

# Transparencia y seguridad nacional

18

Cuadernos de  
transparencia



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de Datos Personales

EDUARDO GUERRERO GUTIÉRREZ



# Transparencia y seguridad nacional

**EDUARDO GUERRERO GUTIÉRREZ**

## **DIRECTORIO**

**Ximena Puente de la Mora**  
Comisionada Presidente

**Francisco Javier Acuña Llamas**  
Comisionado

**Areli Cano Guadiana**  
Comisionada

**Oscar Mauricio Guerra Ford**  
Comisionado

**María Patricia Kurczyn Villalobos**  
Comisionada

**Rosendoevgueni Monterrey Chopov**  
Comisionado

**Joel Salas Suárez**  
Comisionado

---

**José de Jesús Ramírez Sánchez**  
Coordinador Ejecutivo

**Adrián Alcalá Méndez**  
Coordinador de Acceso a la Información

**Luis Gustavo Parra Noriega**  
Coordinador de Protección de Datos

**Yuri Zuckermann Pérez**  
Coordinador Técnico del Pleno

**Federico Guzmán Tamayo**  
Coordinador del Secretariado Ejecutivo del  
Sistema Nacional de Transparencia

### **Comité Editorial**

Areli Cano Guadiana  
Oscar Mauricio Guerra Ford  
Joel Salas Suárez  
Jesús Rodríguez Zepeda  
José Roldán Xopa  
Javier Solórzano Zinser  
Gerardo Villadelángel Viñas

**Cristóbal Robles López**  
Secretario Técnico del Comité Editorial

## ÍNDICE

	El autor	4
	Presentación	5
	Introducción	7
	I. Los conceptos de “transparencia” y “seguridad nacional”	10
	II. Transparencia y seguridad nacional: tensiones y dilemas	13
	III. Justificación de la reserva de información en materia de seguridad nacional	16
	IV. Criterios para la reserva de información en materia de seguridad nacional	18
	V. Incentivos para la reserva de información pública en materia de seguridad nacional	24
	VI. Costos de la reserva de información pública en materia de seguridad nacional	26
	VII. Beneficios de la transparencia en la política de seguridad nacional	30
	VIII. Transparencia y política de seguridad nacional en México	34
	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	34
	2. La Ley de Seguridad Nacional	36
	IX. Comentarios finales	45
	Notas	51
	Bibliografía	55

## EL AUTOR

**EDUARDO  
GUERRERO  
GUTIÉRREZ**

Fue asesor en la Oficina de la Presidencia de la República, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y la Cámara de Diputados, y ha desempeñado puestos directivos en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y el Instituto Federal Electoral (IFE). En materia de transparencia, en el IFAI, Eduardo coordinó el diseño de un grupo de indicadores para evaluar los niveles de opacidad o transparencia de organismos de la administración pública federal. Ha impartido cursos en El Colegio de México, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Tecnológico de Monterrey, y el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Como ensayista y analista, sus trabajos han merecido los siguientes premios: Premio Carlos Pereyra (Fundación Nexos), Premio Nacional de Ensayo (Instituto Federal Electoral), y Premio Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas (Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados).

## PRESENTACIÓN

**LAS LEYES QUE CONSAGRAN EL EJERCICIO DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA** integran normas que protegen bienes jurídicos en algunas ocasiones complementarios y en otras aparentemente excluyentes, lo cual obliga a una permanente y dinámica valoración. El trabajo de Eduardo Guerrero Gutiérrez aborda una de las tensiones fundamentales del derecho al acceso a la información pública: la transparencia y la seguridad nacional.

Reconocer la validez del principio de máxima publicidad de la información implica revisar los términos de esta tensión en la cual la seguridad nacional debe trazar un límite excepcional a la información pública.

Para conciliar las tensiones y dilemas entre transparencia y seguridad nacional, el autor examina estos conceptos y, una vez definidos los alcances de cada uno, evalúa las disyuntivas a las cuales se enfrentan los gobiernos al clasificar o difundir información relativa a la seguridad nacional.

Con el objeto de aportar elementos que contribuyan a aclarar y resolver esta complejidad, Guerrero Gutiérrez ahonda en los diversos criterios para reservar la información en materia de seguridad nacional y en los elementos que deben precisarse para evitar la discrecionalidad en la clasificación de la misma.

En otras palabras, el texto de Eduardo Guerrero menciona que las agencias gubernamentales no pueden manejar el argumento de la seguridad nacional de forma unilateral, caprichosa y sin vigilancia. El autor nos alerta sobre este peligro y hace un recuento de la serie de incentivos políticos y burocráticos escondidos en la estrategia de restringir la información.

Esta propensión de los estados a la sobre clasificación de la información en materia de seguridad nacional tiene repercusiones graves, paradójicamente, en la misma seguridad nacional. En el texto se comentan los costos, cotejados con los beneficios de mantener

una política de apertura informativa y de esto puede inferirse que la opacidad ni siquiera sirve a los que pretenden aprovecharse de ella, pues redundaría en un aumento de los costos y de los riesgos para todos.

Después de una revisión conceptual amplia y detallada, y apoyado en esta base teórica, el autor revisa en el último capítulo los avances y retrocesos de la transparencia en materia de seguridad nacional en el marco regulatorio de México. Para observar la forma de operatividad de las leyes y la interpretación de las mismas, se incluyen algunas de las resoluciones del IFAI que han tenido especial trascendencia en esta materia.

En sus comentarios finales, Eduardo Guerrero Gutiérrez reflexiona sobre las reformas requeridas para avanzar en la apertura informativa en el sector de seguridad nacional en el país y las diversas acciones que se deben de realizar para cristalizarlas exitosamente.

Este *Cuaderno* se inscribe en el proyecto editorial del IFAI, encaminado a colaborar en el impulso de una política de transparencia y acceso a la información responsable. Como señala el autor, en un país como México exige consolidación democrática, que el Estado tenga la capacidad de hacer valer los derechos de las personas y rendir cuentas, y por el otro, que sea capaz de protegerse frente a quienes pretenden

debilitarlo. Para que lo primero suceda, es necesario, entre otras cosas, defender una política de transparencia y acceso a la información, y para que lo segundo se convierta en una realidad, es indispensable controlar el acceso a la información reservada por motivos auténticos de seguridad nacional.

**Instituto Federal de Acceso  
a la Información Pública (IFAI) \***

---

\* En virtud de la reforma al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014, y de la publicación de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, el IFAI cambió su denominación por el de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

# INTRODUCCIÓN

**LA TRANSPARENCIA Y LA SEGURIDAD NACIONAL SON DOS VALORES**, instituciones y políticas públicas esenciales para la preservación y el desarrollo de un Estado liberal y democrático.<sup>1</sup> La transparencia y el acceso a la información convierten a la sociedad en una participante activa del proceso de rendición de cuentas, proceso mediante el cual los gobiernos son obligados a “abrirse a la inspección pública”, a “explicar y justificar sus actos” y también quedan supeditados a “la amenaza de sanciones” (Schedler, 2004). Con la transparencia y el acceso a la información los ciudadanos pueden emplazar a los gobiernos a informar qué hicieron, cómo lo hicieron y por qué lo hicieron. Por su parte, la seguridad nacional desempeña un papel crucial para preservar el orden político y la estabilidad económica y social, procurando así un entorno propicio para el desarrollo del país en estas tres vertientes.

En México, el derecho de acceso a la información posee rango constitucional. En su artículo sexto nuestra nor-

ma suprema apunta que el “derecho a la información será garantizado por el Estado” y establece, entre otros, el principio de que “toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es *pública* y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público”; una de estas razones es, precisamente, el resguardo de la seguridad nacional.<sup>2</sup> Por otra parte, la preservación de la misma se menciona en el artículo 89 de la Constitución como una obligación del presidente de la República, para cuyo cumplimiento dispondrá “de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea”. En México, tanto la transparencia como la seguridad nacional, están reguladas por dos leyes federales de reciente expedición: la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPG) y la *Ley de Seguridad Nacional* (LSN). La primera entró en vigor el 12 de junio de 2002 y la segunda el 1 de febrero de 2005.

¿Dónde debe trazarse la línea entre información pública e información reservada por motivos de seguridad nacional? ¿Por qué se “sobre clasifica” información gubernamental con el pretexto de proteger la seguridad nacional? ¿Cuáles son los beneficios de una política de transparencia en el ámbito de la seguridad nacional? ¿Cómo perjudica la opacidad informativa a la seguridad nacional? ¿Cómo interactúan la transparencia y la seguridad nacional en México? Algunas de estas preguntas generan largas discusiones en las cuales se traslucen dos posturas básicas.

Por un lado, están quienes afirman que con frecuencia los funcionarios gubernamentales ocultan injustificadamente información so pretexto de que su divulgación puede vulnerar la seguridad nacional. Este grupo considera que frecuentemente la “seguridad nacional” se erige en un obstáculo insalvable para la transparencia y, con ello, para la rendición de cuentas y el involucramiento de los ciudadanos en un asunto central de la agenda gubernamental. Por otro lado, están quienes consideran que gran parte de la información de inteligencia y de seguridad nacional es, por definición reservada, pues su divulgación podría ocasionar daños de difícil reparación a la seguridad del país y, por ende, a su desarrollo político, económico y social.

Un par de casos recientes en la prensa mexicana y estadounidense ilustran las tensiones que suelen aparecer entre los partidarios de la transparencia y quienes enfatizan la importancia de proteger la seguridad nacional. En el caso de México, por ejemplo, en mayo de 2009 la Secretaría de Gobernación (SEGOB) colocó en el portal *Compranet* del gobierno federal información sobre la ubicación de oficinas del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), así como las placas, marcas y modelos de los vehículos de funcionarios que laboran en el mismo. *Milenio*, un diario mexicano de circulación nacional, divulgó el incidente y lo calificó en su editorial, como una torpeza que podía tener graves consecuencias. Para algunos legisladores se trató también de un error que ponía en riesgo a las instituciones de seguridad nacional; pero para otros legisladores, se trató de un evento de escasa relevancia. Aparentemente esta acción no tuvo consecuencia alguna, pero las contrastantes posturas tomadas por diversos actores revelaron los grandes desacuerdos de apreciación que existen sobre los alcances y límites de la transparencia en el ámbito de la seguridad nacional.

