

TRANSPARENCIA Y POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

A. Avances y retrocesos de la transparencia en materia de seguridad nacional: el marco regulatorio

En México, los instrumentos jurídicos que incluyen disposiciones relativas a la clasificación de información por motivos de seguridad nacional son, en orden cronológico, los tres siguientes:

1. La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPG), la cual entró en vigor el 12 de junio de 2002.
2. Los *Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal* (Lineamientos), los cuales entraron en vigor el 19 de agosto de 2003.
3. La *Ley de Seguridad Nacional* (LSN), la cual entró en vigor el 1 de febrero de 2005.

1. La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y los *Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*

La LFTAIPG y, especialmente, los *Lineamientos* representan un gran avance en la compleja tarea de trazar una línea cada vez más nítida que permita a los “clasificadores” de información distinguir, en el ámbito de la seguridad nacional, lo público de lo reservado. En los términos de la fracción I del artículo 13 de la LFTAIPG, la información se clasifica como reservada, cuando se comprometa la seguridad nacional, esto es, cuando la difusión de la información ponga en riesgo acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que

permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

Para clasificar la información con fundamento en la primera fracción del Artículo 13, no es suficiente que el contenido informativo esté directamente relacionado con la materia de seguridad nacional, sino que deberá considerarse también la existencia de elementos objetivos que permitan determinar si la difusión de la información causaría un daño “presente, probable y específico” a la propia seguridad nacional.

Los *Lineamientos* representan una contribución significativa en la tarea de acotar analíticamente el concepto de seguridad nacional, incluido en la LSN y mencionado previamente, al proveer categorías más específicas para fundamentar tanto la entrega como la reserva de información. Los *Lineamientos* establecen una serie de criterios con base en los cuales, los titulares de las unidades administrativas, deben clasificar como reservada la información o deben generar versiones

públicas de documentos que contengan secciones reservadas. Tales criterios son los siguientes:

1. Se ponen en riesgo *las acciones destinadas a proteger la integridad y permanencia del Estado* cuando la difusión de la información pueda menoscabar o lesionar la capacidad de defensa del territorio nacional y quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación.
2. Se ponen en riesgo *las acciones destinadas a proteger la estabilidad de las instituciones de la Federación* cuando la difusión de la información pueda afectar la integridad física de las máximas autoridades de los tres Poderes de la Unión y de los órganos con autonomía constitucional.
3. Se ponen en riesgo *las acciones destinadas a proteger la gobernabilidad democrática* cuando la difusión de la información pueda impedir el derecho a votar y a ser votado, u obstaculizar la celebración de elecciones federales.
4. Se ponen en riesgo *las acciones destinadas a proteger la defensa exterior de la Federación* cuando la difusión de la información pueda obstaculizar o bloquear las acciones de prevención o defensa que lleva a cabo el Estado mexicano frente a otros estados o sujetos de derecho internacional.
5. Se ponen en riesgo *las acciones destinadas a proteger la seguridad interior de la Federación* cuando la difusión de la información pueda obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia; menoscabar o dificultar las estrategias o acciones contra la delincuencia organizada; menoscabar o dificultar las estrategias para combatir la comisión de los delitos contra la seguridad de la Nación, previstos en el Código Penal Federal; destruir o inhabilitar la infraestruc-

tura de carácter estratégico;¹³ destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos de agua potable, vías generales de comunicación o servicios de emergencia, u obstaculizar o bloquear acciones tendientes a prevenir o combatir epidemias o enfermedades exóticas en el país.

Como puede observarse, los *Lineamientos* desagregan los conceptos en categorías más concretas, lo que orienta mejor al “clasificador” sobre el carácter público o reservado de la información solicitada. Asimismo, éstos contribuyen a que el trabajo de clasificación ponga atención en los detalles y sea más selectivo al clasificar información, sin embargo, en algunos renglones los *Lineamientos* necesitan afinarse aún más y ajustarse periódicamente a los cambios que experimenta el concepto de seguridad nacional.

