

Conferencia Regional de las Américas sobre el Derecho de Acceso a la Información

Lima, Perú

Panel 2: ¿Es la transparencia un lujo frente a las amenazas de seguridad, los cambios climáticos y la crisis global económica?

En lugar de mi presentación personal ante ustedes, este breve texto fue preparado para su distribución entre los estimados asistentes a la Conferencia, a quienes saludo cordialmente, con los mejores deseos de que tengan excelente intercambio y profunda reflexión en Lima, y con toda gratitud por su comprensión y solidaridad en los momentos graves y dolorosos que vive mi país.

JPGA, Ciudad de México, 27/04/09

Guerra contra el narcotráfico en México y derecho de acceso a la información: ¿recuento de otro damnificado?

Juan Pablo Guerrero Amparán, Comisionado
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
México

La clasificación de información por seguridad nacional

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFT) prevé que se niegue el acceso a información solicitada por razones de seguridad nacional, pública y defensa nacional. La fracción I del artículo 13 establece:

Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:
Fracción primera: comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.

La redacción de este artículo supone que para clasificar información por esta causal se requiere llevar a cabo la prueba del daño, es decir, la demostración de que la difusión de la información solicitada puede efectivamente comprometer la seguridad nacional. Para un derecho fundamental como el derecho de acceso a la información, se reconoce internacionalmente que la carga de la prueba corresponde a la autoridad gubernamental que niega la información solicitada por las personas. Así pasa en México: no basta con que la autoridad invoque el artículo que alude a la causal, sino que además se tiene que motivar la negativa con la demostración de que la divulgación merma la capacidad del Estado mexicano para cumplir con su responsabilidad de garantizar la seguridad nacional.

Dado que puede resultar subjetiva la demostración “del daño” a un valor tan abstracto como es el concepto de seguridad nacional, el IFAI expidió desde el año 2003 unas reglas para la clasificación de información, llamadas *Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*, que precisan las formas de vincular ese concepto con referentes menos abstractos de la seguridad del país.

Por ilustrar con un ejemplo: ante la solicitud de información sobre el costo de adquisición de un avión militar, no bastaría establecer en la justificación de la negativa que la entrega pondría “en riesgo las acciones destinadas a proteger la seguridad interior de la Federación”; de usarse esa causal, se tendría que demostrar, además, que la difusión

obstaculizaría operaciones militares contra la delincuencia organizada o bloquearía actividades de inteligencia o contrainteligencia (Ver texto original de los Lineamientos en cuadro del Anexo). Lo anterior le dificulta a la autoridad denegar información sin una buena argumentación demostrativa sobre el riesgo de la publicidad.

Los criterios del IFAI para garantizar el Derecho de Acceso a la Información (2003-2008)

Entre 2003 y finales del 2008, las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública establecieron criterios bastantes firmes con relación a la publicidad de información denegada por las autoridades federales relacionada con seguridad nacional. En forma sistemática, el IFAI determinó que, aunque fuera generada en instituciones federales que trabajan el tema de la seguridad nacional, era pública la información relativa a:

- 1) El uso y destino de recursos públicos;
- 2) Estadísticas generales de los cuerpos de las fuerzas armadas (presupuestos, número general de integrantes, ubicación de campos militares establecidos permanentemente, número total de integrantes de unidades –división, compañía, sección, pelotón, escuadra, etc.-);
- 3) Directorio, con nombre, cargo o puesto, salario, prestaciones, ubicación oficial, de los mandos medios y superiores;
- 4) Información pública de oficio (contratos, licencias, autorizaciones, concesiones, etc.)
- 5) Información que ha sido pública (como las especificaciones de adquisiciones militares, chalecos antibalas, armas de fuego, si la información está en sitios de acceso público, como Internet).

Esa lista de interpretaciones de la LFT se fue definiendo desde el año 2003 a partir de quejas ante el IFAI por las respuestas de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Seguridad Pública, la Policía Federal Preventiva, la Procuraduría General de la República (PGR), Petróleos Mexicanos, y otras entidades y dependencias que, con fundamento en la I fracción del artículo 13 de la LFT, negaban la información solicitada. A partir de ahí, las resoluciones del IFAI modificaban o revocaban la respuesta negativa original, para ofrecer por lo menos versiones públicas que garantizaran el acceso a los contenidos enumerados y ocasionalmente, resguardan otro tipo de información comprometedor para la seguridad nacional.

