

Índice Chapultepec Conclusiones

El **Índice Chapultepec de Libertad de Expresión y Prensa** representa una valiosa herramienta de medición sobre 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 primera edición del Índice cubre al período comprendido entre el 1 de mayo de 2019 y el 30 de abril de 2020. El Índice clasifica factores que intervinieron sobre la libertad de prensa, agrupados en cuatro dimensiones: Ciudadanía informada y con Libertad de Expresión, 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 de la Libertad de Expresión y Prensa en la región, a partir de la percepción de expertos de cada país. Cabe la pena destacar que, durante el período analizado, algunos países cambiaron de sistema político y de gobierno, otros pasaron por conflictos sociales de importancia y todos comenzaron a vivir las consecuencias políticas, económicas y sociales derivadas de las medidas adoptadas para prevenir la expansión de la pandemia de COVID-19.

El promedio global obtenido en la investigación fue de 51,42 puntos (sobre 100), lo que refleja una restricción parcial de la Libertad de Expresión y Prensa en la región. En cuanto a la primera dimensión, Ciudadanía informada y con Libertad de Expresión, el promedio fue de 12,7 sobre un máximo de 23 puntos. El Ejercicio del Periodismo obtuvo también un puntaje que muestra una restricción parcial: 6,7 sobre 10 puntos.

Con relación a la dimensión Violencia e Impunidad, los resultados fueron menos alentadores, obteniendo un promedio en la región de 13,61, sobre un máximo de 42 puntos posibles. En efecto, los resultados nos indican una alta restricción en esta dimensión.

En Control de Medios, el promedio global obtenido fue de 18,39 puntos sobre 25. Los expertos encuestados percibieron una baja restricción en esta dimensión en particular, salvo en el caso de los tres países peor evaluados en el Índice: Nicaragua, Cuba y Venezuela.

Ninguno de los países analizados promedió el puntaje necesario para ubicarse en la franja de Libertad de Expresión Plena, (81 puntos o más, de 100 posibles). Ahora bien, a partir de los resultados, en los siguientes países se percibe una baja restricción a la Libertad de Expresión y Prensa: Chile, Argentina, Costa Rica, Uruguay, Canadá, Perú, Paraguay y Jamaica, 8 de los 22 que integran la investigación.

Chile fue uno de los países en donde se vivieron conflictos sociales de importancia regional, pero, a pesar de ello, logró liderar el Índice con 80 puntos sobre el máximo de 100, presentando entornos favorables para el ejercicio pleno de la libertad de expresión ya que se percibe que los órganos del Estado tienen injerencia leve en las situaciones desfavorables. Sin embargo, destaca la preocupación ante situaciones de agresión e impunidad que puedan afectar a los periodistas y otros profesionales de la comunicación, durante situaciones de conflictividad social. Los desafíos a los que se enfrenta la libertad de expresión en este país del cono sur, devienen de los resultados del plebiscito estimado a llevarse a cabo el 25 de octubre del año en curso, lo que también representa una oportunidad para que los medios salgan revalorizados a partir de las estrategias aplicadas durante la pandemia.

El resultado positivo de **Argentina**, con 77,2 puntos, estuvo favorecido por las relaciones constructivas de los diferentes entornos del gobierno con los medios de comunicación. Esta estrategia impulsada por el máximo representante del Poder Ejecutivo (Mauricio Macri) permitió el trabajo de los periodistas con mayor libertad, lo que se reflejó en el puntaje obtenido. En el caso de este país, hubo una alternancia de gobierno en medio del período analizado y a su vez, un ligero cambio de estrategia de los distintos órganos del Estado hacia los representantes de la prensa. La pandemia también afectó considerablemente el ejercicio del periodismo en el país. El Poder Ejecutivo ha presentado un proyecto de reforma que podría encender las alarmas de la región, ante un probable desmejoramiento en la posición alcanzada en esta edición del Índice.

El tercer país en la posición más favorable en cuanto a la Libertad de Expresión y de Prensa fue **Costa Rica**, con 76,8 puntos. Efectivamente, este país garantiza el ejercicio de este derecho gracias a un marco jurídico blindado y al respeto que los distintos poderes tienen ante la defensa de los Derechos Humanos. En este caso, el efecto económico de las medidas adoptadas para combatir la expansión de la pandemia de COVID-19 ha sido uno de los mayores obstáculos para el país.

