

COSTA RICA: Expresión sujeta al Poder Ejecutivo

Resumen ejecutivo

Costa Rica se encuentra en la sexta posición en el Índice Chapultepec de Libertad de Expresión y Prensa con 73,16 puntos. La normativa nacional mantiene el estándar proteccionista de años anteriores, en consecuencia, la ciudadanía no enfrenta limitaciones ilegales al ejercicio de la libertad de expresión. A pesar de que el Poder Ejecutivo ejerce una fuerte influencia, los periodistas pueden ejercer su profesión sin restricciones, la libertad de prensa se encuentra protegida y la tasa de impunidad en casos de violencia contra medios de comunicación y periodistas se mantiene baja.

Introducción

Costa Rica se mantiene como uno de los mejores países de la región para el ejercicio de la libertad de prensa y la libertad de expresión. Con 73,16 puntos de un máximo posible de 100, Costa Rica se encuentra en la sexta posición del *ranking*, con baja restricción a la libertad de expresión. Dentro del total de las categorías analizadas, destaca la buena evaluación de la Dimensión D, relacionada con el control de medios. El Estado se abstiene de interferir directa o indirectamente en la actividad de los medios de comunicación tradicionales e interactivos garantizando así el acceso a la información pública, la pluralidad de medios y de contenidos.

La cobertura de la pandemia de la COVID-19 se mantuvo en la agenda de los medios de comunicación del país, lo que incrementó su importancia durante el período considerado en este estudio (julio 2020 - agosto 2021). Sobre este particular, una investigación realizada en octubre de 2020 por la Universidad de Costa Rica (UCR) reveló que la ciudadanía utiliza hasta tres medios de comunicación para obtener información sobre la pandemia, y 70% indicó tener “mucho o alguna confianza” en los mismos, beneficiando así la percepción favorable en lo referente al ejercicio de la libertad de expresión en el país (Bonilla, 2021, 5 de febrero).

No obstante, los problemas económicos relacionados con el manejo de la pandemia siguen presentando innumerables desafíos. Un estudio realizado por el Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional (IDESPO-UNA) reveló que la ciudadanía percibe la situación económica como la crisis más apremiante. De hecho, es notorio que 51% de las personas encuestadas indicó que sus ingresos disminuyeron por el efecto de la pandemia (IDESPO-UNA, 2020, p. 11). La disminución de los ingresos de la población influye en los ingresos de los medios de comunicación, especialmente los medios independientes y digitales que dependen de sus audiencias para subsistir.

Análisis de resultados

En Costa Rica, el entorno que ejerce la principal influencia en la libertad de prensa es el Ejecutivo. Desde 2019 hemos observado la relevancia de este poder, y los resultados obtenidos

en esta medición demuestran que su influencia ha aumentado en todas las áreas consideradas. Una de las razones para esta situación se relaciona con el rol que ha tenido la Casa Presidencial en la publicación de información referente al manejo de la pandemia, incluyendo la cantidad de casos, la adquisición de vacunas, la adopción del plan de vacunación y otras medidas necesarias para evitar la propagación del virus.

Por su parte, los entornos Judicial y Legislativo ejercen una influencia baja en cuanto a la protección de la libertad de expresión. Sin embargo, la actuación del Poder Legislativo se ha visto limitada por la COVID-19. En octubre de 2020, el edificio de la Asamblea Legislativa fue clausurado por el contagio de 50 personas (Díaz, 2020); en abril de 2021 se cancelaron las sesiones por miedo a otro contagio masivo (Arrieta, 2021a, 21 de abril) y en agosto de 2021 se tomó una medida similar para evitar el contacto de diputados con personas contagiadas (Delfino, 2021, 9 de agosto).

El Poder Judicial ha tenido un rol más activo en la protección de periodistas, el acceso a la información pública y el ejercicio de la libertad de prensa en general. La Sala Constitucional se presenta como la principal garante del ejercicio de este derecho en Costa Rica. Su influencia es moderada, sin embargo, no se debe interpretar de forma negativa. El control judicial es efectivo gracias a la independencia de poderes y el apego a la normativa constitucional e internacional aplicable en el país.

Entorno Ejecutivo: el principal *influencer*

El Poder Ejecutivo obtuvo 2,07 puntos de 10 en esta medición, lo que significa que ejerce una influencia leve en el ejercicio de la libertad de expresión en el país. Es preocupante que, en el período observado, la incidencia del Ejecutivo en cuanto al ejercicio del periodismo fue moderada con un puntaje de 5,00 puntos. Por lo tanto, el cambio en el índice de este año manifiesta un deterioro considerable en las relaciones entre el Poder Ejecutivo, periodistas y medios de comunicación.

