

## **Panamá**

### **Baja restricción, acoso judicial, opacidad y hostilidad mediática**

#### **Resumen ejecutivo**

Aunque permanece dentro de la franja de países de baja restricción para el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa, Panamá baja dos escaños y 3,5 puntos porcentuales en la clasificación de este periodo, y se ubica en el octavo lugar, a un renglón de aquellos con restricciones. El lapso analizado fue un periodo preelectoral, marcado además por amplias movilizaciones sociales en las que se produjeron agresiones a los trabajadores de la prensa, manifestaciones de hostilidad mediática y se mantuvo la opacidad estatal y el acoso judicial contra medios y comunicadores.

#### **Introducción**

Dos eventos de singular importancia marcaron el periodo que se analiza: las amplias protestas sociales producidas a finales del año 2023 durante las cuales hubo manifestaciones de hostilidad hacia medios y periodistas; y los comicios generales de mayo del 2024 en los cuales se renovaron todos los cargos de elección popular para el quinquenio 2024-2029. No obstante las situaciones que por momentos resultaron críticas, prevalecieron, aunque disminuidas, las garantías para el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa.

Durante las movilizaciones sociales, motivadas por la aprobación apresurada que realizó la Asamblea Nacional de un contrato-ley que otorgaba una concesión de largo plazo para explotar la mayor mina de cobre a cielo abierto de Centroamérica, refrendada con celeridad por el jefe del Estado (Monsalve, 2023a), se produjeron agresiones físicas en contra de periodistas por parte de funcionarios policiales, pero también muestras de hostilidad hacia la prensa por parte de los manifestantes (Infobae, 2023).

Por su parte, el proceso electoral se desarrolló en medio de las tensiones derivadas de la incertidumbre en cuanto a la participación del candidato presidencial de una de las alianzas que concurren al torneo, pues su abanderado, habiendo sido condenado por lavado de activos, y, por lo tanto, inhabilitado para ejercer cargos públicos (Aparicio y Vega, 2024), buscó refugio en la embajada de Nicaragua (Coriat, 2024). La sustitución de esta candidatura, cuya definición se produjo apenas dos días antes de la fecha de la elección (*France 24*, 2024), ocasionó altibajos en la cobertura de esta oferta electoral.

Al igual que en 2023, este año Panamá aparece ubicado en la franja superior, correspondiente a los países con bajas restricciones para el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa. No obstante, en esta oportunidad ocupa el octavo lugar con 61,73 puntos de cien posibles; esto es, dos escaños y 3,51 puntos porcentuales menos que el periodo pasado en el que ocupó el sexto lugar con 65,24 puntos, a un renglón de pertenecer al grupo de países con restricciones.

La clasificación obtenida a partir de la consulta hecha a los expertos da cuenta de la situación y de los hechos descritos en los párrafos iniciales, que además se produjeron en el transcurso de un año preelectoral, durante el cual también hubo denuncias sobre transgresiones a disposiciones del código electoral relativas a las llamadas “campañas sucias” o desinformativas, al igual que sobre la distribución discrecional de la pauta publicitaria del gobierno e instituciones estatales autónomas entre medios afines al discurso oficial.

## **Análisis de los resultados**

### **Entorno ejecutivo**

El entorno ejecutivo presenta una influencia moderada en situaciones desfavorables a la libertad de expresión, con un total de 2,81 puntos. Su impacto más alto corresponde a la dimensión relativa a una Ciudadanía Informada y Libre de Expresarse, la cual reporta una influencia moderada con 3,63 puntos, el mayor de todos los puntajes que registra Panamá. Las otras dos dimensiones correspondientes a Violencia e Impunidad contra Periodistas y Medios, y al Control de Medios y Periodismo, registran una influencia leve de 2,50 y 2,29 puntos, respectivamente.

En el contexto de un año preelectoral, signado por críticas severas en cuanto al manejo de los fondos públicos, uno de los hechos más notorios del periodo estuvo relacionado con los efectos derivados de la Resolución 71, publicada en la *Gaceta Oficial* en agosto de 2021, que limitó por una década el acceso a las actas del Consejo de Gabinete.

