

SEGURIDAD NACIONAL Y TRANSPARENCIA

Leonardo Curzio Gutiérrez*

* Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte – UNAM.

La seguridad nacional y la transparencia son dos conceptos ampliamente abordados en la literatura especializada de los últimos años. Existen miríadas de tratados, obras colectivas y artículos sobre cada uno de estos temas. Se han realizado también mesas redondas, foros y múltiples espacios para discutir sus alcances. En efecto, una rápida consulta a la bibliografía disponible nos permite ubicar una abundante producción sobre cada uno de ellos. Lo que no es frecuente, por lo menos en el caso mexicano, es encontrar estudios especializados que discutan la intersección entre los dos nudos problemáticos.¹

En un texto muy enriquecedor, por su voluntad de abarcar los temas menos tradicionales ligados al concepto de seguridad, José Luis Pineyro, despliega una argumentación muy poderosa para defender el concepto global de la seguridad nacional. En esa obra se rechaza que la seguridad nacional pueda restringirse a las funciones clásicas de las fuerzas armadas y el orden público y se aboga por que el concepto sea más globalizador e incluya el desarrollo económico auto sustentable y la democracia participativa. El libro, que tiene un aliento enciclopédico; no incluye, sin embargo, un capítulo específico sobre el tema de transparencia y rendición de

¹ Por supuesto que en este caso las excepciones confirman la regla. En un seminario realizado en el Colegio de México, en 2004, sobre la Ley de Seguridad Nacional el binomio fue abordado y se hicieron importantes señalamientos sobre los criterios temporales para desclasificar información y también hubo un debate muy sustantivo sobre la llamada prueba de daño. Más recientemente la comisionada Marván Laborde y la comisionada Artz Colunga participaron en un foro organizado por el Wilson Center (véase <http://www.wilsoncenter.org>). Es igualmente importante señalar que en la VI Semana Nacional de la Transparencia organizada por el IFAI, en 2009, el tema se abordó en una mesa coordinada por el comisionado Ángel Trinidad (véase www.ifai.gob.mx/snt2009). El IFAI publicó el número 18 de su serie de cuadernos consagrados al tema. Véase Guerrero, Eduardo, "Transparencia y Seguridad Nacional", México, IFAI, 2010.

cuentas como una dimensión fundamental.² Con mayor razón, en los trabajos más enfocados a la visión más clásica de la seguridad nacional (aquellos que la circunscriben a los temas de seguridad territorial y garantía de permanencia del Estado), el indisoluble vínculo que en un régimen democrático tiene la seguridad nacional con la transparencia recibe un tratamiento marginal.

De hecho, el presidente del Colectivo de Análisis de la seguridad con democracia (CASEDE) y uno de los coordinadores del *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Raúl Benítez, ha señalado que el capítulo redactado por María Marván sobre el nexo entre transparencia y seguridad nacional, es una de las aportaciones pioneras en el tratamiento conjunto los dos temas en el escenario nacional.³

Puede argumentarse que no en todos los países ocurre algo similar; en algunos latinoamericanos es posible detectar un volumen mayor de textos sobre el particular, sin embargo es claro que los estudios que relacionan los temas de seguridad con el acceso a la información son más numerosos a partir de la última década del siglo XX. No es descabellado suponer que esta preocupación por analizar los temas relativos a la seguridad nacional a la luz de los reclamos ciudadanos por el derecho a saber y acceder a la información gubernamental, tenga como elemento propulsor el avance de la tercera ola de democratización.

La tercera ola

La tercera ola de la democratización, como la ha llamado Samuel Huntington, se inicia en Portugal en 1974 cuando los militares de esa nación dieron un golpe de Estado al vetusto régimen instaurado cinco décadas atrás. Tres meses después de que arrancara la llamada “Revolución de los claveles”, en Grecia caía la dictadura militar entronizada a mediados de la década anterior. Al año siguiente (noviembre de 1975) otra de las más longevas dictaduras de occidente (España) llegaba a su ocaso. Al morir el general Franco, quien gobernó desde 1939 ese país abría, no sin incertidumbre, sus puertas a la democratización. A finales de esa misma década

² Piñeyro, José Luis (coord.), *La seguridad nacional en México. Debate actual*, UAM, México, 2004.

³ Marván Laborde, María, “Transparencia y seguridad nacional”, en *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez, Armando Rodríguez, CASEDE. pp.137 y ss.

en América del Sur los autoritarismos empezaban a presentar claros síntomas de agotamiento. En Ecuador, Perú e incluso Brasil, los regímenes autoritarios experimentan un proceso de liberalización que culminará con una gran oleada de cambios en todo el subcontinente. Durante la década de los ochenta los autoritarismos más arraigados –como el mexicano y el chileno– empiezan a manifestar un mayor desgaste en el plano interno y externo. Lo mismo les sucedía a dictaduras militares como la Argentina. A finales de la década los regímenes autoritarios son cada vez menos vigorosos y menos aceptados en un sistema internacional que propendía a la defensa de los valores de la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos.

En Europa del Este el desgaste de los regímenes de corte comunista se intensifica con la proclamación de un papa polaco (Juan Pablo II) en 1979, quien se convirtió en la punta de lanza de movimientos liberadores en Europa oriental. En 1985 asume el mando de la URSS el reformista Michail Gorvachov, con lo cual el proceso de apertura adquiere también un impulso interno desde el mismo Kremlin y en pocos años los países que vivían detrás del telón de acero tienen la oportunidad histórica de construir auténticas democracias competitivas y no vivir bajo el yugo de las democracias populares de partido único.

Una ola democratizadora es, en consecuencia, un conjunto de transiciones de un régimen no democrático –autoritario, totalitario, dictaduras personales, regímenes de partido único o de partido hegemónico– a otro democrático en un tiempo relativamente breve y sobre todo que superan en número a aquellos cambios de régimen político en sentido contrario (contra olas); es decir, transiciones de democracias a diversas modalidades de autoritarismo.⁴ Durante los quince años que siguen a la transición portuguesa, treinta países de Europa, América Latina y Asia iniciaron una transformación en un sentido democratizador.

