

El Tribunal Electoral de Panamá y la regulación de la propaganda electoral en medios digitales (2015-2019)*

Panama's Electoral Tribunal and the regulation of electoral propaganda in digital media (2015-2019)

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.206>

Manuela Cosme** / Kemy Loo Pinzón***

Resumen: *el artículo describe los primeros pasos en materia de regulación sobre propaganda electoral en medios digitales, a partir de la reforma al Código Electoral de 2017. Además, reseña la creación de instancias institucionales como la Unidad de Medios Digitales, luego Centro de Estudios y Monitoreo Digital, y propuestas de autorregulación como el Pacto Ético Digital, consideradas como acciones del organismo electoral frente al peso creciente de internet y redes sociales en la vida cotidiana y por supuesto, en los procesos electorales en Panamá. Finalmente, presenta brevemente la gestión del Tribunal Electoral sobre la desinformación electoral y campañas ciudadanas, y señala la persistencia de desafíos para promover los mejores usos de los medios digitales, y para regular y sancionar sus usos negativos.*

Palabras clave: *Derecho electoral, elecciones, medios digitales, Panamá, propaganda.*

Abstract: *this article describes the initial regulatory steps regarding electoral propaganda in digital media, following the 2017 reform to the Electoral Law. It also outlines the creation of institutional spaces such as the Digital Media Unit, later Center for Digital Studies and Monitoring, and self regulation proposals such as the Digital Ethical Pact, considered as actions taken by the electoral body in response to the growing weight of the internet and social media in daily life and, consequently, in Panama's electoral processes. Finally, the article briefly presents the Electoral Tribunal's management of electoral disinformation and citizen campaigns, and highlights the ongoing challenges in promoting the best uses of digital media and in regulating and sanctioning their negative uses.*

Keywords: *Digital media, elections, electoral law, Panamá, propaganda.*

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

** Asesora del Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD), donde lideró la creación, ejecución y puesta en marcha del proyecto Verificado Contigo, una herramienta estratégica diseñada para combatir la desinformación durante la Elección General 2024. Se desempeñó como subdirectora de Comunicación del Tribunal Electoral de Panamá entre abril de 2018 y 2023. Licenciada en Periodismo por la Universidad de Panamá (UP) institución en la que también obtuvo una Maestría y

Introducción

Según el Manual de Educación y Capacitación sobre los Estudios de Periodismo, Noticias Falsas y Desinformación de la UNESCO (2020, p.44) “un mapa de Google Trends muestra que la gente comenzó a buscar extensamente el término “noticias falsas” en la segunda mitad de 2016”. Sin embargo, este organismo considera más adecuado emplear el término “desinformación”.

A su vez, la UNESCO distingue entre los términos “información errónea” (*misinformation*) y “desinformación” (*disinformation*). La primera es definida como información falsa, pero sobre la cual la persona que la está difundiendo cree que es verdad, mientras que la segunda también es información falsa, pero la persona que la difunde sabe que es falsa. Es decir, en el último caso se trata de una mentira deliberada e intencional, activamente dirigida por parte de actores maliciosos a desinformar a las personas (2020, p.44-45).

Por su parte, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostiene que la desinformación se da cuando se difunde información falsa de manera masiva para engañar al público, con conocimiento de su falsedad. De acuerdo con esta organización, en el contexto electoral, el fenómeno de la desinformación es preocupante, “ya que – de ser efectivo – podría afectar la legitimidad de un proceso que es fundamental para el funcionamiento y la existencia misma de una sociedad democrática” (2019, p. 13).

un Postgrado en Periodismo Digital y una Maestría en Ciencias de la Educación con Especialización en Didáctica y Tecnología Educativa además cuenta con una especialización en Comunicación Pública en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, España.

*** 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.

En el caso del Tribunal Electoral de Panamá, el artículo 1 del Decreto 7 de 23 de enero de 2024, “que reglamenta la manipulación de medios digitales de forma masiva con el propósito de afectar la integridad del proceso electoral”, brinda la definición de desinformación electoral, desde la perspectiva de la institución, la cual describe como “la generación o difusión de información falsa para manipular la opinión pública en un proceso electoral”. Es importante aclarar que, aunque esta definición institucional se publica después del periodo cubierto en este artículo (2015-2019), su inclusión resulta importante para enriquecer nuestra comprensión del fenómeno y permite al lector relacionar aquel período con la actualidad más inmediata.

Otro elemento relevante por señalar es que la elección presidencial estadounidense de 2016, y el efecto de redes sociales como Facebook y Twitter para la comunicación política y la información en el contexto de campañas electorales, constituye un precedente clave a nivel internacional que condujo a la adopción de medidas preventivas dirigidas a proteger la integridad del proceso electoral en Panamá.

La campaña de Donald Trump se centró en las redes sociales, estrategia identificada por su equipo digital como uno de los aspectos claves para su victoria electoral (Gulman, 2022, p. 61) y ofreció una “oportunidad para cartografiar los énfasis, las tecnologías, los matices de comunicación política en su momento más álgido en democracia: las elecciones” (Álvarez, 2016, p.2).

En consecuencia, el Tribunal Electoral comenzó a estudiar el impacto de la propaganda política, a través de las redes sociales, para anticipar posibles efectos en el proceso electoral panameño de 2019. Su interés se centró en el incremento del uso de plataformas como Facebook y Twitter por parte de actores políticos y en la proliferación de la desinformación que se daban en aquel entonces a través de los medios digitales. Posteriormente, los primeros pasos para la reglamentación del uso de las redes sociales y las nuevas tecnologías en las campañas electorales en

Panamá se realizaron a partir de la reforma a la legislación electoral de 2017, con el propósito de proteger la integridad del siguiente proceso electoral en 2019.