2. La Ley de Seguridad Nacional

Esta ley representa un retroceso en términos de transparencia y acceso a la información. La LSN enumera en su artículo 4 a la “transparencia” como uno de los nueve principios que deben regir a la seguridad nacional, sin embargo, permea a la Ley un ánimo a favor de la opacidad informativa. A continuación se describen cinco dimensiones de este ánimo “secretista” de la LSN:

1. *Reforzamiento y expansión de las causales de reserva de información.* El artículo 51 de la LSN adiciona dos causales de reserva de información por motivos de seguridad nacional. Según este artículo, “[...] es información reservada por motivos de Seguridad Nacional [...] Aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el

origen de los documentos que la consignen, o [...] Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.” A pesar de que el derecho de acceso a la información está regulado por la LFTAIPG, y el IFAI tiene entre sus responsabilidades la de emitir los criterios de clasificación y desclasificación de información aplicables en el Poder Ejecutivo Federal (del cual forman parte las agencias de seguridad nacional), la LSN establece nuevas disposiciones relativas a la reserva de información en materia de seguridad nacional.¹⁴

2. *Principio de la información confidencial gubernamental.* Según el artículo 52 de la LSN “La publicación de información no reservada, generada o custodiada por el Centro [CISEN], se realizará invariablemente con apego al principio de la información confidencial gubernamental.” Hasta ahora el “principio” que rige el manejo de la información guber-

namental en México, según la Constitución y la LFTAIPG es el “principio de máxima publicidad”, debido a una reforma constitucional en 2007 y a una reforma legal en 2006, y como lo ha mencionado Guerrero (2008), este principio debe prevalecer cuando se verifique un conflicto de fundamentos o motivaciones para determinar la entrega de la

LA LFTAIPG Y, ESPECIALMENTE, LOS LINEAMIENTOS REPRESENTAN UN GRAN AVANCE EN LA COMPLEJA TAREA DE TRAZAR UNA LÍNEA CADA VEZ MÁS NÍTIDA QUE PERMITA A LOS “CLASIFICADORES” DE INFORMACIÓN DISTINGUIR, EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD NACIONAL, LO PÚBLICO DE LO RESERVADO.

información solicitada. El “principio de información confidencial gubernamental” no existe en el derecho positivo mexicano.

3. *Obligación del personal de las agencias de Seguridad Nacional a “la guarda de secreto y confidencialidad de la información que conozcan en o con motivo de su función.”* Los artículos 10, 21 y 53 de la LSN intentan evitar que los funcionarios “filtren” selectivamente información clasificada a la que tengan acceso. Sin embargo, la Ley también debería especificar las circunstancias en que los funcionarios pueden divulgar información pública que conozcan con motivo de su encargo y que les sea solicitada por el Congreso, los medios de comunicación o que deseen divulgar por su cuenta. En Estados Unidos, por ejemplo, continuamente aparecen publicaciones de agentes en activo o de ex funcionarios de organizaciones de inteligencia y seguridad nacional en las que dan información y opinan sobre

diversos aspectos de la política de seguridad nacional de su país. En 2004 la Comisión de Ataques Terroristas a los Estados Unidos del Congreso estadounidense publicó un reporte detallado sobre los ataques del 11 de septiembre de 2001, acompañado por los testimonios de los más altos funcionarios del sector de seguridad nacional de ese país. También circulan en Estados Unidos publicaciones dedicadas a examinar documentos desclasificados de inteligencia para la seguridad nacional.¹⁵ En México deberían empezar a establecerse las instituciones necesarias para que en un futuro cercano los asuntos de seguridad nacional e inteligencia sean ventilados y discutidos públicamente.

