

Derecho a la información y rendimiento de cuentas en Centroamérica

Delmy Xiomara Peraza Torres

Resumen

Este artículo presenta un análisis comparativo sobre las políticas informativas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Para ello, el estudio se enfocó en las oficinas de prensa de cada gobierno y en los criterios en que se basan para divulgar o no determinada información. Asimismo se ponen de manifiesto los problemas a los que se enfrentan los periodistas en cuanto al acceso a información específica y, por ende, la dificultad de los medios de comunicación en la fiscalización de los gobiernos, lo cual refleja, a todas luces, que la rendición de cuentas es incipiente en nuestras sociedades.

Introducción

Una de las tantas imperfecciones de las jóvenes democracias centroamericanas es la ausencia de una tradición de rendimiento de cuentas entre los gobernantes. Motivado por el estudio de las consecuencias que tal carencia tiene en el istmo, este trabajo se propuso investigar las políticas informativas de los presidentes de cinco países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y

Nicaragua. Por medio de la exploración de esas políticas, se intentaron identificar los criterios (si es que los había) con los cuales los mandatarios y sus secretarios de prensa definían cuándo hacer pública o no ciertas informaciones.

Para analizar qué tan garantizado estaba el derecho a la información de los ciudadanos, en general, y de la prensa, en particular, este estudio se enfocó en las oficinas de prensa de los presidentes¹

1. Este estudio evaluó las presidencias de Centroamérica durante 1999 y parte del año 2000: Miguel Angel Rodríguez (Costa Rica), Francisco Flores (El Salvador), Alvaro Arzú (Guatemala), Carlos Flores Facussé (Honduras) y Arnoldo Alemán (Nicaragua). El actual presidente de Guatemala, Alfonso Portillo, asumió el poder en diciembre de 1999, unos meses después de que esta investigación había comenzado.

y en los criterios que éstas usan ya sea para hacer pública la información en su poder o para mantenerla bajo estricta reserva. Por medio del análisis de estos criterios, se quería saber qué tan transparentes eran los gobiernos y qué tanto se esforzaban por facilitar el acceso del público a la información que almacenan.

Además de establecer si había criterios claros y específicos para publicar información, este estudio intentó identificar los problemas que los periodistas enfrentan para tener acceso a fuentes documentales de la presidencia de cada país. De esa manera, podía analizarse hasta dónde las oficinas de prensa de los presidentes centroamericanos estaban facilitando el trabajo de los periodistas en la fiscalización de sus gobiernos. Finalmente, este análisis se propuso comparar las políticas informativas de los países centroamericanos para observar sus diferencias y similitudes.

Este análisis asume que la tradición de rendimiento de cuentas por parte de funcionarios públicos es bastante incipiente en países como el nuestro y en todos los que se le parecen. Esta irresponsabilidad campante de parte de los gobernantes ha inspirado este artículo, síntesis de una investigación, finalizada en julio de 2000.

1. Una mirada sobre los medios y la prensa en Centroamérica

Una autora estadounidense afirma que “en ningún lugar del mundo los medios están totalmente libres de controles gubernamentales y sociales, sean formales o informales, aun en tiempos de paz” (Graber, 1984, p. 19). El reto de nuestras sociedades está en saber conjugar los objetivos del gobierno y los de la prensa para que ambos cumplan con sus obligaciones. Un vistazo a las relaciones entre presidentes y periodistas en Centroamérica nos dará una idea más clara de las dificultades con las cuales la información presidencial fluye en el istmo.

Costa Rica ha sido siempre la excepción cuando los cientistas sociales se refieren a la crítica situación socioeconómica de Centroamérica. Este país tiene el récord más limpio en derechos humanos de toda la región; los derechos a la libertad de expresión y de asociación, así como el acceso a los medios de comunicación son bastante respetados (Lentner, 1993). Ha sido por largo tiempo laureada por el éxito de su sistema económico social democrata, su aversión a la violencia y a los mili-

tares, su amplio espacio para la participación política, así como su historia de democracia desde 1889 (Bowman, 1999).

Las relaciones de la prensa con el gobierno no parecen ser tan confrontativas como en el resto del istmo. Las quejas encontradas fueron pocas. La directora de *Radio Monumental de Costa Rica*, Adriana Núñez (1994), opinó que los jefes de prensa, los voceros del gobierno y algunos ministros de su país ejercían fuertes presiones para forzar a los periodistas a abandonar ciertas investigaciones o para que excluyeran ciertas fuentes de información. A su juicio, muchos periodistas apoyaban deliberadamente las políticas del gobierno y actuaban como relacionistas públicos para favorecer a los gobernantes de turno.

Sobre Costa Rica, el “Informe sobre Libertad de Prensa 2000” de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), publicado en octubre de 1999, señalaba que era preocupante la aprobación de nuevas leyes judiciales, que violaban la libertad de prensa al imponer sanciones criminales y económicas, las cuales podían ser interpretadas arbitrariamente por los jueces costarricenses. En ese sentido, la SIP hacía un llamado al poder ejecutivo de ese país para que promoviera e hiciera leyes de prensa actualizadas y que las adaptara a los modernos procesos judiciales.

En *El Salvador*, la SIP observó que —en octubre de 1999— el nuevo presidente, Francisco Flores, no había mostrado mucha apertura en sus primeros meses de gobierno, ya que aún prevalecían actitudes obstinadas de parte de él y de su gabinete hacia los periodistas. Para entrevistar a Flores y sus ministros, los periodistas eran obligados a notificar con anticipación las preguntas que serían formuladas.

Además de estas limitaciones, la prensa no tenía acceso a ciertos procedimientos legales dictados por los códigos Procesal Penal y Penal, adoptados en 1998. Bajo el principio de “presunción de inocencia”, los nuevos códigos permitían a las autoridades judiciales y policiales retener información sobre juicios y personas detenidas. Según la SIP, los códigos legitimaban la retención de información para proteger la moral, el interés público y la seguridad nacional; sin embargo era ese mismo interés público el que requería la publicación de tal información.

• A pesar de que la libertad de expresión y de información ha sido ampliada con la firma de los

acuerdos de paz de 1992, todavía existen ciertas restricciones subrepticias que limitan el acceso de grupos opuestos a los intereses de las élites políticas y económicas a los medios de difusión. Un estudio sobre Centroamérica del periodista inglés Mike Lanchin (1999) señala que en El Salvador poderosos grupos económicos están ejerciendo la censura que antes de los años noventa ejercieron las fuerzas políticas y militares en el poder.

Lanchin argumenta que la mayoría de medios noticiosos salvadoreños obstaculizan el desarrollo del periodismo de profundidad en temas sensibles como la privatización, el narcotráfico y el crimen organizado, debido a presiones de poderosos publicistas y representantes del gobierno. El monopolio privado de los *media*, especialmente de la televisión, agrava el problema de la falta de investigación y favorece la práctica de los periodistas de repetir exactamente lo que sus fuentes les dicen, subraya Lanchin. La publicidad, agrega este autor, es uno de los medios de presión que algunos grupos usan contra las empresas periodísticas, ya sea para publicar información que les conviene a esos grupos o para encubrir temas delicados.

No hay una ley en El Salvador que obligue a los funcionarios gubernamentales a hacer pública la información que almacenan, a pesar de que es un derecho consagrado en la Constitución. El jefe de información de *El Diario de Hoy*, Laffite Fernández, ha señalado varios incidentes que ese medio ha tenido con funcionarios opuestos a la difusión de información (1996). Como ejemplo, citó las dificultades que sus periodistas tuvieron para obtener datos sobre la Lotería Nacional, las planillas del Estado, las condiciones de algunos créditos internacionales y las licitaciones para la construcción de carreteras.

En Guatemala, la prensa y el ex presidente Álvaro Arzú también han estado en permanente confrontación. La tensión disminuyó en 1999, porque fue un año de elecciones. Sin embargo, la SIP aseguró que el gobierno había intimidado a los medios noticiosos más independientes del país. El gobierno de Arzú fue culpado por la venta forzada de la revista *Crónica*, una conocida publicación fundada en 1990 y crítica de los distintos gobiernos del país. Un largo boicót gubernamental de



publicidad fue una de las causas del cambio en la línea editorial de *Crónica*. Otros medios de prensa fueron también blanco de descrédito, por medio de ataques anónimos transmitidos por radio. Investigaciones periodísticas demostraron que detrás de tales ataques estaba el jefe del gabinete guatemalteco, Mariano Rayo, señala la SIP en su "Informe sobre libertad de prensa 2000".