La estrategia comunicacional seguida por la Casa Presidencial no ha sido acertada. De hecho, el Informe ante la Reunión de Medio Año de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) indicó:

[...] no se han visto esfuerzos del gobierno nacional a favor de procesos ágiles de transparencia y rendición de cuentas, lo que derivó en una serie de denuncias de periodistas de diversos medios de comunicación ante la Casa Presidencial por la falta de una fluida relación con la prensa. (SIP, 2021, 20-23 de abril).

Los problemas de acceso a la información pública no se limitan al manejo de la pandemia, sino que también se incluyen temas relacionados con datos sobre solicitudes de refugio, restricciones vehiculares, medidas sanitarias y económicas (particularmente sobre el Bono Proteger, ayuda económica para afectados por la COVID-19). Asimismo, el Ejecutivo no ha tomado medidas que busquen apoyar económicamente a los medios de comunicación que han sido afectados por la pandemia, ni ha publicado información relacionada con los medios beneficiados por la contratación de espacios publicitarios (SIP, 2021, 20-23 de abril).

Por otra parte, la influencia del entorno Legislativo es también leve. En esta evaluación, Costa Rica obtuvo 0,77 puntos sobre 10 lo que demuestra que su actividad poco afecta el

ejercicio de la libertad de expresión. De hecho, de los tres entornos considerados en este Índice es el que menor incidencia tiene sobre la comunicación en el país.

No obstante, es de destacar que hay situaciones que requieren atención por parte del Poder Legislativo. La Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 (República de Costa Rica) fue promulgada en 1954. De sus 27 artículos, solo están vigentes 14 que también han sido modificados por diferentes regulaciones a fin de adaptarlos a las necesidades actuales de la sociedad. La obsolescencia de la normativa genera vacíos legales y problemas jurídicos que deben ser atendidos por el Poder Legislativo a fin de evitar violaciones al derecho a la libertad de expresión.

La transición de televisión terrestre a digital incidirá en la libertad de prensa. Por ello, se requiere una atención especial del Poder Legislativo a esta situación. Sobre este particular, es notable que la ley que regula el otorgamiento de concesiones para el uso del espacio radioeléctrico es la Ley de Telecomunicaciones (N.º 8642). Sin embargo, esta normativa no contiene disposiciones específicas sobre los derechos o deberes de los medios de comunicación. Esta situación afecta de forma general el ejercicio de la libertad de expresión y puede repercutir negativamente en el ejercicio de la libertad de prensa en un futuro cercano.

Por último, el Poder Judicial obtuvo una puntuación de 0,86 sobre 10, es decir, ejerce una influencia leve en el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa en Costa Rica. El máximo tribunal costarricense se ha caracterizado por ser respetuoso de las normas nacionales e internacionales que protegen el ejercicio de la libertad de expresión, en particular en cuanto al acceso a la información pública.

Sin embargo, durante la pandemia el atraso judicial existente en el país incrementó. La situación varía entre despachos; pero el Magistrado de la Sala Constitucional Luis Fernando Salazar, en mayo de 2021 indicó que hay un retraso de aproximadamente tres años (Ugarte, 2021). Este hecho afecta a la ciudadanía en general; pero es necesario recordar que el cumplimiento de los lapsos procesales es indispensable para garantizar la protección de periodistas y de medios de comunicación.

La Sala Constitucional ha sido expedita en resolver casos que afectan a periodistas y que son presentados bajo la modalidad de amparo constitucional. Este mecanismo ha sido eficaz para garantizar el acceso a la información pública y la protección de periodistas que han sido atacados por el ejercicio de sus funciones. De igual forma, destaca la actuación de la Sala Penal en la decisión absolutoria en un proceso de difamación iniciado por la exjefa de Relaciones Institucionales del Banco Nacional contra periodistas de La Nación (Vizcaíno, 2020, 9 de octubre).

Dimensión A: pluralidad y acceso garantizado

Durante la pandemia, los poderes del Estado han favorecido el acceso a la información pública y la diseminación de información relevante para la población. Por su parte, los medios de comunicación han tenido pocas limitaciones, lo que ha favorecido el ejercicio de la libertad de prensa. De allí que, en este entorno, Costa Rica obtuvo un puntaje de 13,86 sobre 23, lo que implica que hay bajas restricciones al derecho de la ciudadanía a estar informada y a poderse expresar libremente. No obstante, el Poder Ejecutivo ejerce una fuerte influencia en esta dimensión.

