

Las campañas políticas en los procesos electorales antes de la irrupción de los medios digitales en Panamá (2004-2014)*

Political campaigns in electoral processes before the irruption of digital media in Panama (2004-2014)

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.199>

Ramón H. Benjamín M.**

<https://orcid.org/0000-0003-2115-4343>

Kemy Loo Pinzón***

Resumen: El artículo presenta el marco normativo sobre propaganda electoral y los hechos políticos ocurridos durante las campañas políticas de los procesos electorales de los años 2004, 2009 y 2014, considerados como antecedentes relevantes de las regulaciones sobre el uso de medios digitales para campañas políticas en procesos electorales, introducidas para el proceso electoral de 2019.

Palabras clave: campaña, elecciones, Panamá, política, propaganda.

Abstract: This article presents the regulatory framework on electoral propaganda and the political events that occurred during the political campaigns of the 2004, 2009, and 2014 elections, considered as a relevant background to the regulations on the use of digital media for political campaigns in electoral processes, introduced for the 2019 elections.

Keywords: Campaign, elections, Panama, politics, propaganda.

* Este artículo es producto del proyecto de investigación **Medios digitales y democracia en Panamá: el papel del Tribunal Electoral en el siglo XXI**, que realizan en conjunto el Instituto de Estudios Democráticos (INED) y el Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD), ambos del Tribunal Electoral de Panamá.

** Investigador del Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral de Panamá. Egresado de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá (2014), con diplomado superior en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales en FLACSO-Panamá (2016), especialización y Curso Internacional "Epistemologías del Sur" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2021) y maestría en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia (2023).

*** Licenciada en Periodismo. Cuenta con una maestría en Comunicación Política y Marketing Digital y está por culminar una maestría en Relaciones Internacionales. Se ha desempeñado como periodista de medios impresos de circulación nacional y de sus respectivas versiones digitales, entre ellos: La Prensa, El Siglo, La Estrella de Panamá y Capital Financiero. También ha ejercido como gestor de comunidades y creadora de contenido para las redes sociales institucionales del Tribunal Electoral de Panamá, Mundo Electoral (ME) y Pacto Ético Digital (PED), y como jefa encargada del Departamento de Monitoreo y Atención al Usuario en redes sociales de la sede del Tribunal Electoral (TE) en Ancón.

Introducción

En el marco de una investigación sobre el papel del Tribunal Electoral de Panamá durante el siglo XXI, en la relación entre medios digitales y democracia, podría parecer, a primera vista, que el período 2004-2014 tiene poco que aportar. Lo anterior, porque durante esa década, que comprende tres procesos electorales, los medios digitales, incluyendo las redes sociales, no ocupaban todavía una posición principal como medios de comunicación para las campañas políticas.

Se entiende, en este texto, como campaña política el “conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizada por los candidatos y partidos, que tiene como propósito la captación de voto” (Tuesta, 2017, p. 93).

La definición legal actual define la campaña electoral como “el conjunto de actividades pagadas que desarrollan específicamente a los partidos políticos, precandidatos y candidatos durante un período determinado, destinadas a captar el apoyo del electorado, antes de un evento electoral” (Código Electoral, 2023, artículo 257).¹

Durante el período en cuestión, las grandes plataformas, como Facebook, YouTube y Twitter (hoy X), creadas en 2004, 2005 y 2006, respectivamente, todavía no tenían una masa crítica de usuarios que hiciera rentable su utilización en campañas políticas. Instagram tuvo su lanzamiento a finales de 2010 y TikTok en 2016, mientras que otras redes sociales creadas a inicios del siglo XXI, como Hi5 o MySpace, tuvieron un breve momento de popularidad, seguido de una rápida caída.

A nivel mundial, la campaña de Barack Obama, candidato demócrata a la presidencia de los Estados Unidos de América en 2008, representó un punto de inflexión en la relación entre medios digitales y la política electoral como herramienta de movilización, aprovechando

¹ Definición introducida mediante el artículo 78 de Ley 247 de 2021, que reforma el Código Electoral de la República de Panamá.

la personalidad del candidato, sin abandonar los medios tradicionales. Aunque esa campaña no tuvo efectos directos en la política panameña, sí constituye una experiencia llena de aprendizajes y posibilidades que, dada la importancia de las elecciones estadounidenses, contribuyó a poner en el escenario político a los medios digitales.

En el sitio web MyBarackObama.com, se subían sus fotos y videos, se solicitaban donaciones y en la sección “Everywhere” aparecían enlaces hacia otras redes sociales como Facebook, Twitter, LinkedIn, MySpace, YouTube, Flickr, Digg y otras, a través de las cuales se desarrolló una comunidad de votantes en todo el mundo, ofreciendo no solo la oportunidad de interactuar con el candidato y sus asesores, sino también de participar y convertirse en voluntarios, activistas y donantes de la campaña.

Sin embargo, en Panamá, según datos de la Unión Internacional de Comunicaciones (UIT, 2025), la agencia especializada en tecnologías digitales de la Organización de Naciones Unidas (ONU), el porcentaje de individuos usando internet respecto a la población total del país, en el año 2000, era de apenas el 6.5%, cifra que alcanza un 11.1% en 2004 y un 44.9% en 2014.

