

GUÍA

PARA UNA COMUNICACIÓN
JUDICIAL RESPONSABLE



25
años
1995-2020



Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana
Capítulo Panameño de Transparencia Internacional

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana:

Somos una organización sin fines de lucro de la sociedad civil, fundada en 1995, con una triple misión: la defensa de las libertades fundamentales de las personas; el fortalecimiento de la democracia a través de la promoción de la transparencia y la lucha anticorrupción; y la formación de la ciudadanía en participación ciudadana democrática, siendo un contrapeso a los partidos políticos institucionalizados.

Nuestra visión: a través de la participación ciudadana y la incidencia en la opinión pública, contribuimos a lograr un mejor modelo democrático, con instituciones transparentes, en beneficio la ciudadanía.



Desde 1997 somos el **Capítulo Panameño de Transparencia Internacional**, el movimiento global cuya visión es: un mundo en que los gobiernos, las empresas, la sociedad civil y la vida diaria de las personas esté libre de corrupción. A través de más de 100 capítulos en el mundo entero y su Secretaría en Berlín, lideran la lucha contra la corrupción para hacer de esta visión una realidad.

Contacto:

Calle 59 Este, Nuevo Paitilla, Dúplex 25,
Ciudad de Panamá
Tels.: +507 223-4120/22
libertad@libertadciudadana.org
www.libertadciudadana.org

 @libertciudadana

 @libertciudadana

 Fundación Libertad Ciudadana

Este documento se ha elaborado con la asistencia financiera de la Unión Europea en el marco del Proyecto CrimJust. La información aquí contenida es una guía general y no es en modo alguno la posición oficial o final de la Unión Europea o de las otras organizaciones aliadas del proyecto.

© 2021 Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. Consultor: Eddie Córdor Chuquirina. Se permite su uso para fines educativos y de formación, no comerciales ni particulares, dando crédito a la Fundación.

INTRODUCCIÓN |

La implementación de políticas públicas de transparencia y acceso a la información inició en el Estado panameño a principios del siglo XXI. Desde entonces se han desarrollado una serie de mecanismos institucionales para que la información sobre los asuntos públicos esté a disposición de la ciudadanía que, a diferencia de épocas pasadas, tiene toda la posibilidad legal y práctica por la digitalización de la información para acceder a temas de interés público.

Es indudable el avance que ha existido en normas y mecanismos implementados por el Estado, como parte de una comunidad internacional que enfatiza en este aspecto. Sin embargo, pese a estos avances, han emergido durante los últimos años casos emblemáticos de corrupción estatal que siembran la duda sobre la eficacia de las acciones gubernamentales para transparentar el manejo de lo público.

Los casos de corrupción son tratados por el sistema de justicia que a su vez como instancia estatal debe generar transparencia en sus actos para lograr credibilidad y confianza de la ciudadanía. En esta tarea, la comunicación pública de las instancias de justicia es compleja por la índole de su tarea vinculada a la salvaguarda de los Derechos Humanos.

En esta comprensión que la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (FDLC), en alianza con Transparencia Internacional, en el marco del Proyecto CRIM JUST II, propone la presente Guía para una Comunicación Judicial Responsable, basada en los Estándares Internacionales de los Derechos Humanos y las políticas de comunicación que se derivan de los mismos.

Con este documento se busca contribuir al trabajo de los agentes de información institucional del sistema de justicia penal panameño. El enfoque del documento enfatiza a los Estándares Internacionales de los Derechos Humanos como fundamento ético del funcionario público y a la vez como fin en la relación con la población a la que sirven desde la instancia pública.

En ese sentido, que la FDLC espera que este aporte sea de utilidad para fortalecer la administración de justicia en Panamá.



25
años
1995-2020



Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana
Capítulo Panameño de Transparencia Internacional



ÍNDICE

PRIMERA PARTE

1. Comunicación institucional y periodismo judicial, ¿un mundo, dos visiones?
 - 1.1. Ética pública vs Ética periodística
 - 1.1.1. La Ética de la comunicación (acción comunicativa)
 - 1.2. Servicio público vs Mercado noticioso
 - 1.2.1. Sensacionalismo y conflicto de intereses
 - 1.3. Reserva de caso vs Acceso a la Información
 - 1.3.1. Límites legales en Panamá

SEGUNDA PARTE:

2. Los Derechos Humanos y la Comunicación
 - 2.1. Estándares internacionales para la Libertad de Expresión
 - 2.1.1. Políticas públicas basadas en estándares internacionales
 - 2.2. Transparencia y el derecho a estar informado
 - 2.3. Delitos financieros y comunicación pública
 - 2.3.1. El caso Odebrecht

TERCERA PARTE:

3. El espacio público
 - 3.1. El ámbito público y el ámbito privado
 - 3.1.1. La opinión pública ciudadana
 - 3.2. Las redes sociales como espacio de interacción pública-privada

CUARTA PARTE:

4. El Mapa Ético de la Comunicación
 - 4.1. Enfoque de Género en el Mapa Ético de la Comunicación
 - 4.2. Buenas Práctica en la comunicación institucional del sistema de justicia penal
-



PRIMERA PARTE

1. Comunicación institucional y periodismo judicial, ¿un mundo, dos visiones?

El profesional de la comunicación suele mencionar que dio el paso “hacia el otro lado”, cuando ha pasado de realizar periodismo a un cargo institucional. Un paso que también podría darse en sentido inverso sin la carga moral que significa ir y volver de la función política, por ejemplo.

Para los profesionales que han realizado periodismo y luego comunicación institucional, el paso por el primero suele ser de bastante utilidad por cuanto puede comprender qué busca el “colega de medios”. En sentido inverso, el o la periodista que hizo comunicación constitucional puede comprender los fines y las presiones de los colegas institucionales. Ambos roles se encuentran dentro del marco de la relación Estado-Sociedad Civil. Los comunicadores institucionales en la vereda estatal oteando el mundo social y los periodistas desde allí pesquisando lo público y sus actores.

Al ir tras diferentes fines, comunicadores institucionales y periodistas suelen entrar en una relación conflictiva llegando incluso a pensar que se trata de un sabotaje recíproco. Más aún cuando en el área judicial y policial se tratan hechos delicados vinculados al crimen y la vulneración de derechos fundamentales que suelen despertar el interés público como noticia sensacionalista o de crónica roja.

Por todo ello, la necesidad de que tanto comunicadores institucionales como periodistas comprendan la naturaleza, los fines y las prácticas de cada área de trabajo vinculada a la información pública del sistema de justicia penal en Panamá.



¿QUÉ SE ENTIENDE POR COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL?

Existen una diversidad de definiciones sobre la comunicación institucional. En síntesis se puede comprender como aquella función de gestión que ofrece un marco para la coordinación efectiva de todas las comunicaciones internas y externas, con el propósito general de establecer y mantener una reputación favorable frente a los diferentes grupos de públicos de la organización (R.R. Portugal, 2012). Se puede entender como la búsqueda permanente de una imagen positiva de la institución donde se trabaja. Esta imagen se conforma entre los públicos a través de la comunicación en los servicios que da la institución a la ciudadanía, comunicación funcional; mediante la comunicación de los propios funcionarios que son parte de la organización, comunicación interna; y a través de la comunicación intencionada o externa que puede entenderse como publicidad, comunicación intencional (J. Villafañe 2000)

¿QUÉ SE ENTIENDE POR PERIODISMO?

