

# Libertades de Expresión y de Prensa: ¿Hacia dónde va Panamá?

*Raisa Urribarri*

*La Dra. Raisa Urribarri, periodista e investigadora asociada del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) de Panamá, es la corresponsal y autora del Informe del Índice Chapultepec de ese país.*

*Dra. Raisa Urribarri*

*CIEPS, Panamá*

*rurribarri@cieps.org.pa*

## Resumen

En este texto se describe el estado de las libertades de expresión y de prensa en la República de Panamá, de acuerdo con los resultados que muestra la primera edición del Índice Chapultepec (ICH) de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). EL ICH es una herramienta de medición —la primera en su tipo— desarrollada con base en los principios de las declaraciones de Chapultepec y de Salta, adoptadas por esta institución en 1994 y 2018, respectivamente. Asimismo, en este artículo se da cuenta de algunos hechos posteriores a la divulgación de este informe, los cuales podrían estar marcando un rumbo preocupante con respecto de los derechos a la libre expresión y de prensa en el país. Finalmente, se llama la atención sobre los compromisos suscritos por Panamá en esta materia.

Palabras clave: Panamá, libertad de expresión, Índice Chapultepec, Sociedad Interamericana de Prensa.

## Freedom of Speech and Press: ¿Where is Panamá going?

### Abstract

This text describes the state of freedom of expression and of the press in the Republic of Panama, according to the results shown in the first edition of the Chapultepec Index (ICH) of the Inter-American Press Association (SIP). The ICH is a measurement tool —the first of its kind— developed on the principles of the Chapultepec and Salta declarations, adopted by this institution in 1994 and 2018, respectively. Likewise, this article reports on some events occurred after the disclosure of this report, which could be setting a worrying course with respect to the rights to free expression and the press in the country. Finally, we draw our attention to the commitments signed by Panama in this matter.

Keywords: Panamá, freedom of speech, Chapultepec Index, Inter American Press Association.

## **1. Introducción**

Con una posición geográfica privilegiada en medio de las Américas, el Istmo de Panamá — separado de Colombia como República independiente en noviembre de 1903—, se convirtió rápidamente en epicentro del comercio y las finanzas internacionales, gracias a esa maravilla de la ingeniería moderna que es el Canal Interoceánico, cuya construcción comenzó en 1904 y se abrió al tráfico marítimo una década después, el 15 de agosto de 1914. Los medios de comunicación, no obstante, ya jugaban un rol de importancia en el Istmo.

El periódico más antiguo del país (*The Panama Star*), que aún se mantiene en pie como *La Estrella de Panamá*, data de 1849, pero los orígenes del periodismo pueden encontrarse casi tres décadas antes, cuando, con la llegada de una imprenta desde Jamaica, se inaugura el primer medio de prensa local, el semanario *La Miscelánea del Istmo de Panamá*, un órgano de claras motivaciones políticas dirigido por los independentistas istmeños que empujaron y vieron consolidar esa gesta el 28 de noviembre de 1821, tras emanciparse de España para unirse a la Gran Colombia.

No es casualidad, subrayan algunos historiadores del periodismo panameño, que entre los redactores del acta de independencia de Panamá se cuenten los de este semanario cimero. En el transcurso de dos siglos, hoy como entonces —a pesar del extraordinario desarrollo tecnológico que ha impactado el ecosistema de medios y el periodismo—, el devenir de la comunicación social ha transcurrido, y se mantiene, en medio de conflictos de interés entre los cuales el político y el económico ocupan el primer lugar (Luna, 2014).

Y, ya se sabe, donde se debaten intereses de este tipo siempre hay quienes procuran imponer sus posiciones a través del control de la información, sea de manera velada mediante la edificación de una agenda informativa parcializada o, deliberadamente, a través de la censura.

A este respecto, aunque sin las graves restricciones para el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa que se constataron en países como Cuba, Venezuela o Nicaragua, no goza Panamá tampoco del clima de respeto que exhiben otros países como su vecino Costa Rica, o Canadá.

Así como geográficamente se encuentra emplazada en medio del continente americano, así mismo se ubica Panamá: justo en el centro de estas tendencias. En esa posición lo ubica el Índice Chapultepec (ICH) de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP, 2020).

## 2. **El Índice Chapultepec de Libertad de Expresión y Prensa**

El ICH es una herramienta de medición —la primera en su tipo— desarrollada con base en los principios de las declaraciones de Chapultepec y Salta, adoptadas por la SIP en 1994 y 2018, respectivamente.

La construcción del Índice comenzó con un piloto que se probó en una primera medición en el año 2019. La primera edición finalmente vio la luz pública en octubre de 2020 durante la 76° Asamblea General de la SIP. Como una especie de barómetro, con una escala que va de cero (más restricción) a cien puntos (más libertad), el ICH busca comprender cómo la acción institucional, ya sea del ámbito legislativo, ejecutivo o judicial, influye en la labor de los medios y en el ejercicio del periodismo, con su correspondiente impacto en las libertades de prensa y expresión, en 22 países de las Américas.

La propuesta metodológica del ICH estuvo a cargo de un equipo de académicos e investigadores de la comunicación social, la metodología y la estadística de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) de Venezuela, quienes diseñaron una encuesta que fue respondida por editores, periodistas, académicos y líderes sociales vinculados a estos debates en cada uno de los países objeto de estudio, y posteriormente documentada y analizada por corresponsales destacados en cada país.

## 3. **La situación de Panamá en el ICH**

La primera edición del ICH mide y analiza el período comprendido entre el primero de mayo de 2019 y el 30 de abril de 2020 lo cual, en el contexto panameño, demarca el primer año de un nuevo gobierno. El primero de julio de 2019, dos meses después de realizada la elección general del cinco de mayo de 2019, entraron en posesión de sus cargos el nuevo Presidente Constitucional y el Vicepresidente, los nuevos diputados de la Asamblea Nacional, alcaldes, representantes de corregimientos y concejales. El Poder Judicial, por su parte, se renovó parcialmente con la ratificación legislativa de tres nuevos magistrados principales y seis suplentes de la Corte Suprema de Justicia para el periodo 2019-2024 y un nuevo Procurador.