Es importante destacar que para el 2015, la población estimada en el mundo era de 7.210 billones de personas, de la cual, el 42% estaba activa en Internet y el 29% mantenía cuentas en redes sociales (Datareportal, 2015). Ya para el 2017, aproximadamente el 50% de la población mundial (3.773 billones de personas) era usuaria de Internet y el 37% (2.789 billones) participaba activamente en redes sociales (Datareportal, 2017a). En el caso de Panamá, reportó que el 70% de su población (2.80 millones de personas) utilizaba Internet y el 52% (2.10 millones de personas) estaban activos en redes sociales (Datareportal, 2017b)

Dos años después, en enero de 2019, reportó un aumento significativo en los usuarios de Internet a nivel global con un 67 % y de los usuarios de redes sociales en un 57% (Datareportal, 2019a), mientras que sobre Panamá indicó que 2.9 millones de panameños utilizaban internet, lo que representaba el 69% de la población (Datareportal, 2019b). En cuanto a redes sociales, aunque no se especifica un porcentaje directo para Panamá en el informe global de ese año, ya superaba desde hace dos años la mitad de la población, con una presencia considerable entre los más jóvenes, es decir, para el año 2019, gran parte de la población en Panamá ya contaba con perfiles en redes sociales, un aspecto que fue tomado en cuenta rápidamente por los candidatos y partidos políticos, quienes aprovecharon la creciente expansión de estas plataformas para hacer cambios en sus campañas y en la manera de captar la atención e influir en los electores.

I. La primera regulación sobre medios digitales y la coyuntura de su incorporación en el Código Electoral

Ya durante la campaña electoral para la elección general de 2014, candidatos presidenciales como José Domingo Arias, Juan Carlos Varela y

Juan Carlos Navarro, tenían presencia en las redes sociales. No obstante, es importante recordar que aún en ese periodo, no existía en Panamá ninguna regulación específicamente sobre la propaganda electoral que se difundiera en redes sociales y medios digitales.

La primera regulación en esta materia surge con la Ley 29 del 29 de mayo de 2017, que reforma el Código Electoral, incluyendo la regulación de la propaganda electoral en medios digitales. El artículo 224 del Código Electoral de la República de Panamá de 2017¹, vigente para la elección general de 2019, introduce de forma concisa, los términos “Internet” y “redes sociales” como medios de difusión para la propaganda electoral, definida ésta como “escritos, publicaciones, imágenes grabaciones, proyecciones y expresiones, que se difunden en cumplimiento del concepto de campaña electoral”.

Posteriormente, para contrarrestar algunas irregularidades en torno al creciente uso de estas plataformas, en el artículo 1 del Decreto 34 del 14 de junio de 2018, se estableció que partidos, aspirantes y candidatos debían informar al Tribunal Electoral el nombre de sus cuentas oficiales en línea. El decreto en mención destaca, entre otros aspectos, que esta medida se tomó por las siguientes razones:

- Identificar debidamente a los actores de la contienda electoral en el mundo digital, era la mejor defensa, ya que la tecnología había transformado el escenario electoral y era esencial saber quiénes estaban detrás de cada mensaje en línea.
- Protección de los participantes y del proceso electoral de las malas prácticas en línea como la proliferación de cuentas falsas, *bots* y noticias falsas o *fake news* que representaban una amenaza que no podía ignorarse.

Por su parte, el artículo 3 del mencionado decreto establecía que:

¹ Según el Texto Único aprobado mediante el Acuerdo N° 82-2 del Tribunal Electoral (Del lunes 27 de noviembre de 2017), publicado en la Gaceta Oficial No. 28422 del lunes 11 de diciembre de 2017. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28422/GacetaNo_28422_20171211.pdf

Artículo 3. En los casos de utilización de cuentas falsas, bots, noticias falsas o fake news, así como la contratación de propaganda para hacer campaña en medios, que sean detectados o denunciados, el Tribunal Electoral tomará como referencia las cuentas suministradas por los aspirantes, precandidatos y partidos políticos.

A la normativa ya existente para regular el uso de medios digitales y redes sociales en el proceso electoral, se añadió el Decreto 10 del 12 de febrero de 2019, que estableció el procedimiento formal para presentar y tramitar las denuncias por violación a las normas sobre propaganda electoral y estudios de opinión difundidos a través de plataformas digitales.

En ejercicio de su potestad constitucional para interpretar y reglamentar la legislación electoral, el Tribunal Electoral desarrolló esta reglamentación considerando varios puntos:

- Era imprescindible unificar y actualizar las reglas del juego digital electoral. Las normativas sobre actos de campaña en medios digitales se encontraban dispersas, lo que dificultaba su aplicación. Se hacía necesario concentrarlas en un único cuerpo legal que definiera claramente las competencias y estableciera un procedimiento eficiente.
- La naturaleza veloz y el impacto significativo de las violaciones digitales exigían una respuesta ágil. Las infracciones a las normas electorales que ocurren en el entorno digital se propagan con rapidez, causando daños considerables tanto a los afectados como a la integridad del proceso electoral. Por ello, el Tribunal Electoral necesitaba un mecanismo de respuesta más rápido y efectivo que el procedimiento vigente no permitía.
- Proteger la pulcritud del proceso electoral y a sus participantes de conductas ilícitas en línea era una obligación ineludible. Ante la creciente presencia de actividades irregulares por parte de usuarios

de internet y redes sociales en el ámbito electoral, el Tribunal Electoral tenía el deber de salvaguardar el proceso democrático y a quienes participan en él.

La reforma electoral de 2017, que integró la regulación de la propaganda electoral digital (en Internet y redes sociales), se convirtió en el parteaguas de la legislación electoral panameña dando origen a la creación de la Unidad de Medios Digitales (UMD) y del Pacto Ético Digital (PED).