Es decir, durante todo el período 2004-2014 menos de la mitad de la población del país era usuaria de internet. El uso limitado de internet se traduce, desde luego, en un porcentaje bajo en la penetración de redes sociales. En cuanto a la distribución territorial, en el 2012, el porcentaje de usuarios de internet en zonas rurales y urbanas guardaba una relación de 1 a 3, que se reduce hasta casi 1 a 2 en 2015. Mientras que, por criterios de género y edad, el porcentaje de mujeres usando internet, desde entonces, ha sido levemente superior a los hombres, así como el mayor porcentaje de usuarios se ha mantenido en la población entre 15 y 24 años, seguido de los menores de 15 años (UIT, 2025).

Y a pesar de que los primeros usos de medios digitales en procesos electorales en Panamá se observaron en las elecciones de 2009, su irrupción como un espacio relevante en la política panameña tomaría algunos años más.

Sin embargo, conocer el estado del ecosistema de comunicación y el desarrollo de las campañas políticas en el país durante este período puede ayudar a explicar la migración de las campañas políticas hacia los medios digitales y la colonización de estos con prácticas políticas del mundo analógico, así como conocer las primeras respuestas del Tribunal Electoral en materia de campañas políticas a través de medios digitales, en el contexto de los procesos electorales, enmarcando estas respuestas en la relación que el organismo electoral ha tenido con los desarrollos tecnológicos durante las últimas décadas.

En general, esta relación ha sido valorada positivamente, como consta en los informes de las Misiones de Observación Electoral (MOE) de la Organización de Estados Americanos (OEA), en los que ya respecto al proceso electoral de 2004 destacaban las postulaciones de candidaturas a cargos de elección popular, la consulta al padrón electoral y la identificación de centros de votación a través de internet, y reconocían:

El esfuerzo realizado en la incorporación de tecnologías de la información como una herramienta para la celebración de comicios más ágiles y transparentes. En ese sentido, la MOE-OEA reconoce la labor del Tribunal Electoral por convertir a la tecnología en un aliado en la consolidación democrática (OEA, 2006, p. 23).

El Tribunal Electoral (TE) fue innovador en servicios a través de la utilización de tecnología y la introducción de mejores prácticas, lo que tuvo un alto impacto en el mejoramiento de la

atención al ciudadano y mejoras en el proceso electoral. (OEA, 2006, p. 30)

En este capítulo se hará énfasis en uno de los elementos de las campañas electorales: la propaganda electoral, definida como “aquella preparada por los partidos políticos y candidatos con el propósito de captar los votos del electorado para conseguir el mandato político” (Lossio, 2017, p. 885). La legislación electoral durante el período comprendido² en este artículo define la propaganda electoral como “los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones, que se difundan con el propósito de obtener la adhesión del electorado o de hacer proselitismo político con miras a un fin electoral” (Código Electoral, 2003, artículo 181).

Todo lo anterior, en el contexto del proceso electoral, el conjunto de “actividades que permiten llevar adelante el acto de escoger entre varios candidatos para un mismo puesto electoral” (Marván, 2017, p. 869), que en el caso panameño se extiende desde la convocatoria y apertura del proceso electoral, hasta la declaración de cierre del Plan General de Elecciones (PLAGEL) por parte del Tribunal Electoral.

Si la atención actualmente está puesta en el problema de la desinformación en medios digitales, es decir, la “información falsa que se crea o difunde deliberadamente con el propósito expreso de causar daño” en base a “motivaciones políticas, financieras, psicológicas o sociales de sus productores” (Wardle, 2018, p. 4), que en lo electoral se presenta como “información intencionalmente falsa y/o engañosa en relación con campañas políticas” (Larsen y Bélair-Gagnon, 2025, p. 288), entre 2004 y 2014 la discusión se centraba en sus antecedentes directos: las campañas

² Es a partir de la legislación electoral de 2017, fuera del período comprendido en este capítulo, que la definición de propaganda electoral y sus medios de difusión son actualizadas, incluyendo primero internet y redes sociales, y luego, los “medios de comunicación digitales”. Además, el carácter pago de la propaganda electoral y la posibilidad de promover una imagen negativa.

sucias, aquellas que “recurren a ofensas, inventan información, caen en la calumnia o se entrometen en la vida privada del candidato” (Llanos, 2017, p. 103) y las campañas negativas:

Aquellas que en vez de resaltar los elementos positivos de una candidatura propia están centradas en describir o llamar la atención sobre los defectos del adversario a nivel de su personalidad, trayectoria o de sus posiciones políticas, de modo tal de socavar o poner en duda su idoneidad como alternativa a elegir (Llanos, 2017, p. 103).

A continuación, una reseña de los hechos ocurridos durante las primeras campañas electorales del siglo XXI, entre los años 2004 y 2014, identificados como antecedentes del problema actual de la desinformación a través de medios digitales en el contexto de los procesos electorales.

I. Las elecciones de 2004

En mayo de 2004 se realizaron las terceras elecciones generales de la posinvasión, dentro del marco legal producido en el quinto proceso de reformas a la legislación electoral.³ Lo más relevante de aquellas reformas, para el tema de esta investigación, son las normas sobre propaganda electoral, en las que se introdujeron los principios de libre empresa con responsabilidad social, y no discriminación e igualdad de oportunidades y condiciones, para regular la contratación de propaganda electoral entre candidaturas, partidos políticos, empresas publicitarias y medios de comunicación (Código Electoral, 2003, artículo 180).

³ La reforma de 2002, que dio origen a la Ley 60 de 2002, cuyo Texto Único aparece publicado a finales de febrero de 2003, en la Gaceta Oficial 24,748. Previamente se habían producido dos reformas a la legislación electoral en el año 1992, una en 1993 y otra en 1997.