Bajo la categoría de regímenes autoritarios se esconde una gran variedad de formas de gobierno. En Europa del Este, por ejemplo, la situación predemocrática era un totalitarismo de corte comunista. En América del sur y en la Europa mediterránea, la situación de partida era muy diferente, se trataba de regímenes con un alto contenido militar y de corte derechista. En otras partes

⁴ Véase, Huntigton, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1994.

del mundo, como Sudáfrica, el régimen autoritario se fundaba en la exclusión de las mayorías del ejercicio de gobierno y en una institucionalización del racismo. En México el régimen autoritario se expresaba como un sistema de partido hegemónico; esto es, no admitía una competencia real y por lo tanto no era democrático. Las situaciones de partida en los distintos países eran, en consecuencia, muy diversas; sin embargo el proceso de desmontaje del autoritarismo no sólo descansaba en la posibilidad de tener elecciones libres, sino de manera muy señalada de desarrollar, garantizar e institucionalizar el derecho del pueblo soberano a acceder a la información en poder del gobierno. Si algo caracteriza a los gobiernos no democráticos es que la información pertenece a un reducido grupo y es usada para perpetuar sus privilegios o su dominación sobre las mayorías.

Democratización y transparencia

Aunque las situaciones de partida de las transiciones en diversas regiones del mundo eran muy diferentes, todas se encontraron, en algún momento, con el reclamo de las sociedades civiles emergentes por conocer detalles de la forma en que operaba su gobierno. No es posible homogeneizar los agravios que todas estas sociedades sometidas tenían en contra de sus autoritarismos, como tampoco es posible decir que todos los reclamos revestían la misma gravedad o idéntico sentido de urgencia. Tampoco la profundidad de la reivindicación era la misma. En algunas latitudes la necesidad de saber era condición *sine qua non* para establecer las bases de una reconciliación; en otras el proceso era menos apremiante, pero el común denominador de los autoritarismos y totalitarismos fue haber operado con opacidad los servicios de seguridad y haber legitimado la represión y el atropello a los derechos humanos en nombre de la seguridad nacional.

En el contexto de apertura democrática a nivel global, uno de los temas prioritarios era precisamente develar la actuación de los cuerpos de seguridad y las agencias de inteligencia y conocer la función que desempeñaban para garantizar la supervivencia de los regímenes autoritarios y totalitarios.⁵ El conocimiento de la verdad se convirtió en un tema clave para transformar la realidad política

⁵ Roberts, Alasdair, "Transparency in the security sector", en Florini Ann (ed), *The right to know Transparency for an open world*, New York, Columbia University Press, 2007.

de esos países y para profundizar en la apropiación popular de las instituciones democráticas. Un pueblo no puede sentirse plenamente dueño de su historicidad si se le escatima la información sobre la forma en que operaba su gobierno.

El desplome de los gobiernos comunistas de Europa oriental, permitió a las sociedades de esos países y también a la opinión pública internacional (por la enorme influencia global que ejerció durante décadas la Unión Soviética) conocer los métodos de recolección de información, así como la intrusión del Estado en la vida privada de los ciudadanos. No es cuestión de entrar en los detalles, pero vale la pena evocar la película alemana, galardonada con el Oscar en 2007: *La vida de los otros*. Ese documento cinematográfico es un revelador testimonio del modo en que operaba la policía secreta de la República Democrática Alemana (Stasi).⁶ El seguimiento de la vida íntima de los ciudadanos se convertía en un objetivo del Estado para “garantizar la seguridad nacional”.

Otras revelaciones importantes de la forma en que operaba la seguridad de los regímenes comunistas se han presentado como libros. Uno de los más importantes fue, sin duda, el que divulgó el contenido del archivo Mitrokhin. La colección de documentos de quien fuera un funcionario de la seguridad del Estado; contiene la más amplia fuente de información nunca antes publicada sobre las actividades de los servicios secretos soviéticos y su red de informantes en occidente desde la Guerra Civil Española. El archivo en cuestión revela, entre otras cosas, la obsesión de Stalin por suprimir físicamente a Trotsky. En los documentos se detallan los operativos en México para el asesinato primero con Siqueiros y después con los Mercader (madre e hijo). En términos más generales, el archivo permite conocer el papel de la KGB durante la Guerra Fría, tanto en las campañas de propaganda para desacreditar a quienes consideraban sus enemigos, como la represión directa de disidentes en la Unión Soviética. Todo el despliegue de espías y propagandistas⁷ se hacía en el nombre de la seguridad de la Unión Soviética y el mundo comunista.

Pero no sólo en los países de la órbita soviética sucedían este tipo de maniobras. La guerra fría, en muchas regiones del Tercer Mundo, fue un potente legitimador que permitió y facilitó

⁶ La película fue dirigida por Florián Henckel von Donnersmarck y data del 2006.

⁷ El libro más completo sobre este archivo es de los historiadores de Cambridge Andrew, Christopher y Mitrokhin Vasili, *The sword and the shield. The Mitrokhin Archive and the secret history of the KGB*, New York, Basic Books, 1999.

que las agencias de seguridad actuaran con opacidad. Incluso en el campo de las democracias occidentales tomó carta de naturaleza el hecho de que los servicios de seguridad ocultaran buena parte de sus métodos de trabajo y regatearan información a sus parlamentos y a sus electorados. Era el signo de los tiempos.

El proceso gradual de “la cultura del secreto” y la conjura con el que se conducían los sistemas de seguridad e inteligencia, llegó a convertirse en una suerte de silencio cómplice para permitir que agencias del gobierno funcionaran con una opacidad casi completa, hecho más o menos natural en un régimen autoritario (como el gobierno del general Franco en España quien se autoproclamaba responsable de sus actos solamente ante Dios y ante la historia) pero inadmisibles en Estados que conservaban una institucionalidad plenamente democrática. Estados Unidos se convirtió en un caso paradigmático.

El argumento que han utilizado con frecuencia ciertos sectores del gobierno de los Estados Unidos para legitimar la opacidad con la que trabajaban los servicios de seguridad y los órganos de inteligencia, consistía en la invocación a la custodia de un bien superior: la defensa del mundo libre. Para defender al mundo libre y la civilización occidental, se decía, es preciso sacrificar algún tipo de control legal, político y mediático. Dicho de otra manera, la falta de información o la ausencia de una rendición de cuentas digna de tal nombre, debía considerarse como un mal menor al considerar que el bien tutelado -el inveterado mundo libre- mereció pagar ese peaje. No es difícil que órganos del Estado que trabajan al amparo del secreto caigan en una cómoda zona de confort de opacidad (“nadie me ve y nadie me pide cuentas”) que con una velocidad asombrosa puede transformarse en una molicie perniciosa para un gobierno democrático. A las agencias de seguridad se les debe recordar que la confianza en su profesionalismo va acompañada, de mecanismos de control y de rendición de cuentas para evitar derivas indeseables. La más indeseable de todas es esa teología simple pero potente del mal menor. El apotegma de “más vale un mal menor que uno mayor” es tan breve como peligroso. Como toda conseja tiene algo de cierto, pero tiene también muchos bemoles que vale la pena considerar con mayor detalle porque nos llevan al centro de nuestro argumento.