No obstante, en la mayoría de los casos, el IFAI dio la razón a esas entidades federales en su negativa de ese tipo de solicitudes. Los cuadros que siguen ilustran sobre negativas que fueron establecidas por dependencias como Defensa Nacional, Seguridad Pública y la PGR entre 2003 y 2008. Puede observarse que de la muestra considerada en las dependencias mencionadas de la Administración Pública Federal, el número de negativas fue creciendo significativamente desde 2006, y casi se duplicó en el año de 2008 con relación al promedio de años anteriores.

Acceso a información y seguridad nacional, cuadro 1						
Número de respuestas que niegan acceso a información por artículo 13, fracción I						
2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
56	96	70	69	91	144	541

La cifra acumulada en esta muestra es de 541 negativas; puede verse también que sólo en 177 casos (el 32 por ciento), los solicitantes se quejaron ante el IFAI. De ese total de recursos de revisión interpuestos, el IFAI cambió la respuesta negativa original para ordenar la entrega de información únicamente en 44 casos, es decir, el 8 por ciento del total denegado.

Acceso a información y seguridad nacional, cuadro 2		
Número de quejas y resoluciones del IFAI que determinan la publicidad		
Total de negativas	541	100 %
Número de quejas ante IFAI	177	32 %
Revocaciones que determinan el acceso	44	8 %

En otras palabras, es frecuente que el IFAI resuelva que dichas entidades encargadas de la seguridad nacional en México tuvieron plena razón en denegar el acceso, lo cual se explica porque los criterios para clasificar como reservada esa información establecidos por el propio IFAI, también estaban firmemente definidos hasta finales del año 2008.

Efectivamente, del 2003 a finales del año 2008, el IFAI confirmó las negativas de acceso a la información solicitada por estar clasificada como reservada a partir de la necesidad de proteger la seguridad nacional y evitar la vulnerabilidad de la capacidad de respuesta de las fuerzas armadas, en los siguientes casos:

- 1) Cualquier información sobre las especificaciones y detalles técnicos del armamento;
- 2) Cualquier información relacionada con capacidades de combate o de defensa, o de fuerza, en circunstancias específicas y delimitadas;
- 3) Cualquier información de inteligencia o contrainteligencia de las agencias de seguridad;
- 4) Cualquier información sobre tácticas y estrategias en operativos específicos, pasados o presentes;
- 5) Cualquier información que revele la identidad de los agentes de seguridad en operativos especiales.

En síntesis, la interpretación del IFAI que se afirmó de 2003 y 2008, estableció que era reservada toda información que revelara capacidad de las fuerzas de seguridad en situaciones específicas de su actuación, y también que estaba clasificada la información relacionada con tácticas o estrategias de las operaciones federales de seguridad, con objeto de no disminuir su efectividad presente o futura.

Punto de inflexión y avance del secreto por consideraciones de seguridad nacional

Como se ha dicho, esos criterios generales se mantuvieron hasta finales el año 2008. Entonces, sin dar aviso al IFAI, la Policía Preventiva bajó de su sitio oficial de Internet todo el directorio de sus servidores públicos, incluyendo a los nombres de los oficiales a cargo de sus mandos medios y superiores. Poco tiempo después hizo lo mismo la Secretaría de Seguridad Pública, dependencia que antes hizo una consulta al IFAI, pero procedió de todas formas a eliminar nombres de los responsables de altos cargos de su sitio oficial de Internet. Es decir que información sobre el directorio de esas agencias de seguridad que había estado en Internet por mucho tiempo, desapareció de la noche a la mañana.

Debe decirse que existen por lo menos tres datos objetivos relacionados con la evolución del combate al narcotráfico por parte del gobierno federal, que pueden explicar la mayor cautela oficial.

Por una parte, las cifras de muertes violentas derivadas de la llamada lucha contra el narcotráfico, y sobre todo del enfrentamiento entre cárteles de la droga, fueron crecieron en los últimos años, hasta alcanzar más de 10 mil entre 2006 y 2008 (con 6,200 muertes tan sólo en 2008 y 2,400 decesos en 2007). Si bien la gran mayoría de esas defunciones se debió al fuego cruzado entre bandas enemigas, creció también el número de bajas en los cuerpos de seguridad, y los asesinatos incluyeron a miembros del ejército mexicano, que generalmente habían sido eximidos de la agresión de los sicarios de los carteles. En segundo lugar, creció el número de captura de supuestos jefes de los diferentes grupos de delincuentes por parte de las autoridades federales. Finalmente, en el proceso de detenciones de cabecillas de las bandas, se reveló que servidores públicos del más alto nivel, como sub-procuradores de la Procuraduría General de la República, comisionados de la Policía Federal Preventiva, o asesores directos del Secretario de Seguridad Pública, estaban coludidos con el enemigo y habían sido corrompidos por el dinero de la droga.