El periodismo es una actividad centenaria que está muy vinculada a la aparición de la imprenta en el siglo XV. Existen una gran cantidad de definiciones sobre este oficio, aunque de manera práctica se puede comprender como la tarea de recopilar información de interés público para su edición y difusión regular por un medio de comunicación impreso, audiovisual o digital.

A diferencia de otras profesiones especializadas como el derecho o la medicina, el periodismo puede ser realizado por cualquier ciudadano o ciudadana en el marco de la libertad de expresión.



¿QUÉ ES EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN?

- El derecho a expresar ideas, opiniones y emitir información de toda índole.
- El derecho a difundir informaciones e ideas sin consideración de fronteras y por cualquier medio de expresión.

Como todo derecho humano, el derecho a la libertad de expresión es universal e inalienable. Es, además, indivisible e interdependiente de todos los demás derechos humanos.

(Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina, Center for International Media Assistance)

1.1. Ética pública vs Ética periodística

Toda asociación humana se teje a partir de la confianza. Desde la familia hasta el Estado, la confianza entendida como la seguridad positiva en la actitud o el trabajo de los demás es fundamental para concretar diversas actividades sociales e institucionales. Esta confianza se basa en la ética de las personas, es decir en la coherencia entre principios, valores y hechos. Al conocer (o compartir) la ética de una persona, entonces se tendrá una mayor previsibilidad de sus actos.

En el ámbito institucional y público que corresponde al Estado, la ética pública es administrativa, por cuanto se refiere al desempeño general de los funcionarios al realizar una labor. Existen una serie de documentos que establecen los principios éticos que deben guiar el trabajo de los y las funcionarias. Pese a la existencia y conocimiento de estos enunciados, son constantes los hechos que involucran a personal público con hechos de corrupción o ineficacia en el cumplimiento de sus funciones.



Estas debilidades están tan extendidas a nivel de Estado por el mundo que instancias globales como Naciones Unidas han generado acuerdos mundiales para encarar estas falencias que están minando la confianza ciudadana en la administración pública de los países. Este descrédito es un serio riesgo para la democracia (ver Convenciones de Naciones Unidas contra la Corrupción, 2004). Entendida como una estandarización de procedimientos aplicables de igual manera a cualquier ciudadano o ciudadana, la institucionalidad del Estado precisa de servidores públicos que fortalezcan esta “previsibilidad de actuación” con un comportamiento ético profesional comprometido con valores como la honestidad, la transparencia y el compromiso de servicio a la ciudadanía. Mientras cumplan con mayor celo posible su función, el o la servidora pública estará contribuyendo a la institucionalidad de su Estado. El comportamiento contrario estará generando una desinstitucionalización que minará la confianza de la población en sus autoridades y servidores públicos. Entonces la confianza se genera a partir de una actuación responsable y previsible muy evidente en algunos ámbitos de extrema sensibilidad social como el sistema de justicia. Y en la fundamentación ética de cualquier servidor público y sus actuaciones están como referencia los Derechos Humanos.

“Mientras cumplan con mayor celo posible su función, el o la servidora pública estará contribuyendo a la institucionalidad de su Estado”

*«La ética pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y la libertad del ser humano.»
(Villoria 2000: 19).*



Toda institución comprendida como un sistema genera una comunidad ética y tiene una estrecha interacción comunicativa. Es así, si alguno de los componentes presenta alguna debilidad ética, el efecto implica consecuencias.

Como ejemplo, el sistema de ingreso a una institución es importante para determinar el recorrido ético de un o una oficial de informaciones. Es probable que la persona como funcionario encuentre ético ser leal con quien le ha puesto en el trabajo y obedecer a esta persona, incluso contraviniendo normas institucionales o principios éticos que apuntan a fortalecer la institucionalidad del Estado. La posición ética de un funcionario/a que accede al cargo por competencias o concurso público será diferente sin duda. Y su apego a la institucionalidad probablemente sea bastante sólido, sin depender de manera determinante de la voluntad jerárquica de la autoridad de turno.

Para concluir, el núcleo de la ética pública administrativa estará en el fortalecimiento sistemático de la institucionalidad, de tal forma que todo ciudadano o ciudadana independiente de sus diferencias sea tratado de la misma forma por el sistema, evitando así la desigualdad y la justicia desde la propia relación entre Estado y Sociedad Civil, en concordancia con el Artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

“Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”. (Art. 7 Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).

En cuanto a la ética periodística, existe una coincidencia en identificar a la búsqueda de la verdad como el referente que guía el trabajo profesional de una persona que elabora materiales informativos para su difusión regular entre los públicos. El acuerdo sobre esta tarea es unánime entre la prensa a nivel mundial. Sin embargo, con el paso del tiempo y la evolución constante del Estado y la Sociedad, el término de “verdad” se torna polisémico.



“Las verdades poseen una doble condición sobre manera curiosa. Ellas por sí, preexisten sin alteración ni modificación. Sin embargo, su adquisición por un sujeto real, sometido al tiempo, les proporciona un cariz histórico: surgen en una fecha y tal vez se volatilizan en otra. Claro es que esta temporalidad no les afecta propiamente a ellas, sino a su presencia en la mente humana” (Ortega y Gasset, 1963; 7).

Esta reflexión da lugar a establecer un concepto útil para la práctica periodística a diferencia de la “verdad científica” que se refiere a la comprobación empírica de relaciones factuales entre fenómenos en el mundo natural. El periodista no tiene ni la formación ni el tiempo y tampoco la metodología para establecer verdades científicas.

Entonces surge el concepto práctico de “una.....infatigable búsqueda de una verdad informativa que sea más correspondiente con la verdad de los hechos. Esta búsqueda exige de un sujeto activo y de un medio transmisor que construyan y reconstruyan la verdad informativa a partir de nuevos elementos en la investigación, y por tanto, a partir de nuevos amarres para la veracidad” (Chillón, José Manuel; 2007).

En torno a esta comprensión “operativa”, que los medios de prensa con mayor prestigio mundial han elaborado algunos mandatos éticos para el ejercicio del oficio entre sus periodistas.

•“La primera misión de un periódico es decir la verdad tan fielmente como la verdad pueda ser comprobada. En la búsqueda de la verdad, el periódico debe estar preparado incluso para sacrificar sus propias posiciones, si tal cosa es necesaria para el interés público”. —The Washington Post.

•“Si una información recoge hechos radicalmente distintos según los narre una fuente o los explique otra enfrentada con la anterior, y el periódico no se define en el texto por ninguna de ellas, el titular no podrá ser adjudicado a una de las dos versiones en detrimento de la otra”. El País de Madrid.

•“En caso de temas controvertidos es necesario dar cuenta de la posición de todos los interesados. Aun cuando la controversia esté acotada a dos posiciones, es conveniente acudir a una tercera fuente”. Clarín.



- “En los temas en los que haya posiciones contrapuestas, La Nación recogerá en sus páginas todas las disidencias, a fin de ofrecer al lector una cobertura completa del asunto. La opinión propia del diario sobre el tema será tratada en la columna de editoriales. Este principio se aplicará también en las crónicas, a fin de que el lector pueda tener un conocimiento completo de lo que arguyen las partes enfrentadas con relación a un suceso”. La Nación de Argentina.
- Cuando un periodista obtenga una información que implique aspectos desfavorables de una persona o entidad, debe intentar abrir ‘el otro lado’ inmediatamente. Siempre que sea posible, Folha publicará las dos versiones en la misma edición. Si no fuera posible abrir ‘el otro lado’ el mismo día en que la acusación fue hecha, debe constar en el texto una clara explicación de los motivos. Por ejemplo, ‘el aludido no fue hallado ni en su despacho ni en su domicilio’; quién fue la persona que respondió que no estaba, etc”. Folha de Sao Paulo.