La campaña electoral de 2004 fue descrita como “una jornada electoral que transcurrió sin incidentes y que por primera vez se celebraron sin la presencia de tropas de Estados Unidos y con la soberanía de Panamá sobre el canal interoceánico” (El Mundo, 3 de mayo de 2004). Según fue recogido en el informe de la MOE, se desarrolló sin “mayores incidentes de violencia”, aunque sí de “discursos confrontativos y descalificadores, pese a la existencia del Pacto Ético-Electoral” (OEA, 2006, p.18) que habían suscrito partidos políticos y candidaturas, por lo que señalaba la necesidad a futuro de “sustentar las campañas electorales en propuestas y en un debate más programático y abierto, alejándose de las incriminaciones mutuas” (OEA, 2006, p. 24).

II. Las elecciones de 2009

En la reforma electoral del 2006, lo más relevante, no específicamente sobre medios digitales, sino sobre la relación del Tribunal Electoral con la tecnología, fue la introducción del registro de electores residentes en el extranjero (Valdés, 2019, p. 40) y la publicación del Boletín Electoral en internet como “modernización del medio oficial de divulgación” institucional (Código Electoral, 2023, p. xvii), con los mismos efectos que la versión impresa.⁴

Durante las elecciones del 2009, por primera vez en el período posinvasión, uno de los partidos políticos se negó a participar del Pacto Ético Electoral (PEE), siendo este hecho parte de “una campaña que incluso entre copartidarios estuvo cargada de ataques que debilitaron en conjunto la imagen de los políticos” (Luna, 2014, p. 7). Incluso, la candidata Balbina Herrera fue víctima de una agresión “resultado de las campañas negativas, sucias y del lenguaje

⁴ Ley 60 de 2006, con Texto Único del Código Electoral publicado en la Gaceta Oficial 25,739.

descalificativo que tienen algunos políticos”, según la Comisión de Justicia y Paz (Prieto-Barreiro, 2009).

El proceso de 2009 exhibió una fuerte campaña sucia y negativa (de ataque y contraste)⁵, principalmente a nivel de las elecciones presidenciales, realizada a través de los medios de comunicación y demás medios tradicionales de difusión de propaganda electoral. Todavía el papel de los medios digitales como medio de información era considerado “secundario” (Luna, 2013, p. 155).

Los primeros registros de campañas políticas en medios digitales en Panamá corresponden a la candidatura de Ricardo Martinelli durante este proceso electoral. Su propaganda, con el lema “Los locos somos más”, fue difundida a través de redes sociales (YouTube, Facebook), además de radio y televisión. Durante la campaña política se afirmó que el empresario y candidato presidencial tenía trastornos psicológicos. Sus adversarios entonces dijeron que estaba loco y cuestionaron su aptitud mental para gobernar. La campaña de Martinelli dio un giro al tema adoptando el lema “los locos somos más”, expresando que estaba “loco, pero por lograr un cambio”. Martinelli ganó las elecciones de mayo de 2009 (Testa, 2019).

La MOE caracterizó la campaña electoral de 2009 por su “larga duración” al fusionarse los tiempos de primarias internas, alianzas electorales y la campaña hacia mayo de 2009, además “por la agresividad del tono utilizado” y “por la opacidad del financiamiento” (OEA, 2009, p. 23) en ausencia de un límite al gasto electoral de los partidos y, por tanto, de cifras oficiales sobre los gastos de la campaña electoral (OEA, 2009, p. 24).

⁵ Mientras que la primera se centra en los aspectos negativos del oponente, la segunda contiene información comparativa sobre el candidato y el oponente. En la campaña negativa de ataque no hay contenido positivo, usualmente identifican riesgos asociados con el oponente, explotando los temores de las personas para manipular y reducir la impresión que tienen los votantes del oponente. En la campaña negativa de contraste, la información sobre el candidato propio es positiva, mientras que la información sobre el oponente es negativa. Debido a que los anuncios de contraste deben contener información positiva, se les considera menos perjudiciales para el proceso político que los anuncios de ataque (Fridkin y Kenney, 2004).

III. Las elecciones de 2014

El contexto político panameño hacia las elecciones del 2014 era conflictivo, luego de la coyuntura crítica entre 2010 y 2012, con los hechos de Changuinola (Human Rights Everywhere, 2010), San Félix (Carrera, 2012) y Colón (Deutsche Welle, 2012), la ruptura de la alianza de gobierno en agosto de 2011 (La Prensa, 2011) y el impulso de reformas electorales por parte del Ejecutivo que modificaban sustancialmente lo acordado en la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) en julio de 2012 (La Prensa, 10 de julio de 2012).

Esto provocó la solicitud de retiro del proyecto de ley 292, en discusión en la Asamblea Nacional, por parte de la CNRE, a través del Tribunal Electoral:

La Comisión Nacional de Reformas Electorales pidió al Tribunal Electoral (TE) que solicite a la Asamblea Nacional el retiro del proyecto de reformas electorales, ya que los miembros de esta mesa consideran que no hay el ambiente propicio para su discusión y recomiendan que se discutan después de los comicios de 2014 (La Prensa, 4 de julio de 2012).

