

# LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN COMO CONDICIÓN PARA LA DEMOCRACIA

*Breve repaso por la historia reciente de Panamá desde una perspectiva de derechos humanos, a propósito de la coyuntura electoral 2019.*

**RAMÓN BENJAMÍN**

PANAMÁ

*Ramón Benjamín, panameño, egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, con estudios en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales por el Programa Flacso Panamá. Ha trabajado en las áreas de derechos humanos y administración de justicia; en la investigación y preparación de informes temáticos y de país. Actualmente es investigador del Departamento de Investigaciones Académicas del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral.*



**De la coyuntura.** La libertad de expresión es una de las instituciones necesarias para una democracia. En la medida que exista, hace posible el intercambio de ideas, el debate y la comprensión de los asuntos políticos; la participación, la incidencia en el proceso de toma de decisiones sobre los temas de interés público y la competencia electoral.

En el marco de un concepto mínimo de democracia, la libertad de expresión comprende el derecho de todos los ciudadanos “a expresarse, sin peligro a un castigo severo, sobre asuntos políticos, definidos en sentido amplio; incluyendo la crítica de los cargos públicos, el gobierno, el régimen político, el orden socioeconómico y la ideología prevaleciente” (Dahl: 100).

Durante el desarrollo de este proceso electoral panameño para los comicios generales de mayo del 2019, el derecho

a la libertad de expresión ha estado presente en la discusión pública con motivo de una campaña en redes sociales, principalmente, en torno a la figura de la no reelección.

Frente a las posiciones expresadas por parte de la ciudadanía a través de medios de comunicación y redes sociales, interpelada directamente por miembros del Órgano Legislativo, el Tribunal Electoral emitió un pronunciamiento<sup>1</sup> en el marco de la legislación electoral vigente y el Pacto Ético Digital<sup>2</sup>.

El pronunciamiento desarrolla el derecho constitucional a emitir libremente el pensamiento, en el ámbito electoral, por cualquier medio, incluyendo redes sociales, sin censura previa, con una sola observación: si las campañas individualizan en contra de algún candidato o partido político, no pueden ser pagadas; es decir, total

<sup>1</sup> Ver Pronunciamiento, disponible en <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/pronunciamiento/>

<sup>2</sup> El Pacto Ético Digital propone un balance entre la protección a la libertad de expresión y el “uso responsable de internet y las redes sociales” durante los periodos de campaña electoral, como institución de la democracia, evitando las campañas sucias, las incitaciones a la violencia, el uso de cuentas falsas y la distribución de noticias falsas. Disponible en <https://pactoeticodigital.com/>

libertad para expresarse en materia electoral, ya sea en términos generales o identificando algún candidato, candidata o partido político, por iniciativa propia, a título gratuito.

Más allá de lo coyuntural del caso, y en vista a que la relación entre política y comunicación seguirá generando tensiones entre poder, regulación y libertad de expresión, es conveniente incorporar la memoria y algunos argumentos al debate, con la intención de aportar al fortalecimiento de una cultura política democrática.

**Memoria histórica.** El derecho a la libertad de expresión ha sido uno de los ejes de conflicto en el país durante los últimos 50 años, según se desprende del trabajo realizado desde el sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Fue tema de preocupación en los informes de país de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1978 y 1989, en las medidas cautelares otorgadas a favor de los periodistas Gustavo Gorriti, en 1997; Carlos Singares, en el año 2000; y en el caso Tristán Donoso vs Panamá, cuya sentencia fue emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el año 2009, sobre hechos ocurridos a partir de 1999.

Los hechos que han motivado la actuación del sistema interamericano han cambiado. Durante el periodo 1968-1989 predominaba la persecución, detención, obstáculos al derecho de asociación, exilio de periodistas, el cierre de medios y programas, la confiscación o destrucción de equipos, la suspensión o cancelación de licencias y la prohibición de distribuir materiales de partidos políticos. Todo dentro de un marco legal contrario a la libertad de expresión, como los Decretos de Gabinete 342 y 343 de 1969, entre otras normas aplicadas sobre la base de interpretaciones arbitrarias de conceptos como seguridad nacional y orden público.

El Decreto de Gabinete 342, sobre medidas de orden público establecía un catálogo amplio de conductas pobremente definidas como “delitos de subversión del

orden público”, asignando la competencia para realizar la detención, juicio y sanción al Ministerio de Gobierno y Justicia. Por ejemplo: “insultar, menospreciar o en cualquier forma ofender la dignidad” del presidente, ministros, magistrados, jueces, fiscales, diputados y jefes militares, entre otros funcionarios de alto nivel.