La gran pregunta para esta presentación/reflexión en la Conferencia Regional de las Américas es si lo anterior justificó una revisión de los criterios para el acceso a la información relacionada con cuestiones de seguridad que implica, al final, una menor transparencia. La respuesta no ha sido sencilla ni ha evitado fuertes discusiones dentro del IFAI (órgano colegiado compuesto de cinco comisionados). Por el contrario, generó grandes debates dentro del Pleno del IFAI y votos divididos en su interior, con la posición mayoritaria a favor de cerrar más la información gubernamental en esa materia.

Los casos que se describen a continuación son los que ilustran mejor sobre las diferencias de opinión en el pleno del IFAI. A partir de octubre del 2008, la mayoría de tres comisionados con el voto en contra de dos (generalmente), confirmó que era clasificada, por razones de seguridad nacional, la siguiente información:

- Los rangos de salarios de los escolta de seguridad personal de algunos secretarios de estado del gobierno del ex presidente Vicente Fox (2000-2006);
- Los nombres de los mandos superiores y mandos regionales de la Policía Federal Preventiva;
- Los nombres de los comandantes primeros y segundos de las zonas y regiones militares establecidas en territorio nacional;
- Los nombres de los funcionarios que integran la Coordinación de Asesores del Secretario de Seguridad Pública;
- Número genérico de integrantes de los cuerpos de la policía militar, los paracaidistas y la banda militar en la Secretaría de la Defensa Nacional;
- El nombre de un oficial que en una patrulla de la Policía Federal Preventiva levantó una infracción de tránsito a un particular, en una carretera federal.

El cambio de interpretación fue evidente: información que había sido pública o debía serlo bajo las consideraciones anteriores, dejó de serlo a partir de octubre del 2008. En mi opinión, la publicidad en cada uno de los casos anteriores no hubiera menoscabado la capacidad de las fuerzas de seguridad en una operación determinada, ni hubiera

revelado, en forma alguna, información estratégica o relacionada con tácticas de operaciones específicas. No obstante, se confirmó la clasificación de esa información al comprometer su divulgación la seguridad nacional.

La ironía estuvo en que, en varios casos, las propias agencias de seguridad o el gobierno federal hacían pública la información que, en la respuesta a la solicitud o en su alegato defensivo frente al IFAI, mantenían como reservada. Fue el caso de un alto funcionario de inteligencia, cuyo nombre fue clasificado por la Policía Federal Preventiva (PFP), que a los pocos días salió a dar una conferencia de prensa. Fue el caso también del coordinador de asesores del Secretario de Seguridad Pública, cuyo nombre “clasificado” apareció en el sitio de la Organización de Estados Americanos pues participó, en su calidad de jefe de asesores, en una conferencia pública en Washington D.C. Hubo un sinnúmero de casos de nombres eliminados en el sitio oficial de la PFP pero que siguieron publicados en el sitio de la Secretaría de la Función Pública que guarda el directorio general de los servidores públicos federales.

En esas ocasiones, la mayoría del IFAI (generalmente con los votos en contra del comisionado Gómez Robledo y el propio), confirmaba la clasificación de la información, salvo en los casos en que la dependencia ya los hubiera hecho públicos por cualquier razón, lo cual, a mi entender, además de ineficaz, significaba renunciar a la autoridad del IFAI en definir, en la última instancia administrativa, sobre la publicidad de la información gubernamental. Tampoco hay lugar aquí para enumerar las fallas en la motivación jurídica de los nuevos criterios, sobre todo en lo que se refiere a la ya mencionada prueba del daño a la seguridad nacional por la divulgación de ese tipo de información (pueden verse las resoluciones y los votos disidentes en www.ifai.org.mx; se trata de los expedientes, entre otros: 2792/08; 3087/08; 3194/08; 4850/08; 5047/08; 5233/08; 5235/08).

No es necesario tampoco demostrar aquí que, en prácticamente todos los casos mencionados, la información ahora clasificada en México como reservada es pública en la mayoría de los países con leyes de acceso a información, y por supuesto lo es en los países con mayor tradición en la materia, como Estados Unidos o Canadá (está en Internet y se puede encontrar fácilmente con un buscador como Google).

El caso más preocupante se refirió a la identidad de un agente que, montado en su patrulla policiaca, impuso una infracción de tránsito a un particular. ¿La identidad de ese agente, que de hecho debe identificarse en el acto y portar una credencial con fotografía en su uniforme, debe protegerse para no comprometer a la seguridad nacional?