Muchos autores advierten que la existencia de represión directa contra los periodistas ha sido reemplazada por otro tipo de presiones igual de censurables, ejercidas por poderosos grupos económicos, que controlan los principales medios de difusión del país. Rockwell (1998a) asegura que doce familias dominan los medios de comunicación guatemaltecos. Las presiones de influyentes empresas sobre los periodistas son tan fuertes, que es casi imposible profundizar en ciertos temas y esto produce, al mismo tiempo, auto-censura (Lanchin, 1999; Barrera, 1994).

Además del sector privado, la prensa enfrentó fuertes presiones del gobierno de Arzú, al cual se le atribuye la venta forzada de la revista *Crónica*. El gobierno usualmente impedía el desarrollo de un periodismo profesional, por medio de la asignación selectiva de publicidad gubernamental. La prensa también estaba afectada por una tradición entre los periodistas de aceptar sobornos, bajos salarios y baja calidad de la información, especialmente en la televisión (Chamorro y Manzanares, 1998). Aunque estos problemas no son tan graves como en el pasado, aún el periodismo deja mucho que desear. Chamorro y Manzanares estudiaron la prensa guatemalteca y observaron que los progra-

mas noticiosos y los periódicos recurren frecuentemente al amarillismo y al sensacionalismo.

Según Lanchin (1999), los periodistas en Guatemala están dominados por un poder oligárquico, conflictos de intereses en los que prevalecen ciertos grupos y la resistencia del gobierno a la independencia de los medios de comunicación. También predominan los esfuerzos gubernamentales por estrangular algunas empresas periodísticas, un peligro latente contra los periodistas fuera de la capital, así como puntos de vista sexistas y racistas, especialmente contra los grupos indígenas. Para Rockwell (1998a), los periodistas todavía tienen vedado ventilar las historias que puedan dañar la imagen de intereses comerciales o industriales.

Las cosas no son muy diferentes en Honduras, donde el presidente Carlos Flores Facussé posee uno de los más importantes diarios, *La Tribuna*. El Partido Liberal, en el poder, ha sido acusado de ejercer presiones comerciales en contra de algunos medios de comunicación, los cuales son discriminados cuando el gobierno publica información o cuando asigna publicidad (Rockwell, 1998b). La SIP, en su informe del año 2000, encontró que la libertad de prensa en Honduras era afectada especialmente por demandas contra periodistas y por los constantes intentos de funcionarios públicos por controlarla.

Los medios noticiosos hondureños están bajo el control de grupos de poder económico y político, estrechamente ligados al Partido Liberal. El Comité Para la Protección de Periodistas (1998) ha señalado que tanto la existencia de periodistas corruptos, que aceptan sobornos de sus fuentes, como la relación cercana entre el presidente hondureño y los dueños de los medios de difusión han desacreditado el trabajo de la prensa en ese país.

Rockwell (1998b) ha concluido que los aspectos más característicos de la prensa hondureña son los sobornos, los conflictos de interés, la censura y la ausencia de seguridad laboral, así como el control oligárquico de las empresas periodísticas, un contenido pobre y la ausencia de voces alternativas. El periodismo investigativo, por lo tanto, ha

alcanzado poco desarrollo y hay una falta de profesionalismo que se revela en la preferencia por la labor periodística fácil y el permanente miedo a perder el trabajo entre los periodistas (Lanchin, 1999).

La periodista Cristiana Chamorro (1994) considera que las empresas periodísticas nicaragüenses han sido manipuladas a través de la historia, primero por el régimen de Somoza, desde los años cuarenta hasta los setenta, y luego por los sandinistas, hasta 1990. Durante todos esos años, el gobierno trató de controlar la prensa, creando una red oficial de medios de comunicación y promoviendo un boicot para silenciar las voces disidentes. Esas condiciones históricas, según el periodista

Carlos Fernando Chamorro (1994), han creado una prensa extremadamente comprometida con las luchas de poder del país y, consecuentemente, con un compromiso inmoderado de la prensa con el sistema de partidos políticos.

Además de las presiones políticas y económicas que afectan a los medios de difusión, la prensa tiene problemas para tener acceso a fuentes oficiales de información (Lanchin, 1999). Por otro lado, es usual que el gobierno de Arnoldo Alemán discrimine a los periodistas de los medios noticiosos críticos. Lanchin ha observado que los problemas comunes de la prensa nicaragüense son la falta de periodismo de profundidad, la naturaleza partidista de muchos de los noticieros y la ausencia de seguridad laboral, que promueva un mayor profesionalismo.

El presidente Arnoldo Alemán y el secretario de la presidencia incluso se han arrogado el derecho de escoger quiénes pueden ser los periodistas indicados para dar cobertura al ejecutivo. En junio de 1999, al periodista Mario Mariena le prohibieron cubrir una conferencia de prensa de Alemán. El secretario presidencial, Gilberto Wong, justificó la decisión por las supuestas "actitudes impropias" de aquél. Wong le había sugerido al editor del periódico donde trabajaba Mariena, *El Nuevo Diario*, que asignara a otro periodista a la fuente presidencial, según informes de la SIP. El periódico criticó esta acción gubernamental y reclamó su derecho

No hay una ley en El Salvador que obligue a los funcionarios gubernamentales a hacer pública la información que almacenan, a pesar de que es un derecho consagrado en la Constitución.

para asignar sus periodistas a las fuentes que considerara convenientes.

Otros dos peligros amenazan el periodismo en Nicaragua, de acuerdo a la SIP: la colegiación de los periodistas y la aprobación de un nuevo código penal, que podría endurecer las penas por libelo y difamación. Tanto la colegiación como las nuevas disposiciones legales estaban en estudio en la Asamblea Nacional nicaragüense, a finales de 1999. El gobierno de Nicaragua también ha sido acusado por la SIP de utilizar la publicidad estatal para recompensar a los medios de comunicación afines a sus intereses políticos y para castigar a los medios que critican la gestión gubernamental.

En este breve recorrido por los cinco países, se ha visto cómo la prensa acusa al gobierno de ser inaccesible a la hora de proporcionar información y de ser selectivo en la asignación de sus cuentas publicitarias. Mientras los periodistas se ven a sí mismos como las víctimas de una supuesta censura disfrazada, los funcionarios gubernamentales acusan a la prensa de ser demasiado sensacionalista y poco profesional, especialmente cuando se hacen públicos escándalos de corrupción. Dentro de este conflictivo clima entre los periodistas y los gobiernos —saludable y peligroso a la vez— es difícil para los medios de prensa fiscalizar las actividades de los funcionarios.

Las empresas periodísticas —cuando se apegan a su función social— son una institución importante para supervisar las actuaciones gubernamentales. Por tanto, el estudio de las políticas informativas de los presidentes centroamericanos puede contribuir a determinar si la tradición de rendimiento de cuentas se está desarrollando o no en la región. Una aproximación a estas políticas puede darnos también elementos para evaluar cómo las democracias están evolucionando y las oportunidades que hay para su consolidación en el istmo.

2. Rendimiento de cuentas: pilar de una democracia

Este análisis parte del planteamiento que hizo hace décadas Winston Churchill, quien pensaba que, a falta de alternativas plausibles que pudieran prometer algo mejor, la democracia era el único sistema que ofrecía las condiciones para alcanzar el bien de la humanidad. Actualmente, las llamadas democracias en la mayor parte del mundo han sido cuestionadas. Las sociedades están participando

cada vez menos en la elección de sus representantes, entre otras cosas, porque éstos no cumplen sus promesas. Según diversos estudios, la democracia, como forma de gobierno, está cubriendo cada vez más zonas geográficas en el mundo, pero las democracias más antiguas y sus instituciones están desprestigiadas (Huntington, 1991). Las nacientes democracias tienen aún más graves imperfecciones. En Latinoamérica, los antiguos regímenes abiertamente dictatoriales han sido sustituidos por otros que dicen ser democráticos, pero el cambio no se ha traducido en mejoras en los niveles de vida de la población, que sigue siendo tanto o más pobre que antes (Volk, 1997).