El Decreto de Gabinete 343, sobre el ejercicio de la libertad de expresión y las responsabilidades derivadas, establecía regulaciones para medios de comunicación y sanciones privativas de libertad, de 3 a 6 meses, por la vía administrativa, sin garantías del debido proceso, por conductas como calumnia, injuria, difusión de noticias falsas o no autorizadas.

Luego de cambios progresivos en el marco legal y el cambio de régimen político posterior a la invasión del 20 de diciembre de 1989, los temas de preocupación han sido otros. Por ejemplo: los límites del derecho en relación al derecho a la honra, la relación coyunturalmente conflictiva entre poder político, trabajadores y medios de comunicación, la compra de medios por sectores de poder político y económico, la discrecionalidad en la asignación de la propaganda estatal y las intenciones de imponer restricciones a la crítica a figuras políticas.

Precisamente, de este periodo posinvasión data el Caso Tristán Donoso vs Panamá. Dentro del mismo, en lo que respecta al derecho a la libertad de pensamiento y expresión, la Corte examinó el conflicto entre este derecho y la protección del derecho a la honra y la reputación de los servidores públicos, concluyendo que aunque la sanción impuesta era legal, “en una sociedad democrática el poder punitivo solo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro” (párr. 119).

Prosiguió el análisis señalando la especial protección que debe brindarse a la libertad de expresión en relación a asuntos de interés público, señalando, además, la diferencia entre el derecho a la protección del honor de un servidor público y aquel reconocido a cualquier



ciudadano, enfatizando que la primera debe permitir el más amplio control sobre el ejercicio de las funciones públicas, fundamentando un nivel diferente de protección porque

“el funcionario público se expone voluntariamente al escrutinio de la sociedad, lo que lo lleva a un mayor riesgo de sufrir afectaciones a su honor, así como también por la posibilidad, asociada a su condición de tener una mayor influencia social y facilidad de acceso a los medios de comunicación para dar explicaciones o responder sobre hechos que los involucren” (párr. 122).

Concluyó la Corte que la sanción penal era innecesaria, generando la violación del derecho a la libertad de pensamiento y expresión (párr. 129).

Como podemos ver, al margen de las diferencias de forma entre ambos periodos y el momento actual, lo que se ha mantenido constante es una cultura de intolerancia a la crítica desde el poder político.

Vale recordar entonces los criterios de la Corte Interamericana, en el Caso Ricardo Canese vs Paraguay (2004):

“el debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disenter y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar” (párr. 90).

**Libertad de expresión y democracia.** El derecho de toda persona a la libertad de pensamiento y expresión<sup>3</sup> comprende la libertad de buscar, recibir y difundir toda clase de informaciones e ideas, por cualquier medio y sin censura previa.

Este derecho solo admite responsabilidades ulteriores, establecidas expresamente mediante ley, necesarias para asegurar el respeto a derechos de otras personas y por motivos de seguridad nacional, orden público, salud o moral pública.



<sup>3</sup> Según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13).



En el ámbito de lo político, tal como ocurrió en el Caso Tristán Donoso, el derecho a la libertad de expresión, cuando se manifiesta en forma de expresiones sobre el Estado, los servidores públicos y asuntos de interés público, presenta un **umbral de protección mayor**.

Así lo desarrolla la Corte Interamericana en el Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica (2004), cuando señala que el umbral de protección es mayor ya que “los límites de la crítica aceptable son, por tanto, respecto de un político, más amplios que en el caso de un particular” porque el político “inevitable y conscientemente se abre a un riguroso escrutinio de todas sus palabras y hechos... y, en consecuencia, debe demostrar un mayor grado de tolerancia” (párr. 125).

Sigue desarrollando la Corte Interamericana, en el Caso Palamara Iribarne vs Chile (2005), que “tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública, de políticos y de instituciones estatales, se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada” (párr. 84).

El motivo de este umbral de protección es permitir “un margen de apertura para un debate amplio, esencial

para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático” (párr. 82), planteando así una **relación estructural entre democracia y libertad de expresión**.

Tal relación viene siendo argumentada desde hace décadas. En la Opinión Consultiva OC5-85 sobre la colegiación obligatoria de periodistas (1985), en los siguientes términos:

“La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse (párr. 69).

...

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática... Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente” (párr. 70).

Más recientemente, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión (CIDH, 2000) reitera el argumento de la libertad de expresión como derecho fundamental, no una concesión de los estados, de cuya existencia u obstaculización depende la consolidación y desarrollo de la democracia.