Por lo que toca a Estados Unidos, ha aparecido un debate alrededor de la conveniencia de publicar o reservar cientos de fotografías que revelan presuntos actos de tortura y vejaciones a prisioneros en los reclusorios de Bag-

dad, Guantánamo y Kabul cometidos por miembros del ejército americano. Gracias a la *Freedom of Information Act* se supo que las “medidas extremas” de interrogación (privación del sueño, uso de bocinas y perros para alterar los nervios, humillaciones verbales y atamamiento de prisioneros en posiciones incómodas) fueron aprobadas mediante “órdenes ejecutivas” emitidas por la Casa Blanca. Recientemente, congresistas de ambos partidos se han opuesto a la divulgación de más imágenes con el argumento de que estimularía la propaganda anti-estadounidense en el Medio Oriente y el resto del mundo. Sin embargo, otros que apoyan la divulgación de las fotografías, alegan que esta acción es necesaria para disminuir tales abusos en el futuro.<sup>3</sup>

Tres ideas centrales que inspiran este ensayo están contenidas en el texto de Podesta (2003) –que sirve de epígrafe al presente- Estas ideas son las siguientes: la reserva de una parte de la información gubernamental relativa a la seguridad nacional está motivada frecuentemente por intereses políticos y burocráticos que nada tienen que ver con la protección de la misma; la sobreclasificación de información gubernamental por razones de seguridad nacional tiene un efecto contrario al formalmente declarado, es decir, la daña; y, contrario a lo que se cree, la vinculación entre las políticas públicas

de transparencia y seguridad nacional puede acarrear grandes beneficios a esta última.

## LOS CONCEPTOS DE “TRANSPARENCIA” Y “SEGURIDAD NACIONAL”

EN ESTE ENSAYO SE UTILIZA LA PALABRA “TRANSPARENCIA” PARA REFERIR ABREVIADAMENTE A “LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN”. La distinción entre transparencia y acceso a la información puede interpretarse de dos formas, las cuales dependen del significado —amplio o restringido— otorgado a la “transparencia”. En una primera interpretación, transparencia significaría únicamente aquella información que, por ley, las agencias de gobierno deben colocar en la vitrina pública; es decir, en espacios de acceso público como la internet. Por otra parte, la frase “acceso a la información” designaría aquella información que *debe solicitarse* para obtenerse. En una interpretación más amplia, como la adoptada en este texto, “transparencia” significa “política de transparencia”, mientras que “acceso a la información” significa el “derecho de acceso a la información”. En este caso, tal como se consideró a la transparencia un instrumento de la rendición de cuentas, ahora se considera el derecho de acceso a la información como un instrumento de la transparencia.

La transparencia y el acceso a la información son mecanismos institucionales que permiten a la ciudadanía obtener más información clara y precisa sobre la estructura y el funcionamiento del gobierno. Quizás también, valga comparar a la transparencia con la rendición de cuentas para aclarar el significado de ambos conceptos. El gobierno democrático *rinde cuentas* cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos; en contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe o entrega información sobre su estructura y funcionamiento y con ello, es sujeto a un mayor escrutinio público. Con la rendición de cuentas se asegura que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos; con la transparencia se exige a los funcionarios actuar de acuerdo con la ley y de modo ético. Con la primera, el agente (el empleado) se justifica ante su principal (el jefe) y con la segunda, el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo. Los mecanismos de rendición de cuentas intentan delimitar el

poder, disciplinarlo, acotarlo y, con ello, abunda Schedler (2004), "limitar las arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos".

Por lo que toca a la frase "seguridad nacional", ésta se refiere a la protección del Estado frente a amenazas internas y externas. La primera preocupación del Estado, relativa a la seguridad nacional, es la propia supervivencia. Gobiernos fuertes, cuya estabilidad interna está asegurada, se refieren a su seguridad nacional en términos de protección frente a amenazas externas. En cambio, gobiernos débiles han tendido a definir su seguridad nacional como protección del gobierno frente a amenazas internas, tales como la guerrilla, la revuelta, el crimen organizado o los golpes de Estado. Según sea el analista o la autoridad se enfatizan diversas amenazas o se proponen distintas respuestas a éstas. Como consecuencia, los objetivos centrales de una política de seguridad nacional tienden a modificarse continuamente. Además, durante la última década, los propósitos de las políticas de seguridad nacional se han multiplicado a nivel internacional, lo cual ha propiciado que cada vez se reserve más información gubernamental en este rubro.<sup>4</sup>

En México, la LSN define a la seguridad nacional como un conjunto de acciones dirigidas a "mantener la integridad,

estabilidad y permanencia del Estado mexicano", lo que implica "la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación [...]; la defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros estados o sujetos de derecho internacional; y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes". Para que una definición tan amplia de seguridad nacional no implique la reserva masiva de la información gubernamental de este sector, es necesaria la expedición de un conjunto de criterios específicos que refine el concepto y sus partes para fines de clasificación de información.

Un instrumento esencial de la seguridad nacional es la "inteligencia", la cual se refiere tradicionalmente al procesamiento analítico y estratégico de información con el fin de fortalecer la racionalidad de la toma de decisiones en el gobierno. Aunque la palabra "inteligencia" frecuentemente se utiliza para designar información secreta, éste no siempre es el caso. La llamada inteligencia de "fuentes abiertas", cuya información se recolecta en fuentes públicas (como

los periódicos, la internet, la televisión o las revistas académicas, entre otras), es también inteligencia. La inteligencia *secreta* se divide en tres tipos: inteligencia *de señales*, derivada de la interceptación e interpretación de las comunicaciones y de emisiones electrónicas; la inteligencia *de imágenes*, a veces también referida como inteligencia fotográfica; y la inteligencia *humana*, la cual deriva de fuentes como los espías. La decisión de reservar sistemáticamente la información generada por estos tres tipos de inteligencia crea problemas de rendición de cuentas en países democráticos, por ejemplo, en Estados Unidos las acciones encubiertas realizadas por agencias de inteligencia con frecuencia resultan contraproducentes, por los escándalos políticos generados una vez que la información es desclasificada y sus detalles son expuestos a la opinión pública. Por eso, en países como Estados Unidos el Congreso requiere ser informado antes de que cualquier acción encubierta sea realizada.<sup>5</sup>

## TRANSPARENCIA Y SEGURIDAD NACIONAL: TENSIONES Y DILEMAS

**LA TENSION FUNDAMENTAL ENTRE TRANSPARENCIA Y SEGURIDAD NACIONAL CONSISTE EN LO SIGUIENTE:** mientras que la primera extiende (e intenta expandir) el universo de información gubernamental accesible a los ciudadanos, la segunda traza los límites de la información pública y busca restringir el acceso a varios segmentos de la información gubernamental. Mientras que la batalla de la transparencia es ofrecer más y mejor información pública al mayor número de personas, la seguridad nacional tiene como misión impedir que algunos individuos se apropien de información reservada para subvertir la ley o realizar acciones que dañen el interés público. En un país como México, la consolidación democrática exige ambas tareas. Por un lado, que el Estado sea capaz de hacer valer los derechos ciudadanos y de rendir cuentas; y por el otro, que sea capaz de protegerse frente a quienes pretenden debilitarlo. Para que lo primero suceda es necesario entre otras cosas, defender una política de transparencia y acceso a la información; para que lo segun-

do se torne realidad, es indispensable, entre otras cosas, controlar el acceso a información reservada por motivos auténticos de seguridad nacional.

Desde la perspectiva de la transparencia y el acceso a la información, la literatura coincide en señalar (y ofrece múltiples ejemplos) que con *frecuencia* se reserva *injustificadamente* información pública porque presumiblemente su divulgación causaría un daño a la seguridad nacional. Estas tensiones entre apertura informativa y seguridad nacional tienden a exacerbarse en momentos críticos para la seguridad; momentos en los cuales, los ciudadanos buscan estar más y mejor informados sobre las amenazas, ya sea para aminorarlas o para involucrarse en una deliberación pública sobre acciones eficaces para su combate. Pero justamente en esos momentos críticos es cuando las agencias de seguridad se tornan mudas, indiferentes y herméticas frente a ciudadanos curiosos e inquisitivos.

Un dilema entre apertura informativa y seguridad nacional aparece

**LA RELACIÓN ENTRE  
TRANSPARENCIA Y  
SEGURIDAD NACIONAL  
ES COMPLEJA E  
INTRINCADA, AL  
EXPLORARLA NOS  
ENCONTRAMOS CON  
TENSIONES Y DILEMAS  
A CADA PASO.**

cuando, como dice Stone (2008), “la divulgación de un secreto del gobierno es dañina para la seguridad nacional pero también es valiosa para la rendición de cuentas”. ¿Esta información debería ser pública? La pregunta podría formularse de la siguiente manera: ¿los beneficios de la divulgación son mayores que sus costos? En otras palabras, ¿el valor de divulgar la información sobrepasa los peligros para la seguridad nacional? Desgraciadamente, es complicado medir los conceptos de “valor” o “peligro” de manera objetiva, consistente y coherente. Según Stone, estas preguntas son teóricamente pertinentes, pero difíciles de contestar en la práctica. No es fácil reconciliar los importantes intereses nacionales relativos a la seguridad, con los igualmente importantes intereses de una sociedad abierta.

Supongamos, como lo propone este autor, que un gobierno realiza un estudio sobre la eficacia de sus medidas de seguridad en unas plantas de energía nuclear y el estudio concluye que éstas son vulnerables a un ataque terrorista. ¿Debe este estudio mantenerse en secreto o debe ser divulgado a la ciudadanía? Por un lado, la publicación del reporte podría poner en peligro la seguridad nacional al revelar flancos vulnerables a grupos subversivos o terroristas. Por otra parte, la publicación de esta información alertaría al público

sobre esta situación, presionaría a los funcionarios públicos para solucionar el problema y le daría al público capacidad para obligarlos a rendir cuentas por sus fallas en la tarea de mantener segura a la nación. En pocas palabras, la publicidad de tal información podría representar al mismo tiempo un costo y un beneficio. ¿Debería entonces publicarse o reservarse el contenido de este estudio? A pesar de los innumerables y enconados debates para responderla, esta pregunta sigue abierta.