4. *Opacidad presupuestaria.* El noveno artículo de la LSN abre la puerta a la opacidad presupuestaria en cualquier agencia de la administración pública federal por el hecho de participar en actividades relativas a la seguri-

dad nacional. Según este artículo, dado que en algunos casos tales actividades de inteligencia requieren de confidencialidad y reserva para tener éxito, entonces “[...] serán normadas presupuestalmente de manera específica [?] por las dependencias [...] que correspondan, de acuerdo a su competencia”. Este enunciado deja entrever la posibilidad de que, bajo el pretexto de realizar actividades de inteligencia cuyo éxito depende de la reserva y la confidencialidad de la información, las agencias de seguridad reserven el destino y monto de algunas partidas presupuestales. Esto trae consigo los riesgos característicos de la opacidad presupuestaria: discrecionalidad e ineficiencia en el ejercicio del gasto, erogaciones onerosas, sesgos en la contratación de productos o servicios externos, etcétera.

5. *Carácter reservado de las reuniones del Consejo de Seguridad Nacional.* De acuerdo con el artículo 17 de

la LSN, “[...] Las reuniones del Consejo [de Seguridad Nacional] serán de carácter reservado [...] *Las actas y documentos que se generen en las sesiones del Consejo son reservados, y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad, conforme lo establezcan las leyes. [...]*”. Con lo anterior, la LSN reserva *ex ante* documentos que aún no han sido generados; serviría a la rendición de cuentas que se redactaran versiones públicas de las deliberaciones que tuvieron lugar en dichas reuniones.

B. Resoluciones del IFAI en materia de seguridad nacional

Cuando un ciudadano solicita información a alguna agencia de gobierno y ésta se la niega, entonces el ciudadano puede inconformarse e interponer un “recurso de revisión” ante el IFAI, un órgano con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, para que revoque, modifique o confirme la decisión del

Comité de Información¹⁶ de la agencia respectiva. En materia de seguridad nacional, el IFAI recibió 176 recursos de revisión entre 2003 y 2008, los cuales generaron 164 resoluciones, dado que 12 recursos fueron “acumulados” en diversas resoluciones.¹⁷ De las 164 resoluciones, en el 37.8 por ciento el IFAI revocó la decisión y en el 40.9 por ciento la modificó; es decir, en casi el 80 por ciento de los casos el Instituto alteró la decisión original de la dependencia o entidad de clasificar la información solicitada.

Con el objetivo de conocer de primera mano la labor del IFAI para “transparentar” el sector de seguridad nacional, a continuación se reseñan algunas de sus resoluciones. Con base en éstas se infieren los siguientes cinco criterios que han guiado algunas de las decisiones para revocar, modificar o confirmar las decisiones de clasificación.¹⁸

1. *Es pública la información sobre el personal y el equipamiento de las agencias de seguridad, en caso de*

no existir elementos que demuestren que la divulgación de esa información dañaría las capacidades del Estado para combatir la delincuencia y mantener el orden público.

2. *Son públicos los datos estadísticos agregados pues no vulneran la capacidad estratégica de las instituciones que realizan actividades encaminadas a salvaguardar la seguridad nacional.*
3. *Es pública aquella información solicitada que sea idéntica o similar a información publicada previamente*

EN MÉXICO DEBERÍAN EMPEZAR A ESTABLECERSE LAS INSTITUCIONES NECESARIAS PARA QUE EN UN FUTURO CERCANO LOS ASUNTOS DE SEGURIDAD NACIONAL E INTELIGENCIA SEAN VENTILADOS Y DISCUTIDOS PÚBLICAMENTE.

por las propias agencias de seguridad.

4. En ciertos casos en los cuales las agencias de seguridad respondan que la información no existe, *el IFAI podrá instruir una búsqueda exhaustiva e incluso, la elaboración del reporte solicitado.*
5. *El IFAI podrá verificar el proceso a través del cual la agencia de seguridad realiza las versiones públicas de algunos documentos* (“Cláusula CISEN”).

A continuación se reseñan algunas de las resoluciones de las cuales se derivan los cinco criterios anteriores.