En el pronunciamiento de la CNRE se solicitó a los órganos Legislativo y Ejecutivo que no alteren el Código Electoral vigente, para que las próximas elecciones se realicen con las mismas reglas de la elección de 2009. A su vez se pide el retiro del proyecto de reformas electorales, ya que consideran que “en lo que se ha discutido hasta ahora, su propósito ha sido desnaturalizado y, por ende, carece de legitimidad” (La Prensa, 10 de julio de 2012).

El proyecto retirado incluía entre sus contenidos “medidas para dirigir la propaganda electoral de manera tal que no se repitieran las

campañas negativas y sucias que se suscitaron en las elecciones del año 2009” (Tribunal Electoral, 2023, p. xxvii).

Luego de ser retirado el proyecto, la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional prohijó una iniciativa de reforma que se convirtió en la Ley 54 de 2012, la cual cambió las reglas del procedimiento de sanciones electorales impidiendo que el Tribunal Electoral siguiera suspendiendo de manera inmediata la propaganda sucia, según su artículo 3:

Artículo 3. El artículo 207 del Código Electoral queda así:

Artículo 207. Las violaciones a las disposiciones sobre propaganda electoral serán de competencia privativa del Tribunal Electoral. A tal efecto, la Fiscalía General Electoral o quien se considere afectado por la difusión de la propaganda electoral, personalmente o mediante apoderado legal, podrá presentar la denuncia respectiva ante el Tribunal Electoral.

Cuando la denuncia sea presentada por quien se considere afectado, el Tribunal Electoral dará traslado inmediato a la Fiscalía General Electoral para que emita concepto dentro de un término no mayor de quince días.

Recibido el concepto emitido por la Fiscalía General Electoral, el Tribunal Electoral podrá ordenar la suspensión provisional de la propaganda que haya sido demandada por violatoria de la Ley Electoral.

Durante el tiempo en que se permita la propaganda electoral, el Tribunal Electoral y la Fiscalía General Electoral, sesionarán permanentemente para acoger las denuncias respectivas, tomando las medidas necesarias a fin de agilizar el trámite de éstas.

Las responsabilidades penales y civiles por calumnia e injuria, cometidas en propaganda electoral, se exigirán ante la jurisdicción ordinaria.

Esta ley exigía que el Tribunal Electoral diera traslado de casos a la Fiscalía General Electoral antes de que ordenara la suspensión de la propaganda, concediéndole un término de 15 días para emitir concepto. Esto ocasionó que las propagandas sucias se mantuvieran durante semanas en los medios de comunicación esperando la respuesta de la Fiscalía.

Luego, otra iniciativa se convirtió en la Ley 4 de 2013, que reformó y restableció artículos del Código Electoral sobre la revocatoria de mandato, y finalmente se aprobó la Ley 31 de 2013, sobre postulaciones a través de partidos políticos en alianza.

La MOE resume el problema de la reforma electoral así:

Un marco jurídico-electoral reformado y aprobado por mayoría oficialista, sin la participación de diputados de la oposición y sin el tradicional consenso inter-partidario e inter-institucional que había dominado desde las elecciones de 1994 y cuya representación institucional es la Comisión Nacional de Reformas Electorales (OEA, 2014, p. 12)

En cuanto a la relación del Tribunal Electoral en general con los desarrollos tecnológicos, para las elecciones presidenciales del 2014, se incorpora la postulación y el voto a través de internet (Valdés, 2019, p. 137), y la MOE destaca al país como “un escenario con procesos electorales altamente automatizados, algunos ya en estado de madurez, como el sistema de Transmisión de Datos Extraoficiales (TER) y otros en sus etapas de prototipo con el sistema de voto exterior y el sistema de voto electrónico” (OEA, 2014, p. 30-31).

Las elecciones de 2014 fueron un proceso prolongado y oneroso, dada la ausencia de límites en la duración y gastos de campaña. Tampoco se había tomado en cuenta la publicidad en medios digitales y redes sociales. El escenario de la campaña electoral del 2014 es descrito por la MOE, así:

El ambiente político estuvo polarizado a lo largo de la campaña, lo cual puso a prueba la capacidad de respuesta de las instituciones. El tono utilizado desde los diferentes bandos fue de confrontación para los estándares de la política panameña, elemento que se vio reforzado por la visión triunfalista de los tres principales partidos políticos en la contienda. (OEA, 2014, p. 12)

A partir de la experiencia del 2009, las elecciones del 2014 vieron la inclusión de los medios de comunicación tradicionales en el Pacto Ético Electoral (PEE),⁶ con el compromiso de que estos se abstuvieran de difundir contenidos difamatorios o contrarios al pacto firmado y la ley electoral. Las redes sociales como Facebook y YouTube, un espacio no incluido al PEE, fueron utilizadas entonces, gracias al anonimato, bajo costo y ausencia de regulación, como medios de difusión para las campañas negativas y sucias, “la nota destacada en una carrera en la que siete candidatos se disputan la presidencia” (BBC, 1 de mayo de 2014).

A través de los medios digitales:

Difundieron videos, audios e imágenes conocidas como “memes” con uso no autorizado de la imagen de los candidatos e incluso de

⁶ El PEE es una iniciativa promovida en cada proceso electoral desde 1993, mediante el cual los partidos políticos, candidatas y candidatos, sociedad civil y medios de comunicación, suscriben una serie de compromisos, con el objetivo de celebrar procesos electorales en el marco del respeto entre los actores participantes.

mandatarios de países extranjeros; audios captados ilegalmente; imágenes de familiares de candidatos, entre otros, lo que produjo una campaña sucia además de negativa. Las redes sociales, al no ser signatarias del pacto fueron el refugio de los peores ataques. Se utilizó la intimidación a través de las escuchas telefónicas y el uso de grabaciones ilegales para hacer daño a los adversarios políticos; las redes sociales se usaron temerariamente para hacer campañas anónimas (Luna, 2014, p. 7).