Finalmente, un procedimiento que genera disyuntivas difíciles en algunos países es la divulgación masiva de documentos cuyo periodo de reserva expiró. La desclasificación de grandes montos de información acarrea varios problemas para la seguridad nacional, pues los servicios de inteligencia no permiten la divulgación de información que ponga en peligro sus fuentes (por ejemplo, la identidad de un informante) y sus métodos (por ejemplo, la intervención de una línea telefónica) o que revele a un adversario información sobre qué tanto sabe la agencia sobre un tema determinado (Hulnick, 1999). Sin embargo, la desclasificación de documentos es un procedimiento indispensable para un ejercicio mínimo de rendición de cuentas sobre acciones y decisiones realizadas por el gobierno años atrás. Como puede observarse, la relación entre transparencia y se-

guridad nacional es compleja e intrin-  
cada, al explorarla nos encontramos  
con tensiones y dilemas a cada paso.

## JUSTIFICACIÓN DE LA RESERVA DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

**EN MÉXICO, PARA RESERVAR UN DOCUMENTO POR MOTIVOS DE SEGURIDAD NACIONAL ES NECESARIO DEMOSTRAR, CON ARGUMENTOS PRECISOS Y CLAROS, LA EXISTENCIA DE CIERTAS CIRCUNSTANCIAS CONCRETAS QUE PERMITEN DETERMINAR QUE LA DIVULGACIÓN DE ESE DOCUMENTO CAUSARÍA "UN DAÑO PRESENTE, PROBABLE Y ESPECÍFICO" A LA SEGURIDAD NACIONAL.**

**EL DERECHO DE LOS GOBIERNOS PARA MANTENER EN SECRETO CIERTA INFORMACIÓN POR MOTIVOS DE SEGURIDAD ES ANTIGUO**, universalmente aceptado y legítimo desde las perspectivas liberal y democrática -cabe agregar que también son antiguos y universalmente conocidos los abusos en los cuales en ocasiones incurren los gobernantes al invocarlo-. Cuando el gobierno "reserva" información, la "oculta y guarda" temporalmente para entregarla al público en un momento posterior. Al "reservar" información, el gobierno la "retiene" para el uso exclusivo de un reducido grupo de funcionarios. Al controlar el acceso a ciertas piezas de información, el gobierno busca también que tal información sea utilizada únicamente para alcanzar ciertos fines; dado que uno de los principios del gobierno representativo es que la información generada por los gobiernos sea pública, cuando por excepción la reserven, deben justificarlo adecuadamente.

En las democracias liberales, el principio básico que rige la reserva de información por motivos de seguridad

nacional, es que *el Estado debe mantener bajo control información* que, por un lado, proporcione a la nación una ventaja significativa sobre sus adversarios o que, por el otro, impida a los adversarios obtener una ventaja que pueda dañar a la nación.<sup>6</sup> ¿Por qué existe información reservada por motivos de seguridad nacional? Porque fuera y dentro del país podrían existir personas, organizaciones o naciones que, por motivos diversos, tendrían interés en realizar acciones que inflijan un daño a la nación.

En México, por ejemplo, se vive actualmente un conflicto armado de gran escala entre el gobierno y el crimen organizado en algunas regiones del país. Si esas organizaciones criminales -a las que el gobierno combate día a día- tienen acceso a información detallada, como la ubicación de infraestructura nacional estratégica, podrían buscar su destrucción o explotación ilegal. En México se han registrado ambos tipos de acciones. En 2007 ocurrieron varias explosiones en los ductos de Petróleos Mexicanos (PE-

MEX) y en 2009 fueron descubiertas varias redes criminales dedicadas a la extracción clandestina de combustible para venderlo en el mercado negro de México y Estados Unidos.

En México, para reservar un documento por motivos de seguridad nacional es necesario demostrar, con argumentos precisos y claros, la existencia de ciertas circunstancias concretas que permiten determinar que la divulgación de ese documento causaría “un daño presente, probable y específico” a la seguridad nacional. De acuerdo con López Ayllón y Posadas (2006), se requiere de una ponderación de los valores en conflicto -en este caso publicidad contra seguridad- para determinar si la primera pone en riesgo a la segunda y para proceder a reservar temporalmente el documento; a este análisis se le conoce como “prueba del daño”. Para auxiliar a los funcionarios en la tarea de clasificar documentos, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) emitió en agosto de 2003 los *Lineamientos generales para*

*la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Lineamientos)* que reúnen una serie de criterios específicos para guiar la tarea de clasificación en materia de seguridad nacional, entre otras.

## CRITERIOS PARA LA RESERVA DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

**EN OCASIONES, LAS DECISIONES DE CLASIFICACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL SON DE UNA GRAN COMPLEJIDAD.** Si quienes clasifican documentos no cuentan con una guía mínima (es decir, con un grupo de criterios o principios) para realizar esta importante labor, pueden extraviarse fácilmente. Esta guía resulta necesaria para que las decisiones de clasificación sean metódicas y sistemáticas, lo que permitirá a su vez, que sean congruentes a lo largo del tiempo. También estos criterios son útiles para reducir la discrecionalidad con la que un “clasificador” de información toma decisiones y para brindar herramientas analíticas, tanto a los solicitantes de información para objetar una decisión de reserva de la autoridad, como a los entes reguladores y funcionarios judiciales para revocarla cuando sea arbitraria o esté mal fundamentada. Los criterios de clasificación deben identificarse, compilarse, explicarse y redactarse de modo que los “clasificadores” de información los conozcan, entiendan y utilicen para tomar decisiones lógicas y consistentes.

Cabe agregar que estos criterios de clasificación deben reformularse periódicamente, pues el sector de seguridad nacional muestra un gran dinamismo en México y en el mundo, lo que propicia que constantemente se introduzcan nuevos criterios relativos a la clasificación o desclasificación de información.

En una sociedad liberal y democrática, en la que existe el principio fundamental de mantener al público informado sobre las actividades del gobierno, es especialmente importante que un sistema de criterios de clasificación de información tenga un marco y una fundamentación sólida para que la información sea clasificada sólo cuando sea *estrictamente* necesario. Además, la información clasificada debe revisarse periódicamente para determinar su posible desclasificación. En la mayoría de las democracias avanzadas, la información clasificada, por razones de seguridad nacional, tiene que ver con la defensa nacional o las relaciones internacionales -información militar

o diplomática-. Gran parte de esta información pertenece típicamente a las siguientes cinco áreas (Quist, 2002): 1) operaciones militares; 2) tecnología de armamento; 3) actividades diplomáticas; 4) actividades de inteligencia; y 5) criptología.<sup>7</sup> La inteligencia y la criptología son funciones de apoyo para las tres áreas principales. En México, donde el sector de seguridad nacional incluye a varias agencias de seguridad interna hay, además de las áreas mencionadas, otras más donde también puede clasificarse información por motivos de seguridad nacional y que incluyen, por ejemplo, la operación y el equipamiento policiales así como la procuración de justicia.

Para determinar si cierta información debe clasificarse como reservada bajo el rubro seguridad nacional, es necesario seguir los siguientes cinco pasos:

1. Definir con precisión la información o partes del documento que deben clasificarse.
2. Determinar si la información pertenece a alguna de las áreas que la ley permite clasificar.
3. Determinar si la información sujeta a clasificación está bajo control del gobierno.
4. Determinar si la revelación de la información sujeta a clasificación podría causar un daño pre-

*sente y probable* a la seguridad nacional.

5. Precisar cuál sería el daño *específico* que la divulgación de la información sujeta a clasificación podría causar a la seguridad nacional.<sup>8</sup>

Los criterios o principios de clasificación de información deben formularse con precisión y no dar lugar a equívocos, pues en las tareas de clasificación "cualquier regla o guía que pueda malinterpretarse será malinterpretada." Asimismo, si un "clasificador" de información solo puede justificar la reserva de la misma en términos vagos o abstractos, entonces ese documento quizás no debería clasificarse. La sobreclasificación de información tiene como una de sus causas principales la ausencia de un razonamiento específico sobre cuál información, es decir, sobre cuál(es) parte(s) del documento debe(n) clasificarse.

El control de la información por parte del gobierno es un segundo criterio que debe cumplirse antes de que la información sea clasificada. Para determinar si la misma está bajo control gubernamental deben responderse tres interrogantes: ¿La información está sujeta a control gubernamental cuando se encuentra dentro del país? ¿El gobierno tiene capacidad para controlar dicha información (ya sea porque ésta es propiedad del gobierno o

porque así lo dispone alguna norma o los términos de las relaciones contractuales)? Si el gobierno no tiene control sobre la información sujeta a clasificación, entonces será inútil clasificarla. Como dice Quist (2002), si la información no puede ser controlada por el gobierno, entonces clasificarla no detendrá su diseminación. Por último, ¿los adversarios del gobierno tienen la información o la pueden obtener por sí mismos? Proteger la información que ya poseen los adversarios es un esfuerzo inútil; igualmente, si éstos pueden obtener fácilmente tal información, entonces no debe clasificarse. Solo en un caso podría ser ventajoso clasificar la información aun cuando ésta sea conocida por un grupo de adversarios: cuando, al clasificarla, se logre mantenerla alejada temporalmente de otro grupo de adversarios.

Cierta información reservada no se encuentra bajo pleno control gubernamental; se trata de información que está controlada dentro del país pero no fuera de él. Algunos ejemplos incluyen información de gobiernos extranjeros (controlada también por el gobierno proveedor) y de actividades de relaciones exteriores (conocida por las otras naciones participantes en tales actividades).

