siguiente:

Cuadro 4. Comportamiento de las encuestas

Candidato	Mayo 2008	Julio 2008	Septiembre 2008	Enero 2009	Abril 2009
Balbina Herrera (PRD)	26%	23%	38%	31%	36%
Ricardo Martinelli (Cambio Democrático)	19.3%	22.5%	25.8%	44%	51%
Juan Carlos Varela (Panameñista)	6.0%	22.4%	16.7%	10%	Se unió a Cambio Democrático
Guillermo Endara (Vanguardia Moral de la Patria)	1.0%	0.7%	0.5%	3%	5%

El cuadro anterior puede tener la siguiente lectura: en mayo de 2008, la ingeniero Balbina Herrera era la candidata más visible, en parte, por su exitosa gestión como Ministra de Vivienda del gobierno de Martin Torrijos, sin embargo, debía todavía obtener la postulación de su partido político. En julio, Varela se veía como un candidato fuerte, sin embargo, la campaña negativa recibida lo colocó en una posición débil, lo que, en enero se tradujo en su desaparición de la contienda al declinar en favor de Martinelli. En septiembre, la candidata del PRD obtiene su tope en el proceso, pero empieza a repuntar Martinelli a quien la propaganda negativa en contra de Varela ha beneficiado. En enero se cruzan las líneas de los candidatos punteros, cuando se anuncian los candidatos a la vicepresidencia, el PRD postuló a un militante partidista confrontado con la ingeniero Herrera, lo que parece

no agradó al electorado panameño. Por su parte, la fórmula Martinelli-Varela con la coalición Alianza por el Cambio resultó atractiva a partir de ese momento y hasta el final de la contienda, obteniendo más del 60% de los sufragios.

b) El financiamiento ilícito

El otro tema que rondó a las elecciones panameñas fue el del financiamiento ilícito al PRD. La historia comienza en la zona sur de Colombia, en donde un joven de nombre David Murcia, dedicado a la venta de electrodomésticos, inicia un sistema de pirámides que le permitía ofrecerlos a plazos, con la promesa al comprador que, en un periodo de un año, no sólo iba a quedarse con el aparato, sino que, paralelamente, el vendedor le regresaría el 100% de lo que hubiera pagado. Este sistema de pirámides fue creciendo hasta convertirse en un negocio de corte internacional que lo mismo abarcaba tráfico de drogas, tráfico de armas y financiamiento ilícito.

Murcia es detenido, extraditado y procesado en Colombia. Al declarar ante las autoridades competentes, señala que entregó tres millones de dólares a la campaña de Roberto Velásquez, candidato del PRD a la alcaldía de Panamá, segunda contienda por nivel de importancia en el país. La campaña de Velásquez niega los hechos y, en respuesta, Murcia declara que tiene videos y fotografías del candidato cenando en su casa. En ese momento, la campaña de Velásquez reconoce que tuvo contacto con Murcia. El colombiano también declaró que aportó tres millones de dólares a la campaña de la ingeniero Balbina Herrera, quien negó categóricamente los hechos, lo que fue confirmado de manera implícita por el propio David Murcia, quien no volvió a comentar el punto. El tema es atendido de manera puntual por la opinión pública, y la popularidad del candidato Velásquez empieza a disminuir de manera sensible. Cabe señalar que, a diferencia de México, en Panamá no hay límites a las aportaciones de personas a las campañas electorales, es decir, no hay topes a las aportaciones individuales, por lo que las autoridades electorales poco pueden hacer en contra de este tipo de acciones.

