

SEGURIDAD NACIONAL, INFORMACIÓN Y PODER LEGISLATIVO

Ernesto VILLANUEVA

El derecho a saber y la necesidad del secreto forman parte de un conflicto en permanente tensión no sólo en las democracias consolidadas, sino en las democracias emergentes. Se trata de una discusión de vieja data. Así, por ejemplo, Francis Bacon se planteaba en su momento ese binomio saber y poder en los siguientes términos: “El dominio que otorga el conocimiento es aún más alto que el dominio sobre la voluntad, porque es un dominio sobre la razón, la fe y el entendimiento del hombre, que son la parte más elevada del espíritu y que a la propia voluntad dan ley”.¹ En el mismo sentido, Norberto Bobbio ha escrito que:

Con redundancia se puede definir el gobierno de la democracia como el gobierno del poder “público” en “público”. El error es sólo aparente porque “público” tiene dos significados: si es contrapuesto a “privado”, como en la distinción clásica de *ius publicum* y *ius privatum*, que nos llega de los juristas romanos, o si es confrontada con lo “secreto”, por lo que no adopta el significado de perteneciente a la “cosa pública”, al “Estado”, si no de “manifiesto”, “evidente”, “precisamente visible”.²

Pero al mismo tiempo, el autor italiano reconoce que “también el secreto tiene sus buenas razones, por ejemplo en las relaciones privadas o en mantener alejadas las indiscretas miradas del poder respecto de la esfera de acción de los ciudadanos cuando ésta es políticamente irrelevante”.³ A contrario sensu, cuando es políticamente relevante sí es legítimo esa mirada del poder sobre el ciudadano.

¹ Bacon, Francis, *El avance del saber*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 70 y 71.

² Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, p. 65.

³ *Ibidem*, p. 19.

De la primera normativa sueca de acceso a la información de 1766 a la ley mexicana en la materia han transcurrido 207 años y el problema no se ha resuelto plenamente. En particular, el derecho de acceso a la información pública en México tiene dos elementos que no han podido ser armonizados a la luz de los estándares democráticos internacionales: el control por parte del Poder Legislativo para ejercer una vigilancia previa, durante y después de las acciones del Poder Ejecutivo, y la vigilancia que permita garantías mínimas para que la seguridad nacional, a través de las agencias previstas por la ley, efectivamente cumplan con el propósito para el cual fueron creadas. Como todos sabemos, el 30 de abril de 2002 se aprobó la actual Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), con lo que se inauguró el principio de una reforma de ideas y actitudes basadas en el sentido de la información como poder, como mecanismo de escrutinio ciudadano y como herramienta para la toma de decisiones.

La ausencia de un estudio profundo de impacto regulatorio durante el proceso de aprobación de la LFTAIPG trajo consigo un efecto perverso: que los representantes populares —los legisladores— tengan menos derecho a saber en su calidad de representantes de la comunidad que los propios gobernados. Se trata de una verdadera paradoja, pero la ley así lo dispone. En efecto, los acuerdos parlamentarios para conocer determinada información o documentación que generalmente se hacen a dependencias y entidades que forman parte del cuerpo de la administración pública federal son, en realidad, llamadas a misa, porque carecen de efecto vinculatorio alguno. La fuerza, en todo caso, de estos acuerdos reside en la denuncia pública a través de los medios de comunicación. El problema, no obstante, es que el uso recurrente de esta herramienta hace que al transcurso de poco tiempo se vuelva un asunto sin interés público y, por tanto, sin tipo alguno de eficacia o sentido práctico. Hoy en día, vemos comisiones de investigación y puntos de acuerdo para casi todos los temas de la agenda nacional, pero los resultados son inversamente proporcionales al entusiasmo con el que nuestros legisladores inician estas batallas en busca de la información, que no les es otorgada, apelando al principio de colaboración de poderes.⁴

⁴ Este modelo además se reproduce en los estados con los congresos locales y en los municipios, donde incluso regidores integrantes del cabildo utilizan la ley de acceso local para acceder a la información pública en poder de la presidencia municipal.

Es de llamar la atención en este sentido lo dispuesto por la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos sobre esta temática. Como un resabio de nuestro sistema presidencial *sui generis* puede entenderse lo dispuesto por el artículo 45, numeral 2, de la ley de referencia, que a la letra dice: “2. No procederá la solicitud de información o documentación cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables”.