La mencionada medida gubernamental siguió siendo objeto de críticas por parte de medios y periodistas, pues operó como una barrera de acceso a la información de carácter público, un derecho garantizado en la Ley de Transparencia vigente desde 2002, y necesaria para poder apoyar las denuncias sobre múltiples casos de corrupción, un problema sistémico del país (Peralta, 2024), y central dentro de las preocupaciones de la población panameña, según las encuestas (Valecillos, 2024). La negativa de entes oficiales de cumplir con esta ley también levantó cuestionamientos (Palm, 2024a).

De este periodo también sobresalen las controversias por el aumento y distribución selectiva de la pauta publicitaria oficial (Morales Gil, 2023), la cual, según reportes, estuvo dirigida a promocionar el cuestionado contrato entre el Estado panameño y la empresa minera, así como los supuestos logros de la gestión presidencial a punto de concluir.

### **Entorno legislativo**

El entorno legislativo le sigue en influencia al Poder Ejecutivo, con un total de 2,79 puntos para una influencia moderada. Todas las dimensiones, con excepción de la relativa al Control de Medios y Periodismo con 2,50 puntos e influencia leve, tienen una influencia moderada. La dimensión Ciudadanía Informada y Libre de Expresarse acumula 3,29 puntos, y la correspondiente a Violencia e Impunidad contra Periodistas y Medios registra 2,58 puntos.

Aunque la Asamblea Legislativa no promulgó leyes para limitar la libertad de expresión, de acuerdo con los expertos consultados es una institución emblemática en cuanto a la opacidad de la información pública. De acuerdo con el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, el panameño es el Parlamento más opaco en cuanto a la dimensión de Presupuesto y Gestión Administrativa. De acuerdo con los análisis realizados por la ONG Libertad Ciudadana, el capítulo panameño de Transparencia Internacional, “la comisión de

presupuesto es especialmente opaca en sus deliberaciones y mucha de su documentación interna no es publicada. Además, no existe un desglose detallado y justificación del presupuesto del Órgano Legislativo” (Libertad Ciudadana, 2023).

Según esta organización civil, para que los medios y periodistas puedan brindar información de calidad, la institución legislativa, cuyo presupuesto se abulta gestión tras gestión, debería ofrecer informes periódicos sobre el uso de estos fondos, el personal que contrata, los gastos en los que incurren los funcionarios, entre otros asuntos. Una tarea con la que se encuentra en dilatada mora.

## **Entorno judicial**

El Poder Judicial es el que registra el menor grado de influencia desfavorable a la libertad de prensa, aunque las decisiones que de él emanan, con base en la aplicación del Código Penal, impactan las libertades de prensa y expresión.

Con un total general de 1,79 puntos, su influencia es calificada como leve en todas las dimensiones. Al igual que los otros entornos, el mayor impacto se refleja en la dimensión Ciudadanía Informada y Libre de Expresarse, con dos puntos. La dimensión correspondiente a Violencia e Impunidad contra Periodistas y Medios alcanza 1,79 puntos, y el Control de Medios y Periodismo registra 1,58 puntos.

Este entorno está marcado por la aplicación del Código Penal que tipifica la injuria y la calumnia como delitos en contra del honor, y se consideran casos agravados cuando se cometen a través de un medio de comunicación social oral, escrito, o utilizando un sistema informático. El Código Penal dispone sanciones que van de seis a doce meses de prisión o su equivalente en días-multa en las injurias, y de doce a dieciocho meses de prisión o su equivalente en días-multas, en las calumnias. (Ministerio Público, 2016). Aunque existe ausencia de pena cuando se trata de servidores públicos, no se excluye la responsabilidad civil, por lo cual las sanciones previstas son de naturaleza pecuniaria y las demandas civiles no tienen topes en sus montos (Botero Marino *et al.*, 2017).