Para determinar si un adversario conoce la información sujeta a clasificación se requiere, primero, conocer la

información pública que éste tiene disponible; segundo, conocer la información que no es pública y que tampoco está clasificada, a la cual el adversario pudo tener acceso; y, tercero, conocer información de inteligencia concerniente a información descubierta y clasificada por el adversario -cuando tal adversario es una nación-. Los “clasificadores” también deben analizar si la información sujeta a clasificación puede ser deducida fácilmente de la teoría, de experimentación menor, o de información pública fragmentada. Si este fuera el caso, la información no debe clasificarse.

Los dos criterios finales para la clasificación de información en materia de seguridad nacional se cumplen cuando la siguiente pregunta tiene una respuesta afirmativa: ¿la divulgación de la información sujeta a clasificación podría causar un daño “presente, probable y específico” a la seguridad nacional? Determinar si el daño que se causaría es “probable” y “específico” no es fácil, por lo que se requiere de un procedimiento diferenciado de dos pasos:

1. Es necesario determinar si la divulgación no autorizada de la información pudiera causar un daño *específico* a la seguridad nacional. En caso de existir, tal daño debe ser identificado.

**LOS CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DEBEN IDENTIFICARSE, COMPILARSE, EXPLICARSE Y REDACTARSE DE MODO QUE LOS “CLASIFICADORES” DE INFORMACIÓN LOS CONOZCAN, ENTIENDAN Y UTILICEN PARA TOMAR DECISIONES LÓGICAS Y CONSISTENTES.**

2. Es necesario determinar si es “razonablemente probable” que tal daño ocurra.

En México debería establecerse un tercer paso que consista en realizar una comparación entre el daño a la seguridad nacional que podría esperarse por la divulgación no autorizada de la información, y el beneficio a la nación que implicaría la desclasificación de esa misma información. En este tercer paso se determina si el daño por la divulgación de la información excede los beneficios y, por lo tanto, se determina también si la información debe clasificarse (Quist, 2002; Stone, 2008; Rozell, 2002). Como se verá más adelante, la clasificación de información puede tener varias consecuencias adversas para los intereses nacionales. La información no debe ser clasificada si los costos del proceso exceden los beneficios.

Se han registrado varios esfuerzos de organizaciones no gubernamentales para delinear algunos principios y criterios útiles con el objetivo de fijar los límites a la información reservada en materia de seguridad nacional y, con ello, avanzar en la conciliación del derecho de acceso a la información con la política pública de protección a la seguridad nacional. En 1995 un grupo de 36 expertos en derecho internacional, seguridad nacional y derechos

humanos se reunió en Johannesburgo en donde preparó una declaración —Los Principios de Johannesburgo— que busca “promover un reconocimiento claro del alcance limitado de las restricciones a la libertad de expresión y la libertad de información que pueden imponerse en el interés de la seguridad nacional” y “disuadir a los gobiernos de servirse del pretexto de la seguridad nacional para imponer restricciones injustificables para el ejercicio de tales libertades”. Esta declaración de principios enuncia, entre otras, las siguientes siete proposiciones clave en materia de transparencia y acceso a la información del sector de seguridad nacional:

1. La libertad de expresión incluye la libertad de buscar, recibir y difundir información de toda índole.
2. Con el objeto de establecer que una restricción sobre la libertad de expresión o de información es necesaria para proteger un interés legítimo de seguridad nacional, el gobierno deberá demostrar que:
  - a. la expresión o información en cuestión representa una amenaza grave a un interés legítimo de seguridad nacional;
  - b. la medida impuesta es lo menos restrictiva posible para proteger aquel interés; y

c. la medida es compatible con los principios democráticos.

3. Una restricción que se busque justificar por motivos de seguridad nacional no será legítima si su propósito genuino o su efecto demostrable es el de proteger intereses inconexos con la seguridad nacional como, por ejemplo, proteger a un gobierno de una situación embarazosa, o de la revelación de algún delito, o el de ocultar información sobre el funcionamiento de sus instituciones públicas.
4. Cualquier individuo tiene derecho a obtener información de las autoridades públicas, incluso aquella relativa a la seguridad nacional. No se podrá imponer restricción alguna a este derecho por motivos de seguridad nacional, a menos que el gobierno pueda demostrar que tal restricción sea prescrita por ley y que sea necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés legítimo de seguridad nacional.
5. Las autoridades gubernamentales no podrán impedir el acceso a la información relativa a la seguridad nacional, sino que deberán enlistar en la ley categorías espe-

cíficas y estrechas de información que sea necesario ocultar para proteger un interés legítimo de seguridad nacional.

6. Las justificaciones para retener información deben hacerse a un lado en caso de que un interés público más amplio sea mejor atendido con la apertura informativa.
7. La ley debe contemplar una revisión independiente de las decisiones del gobierno dirigidas a negar el acceso a la información con base en criterios relativos a la seguridad.

Estas siete proposiciones, formuladas desde la perspectiva de quienes abogan por la transparencia y el acceso a la información, representan un paso importante para evitar la sobreclasificación de la información en materia de seguridad nacional. Asimismo, desde una perspectiva liberal y democrática, otros dos criterios generales han sido formulados por Gutmann y Thompson (1996). Se trata de los siguientes:

1. Los detalles operativos de los programas gubernamentales, y no los programas mismos, son los que eventualmente deben ser reservados temporalmente. Por ejemplo, en México continúan bajo reserva planes, agendas y programas de trabajo de diver-

**CIERTA INFORMACIÓN  
RESERVADA NO SE  
ENCUENTRA BAJO  
PLENO CONTROL  
GUBERNAMENTAL;  
SE TRATA DE  
INFORMACIÓN  
QUE ESTÁ  
CONTROLADA DENTRO  
DEL PAÍS PERO NO  
FUERA DE ÉL.**

sos órganos dedicados a resguardar la seguridad nacional. Algunos analistas mexicanos, como Curzio (2007), han insistido en la importancia de difundir las agendas de trabajo de tales órganos.

2. El hecho de que los detalles de los programas u operativos gubernamentales sean secretos, no debe ser en sí mismo un secreto. Con base en este criterio, los ciudadanos pueden tener la oportunidad de deliberar *ex ante* si la reserva de información está justificada y de revisar los detalles del programa después de haberse implementado. En estos casos, la reserva de la información está justificada no sólo porque es indispensable para garantizar la viabilidad del programa, sino también porque las cuestiones sobre si la reserva es necesaria y por qué es necesaria están sujetas a la deliberación pública. Si las excepciones al principio de publicidad son discutidas, aprobadas previamente y revisadas periódicamente, entonces éstas pueden ser plenamente aceptables desde una perspectiva democrática y liberal.

Como puede observarse, ninguno de los criterios anteriores implica que la información gubernamental relativa a

la seguridad nacional deba abrirse al público de modo indiscriminado. Esto sería indeseable y extremadamente riesgoso. Lo que buscan los criterios anteriores es, en primer lugar, que la reserva de información en materia de seguridad merezca un análisis lógico y sistemático, basado en reglas detalladas y públicas; en segundo lugar, que el "clasificador" tenga al menos un contrapeso capaz de revisar sus decisiones y, en su caso, revocarlas; y en tercer lugar, como explica Schedler (2004), que las autoridades que decidan ocultar información, ya sea con base en criterios de reserva o confidencialidad, tengan "la obligación mínima" de revelar y defender sus criterios de decisión en público. Lo que la sociedad no puede hacer es "extender cheques en blanco", pues no puede eximirse a las autoridades que reservan información en materia de seguridad nacional de la exigencia a rendir cuentas.

## INCENTIVOS PARA LA RESERVA DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

**A VECES LA AUTORIDAD BUSCA MANTENER UN FÉRREO CONTROL SOBRE EL CONJUNTO DE LA INFORMACIÓN PARA DESPUÉS FILTRAR SELECTIVAMENTE ALGUNAS DE SUS PARTES CON EL FIN DE DEBILITAR ADVERSARIOS O GANAR PUNTOS ANTE LA OPINIÓN PÚBLICA.**

**VARIAS RAZONES EXTRALEGALES MOTIVAN A LOS GOBIERNOS A CLASIFICAR COMO RESERVADA LA INFORMACIÓN EN EL RUBRO DE LA SEGURIDAD NACIONAL.** Un primer conjunto de razones tiene que ver con características estructurales de los gobiernos o con circunstancias excepcionales por las cuales atraviesa una nación. Por lo que se refiere a los rasgos estructurales, entre más frágil sea o se perciba a sí mismo un gobierno, tenderá a reservar más información, pues considerará que sus capacidades de protección o defensa son limitadas y que al proveer información se expone a ser atacado por un adversario. Por lo que se refiere a las circunstancias excepcionales, en coyunturas de conflictos armados, las agencias de seguridad serán más propensas a reservar información independientemente de que su divulgación pueda o no pueda causar un daño a la seguridad nacional.

Un segundo conjunto de razones para clasificar información por motivos extralegales tiene que ver con incentivos políticos y burocráticos. En los sectores de seguridad nacional se

libran intensas batallas políticas y burocráticas, las cuales, no solo tienen su resorte en la competencia para obtener una mejor información e inteligencia. Para cuidar una reputación, para construir un prestigio, para acrecentar una partida presupuestal o para lograr el triunfo político de una agencia, frecuentemente tienen lugar prácticas de acaparamiento y acumulación de información que redundan en una opacidad excesiva.<sup>9</sup>

Así pues, las agencias gubernamentales ocultan información con el pretexto de proteger la “seguridad nacional”, cuando en realidad persiguen uno o varios de los siguientes objetivos:

1. Conservar una posición de liderazgo político o burocrático basado en la posesión de ventajas de carácter informativo y técnico frente a competidores. Este objetivo lo comentó extensamente Weber (1921) a principios del siglo XX como una de las causas principales de la opacidad burocrá-

tica. A este autor le intrigaba el fanatismo con el cual, la burocracia defendía invenciones como "secreto en el cargo" en esferas de trabajo en las que tal secreto no tenía la menor justificación.