II. La creación de la Unidad de Medios Digitales (UMD) del Tribunal Electoral

Un segundo paso institucional para la elección general de 2019 consiste en la organización de la estructura encargada de hacer cumplir la regulación sobre el uso de las redes sociales en la campaña política y propaganda electoral digital en el país. Inicialmente, se implementaron estrategias y acciones enfocadas en la creación de mecanismos para el análisis, monitoreo y ejecución de políticas digitales, así como en la promoción de la cooperación horizontal con otros organismos electorales en el ámbito de los medios digitales, Internet y redes sociales.

Sin embargo, ante el desafío que representaban los usos del Internet y redes sociales en las campañas electorales, el Tribunal Electoral decidió crear, la UMD, mediante el Decreto 1 del 2 de enero de 2018. Con esta propuesta se buscó organizar una instancia que se encargara de visibilizar a la institución a través de las redes sociales, atender las consultas de los usuarios y dar seguimiento en la campaña electoral panameña de 2019.

Al coincidir la creación de la UMD con el inicio del proceso electoral, esta unidad también tuvo entre sus funciones monitorear las publicaciones sobre los candidatos a cargos de elección popular durante

las elecciones primarias y las elecciones generales verificando que no infringieran las normas electorales.

La UMD comenzó a estructurarse con ocho funcionarios con experiencia en medios digitales. El seguimiento de propaganda electoral en medios digitales se desarrolló para hacer cumplir lo que indicaba el Código Electoral vigente para la elección general de 2019, en el Título V sobre Gastos y Facilidades Electorales, Capítulo III, referente a la propaganda electoral.

El Capítulo III de la misma norma indicaba en su artículo 223 los tiempos permitidos para hacer campaña para las elecciones primarias (45 días) y para la elección general (60 días) y definía la propaganda electoral como “escritos, publicaciones, imágenes grabaciones, proyecciones y expresiones, que se difunden en cumplimiento del concepto de campaña electoral” y detallaba los medios de comunicación que podían ser utilizados para difundir la campaña electoral, entre los que se incluían, de forma inédita, los medios digitales como Internet y redes sociales (art.224).

Igualmente, el Capítulo III, establecía el tipo y el porcentaje del financiamiento autorizado para utilizar en la propaganda electoral (art. 227); las prohibiciones que incluían el uso no autorizado de la imagen personal y la propaganda sucia (art. 235, numerales 3 y 4); la regulación de la publicidad estatal (art. 236) y la participación en actos oficiales o financiados con fondos públicos (art. 243) que podían ser considerados como actos de campaña además de indicar el mecanismo para denunciar la propaganda (art. 242) que incumpliera la norma electoral.

Aunque el Capítulo IV sobre estudios de opinión no estaba directamente relacionado con los medios digitales, sí establecía la regulación previa a sus publicaciones en los medios de comunicación incluyendo los digitales (art. 249 y art. 250) y la divulgación de sondeos en línea o informales con muestras estadísticamente no representativas que debían identificarse como un “estudio no científico” (art. 251).

III. El combate de la desinformación electoral en la era digital

El uso de las redes sociales y la propagación de desinformación tuvo un impacto en las campañas políticas en el mundo a partir de la campaña para la presidencia de Estados Unidos de América de Barak Obama en el 2008 y en movimientos de protestas como el de la Primavera Árabe, entre el 2010 y 2012. Igualmente, se evidenció la fuerza de las redes sociales, en el referéndum para la salida del Reino Unido de la Unión Europea, conocido como Brexit y la elección presidencial de Donald Trump, ambos en 2016, y en el caso de Cambridge Analytica, en 2018.

Esta situación motivó al Tribunal Electoral a poner en marcha iniciativas como el Pacto Ético Digital (PED) y la creación de la Unidad de Medios Digitales (UMD) esta última para contrarrestar la desinformación en el ámbito electoral a través del monitoreo constante de redes sociales, particularmente para identificar contenidos falsos o engañosos que infringieran las normas electorales, así como la desinformación que pudiera comprometer la integridad del proceso electoral panameño.

A partir del 2 de enero de 2018, la UMD funcionó de manera permanente, monitoreando la propaganda electoral digital tanto en las elecciones primarias de los partidos políticos, como en la elección general del 5 de mayo de 2019. Las redes sociales monitoreadas en su momento por la UMD fueron: *Twitter*, *Instagram*, *Facebook* y parcialmente *You Tube* y *Whatsapp*, estas dos últimas fueron incluidas en el monitoreo de redes al ser utilizadas como medios para presentar múltiples denuncias.

En cuanto al monitoreo de publicaciones en redes sociales que infringieran las normas electorales durante el proceso electoral de 2019, se pudieron captar 514 casos, mientras que sobre temas de desinformación que pudieran comprometer el proceso electoral se registraron 19 casos.

De forma simultánea a sus funciones principales, capacitó sobre los servicios de Registro Civil, Cedulación y de Organización Electoral que ofrece el Tribunal Electoral y educó sobre el proceso electoral. Además,

desde su creación hasta mayo de 2019, la UMD logró un incremento en la presencia del Tribunal Electoral en diversos medios digitales y redes sociales, alcanzando audiencias importantes en Facebook (72,790 usuarios), Instagram (64,770 usuarios), Twitter (42,070 usuarios) y YouTube (3,710 usuarios), tal como se detalla en el Informe a la Nación del Tribunal Electoral (2019b, p. 35). La labor de la UMD, esencial para garantizar el cumplimiento de la ley electoral vigente durante ese período, fue intensa desde sus inicios en todas sus áreas.

IV. Gestión de la desinformación durante el proceso electoral de 2019

La UMD desempeñó un papel relevante al difundir contenidos informativos sobre el Código Electoral y el PED a través de las redes sociales institucionales. Esta iniciativa buscaba aclarar dudas sobre el proceso electoral y contrarrestar narrativas falsas que pudieran surgir en el mundo digital.