Por esta razón, la propia normativa orgánica del Congreso hace nugatorio el propósito eficaz de las comisiones de investigación temporales del Poder Legislativo. Lo mismo puede decirse por lo que hace a las comisiones ordinarias, especiales y bicamarales del Congreso. Por lo anterior, el legislador puede tener la posibilidad de acceder a mayor y mejor información de las dependencias y entidades de la administración pública federal en su carácter de persona de a pie que con su investidura de legislador. Hay elementos constitucionales genéricos que abonan a favor de una reforma sustantiva de la Ley Orgánica. De acuerdo con reformas generadas en 1974, 1977 y 1994, el artículo 93 da pasos en esta dirección, el cual a la letra dice:

Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado y a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

A mayor abundamiento cabe decir que esta limitación del derecho a conocer de los legisladores pudo haber sido transformada en distintas ocasiones con motivo de las reformas que ha sufrido la citada Ley Orgánica del Congreso. El numeral 2 del artículo en comento no tiene antece-

dente alguno; es decir, no ha sido tratado o reflexionado en lo que se denomina el espíritu del legislador, pues ni en la exposición de motivos de esta ley, aprobada en 1999, ni en sus consecutivas reformas⁵ se ha hecho mención de las razones que animaron al legislador a elaborar un texto legal como el previsto en el multicitado artículo 45, numeral 2.

Pero si el Congreso de la Unión no puede lo menos, tampoco, por supuesto, ha podido lo más. Me refiero al tema de la seguridad nacional. Es evidente que la regla es la apertura y su especie la transparencia (o mejor dicho, deber de publicidad del Estado), y la restricción, por ende, es la excepción. En México, el 31 de enero de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Seguridad Nacional, que formalmente norma las relaciones de los organismos de inteligencia del Estado mexicano que hasta ese momento existían. Sobra decir que estudiar la seguridad nacional es un asunto de primera importancia porque en su nombre se pueden restringir en mayor o menor medida muchos derechos fundamentales.

La ley mexicana de seguridad nacional es un modesto punto de partida. Ciertamente, es mejor tener esa ley que no tener nada. Pero hay que decir también que esa ley puede ser reformada ampliamente. Veamos por qué:

Primero. Es positivo que se enfrente el problema de definiciones. Generalmente existen distintos tipos de trabajos académicos que discuten sobre las implicaciones de la seguridad nacional, pero no se detienen en el punto de partida; es decir, definir qué es seguridad nacional. Así, por ejemplo, en 1995 un grupo de académicos de distintas partes del mundo se reunieron en Johannesburgo para tratar el tema del acceso a la información y su principal restricción: la seguridad nacional. La discusión terminó con una serie de principios conocidos como “The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information”, que sin restar méritos a este esfuerzo colegiado, puede decirse que no ofrecen una definición puntual de qué debe entenderse por seguridad nacional. En los principios primero y segundo establecen todo un conjunto de previsiones para acotar la seguridad nacional, pero no definen el concepto, como si fuese una noción que no requiere mayor explicación.

⁵ *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1999, 9 de octubre de 2000, 7 de diciembre de 2001, 29 de septiembre de 2003, 29 de abril, 10 de mayo y 30 de diciembre de 2004 y 8 de marzo de 2005.

Por ello, resulta afortunado que en los considerandos y en la exposición de motivos de la Ley de Seguridad Nacional se discuta el tema y en la norma se defina, en sus artículos 3o., 4o. y 5o., el concepto de seguridad nacional. En efecto, el artículo 3o. de la ley referida dispone que:

Para efectos de esta ley, por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

Como puede apreciarse, si bien estamos frente a un grupo de conceptos jurídicos indeterminados, en el artículo 4o. se precisan de mejor manera estas ideas generales al indicar que: “La seguridad nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación”.

En el artículo 5o. pareciera completarse de alguna manera la idea, pues dispone que:

Para los efectos de la presente ley, son amenazas a la seguridad nacional:

I. Actos tendentes a consumar espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;

II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado mexicano;

III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;

- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumar el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Segundo. Es un aspecto aspiracional positivo que las intercepciones de llamadas o comunicaciones privadas pasen por la autorización de un juez, como la propia ley lo establece, en atención a los principios de legalidad constitucional.