La teología del mal menor

Vista en perspectiva, la teología del mal menor funciona siempre que se valora una amenaza en concreto.⁸ Consideremos un par de ejemplos ilustrativos. Puestos en el extremo de la argumentación es evidente que es mejor que el Estado democrático obtenga información por la vía de la tortura, si eso impide que una arma química se use contra la población civil. Y también es preferible que el gobierno salve la vida de miles de personas si para ello debe operar fuera de los cauces legales y no entregar información detallada de esos operativos a las instancias de control constitucional previstas en el ordenamiento jurídico de cada país.

Plantear dilemas extremos, como los anteriores, ha llevado a gobiernos como los de Bush en los Estados Unidos y el de Putin en Rusia a postular que la eficacia del Estado para enfrentar a grupos terroristas, pasa por dar carta blanca a las agencias de seguridad a través de una extensa legislación especial que les permita operar sin hacer demasiadas preguntas e incluso pasar por alto otras consideraciones vitales para la salud de una democracia. Otros países resistieron mejor la tentación, tal es el caso del Reino Unido y de España; ambas naciones rechazaron la teología del mal menor y proclamaron que la lucha contra el terrorismo no puede prosperar en una democracia si se margina la legalidad y la transparencia. No es este un tema menor y la tentación de oscurecer con el fin, supuesto, de proteger a la nación de sus enemigos, permanece como una amenaza a la convivencia democrática. Cuando un país consiente que la lucha contra los delincuentes y terroristas se haga con opacidad, la experiencia sugiere (el caso del Perú de Fujimori y su operador Montesinos es un ejemplo de este punto) que no por ello va a ser más seguro y al final del proceso lo que es absolutamente seguro que va a ser menos libre y sus agencias de seguridad perderán su talante y su musculatura democrática. Un mal negocio por partida doble.

El mal menor sólo puede considerarse de manera casuística y no instaurarse como una doctrina de operación basada en la universalización y eternidad del riesgo. Si esto ocurre el Estado se instala en una suerte de alerta permanente y eso impide que la vida pública transcurra con las garantías de seguridad y certidumbre jurídica que un régimen democrático debe procurar a su población.

⁸ Ignatieff, Michael, *El mal menor: Ética política en una era de terror*, Madrid, Taurus, 2005.

El camino más seguro para mantener un balance entre seguridad nacional y los controles democráticos —entre ellos la transparencia— es conjurar el escenario de una institucionalización de la emergencia. Cuando todo se convierte en un riesgo potencial y la amenaza aparece por todos lados y en todo momento, la sociedad pierde su capacidad de ubicar que es lo correcto. Por eso las doctrinas del miedo y la histeria abren un campo amplio (y legitimado por las circunstancias) para que la actuación de los cuerpos de seguridad sea proclive a la opacidad y al uso de métodos dudosamente constitucionales que a la larga terminan siempre como maquinarias de la represión y la corrupción política.

Institucionalizar el miedo y la emergencia o designar como “guerra” el combate a la criminalidad, es algo de lo que una democracia no puede, ni debe, abusar. Los riesgos institucionales son enormes y pueden requerirse años para restaurar los valores de la confianza, la transparencia y la rendición de cuentas.

El enemigo omnipresente justifica con ligereza esta especie de contrato de silencio para impedir que ciertas organizaciones no rindan cuentas sobre su proceder a la opinión pública. Evitar que determinada información cayera en poder del enemigo justificó, durante décadas, una política de opacidad informativa que con el tiempo “auto justificaba” su comportamiento hasta considerarlo natural. En plena guerra fría la lucha contra el comunismo lo justificaba, casi todo, al iniciar el siglo XXI en nombre del contraterrorismo el riesgo vuelve a estar presente.

Existe una abundante y muy aleccionadora literatura —que incluye los trabajos de comisiones parlamentarias—⁹ que da cuenta de abusos cometidos por las agencias de seguridad de los Estados Unidos. La historia es larga y va desde los escándalos que todavía están frescos, como las cárceles clandestinas de la CIA en Europa Occidental hasta Guantánamo, pasando por viejas infamias como la cometida en Italia en donde los servicios secretos jugaron un papel clave para inclinar la primera votación de la posguerra en favor de los democristianos y evitar así que el Partido Comunista Italiano tomara el poder por la vía democrática. Otras operaciones encubiertas que han sido objeto de investigaciones sistemáticas se desplegaron en Guatemala, República Dominicana y el golpe de

⁹ La más reciente es la Comisión del 9/11 que emitió un informe muy completo que ha sido traducido a varios idiomas, entre ellos el español.

estado en Chile que derrocó al gobierno democrático de Salvador Allende.¹⁰ Todas ellas, desde el acoso y derrocamiento del gobierno legítimo de Arbenz, hasta el apoyo a los Contra en Nicaragua, se llevaron a cabo con la legitimación, cada vez más discutible, de la defensa del mundo libre.

La defensa del bien superior y la coartada del mal menor, de esta manera, abrieron una enorme brecha para la opacidad y la ausencia de control efectivo con la que se conducían las agencias de seguridad y se tomaban las decisiones de los políticos de aquella época.

En el punto álgido de la confrontación Este-Oeste, en los Estados Unidos, de hecho, se libró una importante batalla entre poderes del Estado para equilibrar las tendencias a la opacidad que caracterizaban a las agencias de seguridad y el principio general de la democracia americana, acuñado por el propio James Madison, según el cual un gobierno del pueblo sin información para el pueblo, es la antesala de una farsa o de una tragedia o tal vez de las dos.¹¹ La ley que rige el acceso a la Información en ese país, conocida por sus siglas FOIA (Freedom of Information Act), data de 1966. El desarrollo institucional de los archivos¹² y la clasificación de documentos reservados bajo tres categorías (top secret, secret y confidential) ofrece una experiencia importante para otros países porque es tal vez la formulación más elaborada sobre la forma en que se clasifica (Executive Order 13256) y se desclasifica la información, a quien corresponde clasificarla y a quien corresponde equilibrar el derecho de los ciudadanos a saber y la protección de secretos que puedan causar un grave daño a la seguridad nacional de ese país.

América Latina: La seguridad nacional y la transparencia

Si en los Estados Unidos, que era una democracia institucionalizada, la opacidad y la ausencia de controles efectivos generó problemas serios, en otras partes del mundo esta patología se presentó sin los equilibrios que las instituciones democráticas tienen. En un número importante de países latinoamericanos los órganos de seguridad fueron marginados del escrutinio público, de los controles

¹⁰ Sobre el caso del golpe de estado en Chile hay múltiples obras que abordan confesiones de los actores y también documentos desclasificados. Véase la página web del Centro de Estudios Manuel Enríquez.