1. *Información sobre el personal y el equipamiento de las agencias de seguridad.* En el expediente 2166/09 se solicitó el nombre, teléfono, ubicación y área de adscripción de los directores generales y directores generales adjuntos adscritos a cada una de las áreas que integran la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) Federal y sus órganos des-

concentrados como la Policía Federal Preventiva (PFP). A esta solicitud la SSP respondió que la información estaba disponible en su portal de internet y que algunos nombres de funcionarios estaban clasificados, pues su divulgación podría afectar la capacidad del Estado para preservar la seguridad nacional. El IFAI revocó la decisión y dictaminó que el nombre de 39 funcionarios pertenecientes a la SSP debía ser divulgada, pues no advertía de qué manera la difusión de tal información podría vulnerar la capacidad de la autoridad para combatir las acciones delictivas o para resguardar la seguridad nacional. En el mismo dictamen el IFAI también modificó la clasificación para cuatro puestos “a fin de que el sujeto obligado otorgue acceso a los nombres que se hayan publicado”, y confirmó la reserva para los cinco restantes “que no habían sido del dominio público”.

Un caso similar es el del expe-

diente 2734/09, donde se solicitaron los nombres, perfiles, experiencia, formación y operativos de los policías y agentes federales asesinados el 18 de abril del 2009 en Nayarit, cuando trasladaban al narcotraficante Gerónimo Gámez, alias “El primo”. La PFP respondió que la información relativa al nombre, nivel de responsabilidad y tareas específicas de los integrantes, así como cualquier dato que implicara la posibilidad de inferir la ubicación de los integrantes de esa institución, estaba reservada por un periodo de doce años, pues su divulgación dificultaría las tareas de seguridad del Estado mexicano. El IFAI modificó dicha resolución y otorgó acceso a los nombres de los agentes muertos en el operativo, además de solicitar la entrega de versiones públicas de los documentos que registraran el perfil, experiencia y formación de los mismos. Estas versiones públicas no deberán contener, afirmó

el Instituto, “información que revele las estrategias y tácticas de entrenamiento especializado de la Policía Federal [ni información] vinculada con decisiones institucionales que pudieran poner en riesgo las tareas del Estado para garantizar la seguridad nacional o pública, o perseguir y prevenir los delitos”.

En los recursos 3499/06 y 3509/06 se solicitó información relativa a los chalecos antibalas manufacturados por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). En este caso, el IFAI decidió modificar la respuesta de la dependencia porque ya existía información publicada al respecto y porque al analizar la normatividad que regula su fabricación, encontró que no existía una relación directa entre el material de un chaleco y su resistencia balística. Este hallazgo permitió argumentar que la entrega de la información solicitada no ponía en riesgo a los militares o activos que utilizaran

tales chalecos. Por otra parte, en el recurso 481/05 el Pleno revocó la clasificación de la SEDENA y ordenó la entrega de la información relativa al contrato para la adquisición de equipo militar ya que en éste no aparecían las características del equipo comprado pero figuraba el gasto total efectuado por la dependencia. En los expedientes 4187/07 y 1621/08 se determinó confirmar la reserva del inventario de armas y equipo militar a disposición del ejército y fuerza área, del armamento adquirido (los montos para su adquisición son públicos) y de los principales distribuidores desde 2002 hasta 2007. La entrega de información en los dos primeros casos implicaría dar a conocer la capacidad técnica de la SEDENA. Por último, en 2003 el IFAI resolvió en el recurso 165/03 entregar información relativa a la estructura orgánica del CISEN que incluyera el número y el nombre de los cargos de jefe de departamento

hasta el director general del mismo y excluyera la función específica del cargo y el nombre de los servidores públicos que los ocupan.