En general, el Estado ha garantizado el acceso a las ruedas de prensa y a la información pública, especialmente en lo relacionado con el manejo de la pandemia y las medidas económicas tomadas para disminuir los impactos negativos de la misma. Hay quienes han enfrentado algunas limitaciones en cuanto a la obtención de información veraz y oportuna, pero estos inconvenientes han sido resueltos. El Estado ha utilizado positivamente el ecosistema de medios existente en el país para permitir el flujo de información desde los mismos. Asimismo, se ha abstenido de sancionar o censurar a quienes critican las actuaciones de los funcionarios públicos o las medidas adoptadas.

Es importante destacar que el acceso a Internet ha sido garantizado; inclusive, se ha expandido. La organización We Are Social reportó un crecimiento del 10,6% de los usuarios de Internet en 2021, lo que implica que 81,2% de la población tiene acceso a Internet. De igual forma, hubo un aumento de 5,4% de los usuarios de redes sociales, lo que indica que aproximadamente 3,9 millones de costarricenses las utilizan activamente (Kemp, 2021). Adicionalmente, son pocas las limitaciones al uso de estas plataformas para buscar, recibir y difundir información. De hecho, el estudio de la UCR publicado en 2021 indicó que 58,5% de la población, especialmente aquellos entre 18-29 años, las utiliza para informarse.

Dimensión B: libertad de prensa garantizada

Las limitaciones al ejercicio del periodismo en Costa Rica son pocas. El país se ha caracterizado por ser un garante de la libertad de prensa. Sin embargo, en comparación con el 2020 la calificación disminuyó de 8 puntos a 6,29, de un total de 10. De hecho, en 2020 la influencia del Poder Ejecutivo fue moderada; pero en 2021 fue muy fuerte.

Una de las razones que explican este cambio es la comunicación oficial respecto a la pandemia. Destacan las acciones del Ministerio de Salud y de la Casa Presidencial en este sentido. En consecuencia, los medios de comunicación dependen de la información brindada por los representantes de dichas oficinas para realizar su trabajo. Sobre este particular, el vicepresidente de la SIP indicó en abril 2021 que “[l]os tiempos de contestación de los diferentes ministerios no se cumplen y los medios y periodistas no obtienen las respuestas en el tiempo establecido por ley”.

Es relevante indicar que no ha habido cambios respecto a la colegiación obligatoria ni la exigencia de un grado académico para el ejercicio del periodismo. Por lo tanto, cualquier persona puede ejercer la profesión libremente. En el período bajo estudio, no se reportan denegaciones de acceso a fuentes oficiales, ni solicitudes de revelación de las fuentes periodísticas, ni hechos que condicionen el ejercicio de la libertad de prensa en el país. En consecuencia, es posible afirmar que se ha garantizado el ejercicio de la profesión con la independencia y la pluralidad que caracteriza el ecosistema mediático costarricense.

Dimensión C: Costa Rica es un espacio seguro para los periodistas

El país se ha caracterizado por ser uno de los más seguros de la región centroamericana para el ejercicio del periodismo. La violencia contra periodistas es mínima y las tasas de impunidad son bajas. De 42 puntos, Costa Rica obtuvo un puntaje 29,87 lo que refleja un buen desempeño del Estado en cuanto a la protección de periodistas.

A pesar de que el Índice refleja una influencia fuerte del Poder Ejecutivo en este entorno, no se reportan casos de persecución de periodistas, ni la utilización de campañas de descrédito o estigmatización contra periodistas o medios de comunicación por parte de funcionarios del Poder Ejecutivo. De hecho, una de las situaciones de agresión reportadas fue por parte de la sociedad. En agosto de 2020, quienes protestaban “contra las medidas sanitarias para contener la propagación de la covid-19 [sic], agredieron a los equipos periodísticos de Columbia, Teletica y Repretel que cubrieron los hechos” (Chinchilla, 2020).

En lo referente a la impunidad, es importante destacar la labor del Poder Judicial. La Sala Constitucional ha emitido diversas decisiones que garantizan el acceso a la información pública y sancionar a responsables de agresiones. Por ejemplo, el 13 de noviembre de 2020 la Sala adoptó la sentencia N.º 2020-021939 en la cual:

[...] concluyó que la periodista Chinchilla fue aprehendida arbitraria e injustificadamente por la Policía [...] Esa obstrucción, según detalla la sentencia, se produjo no solo por la aprehensión injustificada de la afectada, sino también cuando los oficiales de Fuerza Pública dirigieron una luz hacia la cámara de la periodista, afectando, con tal reflejo, la grabación de imagen que intentaba realizar (Sala Constitucional Costa Rica, 2020).

