

Índice Chapultepec Conclusiones

El Índice Chapultepec de Libertad de Expresión y Prensa, como herramienta de análisis, ofrece una oportunidad valiosa en cuanto a la medición de la acción institucional en materia de libertad de expresión y prensa en países del continente americano, de acuerdo con los principios de la Declaración de Chapultepec y la Declaración de Salta, adoptadas por la Sociedad Interamericana de Prensa en 1994 y 2018 respectivamente.

Esta segunda edición del Índice cubre el período comprendido entre el 31 de julio de 2020 y el 1ro de agosto de 2021. El Índice clasifica factores que intervinieron sobre la libertad de prensa, agrupados en cuatro dimensiones: Ciudadanía informada y libre de expresarse, Ejercicio del periodismo, Violencia e impunidad, y Control de medios. Además, el estudio ofrece una información complementaria sobre la influencia de los entornos institucionales –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– en las situaciones desfavorables a la libertad de expresión y prensa.

Los resultados obtenidos muestran una fotografía de la situación en la región, a partir de la percepción de expertos de cada país. Cabe destacar que, durante el período analizado, algunos países cambiaron de sistema político y de gobierno, otros pasaron por conflictos sociales de importancia y todos continuaron con las consecuencias políticas, económicas y sociales derivadas de las medidas adoptadas para atender la pandemia de la COVID-19.

El promedio global en la investigación fue de 55,61 (sobre 100), una diferencia de 4,19 puntos con los resultados de la primera edición (51,42), observándose una ligera mejoría en la percepción de restricción parcial de la libertad de expresión y prensa en la región.

En cuanto a la primera dimensión, *Ciudadanía informada y libre de expresarse*, el promedio global fue de 12,05, sobre un máximo de 23 puntos. El *Ejercicio del periodismo* obtuvo también un puntaje que muestra una restricción parcial, a saber, 6,03 sobre 10 puntos. Ambas dimensiones sin mayores cambios entre la primera edición (12,7 para *Ciudadanía informada y libre de expresarse* y 6,7 para el *Ejercicio del periodismo*) y este período de estudio.

Con relación a la dimensión *Violencia e impunidad*, los resultados parecieron mejorar con relación al período anterior (13,61) obteniendo un promedio global para la segunda edición del Índice de 20,44, sobre un máximo de 42 puntos posibles. Tomando

en cuenta que se agregó una subdimensión a esta área, la cual correspondió al análisis de la *Violencia registrada* en cada país. En efecto, estos datos aportaron la mayor ponderación dentro de la construcción de la dimensión, representando 21 de los 42 puntos máximos, además de una validación más real y objetiva sobre los resultados.

En *Control de medios*, el promedio global obtenido fue de 17,09 puntos sobre 25, descendiendo 1,3 puntos en comparación a la medición anterior. Los expertos encuestados percibieron una parcial restricción en esta dimensión en particular, salvo en el caso de los tres países peor evaluados en el Índice: Nicaragua, Cuba y Venezuela, que se mantienen en los puestos más bajos.

Según los resultados, dos países analizados se ubicaron en la franja de *libertad de expresión plena* –81 puntos o más, de 100 posibles–: Uruguay con 84,10 y Chile con 82,06, mejorando la medición anterior.

El avance de la República Oriental del Uruguay desde el cuarto puesto en la edición pasada, al primer lugar en este período observado, además de posicionarse en la franja de libertad de expresión plena, responde principalmente al fortalecimiento de la democracia como régimen político y la confianza de los ciudadanos en los poderes públicos. Esta situación refleja el respeto hacia el *Ejercicio del periodismo* en el país; precisamente, Uruguay lidera la tabla de esta dimensión con 9,43 sobre 10. Se garantizó la participación de las organizaciones sociales en la discusión de nuevas leyes relacionadas con los medios, pero aún hay oportunidades de mejora para afianzar la cultura de transparencia y disminuir la dificultad del acceso a las fuentes oficiales por parte de los periodistas.