2. Proteger la permanencia en el cargo o eludir responsabilidades penales o administrativas, al evitar que se difundan actos de corrupción, negligencia, omisión e ineficiencia, o que se divulguen malos desempeños o errores de algún alto funcionario.
3. Disminuir la oposición y la crítica al impedir que algunas decisiones o acciones polémicas sean objeto de escrutinio en el Congreso, en los medios de comunicación o en los foros ciudadanos. A veces la autoridad busca mantener un férreo control sobre el conjunto de la información para después filtrar selectivamente algunas de sus partes con el fin de debilitar adversarios o ganar puntos ante la opinión pública.
4. Ocultar incongruencias de información entre las diversas agencias de seguridad, lo que mostraría claramente la falta de comunicación y coordinación entre ellas.
5. Retrasar lo más posible la entrega de información que pueda generar un escándalo mediático, para que éste acontezca después

de algún evento político o electoral, y con ello se reduzca drásticamente su potencial para causar daño.

La Orden Ejecutiva 12958 del gobierno de Estados Unidos es ilustrativa de los malos usos a los que puede prestarse la clasificación de información. En su Sección 1.7 establece una serie de circunstancias en las que no debe clasificarse información como reservada por motivos de seguridad nacional. La lista es corta pero reveladora de los incentivos políticos, burocráticos y hasta económicos existentes para reservar información con el pretexto de proteger la seguridad nacional. Dice la Orden mencionada, "en ningún caso la información se clasificará para perseguir los siguientes propósitos":

1. Ocultar violaciones a la ley, ineficiencia o error administrativo;
2. Evitar el desprestigio de personas, organizaciones o autoridades;
3. Limitar la competencia económica;
4. Posponer la publicidad de información que no requiere protección por motivos de seguridad nacional.<sup>10</sup>

## COSTOS DE LA RESERVA DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

LA SOBRECATEGORIZACIÓN DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL TIENE COSTOS ALTOS EN TÉRMINOS DE LA PROPIA SEGURIDAD DEL PAÍS Y DE SUS HABITANTES, DE LA EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL Y LA FISCALIZACIÓN EFECTIVA, DEL AVANCE CIENTÍFICO Y ECONÓMICO, Y DEL PRESUPUESTO PÚBLICO. ESTOS COSTOS DEBILITAN DE UNA U OTRA FORMA A LA PROPIA SEGURIDAD NACIONAL.

LA SOBRECATEGORIZACIÓN DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL TIENE COSTOS ALTOS EN TÉRMINOS DE LA PROPIA SEGURIDAD DEL PAÍS Y DE SUS HABITANTES, de la evaluación gubernamental y la fiscalización efectiva, del avance científico y económico, y del presupuesto público. Estos costos debilitan de una u otra forma a la propia seguridad nacional. A continuación se comenta cada uno.

1. *Obstaculizar el acceso a información pública sobre seguridad nacional es atentar contra esta misma seguridad* por las siguientes cuatro razones:

a. Se impide a los ciudadanos y a numerosas autoridades públicas<sup>11</sup> conocer los riesgos y amenazas que enfrenta su país y las instituciones gubernamentales. Esto imposibilita que la sociedad y las autoridades conozcan la información necesaria para protegerse

y proteger mejor a sus comunidades. La ausencia de información relevante, oportuna y detallada sobre peligros actuales o potenciales da como resultado una sociedad más insegura y vulnerable.

b. Se cancela frecuentemente la posibilidad de que las políticas gubernamentales sean analizadas bajo una lente crítica, tanto por la opinión pública como por la opinión experta. En este último caso, la ausencia de información pública se erige en un obstáculo infranqueable para la realización de estudios e investigaciones rigurosas sobre riesgos y amenazas, y sobre los mejores instrumentos disponibles para enfrentarlos. De aquí que la sobrecategorización pueda acarrear graves daños a la protección y

estabilidad del país por el bajo nivel de análisis que propicia.

- c. Se entorpece la coordinación al interior del gobierno para enfrentar con éxito los riesgos y las amenazas a la seguridad nacional cuando la sobreclasificación o la compartimentación de información interfiere con su intercambio entre las agencias de gobierno. De poco sirve la información recolectada y procesada cotidianamente por las agencias de seguridad e inteligencia, si los reportes finales terminan como patrimonio personal de un puñado de funcionarios sin la jurisdicción pertinente o sin la capacidad decisoria requerida. La misma irrelevancia tienen los reportes que se quedan en el escritorio de una alta autoridad sin el tiempo suficiente para leerlos con la atención merecida o para implementar las medidas que de ellos se derivan, dados los múltiples asuntos importantes que también debe atender.
- d. Se incurre también en costos cuando las autoridades

públicas (de cualquier área del gobierno) toman decisiones equivocadas debido a que no accedieron oportunamente a información relevante, por su carácter de información reservada por motivos de seguridad nacional.

2. *Impide la evaluación del desempeño gubernamental y la fiscalización efectiva.* Dos instituciones democráticas, la libertad de expresión y las fuentes alternativas de información, están estrechamente relacionadas entre sí (Dahl, 1999). La calidad de la crítica que los ciudadanos ejercen hacia los poderes públicos está directamente relacionada con la calidad y diversidad de las fuentes de información a las que tienen acceso. La sobreclasificación de información suprime las fuentes de información confiables y autorizadas, lo que impide una evaluación pública con sustento empírico de los resultados de las políticas públicas y del desempeño de los funcionarios gubernamentales. Asimismo, las trabas al acceso informativo afectan la fiscalización efectiva de las agencias de la administración pública por parte de diversos órganos legislativos, como las comisiones o

los órganos de fiscalización superior, o por parte de los entes de control interno y auditoría pertenecientes al Ejecutivo.<sup>12</sup>

3. *En los países más avanzados, la sobreclasificación de información en materia de seguridad nacional crea barreras al conocimiento científico y puede afectar negativamente el desarrollo económico.* Parte de la información relativa a la seguridad nacional es de carácter científico y tecnológico y tiene un “uso dual”; es decir, tiene aplicaciones tanto militares como comerciales. La clasificación arbitraria de esta información disminuye el progreso en áreas de ciencia y tecnología, y puede desalentar el dinamismo de algunas áreas de la economía (Quist, 2002; Galison, 2004).
4. Como lo indica el Cuadro 1, *la sobreclasificación de información en materia de seguridad nacional también tiene un alto costo presupuestal* asociado con los salarios del personal que clasifica y desclasifica documentos y materiales; con las erogaciones vinculadas a la seguridad física de los empleados y los materiales; con las investigaciones de *clearance* (exámenes de control de confianza) realizadas al personal; con los costos “extra” de

preparar versiones públicas y de procesar documentos clasificados; y con los costos de almacenamiento e inventario de documentos y material clasificado, entre otros.

**Cuadro 1.**  
**Costos económicos directos e indirectos de la clasificación de información**

*Costos directos:*

- Salarios del personal de la oficina de clasificación;
- Costos extras al transmitir y transportar documentos y materiales clasificados (e. g. medios especiales de transporte y requerimientos para su recepción);
- Costos de almacenamiento de documentos, incluyendo inventarios periódicos; y
- Costos de revisión de documentos clasificados para desclasificación.

*Costos indirectos:*

- Costos de preparación de documentos o de fabricación de hardware en equipamiento seguro y áreas seguras;
- Costos de comunicación ineficiente entre el personal del proyecto (tales como los requerimientos que prohíben el uso del teléfono y del correo electrónico, y de mantener discusiones y conferencias en áreas seguras);
- El tiempo que los empleados requieren pasar en entrenamientos sobre clasificación; y
- Los costos de hacer la misma investigación y desarrollo dos veces porque los resultados de los programas de gobierno clasificados no están disponibles para otros y el trabajo debe repetirse.

Fuente: Quist (2002)

## BENEFICIOS DE LA TRANSPARENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

**COINCIDO CON LA FÓRMULA SEGÚN LA CUAL LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL** debe evolucionar en la línea de convertirse en una política pública *eficaz, legal y legítima*, que además se transforme en una *política de Estado* —es decir, en una política de carácter permanente y apartidista— (Tello, 2006). Una política de apertura informativa podría contribuir decisivamente a alcanzar cada uno de estos cuatro objetivos, como se explica a continuación.

En primer lugar, una política de transparencia y acceso a la información contribuye a *eleva la eficacia* de la política de seguridad por las siguientes cinco razones:

1. *Facilita la detección y corrección de errores y propicia, con ello, una evaluación rigurosa* del trabajo de las agencias de seguridad nacional por parte de la ciudadanía. Una vez que la información es pública, el gobierno comparte con expertos, universidades, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación,

entre otros, la responsabilidad de analizarla. Por esta vía, la probabilidad de detectar información falsa, contradictoria o distorsionada, que pueda conducir a decisiones equivocadas, aumenta exponencialmente.

2. *Alerta y orienta a la población sobre amenazas actuales o potenciales, lo que permite suprimirlas o moderarlas* mediante la acción individual o colectiva. Con las nuevas tecnologías de la información, millones de personas pueden colaborar unas con otras para resolver problemas comunes de seguridad. Por ejemplo, la rápida difusión vía internet sobre alguna amenaza ambiental o de salud (como el inicio de una epidemia) puede evitar que ésta produzca un daño extendido.
3. *Contribuye a revertir inercias burocráticas*. Factores de carácter humano y organizacional pueden conspirar para que las agencias de seguridad no actúen con la

velocidad y prestancia requeridas. La supervisión legislativa puede contribuir a que las agencias de seguridad eviten la auto-complacencia y se mantengan en forma. Sin embargo, este tipo de supervisión tiene sus limitaciones, pues los legisladores realizan varias labores y tienen poco tiempo para desempeñar tareas de supervisión. En cambio, las organizaciones civiles pueden superar estas limitaciones y fortalecer la supervisión sobre las agencias de seguridad, siempre y cuando tengan acceso a la información pertinente (Roberts, 2007).

4. *Contribuye a resolver problemas de comunicación y coordinación entre las agencias del sector de seguridad nacional.* La sobreclasificación de información impide frecuentemente un flujo adecuado entre las diversas oficinas de gobierno. Una política de transparencia y acceso a la información puede diluir tales obstrucciones e impulsar la coordinación y comunicación entre los entes burocráticos. Con ello, la política de apertura informativa dota al aparato burocrático de una gran flexibilidad y rapidez para atender oportunamente amenazas inminentes.