El PED fue un proyecto concebido para inspirar a los usuarios de redes sociales y medios digitales para asumir un rol activo denunciando y evitando la propagación de desinformación, y a posicionarse en contra de las campañas difamatorias basadas en falsedades y el uso de bots para manipular la opinión pública, mitigando así los efectos nocivos de la desinformación electoral.

El objetivo de la estrategia era hacer cumplir las normas electorales, neutralizar la desinformación para proteger la institucionalidad, mantener la confianza ciudadana y reafirmar la transparencia del sistema electoral.

El Tribunal Electoral ejecutó su estrategia digital un año previo a la elección general de 2019 y se puede resumir en los siguientes puntos:

1. Preparación temprana (2017): El TE creó un marco normativo y dispositivos institucionales como la Unidad de Medios Digitales (UMD) y el lanzamiento del Pacto Ético Electoral (PED) con

lo que se habilitó el monitoreo y fiscalización de propaganda en redes, incluyendo el respeto a la veda electoral y la detección de narrativas que pudieran afectar el proceso electoral.

2. Alianzas estratégicas y el uso de herramientas digitales para facilitar las denuncias: En marzo de 2018, el TE y Twitter (hoy X) formalizaron una colaboración para la utilización de Business Solutions como una herramienta de democracia digital con el objetivo de facilitar las denuncias violatorias a la norma electoral, el reclutamiento de personal y soluciones en tiempo real de servicios de Registro Civil y Cedulación.

El artículo 3 del Decreto 10 del 12 de febrero de 2019 que reglamentaba el trámite para denuncias por violación de las normas de propaganda electoral y estudios de opinión en medios digitales, también describía los medios o canales digitales mediante los cuales cualquier ciudadano podía presentar las denuncias. Estos eran: el correo electrónico denunciaveda@tribunal-electoral.gob.pa; la aplicación denominada Tribunal Contigo en Google Play o App Store, y a través de las redes sociales del TE @tepanama, para informar de la presunta violación de las normas electorales en medios digitales. La denuncia debía ir acompañada de la copia del mensaje, imagen o video señalado y el URL o dirección específica en internet en la que se encontraba el contenido violatorio.

3. Desmentidos puntuales (enero 2018 – mayo 2019): El TE publicó en sus redes sociales institucionales, aclaraciones y alertas sobre incumplimientos a la norma electoral, campaña sucia, desinformación, encuestas falsas, rumores judiciales, entre otros temas, reforzando que la información oficial debía verificarse en los canales institucionales.
4. Vigilancia durante la veda electoral: El TE notificó desde sus redes sociales a diferentes cuentas infractoras por propaganda

digital prohibida, remitió citaciones a la Dirección Nacional de Organización Electoral (DNOE), y coordinó acciones como suspensión de contenidos en redes sociales y remoción de vallas.

5. Defensa institucional: El Pleno del TE repudió ataques y rumores contra el proceso electoral, la institución y los magistrados difundidos en redes, señalando el daño a la democracia y la estabilidad social.
6. Orientación a fuentes oficiales: El TE recordó en medios tradicionales y redes sociales los sitios web oficiales de verificación de datos como el centro y mesa de votación, y la información de la oferta electoral para reducir la exposición a desinformación.

Esta experiencia la resume Trejo (2020), en los siguientes términos:

El 29 de mayo de 2017 se reformó el Código Electoral de la República de Panamá, el cual comenzó a regular la propaganda electoral digital, en específico en las redes sociales. Este hecho inédito en el sistema electoral panameño dio origen a dos actos trascendentales: el primero fue la firma voluntaria del Pacto Ético Digital (PED) por parte de las y los usuarios de medios digitales e influencers con el objeto de colaborar con el Tribunal Electoral de Panamá (TEPANAMA) a fin de asegurar una contienda política leal y respetuosa, evitando aquella que ofenda la dignidad humana y/o promueva la violencia y la falta de tolerancia; el segundo, la creación del Observatorio Electoral Digital por parte del TEPANAMA, cuyo propósito durante las Elecciones Generales de 2019 fue dar seguimiento al cumplimiento del PED mediante el monitoreo y fiscalización de la propaganda electoral que circuló durante los periodos de precampaña y campaña, además del respeto de la veda electoral. (Trejo, 2020, p. 3)

También la Misión de Observadores Electorales (MOE) de la OEA, en su Informe final de la Elección General de 2019 de Panamá, calificó como positivo el trabajo desarrollado por el Tribunal Electoral en la regulación y uso adecuado de las redes sociales durante la campaña; y ponderó la asesoría que esta entidad le brindó a países de la región que le solicitaron apoyo como Argentina y Uruguay: “el intercambio de buenas prácticas entre organismos de la región siempre debe ser destacado” (2019, p. 15). No obstante, expresó que era oportuno que la entidad electoral continuara aplicando mejoras en esta área, entre otras, desarrollando protocolos escritos sobre las formas de realizar el monitoreo de redes sociales; adquiriendo herramientas digitales con códigos de búsqueda programados para la detección de contenido verdadero; autorizando la apelación de afectados por alguna orden de suspensión de contenidos, ante una instancia jurisdiccional que cuente con estándares interamericanos relacionados con la libertad de expresión (2019, p. 15).

Todas estas valoraciones son recogidas posteriormente en la sustentación del Decreto 43 de 2019, que crea el CEMD:

Que los avances llevados adelante por el TE en materia de buenas prácticas y monitoreo en medios digitales en el plano electoral ha hecho posible que Panamá se posicione como líder regional en este campo, y que resulta importante compartir el conocimiento mediante la cooperación horizontal con otros organismos electorales de la región. (p. 4)

La experiencia institucional en la gestión de la desinformación durante el proceso electoral de 2019 incluyó la necesidad de fortalecer las estrategias de colaboración con otros actores políticos, actualizando los mecanismos de autorregulación con larga trayectoria, para enfrentar los retos emergentes en los medios digitales.