Con 74,4 puntos, la República Oriental del **Uruguay**, sigue en la lista ofreciendo una imagen de país con un clima favorable a la libertad de expresión. Sin embargo, presenta ciertas algunas restricciones asociadas a la influencia del poder Ejecutivo. También podrían encenderse las alarmas ante los resultados de un anteproyecto de ley relacionado con el ejercicio de la Libertad de Expresión. Efectivamente, una de las mayores debilidades en este país, lo representa el diseño institucional de normativas regulatorias para los medios.

Canadá ocupa el 5to. puesto del Índice Chapultepec con un puntaje de 71,4 puntos. En este caso existe una clara garantía de los derechos de Libertad de Expresión y

Prensa. La discusión se centra precisamente en la distinción en el alcance entre ambos derechos. A pesar de ser una democracia consolidada, se presentan situaciones, de carácter económico, que afectan el libre desenvolvimiento de los periodistas y la credibilidad de los medios tradicionales en general.

La percepción de los expertos sobre **Perú**, con 67,8 puntos podría deberse principalmente a la baja influencia de los entornos en cuanto al control de los medios, De hecho, el país busca defender la Libertad de Expresión, aún con una frágil institucionalidad, por temor a volver a fórmulas pasadas de gobierno. Se apalancan también en la proliferación de medios no tradicionales, creados a partir del desarrollo tecnológico. Sin embargo, las mayores debilidades se encuentran en las situaciones de violencia e impunidad contra los periodistas.

Paraguay, el penúltimo país de este grupo cuyas percepciones fueron más positivas, obtuvo 67,4 puntos. Cuenta con un marco legal que fortalece el ejercicio de la Libertad de Expresión, así como el desarrollo de medios no tradicionales que favorecen este derecho. Sin embargo, carece de mecanismos que permitan evitar la violencia e impunidad hacia los periodistas. Empiezan a aparecer alarmas ante medidas de carácter legislativo y judicial que intentan restringir la información.

Jamaica, con 65 puntos, también conforma este grupo de ocho países con una baja restricción a la Libertad de Expresión y Prensa, lo que ofrece una percepción muy positiva. La influencia de los diferentes entornos no ha alterado el quehacer informativo de los medios del país, los cuales se han mantenido libres y cohesionados para informar a la ciudadanía. Tampoco se observan situaciones de gravedad en cuanto a la violencia e impunidad contra los periodistas, quienes gozan de respaldo gremial, ni contra los medios en general.

Seguidamente, se encuentran los países con resultados que los ubican en Libertad de Expresión y Prensa parcialmente restringida. En este grupo mayoritario se encuentran: Colombia, Panamá, México, Honduras, Estados Unidos, República Dominicana, Guatemala, El Salvador y Ecuador.

Colombia encabeza este listado con 57,5 puntos, 6,28 por encima del promedio global. Se destaca 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. En este país, los problemas derivan de la crisis económica que afecta el sector de las telecomunicaciones y del incremento en las situaciones de violencia e impunidad que afectan a los periodistas, desde ataque por parte de grupos armados hasta la influencia de decisiones judiciales contra los profesionales de la comunicación.

El siguiente país es **Panamá**, con 55 puntos como resultado, lo que lo ubica en la décima posición del Índice. En general la Libertad de Expresión y Prensa es respetada, sin embargo, se observan acciones institucionales que la afectan desfavorablemente. El

país cuenta con un estructurado Sistema Público de Radio y Televisión que favorece la difusión de la información a la ciudadanía; pero aún hay normativas que tipifican como delitos, incluso con agravantes, declaraciones emitidas en ejercicio de la libertad de expresión, lo que fomenta la autocensura.

México también obtuvo 55 puntos en la medición final, con una restricción parcial, pero con serias amenazas a que desmejore. Durante el período de estudio, el país vivió situaciones que afectaron la Libertad de Expresión y Prensa. El control que ejercieron las instituciones del Gobierno se reflejó en las valoraciones obtenidas. En efecto, no parece haber iniciativas institucionales a favor de la Libertad de Expresión y para minimizar la alta violencia e impunidad que afectó y sigue afectando a los periodistas. A pesar de esto, aún existen espacios que permiten el pluralismo de información.