Los expertos consultados para la realización del Índice criticaron con severidad los procedimientos judiciales que, con base en estas disposiciones del código penal, se interponen para silenciar medios y periodistas, lo que supone una forma de acoso judicial. De acuerdo con la legislación, cuando se produce una demanda por daños y perjuicios, antes de que se haya dictado una sentencia favorable, el demandante puede promover el congelamiento de los activos de los medios, secuestrar los bienes de sus directivos y/o periodistas, o intervenir en la administración de las empresas mediáticas. Aunque no es el único, destaca el caso de la empresa editora del diario *La Prensa* que mantiene un poco más del millón de dólares congelados preventivamente en un proceso que se ha extendido por más de diez años (Palm, 2023).

Otro caso vinculado con este entorno es la sentencia confirmada en segunda instancia, que puede ser apelada ante la Corte Suprema de Justicia, en contra de Eduardo Narváez (conocido como Edunar54 en sus redes sociales) por las presuntas lesiones psicológicas causadas a la exprocuradora general de la nación Kenia Porcell por sus publicaciones en la red social Instagram. El Ministerio Público solicitó una pena de ocho años de prisión para Narváez (Díaz, 2024).

En el Poder Legislativo se han presentado proyectos de ley o reformas al Código Penal dirigidos a proteger a medios y periodistas. Algunas de las solicitudes son la incorporación del amparo contra el acoso procesal, la despenalización de la calumnia y la injuria, y la inclusión

del concepto de real malicia como prueba necesaria para la determinación de responsabilidades civiles (Testa, 2023). Hasta la fecha, ninguna ha sido discutida.

## **Las dimensiones**

### **Ciudadanía Informada y Libre de Expresarse**

#### **Subdimensiones: flujo de información, libre expresión y actuación del Estado ante la desinformación**

De un máximo teórico de treinta puntos, la dimensión Ciudadanía Informada y Libre de Expresarse obtuvo 15,15 puntos. La subdimensión que aparece más afectada es la relativa al flujo de Información con 6,13 puntos. Le siguen las de libre expresión y la actuación del Estado sobre la desinformación, con 5,63 y 3,38 puntos respectivamente.

De acuerdo con las personas consultadas, la mayor influencia sobre esta dimensión proviene del Poder Ejecutivo, que marcó 3,63 puntos, para una influencia moderada. El Legislativo, con 3,29 puntos, también aparece con el mismo grado de influencia; el Judicial, por su parte, marca una influencia leve, con solo dos puntos.

En diversos foros y escenarios, individualidades, instituciones y gobiernos han manifestado su inquietud ante el deterioro de las libertades de expresión y de prensa en Panamá (Embajada de Estados Unidos en Panamá, 2023). Las restricciones para el acceso a la información pública promovidas por el Poder Ejecutivo y el comportamiento de instituciones como la Asamblea Nacional, han generado serias preocupaciones. Asimismo, las resistencias a discutir la modificación del Código Penal cuyas disposiciones a menudo se usan como vía para ejercer presiones indebidas contra medios y periodistas.

En este entorno destacan las dificultades para la obtención de información de carácter público, vital para el ejercicio de un periodismo de calidad. Cuando se han realizado, no han sido atendidos los llamados a la autoridad que debe velar por la transparencia y el acceso a la información pública (Palm, 2024b); un ejemplo es el sonado caso de los auxilios económicos (*Agencia EFE*, 2024) del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), que fueron otorgados a familiares de funcionarios.

Asimismo, aunque incipientes, se han detectado campañas de influencia o desinformación en redes sociales (Facebook e Instagram), especialmente dirigidas en contra de dos candidatos presidenciales en el marco de la campaña electoral; en ellas se advirtió el uso de herramientas de inteligencia artificial. Las investigaciones están lejos de precisar a sus responsables. A pesar de que el órgano electoral pidió a la empresa Meta su desactivación, ello no ocurrió (Salcedo *et al.*, 2024).