Dimensión D: medios libres de controles ilegales

Esta dimensión fue la mejor evaluada con 23,14 sobre 25, por lo que es posible afirmar que en Costa Rica existe plena libertad de medios. El Estado se abstiene de tomar medidas que afecten directa o indirectamente las actividades de los medios de comunicación tradicionales o digitales. No se registran expropiaciones, confiscaciones, utilización de procedimientos tributarios para favorecer a algunos medios sobre otros, ni la imposición de criterios discriminatorios en la asignación de fondos públicos o publicidad oficial.

Desde el año 2008, cuando el Estado permitió la participación de empresas privadas y extranjeras en el sector de las tecnologías de la información, el entorno digital costarricense ha crecido de forma constante. Los prestadores de servicio no enfrentan limitaciones por parte del Estado, las plataformas y los contenidos son de libre acceso para los usuarios de Internet. Inclusive, durante la pandemia el comercio digital aumentó un 48% en 2020, destacando la importancia de los medios digitales no solo para la diseminación de información, sino también para la oferta de bienes y servicios (Martínez, 2021).

Por último, se han realizado algunos avances en cuanto a la transición de la televisión analógica a la digital. Este proyecto se vio afectado por la pandemia. Sin embargo, el Poder Ejecutivo decidió retomarlo en el mes de julio de 2021. La transición está programada por zonas. No obstante, existe poca información sobre las consecuencias que este cambio tendrá en el público y en el acceso a la tecnología que le permita a los medios comunitarios e independientes participar en este espacio (Castro, 2021, 14 de mayo).

Conclusiones

La libertad de expresión y de prensa en Costa Rica está protegida por la legislación y garantizada por el Poder Judicial, pero afectada por el Poder Ejecutivo. A pesar de que no se

reportaron casos de interferencia directa del Ejecutivo en el ejercicio de este derecho, la influencia que la Casa Presidencial ha ejercido en la comunicación entre 2020 y 2021 es muy fuerte. Representantes del Poder Ejecutivo se han convertido en las principales fuentes de información, por lo que sus actuaciones inciden negativamente en el ejercicio de la libertad de prensa.

Desde 2019 hemos observado un incremento en la influencia del Poder Ejecutivo en los procesos comunicacionales, y podemos esperar que esta tendencia se mantenga el próximo año debido a la celebración de las elecciones generales en febrero de 2022. Resalta el hecho de que, para inicios del segundo semestre de 2021, había más de 20 candidatos a la presidencia de la República. Esta situación es inédita en la historia de Costa Rica y presentará innumerables desafíos para los medios de comunicación y las autoridades públicas encargadas del proceso electoral (Arrieta, 2021b, 17 de agosto).

Es importante recordar que durante las elecciones de 2018 observamos un incremento en la polarización del discurso político y, en consecuencia, en la comunicación social. Las elecciones generales de 2022 suponen un reto similar. El descontento de la población por las medidas económicas adoptadas y el manejo de la pandemia serán temas que discutirán todos los candidatos, y la forma en que los medios lo reporten incidirá en el ejercicio de la libertad de expresión por parte de la ciudadanía y la libertad de prensa en general.

De igual forma, es importante el seguimiento a la transformación digital de la televisión y la radio. El Poder Ejecutivo decidió retomar el proyecto en julio de 2021 y se espera que finalice en julio de 2022 (Castro, 2021, 14 de mayo). La transición se efectuará de forma progresiva, lo que supone que ciertas zonas del país enfrentarán el “apagón digital” en medio del proceso electoral. Esta situación puede tener un impacto negativo en el ejercicio de la libertad de prensa que debe ser monitoreado, sobre todo por la falta de una ley que regule la situación.

La influencia del Poder Judicial y del Legislativo en 2021 fue moderada. Sin embargo, podemos esperar que en 2022 la situación cambie. En la medida que se reanuden las sesiones, la Asamblea Legislativa deberá prestar especial atención a la adopción de normativas que regulen la televisión y radio digital de forma adecuada conforme a los tratados internacionales. En lo que respecta al Poder Judicial, la atención de casos presentados por periodistas y medios de comunicación en los plazos procesales previstos será esencial para garantizar el acceso a la información pública y el respeto a las libertades fundamentales.