No es solo la existencia de los medios digitales, la consolidación progresiva de una masa de usuarios, los ajustes en los mecanismos de autorregulación o los vacíos en la ley electoral, lo que explica la irrupción de los medios digitales en las campañas políticas, durante el proceso electoral de 2014. También el estado del ecosistema de comunicación contribuye a explicar este cambio,

Este ecosistema es descrito en el informe de la Misión de Observación Electoral (MOE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) del 2014, en los siguientes términos:

Existe un mercado comunicacional de carácter oligopólico, en el cual el acceso a medios se encuentra relacionado de manera directa con la capacidad financiera de los candidatos para contratar y cumplir con sus compromisos. Es así como más del 90% de la cobertura mediática se concentró alrededor de tres candidatos⁷. Esta lógica de competencia imperfecta hace que los candidatos independientes, con menor capacidad

⁷ Se refiere a los candidatos Juan Carlos Varela, del Partido Panameñista, parte de la alianza El Pueblo Primero; José Domingo Arias, del partido Cambio Democrático, parte de la alianza Unidos por más Cambios; y Juan Carlos Navarro, del Partido Revolucionario Democrático (PRD). También participaron Genaro López, del Frente Amplio por la Democracia (FAD), y por la vía de la libre postulación: Esteban Rodríguez, Gerardo Barroso y Juan Jované.

financiera, se hagan invisibles en la competencia electoral y tengan capacidad reducida para transmitir su mensaje a los electores. Esto es importante de resaltarse en el contexto de una campaña electoral en la cual se realizó un gasto total en publicidad solo para la contienda presidencial de casi 30 millones de dólares tan solo en los meses de marzo, y abril, según los datos del Instituto Brasileiro de Opinión Pública y Estadística (IBOPE)...

Un problema fundamental de la competencia electoral tiene que ver con los altos niveles de gasto. La legislación no impone topes en la inversión publicitaria ni restringe las donaciones, de hecho, no está contemplado que los candidatos se den cuenta de sus fuentes de financiamiento. Todo esto introduce una lógica de inequidad que reduce la capacidad competitiva de los candidatos con menos posibilidades para financiar sus campañas, cierra el paso a opciones distintas a las preponderantes, e implica la concentración del poder político...

Existe en Panamá una estructura concentrada de propiedad sobre los medios en la cual se confunden los intereses de los políticos y los de los sectores económicos más poderosos.

Desde el punto de vista mediático, el mercado político panameño se caracteriza por la competencia oligopólica entre grupos políticos que tienen importantes vínculos con grupos económicos, y que por tanto tienen incentivos para salvaguardar los intereses de esos grupos. El acceso a medios en el contexto panameño está directamente relacionado con la capacidad que tienen los grupos políticos para comprar publicidad, y con los vínculos que posean, en la medida en que estos les permitan acceder al espacio mediático (OEA, 2014, p. 33-36)

Este fue el momento de irrupción de lo digital en la política panameña de la posinvasión, el primer proceso electoral en la que los medios digitales tuvieron un peso relativamente importante en la campaña electoral. La Prensa también relató el cambio tecnológico y “la campaña sucia que caracterizó el proceso”, así:

En Facebook hay perfiles a favor y en contra de cada corriente y los consecuentes debates acalorados. YouTube rebosa en videos de discursos, documentales, promoción y parodias de cada aspirante a la silla del Palacio de las Garzas. Y en Instagram los selfies entre políticos y simpatizantes son el pan de cada día...

A las redes sociales no solo se han trasladado las propuestas y promesas al calor de la campaña. También las prácticas agresivas o “sucias”, como se les conoce, principalmente en Twitter (La Prensa, 13 de abril de 2014).

A diferencia de las pasadas elecciones de 2009 –cuando las redes sociales no tenían el desarrollo de hoy– la ciudadanía se expresó en gran medida a través de estos medios: blogs, YouTube, Facebook y con fuerte predominio de Twitter. Esto demuestra cómo dichos medios se han convertido en parte sustancial de la cultura panameña, sirviendo al mismo tiempo como un vehículo de expresión, de crítica, de publicidad y de proselitismo político (La Prensa, 5 de mayo de 2014).

En el mismo sentido Barragán y Ruh (2014) destacan “el protagonismo de la política 2.0... Pese a la firma del Pacto Ético Electoral, el tono de la campaña electoral fue agresivo y en las redes sociales abundaron los ataques personales. Algo similar ocurrió en los medios de comunicación” (p. 21). En efecto, las campañas sucias luego fueron recogidas como información en los medios de comunicación.

Brown (2015) relaciona las campañas sucias del proceso electoral de 2014 con la poca diferenciación en la oferta electoral y el predominio de temas transversales:

Los temas transversales son aquellos en los que esencialmente toda la ciudadanía está de acuerdo, como el combate a la corrupción, la necesidad de que haya crecimiento económico o disminuir la inseguridad pública. En esos casos, es de esperarse que la campaña electoral se centre en las cualidades personales del candidato y se recurra a las descalificaciones mutuas. (p. 78)

La campaña política de 2014 también destacó por la implementación de centros de llamada (La Prensa, 10 de mayo de 2014) y la presencia de asesores internacionales como Joao Santana, J.J. Rendón y Christian Ferry (La Prensa, 16 de mayo de 2014).