¹¹ Citado en Guerrero, Eduardo, *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, 2008, p. 49.

¹² Véase www.nsarchives.org

parlamentarios y judiciales que toda democracia debe contemplar para evitar abusos y desviaciones. Lejos de los controles preceptivos, esos órganos fueron ganando una autonomía para operar, que ha sido conocida en plenitud con posterioridad por testimonios juicios —el más reciente es el del dictador argentino Videla—, documentos desclasificados y el trabajo de Comisiones de la Verdad.

El problema no se ha resuelto del todo y la represión política ejecutada por los cuerpos de seguridad en América Latina durante todo el período de la guerra fría, es todavía motivo de polémicas. Por un lado están aquellos sectores que defienden el derecho a saber lo que ocurrió —por crudo y aberrante que resulte—, y aquellos sectores que esgrimen que la reconciliación nacional pasa por olvidar, o por lo menos no entrar en detalles, y mucho menos atribuir responsabilidades directas a quienes, en nombre de la seguridad nacional, y al amparo de una opacidad casi completa, ordenaron reprimir a sus propios compatriotas. El derecho a saber se impondrá a la larga.

El legado de esas décadas ha sido un motor fundamental para impulsar leyes de acceso a la información y también leyes de archivos para conservar la memoria histórica sobre lo que en realidad aconteció. El acceso a la información se convirtió en una de las reivindicaciones más emblemáticas en el período de las transiciones. En México dos episodios de la historia reciente se han considerado paradigmáticos para impulsar la apertura de información y poder así caracterizar la forma en que operaba el régimen autoritario.¹³ Uno es el tratamiento que se dio al movimiento estudiantil de 1968 y el otro es el despliegue de los cuerpos de seguridad para desarticular y reprimir a las organizaciones guerrilleras. La llamada “guerra sucia”. Estos dos episodios han sido objeto de escrutinio por parte de académicos, periodistas y organizaciones sociales y se ha logrado conocer un *corpus* apreciable de información, aunque todavía quedan preguntas importantes por resolver. La problemática del 68 se ha abordado en diversos textos. Solo por citar algunos, y sin afán exhaustivo, habrá que recordar los documentos del General Marcelino García Barragán que han publicado el escritor Carlos Monsiváis y el periodista Julio Scherer.¹⁴ Hay otras obras que han arrojado luz sobre el particular.

¹³ Para recordar la genealogía de la *Ley de Acceso a la Información*, véase Luna Pla, Issa, *Movimiento social del derecho de acceso a la información*, México, UNAM IJJ, 2009.

¹⁴ Scherer García, Julio y Monsiváis, Carlos, *Parte de guerra*, México, Aguilar, 2003.

El proceso de apertura no sólo consiste en una investigación periodística o académica; supone fundamentalmente desclasificar información para reconstruir el pasado y hacer público el funcionamiento de los órganos del Estado con el propósito de dar a conocer a la comunidad especializada en una primera instancia y al gran público después, la naturaleza del trabajo y el tipo de información que se capta y resguarda en esos centros de información. Era una manifestación de su creciente profesionalización. En los primeros años del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se empezó a dar un movimiento significativo de apertura en el órgano de inteligencia civil (CISEN) para que la comunidad especializada tuviese un conocimiento más preciso de lo que ocurría en su interior. El esfuerzo aperturista incluía la realización de seminarios y diplomados en el Instituto Nacional de Administración Pública. Otra iniciativa importante fue la publicación de números monográficos de la revista de Administración Pública del citado Instituto¹⁵ que abordaban los temas de seguridad nacional y, más tarde, de los servicios de inteligencia. En uno de los artículos de esa revista el entonces director general del CISEN, Alejandro Alegre, abogaba porque se expidiera una ley específica que estableciera los límites y los alcances de la actividad. En el México de entonces era un avance sustancial. En aquella época se inició también el trabajo de un grupo de expertos que concibieron un mapa interdisciplinario de riesgos y se dio acceso a los archivos de la institución a académicos como Sergio Aguayo. Un libro que ofrece una visión completa sobre la lógica que alentaba el trabajo de los servicios secretos del propio Aguayo, y es la referencia más importante para conocer la historia de los servicios de inteligencia mexicanos.¹⁶

El proceso de apertura no fue más allá de la comunidad especializada, aunque se sentaron las bases para una página de Internet que empezó a difundir las tareas del Centro. Aquello fue solamente un impulso inicial; los contenidos de la misma no eran espectaculares y no fueron el epicentro de una cascada de desclasificaciones. Hasta la fecha sigue siendo, como veremos más

¹⁵ *Revista de Administración Pública*, núms. 98 y 101, INAP.

¹⁶ Aguayo, Sergio, *La charola. Testimonios*, Grijalbo, México, 2001. En 2009 el CISEN con motivo de sus 20 años de historia publicó un muy interesante conjunto de entrevistas que Luis Herrera Laso realizó a ex-directores de ese órgano. Ofrecen, en conjunto, un panorama muy útil para los estudiosos del tema y para el público en general. *CISEN 20 años de historia. Testimonios*.

adelante, un punto que se debe reforzar. El inicial proceso de apertura, en todo caso, fue catapultado por la alternancia política inaugurada en el año 2000; ésta generó condiciones para una apertura mucho más amplia de los aparatos de inteligencia y seguridad. Una de las primeras decisiones importantes del gobierno de Fox fue enviar los fondos documentales de la institución al Archivo General de la Nación por un acuerdo presidencial del 2001. El Presidente ordenó, además, una evaluación institucional y otra a cargo de expertos externos del CISEN, para examinar su funcionamiento y determinar su viabilidad en un sistema democrático. Una de las conclusiones más sólidas de ambos grupos de evaluadores fue que el órgano era necesario para el funcionamiento de un gobierno democrático, pero debía tener una ley que lo regulara, un sentido de Estado y finalmente abrirse a una cultura de la rendición de cuentas y la transparencia como un impulso permanente.¹⁷

Valores en tensión

En una sociedad democrática la teoría indica que el garantizar la seguridad de la nación no puede hacerse en contra de los propios ciudadanos; tampoco puede sostenerse que la reserva sistemática de información a los ciudadanos sea una práctica aceptable. En un sistema democrático, las instituciones deben encontrar un equilibrio que garantice eficacia para contener las amenazas y proteger las instituciones democráticas sin por ello recurrir a prácticas de opacidad o actuaciones contrarias al marco legal imperante.