### **Violencia e Impunidad contra Periodistas y Medios**

#### **Subdimensiones: protección, actuación contra la persecución y contra la impunidad**

De cuarenta puntos posibles, la dimensión Violencia e Impunidad contra Periodistas y Medios obtuvo 10,99 puntos. La subdimensión que aparece más afectada es la referente a la impunidad, con ocho puntos. Le siguen la referente a la persecución, y a la protección, con 3,07 y 0,38 puntos respectivamente. De acuerdo con las personas consultadas, esta dimensión

registra una influencia moderada del entorno legislativo y leve de los entornos ejecutivo y judicial, con 2,50 y 1,79 puntos, respectivamente.

Durante las protestas que se produjeron en noviembre de 2023, un reportero gráfico — perteneciente a una organización ambiental— que las documentaba perdió un ojo presumiblemente a causa del disparo de un agente de la Policía Nacional. La institución negó su participación, pero el comunicador hizo la denuncia penal (Monsalve, 2023b). El caso aún está impune.

Otros hechos en contra de medios y periodistas tuvieron lugar durante estas protestas (Sindicato de Periodistas de Panamá, 2023), y en medio de la campaña electoral. Grupos de manifestantes hostigaron a reporteros en el ejercicio de sus funciones, tildándolos de “vendidos”, y el sindicato más importante del país promovió acciones de intimidación en las instalaciones de una planta televisora (*SwissInfo*, 2023). Reporteros de televisión fueron agredidos, cuando cubrían el primer debate presidencial, por miembros de ese sindicato que favorecía a una de las candidatas a la presidencia de la República (Sotillo, 2024).

Por otro lado, el ejercicio del periodismo en Panamá no enfrenta ningún tipo de restricciones. La colegiación no es obligatoria y los profesionales pueden unirse o no a las distintas organizaciones gremiales existentes. La profesión tampoco está regulada ni reglamentada. A pesar de la existencia de la carrera en varias universidades, el ejercicio periodístico no requiere título universitario.

## **Control de Medios y Periodismo**

### **Subdimensiones: control directo, control indirecto, ejercicio del periodismo**

La dimensión Control de Medios y Periodismo recibió un puntaje de 24,63 de treinta posibles. La subdimensión que aparece más afectada es la referente al control directo a medios, con 12,38 puntos. Le siguen el control del ejercicio del periodismo y el control indirecto a medios, con 6,25 y seis puntos, respectivamente. De acuerdo con la opinión expresada por los expertos consultados, todos los entornos mostraron una leve influencia en esta dimensión, siendo la más alta la del Poder Legislativo, con 2,50 puntos.

En cuanto al control directo, destaca el hecho de que la sentencia judicial emitida en el llamado caso New Business —relativa a la compra de la empresa Editora Panamá América, S.A. (Epsa)— incluye el decomiso de las acciones de esa empresa a favor del Estado, aunque hasta la redacción de este informe los medios de este grupo siguen publicando sin ningún problema.

En Panamá existe un espacio saludable para el emprendimiento digital. Un mapa de nuevos medios publicado por la Fundación Gabo (2024) dio como resultado la existencia de numerosos portales informativos generalistas y especializados, sobre todo gestionados por mujeres.

No hay registros de algún tipo de bloqueos de plataformas, ni se han denunciado presiones a los intermediarios tecnológicos o a los proveedores de los insumos necesarios para la recolección, elaboración o difusión de información periodística. Los cuestionamientos sobre el control de los medios de manera indirecta recaen en la asignación selectiva de la pauta publicitaria, específicamente por parte de los entes del Poder Ejecutivo o vinculados con este.

## Conclusiones

En líneas generales, causa preocupación el descenso de Panamá en el barómetro. La caída de dos escaños y la marcación de 3,51 puntos porcentuales menos con respecto al periodo anterior, colocan al país en el límite del grupo correspondiente a países con restricciones a las libertades de expresión y de prensa.

Las personas consultadas para la realización de este informe expresaron su preocupación por este panorama. Señalaron problemas persistentes, como el acoso judicial a medios y periodistas y la opacidad de los órganos del Estado, renuentes a cumplir con los deberes que les impone la ley de transparencia y de acceso a la información pública. Igualmente, causa preocupación la aparición de situaciones hostiles hacia medios y periodistas.