V. La jornada electoral del 3 de mayo de 2009 en Panamá

El sistema electoral panameño establece que la jornada electoral se desarrolla de las siete horas a las 16 horas del primer domingo de mayo. Las mesas directivas de casilla se integran por cuatro funcionarios: presidente, vocal, secretario y vocal suplente (este último, con funciones de asistencia a los electores al depositar sus votos en las urnas). Los funcionarios de las mesas directivas de casilla reciben una capacitación por parte del Tribunal Electoral. En las casillas, están presentes también los representantes de los partidos políticos, quienes no tienen restricción en cuanto al vestuario, por lo cual, es común ver gorras y playeras promocionando a sus candidatos al interior de las mesas directivas de casilla. Además, dentro de la práctica electoral panameña, son los representantes de los partidos políticos quienes permiten el acceso de los electores al aula. Por lo que, parecía una práctica de los partidos políticos más importantes conseguir que sus representantes obtuvieran dicha posición.

El proceso para la emisión del voto inicia cuando el ciudadano ingresa al recinto ocupado por los funcionarios de las casillas (siempre instaladas en centros escolares, salvo que se trate del voto de personas enfermas o privadas de su libertad; en estos casos se ubican, precisamente, en los hospitales y centros penitenciarios), dice en voz alta su nombre y número de cédula de elector, con el propósito de que el secretario lo identifique y marque, en el listado nominal, que votó, pero también para que los partidos políticos puedan identificarlo en las listas nominales que cada instituto político posee en la casilla para sus controles internos. El vocal le entrega las boletas y pasa a la parte posterior del salón a emitir su voto.

Las mamparas son de un tamaño muy reducido, por lo que la libertad del sufragio puede ser vulnerada. Al final, el elector, auxiliado por el suplente, deposita sus votos en las urnas (de cartón, completamente opacas, que son fijadas con cinta adhesiva al suelo), y acude a la mesa a que le devuelvan la credencial de elector.

Cabe señalar que no existe líquido indeleble, ni tampoco se marca la boleta electoral, el único control es que el ciudadano firma el listado nominal después de haber votado. El problema se agudiza porque

los funcionarios públicos en comisión —como podrían ser los miembros de los sistemas de seguridad pública o los servidores públicos del Tribunal Electoral e, incluso, las personas que desempeñen una función de apoyo al Tribunal el día de la jornada electoral (choferes, medios de comunicación)— pueden votar en las casillas aun cuando no aparezcan en el listado nominal, precisamente por encontrarse en funciones, lo que podría lesionar la certeza de los resultados.

Por otra parte, en lo que respecta a la actividad política en las inmediaciones de la casilla, la costumbre de los partidos políticos panameños es concentrar su fuerza electoral afuera de la casilla. La autoridad electoral sólo les prohíbe hacer promoción del voto, aun cuando todos acuden vestidos con los colores de sus partidos. Cuentan con promotores que acuden, de manera constante, a las casas de los simpatizantes y militantes para exhortarlos a cumplir con su deber ciudadano y partidista. Además, utilizan los listados nominales de electores para ese fin.

Un asunto interesante es la figura del promotor electoral. Con el objetivo de promover la práctica de los valores que sustentan la democracia, orientando a los electores el día de las elecciones, el Tribunal Electoral cuenta con la figura del promotor electoral, jóvenes cuya función es, como se ha dicho, de carácter orientativo, pero también como ayuda a los electores discapacitados y de la tercera edad en su movilización. Los promotores electorales acuden a las urnas con una playera amarilla y una gorra, son estudiantes de la educación media (undécimo y duodécimo grados), menores de 18 años. Este tipo de actividades los introduce en una dinámica de cultura cívica y son tomados en cuenta, cuando crecen, para ser funcionarios de las mesas directivas de casilla. Un total de 3,000 personas participaron en esta actividad.

Resulta interesante destacar que, a fin de evitar la compra y presión del voto a los electores, el Tribunal Electoral prohibió que las personas acudieran con celular o cámara fotográfica a las casillas.

Otro tema destacable es que, una semana antes de la jornada electoral, las fuerzas armadas pasan a depender directamente del Tribunal Electoral. Esta medida positiva puede tener efectos negativos cuando la presencia de los integrantes de las guardias (el ejército se disolvió después de la invasión norteamericana) se multiplica en las casillas.