Aunque Chile bajó un puesto en comparación con la medición anterior, mejoró notablemente en cuando a los resultados, ganando 2,06 puntos, lo que lo coloca dentro de la franja de libertad de expresión plena. Lidera también las posiciones en cuando a la *Ciudadanía informada y libre de expresarse* y el *Control de medios*, esto quiere decir que no existe control estatal sobre los medios de comunicación, lo que influye positivamente en que la población ejerza su derecho a la libre expresión. Aunque la crisis derivada de la discusión constitucional y del estallido de octubre de 2019 sigue afectando al país –especialmente a nivel económico– se observa el resurgimiento de nuevos medios digitales que responden a la necesidad de información de la ciudadanía.

Ahora bien, a partir de los resultados, en los siguientes países se percibe una *baja restricción a la libertad de expresión y prensa*: Jamaica, República Dominicana, Canadá, Costa Rica, Perú, Paraguay, Panamá, Estados Unidos y Honduras, el grupo mayoritario conformado por nueve de los 22 que integran la investigación.

Jamaica lideró este segundo bloque de países con 78,36 puntos en promedio, posicionándose también dentro de los cinco lugares en tres de las cuatro dimensiones analizadas, destacándose por el respeto al *Ejercicio del periodismo*, en donde quedó de 2do lugar. La Constitución garantiza la libertad de expresión y no se perfilan cambios en el sistema político que puedan alterar el panorama. Hay comunicación permanente entre

el gobierno y la prensa, lo que favorece que medios y ciudadanía tengan acceso a la información.

República Dominicana ha sorprendido favorablemente debido a su amplio ascenso de diez puestos de diferencia entre la primera medición y el período estudiado, quedando en la 4ª posición en el Índice 2020-2021, con 77,91 puntos. Efectivamente, República Dominicana ha recuperado espacios de libertad de expresión en el ámbito del ejercicio periodístico en medios tradicionales y alternativos. El cambio de gobierno se percibe como positivo en cuanto al ejercicio de la democracia en general. Se mantiene la necesidad de mejorar las políticas públicas cuyas fallas vienen arrastrándose desde períodos anteriores; esto podría significar un mayor pluralismo en cuanto a la oferta informativa.

En la 5ª posición se encuentra Canadá, con 75,81 puntos sobre 100, y liderando la dimensión que analiza la *Violencia e impunidad* (31,52 de 42). Igualmente se ha mantenido en el mismo puesto que la primera edición del Índice, muy probablemente debido a la solidez de su marco institucional en cuanto a la división e independencia de los poderes públicos. La participación de la ciudadanía está garantizada y promovida por una profunda cultura democrática. Las discusiones se centran en cómo promover contenido local en las grandes plataformas digitales, cuyo uso predomina entre la población más joven. Sin embargo, se han incrementado casos de censura directa e indirecta y esto podría tener consecuencias a futuro sobre el ejercicio de la libertad de expresión.

Costa Rica, en el 6º puesto de la tabla, bajó tres posiciones con relación a la medición anterior; obtuvo 73,16 puntos, lo que representa una diferencia de 3,64 puntos, pero se sigue manteniendo en la franja de baja restricción a la libertad de expresión. La fortaleza se concentra en los resultados favorables en cuanto a la *Violencia e impunidad* (2do puesto: 29,87 sobre 42) y *Control de medios* (3er puesto: 23,14 sobre 25). Efectivamente, la incidencia moderada de los poderes sobre los medios de comunicación, y el bajo control a los medios, favorece el libre flujo de ideas y opiniones. Se mantiene el respeto que los distintos poderes tienen ante la defensa de los derechos humanos, pero hay retardo en cuanto al acceso a la información y una dependencia excesiva de la información publicada por el Poder Ejecutivo. Se manifiesta la necesidad de actualización en cuanto a la regulación para los medios de comunicación. También preocupa la amenaza que se perfila a partir del próximo proceso electoral de 2022.

El resultado de Perú, con 69,85 puntos, lo colocó en el 7º lugar, una posición por debajo de la medición anterior pero con una mejora de 2,05 puntos que muestra un ligero avance con respecto a la libertad de expresión y prensa. A pesar de la inestabilidad política presentada al inicio del estudio, y el desarrollo de campañas de elección presidencial que afectó el correcto flujo de información, el Estado no generó situaciones notorias que pudieran bloquear el acceso a los datos. La contingencia provocada por la pandemia favoreció el crecimiento de medios alternativos y el uso de las redes y plataformas informativas, producto de la búsqueda de información por parte de la ciudadanía.