Según se desprende de la consulta a expedientes que reposan en la Secretaría General del Tribunal Electoral, el registro de denuncias sobre campaña sucia hacia las elecciones de 2014, también distribuidas a través de redes sociales, inicia en el 2012. Consta en varios expedientes las solicitudes de suspensión de vídeos aparecidos en medios tradicionales, argumentando daño a la imagen del candidato y el partido. Los medios de comunicación respondieron inmediatamente a la notificación del Tribunal Electoral, retirando los videos de su programación diaria e informando al organismo electoral los nombres de los responsables de la contratación de la propaganda.

Una vez el Tribunal Electoral tuvo la información de quiénes eran los responsables, se daba traslado a la denuncia para que los señalados hicieran sus descargos. Estos argumentaban desde la libertad de expresión o el mayor escrutinio al que están sometidas las personas en candidaturas y puestos de elección popular. De igual manera se daba traslado a la Fiscalía

General Electoral para que diera su opinión al respecto. Las resoluciones finales ordenaban la suspensión definitiva de la propaganda y la sanción a los responsables de haber infringido la legislación electoral.

Entre los criterios compartidos en las decisiones del Pleno del Tribunal Electoral, en el marco de los procesos administrativos por solicitud de suspensión de propaganda política, que dejaron precedentes en la materia, se encuentran:

1. Sobre la finalidad de la regulación sobre propaganda electoral:

La libre participación de los candidatos en la contienda electoral, de manera que se impida que situaciones mal intencionadas como las propagandas negativas, afecten la integridad y tiendan a desprestigiar y a lesionar la imagen de los candidatos y de la política nacional en forma amplia (Tribunal Electoral, 2013, p. 104).

2. Sobre el contenido de la propaganda electoral:

El deber de este tribunal procurar que el contenido de la propaganda electoral esté inspirado en el fortalecimiento de la democracia (Tribunal Electoral, 2014, p. 101).

Lo anterior, conforme al artículo 201 de la ley electoral entonces vigente:

El Tribunal Electoral promoverá que la propaganda electoral propicie la exposición, desarrollo y discusión, ante el respectivo electorado, de programas y acciones tendientes a resolver los problemas nacionales o comunitarios, según sea el caso. De igual

manera, promoverá que el contenido de la propaganda electoral esté inspirado en el fortalecimiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos y la educación cívica del pueblo.

Observando, previo a ordenar la suspensión definitiva de la propaganda denunciada, que esta:

No propone programas tendientes a resolver problemas nacionales o comunitarios (salud, seguridad, educación), ni propicia programas de acción tendientes a promover la cultura, el deporte, la ética o programas de vivienda. Por el contrario, se circunscribe a tratar de demeritar al candidato (Tribunal Electoral, 2014, p. 102).

Y reiterando:

El contenido de la propaganda electoral debe inspirarse en el fortalecimiento de la democracia, el respeto de los derechos humanos y la educación cívica de los ciudadanos (Tribunal Electoral, 2015a, p. 51).

3. Sobre la diferencia entre campaña negativa, permitida, y campaña sucia, no permitida:

Una propaganda sucia y mal intencionada, que no aporta nada ético a la política nacional, ni a la sociedad, como la que es objeto de este proceso, debió ser suspendida (Tribunal Electoral, 2013, p. 104-105).

La cuña denunciada es evidentemente negativa porque ataca a quien en ese momento era un candidato presidencial...

Ciertamente tuvo la intención de desprestigiar al excandidato presidencial... Pero no irrespeta la dignidad humana ni la seguridad de la familia, la moral o las buenas costumbres (Tribunal Electoral, 2015a, p. 51).

A pesar de ser una propaganda negativa, no viola lo establecido en el Código Electoral (Tribunal Electoral, 2015b, p. 122).

No irrespeta el candidato presidencial... limitándose a reproducir sus declaraciones... se enmarca en lo que puede constituir propaganda negativa (Tribunal Electoral, 2015d, p. 65).

La misma pretende llamar la atención en el electorado sobre los aspectos negativos del adversario político... En este caso... solo resaltó lo que para él es un aspecto negativo del candidato... sin que se advierta irrespeto a la dignidad humana o la moral y las buenas costumbres (Tribunal Electoral, 2015d, p. 65).

4. Sobre el uso de la imagen personal sin consentimiento, prohibido por la ley electoral:

La pauta denunciada utiliza imágenes... sin su consentimiento... puesto que el presente proceso ha sido promovido por el afectado y la parte demandada no ha aportado evidencia de contar con el consentimiento del denunciante (Tribunal Electoral, 2015a, p. 51)⁸.

5. Sobre los límites a la libertad de expresión

⁸ El Artículo 202 del Código Electoral establece que la propaganda electoral queda sujeta a restricciones, que incluyen el uso no autorizado de la imagen personal, según lo establece el artículo 577 del Código de la Familia.

Cada persona tiene derecho a expresar libremente su pensamiento, pero de acuerdo con las normas establecidas en la ley y en este caso, en materia de propaganda electoral. En este sentido, la propaganda electoral es regulada para que se divulgue dentro de un ambiente de paz, tolerancia y respeto entre los participantes del torneo electoral. (Tribunal Electoral, 2015b, p. 122)

Esta institución es garante defensora de la democracia, y uno de los pilares de toda sociedad democrática es la libertad de expresión; pero cuando la misma trasgrede los límites de tolerancia y pretende ensuciar el nombre y dignidad de una persona, este Tribunal puede utilizar las herramientas legales a su disposición para enrumbar la libertad de expresión por el sendero correcto del respeto al derecho ajeno (Tribunal Electoral, 2015c, p. 121).