El 21 de octubre de 2020, el presidente de Panamá Laurentino Cortizo Cohen reafirmó el compromiso de su gobierno con la defensa de las libertades de prensa y expresión, al convertirse en el quinto Jefe de Estado panameño en ratificar con su firma la Declaración de Chapultepec, y el primero de la región en suscribir la Declaración de Salta. El refrendo de ambas declaraciones se produjo en el Palacio Presidencial de Las Garzas y formó parte del acto inaugural de la 76° Asamblea anual de la SIP en la cual, justamente, se presentó por vez primera el ICH (Reyes, 2020).

De acuerdo con el ICH, en Panamá prevalece un clima favorable a la libertad de expresión, pero con restricciones parciales. Se ubica prácticamente en la mitad del conjunto de países analizados con 55

puntos, de un total de 100. Esta categoría es compartida por la mayoría de los países centroamericanos, con las excepciones de Costa Rica, en una mejor posición con 76,75 puntos, y de Nicaragua, con apenas 16, indicativo de severas restricciones.

En líneas generales, se puede afirmar que los medios de comunicación y periodistas trabajan en un clima de libertad en Panamá, un país con graves asimetrías sociales que, de acuerdo con el Banco Mundial (2020), exhibió importantes tasas de crecimiento económico durante los últimos años, con algunos efectos en el descenso de los índices de pobreza, aunque con altos índices de corrupción, según la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (FDLC) el capítulo panameño de Transparencia Internacional.

Sobre este último fenómeno, el Informe de la FDLC (2019) revela que durante la pandemia la divulgación de algunos datos de presunta corrupción en la compra de equipos médicos ocasionó la destitución de la ministra de salud y la suspensión de las conferencias de prensa de ese despacho, lo cual limitó las libertades informativas. Según una encuesta acerca del impacto del coronavirus en la conducta y la opinión pública hecha por el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS, 2020) en el mes de junio, la corrupción se ubicó como el primer problema del país, seguido por la desigualdad.

#### **4. Los entornos institucionales**

Los tres entornos analizados, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aparecen con un registro de influencia moderada. De acuerdo con los expertos consultados por el ICH, en relación con las dimensiones analizadas —(A) ciudadanía informada y con libertad de expresión, (B) ejercicio del periodismo, (C) violencia e impunidad y (C) control de medios— el entorno que influye en mayor grado en las restricciones es el Legislativo, con acciones de persecución contra medios y periodistas que publiquen información u opiniones consideradas ofensivas por parte de altos funcionarios.

El Código Penal de Panamá tipifica la injuria y la calumnia como delitos en contra del honor. Se consideran casos agravados cuando estos se cometen a través de un medio de comunicación social oral, escrito o utilizando un sistema informático. En estos casos la sanción es de 6 a 12 meses o su equivalente en sus días-multa (en las injurias) y de 12 a 18 meses de prisión o su equivalente en días-multas (en las calumnias). (Ministerio Público, 2016)

Existe una exclusión o ausencia de pena en este tipo de delitos cuando se trata de servidores públicos. En estos casos no se les asocia una pena, porque se considera una especie de control de los ciudadanos sobre el desempeño de los funcionarios; no obstante, no se excluye la responsabilidad civil,

por lo cual las sanciones previstas para los delitos contra el honor son esencialmente de naturaleza pecuniaria y las demandas civiles no tienen topes en sus montos (Botero y otros, 2017).

## 5. El Ejecutivo

De los tres entornos analizados, el Ejecutivo es el peor calificado por los expertos consultados para la realización de este estudio. Sin embargo, los resultados igualmente revelan que éste no ejerce una fuerte influencia sobre ninguna de las dimensiones analizadas. La dimensión peor valorada por los encuestados fue la relacionada con las acciones contra la persecución. Asimismo, la dimensión A, vinculada con las acciones a favor del flujo de información y de la libre expresión, aparece como de fuerte influencia, y con una valoración negativa.

Uno de los casos más sonados durante el periodo de estudio, aunque corresponde al de la presidencia del señor Juan Carlos Varela, es el conocido como los *VarelaLeaks*, un sitio web apócrifo revelado en noviembre de 2019, en el que se divulgaron supuestos mensajes de WhatsApp almacenados en un teléfono que, supuestamente, se le habría extraviado al expresidente (EFE Servicios, 2019).

En estos despachos se exponen conversaciones que habría sostenido el exmandatario con la Procuradora, el Contralor, otros altos funcionarios y empresarios, en los que se dejan entrever pedidos de favores personales, tráfico de influencias y posible intromisión del expresidente en el manejo de casos en el Ministerio Público. A raíz de este caso, la Procuradora presentó la renuncia a su cargo (González, E., 2019 a).

En su defensa, el expresidente Varela aseguró que no había extraviado ningún teléfono y, aunque aceptó que algunas de las conversaciones eran suyas, afirmó que estas habían sido distorsionadas. Atribuyó la filtración a interceptaciones telefónicas mediante el uso del software Pegasus, por cuya utilización se procesó penalmente al expresidente Ricardo Martinelli, en el llamado caso de los Pinchazos.

Sobre el caso *VarelaLeaks*, asociaciones de medios y periodistas señalaron que constituía una clara violación a la privacidad de las personas, e hicieron un llamado a las autoridades a averiguar y a sancionar a sus responsables. A propósito, la Cámara de Comercio de Panamá y el CNP invitaron al país al Relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Edison Lanza, quien destacó que “la región latinoamericana sufre una situación compleja y la libertad de expresión está en el centro de una frágil democracia”. (Vega Loo, 2019).