La simple celebración de elecciones periódicas en la mayoría de países no garantiza que el bienestar llegará a toda la población. Tampoco la separación formal entre los tres poderes del Estado en las llamadas democracias representativas asegura que el poder ejecutivo no terminará imponiendo su voluntad al legislativo o al judicial. El ex presidente de Chile, Patricio Aylwin (1998), sostiene que la mayoría de países latinoamericanos sufren las consecuencias de un ejecutivo inmoderadamente poderoso y de una legislatura extremadamente débil, mientras que el sistema electoral y la administración de justicia apenas satisfacen las demandas de igualdad y representatividad de la población.

Los periodistas centroamericanos entrevistados para este estudio, a excepción de los costarricenses, afirmaron que el ejecutivo ejercía una gran influencia en los otros dos poderes. Por lo tanto, es evidente la necesidad de otros mecanismos que garanticen el buen funcionamiento de los sistemas democráticos. Además del legislativo y el judicial, los medios de comunicación han sido considerados como otra de las instituciones que puede fiscalizar a los gobiernos, siempre y cuando cuenten con la necesaria independencia y se pongan del lado de las mayorías.

Esta tradición de fiscalización surgió en la Inglaterra feudal, donde la creciente clase de mercaderes comenzó a exigir al rey que rindiera cuentas sobre la forma en que estaba gastando la hacienda del reino (Moncrieffe, 1998). Esa vieja idea debería ser hoy parte importante de cualquier democracia que quiera poner paro a la corrupción gubernamental. En Centroamérica, el tema de cómo supervisar las actuaciones de los funcionarios es raras veces discutido, a pesar de que cada vez es más necesario para detener los altos niveles de corrup-

ción estatal y la escasa participación de la sociedad civil en los asuntos públicos.

3. La prensa y su papel de fiscalizador del poder

El rol de los medios de comunicación en las sociedades actuales es un tema bastante debatido, en el ambiente académico y fuera de él. En general, los críticos de los medios los relacionan, de algún modo, con los males que aquejan a las denominadas sociedades de consumo (desde la alteración sistemática de las conciencias hasta la "ritualización" y "vulgarización" de la vida cotidiana) y, por otro lado, siguiendo el optimismo *macluhaniano*, son laureados por el poder transformador de su tecnología. Independientemente de la imagen que cada quien pueda tener sobre el rol de los medios, hay una opinión que no ha podido ser totalmente rechazada: "la conducta de políticos democráticos (o antidemocráticos), a nivel nacional e internacional, depende cada vez más de los medios masivos de comunicación, y hay muy pocos asuntos importantes que pueden ser abordados sin la consideración del rol de los medios, sea para bien o para mal" (McQuail, 1994, p. 1).

Los científicos políticos que apoyan las teorías sobre la democracia se dieron cuenta hace mucho tiempo que, para que un sistema reúna requisitos democráticos, las elecciones y la existencia de un sistema representativo no son suficientes (Leftwich, 1993; Lively, 1975, y Needler, 1987). En este contexto, los medios de comunicación, a través de su labor periodística, han sido vistos como garantes de la transparencia gubernamental y de la democracia. Esta es la famosa teoría del "cuarto poder", que es parte de las concepciones normativas optimistas de los medios masivos. Tales concepciones expresan qué es lo que la sociedad espera de los medios y cómo deberían operar para estar comprometidos con el interés público (McQuail, 1994).

En contra de los supuestos propósitos desinteresados de la televisión, la radio y la prensa escrita, Herman y Chomsky arguyen que, bajo distintos

niveles de control público y privado, los medios son esencialmente servidores de los intereses de grupos económica y políticamente poderosos (1988). Estos dos académicos cuestionan el postulado democrático que define a los medios como independientes y dedicados al descubrimiento de la verdad. Según el modelo de propaganda, esbozado por Herman y Chomsky, los medios no son nada más que promotores de la agenda económica, social y política de un pequeño grupo, en detrimento del resto de la sociedad.

Otro poderoso argumento en contra de la teoría del cuarto poder fue propuesto por el estadounidense Robert McChesney, quien sostiene que los medios están jugando un papel "antidemocrático"

Mientras los periodistas se ven a sí mismos como las víctimas de una supuesta censura disfrazada, los funcionarios gubernamentales acusan a la prensa de ser demasiado sensacionalista y poco profesional, especialmente cuando se hacen públicos escándalos de corrupción.

en Estados Unidos y también en el resto del mundo (1999). Según su análisis, mientras más ricas y más poderosas son las grandes empresas de comunicación, más pobres son las esperanzas de una democracia participativa. McChesney ha observado que un pequeño grupo de compañías se ha apoderado de la industria de las comunicaciones, en la mayoría de países, y de ello se deriva la actual paradoja de "medios ricos y democracias pobres".

El presente estudio reconoce las limitaciones señaladas por los investigadores que apoyan esta línea crítica. Sin embargo, sin ser demasiado ingenua, esta investigación también apuesta por la necesidad de que los medios de comunicación, especialmente dedicadas a la actividad periodística, asuman un compromiso con la sociedad a la que sirven. Un jurista costarricense afirma que dentro de las democracias representativas, la función vigilante de la sociedad sería imposible sin la existencia de un "intermediario" (los medios de comunicación) que facilite la información acerca de las actividades del gobierno (Ordóñez, 1994). Esta labor informativa es considerada fundamental en la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

4. Método utilizado

Esta es una aproximación cualitativa al problema de acceso a la información en Centroamérica.

5.1. Análisis descriptivo

Originalmente, se intentó entrevistar a los jefes de prensa de cinco países. Solo uno de ellos, el de Guatemala, fue imposible de contactar, a pesar de varias gestiones². El resto de funcionarios fue extremadamente colaborador; sus respuestas llegaron en un tiempo razonable y dos de ellos hasta corrieron con los gastos de las llamadas telefónicas. Los periodistas contactados también ofrecieron toda su ayuda en la recolección de los datos.

Los jefes de prensa entrevistados fueron:

Costa Rica: Agustín Castro, jefe de Comunicación e Información.

El Salvador: Carlos Rosales, Secretario de Comunicaciones de la Presidencia.

Honduras: Federico Duarte, Director de Información y Prensa de la Presidencia.

Nicaragua: Gilberto Wong, Secretario de Prensa de la Presidencia.

Los periodistas que colaboraron en este trabajo fueron:

Costa Rica: William Méndez, reportero del área judicial de *La Nación*, y Juan Ramón Rojas, corresponsal de la agencia *ACAN-EFE*.

El Salvador: Edgardo Ayala, corresponsal de la agencia *INFORPRESS*, y Sarah Currin, periodista de *El Diario de Hoy* y presidenta de la Asociación de Periodistas *Contraportada*.

Guatemala: Haroldo Shetemul, jefe de redacción de *El Periódico*.

Honduras: Juan Ramón Durán, corresponsal de la agencia *INFORPRESS* y de la italiana *Inter-Press Service*, y Germán Reyes, profesor universitario y corresponsal de *ACAN-EFE*.

Nicaragua: Roberto Fonseca, jefe de redacción de *La Prensa*.

5.2. Patrones comunes en Centroamérica

Este estudio se planteó responder a tres preguntas de investigación: (a) ¿cuáles son los procedimientos que siguen las oficinas presidenciales cuando difunden información o cuando la declaran

secreta?; (b) ¿han identificado las oficinas de prensa presidenciales qué tipo de información puede ser confidencial? y (c) ¿qué obstáculos encuentra la prensa cuando trata de tener acceso a información que está en manos del ejecutivo?

A partir de las respuestas de los jefes de prensa de los presidentes es difícil identificar criterios claros en las políticas informativas, en los cuatro países estudiados. Los asesores presidenciales respondieron con generalidades a la primera pregunta de investigación. Por ejemplo, el secretario de Comunicaciones de la Presidencia de El Salvador, Carlos Rosales, dijo que su política de información es "de apertura" y el criterio para facilitar cualquier dato es "el interés nacional" (6 de junio de 2000).