Hasta este momento pareciera que las cosas van bien. Pero se trata, en realidad, sólo de una primera impresión que se desvanece al realizar un análisis sistemático de la ley en cuestión y más aún si se somete a una revisión con países que comparten con México un presidencialismo puro, y considerados, por si fuera poco, paradigmáticos en la regulación de esta materia.

Es evidente que el presidente de la República tiene una primera responsabilidad sobre los servicios de inteligencia del país para proteger la seguridad nacional, pero aquí surge el primer problema. ¿Quién garantiza que los servicios de inteligencia no se conviertan en herramientas para la defensa del gobierno en turno?, ¿cómo asegurar que estos organismos realmente cumplen una función de Estado y no una defensa de intereses ajenos a los legítimamente previstos para mantener el Estado de derecho y la integridad del Estado nacional? La respuesta debe apuntar al Congreso, que es considerado el espacio público referencial por excelencia y, además, sede de la representación popular.

En esta tesitura, la Ley de Seguridad Nacional dispone de un título dedicado al control legislativo de los servicios de inteligencia, particularmente del Centro de Investigación y Seguridad Nacional. El artículo 56 de la ley referida dispone que: “Las políticas y acciones vinculadas con la seguridad nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto de una comisión bicameral integrada por 3 senadores y 3 diputados”.

La realidad, empero, es que la Comisión Bicameral únicamente recibirá la información que tenga a bien informarle el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), habida cuenta de lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Seguridad Nacional, que prescribe: “Los informes y documentos distintos a los que se entreguen periódicamente, sólo podrán revelar datos en casos específicos, una vez que los mismos se encuentren concluidos”.

En todo caso, omitirán cualquier información cuya revelación indebidamente afecte la seguridad nacional, el desempeño de las funciones del Centro o la privacidad de los particulares. Para tal efecto, ningún informe o documento deberá revelar información reservada. En otras palabras, la comisión bicameral prácticamente tiene las mismas posibilidades de acceso y fiscalización que cualquier persona de a pie si se toma en cuenta lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

No se crea que en todo el mundo democrático sucede lo mismo. En Estados Unidos, por ejemplo, desde la *National Security Act* de 1947 y de sus numerosas reformas y decretos-ley presidenciales, el Congreso de los Estados Unidos ha adquirido un enorme poder como contrapeso de la influencia presidencial. Para ello se cuenta con el Comité Especial de Inteligencia del Senado de los Estados Unidos y del Comité Especial Permanente de la Cámara de Representantes, ambos con poderes amplios para ejercer un permanente escrutinio sobre los distintos organismos de inteligencia para la seguridad nacional de Estados Unidos.

En Alemania, como resultado de la Ley de Ampliación de Funciones del Parlamento, de 1978, se creó una comisión parlamentaria de control de los servicios de inteligencia con atribuciones efectivas de escrutinio amplio sobre la actividad de los servicios de inteligencia. Esta comisión tiene una presidencia rotativa por seis meses, entre un legislador de la mayoría y otro de la oposición con más votos. Las excepciones son pre-

cisamente eso: mínimos de reserva que pudieran poner en peligro la vida, al identificar, por ejemplo, a un agente de campo determinado.

CONCLUSIONES

Primera. Debe establecerse que no hay contradicción en el hecho de que mientras los servicios de inteligencia requieren un grado mayor de opacidad para ser efectivos y, por el contrario, el Congreso requiere por su propia naturaleza un manto mucho más amplio de transparencia, habida cuenta de que lo que se requiere no es que todas y cada una de las actividades de los servicios de inteligencia sean de conocimiento público, pero sí estén controladas por los representantes populares para asegurar que se conducen en los términos de la ley.

Segunda. Los diputados deben tener la posibilidad de conocer y examinar información clasificada como reservada por las dependencias y entidades de la administración pública federal para realizar sus funciones de control y escrutinio. Se requiere, para ello, reformar su propia Ley Orgánica y la Ley Federal de Transparencia.

Tercera. Debe normarse de la mejor manera el servicio de inteligencia nacional, donde el Congreso juegue en realidad un papel revisor y de garante de que el CISEN trabaja al servicio de la nación, del Estado mexicano y no del gobierno en turno.

Cuarta. Debe realizarse un estudio profundo para identificar, regular y controlar a los servicios de inteligencia de los estados de la Federación que carecen de normativa propia y permanecen en un bajo perfil, a pesar de que sus acciones u omisiones pueden afectar derechos humanos fundamentales.