Un nuevo quinquenio gubernamental siempre abre expectativas. Se espera que problemas álgidos que fueron objeto de debates y promesas durante la campaña electoral, como la discusión y aprobación de una nueva normativa que rija la seguridad social, se produzcan en un clima de transparencia que permita informar con amplitud a la ciudadanía acerca de las diversas posiciones.

Asimismo, se aspira a que la nueva Asamblea Nacional, en la que ha entrado a jugar un papel importante una inédita bancada integrada por veinte diputados independientes, pueda impulsar con éxito las discusiones acerca de las reformas o leyes que promuevan el cese del acoso judicial, regulen la asignación de la pauta de publicidad estatal para garantizar la equidad en su distribución, así como una mayor transparencia en la administración del abultado presupuesto de esta institución.

Igualmente, constituye un anhelo que el conjunto de medios de comunicación y sus periodistas escuchen los reclamos de ciertos sectores que les demandan una mayor cobertura de los temas de su interés, una apertura que podría contribuir a minar los esfuerzos que comienzan a percibirse en medios y redes socio digitales, dirigidos a desacreditar a la industria mediática en su conjunto con los riesgos que ello supone para la democracia.

## Referencias

8 Lecciones Aprendidas de la Conferencia Magistral del Dr. Hernán Larraín Fernández y Presentación del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (ILTTL) 2023. (2023, abril 5). Libertad Ciudadana. <https://www.libertadciudadana.org/8-lecciones-aprendidas-iltl/>

Agencia EFE (2024, abril 10). Crece indignación en Panamá por repartición de auxilios del Ifarhu. Eco TV. <https://www.ecotvpanama.com/nacionales/crece-indignacion-panama-reparticion-auxilios-del-ifarhu-n5975894>

Aparicio, G. y Vega, M. (2024, marzo 4). Tribunal Electoral inhabilita a Ricardo Martinelli como candidato presidencial. La Estrella. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/tribunal-electoral-inhabilita-a-ricardo-martinelli-como-candidato-presidencial-YB6311919>

Botero Marino, C., Guzmán Duque, F., Jaramillo Otoya, S. y Gómez Upegui, S. (2017). El derecho a la libertad de expresión. Curso avanzado para jueces y operadores jurídicos en las Américas. Guía curricular y materiales de estudio. De Justicia.

Coriat, A. (2024, febrero 8). Martinelli se refugia en la embajada de Nicaragua. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/panama/politica/martinelli-se-refugia-en-la-embajada-de-nicaragua-DX6066555>

Díaz, Juan (2023, agosto 4). Declaran culpable al tuitero Edunar, por lesiones psicológicas en perjuicio de la exprocuradora Kenia Porcell. La Prensa. <https://www.prensa.com/judiciales/declaran-culpable-a-tuitero-edunar-por-lesiones-psicologicas-en-perjuicio-de-exprocuradora-kenia-porcell/>

Embajada de Estados Unidos en Panamá [@USEmbPAN]. (2023, octubre 9). Las recientes acciones de censura hacia periodistas y medios de comunicación son motivo de preocupación. Estos actos pueden socavar la democracia y el derecho a la información. [Tweet]. X. <https://x.com/USEmbPAN/status/1711452302375080109>

La Fundación Gabo y Google News Initiative lanzan El Hormiguero II: Mapa ampliado y tendencias de los medios nativos digitales latinoamericanos. (2024, mayo 30). Fundación Gabo. <https://fundaciongabo.org/es/recursos/publicaciones/la-fundacion-gabo-y-google-news-initiative-lanzan-el-hormiguero-ii-mapa>

Denuncian ataques contra la prensa local durante las protestas antiminería en Panamá. (2024, noviembre 9). Infobae. <https://www.infobae.com/america/agencias/2023/11/09/denuncian-ataques-contra-la-prensa-local-durante-las-protestas-antimineria-en-panama/>

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

Monsalve, M. (2023a, octubre 27). Protestas masivas en Panamá en rechazo a una concesión para explotar la mayor mina de cobre de Centroamérica. El País América. <https://elpais.com/america-futura/2023-10-27/protestas-masivas-en-panama-en-rechazo-a-una-concesion-para-explotar-la-mayor-mina-de-cobre-de-centroamerica.html>