Ningún jefe de prensa pudo identificar los procedimientos específicos que seguían para liberar información o para declararla bajo reserva. Los criterios que mencionaron fueron bastante imprecisos. En general, razones de seguridad nacional fueron dadas como justificación para mantener información confidencial, como sucede en cualquier otra parte del mundo. El problema es quién decide qué temas caen dentro de ese criterio.

Además de la seguridad nacional, los jefes de prensa de El Salvador y Nicaragua subrayaron razones de soberanía nacional para restringir el acceso a ciertas informaciones (Rosales, 6 de junio de 2000; Wong, 23 de mayo de 2000). El director de Información y Prensa de la Presidencia de Honduras, Federico Duarte, tuvo más dificultades para hablar sobre los motivos que obligan al gobierno a guardar cierta información. Duarte insistió mucho en palabras como "prudencia" y "patriotismo" cuando fue cuestionado sobre la política informativa de la presidencia hondureña (20 de junio de 2000). Agregó que la información que pudiera dañar la imagen del país o la del gobierno era considerada confidencial frecuentemente.

También fue difícil responder a la segunda pregunta de investigación (el tipo de información que se declara secreta). El jefe de Comunicación e Información de Costa Rica, Agustín Castro, sostuvo que "debido al sistema legal y al funcionamiento de la sociedad, no hay manera en que el gobierno

2. La Secretaria de Comunicación Social de la Presidencia de Guatemala, Fernanda Castejón, no respondió ni vía telefónica ni vía fax.

mantenga bajo secreto ninguna información" (19 de junio de 2000). En Costa Rica, según Castro, pueden declararse confidenciales materias relacionadas con tratados y negociaciones internacionales, entre otras.

En general, la información sobre negociaciones con otros países (sea por problemas territoriales o por meras transacciones comerciales), así como detalles sobre investigaciones criminales son estrictamente confidenciales, en los países que abarcó este estudio. Su confidencialidad se justifica por razones de seguridad y soberanía nacional. Los periodistas consultados, sin embargo, mencionaron otros temas que también son secreto en estas naciones, tales como los salarios de los funcionarios públicos, detalles de los presupuestos nacionales, los gastos del gobierno en publicidad y los procesos de privatización.

Los cinco países centroamericanos establecen en sus constituciones una garantía para que los ciudadanos reciban la información que necesiten de las oficinas públicas y para que obtengan respuestas en concordancia con la ley. Algo distingue a Costa Rica del resto de países: el Artículo 30 de su Constitución garantiza a los ciudadanos el libre acceso a la información gubernamental, excepto en aquellos temas declarados "secretos de Estado" por el presidente. Y el mismo artículo dice que cualquier persona puede recurrir a la Corte Suprema si no está de acuerdo con las decisiones presidenciales en este sentido. Este instrumento puede que no sea perfecto, pero al menos permite a los ciudadanos desafiar cualquier intento del gobierno para esconder información. Los jefes de prensa entrevistados argumentaron que el acceso a la información ya está garantizado en derechos constitucionales como el de expresión y el de pensamiento. No consideraron en ningún momento la posibilidad de una ley más específica que obligue a los gobiernos a rendir cuentas ante la población, mediante el libre acceso a los archivos administrativos. Costa Rica, sin embargo, frena la discrecionalidad de los funcionarios públicos con su cláusula de secretos de Estado. La arbitrariedad en el

resto de países es mucho mayor, pues se conforman con justificar su secretividad por razones de seguridad nacional aun cuando algunos de sus secretos, como los relacionados con los salarios de los funcionarios públicos, no hacen peligrar la "tranquilidad" de ninguna nación.

Respecto a la tercera pregunta de investigación relacionada con los obstáculos que encuentra la prensa para informar sobre los asuntos presidenciales, los periodistas que participaron en este estudio se quejaron de la falta de acceso al presidente, especialmente en El Salvador y Honduras. La carencia mayor es el difícil acceso a documentación escrita con la cual se puede comprobar la corrupción de algunos funcionarios. La mayoría de las veces, los periodistas obtienen información importante *off the record*, pero no pueden documentarla. En El Salvador, Nicaragua y Honduras, por ejemplo, los periodistas aseguraron que es casi imposible encontrar evidencias sobre algunas irregularidades en los procesos de privatización de sus países, que comenzaron en los años noventa. Estos periodistas reconocieron que los medios noticiosos están experimentando serios problemas internos actualmente. Admitieron también que el periodismo investigativo está apenas comenzando a ser practicado en estos países, donde la falta de profesionalismo hace de los periodistas víctimas fáciles de la corrupción, la cual les es ofrecida por sus fuentes de información o por grupos de poder (Lanchin, 1999).

En uno de sus estudios sobre El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, los estadounidenses Rockwell y Janus (1999) encontraron que unos pocos empresarios acaudalados que se dedican a esta industria, con fuertes vínculos con la política nacional de cada país, eran los propietarios de los medios de comunicación en el área. "Este sistema respalda la transferencia de poder entre las diferentes élites del sistema y, a veces, se cede por completo el poder político a las élites que controlan los medios en lugar de abrir espacios para la multiplicidad de voces de los países, lo cual sería un paso hacia la democracia" (p. 117). Este "siste-

... el derecho de acceso a la información gubernamental es básico en cualquier sistema que se precie de ser democrático. Los gobiernos que pueden ser supervisados, teóricamente tienen un mayor grado de legitimidad y menores niveles de corrupción.

ma cerrado” de los medios, que Rockwell y Janus describen —además de las deficiencias particulares de los periodistas—, es uno de los factores que obstaculizan la creación de una cultura de rendimien- to de cuentas en la región.

Otro factor que podría considerarse un obstá- culo indirecto para que la prensa tenga acceso a la información del ejecutivo es la inefectiva separa- ción de poderes en Centroamérica. Los periodistas entrevistados en esta investigación sostuvieron que el poder legislativo y el judicial no estaban cum- pliendo su obligación de controlar al Ejecutivo. Esto complica aún más la labor fiscalizadora de la prensa. Contrario a cuatro de los países analiza- dos, en Costa Rica, la independencia de poderes no fue tan fuertemente cuestionada. En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, sin embargo, los presidentes parecen ejercer una gran influencia sobre los otros dos poderes del Estado. Miembros del mismo partido del presidente (o muy cercanos) diri- gen los congresos y las cortes supremas de justicia en estos cuatro países. La apertura de los gobier- nos en cualquier nación depende, en gran parte, de cómo está distribuido el poder. Algunos autores opi- nan que “la mejor realización de la libertad de infor- mación parece ocurrir cuando el Congreso activa- mente ejerce su papel fiscalizador” (Hernon, McClure and Relyea, 1996). Este rol legislativo care- ce de dinamismo en los países centroamericanos.

La construcción de una tradición de rendimien- to de cuentas constituye un reto que ha sido esca- sas veces discutida en el istmo. De hecho, la arbi- trariedad y la impunidad han sido las tradiciones más fuertes en esta región, especialmente en aque- llos países donde las dictaduras militares duraron varias décadas. Los jefes de prensa entrevistados para este estudio no revelaron ningún interés en que se fortalecieran los mecanismos de control sobre los presidentes, pues consideraron que las ins- tituciones existentes (congresos y contralorías) ejercían suficiente fiscalización. Más que nada, los jefes de prensa subrayaron la importancia de la apertura gubernamental para garantizar la buena imagen de los presidentes o para evitar la pérdida de su prestigio. A pesar de que en estas nacientes democracias ya se celebran elecciones periódica- mente, faltan instrumentos para juzgar —o pro- bar— malos manejos dentro del gobierno. Aquí se analizó únicamente el poder ejecutivo, pero la fis- calización de funciones es fundamental en el resto de instituciones estatales.

Lo que han expresado los periodistas en estas páginas refleja hasta dónde la secretividad y la ar- bitrariedad hacen difícil para todos confiar en las autoridades “democráticamente” electas.