Otra dimensión que resaltan los encuestados es la D (el control de los medios) pues, aunque el Ejecutivo no limita activamente la libre circulación de información o el acceso a ésta, existe la percepción

de que se premia o se castiga la línea editorial de los medios a través de la asignación de la pauta publicitaria.

En líneas generales, lo que es posible observar es la presión a través de las contrataciones públicas. A raíz de la pandemia, por ejemplo, la pauta publicitaria fue hecha a través de empresas privadas del ramo que, a su vez, fueron beneficiadas con estos contratos de forma directa (Noriega, 2020). Aunque no se censura de forma abierta, altos funcionarios del Ejecutivo en ocasiones manifiestan de manera pública que los medios sólo difunden aspectos negativos de su gestión, en menoscabo de otros más favorecedores a la imagen oficial.

A raíz del establecimiento del Estado de Emergencia Nacional producto de la pandemia, algunos sectores han manifestado su disconformidad por la manera como se han llevado a cabo las conferencias de prensa dirigidas por el despacho de salud. Luego de la revelación de algunos datos de presunta corrupción en la compra de equipos médicos, estas fueron suspendidas, aunque posteriormente fueron restituidas.

Durante el periodo en estudio, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAI) avanzó en la implementación del IV Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (ANTAI, 2020) y, en conjunto con la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), desarrolla el portal Datos Abiertos de Panamá, en el cual un pequeño grupo de instituciones públicas ha venido divulgando datos en formatos abiertos, pero lenta y muy tímidamente.

El Estado cuenta con un Sistema Público de Radio y TV de corte educativo y cultural (SerTV), cuyo consejo directivo, presidido por el ministro de Educación, está integrado por miembros del poder ejecutivo, del legislativo, de la sociedad civil, y de la Contraloría General de la República. Este consta de una estación de TV digital abierta y tres de radio, una de ellas AM. La Asamblea Nacional y el Canal de Panamá también cuentan con canales de TV digital abierta. Todos los canales de TV mencionados cuentan, además, con transmisión vía Internet.

## 6. **El Legislativo**

De acuerdo con los expertos consultados, el entorno legislativo, objeto de serios cuestionamientos relacionados con hechos de corrupción, ha mantenido un comportamiento que, en ocasiones, ha llegado a constituir una amenaza a la libertad de expresión y de prensa. En el ICH aparece evaluado como de influencia moderada, un poco por detrás del Ejecutivo. Sin embargo, los resultados revelan que es el único de los entornos con fuerte influencia, especialmente en la Subdimensión relativa a las acciones contra la persecución.

Uno de los elementos que sobresalen entre las acciones vinculadas con este entorno es el comportamiento de algunos parlamentarios que, valiéndose de su inmunidad, se expresan de forma irrespetuosa en contra de medios y periodistas. Uno de los casos más notorios fue el del diputado Sergio Gálvez, quien profirió graves insultos al director de Radio Panamá, el periodista Edwin Cabrera, hecho que generó el repudio unánime de diversas asociaciones gremiales y de medios como el Fórum de Periodistas, el Consejo Nacional de Periodismo (CNP) y la Asociación Panameña de Radiodifusión (Redacción El Siglo, 2019).

Durante la discusión de las propuestas de reformas constitucionales, se advirtió sobre la posibilidad de que la modificación de algunos artículos cambiara el sentido y eliminara las garantías a la libertad de expresión contenidas en los artículos 4, 37 y 89 de la Constitución Política vigente (González, E., 2019 b). Cabe destacar que dichos cambios nunca tuvieron lugar, pues debido a las manifestaciones públicas en contra del proceso llevado a cabo para las consultas, la Asamblea Nacional retiró y archivó las reformas constitucionales propuestas y el Ejecutivo convocó a un diálogo para analizar el contenido de los cambios (Bustamante, 2019)

## 7. **El Judicial**

El entorno Judicial fue el que recibió la mejor calificación por parte de los expertos consultados. Sin embargo, aunque la puntuación general es la menor entre los tres entornos, fue el ámbito en el que se reportaron más casos, todos relacionados con el hostigamiento judicial, un procedimiento que ha sido calificado por la FDLC como una nueva forma de acoso a la libertad de expresión.

La mayoría de los casos del periodo estudiado están vinculados con el enjuiciamiento penal del expresidente de la República Ricardo Martinelli, cuya amplia cobertura derivó en numerosas demandas penales y civiles en contra de medios y comunicadores sociales por parte del exmandatario (Álvarez, 2019).

No obstante, hubo otros casos, como la querrela penal contra la diputada Zulay Rodríguez Lu, interpuesta por la procuradora general de la Nación, Kenia Porcell, por el presunto delito contra el honor (calumnia e injuria) y contra la administración pública (abuso de autoridad de los servidores públicos). La reclamación, basada en críticas de la diputada hechas a través de la red social Twitter, ascendió a un poco más del millón de dólares en concepto de daños y perjuicios (Redacción de La Prensa, 2019 a).

## **8. Las dimensiones**

### **Dimensión A: Ciudadanía informada y con libertad de expresión**

De acuerdo con los consultados, esta dimensión se encuentra fuertemente influenciada por los tres entornos prácticamente en una similar medida. Aunque puede considerarse que en Panamá existe plena libertad de expresión, algunas acciones puntuales han contribuido con esta percepción durante el periodo de análisis. Entre estas resaltan las promovidas por la Lotería Nacional de Beneficencia, en diciembre de 2019; y por la vicepresidenta de la Asamblea Nacional, Zulay Rodríguez Lu, en enero de 2020.