Reflexiones sobre las implicaciones del cambio interpretativo

El hecho de confirmar que están clasificados por seguridad nacional datos sobre salarios de servidores públicos y nombres de mandos superiores implica, por principio de cuentas, que información que era pública de oficio dejó de serlo. El daño de esa nueva reserva resulta ser para el principio de la rendición de cuentas y el perjuicio se causa, en la nueva interpretación, a la ciudadanía. Particularmente en el caso de la identidad del agente que lleva cabo la labor del patrullaje en carreteras y caminos federales: la impunidad no puede encontrar un campo más fértil que el anonimato de las autoridades públicas. En un país como México, es grave que un oficial que presta servicio al público sepa que la autoridad federal encargada del acceso a la información, el IFAI, ha determinado que su nombre

está protegido ante una solicitud de información pública, por razones de seguridad nacional. La oportunidad del abuso y de la impunidad se convierte en un riesgo mayor para la ciudadanía que transita esas carreteras.

En la discusión aquí brevemente reproducida, no ha quedado claro qué gana la seguridad nacional y qué tanto se fortaleció la capacidad del estado federal para garantizar la seguridad pública con esas nuevas resoluciones de la mayoría del pleno del IFAI. Puesto de una forma simple, no es evidente que al denegar esa información, antes pública, la pérdida en transparencia se vea compensada por la ganancia en seguridad nacional.

Por el contrario, con la disminución de transparencia, puede incrementarse la desconfianza que existe en la ciudadanía en las instancias de seguridad pública. En el caso de México, los encargados de la seguridad nacional no han usado la información y la transparencia como un vehículo útil y eficaz para ganar confianza y entonces obtener una participación de la ciudadanía en las complejas labores de la seguridad y el combate al crimen organizado. Ese enorme potencial de colaboración ciudadana en tareas de seguridad pública no ha pasado aún por el tamiz del derecho de acceso a la información.

En todos los países, la transparencia gana terreno por algún periodo, y luego encuentra grandes resistencias que implican retrocesos temporales o permanentes. Eso ha pasado en México desde el año 2006 y marcadamente desde 2008 en el ámbito de la seguridad nacional y la investigación policiaca¹. Como en otros países, la transparencia difícilmente es una graciosa concesión de la autoridad; todo indica que la ciudadanía debe volver a presionar para reconquistar el terreno perdido. Generalmente es necesaria la persistencia en la demanda ciudadana para conseguir avances pequeños.

Queda en el aire la pregunta sobre lo que pudo influenciar el cambio en la interpretación de tres comisionados del IFAI. Las posibles respuestas son múltiples: la gravedad del enfrentamiento entre las autoridades federales y los grupos de narcotraficantes, alguna supuesta evidencia de que los criterios anteriores habían dañado la capacidad de respuesta del estado frente al crimen organizado, nuevos patrones de conducta en los cuerpos de seguridad que requerían de una mayor secreto, o una más efectiva presión gubernamental hacia algunos integrantes del IFAI que por alguna razón, buscaron generar en las agencias gubernamentales, una mayor confianza en ellos.

¹ No lo analizamos aquí, pero en enero del 2009, el Congreso de la Unión aprobó una reforma al Código Federal de Procedimientos Penales, impulsada por el gobierno del Presidente Felipe Calderón, que prohíbe el acceso, para siempre, a las averiguaciones previas consignadas ante juez federal por parte del ministerio público, adscrito a la Procuraduría General de la República. Hasta entonces, el IFAI había sostenido que esos expedientes de investigaciones federales, evidente concluidos al ser sometidos ante autoridad judicial, eran susceptibles de una versión pública para el acceso a la información pública (protegiendo información personal confidencial). El asunto ha llegado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tendrá que pronunciarse sobre la constitucionalidad de la reforma, claramente contraria a la disposición constitucional que garantiza el derecho de acceso a la información en toda la información del gobierno, sin exclusiones, aunque con las excepciones temporales por razones de interés público debidamente establecidas en ley.

ANEXO

Cuadro 1, Extracto de Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal

Décimo Octavo.- La información se clasificará como reservada en los términos de la fracción I del artículo 13 de la Ley, 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 Mexicano, 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.

I. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la integridad y permanencia del Estado Mexicano cuando la difusión de la información pueda:

- Menoscabar o lesionar la capacidad de defensa del territorio nacional, entendiendo como tal el establecido en el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por otros estados o sujetos de derecho internacional, o
- Quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. 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, que en el caso del Poder Ejecutivo Federal son el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República.

III. 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, o
- Obstaculizar la celebración de elecciones federales.

IV. 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.

V. 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 infraestructura de carácter estratégico a que se refieren los párrafos cuarto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- 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, o
- Obstaculizar o bloquear acciones tendientes a prevenir o combatir epidemias o enfermedades exóticas en el país según lo dispuesto por el artículo 73, fracción XVI 2ª, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.