1.1.1. La Ética de la comunicación (acción comunicativa)

Si bien existen diferencias éticas por el rol profesional que cumplen tanto comunicadores institucionales como periodistas, existe una propuesta ética comunicativa que puede generalizarse al ámbito de la comunicación pero también en general a la sociedad, por cuando destaca el carácter constituyente de la comunicación y el lenguaje en toda comunidad humana.

La Teoría de la Acción Comunicativa fue desarrollada por el sociólogo alemán Jürgen Habermas durante los años ochenta. Este enfoque comunicativo de la sociedad humana establece los siguientes parámetros para establecer como referencia la interacción entre las personas, según la interpretación propuesta por José Luis Dader (1992).

a) Acción Instrumental: No social y orientada al éxito

Presenta una lógica típica del mundo del trabajo actual (eficacia y logro). No puede calificarse como social por cuanto supone una relación de sujeto/objeto, no de interacción entre dos sujetos. El sujeto ve al otro como el medio para lograr un fin.



b) Acción Estratégica: Social y orientada al éxito

Presenta un carácter social pues supone una lógica de interacción entre dos sujetos y es un modelo de comunicación intersubjetiva. Sin embargo, no es completamente social por cuanto los actores buscan a través de acciones estratégicas (yo te doy si tú me das...) de que “el otro” contribuya al logro de su finalidad.

c) Acción comunicativa: Social y orientada al entendimiento

Es un acto plenamente social de entendimiento, orientado al acuerdo antes que a la satisfacción egocéntrica de logros o éxitos. Es una interacción entre sujetos orientado a un consenso que si bien no se da en un 100 por ciento en la realidad social, sí se convierte en un referente, en una “ética” que genera conciencia sobre “el otro” y sus circunstancias. Según Habermas, la acción comunicativa permite la reproducción del “mundo de la vida” entendido como el contexto social y cultural del que es integrante una persona.

A partir de esta tipología desde un enfoque comunicativo que se desprende una ética de no instrumentalizar al otro para fines egoístas. Como se puede apreciar, la acción comunicativa no solamente podría circunscribirse al área de la comunicación o el periodismo sino que también como una ética general de la sociedad con una constante valoración de medio-fin de las relaciones sociales.

A partir de esta tipología desde un enfoque comunicativo que se desprende una ética de no instrumentalizar al “otro” para fines egoístas.

1.2. Servicio público vs Mercado noticioso

Con anterioridad hemos visto los diversos roles que ocupan tanto el agente de información como el periodista. Mientras que el primero es parte de la institucionalidad del Estado, el segundo es parte de la sociedad civil que desarrolla sus actividades en una organización del ámbito privado.



El agente de información se desempeña bajo la cobertura formal y administrativa del Estado denominada como servicio público. “Se entiende por servicio público toda aquella actividad realizada por el Estado y sus instituciones o regulada por éstas, que tiene como fin resolver una serie de problemáticas sociales, económicas o culturales, ya sea con actividades y servicios materiales específicos (telecomunicaciones, transportes, electricidad, agua potable, entre otros) o servicios de interés económico general (educación, salud, pobreza, etc.), por medio de su adaptación a las condiciones contextuales” (Mora Martínez, 2017).

En el sistema de justicia, el comunicador institucional contribuye con su rol a resolver problemáticas sociales generadas por conflictos entre privados o contra el Estado. En esta misión se somete a las normas que controlan y delimitan las tareas de los funcionarios del servicio público. La eficiencia de sus servicios dependerá en gran parte de la ética personal de cada servidor público.

Respecto a la labor del periodista, su tarea es un tanto más compleja por las diversas relaciones políticas, económicas y sociales que intervienen en sus decisiones cotidianas. ¿Qué busca el periodista? La búsqueda de la verdad informativa en un contexto del “mercado de la noticia” en el que despliegan sus actividades los medios de comunicación independiente en un contexto de competencia capitalista.

Esta competitividad se debe a la fuerte comercialización de los medios dentro del modelo liberal, donde el manejo empresarial (presupuestos, mercado y ganancia), de los medios tiene por lo menos la misma importancia que el manejo periodístico (Grossberg, Wartella et al. 1998:89-117). Como resultado de esta situación competitiva, dos prioridades están muy presentes en la cabeza de cualquier director, editor o periodista de medios en el modelo liberal: ser el primero en salir con la noticia y ser exclusivo.

Esta competitividad está muy ligada a la idea del individualismo que manifiesta el liberalismo y la Ilustración. Sin embargo, vemos que en líneas generales, la Ilustración liberal atribuye a la prensa un importante rol, cual es informar a la ciudadanía, es decir al conjunto de individuos para que éstos decidan sobre asuntos de interés público, sin embargo, esta función social se subordina al “cálculo medio-fin [que] se totaliza como razón instrumental” (Hinkelammert 2006:16).



Entonces, si bien el periodista tiene como objetivo informar sobre la verdad de hechos, tiene también muy presente que debe ser el primero en hacerlo o bien contar con un enfoque novedoso que atraiga la atención pública y por lo tanto el interés de los suscriptores y de los anunciantes. Este exceso de competitividad por ganar audiencia ha generado distorsiones como el sensacionalismo, que es la imposición por motivos de rating de audiencia del entretenimiento sobre los hechos informativos de importancia. El periodismo que no es confesional obedece a una lógica y ésta es la del mercado.

Este exceso de competitividad por ganar audiencia ha generado distorsiones como el sensacionalismo, que es la imposición por motivos de rating de audiencia del entretenimiento sobre los hechos informativos de importancia.

1.2.1. Sensacionalismo y conflicto de intereses

La priorización del aspecto económico sobre la responsabilidad pública desemboca en el sensacionalismo periodístico, que a través de recursos gráficos más que textuales y apelando a las bajas pasiones explotan casos vinculados al drama humano que suelen tratarse en instancias policiales y judiciales. El tema de la seguridad ciudadana vinculado a hechos violentos atraen la atención de las audiencias con menos sublimación educativa.

En este marco que se comprende al periodismo del tipo sensacionalista, cuyo objetivo es vender ejemplares o espacios publicitarios antes que “ilustrar” a la ciudadanía, para ello no importa “instrumentalizar” la tragicomedia de seres humanos que pueden convertirse en el hazmerreír de las masas o la cabeza en la pica en el espacio público virtual que son los medios. Es el caso del sensacionalismo de la crónica roja, cuya indolente lógica comercial no respeta ni siquiera la muerte del prójimo ni los derechos fundamentales.

Entonces hay fuertes indicios de que existe una tendencia en los medios comerciales a la priorización del cálculo medio-fin, puesto que un medio debe generar sostenibilidad económica y, en este intento de sobrevivencia, el fin se antepone a los medios. Como refuerza Boaventura de Sousa, se trata de una ausencia que absolutiza la productividad.



“Es la idea de que el crecimiento económico y la productividad mensurada en un ciclo de producción determinan la productividad del trabajo humano o de la naturaleza, y todo lo demás cuenta” (2006:14).

Entre los periodistas que cubren el área judicial y policial suele identificarse esta tendencia en la búsqueda de la primicia sensacionalista.

Respecto a los conflictos de interés que se generan en el ejercicio periodístico, nuevamente vemos la vinculación del oficio con las condiciones económicas que permiten el desarrollo de la actividad.