Paraguay, el siguiente país de este grupo cuyas percepciones fueron más positivas, obtuvo 65,97. Cuenta con un entorno medianamente favorable para la libertad de expresión gracias a las acciones de protección hacia el *Ejercicio del periodismo* amparadas en la Carta Magna. Durante el período se observó la creación de medios alternativos, lo que significa mayor pluralidad y posibilidades en cuanto al acceso a la información. Aunque se están revisando leyes para la protección de los periodistas, se mantienen normativas penales que tipifican los delitos de expresión y se aprecia la inexistencia de protocolos de investigación en casos de agresiones contra periodistas, lo que favorece la impunidad en la gran mayoría de los casos.

La República de Panamá se ubica en el 9º lugar entre los 22 países considerados en el Índice Chapultepec de Libertad de Expresión y Prensa, con 65,97 puntos, ha aumentado 10,97 puntos en comparación con la edición anterior y ha subido un puesto; esto la ubica en la franja de baja restricción. Este avance refleja las amplias libertades de las que gozan los periodistas y medios en cuanto a la libertad de expresión. Sin embargo, también se aprecia control de la información lo que significa un elemento de preocupación. El marco regulatorio sigue tipificando los delitos de expresión que protegen el honor, lo que afecta el ejercicio libre del periodismo. Las discusiones en torno a la actividad electoral generaron preocupación y rechazo en el gremio periodístico, por la posibilidad de modificación de normas en cuanto a los próximos comicios.

Estados Unidos de Norteamérica avanzó tres lugares en la tabla de posiciones, quedando en el 10º lugar con 61,57 puntos; 5,96 por encima del promedio global y 11,97 puntos de diferencia con los resultados de la edición pasada, lo que representa no solo una mejoría en la percepción del libre ejercicio de la expresión, sino que lo coloca en la franja de baja restricción de la misma, fortaleciéndose en la garantía constitucional para el ejercicio de este derecho fundamental. Existe independencia y respeto en cuanto al trabajo periodístico y la pluralidad en los medios; estos se desempeñan en su labor sin temor a represalias. Las redes sociales generan alerta en cuanto a su amplia penetración y su papel fundamental en la distribución de la desinformación. Aunque todavía hay consecuencia de las acciones del gobierno anterior, se aprecia la transición hacia la nueva administración en cuanto a la influencia del Poder Ejecutivo en situaciones desfavorables a la libertad de expresión.

El último país que conforma este grupo de baja restricción a la libertad de expresión es Honduras, con 61,47 puntos. Subiendo 8,47 puntos y una posición en comparación con el estudio del período pasado. Se mantienen las condiciones en cuanto al ejercicio del periodismo, aunque hay preocupación en cuanto al control de la información derivada del manejo de la pandemia de la COVID-19, y muy especialmente al ejercicio de la libertad de expresión de cara a los resultados de las próximas elecciones generales. La Ley de Secretos sigue restringiendo la libertad de prensa y persiste la débil institucionalidad que, desde el Poder Ejecutivo, regula a los medios de comunicación.

Seguidamente se encuentran los países con resultados que los ubican en *libertad de expresión y prensa parcialmente restringida*: Colombia, Ecuador, Argentina, Bolivia, México, Guatemala y El Salvador.

Colombia encabeza este listado con 57,23 puntos, 1,62 por encima del promedio global. Sigue destacándose por tener un estructurado sistema de protección hacia los periodistas –ejemplo para la región– así como un marco jurídico que resguarda y garantiza el ejercicio de derechos concatenados a la libertad de expresión. Sin embargo, las consecuencias en la vida social y económica del país que ocasionó el paro nacional vivido durante el período de estudio, así como la pandemia de la COVID-19 y otras situaciones tales como los fenómenos migratorios y el ataque permanente de grupos ilegales, afectan la libertad de expresión. La calumnia e injuria siguen tipificándose como delitos para los comunicadores, lo que impacta en el libre ejercicio de la profesión.

Ecuador se sitúa en el 13° puesto del Índice Chapultepec de Libertad de Expresión y Prensa, ascendiendo cuatro puestos de su posición anterior. Este avance deviene del discurso favorable del nuevo gobierno a favor de la libertad de expresión. En la práctica se evidencia en la actualización de las leyes de comunicación y el apoyo a la prensa libre. El espíritu resiliente de los periodistas y de los medios de comunicación ha logrado mantener a la industria a flote a pesar de las dificultades producidas por la pandemia. Sin embargo, persiste la incapacidad del Estado para efectuar cambios estructurales en el marco jurídico que garanticen la libertad de expresión y se evidencian acciones violentas que afectan al gremio periodístico. Las estrategias de desinformación amenazan cada vez más a la ciudadanía.