Referencias

- Arrieta, E. (2021[a], 21 de abril). *Congreso se paraliza por contagio de Covid-19 de asesor legislativo clave*. La República: <https://www.larepublica.net/noticia/congreso-se-paraliza-por-contagio-de-asesor-legislativo-clave>
- Arrieta, E. (2021[b], 17 de agosto). *Histórico, Costa Rica tendría 20 candidatos presidenciales en 2022*. La República: <https://www.larepublica.net/noticia/historico-costa-rica-tendria-20-candidatos-presidenciales-en-2022>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1954). *Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N° 1758*. Sistema Costarricense de Información Jurídica: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=36576&strTipM=TC
- Bonilla, M. (2021, 5 de febrero). *Más del 70% de la población confía en los medios de comunicación para informarse sobre el COVID-19*. Universidad de Costa Rica, UCR: <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2021/02/05/mas-del-70--de-la-poblacion-confia-en-los-medios-de-comunicacion-para-informarse-sobre-el-covid-19.html>
- Castro, J. (2021, 14 de mayo). *¿Por qué Costa Rica no ha podido culminar la transición a la TV digital?* La República: <https://www.larepublica.net/noticia/por-que-cost-rica-no-ha-podido-culminar-la-transicion-a-la-tv-digital>
- Chinchilla, S. (2020, 25 de agosto). *Manifestantes agreden a periodistas de Columbia, Repretel y Teletica*. La Nación: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/turbas-agreden-a-periodistas-de-columbia-repretel/2P554HFM2ZEQRGNZ3ESTS2LTP4/story/>
- Delfino. (2021, 9 de agosto). *La COVID-19 irrumpe otra vez en el Congreso: siete diputados aislados, al menos uno positivo*: <https://delfino.cr/2021/08/la-covid-19-irrumpe-otra-vez-en-el-congreso-siete-diputados-aislados-al-menos-uno-positivo>
- Díaz, N. (2020, 22 de octubre). *Asamblea Legislativa enfrentará 50 casos de COVID-19 con una segunda desinfección*. Semanario Universidad: <https://semanariouniversidad.com/pais/asamblea-legislativa-enfrenta-50-contagios-de-covid-19-con-una-segunda-sanitizacion/>
- Instituto de Estudios Sociales en Población, IDESPO-UNA. (2020). *Percepciones de la población costarricense e implicaciones de la pandemia COVID-19 en diferentes aspectos socioeconómicos y ambientales*. https://repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/20539/percepciones_de_la_poblacion_costarricense_e_implicaciones_de_la_pandemia_covid_19_en_diferentes_aspectos_socioeconomicos_y_ambientales.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Kemp, S. (2021, 5 de febrero). *Digital 2021: Costa Rica*. Data Reportal: <https://datareportal.com/reports/digital-2021-cost-rica>
- Martínez, A. (2021, 30 de junio). *Ventas por Internet crecen en un 48% en Costa Rica*. Delfino: <https://delfino.cr/2021/06/ventas-por-internet-crecen-en-un-48-en-cost-rica>
- Sala Constitucional Costa Rica. (2020, 13 de noviembre). *Sala Constitucional: “Fuerza Pública obstruyó labor periodística y aprehendió arbitrariamente a comunicadora durante*

manifestación". Poder Judicial de Costa Rica: <https://salaconstitucional.poder-judicial.go.cr/index.php/component/content/article/72-comunicados/486-sala-constitucional-fuerza-publica-obstruyo-labor-periodistica-y-aprehendio-arbitrariamente-a-comunicadora-durante-manifestacion?Itemid=437>

Sociedad Interamericana de Prensa, SIP. (2021, 20-23 de abril). *Informe ante la Reunión de Medio Año*: <https://www.sipiapa.org/notas/1214475-costa-rica>

Ugarte, O. (2021, 24 de mayo). *Magistrados rechazan recibir a relator internacional con informe sobre independencia del Poder Judicial*. Semanario Universidad: <https://semanariouniversidad.com/pais/magistrados-rechazan-recibir-relator-internacional-con-informe-sobre-independencia-de-poder-judicial/>

Vizcaíno, I. (2020, 19 de octubre). *Absolutoria de periodistas de 'La Nación' queda en firme con decisión de Sala III*. La Nación: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/absolutoria-de-periodistas-de-la-nacion-queda-en/l455HPNRZRGs7PD4TRCVV4MEHY/story/>