Mediante una resolución, la directora de la Lotería Nacional de Beneficencia (LNB), Gloriela del Río, decidió hacer secreta, por un periodo de diez años, una información que, por su naturaleza, y de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tiene carácter público. Esta medida administrativa se produjo luego del requerimiento de información hecho por periodistas que consiguieron evidencia de supuestos actos de corrupción que vinculaban a diputados con los beneficiarios de la LNB (FDLC, 2019).

Ante los requerimientos de los medios, de algunas organizaciones ciudadanas, y quejas formales ante la Procuraduría de la Administración, la ANTAI actuó para garantizar el acceso a la información pública y abrió de oficio un proceso administrativo para determinar posibles violaciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública. La LNB finalmente derogó la resolución, y publicó una parte de la información que se le requería (González Pinilla, 2019).

Por su parte, la vicepresidenta de la Asamblea Nacional, abogada Zulay Rodríguez Lu, en un acto considerado como represalia por la cobertura de un caso en el que esta resultara involucrada, logró que el Ministerio Público emitiera una medida de protección a su favor en contra del comunicador social Mauricio Valenzuela, quien dirige un medio digital, esgrimiendo supuesta violencia contra la mujer y la familia. Al tratar de entrevistarla, miembros del equipo de seguridad de la Asamblea Nacional amenazaron al comunicador con sacarlo de los predios del palacio legislativo (Vega Loo, 2020).

La querrela presentada por la diputada Rodríguez Lu fue de tipo penal, pero advirtió que también lo haría civilmente por calumnia e injuria. Las medidas de protección impiden al comunicador acercarse a los lugares donde esté presente la parlamentaria, así como la prohibición de usar medios tecnológicos o medios electrónicos que la perturben. Un mes después de otorgada, la diputada acusó al comunicador de haber violado la medida de protección. Medios digitales se unieron para destacar que las medidas de protección otorgadas a la diputada restringían el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión (Batista, 2020). Con anterioridad, la diputada Rodríguez Lu también había proferido insultos en contra

del diario La Prensa, los cuales recibieron el repudio del Consejo Nacional de Periodismo (Redacción de La Prensa, 2019 b).

En Panamá la ley consagra el derecho a la réplica, rectificación o respuesta; asimismo, la ley contempla el derecho de tutela, mediante el cual el afectado puede ampararse judicialmente en protección de su honra. En acatamiento, los tribunales pueden ordenar la réplica, rectificación o respuesta requerida y, de no producirse, sancionar al medio de comunicación que la incumpla con multas según la gravedad del caso. No obstante, el Código Penal, al tipificar la injuria y la calumnia como delitos en contra del honor, provee avenidas que conducen a la limitación de las libertades de expresión y prensa.

El entorno digital está libre de censura, aunque existe preocupación por las cada vez más frecuentes campañas en redes sociales tendientes a oscurecer o manipular el clima de opinión, sin que hasta los momentos hayan sido identificados sus responsables.

A propósito de las elecciones de 2019, el Tribunal Electoral de Panamá creó una unidad especializada dirigida a monitorear el uso de medios y redes sociales para aplicar las disposiciones del Código Electoral en esta materia. Asimismo, desplegó una campaña, denominada, Pacto Ético Digital, para alentar el uso correcto de las redes sociales y a la vez advertir en contra de la utilización de estrategias de desinformación digital, dirigidas a manipular la voluntad del electorado. La unidad detectó el uso de los llamados *call centers* y, gracias al acuerdo suscrito con las plataformas, el ente electoral pudo establecer las sanciones respectivas, aunque el procedimiento fue largo y complicado en algunos casos (Urribarri, 2020 a).

Existe una creciente cantidad de medios nativos digitales y un aumento sostenido, sobre todo a raíz de la pandemia, del uso de redes sociales para la realización de foros y debates acerca de diversos temas. Aunque el servicio de Internet, particularmente el móvil, es de calidad y se encuentra disponible en las ciudades principales, en las zonas rurales y comarcales no resulta fácilmente accesible (Urribarri, 2020 b).

En ocasión de la campaña electoral, que concluyó el dos de mayo de 2019, hubo cuestionamientos por parte de los medios debido al lapso establecido por el Tribunal Electoral para la publicación de encuestas, el cual fue limitado a las 48 horas previas al día de las elecciones, una disposición no consagrada en el código electoral del país. (Gordón, 2019).

## **9. Dimensión B: Garantías para el ejercicio del periodismo**

Esta dimensión aparece bien valorada en los tres entornos. En Panamá existe el derecho fundamental a la libertad de asociación consagrado en la Constitución Política y no existe la figura de la

colegiación obligatoria para los periodistas. En el país se cuentan distintos gremios y asociaciones como el Sindicato de Periodistas de Panamá, el Colegio Nacional de Periodistas de Panamá (CONAPE) y el Fórum de Periodistas por las Libertades de Expresión e Información.

Igualmente, en el país funciona el Consejo Nacional de Periodismo (CNP), institución en la que conviven gremios y asociaciones, medios de comunicación, facultades y escuelas de comunicación social. El CNP cuenta con un Comité de Ética Periodística, un órgano de autorregulación sobre la labor que efectúan los medios que integran el consorcio.

No existe en Panamá una ley de prensa que reglamente la profesión periodística; sin embargo, para acceder a cargos en organismos de la administración pública se requiere el visto bueno — una especie de idoneidad profesional— que puede ser expedido por el CONAPE o por el Sindicato de Periodistas de Panamá. Para trabajar en empresas privadas esta idoneidad no es requerida. Tampoco es exigido un título profesional universitario para ejercer la profesión.

## **10. Dimensión C: Violencia e Impunidad**

Esta fue la dimensión peor valorada por los expertos consultados para la realización de este informe, vinculándola con la persecución de medios y periodistas, y con las acciones de todos los entornos.