El caso de Argentina llama poderosamente la atención, toda vez que bajó del puesto dos en la primera edición del Índice, al puesto 14, con una diferencia de 23,93 puntos que desmejora no solo su posicionamiento, sino que pasa de la franja de baja restricción y parcial restricción. La situación de enfrenamiento y crispación social mantiene al país en conflicto de manera permanente, a esto se suman el discurso del *lawfare* de parte de los principales representantes del gobierno, la creación de organismos de control –bajo la excusa de la pandemia–, y las acciones de intimidación y amedrentamiento hacia los periodistas y los medios. Todo lo anterior hace que la libertad de expresión se vea seriamente amenazada. Al parecer, el cambio de gobierno y las estrategias de manejo de la información, han influido directamente en la percepción de este período.

En la 15° posición se encuentra Bolivia, con 52,71 puntos sobre 100, ya por debajo del promedio global, pero mejorando con relación a la primera edición, toda vez que pasó de ser un país con alta restricción a parcial restricción. Existe una fuerte defensa del derecho a la información y comunicación por parte de organizaciones civiles y gremiales, pero se comienza a ver una mayor influencia de los diferentes poderes en situaciones desfavorables a la libertad de expresión. El flujo de información es una de las subdimensiones que se ve más afectada, probablemente por los mecanismos de control de distribución de publicidad oficial, que conduce a la censura y autocensura. La alta polarización política y la violencia social representan una seria amenaza para el ejercicio de la libertad de expresión en un país convulsionado y sumergido en un ambiente de confrontación permanente.

México obtuvo 49,21 puntos en la medición final; 5,79 puntos menos que la edición anterior, bajando del puesto 11 al 16. La inseguridad y la espiral de violencia contra periodistas y comunicadores, representan una amenaza real contra la libertad de expresión, al igual que el discurso frontal del Ejecutivo y la influencia de los distintos poderes, que contribuyen moderadamente en las situaciones desfavorables a la libre expresión. Efectivamente, algunas acciones del entorno Ejecutivo inciden de manera negativa en las dimensiones de *Violencia e impunidad* y *Ejercicio del periodismo*, bien porque no se han emprendido acciones concretas que garanticen la seguridad y protección de periodistas, en un contexto altamente violento y peligroso para ellos, bien por las constantes acciones de estigmatización y descalificación a los profesionales de la comunicación.

Guatemala ocupa el puesto 17 del Índice Chapultepec, con 48,28 puntos. Según la percepción de los expertos, se mantiene el ambiente hostil y desfavorable en relación a la protección de los periodistas, incrementándose los actos de violencia y la actitud beligerante del Poder Ejecutivo para acallar la labor de la prensa. La falta de independencia entre los poderes públicos también constituye una desventaja para el ejercicio del periodismo, toda vez que se evidencian acciones de amedrentamiento y criminalización proveniente de la alianza entre los tres poderes. La ciudadanía se ve seriamente afectada en cuanto a mantenerse informada debido a las restricciones al acceso a la información pública, lo que refleja el debilitamiento a la protección de los derechos humanos, a pesar del apoyo internacional hacia el gremio periodístico.

Con una diferencia de 13,87 puntos por debajo del promedio global se encuentra El Salvador, con una puntuación de 41,74 puntos sobre 100. Continúa el franco deterioro de la libertad de expresión producto de las acciones del Poder Ejecutivo. Adicionalmente, los altos niveles de popularidad del régimen, su ecosistema de desinformación, la instrumentalización de cuerpos de seguridad en perjuicio de los derechos humanos y del debido proceso, la impunidad creciente, y la poca cultura democrática, representan las principales debilidades del país, dando espacio a la represión y la presencia de grupos armados paraestatales que amenazan de manera muy preocupante la estabilidad democrática del país. En contraposición, ha crecido la movilización ciudadana y el impacto de los medios de comunicación locales en los medios extranjeros.