5.2.1. Costa Rica

El tipo de información que se hace pública o se declara secreta. La oficina de prensa de la pre- sidencia de Costa Rica envía a los medios noticio- sos información sobre cualquier evento público en el que el presidente Ángel Rodríguez aparece. Tam- bién informa sobre la evolución económica del país y los resultados de estudios internacionales sobre Costa Rica (Castro, 19 de junio de 2000). De acuer- do al jefe de Comunicación e Información, Agustín Castro, “todo lo que sucede se conoce”. El presi- dente puede declarar “secretos de Estado”, ampa- rado en una disposición constitucional, pero sólo por razones de seguridad nacional.

Razones para ocultar información. Castro ar- gumenta que un secreto de Estado podría ser justi- ficable solo en los casos en que la seguridad del país esté amenazada. “Pero nosotros ni siquiera te- nemos ejército”, subrayó. Toda la información presidencial es pública, según la ley. Solo dos pre- sidentes (en 1982-1986 y en 1994-1998) intenta- ron declarar algunos secretos de Estado, pero no lograron su objetivo y la Corte Suprema de Costa Rica decidió que debían liberar toda la infor- mación. Ciudadanos y periodistas objetaron ambos intentos. Castro apuntó que es demasiado riesgoso para los políticos costarricenses ocultar infor- mación, ya que la opinión pública es bastante fuerte y el sistema legal provee a los ciudadanos con los instrumentos necesarios para cuestionar cualquier decisión presidencial, como es el caso de la dispo- sición constitucional que regula con secretos de Estado.

La percepción de los participantes sobre el grado de transparencia gubernamental. Además de los secretos de Estado, Costa Rica cuenta con un sistema político en el que los tres poderes del Estado parecen gozar de cierto grado de indepen- dencia. William Méndez (3 de abril de 2000), pe- riodista de *La Nación*, expresó cierta preocupación por el control que ejercen los principales partidos políticos del país sobre el Congreso. Para Méndez, los diputados costarricenses siguen usualmente ór- denes que vienen del ejecutivo o del partido políti- co en la presidencia. Respecto al poder judicial, existen mecanismos que garantizan la adopción de

en el tratamiento de la información” (Rosales, 6 de junio de 2000).

Entrevistados para este estudio, los periodistas Edgardo Ayala y Sarah Currin coincidieron en que, en general, la información enviada voluntariamente desde la oficina de prensa presidencial a los medios es valiosa sólo porque permite a la prensa conocer qué hace o en qué eventos públicos estará el presidente. Sin embargo, los periodistas dicen que es difícil tener acceso a información sobre diversos temas, tales como los salarios de los funcionarios públicos, cuánto gasta el gobierno en publicidad y propaganda, el costo del uso de vehículos gubernamentales y el uso de la partida secreta por el Presidente. Según Rosales, estos temas (excepto la partida secreta) son publicados en el presupuesto general de la nación y en otras leyes. El problema es que los periodistas no saben dónde buscar la información (Rosales, 6 de junio de 2000). La periodista Currin sostuvo que aunque cualquier persona tiene acceso a la ley del presupuesto, donde aparecen los salarios nominales y los fondos para publicidad del gobierno, hay indicios de que también se les asigna dinero extra a estos rubros, pero nadie ha podido probarlo (9 de junio de 2000).

En este sentido, Currin señaló que el acceso a la información escrita es todavía más difícil que tener acceso a las fuentes dentro del gobierno. “No hay una ley que obligue a los funcionarios públicos a difundir información y esta es una práctica bien enraizada en las oficinas del Estado, que consideran esa información propiedad personal y no de quienes pagamos los impuestos”. Así explicó Currin la falta de notas bien documentadas en la prensa salvadoreña.

Razones para ocultar información. Carlos Rosales explicó que el “interés nacional” y la “seguridad nacional” eran, en general, los dos criterios con que se decidía mantener algunos asuntos como confidenciales.

La percepción de los participantes sobre el grado de transparencia gubernamental. A la pregunta de cómo la oficina del presidente en El Salvador garantizaba la transparencia de su gestión, Rosales respondió que había una conferencia de prensa semanal donde la prensa podía preguntar sobre cualquier tema (6 de junio de 2000). Había también una Secretaría Técnica de la Presidencia, una especie de contraloría interna. También contaban con la Corte de Cuentas de la República. En cuanto al rol del poder legislativo en la supervi-

sión del poder ejecutivo, Rosales aseguró que los intereses de los partidos políticos representados en el Congreso pesaban más que nada. La prensa, por su lado, ha desarrollado un papel importante en el escrutinio del ejecutivo, a pesar de ciertos “abusos, falta de profesionalismo, sensacionalismo, y grandes subjetividades”.

Para el periodista Ayala, los mecanismos que mencionó Rosales para asegurar la transparencia no son suficientes y se han vuelto ineficientes. “No hay criterios para establecer qué información puede ser pública y cuál puede ser secreta”, porque “la confidencialidad responde a decisiones arbitrarias e injustificadas de cualquier miembro del gobierno” (2 de mayo de 2000). En cuanto a la labor del poder judicial y el legislativo en el control del ejecutivo, Ayala argumentó que arreglos políticos ocultos entre los partidos de derecha son la regla en el país y las voces de la oposición son demasiado débiles dentro de la Asamblea Legislativa como para desafiar las decisiones gubernamentales.

El sistema judicial, por otra parte, es bastante corrupto y está influenciado por intereses partidarios, según Ayala. Los dos periodistas consultados consideraron que el partido político que controla el ejecutivo domina también los otros dos poderes del Estado, de alguna manera. Los medios noticiosos, por su lado, gozan de una independencia nominal, que podría servir para supervisar la gestión presidencial, pero, normalmente, criterios “ideológicos y mercantiles” les impiden trabajar en ese sentido. Intereses políticos de los propietarios de los medios y las leyes del mercado prevalecen sobre cualquier otro interés.

Importancia que se le da a la necesidad de que los funcionarios públicos rindan cuentas. El presidente Francisco Flores, en el poder desde junio de 1999, creó la Secretaría Técnica de la Presidencia, en un intento por mantener su gobierno tan abierto como fuera posible, dados los rumores de corrupción que habían rodeado a las presidencias anteriores. Aparentemente, el gobierno de Flores mostró algún interés por rendir cuentas. La opinión de los periodistas entrevistados para esta investigación no fue tan optimista acerca de esta supuesta apertura. Ellos consideraron que Flores no le daba a la prensa la oportunidad para supervisar su gestión. La periodista Currin señaló que la administración presidencial maneja todo con tanta precaución que llegó al poder sin siquiera hacer público su programa de gobierno (14 de abril de 2000).

La relación entre las oficinas de prensa de los presidentes y los periodistas. Rosales sostiene que su oficina trata de facilitar los contactos entre la prensa y el presidente Flores, un objetivo que casi siempre se cumple, excepto en las ocasiones en que los periodistas son excesivamente demandantes y quieren extralimitarse en el tiempo asignado para sus preguntas y peticiones. Rosales dice que su oficina raras veces cuestiona o se queja directamente ante un medio por una publicación de la prensa, excepto en aquellos casos en los que comenten errores, publican acusaciones equivocadas o declaraciones que han sido sacadas de contexto.

El periodista Edgardo Ayala consideró que el flujo de información de la oficina presidencial es demasiado limitado y los documentos son frecuentemente negados por razones “injustificadas y caprichosas” (2 de mayo de 2000).

5.2.3. Honduras

El tipo de información que se hace pública o se declara secreta. El director de Prensa e Información de la Presidencia de Honduras, Federico Duarte, maneja mucha de la información que va desde el ejecutivo hacia la prensa. Según Duarte, “no hay una ley específica que le prohíba a nadie hablar sobre algún tema, eso debe decidirlo cada funcionario público o patriota” (20 de junio de 2000). Duarte insistió en que los funcionarios públicos tienen que ser cuidadosos con todo lo que dicen en público, a fin de evitar “dañar” la imagen de la nación. En general, dentro de la oficina del presidente, todo es público, excepto “ciertos temas”, que son “difíciles de manejar y sensibles para tratar”, tales como las diferencias fronterizas con países vecinos y la política internacional, afirmó Duarte.