2. *Nivel de información agregada, tanto estadística como de otro tipo.* El IFAI resolvió entregar información relativa a estadísticas sobre incidencia delictiva por estado (véanse los recursos 161/05 y 2153/05); cantidad de droga decomisada por estados y municipios de 1990 a 2003 (302/05);

EN CIERTOS CASOS EN LOS CUALES LAS AGENCIAS DE SEGURIDAD RESPONDAN QUE LA INFORMACIÓN NO EXISTE, EL IFAI PODRÁ INSTRUIR UNA BÚSQUEDA EXHAUSTIVA E INCLUSO, LA ELABORACIÓN DEL REPORTE SOLICITADO.

estadísticas anuales sobre delitos electorales por tipo penal (854/05); número de plantíos de marihuana y amapola en Guanajuato de 2000 a 2005, y ubicación por municipio y fecha de erradicación (911/06)¹⁹; estados, cantidades de droga, detenidos y porcentaje del componente Delta 9-THC en cultivos de marihuana (1135/06); número de elementos asignados a Coahuila en los últimos diez años, por año y municipio asignado (3114/06)²⁰; número de servidores públicos sujetos a investigación por presuntos nexos con redes de tráfico de indocumentados (280/07); y número de procesos penales que enfrentan integrantes del crimen organizado (1103/07), entre otros. Por otra parte, en la resolución al recurso 111/03 el IFAI decidió confirmar la clasificación realizada por la SEDENA, pues el número de regimientos de caballería, batallones, artillería, compañías de infantería, así como las plazas a las que esta-

ban asignados cada uno de estos cuerpos militares en el país, era información logística y estratégica sobre la distribución de las fuerzas armadas, cuya publicidad vulneraba su capacidad para combatir amenazas. En el recurso 1385/05 el solicitante requirió el número de guardias rurales activos por municipio en el estado de Chiapas; la SEDENA otorgó acceso al número de guardias rurales activos por estado, y reservó el número de elementos por municipio dado el conflicto que tenía lugar en esa zona. El IFAI decidió que, en efecto, la información con el nivel de detalle solicitado debilitaría las capacidades operativas y logísticas del Ejército mexicano, menoscabaría su capacidad para proteger la seguridad interior de la federación, y vulneraría la integridad y los derechos de las personas que se desempeñan como voluntarios en esa zona.

3. *Información publicada previamente por la propia agencia.* En el recurso

1600/08 se solicitó información relativa a los homicidios relacionados con el narcotráfico para los años de 1997 a 2007. Al respecto, la Procuraduría General de la República (PGR) manifestó que la información se encontraba reservada en términos del artículo 13, fracciones I y V de la LFTAIPG y que la información anterior a 2006 era inexistente. Sin embargo, el IFAI localizó boletines y comunicados de prensa en el portal de la PGR sobre homicidios relacionados con el narcotráfico, entre ellos, la conferencia que dio el procurador general de la República durante la comida del Foro del Economista, el 14 de septiembre de 2007. Con base en lo anterior, el IFAI modificó la clasificación de la información referente al número de homicidios y aclaró que el sujeto obligado sólo podía reservar tal información a nivel municipal. Además, revocó la declaración de inexistencia de este tipo de información anterior

a 2006 y ordenó una búsqueda exhaustiva de la misma.²¹ Por otra parte, en la resolución al recurso 112/03 se consideró que dar a conocer el nombre de los municipios que comprendían las zonas militares 31, 38 y 39 era información pública. Un argumento para entregar la información fue que la propia dependencia había publicado las 12 regiones militares, las 44 zonas militares y las 24 guarniciones, su demarcación y ubicación geográfica, y el nombre del comandante de cada zona y guarnición. En el recurso 2366/05 la SEDENA clasificó información relativa a la capacidad de disparo de las armas utilizadas en la operación “Fuego Real” que el Ejército mexicano realizó ante agregados militares de 21 países, en Santa Gertrudis, Chihuahua, aduciendo que dar a conocer las características del armamento vulneraría las capacidades operativas y logísticas del ejército. Aunque pareciera que la decisión de la

dependencia tenía relación con su capacidad estratégica, el IFAI modificó dicha respuesta porque la propia Secretaría publica en su portal de internet, información sobre las características de sus vehículos y armamento, además, porque la SEDENA no fundó ni motivó la clasificación de la misma.