El equilibrio no es sencillo; tampoco, permanente. A medida que las circunstancias se modifican y aparecen nuevas amenazas, el tejido institucional se reconfigura y cuando la adversidad crece, resurgen las tentaciones de trabajar detrás de un tupido velo y no de cara a la sociedad. Una democracia, sin embargo, tiene el imperativo de ser eficaz para atender los temas de la agenda de riesgos a la seguridad sin renunciar a los derechos humanos, al apego a la normativa constitucional y a la rendición de cuentas.

En la práctica cotidiana siempre existe tensión entre estos valores por aquello de las prioridades. ¿Qué es más importante: ser eficaz o ser transparente? Los dilemas en la práctica gubernamental no siempre resultan tan claros y es frecuente identificar que los

¹⁷ El documento figura entre los más de mil que ha desclasificado el CISEN y figura en su página de Internet. www.cisen.gob.mx (19 de noviembre de 2011).

valores que sostienen el acceso a la información sean vistos, por la comunidad de servidores públicos que trabajan en las fuerzas armadas y los servicios de seguridad,¹⁸ como una molestia –en el mejor de los casos– y, en el peor, como una amenaza. Algo similar (aunque no es tema de este trabajo) ocurre con los derechos humanos y su protección. Esta resistencia va en contra del impulso general del proceso democratizador, uno de cuyos motores es precisamente el acceso a la información.

Para reducir esta indeseable tensión es necesario trabajar de manera sistemática en la doctrina de los cuerpos de seguridad para inocular en los servidores públicos la necesaria compatibilidad de los valores democráticos de la transparencia y los derechos humanos, con un ejercicio de excelencia en el ámbito de la seguridad y en la obtención de información. Es evidente que para que esto ocurra es preceptivo que quienes encabezan las organizaciones tengan presente esta agenda y la interioricen como propia, lo cual no siempre ha ocurrido.

Esta tensión no sólo se detecta en el ámbito institucional; si se lee con detalle la producción especializada, se encontrará que los estudios sobre acceso a la información y aquellos referidos a los temas de seguridad, se mueven en campos semánticos muy definidos que no siempre encuentran puntos de convergencia. Campos semánticos que denotan, de entrada, una posición que si bien no postula un conflicto insalvable entre ambos valores: garantizar al mismo tiempo seguridad y acceso a la información, sí refleja una ostensible reticencia entre las dos esferas, como si una fuese de Marte y la otra de Venus.

La tradición ligada a los estudios de seguridad nacional asume implícitamente que la apertura de información puede ser una debilidad que mine el funcionamiento de sus agencias y corporaciones. Se asume que la apertura y la desclasificación sólo beneficia a los enemigos internos o externos del país. La posición extrema de los defensores de este planteamiento parte del supuesto de que toda la materia de trabajo esas organizaciones es secreta y no puede ser de otra forma. Por consiguiente, pedir su desclasificación es atentar contra uno de los pilares que la sostiene. Esta postura inicial explica que muchas instituciones del

¹⁸ Una prueba de esto se encontrará en el artículo de Chamberlin, Michael, “La transparente oscuridad del ejército mexicano”, en Fox, Jonathan, Haight Lobby, Hofbauer, Helena y Sánchez Andrade, Tania, *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, Fundar y Woodrow Wilson International Center for Scholars, México, 2007.

Estado no se aproximen al tema de la transparencia con un talante cooperativo, o como se dice ahora, empático. Por el contrario, muchos funcionarios cultivan un enorme prejuicio y desconfianza del tema y son refractarios a cambiar prácticas que han seguido durante décadas y se han convertido en una especie de doctrina interna. Una doctrina que, dicho sea de paso –y no es un tema menor– tiene efectos cohesionadores para la organización y es muy eficaz para dar a sus integrantes un sentido de pertenencia, que no necesariamente es impunidad y que no es tan sencillo desintegrar. El tema sólo queda enunciado, pero es evidente que merece un tratamiento más profundo.

El principio general de toda sociedad democrática es que toda la información, en poder de cualquier agencia del Estado, es pública por definición y reservada por excepción. En otras palabras, el llamado principio de máxima publicidad obliga al Estado a dar a conocer por cualquier medio (en los tiempos que corren la Internet se ha convertido en el medio más directo y de consulta inmediata) el máximo de información disponible y ésta debe ser fidedigna y actualizada con regularidad.

Rendición de cuentas: Un edificio con tres pisos

En una democracia el gobierno debe propender a ser transparente en todas sus áreas, es decir, tener una arquitectura cristalina que permita a los ciudadanos obtener la información que requieran sobre su funcionamiento; al mismo tiempo debe propiciar la rendición de cuentas como método. La rendición de cuentas es, como lo previenen López Ayllón y Merino, un concepto complejo.¹⁹ Se trata de un principio general que implica la responsabilidad de un gobierno –y de quienes lo integran– de hacer pública su actividad de forma sistemática y explicar las razones que motivan sus decisiones y el uso que hace de los recursos públicos, ateniéndose siempre al marco legal.

La rendición de cuentas puede operar en tres niveles sucesivos, como si fuesen los pisos de un edificio. El primer nivel consiste en informar a los órganos competentes de control interno de las dependencias de los recursos públicos con los que se sufraga la actividad que pueden ser: contralorías, departamentos de asuntos

¹⁹ Una manera rápida y precisa de introducirse al tema la ofrecen Sergio López Ayllón y Mauricio Merino en *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, Cuadernos sobre rendición de cuentas, núm. 1, México, SFP, 2009.

internos, recursos humanos o áreas de administración. El segundo nivel se encarga de informar a los órganos de control constitucional que establecen los marcos normativos de cada país. Se trata, en general, de la supervisión de un poder del Estado por otro. En un régimen político con división de poderes. Es un asunto cotidiano. En los temas de seguridad nacional es crucial que el poder legislativo mantenga un control a través de la comisión bicameral prevista y el poder judicial haga lo propio al autorizar acciones como la intervención telefónica. Es preceptivo que los jueces que autorizan el procedimiento especial puedan cerciorarse de que la red de intervenciones se suspende cuando termina la operación y algún órgano de control tenga acceso a toda la red de intervenciones telefónicas y compruebe periódicamente que su operación es vital para la seguridad del país.

El tercer nivel es el más complejo; aquí se trata de explicar y justificar ante la sociedad en un sentido amplio —opinión pública, electorado, contribuyentes— las políticas que se han seguido en cada uno de los campos de actuación gubernamental y la forma en que se han utilizado los recursos públicos previstos en los presupuestos. En suma, informar al soberano de aquello que se ha hecho —o se ha dejado de hacer— en su nombre y con su dinero. Para cumplir con esta tarea es preciso profesar una profunda convicción democrática. Las resistencias para informar a la sociedad suelen ser muy fuertes y con relativa facilidad tienden a justificarse al interior del gobierno. La voluntad de informar se refleja primero en el compromiso que el presidente de la República exhiba con el tema y después en los hechos que cada dependencia acredite. Más allá de opiniones y prejuicios, la voluntad de informar toma cuerpo en las páginas electrónicas de las dependencias. Si éstas están actualizadas y bien organizadas; si tienen información relevante la sociedad puede entender mejor la actuación del gobierno y tener más confianza en el mismo.