Razones para ocultar información. Es una política de la oficina de Duarte recomendar “prudencia” y “patriotismo”, especialmente cuando se trata de asuntos territoriales, que son frecuentemente responsabilidad del presidente y del canciller hondureño (Honduras mantiene diferendos limitados

con El Salvador y Nicaragua). El periodista German Reyes, de *ACAN-EFE*, dice que es tradición en los gobiernos de su país manejar la información sobre los salarios de los funcionarios públicos con mucha reserva (27 de marzo de 2000). Juan Ramón Durán, profesor universitario y corresponsal de *INFORPRESS*, añadió que el acceso a los detalles sobre el presupuesto nacional era también dificultoso (7 de abril de 2000).

La percepción de los participantes sobre el grado de transparencia gubernamental. Aunque Duarte consideró que el gobierno del presidente Carlos Flores Facussé era sumamente abierto, los periodistas que participaron en este estudio argumentaron que el mandatario evita, siempre que puede, las preguntas de la prensa. Entre los mecanismos utilizados por el presidente Flores Facussé para mantener su gobierno transparente, Duarte mencionó que promueve tanto el consenso entre los direrentes sectores del país para aplicar políticas nacionales unificadas, como la supervisión nacional e internacional de las decisiones gubernamentales, especialmente en casos como la multimillonaria ayuda recibida después del huracán Mitch, en 1998, el cual dejó enormes pérdidas en Centroamérica, principalmente en Honduras. Otro mecanismo para asegurar la transparencia es la coordinación entre los tres poderes del Estado.

Duarte razonó que, a pesar del hecho de que el partido del presidente Flores Facussé (el Partido Liberal) también tiene la mayoría en el Congreso Nacional y el presidente de la Corte Suprema de Justicia es miembro del mismo instituto político, los tres poderes del Estado son independientes. Durán (9 de junio de 2000) caracterizó el sistema político hondureño como “presidencialista” en el sentido de que el legislativo y el judicial son extremadamente dependientes del ejecutivo en sus decisiones. Según Durán, “el presidente Flores mantiene una confidencialidad injustificada acerca de casi cualquier asunto nacional y, cuando un tema sensitivo es hecho público, la prensa, aliada

del gobierno, termina imponiendo la versión oficial”.

Importancia que se le da a la necesidad de que los funcionarios públicos rindan cuentas. El jefe de prensa hondureño mostró más preocupación por la imagen y el prestigio del presidente que por el desarrollo de una cultura de rendimiento de cuentas.

La relación entre las oficinas de prensa de los presidentes y los periodistas. Siendo el propietario de la mayoría de acciones del matutino *La Tribuna*, el actual presidente de Honduras ejerce una influencia excesiva sobre la prensa de su país y también la controla por medio de los contratos publicitarios gubernamentales (Durán, 7 de abril de 2000; Rockwell, 1998b). Por otra parte, Durán se quejó de la falta de una “política real de información” en la presidencia. “La información en apariencia fluye libremente desde la oficina del ejecutivo, pero es controlada de tal manera que siempre presenta una buena imagen del presidente”, sostuvo Durán.

5.2.4. Nicaragua

El tipo de información que se hace pública o se declara secreta. El Secretario de Prensa de la Presidencia de Nicaragua, Gilberto Wong, entiende que “en cualquier oficina de prensa gubernamental, alguna información tiene que permanecer en reserva para evitar la alteración de la sociedad. Su difusión depende de las consideraciones del presidente y sus asesores” (23 de mayo de 2000). Sin embargo, es una regla en el gobierno nicaragüense que los secretos no deben existir en una administración que se dice altamente transparente ni dentro de una atmósfera de una irrestricta libertad de expresión, dijo Wong. Para el periodista Roberto Fonseca (9 de junio de 2000), jefe de redacción de *La Prensa*, los asuntos manejados con gran cuidado y a veces con extrema confidencialidad por la presidencia son los casos de corrupción (específicamente aquellos relacionados con el proceso de privatización) y la salud de presidente. Como en otros países de la región, los salarios de los funcionarios públicos no son públicos en su totalidad en Nicaragua.

Razones para ocultar información. Criterios de seguridad nacional, defensa nacional y soberanía e integridad territorial son usados por el gobierno del presidente Arnoldo Alemán para legitimar bajo reserva cierta información, de acuerdo a Wong (23 de mayo de 2000). Fonseca consideró que tales

criterios no están tan claros. “Lo que el gobierno entiende como ‘seguridad nacional’ es demasiado vaga. Comprende todo desde el detalle del costo de un puente hasta el número exacto de los miembros del ejército”. Fonseca argumentó que una interpretación tan amplia como ésta es razonable únicamente en condiciones de guerra.

La percepción de los participantes sobre el grado de transparencia gubernamental. El tema de la transparencia, de acuerdo a Wong (23 de mayo de 2000), se garantiza facilitando a la prensa el acceso a la información presidencial, promoviendo el constante escrutinio del gobierno de Alemán por la Contraloría Colegiada de la República, y coordinando las políticas públicas con el Congreso de la República. Wong juzgó que la labor del poder judicial, del legislativo y de la prensa en el escrutinio de la gestión presidencial es bastante activa. Fonseca, sin embargo, opinó que “no hay ningún poder capaz de supervisar las decisiones del presidente”. Intereses partidarios imperan tanto en las instituciones locales como en los mecanismos del sistema para supervisar al ejecutivo, una situación que es resultado de arreglos políticos entre el partido en el gobierno y su principal adversario político, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Fonseca aseguró que estos dos partidos controlan la legislatura, el judicial, el sistema de elecciones y la oficina contralora del Estado. Los medios noticiosos, añadió Fonseca, no pueden cumplir con su función de supervisores del gobierno por las presiones económicas y políticas ejercidas por la alianza entre los grupos en el poder, la oposición y la élite empresarial. Tales presiones están especialmente relacionadas con los impuestos a la importación y con la asignación preferencial de los gastos de publicidad a los medios afines al gobierno.

Importancia que se le da a la necesidad de que los funcionarios públicos rindan cuentas. El jefe de prensa nicaragüense le dio mucha importancia a la reacción de la opinión pública ante las decisiones gubernamentales y, bajo esas circunstancias, el presidente Alemán hace públicos sus asuntos con “mucho prudencia” (Wong, 23 de mayo de 2000). Más que buscar maneras para que la presidencia rinda cuentas, el gobierno nicaragüense parece haber diseñado su política de información para conservar el apoyo de la ciudadanía.

La relación entre las oficinas de prensa de los presidentes y los periodistas. Wong calificó las re-

laciones entre el presidente Alemán y la prensa como “excelentes”, a pesar de algunos casos en que los periodistas han querido que se haga pública alguna información con demasiada anticipación a las fechas y tiempos establecidos por la oficina de prensa (23 de mayo de 2000). Fonseca, sin embargo, consideró que la “irascible” personalidad del mandatario hace que se cierren algunas puertas a los periodistas, tanto para su acceso a información como para la obtención de entrevistas (9 de junio de 2000). La preocupación de Fonseca es que el resto del gabinete del presidente sigue los mismos patrones y eso hace mucho más difícil la investigación de ciertos temas.

5.2.5. Guatemala

Este estudio no obtuvo una completa exploración de las políticas informativas de Guatemala, debido a que la Secretaria de Comunicación Social, Fernanda Castejón, no pudo ser entrevistada. Además, el gobierno del presidente Portillo era relativamente nuevo cuando esta investigación se desarrolló (Portillo asumió la presidencia en enero de 2000). La documentación acerca de su mandato tampoco era abundante. Por estas razones, aquí se presenta la información proporcionada por un periodista entrevistado y los estudios que han hecho sobre Guatemala otros investigadores.

El tipo de información que se hace pública o se declara secreta. El periodista Haroldo Shetemul, jefe de redacción de *El Periódico*, asegura que hay muchos temas que nunca son conocidos en Guatemala: las políticas en contra del narcotráfico y los archivos de las operaciones militares de la guerra civil (20 de abril de 2000). Shetemul considera que hay razones legítimas para la confidencialidad en el primer asunto, pero todo lo relacionado con el ejército sería más saludable conocerlo, pues de lo contrario se promueve la impunidad. Durante el gobierno del presidente Portillo, la prensa informó la existencia de una organización de inteligencia, dirigida por el jefe de guardia del mandatario, que actuaba paralelamente a la de las fuerzas armadas. Según Shetemul, los cuatro periódicos que publicaron e investigaron esta

historia recibieron amenazas de muerte por teléfono. El terror y la intimidación, por tanto, son factores que aún frenan el desarrollo de la investigación en este país.