El largo proceso penal seguido en contra del expresidente Ricardo Martinelli, acusado por la interceptación ilegal de comunicaciones que entre otras personas afectó también a periodistas, recibió una amplia cobertura informativa. Esta originó que medios, periodistas, caricaturistas, tuiteros, empresarios, e incluso articulistas de opinión de distintos medios impresos y radioeléctricos, fuesen demandados, civil y penalmente, por el exmandatario (Agencia EFE, 2019).

Las sumas reclamadas en estos casos fueron sumamente altas, pues la legislación no establece topes en sus montos. Una sola empresa de medios, la Corporación La Prensa S.A (Corprensa), recibió demandas civiles y penales por difamación que ascendieron a 85 millones de dólares en compensación. Todos los juicios que enfrenta Corprensa son de figuras públicas y ex funcionarios del gobierno que afirman que su reputación ha sido dañada. De estas demandas, la mayoría han sido promovidas por el expresidente Ricardo Martinelli (Quijano, 2020).

Además de la posible generación de autocensura, las demandas de esta naturaleza, de tan altos montos, ponen en peligro la estabilidad financiera de los medios. La legislación panameña igualmente permite el congelamiento de activos de algunos medios, como los impresos y digitales, no así los radioeléctricos, una medida que, de aplicarse, podría paralizar la operación continua e ininterrumpida de los medios.

Medios y organizaciones de periodistas, así como FDLC, consideran a estas acciones como un tipo de hostigamiento judicial dirigido a promover la censura y la autocensura. Aunque no todas, varias de estas denuncias han sido desestimadas o archivadas posteriormente por los jueces de garantías, con diversos alegatos: no fue posible establecer la posible comisión de un delito; los supuestos delitos habían prescrito; las acciones señaladas no constituían hecho punible; o no se había podido identificar, en el caso de un tuitero, la identidad de este (Redacción de La Prensa, 2020).

El 9 de agosto de 2019, el tribunal de juicio declaró al expresidente Martinelli no culpable de los cargos que se le imputaban y ordenó su liberación inmediata (BBC, 2019). Los querellantes y los abogados del exmandatario presentaron un recurso de casación. Los supuestos afectados por los llamados “pinchazos” en la búsqueda de revertir la decisión; y la defensa para que la moción no sea admitida. La decisión deberá ser tomada por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. A la fecha de redacción de este texto, el polémico caso sigue en curso.

## **11. Dimensión D: El Control de los Medios**

Aunque no ha habido cierres, confiscaciones o expropiaciones de medios de comunicación, en el contexto de una serie de reportajes publicados por medios del grupo EPASA (*Panamá América, Crítica y Día a Día*), que cuestionaban el comportamiento de la Procuradora de la Nación, voceros del Grupo denunciaron que el Ministerio Público ejercía presión indebida y que le negaba el acceso a información pública (Redacción Día a Día, 2019). El Ministerio Público acusó al grupo de desinformar para hacerle daño a la imagen de la institución. Periodistas del diario *Panamá-América*, fueron irrespetados por algunos fiscales quienes se negaron a concederles entrevistas. En respuesta a una filtración, que advertía sobre un posible allanamiento al grupo (Panamá América, 2019), la Procuraduría emitió un comunicado que lo desmentía. Este no se produjo.

En Panamá no existen mecanismos que persigan el control indirecto de medios, como bloqueos de plataformas de medios digitales, presiones a intermediarios tecnológicos o sobre proveedores de los insumos necesarios para la recolección, elaboración o difusión de información periodística.

## **12. El futuro: ¿Hacia dónde va Panamá?**

El lapso de la primera edición del ICH abarca el primer año de un nuevo gobierno en Panamá, un año que, en circunstancias normales, podría considerarse lo que algunos analistas denominan el de *la luna de miel*, cuando los medios, en líneas generales, se mantienen a la expectativa de lo que serán las actuaciones de los poderes públicos. En este caso, antes de cumplir el primer año de gestión, se produjo un hecho de carácter excepcional como la pandemia generada por la COVID-19, la cual generó la imposición de duras medidas de emergencia.

En Panamá, al igual que en otros países de la región, las restricciones producto de la emergencia sanitaria aceleraron la profundización de una crisis económica que ya venía siendo percibida por la población. Según un informe del Fondo Monetario Internacional (2020), el producto interno bruto del país se contrajo el 18 por ciento en 2020, comparado con el año 2019, y la tasa de desempleo pasó del 7 por ciento en agosto de 2019, al 18,5 por ciento en septiembre de 2020.

Como consecuencia de este desmejoramiento económico, al igual que las crecientes denuncias de corrupción, el descontento social se ha hecho sentir y, en su cobertura, las libertades de expresión y de prensa comenzaron a ser lesionadas.

El 29 de octubre de 2020 —apenas ocho días después de la presentación del ICH y de que el presidente de Panamá, Laurentino Cortizo Cohen, firmase las Declaraciones de Salta y de Chapultepec—, agentes de la policía nacional detuvieron al periodista Juan Cajar, de *La Estrella de Panamá*, mientras cubría acciones de protesta en las inmediaciones del Palacio Legislativo (Carrasquilla, 2020)

Según un comunicado emitido por el ente del Ministerio de Seguridad, el reportero había sido detenido por encontrarse entre el grupo de jóvenes manifestantes y no portar una identificación visible, como el resto de los periodistas que cubrían los hechos; no obstante, videos que circularon por redes sociales, y que fueron difundidos por *La Estrella de Panamá*, desmintieron esa versión (Redacción La Vanguardia, 2020).

El grupo de jóvenes que convocó esa movilización lo hizo para protestar por la distribución de recursos propuesta por la Asamblea Nacional, una institución que ha sido cuestionada por hechos de corrupción y algunos de cuyos miembros, de acuerdo con los expertos consultados para la elaboración del ICH han manifestado comportamientos que constituyen una amenaza a las libertades de expresión y de prensa. En esta oportunidad, sin embargo, las restricciones a la prensa provinieron del órgano Ejecutivo, a través de un ente del ministerio de Seguridad Pública que, finalmente, desistió de los cargos de “alteración del orden público” que había hecho en contra del reportero (Coriat, 2020).