En el puesto doce el Índice se encuentra **Honduras**, con 53 puntos. En este país se percibe aún cierta independencia en los medios de comunicación, aunque con instituciones gubernamentales débiles que parecen estar supeditadas al Órgano Ejecutivo. Esta influencia desfavorable, aunado a altos índices de inseguridad, violencia e impunidad, ha afectado seriamente el ejercicio de la Libertad de Expresión por parte de los periodistas. Llama la atención el hecho de que siguen vigentes leyes que restringen la difusión de ciertos tipos de informaciones, tales como la conocida como “Ley de Secretos”.

Según la percepción de los expertos consultados, la Libertad de Expresión y de Prensa está parcialmente restringida en **Estados Unidos**, cuyos resultados lo valoran con 49,6 puntos, 1,82 puntos por debajo del promedio global (51,42). En este caso también prevalece la influencia desfavorable del entorno Ejecutivo sobre los demás. La estrategia comunicacional llevada a cabo por el presidente Donald Trump ha sido calificada como intimidatoria para los periodistas y amenazante hacia los medios que le adversan. Sin embargo, el fuerte y blindado marco jurídico del Estado protege la Libertad de Expresión y prohíbe acciones que restrinjan este derecho. Esta garantía también fomenta el auge de medios informativos que promueven puntos de vista extremos.

Un puesto más abajo se encuentra la **República Dominicana**, con 47 puntos, país en donde se aprecia el apoyo de las instituciones del Gobierno hacia aquellos medios y periodistas cuyas opiniones les son favorables, por lo que el aspecto financiero es determinante para el desarrollo de la industria, y por ende de la pluralidad en la información. Afortunadamente, el desarrollo tecnológico ha permitido que surjan medios alternativos que permitan la libre expresión de la ciudadanía. No se han percibido situaciones que generen alarma en cuanto a la violencia e impunidad contra los periodistas.

Guatemala ocupa el puesto 15 del Índice Chapultepec, con 46 puntos. Según la percepción de los expertos, pareciera haber señal de retroceso en cuanto a la protección de los Derechos Humanos en este país, afectando con ello a la Libertad de Expresión y de Prensa, principalmente apoyándose en restricciones que vienen desde los poderes Ejecutivo y Legislativo. Tampoco hay mecanismos de protección hacia los periodistas, que le protejan ante las graves, y cada vez mayores, situaciones de violencia e

impunidad; aunado a ello, se mantiene una relación tensa entre el Ejecutivo (principalmente) y el gremio.

Con una diferencia de 8,82 puntos por debajo del promedio global se encuentra **El Salvador**, con una puntuación de 42,6 puntos sobre 100. Según la opinión de los consultados, la actuación del máximo representante del poder Ejecutivo, el presidente Nayib Bukele, ha acelerado el deterioro de la libertad de expresión afectando a todas las dimensiones analizadas. Se aprecia un patrón sostenido de violencia y persecución hacia los periodistas, y mayores controles hacia los medios de comunicación. También se han visto debilitados otros derechos fundamentales para el ejercicio de una democracia plena. Estas situaciones hacen encender las alarmas ante la vulneración, cada vez con mayor intensidad, de la Libertad de Expresión y de Prensa en el país centroamericano.

Ecuador es el último país que entra en el rango de restricciones parciales a la libertad de expresión. Con 42,5 puntos, los expertos valoraron no solo las relaciones hostiles de parte del Gobierno hacia los periodistas, sino la debilidad institucional en cuanto a la protección de la Libertad de Expresión y de Prensa mediante la falta de voluntad para poner en práctica las reformas normativas favorables. A pesar de ello, la industria de la comunicación se mantiene organizada y proactiva en cuanto a la generación de iniciativas que mantengan la libertad de expresión en términos aceptables.

En Bolivia y Brasil, según los resultados, la Libertad de Expresión y de Prensa está altamente restringida.

Bolivia ocupa el puesto 18 del Índice, con un puntaje de 39,8, producto de la percepción de un momento especialmente difícil para el país, el paso de un régimen de gobierno dictatorial a una democracia incipiente, que aún se ve afectada por la influencia de costumbres pasadas. Al inicio del período analizado, la Libertad de Expresión y de Prensa estaba seriamente comprometida, con la presencia de organismos de censura y mecanismos violentos de presión hacia los medios y los periodistas. El cambio de gobierno representó la recuperación de espacios perdidos en cuanto a derechos fundamentales, entre ellos la Libertad de Expresión. Se han creado nuevos medios, y si bien pareciera difícil deslastrarse de prácticas autoritarias, se avizoran mejoras para el sector.