Razones para ocultar información. Este estudio no pudo obtener la versión oficial sobre las razones del gobierno para declarar información secreta en Guatemala.

La percepción de los participantes sobre el grado de transparencia gubernamental. Cuando este estudio comenzó, era difícil predecir qué tan abierto sería el gobierno de Portillo. La relación entre los tres poderes del Estado proporcionó alguna idea al respecto. Según Shetemul (20 de abril de 2000), el clientelismo y los intereses partidarios

Los resultados de esta investigación mostraron que las políticas informativas de los presidentes centroamericanos están guiadas por criterios demasiado amplios, que dan lugar a la arbitrariedad de los funcionarios.

se han esparcido a todo el sistema político. El ex presidente Alvaro Arzú controlaba el Congreso y prácticamente había designado a un miembro de su partido (el PAN) como presidente de la Corte Suprema de Justicia. El partido de Portillo (Frente Revolucionario Guatemalteco) tiene la mayoría

legislativa. Otra institución que podría controlar la gestión presidencial es la contraloría, pero también está altamente influenciada por intereses partidarios, dice Shetemul. Escribiendo sobre política en Guatemala durante la posguerra, McLeary (1997) encontró que “en vez de una establecida separación de poderes en el gobierno, había una deliberada desconsideración por los procedimientos institucionales y el imperio de la ley, así como abiertas negociaciones entre los tres poderes del Estado, además de falta de voluntad de los funcionarios públicos para corregir sus errores” (p. 134).

Importancia que se le da a la necesidad de que los funcionarios públicos rindan cuentas. No se pudieron obtener los datos necesarios para estimar la disposición del gobierno para desarrollar una tradición de rendimiento de cuentas.

La relación entre las oficinas de prensa de los presidentes y los periodistas. De acuerdo a Shetemul, comparada con anteriores gobiernos, la gestión de Portillo era mucho más abierta y los periodistas raras veces tenían problemas para entrevistarlos al inicio de su período. Sin embargo,

Shetemul apuntó que unos meses después de que Portillo asumiera el poder; denegó públicamente información sobre una evaluación que una comisión gubernamental había hecho sobre la privatización de la compañía de telecomunicaciones. Para Shetemul, esto demostró cuán arbitrariamente manejaba la información el presidente.

6. Conclusiones

Del análisis de la información recabada se desprende la ausencia de políticas informativas con reglas claras en los países centroamericanos. Abundaron las generalidades como respuesta. Ningún jefe de prensa de los entrevistados hizo referencia a qué mecanismos o procedimientos tenía a su alcance un periodista o un ciudadano común para acceder a la información gubernamental, especialmente a aquella que por algún motivo le hubiese sido negada (más adelante se hace referencia a la peculiaridad del caso costarricense).

De acuerdo a los jefes de prensa consultados, todo dentro del gobierno es público, a excepción de "ciertos temas", que permanecen en secreto debido a razones de seguridad y soberanía nacional. Los periodistas vieron el asunto de forma muy distinta. Los entrevistados aseguraron que el acceso a información escrita sobre temas sensibles como los salarios de los funcionarios, los procesos de privatización, detalles sobre el presupuesto nacional y la corrupción gubernamental, es negado frecuentemente a los medios noticiosos. Los resultados de esta investigación mostraron que las políticas informativas de los presidentes centroamericanos están guiadas por criterios demasiado amplios, que dan lugar a la arbitrariedad de los funcionarios. En muchas de las ocasiones, se negó el acceso a información que no ponía en peligro la seguridad nacional (como los gastos en publicidad gubernamental), sino la imagen y el prestigio de algunos miembros del gobierno.

Estas dificultades para acceder a información gubernamental se dan a pesar de que las constituciones de todos los países analizados en este estudio establecen el derecho de sus ciudadanos a requerir información de cualquier oficina pública y a recibir una pronta respuesta a ese requerimiento. Costa Rica es el único país en Centroamérica que establece limitaciones a ese derecho de información de la población, en asuntos considerados "secretos de estado". Esta cláusula está normada por otras disposiciones legales, que garantizan el dere-

cho de cualquier costarricense a exigir que los temas declarados secretos por el presidente sean divulgados. Desde que la Constitución costarricense fue redactada en 1949, los secretos de Estado han sido cuestionados ante las autoridades judiciales en dos ocasiones. En ambas ocasiones, los presidentes tuvieron que publicar la información que pretendían mantener en reserva. Del ejemplo costarricense se hicieron evidentes tres cosas: las garantías constitucionales ayudan, de alguna manera, a hacer que la información fluya más fácilmente desde las autoridades hacia el público; el sistema legal ha funcionado y favorecido los intereses de los ciudadanos en cuanto al derecho a la información se refiere, y existen personas que hacen uso de las disposiciones legales a su alcance para pedir cuentas a los funcionarios públicos.

En ningún país centroamericano hay una ley específica que garantice el acceso a la información gubernamental. Un modelo (nada perfecto, por cierto) de ley de este tipo adoptó Estados Unidos, en 1966. Para obligar a los funcionarios públicos a rendir cuentas sobre sus actos, Estados Unidos creó el Acta de Libertad de Información (*Freedom of Information Act, FOIA*). Estas garantías legales no aseguran que el gobierno estadounidense sea totalmente transparente. Siempre hay subterfugios para esconder información embarazosa y desde antes de Nixon han sido frecuentes las invocaciones de las excepciones del *FOIA* para alejar los asuntos gubernamentales del ojo público en Estados Unidos.

Con sus errores y limitaciones, el *FOIA* habilita a cualquier estadounidense para exigir información de las oficinas del gobierno federal, con excepción de asuntos definidos en nueve cláusulas. Entre las excepciones, se encuentra la información que ponga en peligro la defensa nacional y las políticas internacionales del país, así como los documentos relacionados con la investigación de actos criminales. Si los documentos requeridos no están incluidos en ninguna de las excepciones, las oficinas federales están obligadas a liberarlos, bajo la pena de ser llevadas a juicio por violar el *FOIA*. La posibilidad de presentar un caso ante la justicia por negación de acceso a alguna información es sólo uno de los mecanismos que puede posibilitar mayor transparencia en un gobierno.

En general, la arbitrariedad con que los presidentes centroamericanos deciden la divulgación de información constituye un obstáculo para que en la región se desarrolle una tradición de rendimien-

to de cuentas. Asimismo, la discrecionalidad de los funcionarios en sus políticas informativas retrasa aún más el desarrollo del periodismo investigativo en el área. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua carecen de leyes específicas que regulen el derecho a la información. Los periodistas de esos países, además, mantienen relaciones bastante tensas con los presidentes y todos esos factores impiden que la prensa cumpla con su papel fiscalizador de los gobiernos. El periodismo investigativo en estos países ha superado, en cierto grado, las presiones contra los periodistas, características de la guerra fría, luego de que los conflictos armados en El Salvador (1992) y Guatemala (1996) finalizaron. Sin embargo, existen todavía ciertos factores que dificultan la aparición de un periodismo más profesional en la región: la falta de leyes que garanticen el acceso a información, la poca preparación de los periodistas, la falta de apoyo institucional del medio para el que trabajan para investigar temas sensibles (narcotráfico, corrupción o crimen organizado), y las presiones que ejercen sobre la prensa tanto los propietarios de los medios como los partidos en el poder y diversos grupos económicamente influyentes.

Los cambios que se necesitan en las políticas informativas de los presidentes centroamericanos deben ir acompañados de cambios internos en la prensa. Para ser participantes activos en el proceso de rendimiento de cuentas, los medios noticiosos necesitan periodistas preparados para informar sobre asuntos políticos y económicos, que requieren grandes esfuerzos investigativos. Al finalizar este estudio, en El Salvador, Costa Rica y Guatemala, los principales diarios habían hecho serios intentos por consolidar grupos especialmente dedicados al periodismo investigativo, mientras en Nicaragua y Honduras el asunto ni siquiera era punto de debate dentro de los periódicos. En Nicaragua, por ejemplo, Janus (1998b) observó que la falta de investigación era el resultado de la ausencia de periodistas especializados en economía internacional, finanzas, lavado de dinero, drogas y narcotráfico (p. 32). En Honduras, además de especialización, los periodistas reconocían que tenían otros problemas como la falta de tiempo y de personal para dedicarse a la investigación de temas que salían de la agenda diaria (Rockwell, 1998b).