“Pasaron de ser empresas familiares relativamente autosuficientes y sin grandes vinculaciones económicas a seguir un modelo de megaempresas mediáticas privadas, estatales o mixtas, que manejan decenas o centenares de medios en múltiples mercados y plataformas, y que además forman parte de o están vinculadas a grandes grupos económicos que controlan distintos mercados infocomunicacionales (televisión por cable, celular, cine, televisión abierta, transmisiones y mar-keting deportivo, etc.). Esos vínculos producen conflictos de interés que dificultan la tarea de equilibrio periodístico a los empleados de los grupos. En consecuencia, cada vez más informaciones son silenciadas porque los grandes medios tienen más para ocultar que para mostrar” (Santiago o'Donnell, artículo Revista Nueva Sociedad N° 263).

Sin embargo, la opinión pública internacional tiene un aliado inesperado y fuera del control de los grandes grupos mediáticos: Internet. La red ha generado el fenómeno que se conoce como periodismo ciudadano que posibilita a cualquier persona la transmisión de información a una audiencia que podría ser masiva. En este contexto que surgen las “filtraciones” informativas. De esta forma, el poder de los grandes grupos de medios para moldear la agenda pública ha mermado. Es así que un determinado caso de conflicto de intereses puede quedar en evidencia, gracias a la diversidad de fuentes de información que hay en Internet, pero que precisan ser contrastadas por los profesionales de la información.



1.3. Reserva de caso vs Acceso a la Información

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en el artículo 19 señala que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Este artículo a nivel mundial es la base legal para el ejercicio del periodismo que primero accede a la información, la procesa y luego la difunde a través de los medios respectivos. El ejercicio de estos derechos se convierte además a nivel internacional en un indicador muy relacionado con el estado de la democracia en cada país.

“El acceso a la información es una herramienta definidora de una sociedad democrática, dado que a través del acceso a la información pública se pueden proteger derechos y prevenir abusos, así como luchar contra males como la corrupción” (J.M.A. Solache 2019)

La Convención Americana de los Derechos Humanos en su artículo 13 establece para el continente el fundamento del ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información.

Artículo 13.

Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.



2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Los periodistas profesionales que cubren con regularidad la actividad de los tribunales, del Ministerio Público y de la Policía suelen encontrar casos “bajo reserva”, que emiten las autoridades generalmente con fines de investigación o para la protección de los derechos fundamentales de las víctimas.

Sin embargo, estas limitaciones al acceso a la información bajo el argumento de “reserva de caso” suelen convertirse en cortinas de humo institucionales para desviar la atención pública sobre determinados casos. En estos casos es muy importante que el agente de información pondere los derechos humanos afectados, cuando existe un abuso de los límites al acceso de la información por parte de autoridades estatales y, en ese sentido, advierta a los decisores institucionales sobre el riesgo de que la opinión pública ciudadana se entere de que por una decisión se han vulnerado derechos fundamentales, con el consiguiente daño a la imagen institucional.

Las materias en las que se presentan límites relativos y no absolutos según el Congreso Euroamericano de Derecho y Política (CEADP) son:



- a) La seguridad nacional.
 - b) La defensa.
 - c) Las relaciones exteriores.
 - d) La seguridad pública.
 - e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
 - f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
 - g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
 - h) Los intereses económicos y comerciales.
 - i) La política económica y monetaria.
 - j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
 - k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
 - l) La protección del medio ambiente.
-

1.3.1. Límites legales en Panamá

En Panamá el acceso a la información está amparado por la Constitución Política del Estado, que establece en los artículos 42, 43, y 44 lo siguiente:

Artículo 42. Toda persona tiene derecho a acceder a la información personal contenida en base a datos o registros públicos y privados, y a requerir su certificación y protección, así como su supresión, de conformidad con lo previsto en la ley.

Esta información solo podrá ser recogida para fines específicos mediante consentimiento de su titular o por disposición de autoridad competente con fundamento en lo previsto en la ley.

Artículo 43. Toda Persona tiene derecho a solicitar información de acceso público o de interés colectivo que repose en base de datos o registros a cargo de servidores públicos o de personas privadas que presten servicios públicos siempre que ese acceso no haya sido limitado por disposiciones escrita y por mandato de la Ley, así como para exigir su tratamiento leal y rectificación.



Artículo 44. Toda Persona podrá promover acción de hábeas data con miras a garantizar el derecho de acceso a su información personal recabada en bancos de datos o registros oficiales o particulares, cuando estos últimos traten de empresas que prestan un servicio al público o se dediquen a suministrar información.

Esta acción se podrá interponer de igual forma para hacer valer el derecho de acceso a la información pública o de acceso libre, de conformidad con lo establecido en esta Constitución.

Mediante la Acción de Habeas Data se podrá solicitar que se corrija, actualice, rectifique, suprima o se mantenga en confidencialidad la información o datos que tengan carácter personal.”

A través de una ley el Estado panameño regula el acceso a la información. La Ley número 6 de 22 de enero de 2002 dicta normas para la transparencia en la gestión pública y establece la acción de Hábeas Data además de otras disposiciones.

Ley sobre Acceso a la Información Pública (Ley No. 6)

Artículos destacados

Derecho de acceso a la información (artículo 2)

“Toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la presente Ley”

Sujetos obligados (artículo 1.8)

“Toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, la Autoridad del Canal de Panamá, los municipios, los gobiernos locales, las juntas comunales, las empresas de capital mixto, las cooperativas, las fundaciones, los patronatos y los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado”



Plazos para la entrega de información (artículo 7)

30 días calendario prorrogables excepcionalmente por otros 30 días hábiles.

Transparencia activa (artículo 9)

“Las instituciones del Estado están obligadas a tener disponible en forma impresa, en sus respectivos sitios en Internet y a publicar periódicamente, la siguiente información actualizada: el reglamento interno actualizado de la institución; la descripción de la estructura organizativa de la institución; la ubicación de documentos por categorías; entre otros”

Derecho a recurrir (artículo 17)

JUSTICIA

“Toda persona estará legitimada para promover acción de Hábeas Data, para garantizar el derecho de acceso a la información, cuando el funcionario público o responsable del registro en el que se encuentra la información o dato personal reclamado, no le haya suministrado lo solicitado o si suministrado lo requerido se haya hecho de manera insuficiente o en forma inexacta. La acción de Hábeas Data será de competencia de los Tribunales Superiores que conocen de la acción de Amparo de Garantías Constitucionales”

La Ley N°33 de 2013 crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información que se constituye en un organismo consultivo y asesor del Órgano Ejecutivo para el diseño e implantación de una política pública de transparencia y prevención de la corrupción. Cuenta con una Secretaría Ejecutiva adscrita al Ministerio de la Presidencia, con competencia operativa a nivel nacional.

“Es claro entonces que el Estado Panameño en búsqueda no solo de cumplir con mantener una normativa sino de hacerla cumplir, crea una institución cuyo rol principal es permitir acceso a la información de carácter público, que la misma consta en las páginas web de cada institución y que el acceso debe ser amigable y libre a todo público, esto se ha visto demostrado en las diferentes investigaciones periodísticas y por particulares donde actos de nepotismo, traslados millonarios de fondos y otras acciones de parte de algunos funcionarios han podido ser sancionadas o detenidas en su debido momento” (J.M.A. Solaeche 2019: 215-216).