Luego del desistimiento, el editor de *La Estrella de Panamá*, quien también ejerce la vicepresidencia de la SIP, ponderó como positiva la acción de la fuerza pública; no obstante, en un comunicado, los gremios periodísticos y asociaciones de prensa hicieron notar que, aunque el presidente Laurentino Cortizo había solicitado la inmediata liberación de Cajar, “la orden no fue inmediatamente acatada por el director de la Policía Nacional” (Cárdenas, 2020).

Esta afirmación resuena con las reflexiones de Rendón (2020), investigador del CIEPS, quien alerta sobre el papel protagónico de control que se les ha dado a las fuerzas de seguridad en medio de la pandemia, y a la vez llama la atención sobre las garantías en el ejercicio de los derechos fundamentales, cuyo descuido significaría el descuido mismo de la democracia.

En diciembre de 2020, apenas dos meses después de la detención de Cajar, Bienvenido Velasco, fotorreportero de la *Agencia de Noticias EFE*, fue agredido por agentes de la Policía Nacional cuando cubría una protesta en la cual resultaron detenidos 27 jóvenes, entre ellos, 4 menores de edad (Testa, 2020).

Organizaciones que agrupan periodistas y medios de comunicación, así como la representación de la SIP en el país, repudiaron estos hechos y destacaron que estas agresiones por parte de la fuerza pública demostraban un patrón de comportamiento ante la cobertura periodística que demandaba firmeza y ejemplaridad en su investigación y sanciones.

### **13. Colofón: Los compromisos de Panamá**

En su artículo diecinueve, la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>1</sup> establece la necesidad de proteger la libertad de expresión como un derecho fundamental. De la misma forma, en su artículo décimo tercero, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969), conocida como el Pacto de San José, consagra los derechos a la libertad de pensamiento y de expresión.

El derecho a la libertad de expresión, sin embargo, no solo es un derecho humano que debe ser protegido, sino que constituye un cimiento para la democracia, pues solo a través del pleno ejercicio de la libertad de expresión e información, que garantiza la libre circulación de ideas, es posible la defensa de otros derechos fundamentales.

Es el pleno ejercicio de las libertades de expresión y de prensa lo que posibilita el escrutinio y el control de la gestión pública, la deliberación pública informada y la vigilancia del poder o de las presiones que pudiesen ejercer los intereses corporativos sobre los gobiernos que administran el Estado.

Al inicio de su mandato, en septiembre de 2019, el presidente de Panamá se reunió con los miembros del Consejo Nacional de Periodismo, quienes destacaron que esa visita era la primera en producirse en una década. En este encuentro, el primer mandatario “se comprometió a cumplir con los principios universales de una prensa libre y libertad de expresión, tal como establece la Declaración de Chapultepec, promovida por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y suscrita por Panamá” (Presidencia de la República de Panamá, 2019)

Un año después, el 21 de octubre, el Jefe del Estado panameño firmó esta Declaración, junto con la de Salta, con uno de los Lápices Inmortales hechos por la SIP a propósito de una campaña que, además de honrar la vida de más de 500 periodistas asesinados en las últimas décadas en América, busca crear conciencia acerca de la necesidad de garantizar su protección y de salvaguardar las libertades de expresión y de prensa en la región.

---

<sup>1</sup> <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

En ese acto, el vicepresidente de la SIP destacó que había sido Cortizo Cohen, durante su gestión como ministro de Estado en el año 2005, quien había firmado el proyecto de ley que finalmente derogó las denominadas leyes mordaza promulgadas durante la dictadura.

El artículo 4° de la Declaración de Chapultepec reza textualmente:

“El asesinato, el terrorismo, el secuestro, las presiones, la intimidación, la prisión injusta de los periodistas, la destrucción material de los medios de comunicación, la violencia de cualquier tipo y la impunidad de los agresores, coartan severamente la libertad de expresión y de prensa. Estos actos deben ser investigados con prontitud y sancionados con severidad.”

De acuerdo con la Encuesta Gallup del mes de mayo de 2021, para el 66% de los consultados la situación económica de Panamá está peor o mucho peor que hace un año, y el desempleo constituye su principal preocupación (Redacción Epasa, 2020). En julio de 2021, el Presidente de Panamá rindió su informe anual a la nación al concluir su segundo año de gestión. Lo hizo en un Palacio Legislativo custodiado por la policía debido a una jornada de protesta protagonizada por gremios de trabajadores, estudiantes, docentes, campesinos y ambientalistas.

En este contexto, el de una crisis económica y social que pudiera agudizarse en los meses por venir causando más movilizaciones, vale la pena subrayar una recomendación hecha por Quirós en cuanto a la necesidad de intensificar la capacitación de los uniformados en la forma en que deben ser atendidas las protestas pacíficas y, en general, en materia de derechos humanos. Este llamado pudiera extenderse a otros funcionarios que, en ocasiones, ejercen acciones para impedir la cobertura de asuntos de interés público, como destaca el ICH.

Además de las Declaraciones de la SIP, refrendadas por el Jefe del Estado, se debe recordar que, formalmente, las disposiciones relativas a las libertades de expresión y de prensa establecidas en el artículo décimo tercero de la Convención Americana sobre Derechos Humanos son de obligatorio cumplimiento por parte de los Estados que la han ratificado, entre los que se cuenta Panamá.