Este estudio reconoce que el reto de estos países no es crear más leyes, que podrían complicar aún más el sistema legal y, quizá, terminar en sim-

ples palabras escritas. El reto está en promover mayor conciencia en la sociedad civil sobre la necesidad de una tradición de rendimiento de cuentas, que dependerá de varios aspectos, tales como la voluntad del gobierno, el compromiso de las empresas informativas y la participación de una ciudadanía educada.

Bibliografía

- Ayala, E. Cuestionario a través de correo electrónico, mayo, 2000.
- Aylwin, P. Democracy in the Americas. *Journal of Democracy* 1998;9(3):3-6.
- Barrera, B. "La prensa y el control del poder político y militar. Examen de una relación conflictiva". Ordóñez, J. (ed.), *Periodismo, derechos humanos y control del poder político en Centroamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José: Costa Rica, 1994.
- Bowman, K. "New scholarship on Costa Rican exceptionalism". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 1999;41(2):123-130.
- Castro, A. Entrevista por teléfono, junio, 2000.
- Chamorro, C. "El caso de Nicaragua". Ordóñez, J. (ed.), *Periodismo, derechos humanos y control del poder político en Centroamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José: Costa Rica, 1994, pp. 77-81.
- Chamorro, C. F. "El sistema político y el rol de la prensa en la futura situación de la región". Ordóñez, J. (ed.), *Periodismo, derechos Humanos y control del poder político en Centroamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José: Costa Rica, 1994, pp. 119-121.
- Chamorro, C.F. y Manzanares, E. "El desafío de los medios de comunicación en la democratización en Guatemala" (inédito), 1998.
- Costa Rica. "Freedom of the Press Report 2000". Interamerican Press Association, octubre, 1999. Tomado de <http://sipiapa.org/publications/costarica2000.htm> (20 de diciembre de 1999).
- Country Report: Costa Rica. Committee to Protect Journalists, diciembre, 1998. Tomado de <http://www.cpj.org/countrystatus/1998/Americas/Costarica.html> (2 de febrero de 2000).
- Curlin, S. Cuestionario a través de correo electrónico, abril 2000.
- Curlin, S. Entrevista por teléfono, junio, 2000.
- Duarte, F. Entrevista por teléfono, junio, 2000.
- Durán, J. R. Cuestionario a través de correo electrónico, abril, 2000.
- Durán, J. R. Entrevista por teléfono, junio, 2000.

- El Salvador: Freedom of the Press Report 2000. Interamerican Press Association, octubre de 1999. <http://www.sipiapa.org/pulications/elsalvador2000.htm> (20 de diciembre de 1999).
- Fernández, L. "La información como un acto de justicia". Bracamonte, R. y Roggenbuck, S. (eds.), *Medios de comunicación y democracia en El Salvador*. Fundación Konrad Adenauer y UCA. San Salvador: El Salvador, 1996, pp. 45-61.
- Fonseca, R. Entrevista por teléfono, junio, 2000.
- Graber, D.A. *Mass Media and American Politics*. Congressional Quarterly Inc. Washington: D.C., 1984.
- Guatemala: Freedom of the Press Report 2000. Interamerican Press Association, octubre de 1999. <http://www.sipiapa.org/pulications/guatemala2000.htm> (20 de diciembre de 1999).
- Guatemala: Mid-Year Report 1999. Interamerican Press Association. <http://www.sipiapa.org/pulications/resguatemala.htm> (20 de diciembre de 1999).
- Herman, E. y Chomsky, N. *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. New York: NY., 1998.
- Hernon, P.; McClure, Ch.; y Relyea, H. (eds.), *Federal Information Policies in the 1990s*. Ablex Publishing Corporation. Norwood: NJ., 1996.
- Honduras: Mid-Year Report 1999. Interamerican Press Association. Tomado de <http://www.sipiapa.org/pulications/mid-honduras.htm> (20 de diciembre de 1999).
- Huntington, S. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press. Norman: OK., 1991.
- Janus, N. *Latin American Journalism Project. El Salvador*, 1998a (inédito).
- Janus, N. *The Nicaragua Program of the Latin American Journalism Project*, 1998b (inédito).
- Lanchin, M. *Media and Journalism in El Salvador, Honduras, Nicaragua and Guatemala (A background resource prepared for PRODECA)*, 1999 (inédito).
- Leftwich, A. "Governance, Democracy and Development in the Third World". *Third World Quarterly* 1993;14(3):605-624.
- Lentner, H. *State Formation in Central America*. Greenwood Press. Westport: CT, 1993.
- Lively, J. *Democracy*. Basil Blackwell. Oxford: Great Britain, 1975.
- McChesney, R. *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*. University of Illinois Press. Chicago: IL, 1999.
- McCleary, R. Guatemala's Postwar Prospects. *Journal of Democracy* 1997;8(2): 129-143.
- Mendez, W. Cuestionario a través de correo electrónico, abril de 2000.
- Moncrieffe, J. M. "Reconceptualizing Political Accountability". *International Political Science Review*. 1998;19(4):387-406.
- Needler, M. *The Problem of Democracy in Latin America*. Lexington Books. Lexington: MA, 1987.
- Nicaragua: Freedom of the Press Report 2000. Interamerican Press Association, octubre de 1999. Tomado de <http://www.sipiapa.org/pulications/nicaragua2000.htm> (20 de diciembre de 1999).
- Nicaragua: Mid-Year Report 1999. Interamerican Press Association. Tomado de <http://www.sipiapa.org/pulications/mid-nicaragua.htm> (20 de diciembre de 1999).
- Ordóñez, J. (ed.). *Periodismo, derechos humanos y control del poder político en Centroamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José: Costa Rica, 1994.
- Patterson, T. "The News Media: An Effective Political Actor?". *Political Communication* 1997;14:445-455.
- Pearce, J. "From Civil War to 'Civil Society': Has the End of the Cold War Brought Peace to Central America?". *International Affairs* 1998;74(3):587-615.
- Reyes, G. Cuestionario a través de correo electrónico, marzo, 2000.
- Riley, T. (ed.). *Access to Government Records: International Perspectives and Trends*. Studentlitteratur. Suiza, 1986.
- Rockwell, R. *Central American Journalism Report. Guatemalan Journalism: Advances Amidst Apathy, Fragmentation and Manipulation*, 1998a (inédito).
- Rockwell, R. *Central American Journalism Report. Honduras Trip Report. Honduran Journalism: Searching for New Boundaries, Confronting Systemic Problems*, 1998b (inédito).
- Rockwell, R. y Janus, N. "Vertical Integration and Media Oligarchy in Central America". *Proceedings of the International Mass Communications Symposium* 1999;3:117-137.
- Rojas, J. R. Cuestionario a través de correo electrónico, abril, 2000.
- Rojas, J. R. Entrevista por teléfono, junio, 2000.
- Rosales, C. Cuestionario a través de correo electrónico y entrevista por teléfono, junio del 2000.

Rowat, Donald. *Administrative Secrecy in Developing Countries*. Columbia University Press. New York: NY, 1979.

Shetemul, H. Cuestionario a través de correo electrónico, abril 2000.

Shetemul, H. Entrevista por teléfono, junio del 2000.

Singapore, Central America: Costa Rica. *The Economist (US)*1997;342(79):42.

Soria, C. "Las Relaciones entre la información y el poder político. *Revista Dialogos de Comunicación* 1997;51:31-38.

Transparency International. The 1999 Transparency International Corruption Perceptions Index. Tomado de <http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html#cpi> (24 de enero de 2000).

Volk, S. "Democracy" Versus "Democracy". *NACLA Report on the Americas* 1997;30(4):6-12.

Waisbord, S. "Nada más que la verdad: periodismo, investigación y modernidad". *Revista Diálogos de Comunicación* 1998;51:48-59.

Wong, G. Cuestionario a través de correo electrónico, mayo del 2000.