Es evidente que existe un avance en el Estado Panameño para dotar a la ciudadanía de los mecanismos legales para acceder a la información pública. Sin embargo las excepciones como límites legales a este derecho son ejecutadas por funcionarios de acuerdo a su valoración personal del caso y la situación. Y muchas veces estas limitaciones tienen como agenda oculta el despistar a la prensa y a la opinión pública sobre casos delitos y casos de corrupción.

Varios estados de América Latina se esfuerzan por implementar mecanismos basados en los estándares internacionales de los Derechos Humanos para generar buenas prácticas. Intentos que en varias ocasiones han sucumbido ante la falta de claridad ética de los operadores estatales.

SEGUNDA PARTE

2. Los Derechos Humanos y la Comunicación

Los Derechos Humanos engloban todos aquellos atributos y facultades que permiten a las persona reclamar cuanto necesita, para vivir de manera digna y cumplir con los fines propios de la vida en comunidad. Los Derechos Humanos son las condiciones básicas, de carácter espiritual y material, necesarias para el desarrollo integral del ser humano en las diferentes etapas de su vida.

Su ejercicio es responsabilidad de todas y de todos nosotros, o sea, de la sociedad, del Estado y de la comunidad internacional. El estado es responsable de respetar los Derechos Humanos y de crear los mecanismos indispensables para su protección para todas las personas sin discriminación. Los principios de los Derechos Humanos son Universalidad, Irrenunciabilidad, Inalienabilidad, Inviolabilidad e Imprescriptibilidad.

Entre los derechos fundamentales de todo ser humano se encuentra la libertad de expresión, que es el derecho a expresar ideas, opiniones y emitir información de toda índole.

- El derecho a acceder, buscar y recibir información.
- El derecho a difundir informaciones e ideas sin consideración de fronteras y por cualquier medio de expresión.



Como todo derecho humano, el derecho a la libertad de expresión es universal e inalienable. Es, además, indivisible e interdependiente de todos los demás derechos humanos.

Indivisible e interdependiente: el avance de un derecho facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.

Inalienable: no se puede suprimir, salvo en situaciones excepcionales bajo las debidas garantías procesales.

Universal: inherente a todos los seres humanos, sin excepción.

2.1. Estándares internacionales para la libertad de expresión

La libertad de expresión es un derecho fundamental por cuanto su ejercicio está ligado a otros derechos humanos como los políticos que son elementales para la democracia como sistema contemporáneo de gobierno en la mayor parte de los Estados del mundo.

Esta relación en el marco democrático entre Estado y Sociedad se concreta a través de la comunicación. Desde el Estado como un deber de informar a la ciudadanía que eligió a los gobernantes y desde la Sociedad con una demanda informativa permanente sobre los asuntos de interés público.

A partir de los estándares internacionales de los Derechos Humanos y en el caso específico de la libertad de expresión, se van desarrollando políticas de Estado que posteriormente se aplican a través de diversos programas institucionales y llegan de esa forma con múltiples actividades hasta conocimiento de la ciudadanía.



ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE LOS DDHH

LIBERTAD DE EXPRESION

POLITICAS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

LEYES PARA CONCRETAR LAS
POLÍTICAS

EJECUCIÓN DE PROGRAMAS Y
PROYECTOS

ACTIVIDADES

NACIONES UNIDAS (COMUNIDAD INT.)

ESTADOS PARTE

PODER LEGISLATIVO

PODER EJECUTIVO

APARATO PÚBLICO

A través del diagrama se comprende la relación lógica a nivel de Estado sobre la importancia de los estándares internacionales de los Derechos Humanos en la administración pública.

A nivel personal, en el aspecto ético, los estándares internacionales de los Derechos Humanos, ¿podrían tener influencia en las decisiones y acciones de un agente de información de una instancia pública?

La respuesta es afirmativa. Al comprender uno de los principales artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece la igualdad de las personas ante el Estado y sus leyes, un servidor público fortalece la institucionalidad del Estado al no incurrir en odiosas diferencias o en comedidos privilegios. Entonces, queda en evidencia que un funcionario del Estado tiene la obligación de no discriminar entre ciudadanos a los que sirve.

Sin duda por tanto que los Derechos Humanos son una referencia de ética pública ineludible para los Estados y sus agentes.



EN LAS PÁGINAS WEB DE ESTAS ENTIDADES SE ENCUENTRAN LOS TEXTOS FUNDAMENTALES SOBRE ESTÁNDARES Y TRATADOS, QUE SON FUENTE DE DERECHO O SOFT LAW (NORMAS NO VINCULANTES) SOBRE EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

NACIONES UNIDAS

- **Asamblea General.** Es el principal órgano deliberativo, de formulación de políticas y representativo de Naciones Unidas.

WWW.UN.ORG/ES/GA/

• CONSEJO DE SEGURIDAD

Tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacional. De acuerdo con la Carta de NU, todos sus miembros convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad, compuesto por 15 miembros, cinco de ellos permanentes.

WWW.UN.ORG/ES/SC/

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS.

Es el órgano intergubernamental del sistema de NU compuesto por 47 Estados, que es responsable de la promoción y protección de todos los derechos humanos en el mundo entero.

WWW.OHCHR.ORG/SP/HRBODIES/HRC/PAGES/HRCINDEX.ASPX

• EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL.

Es un proceso dirigido por los Estados con el auspicio del Consejo de Derechos Humanos, que ofrece a cada Estado la oportunidad de declarar qué medidas ha adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos y para cumplir con sus obligaciones en la materia. Además del análisis de cada Estado, se ofrecen recomendaciones.

WWW.OHCHR.ORG/SP/HRBODIES/UPR/PAGES/UPRMAIN.ASPX



• PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.

Son mandatos temáticos o geográficos sobre derechos humanos que ejecutan expertos independientes en la materia. En particular, interesa consultar los siguientes:

- **Relatoría Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.**

[WWW.OHCHR.ORG/SP/ISSUES/FREEDOMOPINION/PAGES/OPINIONINDEX.](http://WWW.OHCHR.ORG/SP/ISSUES/FREEDOMOPINION/PAGES/OPINIONINDEX)

- **RELATORÍA ESPECIAL SOBRE EL DERECHO A LA PRIVACIDAD.**

[WWW.OHCHR.ORG/EN/ISSUES/PRIVACY/SR/PAGES/SRPRIVACYINDEX.](http://WWW.OHCHR.ORG/EN/ISSUES/PRIVACY/SR/PAGES/SRPRIVACYINDEX)

- **RELATORÍA ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.**

WWW.OHCHR.ORG/SP/ISSUES/SRHRDEFENDERS/PAGES/

• ÓRGANOS DE TRATADOS

Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos están formados por comités de expertos independientes que tienen el mandato de supervisar su aplicación. Cada Estado Parte en un tratado tiene la obligación de adoptar medidas para velar que todas las personas de ese Estado puedan disfrutar de los derechos estipulados en él. Uno de los más relevantes en relación al derecho a la libertad de expresión es:

- Comité de Derechos Humanos (CCPR, por sus siglas en inglés). Supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y sus protocolos facultativos.

WWW.OHCHR.ORG/EN/HRBODIES/CCPR/PAGES/CCPRINDEX.ASPX

UNESCO.