En las casillas recorridas (Luis Jiménez, en Puerto Pílon; María Chiquita; Isla Grande; Porto Latina, en la Guaira; Garrote, en Puerto Lindo; y Jacobo Urriola, en Portobelo), pertenecientes a la provincia de Colón-Portobelo, sólo en un caso no se presentó el material electoral a tiempo (se entrega el día de la jornada electoral por parte del Tribunal Electoral a los ciudadanos), lo que originó que la votación iniciara hasta las 7:40 horas. El acceso físico de los electores se encontraba garantizado. Los funcionarios de las mesas directivas de casilla afirmaron estar todos capacitados por el Tribunal Electoral, aun cuando el tiempo de la capacitación varió entre los entrevistados, quienes dieron respuestas diferentes sobre el número y fecha de los cursos recibidos, que oscilaban entre una sola capacitación de una mañana en abril, hasta quien afirmó que había recibido capacitación en enero, marzo y abril, mañana y tarde. En dichas casillas sólo se detectó a un grupo de observadores de la Iglesia Católica.

VI. Temas destacables de las elecciones panameñas

a) El voto en centros penitenciarios

En el año 2006 se reformó el artículo 285 del Código Electoral para permitir, por primera vez en las elecciones de 2009, la posibilidad de instalar mesas de votación en los centros penitenciarios, hospitales y centros de atención al adulto mayor.

Para que los adultos mayores, las personas privadas de su libertad u hospitalizadas puedan emitir su sufragio, deben tener su cédula vigente y aparecer en el padrón electoral final, debiendo, además, tener un certificado emitido por el director del centro penitenciario u hospital, en el que se mencione, de manera clara, que la persona está en pleno uso de sus facultades mentales. El voto es restringido a la boleta electoral de Presidente de la República, por lo que sólo votarán por el Ejecutivo. Sin embargo, en virtud de que al votar por Presidente se vota de manera automática por la lista de candidatos que el partido proponga para el PARLACEN (Parlamento Centroamericano), el voto de las personas enfermas o privadas de la libertad contará también para esta última elección.

La delegación internacional acudió al centro penitenciario. La participación fue del total de los internos, votando uno por uno, conforme eran llamados de sus celdas. En lo personal, considero esta medida como apropiada, si se toma en consideración que el Derecho Penal contemporáneo busca la readaptación social del individuo, y la participación en decisiones públicas es toral para ese hecho. Sin contar con datos definitivos, las autoridades electorales planteaban el voto de 10,220 internos, 3,900 enfermos y 415 adultos mayores.

b) Voto en el extranjero

El Tribunal Electoral decidió instalar una Comisión del Voto en el Extranjero. Las personas que se inscribieron en el Registro de Electores Residentes en el Extranjero recibieron una boleta electoral para Presidente, debidamente firmada, un instructivo y los sobres para remitir su voto al Tribunal Electoral. La participación fue mínima, de 1,706 personas inscritas, sólo se recibieron 300 votos de panameños residentes en el exterior.

VII. Programa de los observadores electorales

El Programa elaborado por el Tribunal Electoral abarcó reuniones de trabajo con los magistrados del Tribunal Electoral, con los miembros de la Junta Nacional de Escrutinio y los dos principales candidatos a la presidencia de la República: Ricardo Martinelli y Balbina Herrera. Además, se programó una visita de cortesía al presidente Martín Torrijos y dos actividades de corte social: la asistencia al Teatro Nacional para una función de la Sinfónica Nacional y del Ballet Folclórico Nacional, así como una cena en el vestíbulo del mismo teatro. Se considera oportuno desarrollar un sistema similar en la elección mexicana.

VIII. Fuentes consultadas

- Valdés Escoffery, Eduardo, *Acontecer electoral panameño*, Panamá, Tribunal Electoral de Panamá, 2006.
- VV.AA *Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina*, Cuadernos de CAPEL 53, Costa Rica, CAPEL, 2008.