Entonces, ¿qué nos aporta el conocimiento sobre el periodo 2004-2014, durante el cual los medios digitales apenas se estaban estableciendo como canal de comunicación en Panamá, para comprender la relación entre medios digitales, campañas políticas y democracia, en el contexto de los procesos electorales?

Conclusión

Las campañas políticas en los procesos electorales panameños, a inicios del siglo XXI, combinaban algunos elementos de las “campañas premodernas”, basadas en el contacto directo entre el electorado y las candidaturas, la relación con el partido político en base a la tradición o la memoria de personajes principales de la política del siglo XX; y las “campañas modernas”, con la propaganda en medios impresos, la radio y la televisión, el mayor peso de la imagen de los individuos en

detrimento de los programas y partidos políticos (Rubio, Franco y de Andrade, 2024, p. 33-39).

Durante el período 2004-2014, no se encuentran regulaciones sobre el uso de medios digitales para campañas políticas en procesos electorales, por el retraso usual entre el derecho y la realidad social en constante movimiento; y por los bajos indicadores de acceso y uso de internet y redes sociales en el país, lo que impedía el posicionamiento de estos espacios como relevantes para la campaña política, por lo menos hasta el proceso electoral de 2014, cuando el acceso y uso a internet y redes sociales se aproxima al 50% de la población, principalmente jóvenes en áreas urbanas. Las regulaciones durante ese período, antecedentes de la materia, tienen que ver con la propaganda electoral y la relación con los medios de comunicación.

En resumen, el uso inicial de internet y redes sociales en la campaña electoral de 2014 no fue el más positivo, reflejando la colonización de estos espacios por malas prácticas de los actores políticos, previas a la irrupción de los medios digitales en las campañas políticas de los procesos electorales en Panamá.

Sin embargo, durante el período ocurren, además de la expansión tecnológica, algunos hechos políticos que pueden explicar la irrupción de los medios digitales a partir de las elecciones de 2014:

- La necesidad de algunas candidaturas con menores recursos económicos para acceder a un ecosistema de medios de comunicación excluyente, de encontrar canales de comunicación con el electorado.
- El desarrollo normativo, como reacción a malas prácticas de actores políticos durante las campañas políticas en medios de comunicación, que empuja a estos a canalizar las campañas sucias y negativas a través de medios digitales.

Las elecciones de 2014 fueron las últimas en las que solamente se contó con el PEE, establecido desde 1993 para las elecciones de 1994. El nuevo contexto de medios digitales en campañas políticas añadió una capa problemática a la relación usualmente positiva, aunque no exenta de constantes retos, entre el Tribunal Electoral y la tecnología.

El resultado principal de la experiencia acumulada entre los procesos electorales del período 2004-2014, en Panamá, en materia de campañas políticas, propaganda electoral y medios de comunicación, fue consolidar un inventario de aspectos a regular con carácter de urgencia, entre ellos, los límites en los tiempos y gastos de campaña y el uso de los medios digitales en las campañas políticas, aspectos que fueron tratados a partir de la CNRE de 2015, e incluidos en el Código Electoral de 2017 para las Elecciones Generales de 2019, y en el Pacto Ético Digital (PED) desde su creación en 2018.

Bibliografía

- Barragán, M. y Ruh, S. (2014). Elecciones Panamá 2014: una conflictiva continuidad en el cambio. *Revista Panameña de Política* (18), julio-diciembre 2014. <https://cidempanama.org/wp-content/uploads/2015/02/Elecciones-Panama%CC%81-2014.pdf>
- BBC (2014, 1 de mayo). Termina la campaña presidencial en Panamá. https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/05/140501_ultnot_panama_elecciones_cierre_campana_az
- Brown, H. (2015). Elecciones 2014: el realineamiento del sistema de partidos panameño. *Revista Panameña de Política* (20), julio-diciembre 2015. <https://cidempanama.org/wp-content/uploads/2016/05/elecciones-2014.pdf>
- Carrera, A. (2012). Crónica de la batalla de San Félix 2012. https://www.salacela.net/images/informes_osal/3.pdf
- Código Electoral (1997). Texto Único. Gaceta Oficial 23,437. http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/23437_27363.pdf
- Código Electoral (2003). Texto Único. Gaceta Oficial 24,748. http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/24748_32799.pdf
- Código Electoral (2007). Texto Único. Gaceta Oficial 25,875. <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25875/6422.pdf>
- Código Electoral (2022). Texto Único. Gaceta Oficial 29482-A. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482_A/90301.pdf
- Deutsche Welle (2012, 20 de octubre). Derogan venta de tierras en Panamá. <https://www.dw.com/es/derogan-venta-de-tierras-en-panam%C3%A1/a-16339322>
- El Mundo (2004, 3 de mayo). El opositor Martín Torrijos gana las elecciones presidenciales en Panamá. <https://www.elmundo.es/elmundo/2004/05/03/internacional/1083541264.html>