V. Inicio y alcance del Pacto Ético Digital (PED) como estrategia contra la desinformación electoral

En los albores de la nueva era democrática panameña, durante el proceso hacia la elección general de 1994 se creó el Pacto Ético Electoral (PEE). Este acuerdo congregó inicialmente a los partidos políticos, quienes se comprometieron formalmente a asegurar un proceso electoral pacífico y ordenado.

En el 2014, el PEE, impulsado por la Conferencia Episcopal Panameña y la Comisión de Justicia y Paz, con el respaldo de los partidos políticos, fue suscrito por los medios de comunicación social, el Tribunal Electoral, la Comisión de Justicia y Paz, la Iglesia Católica y varios expresidentes de la República, quienes participaron como testigos de honor.

Posteriormente, la irrupción de los medios digitales y las redes sociales propició una evolución natural, del PEE al PED, con miras a fortalecer la democracia panameña y promover escenarios de tolerancia y convivencia pacífica en medios digitales y las redes sociales con miras al proceso electoral de 2019.

Como parte de su estrategia para combatir la desinformación, el Tribunal Electoral realizó el lanzamiento del PED, durante el período previo a las elecciones generales, el 27 de junio de 2018, un año antes de la elección general de 2019. El evento se desarrolló en un ambiente moderno con iluminación y espacios decorados con elementos visuales inspirados en los logotipos de las redes sociales. Como parte de la dinámica, se habilitó una pantalla gigante que permitía a los asistentes firmar el pacto de manera digital, promoviendo así el compromiso ético en el entorno virtual.

La exposición de motivos del PED, en su primera versión de junio de 2018, señalaba “el advenimiento de las redes sociales y el uso de internet” como medio de comunicación con un crecimiento “exponencial” en las campañas electorales.

A continuación, identificaba malos usos, como el anonimato que ha acompañado la relación entre redes sociales y actividad política, convirtiendo aquellas en un “campo de batalla en que predomina la falta de tolerancia, el abuso y las descalificaciones”, o la implementación de bots, “call centers”, las noticias y cuentas falsas, con efectos sobre los procesos electorales, desinformando a la población o atacando actores políticos, incluyendo instituciones.

En consecuencia, el PED invitaba a un compromiso de los usuarios de los medios digitales, en torno a cuatro postulados:

1. Colaborar con el Tribunal Electoral para que se respete la veda electoral y la campaña durante los períodos permitidos de 45 días antes de las elecciones internas de los partidos políticos y 60 días antes de la elección general.
2. Procurar que, al hacer propaganda electoral en las redes sociales, se eviten las campañas sucias en las que se ofenda la dignidad humana que incursionen en la vida privada que discrimine y promueva la violencia y la falta de tolerancia.
3. No hacer uso de cuentas falsas y “bots” para desinformar o guiar maliciosamente al electorado.
4. Promover el buen uso de las redes sociales y estar vigilantes ante la aparición de “fake news” o noticias falsas que puedan poner en peligro el proceso electoral. Ante la duda, buscar fuentes confiables de información antes de difundir mensajes falsos.

Las publicaciones de combate a la desinformación realizadas por la UMD empezaron desde enero de 2018 hasta finales de mayo de 2019 y se implementó la etiqueta #NoFakeNews. Entre los principales temas de los que se hicieron publicaciones fueron: el período de campaña y veda electoral, propaganda electoral, tipos de votación y mensajes de los magistrados del TE.

Una de las primeras publicaciones en redes sociales para contrarrestar narrativas desinformativas en un año preelectoral fue un Comunicado

aclaratorio publicado en las redes sociales oficiales del TE, el 17 de enero de 2018, sobre las inscripciones de panameños nacidos en el exterior cuando la UMD era de muy reciente creación.

La publicación buscaba desmentir la información falsa, proteger la credibilidad institucional, evitar que se afectara la confianza en el proceso electoral y educar sobre el procedimiento, ya que existían rumores y críticas en línea sobre supuestas irregularidades en la inscripción de panameños nacidos en el extranjero. Además de que algunos usuarios de redes sociales afirmaban que el TE estaba otorgando cédulas a extranjeros sin cumplir los requisitos legales, lo que generó preocupación sobre la transparencia del Padrón Electoral.

Otro de los ejemplos de informaciones falsas sobre el TE que fue replicada rápidamente por los medios de comunicación digitales y tradicionales del país sucedió el 22 de febrero de 2018.

Una “cadena” de WhatsApp que anunciaba una “jornada de cedulação gratuita” en la regional del distrito de San Miguelito, resultó falsa. Esta información provocó el disgusto de decenas de panameños que madrugaron desde lugares distantes para hacer fila y obtener su cédula previo a la elección general, con la expectativa de ahorrar entre 15 y 47 dólares por la reposición. Varios de los asistentes bloquearon la calle frente al Centro Comercial Las Colinas impidiendo el libre tránsito, por lo que tuvo que intervenir la policía.

En su momento, el TE emitió un comunicado que publicó en redes sociales y en su página web, aclarando que no se tenía programada ninguna jornada de cedulação gratuita, en ninguna de sus sedes u otras dependencias.

El 7 de mayo de 2018, el TE desmiente la información falsa mediante un post en el cual advertía con la palabra FALSO en mayúscula cerrada y en color rojo, sobre la imagen de una falsa cadena de WhatsApp que afirmaba que había una “Gira de Cedulação Gratuita”, en ciertas fechas y lugares. La información falsa generó confusión y expectativas indebidas en la ciudadanía.

El TE aclaró que no existía ninguna gira gratuita para emitir cédulas y que los trámites de cedulaación se realizan bajo procedimientos regulares y tarifas establecidas por ley.

Otra publicación fue la del 7 de septiembre de 2018, en la cual el TE desmentía un post que mostraba la supuesta portada de un diario nacional con el titular: “Se le otorgarán 25 mil cédulas panameñas a venezolanos”.