*La población estudiantil y docentes de las diversas universidades del país se suman al Pacto Ético Digital durante el acto de firma del convenio de colaboración entre el Tribunal Electoral y el Consejo de Rectores de Panamá. De fondo, el puente de Las Américas como mudo testigo de este compromiso.*

Y así, a nivel del sistema universal de protección de los derechos humanos, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU: 2014) sostiene que *“la libre circulación de ideas es, indiscutiblemente, un requisito básico para la promoción de espacios democráticos”* (párr. 2) y *“piedra angular de las sociedades democráticas, y también garantía de unos procesos electorales libres y limpios, así como de discursos públicos y políticos sustantivos y representativos”* (párr. 10), arribando a una conclusión completamente aplicable a lo coyuntural expresado al inicio:

“La libertad de expresión es fundamental para que los procesos políticos sean abiertos, libres y justos, garantizando así una democracia funcional y auténtica. El derecho a participar en la vida pública no puede disfrutarse plenamente si no se respeta el derecho a la libertad de opinión y de expresión en todas sus dimensiones” (párr. 75).

Como podemos observar, tanto la relación estructural entre derecho a la libertad de expresión y democracia, como el mayor umbral de protección para las expresiones sobre lo público, necesario para el debate democrático, son criterios reiterados en las decisiones e informes de los sistemas de derechos humanos.

### **Restricciones a la libertad de expresión y democracia**

Frente al sentido común, que considera libertad de expresión “el derecho a decir cualquier cosa porque vivimos en un país democrático”, como frecuentemente se escucha en la “opinión pública” reproducida en conversaciones, eventos en vivo, medios de comunicación y redes sociales, el derecho sí permite restricciones, muy excepcionalmente, siempre y cuando estas cumplan una serie de criterios: legalidad, legitimidad de objetivos, idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida<sup>4</sup>.



*La adhesión al Pacto Ético Digital es un compromiso voluntario que adquieren los cibernautas para el buen uso de las redes sociales y evitar hacerse eco de las noticias falsas o difamatorias, especialmente en periodos de campaña electoral.*

Aplicado al ámbito de la política, a la par de las obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho a la libertad de expresión está el deber de los estados de prohibir mediante ley, aquellos discursos de odio que incitan a la discriminación, la hostilidad y la violencia en contra de grupos humanos<sup>5</sup>; discursos que vienen ganando terreno en la política a nivel local y global ante la agudización de contradicciones y conflictos humanos, la visión aún dominante de un Estado reducido en su capacidad de atender las demandas sociales y la ausencia de proyectos políticos con horizontes a mediano y largo plazo, que trasciendan los tiempos y objetivos electorales.

Tanto el más amplio respeto, protección y garantía al derecho a la libertad de pensamiento y expresión como norma de convivencia cotidiana, la cual cobra aún mayor relevancia en los procesos electorales,

<sup>4</sup> Es decir, debe establecer la restricción mediante ley, para conseguir objetivos conforme a derecho, a través de medidas adecuadas, con la menor afectación posible, estrictamente necesarias para lograr tales objetivos.

<sup>5</sup> Según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 20) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13, numeral 5).



como la excepcional restricción, si fuese necesaria para proteger otros derechos, son necesarios para avanzar hacia un régimen político cada vez más democrático, tomando en consideración tanto los criterios legales como la experiencia de los últimos 50 años para no repetir violaciones a los derechos humanos.

El pronunciamiento del Tribunal Electoral sobre la campaña en torno a la figura de la no reelección, va

en el sentido correcto. Debemos seguir vigilantes, profundizando en la cultura política democrática para que, producto de las tensiones entre poder, regulación y libertad de expresión, no avancen las propuestas de restricciones ilegítimas a la libertad de pensamiento y expresión, lo que representaría un grave retroceso en las posibilidades de consolidar un régimen político democrático.

## Bibliografía

**Dahl, R.** (2012). La democracia. (F. Vallespín, Trad.) Barcelona, España: Editorial Ariel.

### Organización de las Naciones Unidas

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- Informe del Relator Especial (2014) sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (A/HRC/26/30).

### Organización de los Estados Americanos

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

### Corte Interamericana de Derechos Humanos

- Opinión Consultiva OC5-85 sobre La colegiación obligatoria de periodistas, del 13 de noviembre de 1985.
- Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004.
- Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004.
- Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005.

- Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009.

### Comisión Interamericana de Derechos Humanos

- Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá (1978).
- Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá (1989).
- Medidas otorgadas en favor del periodista Gustavo Gorriti (1997).
- Medidas otorgadas en favor de Carlos Singares (2000).
- Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión (2000).

### Junta Provisional de Gobierno, República de Panamá

- Decreto de Gabinete N°. 342 de 1969, por el cual se dictan medidas de orden público.
- Decreto de Gabinete N°. 343 de 1969, sobre el ejercicio de la libertad de expresión y la responsabilidad que engendra.

### Tribunal Electoral, República de Panamá

- Pacto Ético Digital (2018).