Monsalve, M. (2023b, noviembre 9). Aubrey Baxter, el fotógrafo que perdió un ojo en las protestas en Panamá: “Lo que está sucediendo se compara con la dictadura”. El País América. <https://elpais.com/america-futura/2023-11-10/aubrey-baxter-el-fotografo-que-perdio-un-ojo-en-las-protestas-en-panama-lo-que-esta-sucediendo-se-compara-con-la-dictadura.html>

Morales Gil, E. (2023, septiembre 13). Avalan \$5 millones a la Presidencia para costear la publicidad del gobierno durante cuatro meses. La Prensa. <https://www.prensa.com/politica/avalan-5-millones-a-la-presidencia-para-costear-la-publicidad-del-gobierno-durante-cuatro-meses/>

Palm, M. (2023, noviembre 22). Se mantiene el secuestro millonario a Corprensa, promovido por Pérez Balladares. La Prensa. <https://www.prensa.com/judiciales/se-mantiene-el-secuestro-millonario-a-corprensa-promovido-por-perez-balladares/>

Palm, M. (2024a, abril 12) El Ifarhu y la Contraloría se burlan de la Antai y de la Ley de Transparencia. A Prensa. <https://www.prensa.com/politica/el-ifarhu-y-la-contraloria-se-burlan-de-la-antai-y-de-la-ley-de-transparencia/>

Palm, M. (2024b, abril 16). La Antai insiste: El Ifarhu debe revelar quiénes recibieron los auxilios económicos. <https://www.prensa.com/politica/la-antai-insiste-el-ifarhu-debe-revelar-quienes-recibieron-los-auxilios-economicos/>

Panamá: Corte Suprema declara constitucional candidatura de Mulino, favorito a la Presidencia. (2024, mayo 3). France 24. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20240503-panam%C3%A1-corte-suprema-considera-constitucional-candidatura-de-mulino-favorito-a-la-presidencia>

Peralta, J. (2023, febrero 6). Transparencia Internacional, ranking de corrupción: Así está Panamá. Telemetro. <https://www.telemetro.com/nacionales/transparencia-internacional-ranking-corrupcion-asi-esta-panama-n5963923>

Salcedo, A., Medina Uribe, P.; Peñarredonda, J.; Salgado, A.; y Lopera, D. (2024, mayo 3). Meta sabía de desinformación contra candidatos panameños pero no actuó. El Clip. <https://www.elclip.org/meta-operacion-desinformacion-candidatos-panama/>

Sindicato de Periodistas de Panamá [@scatoperiodista]. (2023, octubre 24). Comunicado al país, sobre la situación de los periodistas durante la cobertura de las protestas tras la aprobación del contrato minero. @FEPALC @FELAP\_org @OITnoticias @ONUPanama @Abdelfuentes @damapero @nmmontoto @fimer https://t.co/AiE72X8IWO [Tweet]. <https://x.com/scatoperiodista/status/1716804378651218269/photo/1>

Sotillo, S. (2024, febrero 26). Agreden a periodista, camarógrafo y delegados electorales en mediaciones del debate. Panorama Económico Panamá. <https://panoramaeconomicopma.com/locales/agreden-a-periodista-camarografo-y-delegados-electorales-en-medio-del-debate-presidencial/>

Denuncian ataques contra la prensa local durante las protestas antiminería en Panamá. (2023, noviembre 9). Swissinfo. <https://www.swissinfo.ch/spa/denuncian-ataques-contrala-prensa-local-durante-las-protestas-antimineria-en-panama/48967756>

Testa, M. (2023, enero 27). Iniciativa legislativa busca despenalizar calumnia y evitar embargos a periodistas. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/iniciativa-legislativa-busca-despenalizar-calumnia-AFLE485063>

Vallecillos, M. (2024). La corrupción, el tema que más preocupa a los panameños. Voz de América. <https://www.vozdeamerica.com/a/corrupcion-tema-preocupa-panamenos/7447536.htm>