## **14. Referencias**

Agencia EFE. (2019). Un expresidente de Panamá demanda a radio del Grupo Prisa por 5 millones dólares. Qué pasa mi gente. Recuperado de <https://charlotte.quepasanoticias.com/noticias/mundo/internacional/un-expresidente-de-panama-demanda-a-radio-del-grupo-prisa-por-5>

Álvarez, R. (2019). Martinelli: 50 querellas por calumnia. Metro Libre. Recuperado de <https://www.metrolibre.com/nacionales/146688-martinelli-50-querellas-por-calumnia.html>

Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. (2020). Propuestas Compromisos del Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto Panamá. ANTAI. Recuperado de <https://www.antai.gob.pa/propuesta-compromisos/>

Banco Mundial. (2020). Panamá: panorama general. Panamá. Banco Mundial. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview#1>

Batista, J. (2020). Zulay Rodríguez acusa a Mauricio Valenzuela de violar una medida de protección. La Prensa. Recuperado de <https://www.prensa.com/politica/zulay-rodriguez-acusa-a-mauricio-valenzuela-de-violar-medida-de-proteccion/>

BBC News Mundo. (2019). Ricardo Martinelli: un tribunal declara "no culpable" a expresidente de Panamá por caso de escuchas telefónicas y ordena su liberación. BBC News Mundo. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49301623>

Botero, C., Guzmán, F., Jaramillo, S., Gómez, S. (2017). El derecho a la libertad de expresión (pp. 148–172). Bogotá: Universidad de Los Andes - De Justicia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Recuperado de <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/El-derecho-a-la-libertad-de-expresi%C3%B3n-PDF-FINAL-Julio-2017-1-1.pdf>

Bustamante, A. (2019). Asamblea Nacional retira del pleno acto de reforma constitucional. La Prensa. Recuperado de <https://www.prensa.com/impres/panorama/asamblea-retira-del-pleno-acto-de-reforma-constitucional/>

Bustamante, A. (2020). Asamblea también plantea cambios a la Ley de Transparencia. La Prensa. Recuperado de <https://www.prensa.com/impres/panorama/an-tambien-plantea-cambios-a-la-ley-de-transparencia/>

Cárdenas, H. (2020). Se pospone la audiencia al periodista Juan Cajar, porque la juez tenía cita médica; director de la Policía no atendió orden de Cortizo. La Prensa. Recuperado de: <https://www.prensa.com/sociedad/periodista-que-fue-detenido-cuando-daba-cobertura-a-protestas-acude-ante-juez-de-paz/>

Carrasquilla, M. (2020). Periodista de 'La Estrella' Juan Cajar es detenido por cubrir protesta en la Asamblea. La Estrella de Panamá. Recuperado de <https://www.laestrella.com.pa/nacional/201029/201030-periodista-estrella-juan-cajar-detenido-cubrir-protesta-asamblea>

CIEPS. (2020). Impacto del coronavirus sobre la conducta y la opinión pública (II). [https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2020/11/encuesta\\_covid2\\_junio.pdf](https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2020/11/encuesta_covid2_junio.pdf)

Coriat, A. (2020). Policía retira los cargos contra periodista Juan Cajar. La Estrella de Panamá. Recuperado de <https://www.laestrella.com.pa/nacional/201103/policia-retira-cargos-periodista-juan>

EFE Servicios. (2019). Escándalo de los "VarelaLeaks" constatan la vulnerabilidad de WhatsApp. La Estrella de Panamá. Recuperado de <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/191109/escandalo-varelaleaks-constatan-vulnerabilidad-whatsapp>

Fondo Monetario Internacional (2020). Panamá: Declaración Final de la Misión Virtual de Consulta del Artículo IV de 2021. Recuperado de <https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/05/17/mcs-051721-panama-staff-concluding-statement-for-the-virtual-2021-article-iv-consultation-mission>

Fundación para la Libertad Ciudadana. (2019). El derecho de acceso a la información pública y la repartición de bienes públicos. Panamá: Fundación para la Libertad Ciudadana. Recuperado de <https://www.libertadciudadana.org/comunicado/966/>

Fundación para la Libertad Ciudadana (2020). Panamá baja su calificación en el índice de percepciones de la corrupción 2019. Panamá: Fundación para la Libertad Ciudadana. Recuperado de <https://www.libertadciudadana.org/comunicado/panama-baja-su-calificacion-en-el-indice-de-percepciones-de-la-corrupcion-2019/>

González, E. (2019 a). Renuncia procuradora de Panamá en medio de escándalo por los «Varelaleaks». CNN. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2019/11/13/alerta-renuncia-procuradora-de-panama-en-medio-de-escandalo-por-los-varela-leaks/>

González, E. (2019 b). Preocupación por propuesta sobre la libertad de expresión en la reforma constitucional. TVN Noticias. Recuperado de [https://www.tvn-2.com/nacionales/Preocupacion-propuesta-libertad-expresion-constitucional\\_0\\_5424207622.html](https://www.tvn-2.com/nacionales/Preocupacion-propuesta-libertad-expresion-constitucional_0_5424207622.html)

González, E. (2020). El presidente de Panamá, Laurentino Cortizo, llega a dos años de mandato en medio de protestas. CNN. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2021/07/02/panama-cortizo-dos-anos-mandato-protestas-orix/>

González Pinilla, J. (2019). Lotería publica la identidad de billetteros; directora deroga polémica resolución. Panamá: La Prensa. Recuperado de <https://www.prensa.com/sociedad/loteria-publica-la-identidad-de-billetteros/>

Gordón, I. (2019). Encuestas políticas se publicarán hasta 48 horas antes de las elecciones. La Estrella de Panamá. Recuperado de <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/190226/48-encuestas-politicas-publicaran>

Luna, Clara Inés (2014). Concentración del sistema de medios de comunicación en Panamá y sus relaciones con el poder económico y político. Comunicación y Sociedad No. 22 (179-210). Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34631112008>

Ministerio de la Presidencia. (2019). Presidente Cortizo Cohen se reúne con integrantes del Consejo Nacional de Periodismo. Ministerio de la Presidencia. Recuperado de <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Presidente-Cortizo-Cohen-se-reune-con-integrantes-del-Consejo-Nacional-de-Periodismo->

Ministerio Público (2016). Texto único del Código Penal de la República de Panamá (comentado) (p. 138). Panamá.