Es importante añadir que por razones inerciales puede ocurrir que la rendición de cuentas en temas de seguridad nacional se pretenda circunscribir a los dos primeros niveles y que se pierda de vista la rendición de cuentas más amplia: la que caracteriza a un gobierno que tiene un compromiso patente con la sociedad a la que sirve.²⁰ ¿Qué significa esto? En ocasiones, los órganos del

²⁰ Véase, Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, serie Cultura de la rendición de cuentas. núm. 1, 2001.

Estado y de manera más señalada los funcionarios de la órbita de seguridad, consideran que su deber y obligación es remitir a las contralorías u órganos internos de sus dependencias la información que les requieren tanto de su actividad como servidores públicos como de sus haberes y patrimonios. Pueden considerar normal, del mismo modo, sujetarse a controles constitucionales por parte de comisiones especializadas del poder legislativo o incluso algún tipo de control judicial; así sucede, por ejemplo, cuando se autorizan intervenciones telefónicas para obtener determinada información. Desde la perspectiva interna de esos cuerpos y agencias ellos han sido leales al gobierno y al Estado para el que trabajan y han cumplido la normatividad establecida. Desde luego es innegable que así ocurre. Esta actitud es muy frecuente en los posicionamientos de las fuerzas armadas.

Lo más complicado es hacer que esos órganos comprendan que cumplir con las normas y ser leales al Estado es correcto, pero no es suficiente. Desde una perspectiva plenamente democrática la rendición de cuentas adquiere su forma más amplia y genérica cuando se dan a conocer a la sociedad todos los elementos de información que permiten evaluar el desempeño del gobierno. Es necesario, por ende, que la arquitectura institucional sea lo más abierta posible.

La legitimación de las instituciones de seguridad en una democracia eleva la confianza que la sociedad gracias a la eficacia de las aquellas para conseguir sus objetivos institucionales.

Para cultivar la confianza es preciso que la sociedad tenga acceso a toda la información relevante que requiera para formarse un criterio equilibrado y preciso sobre el desempeño de esos órganos. Una rendición de cuentas plenamente democrática debe considerar los tres niveles y tener la posibilidad de responder de manera convincente a las tres instancias.

Hacia una rendición de cuentas más precisa

Un principio general del gobierno democrático es que a mayor transparencia y una rendición de cuentas más nítida, se puede conseguir una mayor legitimidad y también mayor eficacia en el funcionamiento del gobierno.²¹

²¹ Véase Trinidad, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa/ Cámara de Diputados, 2006.

Vale la pena preguntarse si de manera efectiva este enunciado general es claramente válido para todas las tareas de gobierno, incluidos los temas de seguridad. Algunos autores, como Ernesto López Portillo y Guadalupe Barrena, sostienen que la transparencia en materia seguridad pública es no solamente una ruta válida para mejorar el funcionamiento de la policía; también es un mecanismo fundamental para dar legitimidad ante la sociedad al trabajo de las policías.²²

Ahora bien, cuando nos referimos a los temas de seguridad nacional es válido plantear, como hipótesis de trabajo, si se debe matizar la contundencia del enunciado. Para muchos actores y autores la seguridad nacional²³ de un país tiene particularidades que impiden que ésta se trate como cualquier otro campo de acción del gobierno y, por lo tanto, se exime de los criterios generales de control de la gestión gubernamental.

Si hacemos un breve análisis de cómo está reglamentada la actividad de las agencias de seguridad del Estado, podemos concluir que la mayor parte de las democracias cuentan con leyes de inteligencia para la seguridad nacional. Estas leyes otorgan facultades extraordinarias a los gobiernos para acopiar información crítica para la toma de decisiones y, de esa manera, poder garantizar la seguridad del país. No es éste un tema sencillo ya que una democracia funciona gracias a las normas del derecho general que el Estado cumple y hace cumplir. Las leyes que confieren facultades extraordinarias plantean una excepción a las leyes generales de un país. Este hecho no es producto del azar ni de caprichos políticos. El conjunto de temas que atienden las agencias de seguridad e inteligencia tienen que ver con actores y factores que además de no utilizar los cauces legales de la democracia para conseguir sus objetivos, en muchas ocasiones intentan destruir precisamente ese entramado democrático y legal. Las vías de acción pueden ser el

²² López Portillo Vargas, Ernesto, y Barrena Nájera, Guadalupe, *Transparencia: ruta para la eficacia y legitimidad en la función policial*, México, IFAI, Cuadernos de transparencia. núm. 14, p. 20.

²³ En la *Ley de acceso a la información* se define (Art. 3, fracción XII) lo que seguridad nacional significa y a la letra dice lo siguiente: "Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del estado constitucional." Puede verse el artículo de Luz del Carmen Martín "La seguridad nacional y el acceso a la información pública en México" www.letras.juridicas.com/volumen13.html

terrorismo, la desestabilización o la insurrección.²⁴ Por consiguiente, un gobierno democrático debe tener la capacidad de procesar de manera institucional y en el marco de las leyes los conflictos que se generan en una sociedad plural y con clases sociales tan marcadas. Aunque también debe estar en condiciones de atender por una vía expedita las amenazas que se le presenten por la vía insurreccional, ilegal o terrorista.

La conclusión es que un gobierno democrático debe ser eficaz en su trabajo de contención de los factores disruptivos y para ello requiere de información que obtiene por diferentes vías o fuentes. Esta recopilación supone un trabajo de sistematización de datos personales y actividades cotidianas de individuos y de organizaciones que son monitoreadas, seguidas o vigiladas –según sea el caso– con criterios preventivos. La vigilancia que ejerce el Estado no puede limitarse a lo visible y a todo aquello que puede obtenerse a través de fuentes abiertas. Los informes de inteligencia, a diferencia de cualquier otro producto de información, como han establecido Roy Godson y otros teóricos de la inteligencia, deben tener un componente secreto.²⁵ El componente secreto es el elemento básico y diferencial de la actividad de inteligencia. La obtención de información secreta supone que ciertos principios generales, como la inviolabilidad de las comunicaciones, sean quebrantados por las propias agencias autorizadas para llevar a cabo estas tareas.