Es la agencia de NU con la misión de facilitar la libre circulación de las ideas por medio de la palabra y la imagen (Constitución, 1945). Su Conferencia General elabora normas y estándares en materia de libertad de expresión y acceso a la información. Cuenta, además, con convenciones internacionales que se relacionan con estos derechos como la “Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales”.

es.unesco.org



SISTEMA INTERAMERICANO

Los órganos de la Organización de Estados Americanos (OEA) incluyen la Asamblea General, el Consejo Permanente, la Secretaría General y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). También se integra en el sistema interamericano la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

• COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

(CIDH). Se encarga de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano. Está integrada por siete miembros independientes. Su trabajo se fundamenta en varios pilares, entre otros el monitoreo de la situación de los derechos humanos, el análisis de peticiones individuales en que se alega la violación de derechos humanos, el establecimiento de medidas cautelares y la presentación de casos y solicitud de opiniones consultivas a la Corte IDH.

WWW.OAS.ORG/ES/CIDH/DEFAULT.ASP

• RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Tiene como mandato general la realización de actividades de protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Incluye visitas a los distintos Estados miembros de la OEA, realización de informes y prestación de asesorías técnicas.

WWW.OAS.ORG/ES/CIDH/EXPRESION/INDEX.ASP

• CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH).

Es una institución judicial autónoma de la OEA cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte ejerce competencia contenciosa y consultiva. Está integrada por siete jueces y juezas elegidos a título personal por la Asamblea General de la OEA.

WWW.CORTEIDH.OR.CR/CORTE



10 DESAFÍOS IDENTIFICADOS POR NACIONES UNIDAS PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

1. La discriminación en el disfrute del derecho a la libertad de expresión por creencias religiosas, identidad sexual, de género o de otra índole.
2. Los mecanismos ilegítimos de control gubernamental de los medios de comunicación.
3. Las presiones económicas y comerciales que amenazan la capacidad de los medios de comunicación de difundir contenidos de interés público.
4. La sostenibilidad de los medios de comunicación de servicios públicos y comunitarios.
5. Las agresiones contra periodistas y la impunidad de los crímenes contra ellos.
6. Los límites, ya sean de carácter legal o administrativo, al derecho de acceso a la información.
7. La penalización de la difamación. La imposición de restricciones y penalización de la crítica, ya sea hacia el gobierno o funcionarios públicos, o hacia la religión o las creencias.
8. Las limitaciones al derecho a la libertad de expresión fundamentadas en la seguridad nacional, la lucha contra el terrorismo, el discurso del odio o el extremismo violento.
9. La libertad de expresión en Internet, que incluye el peligro de la vigilancia, el desafío de la seguridad personal en línea y el rol de nuevos actores, como los proveedores de servicio de Internet e intermediarios.

(*Extraído de Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina, CIME, UNESCO y CIDH, 2017).



2.1.1. Políticas públicas basadas en estándares internacionales

Entre los Estados parte de las organizaciones internacionales existe el compromiso de generar y ejecutar políticas públicas sobre la base de los estándares internacionales de los Derechos Humanos. Es así que existen múltiples definiciones del concepto de políticas públicas. Autores como Mény y Tohoening (1986), formulan una definición que considera a las políticas públicas como acciones de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Así mismo, para: Dubnick, (1983), citado por Roth (2009), las políticas públicas son acciones gubernamentales orientadas a solucionar un determinado problema o controversia. En otras palabras, las políticas públicas hacen referencia como , a un conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones problemáticas que buscan la resolución de las mismas o bien, llevarlas a niveles manejables. De esta forma, que las políticas públicas, son acciones integrales de Gobierno que tienen por objetivo buscar los mecanismos apropiados para dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad civil.

El enfoque de Derechos Humanos como la base de principios y valores de las políticas públicas es la relación coherente en Estados laicos, cuyo compromiso expresa la voluntad unánime de la protección jurídica y social de la población bajo la soberanía de un Estado.

“El propósito de las políticas públicas tal como se ha expresado, es el fortalecimiento del Estado social de derecho, y por consiguiente de una sociedad de derecho, de ahí que las políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos tenga como fin organizar y orientar las acciones que realizan los diversos actores sociales involucrados,...” (Alexis Sandoval Vásquez, artículo 2010, Universidad de Costa Rica).

2.2. Transparencia y el derecho a estar informado

Las políticas de transparencia en Latinoamérica derivan de manera directa del derecho internacional de la libertad de expresión y su correlato de acceso a la información.



El mandato legal de informar cada cierto tiempo sobre las actividades institucionales unido a la digitalización de la información ha posibilitado que existe un real acceso a la información sobre las decisiones y acciones de los gobernantes y funcionarios públicos.

Múltiples acuerdos internacionales respaldan el derecho ciudadano de acceso a la información pública.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos considera que “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (Art. 19 inc. 2).

Entonces observamos una estrecha relación entre la transparencia como política pública de lucha contra la corrupción y el acceso a la información pública como un derecho ciudadano.

2.3. Delitos financieros y comunicación pública

Casos emblemáticos como “Lavajato” en Brasil han mostrado al mundo la importancia de sistemas judiciales independientes y competentes, con funcionarios comprometidos con su misión y mecanismos como la “delación premiada”, que contribuye a seguir el rastro a redes de corrupción enquistadas en los Estados y encontrar delincuentes de “cuello blanco”, que se enriquecen de forma inimaginable para el ciudadano promedio gracias a posiciones privilegiadas en el aparato estatal.

En estos casos, la comunicación de las instancias especializadas en delitos financieros fue cuidadosamente coordinada de manera que no se dieran filtraciones de información que alertara a los implicados de la famosa “lista de Janot”, un documento con los nombres de políticos, empresarios y ejecutivos de empresas estatales que traficaban con el dinero público.

A diferencia del destape de redes de corrupción pública por filtraciones mediáticas que son la base para las investigaciones fiscales y judiciales, el caso “Lavajato” comenzó en un juzgado especializado en delitos financieros. Las altas autoridades judiciales y los responsables de la investigación en el caso coordinaron cada aparición pública informativa ante la prensa.



2.4. El caso Odebrecht

El caso Odebrecht, por el nombre de la constructora brasileña que llenó de sobornos a la alta clase política en América Latina, es un ejemplo del manejo opaco de la administración del Estado en el subcontinente. El destape del caso mostró que la transparencia de los asuntos públicos de Estado es una apariencia más que una realidad en casi todos los países latinoamericanos.

Si bien con las reformas encaradas desde los Estados a mediados de los noventa se cuentan con mecanismos destinados a luchar contra la corrupción política y empresarial, la realidad de casos como Odebrecht evidencia que las políticas de transparencia y de lucha contra la corrupción no están funcionando por la debilidad en un factor que evoluciona a otra velocidad: la ética pública.

Si bien de manera formal los administradores de los Estados facilitan a periodistas y ciudadanía el acceso a la información pública, gracias en gran parte a la digitalización de datos, ésta no suele ser la importante y relevante por decisión de las autoridades que se reservan los datos comprometidos o que impliquen mayor explicación hacia la opinión pública, con la finalidad de mantener una buena imagen pública mientras que ejecutan una agenda oculta en la administración pública.

TERCERA PARTE

3. El espacio público

Desde la concepción original en la democracia griega, del espacio público como el lugar donde los hombres libres deliberan sobre los asuntos de interés colectivo vinculados al gobierno de un territorio, hasta la reciente aparición de las redes sociales como el soporte virtual del debate público, la fuerza moral de la opinión pública no ha variado. En ese contexto es importante comprender cómo funciona este fenómeno de la opinión pública que se constituye en presión ciudadana hacia las instancias del Estado que deben informar sobre sus decisiones, acciones y sentencias o fallos en el caso del sistema judicial.