5. Por último, *genera una gran presión social y política que obliga a actuar a los gobernantes en la previsión, supresión o gestión de riesgos* (Blanton, 2003; Chertoff, 2009). Una vez que la información sobre riesgos o amenazas se traslada a la sociedad, ésta depura y ordena la información, jerarquiza las amenazas y articula una agenda para su combate o contención. Simultáneamente la sociedad da, en algunos casos, un seguimiento puntual a las acciones de gobierno y evalúa su desempeño; denuncia fallas y registra los aciertos. Lo anterior, genera una gran presión al gobierno para que sea receptivo a las exigencias sociales y actúe con diligencia en materia de seguridad.

En segundo lugar, una política de transparencia y acceso a la información contribuye a robustecer la *legalidad* de la política de seguridad en las siguientes dos vertientes:

1. Al contar con la información esencial sobre las acciones gubernamentales en materia de seguridad, las agencias de los tres poderes, encargadas de tareas de control y fiscalización, podrían *denunciar e intervenir en caso de que fuera detectada la presunta co-*

**LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL DEBE EVOLUCIONAR EN LA LÍNEA DE CONVERTIRSE EN UNA POLÍTICA PÚBLICA EFICAZ, LEGAL Y LEGÍTIMA, QUE ADEMÁS SE TRANSFORME EN UNA POLÍTICA DE ESTADO –ES DECIR, EN UNA POLÍTICA DE CARÁCTER PERMANENTE Y APARTIDISTA.**

*misión de actos ilícitos.* La misma lógica de denuncia aplicaría en este caso a los actores de la sociedad civil.

2. Al proveer un sistema de reglas precisas que orienta y regula a las agencias de seguridad en su trabajo de clasificación y dota al sistema en su conjunto de un ente regulador que revisa las decisiones de clasificación de tales agencias, se otorga al sector un instrumento para fomentar la legalidad en el manejo de información y, con ello, *se infunde también de certeza jurídica a la misma gestión e implementación de la política pública de seguridad nacional.*

En tercer lugar, la apertura informativa contribuye a elevar la *legitimidad* de la política de seguridad por las siguientes tres razones:

1. *Genera confianza y credibilidad de la ciudadanía en la política de seguridad nacional y, con ello, facilita el consentimiento público de las decisiones de gobierno* en este ámbito. En cambio, al ocultar información esencial a la ciudadanía, el gobierno genera suspicacia hacia su política de seguridad aun cuando sus acciones en esta materia sean legales, eficaces y formen parte de

una estrategia adecuada. Como decía Bentham (1791), cuando el gobierno le brinda a la sociedad información sobre sus acciones, esta misma sociedad “le devuelve duplicada al gobierno la confianza que éste le muestra”.

2. *Familiariza a la ciudadanía con los servicios de inteligencia para la seguridad nacional, lo que les brinda apoyo y reconocimiento públicos.* Para ser funcionales en una democracia, los servicios de inteligencia requieren del aval y la confianza públicos. Sin este aval y confianza, los servicios de inteligencia no podrán obtener los recursos que necesitan o reclutar a personas talentosas, y sus juicios serán cuestionados tanto por el público como por los expertos.

No es posible mantener el hermetismo informativo y, al mismo tiempo, obtener el apoyo público. Entonces los servicios de inteligencia necesitan abrirse lo más posible para obtener tal apoyo sin poner en riesgo su eficacia en el desempeño de sus tareas (Hulnick, 2009). Como dice Treverton (2004), las organizaciones de inteligencia para la seguridad nacional deben ser vistas como “partes regulares” del gobierno sujetas a controles constitucionales

como cualquier otra agencia de gobierno.

3. *Involucra a los ciudadanos en la deliberación pública de un tema sobre el que muestran un enorme interés.* La transparencia puede convertirse en un instrumento clave para acercar el gobierno a los ciudadanos y, con ello, ser un factor esencial para elevar el involucramiento activo de la sociedad en la política de seguridad.

En cuarto y último lugar, una política de transparencia y acceso a la información contribuye a *convertir* la política de seguridad en una política de Estado por las dos razones siguientes:

1. El impacto positivo que la transparencia tiene en la legalidad y legitimidad de la política de seguridad contribuye significativamente a que ésta se convierta en una política de Estado. La despolitización y despartidización de la política de seguridad nacional, y la mayor participación y deliberación de la ciudadanía en ella, contribuyen a que esta política pública sea concebida y diseñada con un horizonte de largo plazo, y que sea sustentable mediante los mecanismos de evaluación a los que regularmente está sujeta, incluida la evaluación ciudadana.

2. La transparencia pone a la vista de todos cualquier sesgo político o partidista que presente el diseño o la implementación de la política de seguridad nacional, lo cual sería criticado o denunciado inmediatamente. De aquí que la transparencia contribuya a garantizar la imparcialidad de una política de seguridad nacional. A medida que las presiones político-partidistas disminuyan, los funcionarios de las agencias de seguridad tenderán a pensar y actuar con una lógica profesional y técnica, de carácter preventiva, y con una dinámica de trabajo apta para institucionalizar tareas y alcanzar objetivos de largo plazo.

# 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

**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.**

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;<sup>13</sup> 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 tendentes 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 consignan, 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 responsabilida-

des 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.<sup>14</sup>

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 gubernamental 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 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

**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.**

Unidos publicaciones dedicadas a examinar documentos desclasificados de inteligencia para la seguridad nacional.<sup>15</sup> 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 seguridad 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, presu-

puentaria y de decisión, para que revoque, modifique o confirme la decisión del Comité de Información<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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 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

**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.**

órganos desconcentrados 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 de 39 funcionarios pertenecientes a la SSP, 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 expediente 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 respon-

dió 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 mo-

dificar 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); 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);<sup>19</sup> 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);<sup>20</sup> número de servidores públicos sujetos a investigación por presuntos nexos con redes de tráfico de indocumentados (280/07); y número de

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

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 estaban 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 LFTAIPC 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 solo 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.<sup>21</sup> 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 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.

## COMENTARIOS FINALES

### **MÉXICO HA AVANZADO EN LA APERTURA INFORMATIVA DEL SECTOR DE SEGURIDAD NACIONAL.**

La expedición de la LFTAIPG y la creación del IFAI han sido pasos decisivos en este esfuerzo. Aún existen varios retos en este ámbito que requieren el impulso de un amplio abanico de reformas. Los grandes objetivos que deben perseguir estas reformas son los tres siguientes:

1. Una mayor apertura informativa en asuntos de seguridad nacional que sean de gran interés público;
2. Una mejor comunicación y más intercambio de información entre las agencias del Ejecutivo, entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y entre el gobierno federal y los gobiernos estatales; y
3. Una mejor protección de la información genuinamente reservada.

A continuación se sugieren algunas acciones para progresar en el logro de estos tres objetivos. Para avanzar en el

primer objetivo podrían adoptarse las siguientes cuatro medidas:

- a. *Que la prueba de daño requiera de un balance entre los intereses de seguridad nacional y los intereses de un régimen democrático.* El impacto de las reformas institucionales en materia de transparencia será limitado si no se modifican los criterios tradicionales de clasificación de información, los cuales ponen un gran énfasis en los costos de la apertura y escaso énfasis en los costos de la secrecía para una sociedad democrática. Así pues, la información debería ser clasificada únicamente si el daño a la seguridad nacional que podría resultar de una apertura no autorizada de información rebasa de modo manifiesto los beneficios públicos que derivan de su difusión y los costos que derivan de evitar su divulgación. Dicha prueba podría basarse en

los criterios establecidos para la desclasificación y para facilitar el escrutinio público. Además, cuando se evalúen los riesgos de la divulgación de cierta información para la seguridad nacional, los "clasificadores" deberían adoptar un enfoque de "gestión o manejo" de riesgos en lugar del enfoque tradicional que busca su "evasión o supresión".<sup>22</sup>

- b. *Que se evalúe el grado de "apertura" con que se conduce el personal de las agencias de seguridad en sus decisiones de clasificación de información, y que se introduzcan medidas que obliguen a los "clasificadores" a establecer el más corto periodo de reserva apropiado.* Varios incentivos favorecen la sobreclasificación en el sistema actual de transparencia y acceso a la información. Además, las consecuencias potencialmente irreversibles de algunas decisiones equivocadas al publicar o desclasificar información refuerzan la tendencia a sobre clasificar (Department of Energy, 1995). De aquí que sea necesario crear nuevas reglas que anulen los incentivos para la sobreclasificación, tales como la medición de la "apertura informativa" en las evaluaciones del desempeño del personal de las agencias de se-
- c. *Debe aprobarse una legislación que permita el establecimiento de un sistema público de indicadores relativos a la política pública de seguridad que permita a los ciudadanos evaluar el desempeño del gobierno federal y de los gobiernos estatales en este rubro. Introducir la competencia alrededor de un pequeño (pero bien seleccionado) grupo de indicadores debilitaría la sobreclasificación de información en materia de seguridad y traería beneficios sustantivos a la política federal de seguridad nacional y de seguridad pública, así como a las políticas estatales de seguridad pública.*
- d. *Deben refinarse los criterios de clasificación relativos a la seguridad nacional para que todos posean referentes empíricos precisos.* Aunque en México los *Lineamientos* representan un

esfuerzo loable para evitar la sobreclasificación de información en materia de seguridad nacional, varios de sus criterios parecen todavía muy amplios, lo que puede propiciar la reserva injustificada de información.

Para avanzar en el *segundo objetivo* podrían adoptarse las siguientes dos medidas:

- a. Que el Congreso se convierta en un catalizador de una política de apertura informativa en el ámbito de la seguridad nacional. Cuando una agencia del Ejecutivo no pueda ser persuadida de transparentar ciertos rubros de información pública en materia de seguridad nacional, el Congreso debe hacerlo (Armstrong, 1998). Éste debe comprometerse primero con la transparencia a su interior y después debe ejercer su autoridad para impedir la sobreclasificación de información y fortalecer la rendición de cuentas en el sector de seguridad. Con frecuencia el Congreso acepta resignadamente las decisiones de clasificación del Ejecutivo, sin asegurarse de que tales decisiones se apeguen a los estándares y mejores prácticas internacionales. Como se mencionó previamente, en México la

Comisión Bicameral sobre Seguridad Nacional, compuesta por tres senadores y tres diputados, y encargada por ley de evaluar la política de seguridad nacional, ha encontrado una gran reticencia de los funcionarios del Ejecutivo para entregarles información.