Brasil en cambio registró un desempeño desfavorable en el ejercicio de la Libertad de Expresión y Prensa, siendo valorado con 37,2 puntos, destacándose la dimensión de Violencia e Impunidad y la de Ciudadanía Informada y Libre de Expresarse. En este caso, la actuación del poder Ejecutivo (Jair Bolsonaro, como máximo representante), se percibe como la mayor amenaza, no solo a la Libertad de Expresión, sino a otros derechos inherentes a toda democracia. Sin embargo, los entornos Legislativo y Judicial aún tienen la capacidad de frenar las actuaciones del presidente, lo que representa una fortaleza.

Nicaragua, Cuba y Venezuela son los países peor calificados en el Índice. Según los expertos, en estas naciones se viven serias violaciones a Derechos Humanos en general. Fueron calificados como países sin Libertad de Expresión.

Nicaragua, con 16 puntos, es estimada por la Organización de Estados Americanos como una dictadura. Son evidentes las violaciones a la Libertad de Expresión y Prensa, y con un altísimo nivel de violencia y agresión hacia los periodistas. Los tres entornos actúan articuladamente para favorecer la impunidad en ese ámbito. El Ejecutivo ejerce control sobre los otros dos poderes. Existe a su vez un control extremo hacia los medios. La estrategia comunicacional adoptada es la de favorecer solo a los medios afines al régimen y muy agresiva a quienes le adversan. Sin embargo, aún existen medios independientes que defienden la libre expresión y el acceso a la información.

Cuba, con 6,2 puntos de valoración, se encuentra en el penúltimo país de la región en el Índice Chapultepec. Bajo un régimen totalitario que ha controlado al país por décadas, resulta difícil y riesgoso combatir los mecanismos de control a través del periodismo independiente. Expresarse libremente puede costar la libertad personal, no solo para los comunicadores sociales, sino también para la población en general. Años de adoctrinamiento y sanciones severas ha generado temor en la población, lo que ha arraigado la autocensura en todo ámbito. A pesar de ello, con el auge de las tecnologías, cada vez más son las voces que se alzan para contar al mundo lo que sucede. Las fuertes restricciones puertas adentro dificultan que la ciudadanía se mantenga informada.

Finalmente, el país peor calificado en la región es **Venezuela**, con 3,8 puntos. 47,62 puntos por debajo del promedio global y 76,2 puntos menos del país mejor calificado. El Poder Ejecutivo domina la actuación institucional, fomentando la descalificación de los medios y la persecución, no solo a los periodistas, sino a los ciudadanos que quieran expresarse libremente por las redes sociales (prácticamente los únicos medios que quedan a disposición de la población). El control y la presión de parte del gobierno hacia los medios de comunicación adversos al Ejecutivo ha obligado que muchos cierren sus puertas a consecuencia de acciones directas e indirectas en contra de su sostenibilidad. La promulgación ilegítima de leyes que violan la Libertad de Expresión (por ejemplo, la ley conocida como Ley contra el Odio), y las acciones represivas y violentas, han generado temor en muchos periodistas y ciudadanos en general, quienes han sido atacados de forma violenta, torturados, violentados y vejados de manera cruenta, tal como se ha registrado en Informes de organismos regionales de Derechos Humanos. Los pocos espacios que quedan para difundir información se enmarcan en la esfera digital, a pesar de los innumerables bloqueos que realiza el régimen (incluyendo cortes de servicio de internet y de electricidad).

Para concluir, en 19 de los 22 países analizados, el Ejecutivo aparece como el entorno más influyente en las situaciones desfavorables a la Libertad de Expresión (todos a excepción de Chile, Perú y Paraguay).

En tres de los cinco países peor evaluados, aparece el entorno Judicial como el segundo con mayor influencia en situaciones desfavorables a la Libertad de Expresión y Prensa. Son los casos de Venezuela, Nicaragua y Brasil.

En los casos de Cuba y El Salvador, aparece el Legislativo como el segundo con mayor incidencia en las situaciones adversas a este derecho.

Chile, el país mejor evaluado en esta edición, tiene al poder Ejecutivo como el de menor influencia en situaciones adversas a la Libertad de Expresión y Prensa.