El autor Jean Marc Ferry señalaba en 1992 que el espacio público es “un marco mediático, gracias al cual el dispositivo institucional y tecnológico propio de las sociedades posmodernas que es capaz de presentar a un ‘público’ los múltiples aspectos de la vida social” (Ferry et al, 1992).



Con el desarrollo tecnológico acelerado de los últimos 15 años en las comunicaciones, esa definición de espacio público parece superada, con la aparición de las redes sociales que han reconfigurado el espacio público.

“El espacio público se constituye en un componente de indudable importancia porque es un ámbito a la vista o contemplación de toda la sociedad en su conjunto, con posibilidad que lo representado sea motivo de atención general y global y que de ello pueda generar actuaciones y comentarios múltiples de cualquier sujeto individual o colectivo de esa sociedad” (Dader 1992: 145).

Es en este espacio público donde las actividades comunicacionales convergen tanto del comunicador institucional como del periodista .

A nivel político y social, cuando las corrientes de opinión ciudadana convergen con las opiniones de actores sociales y políticos en el espacio público, se producen diferentes grados de acuerdo temático que mientras más consenso tengan más influirán en las decisiones públicas de un gobierno (Arandia 1999: 12).

Las corrientes de opinión ciudadana se conforman a partir de la comunicación pública que se genera desde el Estado, medios de comunicación y redes sociales que confluyen en un espacio de acceso público para gran parte de la ciudadanía. En asuntos de interés público, el acceso a la información será determinante para influir en las diversas corrientes de opinión ciudadana.

3.1. El ámbito público y el ámbito privado

La distinción entre el ámbito público y el ámbito privado se remonta a Roma con la diferenciación en la república de la res pública de la res privada. Siglos más tarde, el liberalismo establece dos esferas contrapuestas: la privada y la pública como una distinción entre Estado y sociedad civil.

El ámbito privado, constituido por los particulares que buscan el interés propio, fue supuesto como el espacio de tráfico entre ciudadanos, independiente de la intervención del Estado que tenía como fin administrar y regular los hechos correspondientes al interés general, área que se denominó como pública.



A su vez, la sociedad civil constituye un público interesado en el manejo de los asuntos del Estado, el cual busca legitimar su dominio a través del debate público y racional entre ciudadanos y gobernantes; por tal motivo, los ciudadanos exigen “los medios necesarios para hacer oír su voz ante el poder y el resto de la sociedad”. Los medios para tal fin son la instrucción, la información y la articulación de la vida pública en un espacio público (Monzón 1987: 31).

3.1.1. La opinión pública ciudadana

Pese a la variedad de concepciones de la opinión pública se detecta un pensamiento común que van en dirección a entender la opinión pública como convergencia de opiniones sobre distintos temas que circulan en el espacio público. Tal convergencia produce varios niveles de acuerdo entre los componentes sociales y puede tener repercusiones concretas en la toma de decisiones; mientras más consenso exista en torno a un tema, más fuerza tendrá lo que se demanda (Arandia 1999).

El rol del periodista en el espacio público con relación a la opinión pública es de capital importancia, por cuanto con su labor alimenta con información, interpretación u opinión las corrientes de opinión ciudadana. Mientras mayor prestigio y credibilidad cuente en diversos segmentos poblaciones, mayor será su capacidad de influencia en estas corrientes de opinión, tanto en la configuración de la agenda de lo público (sobre qué es importante opinar) así como la toma de una posición valorativa al respecto (qué opina sobre algo).

Con la irrupción de las redes sociales y el “periodismo ciudadano”, el periodismo ha perdido esa “exclusividad” en la configuración del espacio público, el rol de guardián de las temáticas de la agenda pública.

3.2. Las redes sociales como espacio de interacción público-privado

Desde el espacio público de la democracia griega, denominado el ágora pública, el espacio físico donde los hombres libres podían expresar sus opiniones sobre temas de interés público, en especial aquellos vinculados al gobierno de la polis, desde entonces que a través de los periódicos históricos que el espacio público está en constante reconfiguración.



Es así que con la creación del Estado moderno, el Parlamento se constituye en el mejor ejemplo de espacio público de deliberación además de los lugares físicos como plazas públicas o campos para actividades diversas. Con el desarrollo de los medios de comunicación, el espacio público de deliberación se focaliza en las páginas de los diarios impresos, luego en programas de radio y televisión. Actualmente las redes sociales se convierten el ágora pública donde las corrientes de opinión ciudadana se desarrollan y se expresan.

La irrupción de las redes sociales y su capacidad de generar corrientes de opinión se acrecienta con la posibilidad actual de acceder a información pública digitalizada, que simplifica en cuanto a trámite y esfuerzo la obtención de la misma.

CUARTA PARTE

4. El Mapa Ético de la Comunicación

A partir de la propia experiencia de los agentes de información que trabajan en el sistema de justicia penal en Panamá, a la que se accedió gracias a la aplicación de encuestas y entrevistas, en combinación con los Estándares Internacionales de los Derechos Humanos además de propuestas de sistemas éticos de la Filosofía del Lenguaje que presentamos la siguiente propuesta.

El proceso ético de cada persona es un complejo entramado de mecanismos que involucran valores, principios, decisiones y conductas. Es un sistema interconectado de referencia que cada persona tiene en su imaginario individual. Para el caso específico de una ética en el desempeño laboral estarán presentes varios referentes que fijan probables “trayectos éticos” para el agente de información institucional.

La propuesta de Mapa Ético de la Comunicación no está orientado a tener una utilidad instrumental, sino como un motivador de reflexión personal que contribuya a que el agente de comunicación sea consciente de sus acciones y las probables consecuencias de éstas, por cuanto al tener conocimiento pleno del contexto y condiciones de sus acciones tendrá también una responsabilidad sobre las mismas.

Con la finalidad de establecer los puntos de orientación ética que se propone a continuación los elementos del Mapa Ético de la Comunicación:



LAS REFERENCIAS

- Creencias personales (religión: concepción de bien y mal; percepción del “otro”)
- Preceptos éticos: Deontología de la comunicación (acción comunicativa, manual ético de funciones, etc.)
- Estándares internacionales de los Derechos Humanos: Libertad de expresión, acceso a la información, igualdad de las personas (raza, género, generacional, nacionalidad) y otros.

EL FIN

¿A dónde se quiere llegar?

- Estabilidad laboral para cumplir con mi familia.
- A lograr seguridad económica y patrimonial.
- A contribuir al Estado y la sociedad con mi trabajo.
- A contribuir a la justicia y la paz social en el país.

LOS CAMINOS

- Ser muy profesional y eficiente enmarcado en las normas y buenas prácticas
- Ser leal a quien me puso en el trabajo y cumplir con él sobre todo lo demás
- Ser eficiente en el servicio priorizando a la persona humana y sus derechos.

LAS REGLAS

- Una piedra en el zapato, solo obstaculizan las acciones
- Es importante cumplirlas porque así cuido mis espaldas
- Las cumplo pero considero que se pueden modificar para generar mayor eficiencia
- Están allí para oponerse a mis objetivos

EL EQUIPO

- Muy importante para cumplir con las metas del trabajo
- Cada una vela por sus intereses y pueden ser aliados
- Un grupo sin presiones ni compromiso



4.1. Enfoque de género en el Mapa Ético de la Comunicación

El área de la comunicación institucional en varias partes del mundo ha dejado en evidencia que tanto hombres como mujeres asumen responsabilidades en la mismas condiciones y con las mismas remuneraciones. Es posible afirmar que no existen diferencias para el acceso a un cargo en comunicación institucional por asuntos de género ni diversas escalas salariales en razón al mismo concepto. Es probable que esta situación sea producto de una actividad profesional relativamente nueva a diferencia de otros roles que se generaron en sistemas patriarcales que tienen sus raíces en siglos pasados.