El TE desmintió la información porque era una publicación fabricada, la imagen era un montaje que buscaba generar alarma y desconfianza en el proceso electoral. Además, representaba un riesgo para la credibilidad institucional en un año preelectoral en el que se intensificaban las tensiones sobre migración y nacionalidad especialmente por la gran cantidad de migración de extranjeros, de Colombia y Venezuela. El TE reiteró que no existía ningún plan para otorgar cédulas masivamente a extranjeros y que todo trámite se realizaba conforme a la ley panameño.

Un último ejemplo de desinformación contra el Tribunal Electoral sucedió un día antes de la elección general del 5 de mayo de 2019 cuando en las redes sociales empezaron a circular imágenes y videos que mostraban supuestas boletas únicas de votación tiradas en el Corredor Norte, producto de un choque entre dos automóviles, un panel y un sedán, generando comentarios negativos en redes sociales. Sin embargo, la UMD desmintió en pocos minutos dicha información, aclarando que se trataba de catálogos de electrodomésticos y no de boletas únicas de votación como decían en redes sociales.

Otro componente clave de esta estrategia fue un programa nacional de capacitación sobre el PED. Estas giras se realizaron en colaboración con el entonces Centro de Estudios Democráticos (CED), hoy Instituto de Estudios Democráticos (INED), y la Dirección de Tecnología de la Información y Comunicaciones (DTIC) del TE. Estas sesiones informativas también abordaron las normas electorales vigentes para 2019.

Las capacitaciones se dirigieron progresivamente a diversos públicos, inicialmente funcionarios del TE y candidatos a cargos de elección popular; posteriormente, estudiantes de colegios y universidades públicas y privadas a nivel nacional; y finalmente, a la ciudadanía en general con presencia en redes sociales o interés en conocer sobre el PED.

El contenido de estas giras se centró en explicar la naturaleza y los cuatro pilares del PED, las disposiciones legales del proceso electoral y la identificación de publicaciones que pudieran infringir la normativa. Se utilizaron recursos audiovisuales para ilustrar conceptos como *bots*, *fake news*, *ciberbullying* y *call centers*, además de ofrecer consejos prácticos para la verificación de información.

El alcance de la capacitación se extendió a organizaciones de la sociedad civil, incluyendo la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, medios de comunicación, gremios periodísticos, embajadas y entidades gubernamentales como la Policía Nacional, Bomberos y el Servicio Nacional de Frontera (SENAFRONT), así como a miembros de los partidos políticos legalmente constituidos.

Para la consolidación y efectividad de esta herramienta digital, el TE se alió con las empresas propietarias de redes sociales como Twitter, Facebook e Instagram, generando intercambios y diálogos con sus representantes para que conocieran las disposiciones legales del proceso electoral panameño y de las publicaciones que infringían la norma electoral.

Dentro de su Informe Final de la elección general de 2019, la MOE, resaltó la iniciativa del Tribunal Electoral de poner en práctica acciones para fomentar una “campana limpia”, expresando que “los modelos de autorregulación y co-regulación, como el que actualmente existe en Panamá, son considerados como los más favorables para abordar los retos que implica la protección de la libertad de expresión en Internet”. No obstante, planteó la necesidad de continuar mejorando este modelo, sobre todo, en la incorporación de “mecanismos de seguimiento y verificación de implementación” (p.86).

VI. La propaganda de movimientos políticos en la campaña No a la Reección a través de redes sociales

La elección general de Panamá en 2019 estuvo influenciada por un contexto de escándalos de corrupción previos. Dentro de este clima de descontento emergió una iniciativa ciudadana en redes sociales que articuló y comunicó el malestar con la política en general durante la campaña electoral a través de la etiqueta #NoALaReección.

Esta campaña buscó evitar que figuras políticas en ejercicio que aspiraban a reelegirse lograran su objetivo, enfocándose particularmente en los cargos de diputados. Como consecuencia directa de esta ola de insatisfacción con la política partidista, los candidatos que compitieron por libre postulación resultaron significativamente beneficiados (Nevache y Wintgens, 2020, p. 69).

Según Brown:

Para entender que el malestar haya sido articulado a través de las redes sociales... hay que tener en cuenta que, según el Barómetro de las Américas, la mayoría de la ciudadanía panameña no ve en las protestas un recurso legítimo de la democracia, toda vez que 2014, el 55% pensaba que, en lugar de fortalecerla la debilita. Por eso no debería sorprender que en 2014 y 2016 solo un 6.5% y un 6%, respectivamente, hayan participado en alguna protesta en los últimos 12 meses. En cambio, el uso de las redes sociales y la posesión de teléfonos celulares fue masivo, habiendo 145 suscriptores por cada 100 panameños y un uso de las redes sociales superior al promedio de la población mundial. (2020, p. 400)

Y continúa señalando:

Según reporte generado utilizando la herramienta de seguimiento Tweet Binder, entre noviembre 2017 y agosto 2019 la etiqueta

#NoALaReelección, fue con muchísima diferencia la más mencionada en el país: 215,500 tweets, gracias a 10,259 personas que contribuyeron con mensajes originales y que redactaron 60,406 tweets originales. Se consiguieron 155,094 retweets, gracias a 27,732 personas. (2020, p. 400)

Las redes sociales se consolidaron como la herramienta fundamental para la difusión y articulación de la campaña #NoALaReelección. Manuel Castells (2012) describía estas “redes sociales de Internet” como “espacios de autonomía en gran medida fuera del control de gobiernos y corporaciones” (p. 20), actores que históricamente habían monopolizado hasta ese entonces los canales de comunicación. Esta característica les permitió funcionar en dicho momento no solo como herramientas para la política tradicional, sino también como poderosas plataformas donde grupos ciudadanos y movimientos sociales podían impulsar causas, organizar protestas y ejercer presión sobre temas que consideraban perjudiciales o con los que disentían.