4. *Ante la respuesta de no existencia, el IFAI instruye una búsqueda exhaustiva e, incluso, la elaboración del documento solicitado.* En el recurso 6039/08 se solicitó el documento titulado *La Secretaría de la Defensa Nacional en el Combate al Narcotráfico* o, en todo caso si tal no fuera el nombre, un documento en el cual la SEDENA hiciera una prospectiva y un análisis sobre la amenaza interna que representa el narcotráfico para la viabilidad del país. La SEDENA respondió que dicho documento no existía, por ello, el IFAI revocó la respuesta de la SEDENA e instruyó a la dependencia para realizar una búsqueda

de información y de documentos relacionados con el asunto que le interesaba al solicitante. El IFAI le otorgó a la SEDENA un plazo de diez días hábiles para encontrar el documento y entregarlo al solicitante o en su defecto declararlo formalmente inexistente. En el caso del expediente 6040/08 fue solicitado a la SEDENA un estudio denominado *Agenda. Panorama General del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos* u otro documento que

EL IFAI PODRÁ VERIFICAR EL PROCESO A TRAVÉS DEL CUAL LA AGENCIA DE SEGURIDAD REALIZA LAS VERSIONES PÚBLICAS DE ALGUNOS DOCUMENTOS (“CLÁUSULA CISEN”).

señalara los diversos rezagos que experimentan los cuerpos militares; la Secretaría respondió que tal documento no existía en los archivos de la dependencia. El IFAI revocó la resolución de la SEDENA y la instruyó para realizar una nueva búsqueda, en la que no podría omitir al Estado Mayor de la Defensa Nacional, a la unidad administrativa de Inspección y Contraloría General, así como a la oficina del Secretario de dicha dependencia, y entregara al solicitante aquellos documentos que dieran cuenta del panorama general de la SEDENA. En caso de que el documento no existiera, el IFAI solicitó a la dependencia la elaboración de versiones públicas de aquellos documentos que dieran cuenta del estado general que guarda la SEDENA.

5. *El IFAI verifica la realización apropiada de la versión pública de un documento.* En 2004 los recursos 616/04 y 676/04 se presentaron con relación a los informes sobre

las actividades en México de algunos militantes del Partido Comunista Cubano. El CISEN reservó la información al considerar que los documentos solicitados permitían identificar personas físicas y procedimientos de recolección de información. Aunque el IFAI consideró que parte de los documentos solicitados podrían obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia y contrainteligencia del Estado mexicano y menoscabar las relaciones entre ambos países (en ese momento recién restablecidas), ordenó la elaboración de una versión pública omitiendo aquella información que pudiera revelar los procedimientos para el acopio de datos y aquella que pudiera menoscabar las relaciones con Cuba. La ahora conocida como “Cláusula CISEN” por el IFAI, proveyó un nuevo procedimiento, mismo que implicó que éste verificara la versión pública elaborada por el CISEN; bajo este criterio el Instituto y las

autoridades competentes han establecido conjuntamente qué es información pública y qué es información reservada.

**LA AHORA CONOCIDA
COMO “CLÁUSULA CISEN”
POR EL IFAI, PROVEYÓ UN
NUEVO PROCEDIMIENTO,
MISMO QUE IMPLICÓ QUE
ÉSTE VERIFICARA LA VER-
SIÓN PÚBLICA ELABORA-
DA POR EL CISEN; BAJO
ESTE CRITERIO EL
INSTITUTO Y LAS AUTORI-
DADES COMPETENTES
HAN ESTABLECIDO CON-
JUNTAMENTE QUÉ ES
INFORMACIÓN PÚBLICA Y
QUÉ ES INFORMACIÓN
RESERVADA.**