Esta aparente contradicción tiene una fundamentación filosófica secular. Los teóricos de la razón de Estado, de los cuales no nos ocuparemos en este estudio, establecen que el Estado debe velar por su propia supervivencia como un objetivo superior a todos los demás. El Estado, como los seres vivos, debe preservar su existencia como principal objetivo de su actuación aunque para conseguirlo, en ocasiones, deba realizar actividades o tener comportamientos que vistos aisladamente, podrían ser moralmente dudosos, ilegales y reprochables.

Cuando la actuación del gobierno se analiza desde el prisma de la razón de Estado, es claro que la argumentación del mal menor, que ya revisábamos antes, es lo que salta a la vista

²⁴ Un texto interesante sobre el papel de los servicios de inteligencia en una sociedad abierta puede encontrarse (particularmente el capítulo 7) en Laqueur, Walter, *The uses and limits of Intelligence*, Transactions Publishers, New Brunswick, 1995.

²⁵ Véase, por ejemplo, Godson, Roy *et al.*, *US Intelligence at the crossroads: agendas for reform*, Brassey's, NY, 1995.

primero. Significa que un gobierno puede argumentar que lo que ha realizado en una circunstancia determinada puede contravenir los principios generales del derecho, pero la defensa de determinados valores o intereses nacionales lo justifica. No es nuestro propósito extendernos en la ejemplificación de este punto; en todas las democracias que han enfrentado amenazas a su propia existencia, el tema se ha planteado con mayor o menor fuerza. Es de particular interés estudiar las argumentaciones esgrimidas por el gobierno de George W. Bush para defender la llamada Ley Patriótica tras los ataques terroristas del 2001. La citada legislación tenía serias implicaciones en materia de transparencia y en la reducción del espacio de libertades ciudadanas que el gobierno consideraba imprescindibles para poder contener una amenaza de las dimensiones del terrorismo.²⁶ Han corrido ríos de tinta sobre este particular y de manera resumida podemos extraer tres grandes principios generales:

1. Las democracias sí tienen enemigos y deben estar en condiciones de monitorearlos y contenerlos.
2. Las agencias de seguridad necesitan legislaciones especiales para funcionar.
3. Una vez otorgada la legislación especial que permita al gobierno allegarse información de forma subrepticia o incluso francamente intrusiva, es igualmente crucial controlar a las agencias mediante mecanismos parlamentarios y judiciales permanentes, así como prever un principio de transparencia obligado en el mediano plazo. Todo lo que se decida y todo lo que se haga debe preservarse en la memoria institucional. El derecho a saber, si no puede hacerse efectivo *ipso facto*, debe conservarse.

Consideremos con más detalle estos tres principios:

El primero no tiene demasiada complicación y basta con que un gobierno democrático no caiga en la ingenuidad de suponer que por observar principios de legalidad y transparencia no habrá ninguna fuerza o actor que no tenga voluntad de subvertir el orden establecido. Además de un potencial enemigo

²⁶ El dilema entre fines y medios, legalidad y eficacia de los servicios de seguridad, lo trata Philip Bobbit en *Terror and Consent*, Alfred Knopf, New York, 2008. Un trabajo más preciso que incluye las modificaciones legales establecidas al amparo del contraterrorismo puede encontrarse en el documentado-trabajo de Donohue, Laura, *The cost of counterterrorism*, Cambridge University Press, 2008, pp. 341 y siguientes.

externo las democracias tienen –como cualquier otra forma de gobierno– detractores que actúan fuera de sus cauces establecidos para destruir el orden imperante. En democracias consolidadas, como la italiana, la inglesa y la española, grupos radicales de derecha e izquierda y de corte nacionalista apostaron a desplegar una estrategia de incremento de la tensión para conseguir sus objetivos.²⁷ Las democracias deben estar en condiciones de contener el crecimiento y la actuación de grupos radicales que tengan la voluntad de subvertir el orden democrático. Y no deben permitir que los grupos radicales o golpistas tengan la capacidad de desestabilizarlas. Una democracia, en consecuencia, debe estar en condiciones de contener a los grupos que tengan voluntad y/o capacidad de romper el orden institucional.

Consideremos ahora el segundo punto. Para asegurar la consecución de sus objetivos, el Estado debe dotar a las agencias de seguridad e inteligencia de las capacidades para obtener información relevante y oportuna sobre los factores disruptivos potenciales, a fin de poder contener estas amenazas cuando están en fase de gestación y evitar así la aplicación de otros componentes del poder como puede ser el uso legítimo de la fuerza. La lógica sugiere que mientras mejor inteligencia esté disponible en los escritorios de los tomadores de decisiones, con menor frecuencia se recurrirá al uso de la fuerza. De manera ideal, se supone que una democracia debe poseer sistemas de información lo suficientemente desarrollados, en sus habilidades de captar información relevante y en sus capacidades de transmitirla en el tiempo adecuado a los responsables de decidir los cursos de acción para evitar que el peligro potencial se desarrolle y, finalmente, pueda golpear a la sociedad o a sus instituciones. Es ingenuo, e incorrecto, suponer que todo este cúmulo de información y su pertinente distribución se pueda conseguir por las vías del derecho ordinario, como si se tratara de una investigación académica. El estado debe proveer a estas agencias de las herramientas necesarias para realizar su trabajo, pero debe controlar en todo momento su correcta utilización. En otras palabras las autoriza a operar dentro de ciertos marcos con controles precisos entre otros la obligación de preservar la información.

²⁷ Como ejemplo puede verse para el caso italiano, Montanelli, Indro y Cervi, Mario, *L'Italia degli anni di piombo*, BUR, Milano, 1993. En el Reino Unido la fuerza disruptiva fue el IRA y en España las tensiones más severas provinieron de los militares golpistas en 1981 cuando intentaron derrocar el régimen mediante un golpe y la banda terrorista ETA de corte nacionalista vasco.

El desarrollo de una red de informantes para obtener lo que se conoce como inteligencia humana precisa, por ejemplo, que un grupo de funcionarios encubiertos infiltre organizaciones. Esto supone que durante el desarrollo de la operación no se podrá dar cuenta a la sociedad de esta información porque no solamente dejaría sin utilidad el operativo, sino que pondría riesgo la vida misma de los funcionarios. Allegarse información de fuentes humanas, asimismo, puede suponer la aprobación de fondos reservados –para obtener información– que no estarán sujetos a los controles contables de otras partidas. Existe también la posibilidad de acceder a lo que los especialistas llaman “inteligencia técnica”, que se consigue fundamentalmente a través de la intervención de comunicaciones telefónicas, mensajes SMS o correos electrónicos.