Para avanzar gradualmente en este terreno, el Ejecutivo podría empezar a generar informes especialmente confeccionados a las necesidades informativas de los legisladores, y también podría ofrecer presentaciones privadas de documentos clasificados a los congresistas, en el entendido de que no se entregará material impreso. En la mayoría de los casos el Ejecutivo responderá positivamente a las demandas informativas de los legisladores, pero será necesario que una amplia franja de los mismos se pronuncie públicamente a favor de tales demandas (Rozell, 2002).

- b. Deben crearse amplias redes de información digitalizada que permitan y faciliten el intercambio horizontal de información entre las agencias del sector de seguridad nacional. Un sistema de este tipo tenderá a uniformar la información en la materia y disminuirá el número de errores que se

cometen por vacíos o asimetrías de información en la toma de decisiones. Estos sistemas deben contemplar una serie de garantías que impidan la divulgación de información reservada y el hurto de datos. Asimismo, el acceso deberá controlarse por medio de varios criterios, entre los que se cuentan el rango jerárquico y el tipo de tareas desempeñadas por el funcionario. El rango se refiere al nivel que el funcionario ocupa dentro de la estructura de cada agencia, y el tipo de tareas se refiere al conjunto de labores de las que es responsable por el puesto que ocupa. Estos dos criterios son útiles para delimitar el tipo de información al que tendrá acceso el funcionario y con quién la puede compartir.

Para avanzar en el *tercer objetivo* podrían adoptarse las siguientes cinco medidas:

a. No almacenar información reservada en lugares donde puedan tener fácil acceso personas no autorizadas. Para ello, deben implementarse medidas de seguridad electrónicas, físicas y de procedimiento. Entre las primeras, están el empleo de sistemas electrónicos para controlar el acceso de los funcionarios a las instalacio-

nes y las bases de datos. Entre las medidas de seguridad físicas están el uso de puertas electrónicas, cámaras de seguridad y circuito cerrado, o la separación de las áreas de trabajo por sectores funcionales. Entre las medidas de procedimiento se encuentran la implementación de controles de confianza entre los funcionarios, o el desarrollo de códigos y reglamentos de clasificación de información, así como la especificación de sanciones en caso de que se violen las disposiciones de dichos reglamentos.

b. Realizar la comunicación y transmisión de la información confidencial de forma segura. Esto puede lograrse a través de métodos electrónicos de seguridad, como la encriptación y codificación de los documentos clasificados, la implementación de vías de transmisión de información con sistemas de detección de intrusos, o el desarrollo de sistemas de autenticación y validación, tanto de personas como de información.

c. Asegurarse de que los destinatarios de la información clasificada la traten como tal y exigirles obligaciones expresas de confidencialidad. En otras palabras, deben desarrollarse criterios y

procedimientos recíprocos en materia de clasificación y manejo de información reservada. Si el destinatario de la información no ofrece este tipo de garantías para su adecuado manejo, lo mejor es que la misma no sea transmitida.

- d. Revelar información reservada a los funcionarios correspondientes solo cuando sea estrictamente necesario. Para esto, resulta útil la aplicación del llamado *Principio de Separación de Privilegios*, el cual indica que los funcionarios sólo deberán tener acceso a la información absolutamente necesaria para el cumplimiento de sus tareas.
- e. Promover que las agencias de seguridad tengan una política de protección de información reservada y que los servidores públicos estén conscientes de esto. Para ello, es necesario que cada agencia posea un conjunto de disposiciones normativas que regulen los procedimientos para la clasificación y desclasificación de la información, y para manejar y proteger la información reservada. Estas disposiciones deben ser congruentes con la legislación federal en materia de acceso a la información. Finalmente, es necesario que las agencias de se-

guridad se cercioren de que sus empleados conozcan detalladamente tales regulaciones.



## NOTAS

- 1 Según Blanton (2003), “la seguridad nacional no es un valor en sí misma sino más bien una condición que le permite a una nación mantener sus valores.” En cambio, agrega este autor, “un gobierno abierto es una condición y un valor de las sociedades democráticas.”
- 2 Dice la primera fracción del artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: “Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda: I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.”
- 3 Una rápida semblanza sobre el curso judicial del caso se encuentra en la nota editorial del New York Times “Photos and Freedom”, publicada el 4 de diciembre de 2009.
- 4 De acuerdo con Caudle (2009), el concepto de “seguridad nacional” ahora es entendido de modo más amplio, “especialmente en esta era de interdependencia global”. Los países están revisando sus actuales estrategias de seguridad nacional (incluidas aquellas relativas a su seguridad interna) o diseñando otras completamente nuevas que posean un enfoque mucho más amplio de lo que debe ser protegido.
- 5 Sobre las implicaciones de la supervisión legislativa en las acciones encubiertas, véase el artículo de Johnson (2004).
- 6 Un ejemplo sobre el primer punto (“mantener bajo control información que proporcione una ventaja significativa sobre nuestros adversarios”): si uno de nuestros adversarios conoce los detalles de alguna de nuestras nuevas armas, entonces éste podrá desarrollarla para su propio uso o podría diseñar medidas efectivas para contrarrestar sus capacidades, lo que anularía la ventaja de la nueva arma.
- 7 Criptología se refiere al estudio científico de la codificación y decodificación de información por medios computarizados.
- 8 Estos cinco pasos están basados, con algunas modificaciones, en Quist (2002).
- 9 De acuerdo con Blanton (2003), la investigación del Congreso estadounidense sobre los atentados de Al Qaeda en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 expuso “docenas de ejemplos” en los que la competencia interburocrática propició el ocultamiento sistemático de información por parte de las agencias de seguridad nacional. El reporte de la Comisión Nacional sobre Ataques

Terroristas (2004) enfatiza en su sección 13.3 la importancia de que las agencias intercambien y compartan información para proteger la seguridad nacional. Halperin y Hoffman (1977), por su lado, se han referido al uso de la seguridad nacional por parte de los líderes políticos pero para ocultar información a la propia burocracia.

- 10 Orden Ejecutiva 12958, 2009. Véase <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-classified-national-security-information>
- 11 Me refiero a autoridades de rango medio o bajo en la burocracia federal, y autoridades de rango alto o medio en las burocracias estatales y municipales, que no tienen acceso a la información reservada por motivos de seguridad nacional.
- 12 En México, por ejemplo, la LSN dispone en su artículo 56 lo siguiente: “las políticas y acciones vinculadas a la seguridad nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto de una Comisión Bicamaral (sic) integrada por tres senadores y tres diputados”. Sin embargo, de acuerdo con quien fue el primer presidente de tal comisión, el ex senador Felipe González, la falta de compromiso y disposición de los funcionarios del Ejecutivo federal para compartir información fue “uno de los principales obstáculos” para que la comisión realizara sus funciones de control y evaluación adecuadamente. Véase el Informe de la Comisión Bicamaral (sic) de Seguridad Nacional correspondiente al periodo del 13 de diciembre de 2006 al 6 de febrero de 2008.
- 13 De acuerdo con los párrafos cuarto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la infraestructura de carácter estratégico está compuesta por correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; acuñación de moneda y emisión de billetes.
- 14 Véase México, IFAI (2004).
- 15 Para testimonios de ex funcionarios de la Central Intelligence Agency (CIA), véanse los trabajos de Tenet (2007) y Russell (2007). Otro texto valioso es el de Chertoff (2009), quien fue secretario del Department of Homeland Security. Los reportes y testimonios de altos funcionarios en activo sobre los ataques del 11 de septiembre de 2001 se encuentran en Commission on Terrorist Attacks Upon de United States (2004) y en Strasser y Whitney (2004). Por último, un par de libros que exploran documentos desclasificados de inteligencia son los de Hugues, Jackson y Scott (2008) y Westerfield (1995).

- 16 Los Comités de Información son cuerpos colegiados integrados por tres funcionarios de la agencia gubernamental cuya labor principal es confirmar, modificar o revocar la clasificación de información hecha por los titulares de las unidades administrativas de cada agencia.
- 17 El Pleno del IFAI recurre con frecuencia a la “acumulación” de expedientes de recursos de revisión, especialmente cuando los temas de las solicitudes de información que originaron los recursos son similares y el fondo del asunto por resolver es el mismo.
- 18 Esta sección se basa en un documento publicado por el IFAI titulado *Los criterios y resoluciones del IFAI* (sin fecha de elaboración).
- 19 En relación con el expediente 911/06, el IFAI modificó la respuesta de la Procuraduría y dictaminó que fuera otorgada la información relativa a la erradicación de plantíos de mariguana y amapola en Guanajuato en el periodo de 2000 a 2003. El Instituto también instruyó a la Procuraduría a que entregara al recurrente la resolución sobre la inexistencia de la información relativa a la destrucción de éstos, realizada en los municipios del estado de Guanajuato en 2004 y 2005.
- 20 En relación con el recurso 3114/06, el IFAI revoca la clasificación de la información relacionada con el número de elementos operativos correspondiente a años anteriores a nivel estatal y municipal en Coahuila, pero confirma la clasificación de información sobre elementos que en ese momento estaban involucrados en acciones o estrategias en contra del crimen organizado, pues la publicación de dicha información podría mermar las capacidades de combate del Estado.
- 21 Otras resoluciones en las que el IFAI utiliza el mismo criterio son las siguientes: 187/07, 1863/08 y 2147/08.
- 22 Sobre la adopción de este nuevo enfoque para evaluar riesgos véase Department of Energy (1995) y Chertoff (2009).



## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

- Armstrong, Scott. 1998. "The War over Secrecy: Democracy's Most Important Low-Intensity Conflict" en Athan G. Theoharis (ed.), *A Culture of Secrecy: The Government Versus the People Right to Know*. Lawrence: University Press of Kansas, pp. 140-185.
- Aid, Matthew M. 1998. "Not So Anonymous": Parting the Veil of Secrecy About the National Security Agency", en Athan G. Theoharis (ed.), *A Culture of Secrecy: The Government Versus the People Right to Know*. Lawrence: University Press of Kansas, pp. 60-82.
- Australian Law Reform Commission. 2004. *Keeping Secrets: The Protection of Classified and Security Sensitive Information*. Report, 98.
- Bentham, Jeremy. 1991 (c1791). *Tácticas parlamentarias*. Madrid: Textos Parlamentarios Clásicos (Congreso de los Diputados), 290 pp.
- Blanton, Thomas S. 2003. "National Security and Open Government in the United States: Beyond the Balancing Test", en *National Security and Open Government: Striking the Right Balance*. Syracuse: Campbell Public Affairs Institute, The Maxwell School of Syracuse University, pp. 31-72.
- Born, Hans. 2007. "Parliamentary Oversight of the Norwegian Secret and Intelligence Services", en Hans Born y Marina Caparini (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*. Burlington: Ashgate, pp. 163-176.
- Bruneau, Thomas C. 2004, (c2001). "Controlling Intelligence in New Democracies", en Lock K. Johnson y James J. Wirtz (eds.), *Strategic Intelligence: Windows into a Secret World. An Anthology*. Los Angeles: Roxbury Publishing Company, pp. 444-453.
- Caparini, Marina. 2007. "Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States", en Hans Born y Marina Caparini (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*. Burlington: Ashgate, pp. 3-24.
- Caudle, Sharon L. 2009. "National Security Strategies: Security from What, for Whom, and by What Means", en *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, vol. 6, no. 1, pp. 1-26.
- Chertoff, Michael. 2009. *Homeland Security. Assessing the First Five Years*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 203 pp.
- Commission on Terrorist Attacks Upon de United States. 2004. *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon de The United States*. New York: W.W. Norton and Company, 567 pp.
- Curzio, Leonardo. 2007. "Los servicios de inteligencia", en *El Universal*, 24 de septiembre.
- Dahl, Robert. 1999. *Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus, 246 pp.
- Dempsey, James X. 1998. "The CIA and Secrecy", en Athan G. Theoharis (ed.), *A Culture of Secrecy: The Government Versus the People Right to Know*. Lawrence: University Press of Kansas, pp. 37-59.
- Department of Energy. 1995. *A Review of the Department of Energy Classification Policy and Practice*. Washington, D.C.: National Academy Press, 95 pp.

- Fearon, James D. 1999. "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance", en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, pp. 55-97.
- Florini, Ann. 2007. "Introduction: The Battle Over Transparency" y "Conclusion: Whither Transparency?", en Ann Florini (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*. New York: Columbia University Press, pp. 1-18, 337-348.
- Galison, Peter. 2004. "Removing Knowledge", en *Critical Inquiry*, no. 34, Autumn, pp. 229-243.
- Gill, Peter. 2007. "Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services After 9/11", en Hans Born y Marina Caparini (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*. Burlington: Ashgate, pp. 195-216.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. 2008. Posición particular del comisionado Juan Pablo Guerrero Amparán con relación a la propuesta de los comisionados Alonso Gómez Robledo Verduzco, Alonso Lujambio Irazábal, María Marván Laborde y Jacqueline Peschard Mariscal de abrogar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y discutir y aprobar una nueva ley en la materia, México, IFAI.
- Gutmann, Amy y Dennis Thompson. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Harvard University Press.
- Halperin, Hoffman. 1977. *Tbp Secret: National Security and the Right to Know*. Washington, D.C.: New Republic Books, 1977, 158 pp.
- Heymann, Philip B. 2003. *Terrorism, Freedom, and Security. Winning Without War*. Cambridge: The MIT Press, 210 pp.
- Hubbard, Paul. 2005. "Freedom of Information and Security Intelligence: An economic analysis in an Australian context", en *Open Government: A Journal on Freedom of Information*, vol. 1, no. 3.
- Hugues, Gerald, Peter Jackson y Len Scott. 2008. *Exploring Intelligence Archives. Enquiries into the Secret State*. London: Routledge, 332 pp.
- Hulnick, Arthur S. 1999. "Openness: Being Public about Secret Intelligence", en *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 12, no. 4, pp. 463-483.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, *Consideraciones sobre la iniciativa de Ley de Seguridad Nacional*, México.
- Johnson, Loch K. 2004. "Covert Action and Accountability: Decision-Making for America's Secret Foreign Policy", en Loch K. Johnson y James J. Wirtz (eds.), *Strategic Intelligence*. Los Angeles: Roxbury Publishing, pp. 370-389.
- Lewis, Anthony. 2003. "Security and Liberty: Preserving the Values of Freedom", en Richard C. Leone y Greg Anrig, Jr., *The War on Our Freedoms*. New York: Public Affairs, pp. 47-73.
- López-Ayllón, Sergio y Alejandro Posadas. 2006. *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información: una perspectiva comparada*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 31 pp. (Documento de Trabajo de la División de Estudios Jurídicos, 18)

- Lotz, George B. 2007. "The United States Department of Defense Intelligence Oversight Programme: Balancing National Security and Constitutional Rights", en Hans Born y Marina Caparini (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*. Burlington: Ashgate, pp. 109-124.
- Mendel, Toby. 2003. "National Security vs. Openness: An Overview and Status Report of the Johannesburg Principles", en *National Security and Open Government: Striking the Right Balance*. Syracuse: Campbell Public Affairs Institute, The Maxwell School of Syracuse University, pp. 1-30.
- Merino, Mauricio. 2006. "Muchas políticas y un solo derecho", en Sergio López Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Monk, Paul. 2002. "Breaking the Addiction to Secrecy: Intelligence for the 21st century", en *FOI Review*, vol. 101, no. 42.
- Podesta, John. 2003. "Need to Know: Governing in Secret", en Richard C. Leone y Greg Anrig, Jr., *The War on Our Freedoms*. New York: Public Affairs, pp. 220-236.
- Quist, Arvin S. 2002. *Security Classification of Information*. United States: Oak Ridge, 214 pp.
- Roberts, Alasdair. 2007. "Transparency in the Security Sector", en Ann Florini (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*. New York: Columbia University Press, pp. 309-336.
- -----, 2006. *Blacked Out: Government in the Information Age*. New York: Cambridge University Press, 322 pp.
- Rozell, Mark J. 2002. *Executive Privilege: Presidential Power, Secrecy, and Accountability*. Lawrence: University Press of Kansas, 211 pp.
- Russell, Richard. 2007. *Sharpening Strategic Intelligence. Why the CIA Gets It Wrong and What Needs to Be Done to Get It Right*. New York: Cambridge University Press, 214 pp.
- Schreier, Fred. 2007. "The Need for Efficient and Legitimate Intelligence", en Hans Born y Marina Caparini (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*. Burlington: Ashgate, pp. 25-46.
- Schedler, Andreas. 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 46 pp. (Serie Cuadernos de Transparencia núm. 3)
- Stone, Geoffrey R. 2008. *On Secrecy and Transparency: Thoughts for Congress and a New Administration*. The American Constitution Society, 11 pp.
- -----, 2007. *Top Secret. When Our Government Keep Us in the Dark*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 139 pp.
- Strasser, Steven (ed.). 2004. *The 9/11 Investigations*. New York: PublicAffairs, 580 pp.
- Tello Peón, Jorge. 2006. "Seguridad nacional y política exterior: espacios para la acción", en Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, D.E: Fondo de Cultura Económica.

- Tenet, George. 2007. *At the Center of the Storm. My Years at the CIA*. New York: HarperCollins Publishers, 549 pp.
- Theoharis, Athan G. 1998. "Introduction", en Athan G. Theoharis (ed.), *A Culture of Secrecy: The Government Versus the People Right to Know*. Lawrence: University Press of Kansas, pp. 1-15.
- -----, 1998. "The Freedom of Information Act Versus de FBI", en Athan G. Theoharis (ed.), *A Culture of Secrecy: The Government Versus the People Right to Know*. Lawrence: University Press of Kansas, pp. 16-36.
- Treverton, Gregory F. 2004. "Intelligence: Welcome to the American Government", en Loch K. Johnson y James J. Wirtz (eds.), *Strategic Intelligence*. Los Angeles: Roxbury Publishing, pp. 351-369.
- United States of America. 1997. Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy. Secrecy. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Vallejo, Adriana Inés. 2008. *Los criterios y resoluciones del IFAI*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 57 pp.
- Weber, Max. 1996, (c1921). *Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*. México, D.F.: Fondo de cultura Económica.
- Westerfield, H. Bradford. 1995. *Inside CIA's Private World. Declassified Articles from the Agency's Internal Journal, 1955-1992*. New Haven: Yale University Press, 489 pp.
- Wiener, Jon. 1998. "'National Security' and Freedom of Information: The John Lennon FBI Files", en Athan G. Theoharis (ed.), *A Culture of Secrecy: The Government Versus the People Right to Know*. Lawrence: University Press of Kansas, pp. 83-96.
- 2009, "Photos and Freedom", *The New York Times*, December 4, Editorial section, United States.

#### **Normatividad**

- México. Ley de Seguridad Nacional; *Diario Oficial de la Federación*, 26 de diciembre de 2005.
- México. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2006.
- México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; *Diario Oficial de la Federación*, 18 de agosto de 2003.
- México. Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se aprueba el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2009.

#### **Sitio WEB**

- Executive Order 12958, 2009. Classified National Security Information, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-classified-national-security-information>









*Transparencia y seguridad nacional,*  
se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2015 en los talleres gráficos de  
Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.  
Tiraje: 5,000 ejemplares  
Edición a cargo de:  
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de Datos Personales

© Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de Datos Personales (INAI)  
Av. Insurgentes Sur, No. 3271, Colonia Insurgentes Cuicuilca,  
Delegación Coyoacán, México, D.F. C.P. 04530  
Primera Reedición del INAI  
Impreso en México / Printed in Mexico