- Fridkin, K. y Kenney, P. (2004). Do negative messages work?: The impact of negativity on citizens' evaluations of candidates. *American Politics Research*, 32(570), 570-602. DOI 10.1177/1532673X03260834
- Human Rights Everywhere (2010). Informe sobre violación de derechos humanos en Changuinola del 7 al 11 de julio de 2010. *Revista Panameña de Política*, n°10, julio-diciembre 2010. https://cidempa-nama.org/wp-content/uploads/2011/07/10-7_Informe_sobre_violacion_documentos.pdf#page=4.59
- La Prensa (2011, 31 de agosto). Las fricciones previas a la ruptura de la alianza. https://www.prensa.com/getzalette_reyes/fricciones-previas-ruptura-alianza_2_3194700501.html
- La Prensa (2012, 4 de julio). CNRE pide al TE que retire de la Asamblea proyecto de reformas electorales. https://www.prensa.com/priscilla_perez-yalena_ortiz/CNRE-Asamblea-proyecto-reformas-electorales_2_3425677400.html
- La Prensa (2012, 10 de julio). TE solicita a la Asamblea retirar el proyecto de reformas electorales. https://www.prensa.com/redaccion_de_prensa-com/solicita-Asamblea-proyecto-reformas-electorales_0_3430156982.html
- La Prensa (2014, 13 de abril). Al calor de la campaña digital. https://www.prensa.com/calor-campana-digital_0_3911608843.html
- La Prensa (2014, 5 de mayo). En las redes. https://www.prensa.com/impresa/panorama/redes_0_3928107234.html
- La Prensa (2014, 10 de mayo). Desmantelan “call center” de Cambio Democrático. https://www.prensa.com/impresa/panorama/Desmantelan-call-center-Cambio-Democratico_0_3931856779.html
- La Prensa (2014, 16 de mayo). “Fue una campaña muy sucia.” https://www.prensa.com/impresa/panorama/campana-sucia_0_3936356404.html

- Larsen, R. y Bélair-Gagnon, V. (2025). Social platforms and the spread of disinformation. *The Routledge Handbook of Political Campaigning* (pp. 286-299). DOI 10.4324/9781003333326.
- Ley 54 de 2012, que reforma el Código Electoral. http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/27122-A_46274.pdf
- Ley 247 de 2021, que reforma el Código Electoral de la República de Panamá. http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/29403-A_57172.pdf
- Llanos, B. (2017). Campaña negativa. En *Diccionario Electoral* (3ª. Ed.). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://www2.iidh.ed.cr/capel/publicaciones/diccionario-electoral>
- Lossio, L. (2017). Propaganda electoral. En *Diccionario Electoral* (3ª. Ed.). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://www2.iidh.ed.cr/capel/publicaciones/diccionario-electoral>
- Luna, C. (2013). El papel de los medios de comunicación en la consolidación de la cultura política democrática. *Análisis de dos noticieros de televisión en Panamá* (Tesis). https://tesiunam.dgb.unam.mx/F?func=direct¤t_base=TES01&doc_number=000687347
- Luna, C. (2014). Las elecciones presidenciales de Panamá 2014 vistas desde la comunicación y los medios tradicionales. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-comunicacion/14253.pdf>
- Marván, M. (2017). Proceso electoral. En *Diccionario Electoral* (3ª. Ed.). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://www2.iidh.ed.cr/capel/publicaciones/diccionario-electoral>
- Organización de Estados Americanos (2006). Informe de la Misión de Observación Electoral en la República de Panamá. Elecciones generales 2004. <https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeInfo.aspx?Lang=es&Id=305&MissionId=370>

- Organización de Estados Americanos (2009). Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA sobre la elección de presidente y vicepresidente de la República, diputados al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), diputados a la Asamblea Nacional, alcaldes, concejales y representantes de corregimiento celebrada en la República de Panamá el 3 de mayo de 2009. <https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=255&MissionId=316>
- Organización de Estados Americanos (2014). Informe final de la Misión de Observación Electoral. Elecciones generales de Panamá, mayo 4, 2014. <https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=246&MissionId=307>
- Prieto-Barreiro, E. (2009). Organizaciones civiles repudian violencia en actividades políticas. El Panamá América, 5 de febrero de 2009. <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/organizaciones-civiles-repudian-violencia-en-actividades-politicas-336518>
- Rubio, R., Franco, F. y de Andrade, V. (2024). Inteligencia artificial y campañas electorales algorítmicas. Disfunciones informativas y amenazas sistémicas de la nueva comunicación política.
- Testa, M. (2019, 11 de febrero). El poder de las redes sociales en el “marketing” político. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/redes-sociales-politico-marketing-KLLE4826>
- Tribunal Electoral. (2013). Expediente 06-2012-ADM.
- Tribunal Electoral. (2014). Expediente 311-2013-ADM.
- Tribunal Electoral. (2015a). Expediente 16-2014-ADM.
- Tribunal Electoral. (2015b). Expediente 318-2013-ADM.
- Tribunal Electoral. (2015c). Expediente 320-2013-ADM.
- Tribunal Electoral. (2015d). Expediente 310-2013-ADM.
- Tribunal Electoral. (2023). Código Electoral. República de Panamá. Presentación Preliminar.

- UIT. Unión Internacional de Telecomunicaciones (2025). DataHub. <https://datahub.itu.int/>
- Valdés, E. (2006). Acontecer electoral panameño. Tomo I (2ª. Ed. actualizada 2022)
- (2019). Acontecer electoral panameño. Tomo III (2006-2019)
- Wardle, C. (2018). Information disorder: the essential glossary. https://www.globacademy.org/wp-content/uploads/2023/03/infoDisorder_glossary.pdf