En línea con el planteamiento de Castells, la relativa seguridad que ofrecía el ciberespacio empoderaba a individuos diversos para movilizarse, incluso manifestándose físicamente en espacios urbanos. Esta acción se interpretaba como una búsqueda activa de autodeterminación y un reclamo a participar en la construcción de su propia historia, reflejando una autoconciencia propia de los grandes movimientos sociales. Su capacidad de propagación viral en un mundo interconectado digitalmente facilitaba la rápida difusión de ideas e imágenes (p. 20), como se observó en la campaña panameña de 2019.

Hay que recordar que el escenario de autonomía descrito en las líneas previas era la situación de las plataformas de redes sociales e Internet cuando aún no eran grandes corporaciones o gigantes tecnológicos. Hoy día el panorama es muy distinto, y aunque las redes sociales continúan siendo un espacio vital para conectar, compartir y acceder a información, las grandes plataformas de redes sociales e Internet

basan su modelo de negocio en captar la atención de los usuarios y venderla a los anunciantes, mediante algoritmos que están diseñados para mantener a sus usuarios conectados el mayor tiempo posible, incluso mediante la ampliación de contenidos como los discursos de odio y la desinformación.

La naturaleza y el alcance de la campaña #NoALaReelección generó interrogantes sobre su legalidad dentro del marco electoral panameño, suscitando dudas en diversos sectores, incluidos políticos y candidatos. Ante esta situación, el Tribunal Electoral, en su rol de organismo encargado de la organización de los comicios y la interpretación de la ley electoral, emitió un comunicado el 28 de agosto de 2018², en el cual afirma que, amparado en el derecho a la libertad de expresión, cualquier persona puede realizar campañas cívicas en materia electoral en cualquier medio, incluyendo las redes sociales, aclarando que estos mensajes no deben ser pagados.

Esta distinción se fundamenta en la prohibición a personas naturales o jurídicas, sea a título propio o por cuenta de terceros de contratar o donar propaganda electoral a favor o en contra de partidos o candidatos (numeral 1 del art. 231 del Código Electoral, y numeral 1 del art. 4 del Decreto 31 de 2017, que establece los alcances y limitaciones de campaña). Adicionalmente, el Tribunal recordó la prohibición de la campaña sucia y las responsabilidades legales asociadas.

VII. Reestructuración de la UMD y creación del Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD)

A medida que el proceso electoral transcurrió, la UMD, siguió creciendo y llegó a estar conformada por 18 personas para la elección general de 2019. Pocos meses después fue reestructurada por el Pleno del

² Disponible como "Pronunciamento", del 28 de agosto de 2018, en <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/?s=reelecci%C3%B3n>

Tribunal Electoral, mediante el Decreto 43 de 2019, que crea el CEMD tal como lo conocemos hoy día, con el principal objetivo de hacer frente a los constantes cambios tecnológicos que representan nuevos desafíos para los procesos electorales y proteger la democracia.

Los objetivos específicos del CEMD, según el artículo 2 del mencionado decreto, son: administrar los recursos del Tribunal Electoral en medios digitales; establecer políticas y estrategias para optimizar la participación institucional en estos medios; promover la cooperación horizontal con otros organismos electorales e instituciones afines en el ámbito digital; y realizar estudios sobre los fenómenos de Internet y redes sociales en la esfera electoral.

Además, el CEMD desempeña funciones a nivel nacional e internacional en áreas relacionadas con las nuevas tecnologías digitales, Internet y redes sociales en el contexto electoral, la democracia digital y los servicios ofrecidos por el Tribunal Electoral (art. 3).

Entre sus funciones están administrar, operar y monitorear los medios digitales del TE para medir la efectividad de sus comunicaciones; monitorear internet, redes sociales y otras plataformas para detectar irregularidades que puedan afectar los procesos electorales o las actividades de servicios al usuario del TE; y remitir las denuncias ciudadanas por infracciones electorales a la instancia correspondiente, entre otras (art. 4), realizadas por el departamento de Monitoreo Digital, el más relacionado a la regulación sobre propaganda electoral en medios digitales (art. 9).

Los otros tres departamentos que forman parte del CEMD, según el artículo 6 del Decreto, son Administración Digital, Producción Digital y Actualización Digital.

El departamento de Administración Digital tiene entre sus funciones cubrir y difundir las actividades, eventos del TE y demás contenidos en medios digitales; mantener actualizadas las páginas web del TE, al igual que las cuentas de redes sociales y demás plataformas digitales; y brindar

atención a los usuarios del TE por medio de la Internet, redes sociales y demás plataformas digitales (art. 7).

El departamento de Producción Digital se encarga de la generación de artes digitales y prestar asistencia a los proveedores de servicios externos en materia de diseño gráfico, producción digital 2D y 3D, y cualquier otro tipo de diseño de contenido digital adquirido por el TE (art. 8).

El departamento de Actualización Digital se encarga de ejecutar proyectos con herramientas digitales que coadyuven al mejoramiento de la imagen y servicio al usuario de la Institución, y promover acciones en los entornos digitales que ayuden a mantener en la vanguardia tecnológica al TE (art. 10).

Es importante destacar que, dentro del Informe final de la MOE de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Panamá, sobre la elección general de 2019, entre otros aspectos, se ponderaron las medidas del Tribunal Electoral para garantizar el respeto a las reglas de la campaña en redes sociales, al establecer “un protocolo con tres vías de acción”, enfocadas en el control con base en la legislación electoral; denuncias por la violación de normas comunitarias de las redes sociales y promoción de la autorregulación (p. 84).

Conclusión

El Tribunal Electoral inició los primeros pasos para regular el uso de los medios digitales en campañas electorales a partir del 2017, con la intención de prevenir el uso inapropiado de estas plataformas y la proliferación de la desinformación electoral.