En Brasil, según los resultados, la libertad de expresión y de prensa está altamente restringida. Ocupa el puesto 19 –misma posición que el estudio anterior– pero con una diferencia de 5,6 puntos menos, obteniendo 31,60 sobre 100 puntos totales, de manera que mantiene un desempeño desfavorable en el ejercicio de la libertad de expresión y prensa. El discurso autoritario del Poder Ejecutivo no solo afecta a la prensa con los constantes ataques y ofensas, sino que deteriora la ya frágil democracia en el país. La desinformación promovida por grupos organizados y el control del flujo de información hacen sospechar de la relación de estas acciones con el Poder Ejecutivo, quien ejerce una influencia muy fuerte en el ejercicio del periodismo en el país. En respuesta a ello, se ha fortalecido la cohesión de medios de comunicación en defensa de los principios democráticos y la libre expresión.

Según la percepción de los expertos, Nicaragua, Cuba y Venezuela repiten como los países peor calificados en el Índice, en la categoría *sin libertad de expresión*, manteniéndose en el período las violaciones a derechos humanos en general.

Nicaragua, con 17,20 puntos se encuentra en el antepenúltimo puesto del Índice, solo por encima de Cuba y Venezuela. La aprobación de leyes que limitan la libertad de expresión y el ejercicio del periodismo conforman el marco jurídico ideal para fomentar no solo la persecución a los periodistas, sino la autocensura de la ciudadanía en general ante el temor al encarcelamiento. Existen pocas oportunidades para expresarse libremente en un ambiente altamente hostil provocado por las constantes amenazas de los funcionarios, las agresiones y ataques, lo que ha obligado a muchos periodistas a su desplazamiento forzado para, desde el exilio, defender el derecho a la libertad de expresión y de prensa. Las redes sociales y las plataformas digitales aún ofrecen un atisbo de oportunidad para que la ciudadanía se mantenga informada.

Cuba, con 11,11 puntos sobre 100, repite como el penúltimo país de la región en el Índice Chapultepec. A pesar de los esfuerzos de voces disidentes, el país se mantiene bajo un régimen totalitario que ha controlado la nación por décadas. El periodismo independiente y la libre expresión se consideran anticonstitucionales y solo está permitido el periodismo oficial que ofrece información manejada por el Partido Único, muy alejada de la realidad del pueblo. Las constantes agresiones hacia los periodistas y los ciudadanos que se expresan de manera independiente a la ideología política, llegan incluso a vulnerar la libertad personal. Sin embargo, muchos comunicadores aprovechan las tecnologías para tratar de mantener informada a una ciudadanía adoctrinada.

Finalmente, el país peor calificado en la región sigue siendo Venezuela, con 5,71 puntos. Esto es, 49,9 puntos por debajo del promedio global y 78,39 puntos menos en relación al país mejor calificado. No hay independencia de los poderes públicos y esto tiene una influencia muy fuerte sobre las situaciones desfavorables a la libertad de expresión. La violencia contra comunicadores ha aumentado en cuanto a detenciones, desapariciones y procesos judiciales arbitrarios. La censura y la autocensura mantienen una industria de prensa deprimida y deteriorada. La ciudadanía se ve seriamente afectada pues tiene poco o nulo acceso a la información pública. El periodismo independiente ha sorteado las restricciones y ha encontrado espacio en el entorno digital; sin embargo, las redes sociales –únicos espacios que quedan para informarse– están amenazadas de ser controladas con leyes específicas.

Para concluir, en 15 de los 22 países analizados, el Poder Ejecutivo aparece como el entorno más influyente en las situaciones desfavorables a la libertad de expresión.

En tres de los cinco países peor evaluados, aparece el entorno Legislativo como el segundo con mayor influencia en situaciones desfavorables a la libertad de expresión y prensa: El Salvador, Brasil y Venezuela. Los otros dos, donde ejerce la principal influencia, son los casos de Nicaragua y Cuba, lo que refleja el afianzamiento de un marco jurídico que restringe de manera legal el ejercicio de la libertad de expresión y prensa.

En cinco países el Poder Judicial aparece como el segundo poder con mayor influencia (Argentina, Bolivia, Chile –donde comparte influencia con el Legislativo–, Costa Rica y México). Se destaca que en Paraguay es el de mayor influencia.

Uruguay, el país mejor evaluado en esta edición, tiene al Poder Judicial como el de menor influencia en situaciones adversas a la libertad de expresión y prensa.