Noriega, R. (2020). Leyes no facilitan despilfarro de fondos. La Prensa. Recuperado de <https://www.prensa.com/impresia/panorama/leyes-no-facilitan-despilfarro-de-fondos/>

Organización de Estados Americanos (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto De San José). Recuperada de [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

Panamá América. (2019). Procuradora Porcell planea allanar EPASA. Panamá América. Recuperado de <https://www.panamaamerica.com.pa/judicial/procuradora-kenia-porcell-planea-allanar-epasa-1144411>

Presidencia de la República de Panamá. (2019). Presidente Cortizo Cohen se reúne con integrantes del Consejo Nacional de Periodismo. Panamá: Oficina de Prensa. Recuperado de <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Presidente-Cortizo-Cohen-se-reune-con-integrantes-del-Consejo-Nacional-de-Periodismo->

Quijano, D. (2020). Legal intimidation takes new form in Latin America. Financial Times. Recuperado de <https://www.ft.com/content/1b30b9c7-e320-4004-b25b-a83690fd4b7a>

Redacción Día a Día. (2019). Procuradora Kenia Porcell dice que no quiere allanar Día a Día. Día a Día. Recuperado de <https://www.diaadia.com.pa/el-pais/procuradora-kenia-porcell-dice-que-no-quiere-allanar-dia-dia-358586>

Redacción El Siglo. (2019). Gremios de Periodismo se pronuncian contra insultos y ataques de diputados. El Siglo. Recuperado de <http://elsiglo.com.pa/panama/gremios-periodismo-pronuncian-contrainsultos-ataques-diputados/24143316>

Redacción de La Prensa. (2019 a). La procuradora Porcell presenta querrela penal contra Zulay Rodríguez. La Prensa. Recuperado de [https://www.prensa.com/judiciales/procuradora-Porcell-presenta-Zulay-Rodriguez\\_0\\_5377712194.html](https://www.prensa.com/judiciales/procuradora-Porcell-presenta-Zulay-Rodriguez_0_5377712194.html)

Redacción de La Prensa. (2019 b). CNP, preocupado por ataques de la diputada Zulay Rodríguez contra 'La Prensa'. La Prensa. Recuperado de [https://www.prensa.com/sociedad/CNP-diputada-Zulay-Rodriguez-Prensa\\_0\\_5378462149.html](https://www.prensa.com/sociedad/CNP-diputada-Zulay-Rodriguez-Prensa_0_5378462149.html)

Redacción de La Prensa. (2020). Deciden archivar querrelas presentadas por el expresidente Martinelli contra Ledezma, Planells y Eisenmann. La Prensa. Recuperado de <https://www.prensa.com/judiciales/juez-mantiene-decision-de-archivar-querella-del-expresidente-martinelli-contramariela-ledezma/>

Redacción Epasa (2020). Desempleo, la principal preocupación a nivel familiar del panameño. Panamá América. Recuperado de <https://www.panamaamerica.com.pa/politica/desempleo-la-principal-preocupacion-nivel-familiar-del-panameño-1187412>

Redacción La Vanguardia (2020). HRW cuestiona a Panamá por "encubrir" a Policía tras detención de periodista. La Vanguardia. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/politica/20201030/4982435830/hrw-cuestiona-a-panama-por-encubrir-a-policia-tras-detencion-de-periodista.html>

Rendón, S. (2020). Represión y militarización en América Latina durante la pandemia. CIEPS. Recuperado de: <https://cieps.org.pa/represion-y-militarizacion-en-america-latina-durante-la-pandemia/>

Reyes, G. (2020). Cortizo firma la Declaración de Chapultepec y la de Salta sobre la libertad de expresión en la era digital. La Prensa. Recuperado de <https://www.prensa.com/politica/cortizo-firma-la-declaracion-de-chapultepec-y-la-de-salta-sobre-la-libertad-de-expresion-en-la-era-digital/>

Sociedad Interamericana de Prensa. (2020). Índice Chapultepec de Libertad de Expresión y Prensa. Recuperado de <http://www.indicedechapultepec.com/indice/10/informes.pdf>

Testa, M. (2020). Repudian represión policial contra periodistas, segundo caso en menos de dos meses. La Estrella de Panamá. Recuperado de:

<https://www.laestrella.com.pa/nacional/201217/repudian-represion-policial-periodistas-segundo-caso-dos-meses>

Urribarri, R. (2020 a). Medios digitales y periodismo: retos para la democracia en Panamá. Agenda Pública El País. Recuperado de <http://agendapublica.elpais.com/medios-digitales-y-periodismo-retos-para-la-democracia-en-panama/>

Urribarri, R. (2020 b). Coronavirus y desigualdad digital. CIEPS. Recuperado de [https://cieps.org.pa/coronavirus\\_y\\_desigualdad\\_digital/](https://cieps.org.pa/coronavirus_y_desigualdad_digital/)

Vega Loo, M. (2019). Hay que saber quiénes están haciendo las filtraciones, dice presidente de la Cciap. La Prensa. Recuperado de [https://www.prensa.com/sociedad/saber-haciendo-filtraciones-presidente-Cciap\\_0\\_5442955653.html](https://www.prensa.com/sociedad/saber-haciendo-filtraciones-presidente-Cciap_0_5442955653.html)

Vega Loo, M. (2020). Funcionarios amenazan a Mauricio Valenzuela con retirarlo de los predios del Legislativo. La Prensa. Recuperado de <https://www.prensa.com/politica/funcionarios-de-la-asamblea-amenazan-a-mauricio-valenzuela-con-retirarlo-de-los-predios-del-legislativo/>