Como parte de estas medidas, por primera vez se hizo mención en el Código Electoral de los términos de “Internet y redes sociales” como medios de difusión de propaganda y se emitieron decretos con mecanismos que regulan las violaciones a la norma electoral, a través de estas plataformas.

Estas nuevas disposiciones fueron reglamentadas a través de decretos que desarrollan la ley electoral:

1. Decreto 31 del 13 de octubre de 2017, que establece los alcances y limitaciones de campaña. Este decreto indicaba las actividades que se pueden y no se pueden hacer en tiempo de veda y en tiempo de campaña electoral.
2. Decreto 10 del 12 de febrero de 2019, que reglamenta el trámite para las denuncias por violación de las normas de propaganda electoral y estudios de opinión en medios digitales. Este decreto buscaba agilizar las denuncias que se presentaban a través de redes sociales y permitía que cualquier ciudadano, sin necesidad de representación legal, pudiese denunciar una posible violación al Código Electoral, vía WhatsApp, a través de las redes sociales, con la app de Tribunal Contigo o al correo institucional destinado a esa finalidad.

Se creó la UMD que posteriormente se convirtió en el CEMD, para la vigilancia en las redes sociales las posibles violaciones a la norma sobre propaganda electoral, para la Elección General de 2019 y 2024 respectivamente.

Durante el proceso electoral del 2019, una medida importante fue la implementación del Pacto Ético Digital y la diversidad de acercamientos de colaboración que sostuvo el Tribunal Electoral con representantes de Twitter, Facebook e Instagram, para propiciar el cumplimiento de la norma electoral a través de estas plataformas. (OEA, 2019, p. 85).

Bibliografía

- Álvarez, S. (2016). Las elecciones presidenciales de 2016 en Estados Unidos: Balance comunicativo y lecciones para los comunicadores. En TSN. Transatlantic Studies Network. *Revista de Estudios Internacionales*. Año II, n°3, enero-junio 2017. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6229222>
- Brown, H. (2020). Elecciones Panamá 2019: un nuevo desvío. En *América Latina vota 2017-2019*. Tecnos.
- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*. Alianza Editorial
- Conferencia Episcopal Panameña y Comisión de Justicia y Paz (1994). Pacto Ético Electoral 2014. https://plagel2024.com/storage/2023/10/texto_pacto_etico.pdf
- Datareportal (2015). Digital 2015: Global Digital Statshot August 2015. <https://datareportal.com/reports/digital-2015-global-digital-stats-hot-august-2015>
- (2017a). Digital 2017. Global Digital Overview. <https://datareportal.com/reports/digital-2017-global-digital-overview>
- (2017b). Digital 2017: Panama. <https://datareportal.com/reports/digital-2017-panama>
- (2019a). Digital 2019: Global Digital Overview. <https://datareportal.com/reports/digital-2019-global-digital-overview>
- (2019b). Digital 2019: Panama. <https://datareportal.com/reports/digital-2019-panama>
- Gulman, P. (2022). La democracia contemporánea y la pregunta por un nuevo nomo: el caso de las elecciones presidenciales de EE.UU. en 2016. En Anacronismo e irrupción. *Revista de Teoría y Filosofía Política Clásica y Moderna*. Vol. 12, n° 22 (mayo-octubre 2022)
- Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos. (2019). Elecciones Generales de la República de Panamá

2019. Informe final. <https://www.oas.org/EOMDatabase/GetFileA.aspx?id=414-1206-5-0>
- Nevache, C. y Wintgens, S. (2020). Panamá 2019: ¿Mucho ruido y pocas nueces? Les Études du CERI, 245-246, pp. 68-70. <https://sciencespo.hal.science/hal-03393279v1/document>
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2019). *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*. https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VE.pdf
- Trejo Pérez, M. del M. (2021). Observación electoral digital del Tribunal Electoral de Panamá para las Elecciones Generales 2019: Experiencia sobre las redes sociales y su impacto en la propaganda electoral (Documento de trabajo No. 21). Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2021/05/DT-no.-21-Observacion-Electoral-Digital-del-Tribunal-Electoral-de-Panamá-para-las-Elecciones-Generales-2019.pdf>
- Tribunal Electoral (2019). Informe a la Nación. Elecciones 2019.

Fuentes jurídicas

- Código Electoral (2017). Texto Único. Gaceta Oficial 28422. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28422/GacetaNo_28422_20171211.pdf
- (2022). Texto Único. Gaceta Oficial 29482-A. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482_A/90301.pdf
- Tribunal Electoral (2017). Decreto 31 de 13 de octubre de 2017, que establece los alcances y limitaciones de la campaña electoral. <https://rinedtep.edu.pa/handle/001/454>
- (2018a). Decreto 1 de 2 de enero de 2018, que crea la Unidad de Medios Digitales, adscrita a la Dirección de Comunicación y se establecen funciones.

- (2018b). Decreto 34 de 14 de junio de 2018, que establece que los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos deberán suministrar al Tribunal Electoral sus cuentas oficiales en Internet y medios digitales. <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2018/08/DECRETO-34-DE-14-DE-JUNIO-DE-2018.pdf>
- (2019a). Decreto 10 del 12 de febrero de 2019, que reglamenta el trámite para las denuncias por violación de las normas de propaganda electoral y estudios de opinión en medios digitales; modifica el artículo 3 del Decreto 22 de 2017, y deroga los Decretos 3 y 6 de 2018. <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2019/02/DECRETP-10-DEL-12-DE-FEBRERO-DE-2019.pdf>
- (2019c). Decreto 43 de 20 de diciembre de 2019, que crea el Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD), reestructurando la Unidad de Medios Digitales (UMD).
- (2024). Decreto 7 de 23 de enero de 2024, que reglamenta la manipulación de medios digitales de forma masiva con el propósito de afectar la integridad del proceso electoral.