En el punto de referencias del Mapa se encuentran los Estándares Internacionales de los Derechos Humanos y se menciona a la igualdad entre personas.

Artículo 1

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Naciones Unidas, 1948.

En esta línea que el Mapa Ético de la Comunicación enfatiza la igualdad de género como un referente en la tarea profesional como agente de información de la institucionalidad panameña.

4.2. Buenas Prácticas en la comunicación institucional del sistema de justicia penal

Según una definición aceptada, “una Buena Práctica es una experiencia o intervención que se ha implementado con resultados positivos, siendo eficaz y útil en un contexto concreto, contribuyendo al afrontamiento, regulación, mejora o solución de problemas y/o dificultades que se presenten en el trabajo diario de las personas en los ámbitos clínicos, de la gestión, satisfacción usuaria u otros, experiencia que pueden servir de modelo para otras organizaciones” (Comunidad de Práctica en APS, Chile).

MAPA ETICO DE LA

Comunicación



LOS CAMINOS



- Ser muy profesional y eficiente enmarcado en las normas y buenas prácticas
- Ser leal a quien me puso en el trabajo y cumplir con él sobre todo lo demás
- Ser eficiente en el servicio priorizando a la persona humana y sus derechos

EL FIN

¿A dónde se quiere llegar?

- Estabilidad laboral para cumplir con mi familia.
- A lograr seguridad económica y patrimonial.
- A contribuir al Estado y la sociedad con mi trabajo.
- A contribuir a la justicia y la paz social en el país.

LAS REGLAS

- Una piedra en el zapato, solo obstaculizan las acciones.
- Es importante cumplirlas porque así cuido mis espaldas.
- Las cumplo pero considero que se pueden modificar para generar mayor eficiencia.
- Están allí para oponerse a mis objetivos.



CREENCIAS PERSONALES

(religión: concepción de bien y mal;
percepción del "otro")

EL EQUIPO



- Muy importante para cumplir con las metas del trabajo
- Cada una vela por sus intereses y pueden ser aliados
- Un grupo sin presiones ni compromiso

PRECEPTOS ÉTICOS:

- Deontología de la comunicación.
(acción comunicativa, manual ético de funciones, etc.)
- Estándares internacionales de los

DERECHOS HUMANOS:

Libertad de expresión, acceso a la información, igualdad de las personas (raza, género, generacional, nacionalidad) y otros.





En el ámbito específico de la comunicación institucional del sistema de justicia penal no se han encontrado referencias de Buenas Prácticas a nivel latinoamericano. Es muy probable que de hecho se desarrollen pero hasta ahora no han sido documentadas de modo que puedan convertirse en referencia para su implementación a nivel regional.

En el sistema judicial estadounidense es interesante observar una práctica de comunicación pública que establece claramente que los medios no pueden filmar o fotografiar los alegatos en una audiencia. Para graficar el relato del mismo, se recurren a ilustraciones realizadas por profesionales del sistema judicial. Esta práctica tiene como finalidad mantener la objetividad en el proceso y evitar manipulaciones de imagen que puedan favorecer a una de las partes a través de los medios de comunicación y su influencia en la opinión pública.

Con estos antecedentes y en base a los Estándares Internacionales de los Derechos Humanos que se proponen las siguientes acciones para generar Buenas Prácticas en el tratamiento informativo de toda comunicación pública que emita el sistema de justicia penal.

- Realizar un control de toda nota informativa (escrita y audiovisual) de acuerdo a los Estándares Internacionales de los Derechos Humanos que se establecen a través de políticas y normas institucionales.
- Estandarizar el nivel del lenguaje de las notas informativas para que la interpretación de los procedimientos del sistema de justicia penal se realice desde la institucionalidad y no desde los medios de comunicación, (ej. evitar el uso de cargos jerárquicos arcaicos que son válidos para la comunicación interna pero no externa; evitar tecnicismos incomprensibles para el público en general o si es imprescindible realizar una explicación de su significado y contexto de usos; y otros).
- Distribuir las notas informativas a todos los medios que así lo demanden sin distinción por afinidad de ningún tipo.



BIBLIOGRAFÍA

- ARANDIA, Weimar 1999. Una aproximación analítica al fenómeno de la opinión pública. Universidad Católica Boliviana, Cochabamba.
- CHILLÓN, José Manuel 2007. La verdad periodística, en busca de un nuevo paradigma. Revista Universitas Philosophica, Bogotá, Colombia.
- CHOCARRO, Silvia. 2017. Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina, Center for International Media Assistance
- DADER, José Luis. 1998. Tratado de comunicación política. Primera parte. Madrid, Ed. J.L. Dader, 159 pp.
- FERRY, Jean-Marc- WOLTON, Dominique y otros. 1992. El nuevo espacio público. Barcelona, Gedisa, 256 pp.
- GROSSBERG, L; WARTELLA, E et al 1998. Media Making Mass Media in a Popular Culture. London, SAGE Publications.
- HINKELAMMERT, F. (2006). El mapa del emperador: Determinismo, caos, sujeto.
- LILLO, Ricardo (2010). Informe: Buenas Prácticas en el uso de nuevas tecnologías en el Poder Judicial. Centro de Estudios de Justicia de América (CEJA).
- MONZÓN ARRIBAS, Cándido (1987). La opinión pública; teorías, concepto y métodos. Madrid, Tecnos.
- MORA MARTÍNEZ, Esteban 2008. Servicio público: construcción del objeto en Administrar lo público. Universidad de Costa Rica.
- O'DONNELL
- ORTEGA Y GASSET, José 1963. Obras Completas, tomo III. Madrid: Revista de Occidente.
- SOLAECHÉ Y BIELSA, Juan Manuel Antonio. Tesis doctoral: El derecho de acceso a la Información Nacional y supranacional. Los casos de España y Panamá y el difícil equilibrio entre la OpenData y la salvaguarda de la seguridad. Universidad Católica de Murcia, 2019.
- VILLAFAÑE, Justo. 1999. La gestión profesional de la imagen corporativa. Madrid, Pirámide, 322 pp.
- VILLORIA, Manuel, 2000. Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa. Madrid.



PUBLICACIONES INSTITUCIONALES

- Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 16: Libertad de Pensamiento y de Expresión.

<https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/74308>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Derecho a la información y seguridad nacional.

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/DerechoInformacionSeguridadNacional.pdf>

- Defensa del Público Argentina. Guía para el tratamiento periodístico responsable de noticias policiales.

<https://defensadelpublico.gob.ar/guia-para-el-tratamiento-periodistico-responsable-de-noticias-policiales/>

- Manual de Buenas Prácticas Judiciales, para el desempeño de Magistrados y Jueces 2019-2020. Consejo de la Administración de la Carrera Judicial de Panamá.

<https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/4/2019/10/1/manual-de-buenas-practicas-judiciales.pdf>

- ONUMUJERES. Incorporación de la perspectiva de género

<https://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming>

- UNESCO. Indicadores de género para medios de comunicación: marco de indicadores para evaluar la sensibilidad en materia de género en las operaciones y contenidos mediáticos.

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231069>

CRIM JUST

Investigando más allá de las
Incautaciones



25
años
1995-2020



Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana
Capítulo Panameño de Transparencia Internacional