Toda facultad extraordinaria otorgada a un órgano de seguridad debe revisarse periódicamente y ser reevaluada para certificar su vigencia y utilidad práctica. Es imperativo que los procesos de revisión se hagan con periodicidad para evitar que dicha facultad se instaure como una práctica. La práctica rutinaria de lo reservado no sólo mina la ética misma de la actuación del Estado, sino que a la larga puede convertirse en una amenaza para la misma democracia a la que originalmente servía. Esta suerte de rutinización de las capacidades extraordinarias es un riesgo de lento avance en las democracias pero a la larga resulta fatal. La mejor manera de evitar esta situación es que los aparatos de seguridad sepan que serán objeto de una supervisión periódica sobre sus planes de trabajo y que la desclasificación de documentos se realice en el menor tiempo posible.

Algunos temas para la agenda

Para concluir este trabajo proponemos cuatro recomendaciones que pueden activar la agenda de discusión: la primera es ampliar el universo de información que las dependencias encargadas de la seguridad nacional ponen a disposición del ciudadano. Actualizar, al día, sus páginas, y la meta debe ser compararlas con las de instituciones similares de los países más abiertos del mundo. La rendición de cuentas es completa cuando se informa al ciudadano.

Ante la imposibilidad de transparentar en tiempo real el proceso de obtención de información en su totalidad, es necesario garantizar que una vez superada la situación de emergencia o contenida la amenaza, se haga pública una parte significativa del

expediente. En México existe un campo muy amplio para mejorar en este terreno. Basta ver las páginas de Internet de otros servicios y reconocer que en la página electrónica del Cisen, órgano de inteligencia civil adscrito a la Secretaría de Gobernación, no se ha hecho un esfuerzo extraordinario en esta materia. En septiembre del 2010, por ejemplo, figuraban cerca de 1100 documentos desclasificados, entre ellos los siguientes:

- Explosiones en ductos de PEMEX en Guanajuato. Julio del 2007.
- Panorama religioso en el Estado de Chiapas. Enero de 1994.
- Relación de pagos por concepto de arrendamiento de inmuebles ocupados por el Cisen. 2003-2008.
- Panorama general de la inseguridad en la frontera sur. 2003-2006.
- Mensaje presidencial con motivo de la difusión de la identidad del subcomandante Marcos. Febrero de 1995.
- Escolaridad de directivos del Cisen.
- Parque vehicular del Cisen en 2004.
- Relación de servidores públicos del Cisen fallecidos en el cumplimiento del deber del 2000 al 2008.

Cada uno de estos documentos tiene un valor intrínseco, unos más que otros, pero queda claro que no ha sido prioridad del órgano de inteligencia el desclasificar información. Desclasificar más documentos puede, por un lado, legitimar su actuación ante amplios sectores de la opinión pública que tienen una visión deformada de las actividades de ese organismo y por el otro ofrecer la posibilidad de evaluar las capacidades reales del órgano de inteligencia. Hay documentos que podrían desclasificarse por norma sin mermar el trabajo del Centro como las monografías que se realizan sobre la situación que priva en las entidades federativas (con dos o tres años de diferencia) o la evaluación que se haga de la situación geopolítica del país y las amenazas externas con un criterio temporal preestablecido.

Tampoco debería afectar al servicio de inteligencia, publicar las encuestas a su disposición después de cierto período de embargo, como no sería inútil publicar un documento anual en el cual se estimaran los factores positivos y negativos que influyen en la seguridad del país, una suerte de informe general sobre la situación que guarda la seguridad nacional. Además de

rendir cuentas sobre su actuación, el Cisen estaría contribuyendo a desarrollar una cultura de la inteligencia estratégica en la clase política, en los medios de comunicación y en la sociedad en general. La transparencia construye estados más limpios y ciudadanías más fuertes.

La segunda es mejorar los controles parlamentarios y de manera muy señalada los controles judiciales. La rutinización del uso de capacidades extraordinarias para obtener información y reservarla es, como ya apuntábamos, un peligro que madura lentamente. Los órganos de seguridad nacional, sean agencias o ministerios, deben contar con la confianza del gobierno para actuar con sigilo y obtener así la información secreta que les permita realizar de manera óptima su trabajo. Una confianza gubernamental debe basarse en controles creíbles por parte del poder legislativo a través de las comisiones que para tal efecto se conformen. Es capital también reforzar la supervisión judicial sobre la actuación de esos órganos. Los jueces desempeñan una función cardinal para evitar que las facultades especiales de los órganos de seguridad del Estado se desvíen hacia otros objetivos que no sean la seguridad de la nación.

La tercera consiste en establecer un marco normativo al que llamaremos “ley de secretos oficiales”, por economía de lenguaje. Una ley de este género debe satisfacer tres grandes preocupaciones. Establecer qué puede considerarse secreto y qué no. Para ello debe definirse una tipología que gradúe los secretos a fin de preservarlos mejor y evitar que su difusión dañe al país. Debe determinar, igualmente, qué organismo es el encargado de establecer los criterios de clasificación²⁸ y evitar así abusos. La tipología clásica divide los secretos oficiales en tres niveles:

- Lo altamente secreto (*top secret*).
- Lo secreto.
- Lo confidencial.

La tipología se complementa con plazos específicos de desclasificación y también ayuda a determinar quiénes tienen acceso a tales informes. Los secretos del Estado no pueden ser conjuras personales, conspiraciones de salón o redes de corrupción

²⁸ Resulta aleccionador visitar las páginas electrónicas de dos dependencias de los Estados Unidos, la de la ISOO (Information Security Oversight Office) y la del ISCAP (Interagency Security Classification Appeals Panel).

política pura y dura. Los secretos deben estar regulados de modo que cuando un funcionario pida a su subordinado conservar la reserva sobre determinado expediente, exista, obligatoriamente, la garantía de que el asunto (sea éste un operativo, una intervención telefónica o alguna otra acción) será remitido a los archivos con la clasificación debida y, en el plazo previsto por la legislación pertinente, será desclasificado. El Estado no puede tener secretos perpetuos por el propio devenir histórico de las sociedades y las instituciones. Tampoco puede tener secretos similares a las cartas secretas que Richelieu o Mazarino entregaban a sus agentes en las novelas de Dumas en las que solamente se decía que el portador de la misiva había realizado ciertas acciones (no se establecía cuáles) para la salud del Estado. Los secretos del Estado deben ser del Estado y no del funcionario que los custodia, y deben conservarse para la posteridad con la mayor cantidad de detalles. Para tranquilidad de todos, me parece absolutamente fundamental definir los límites de los secretos.

Ya revisábamos que en países que han logrado consolidar su democracia, la disputa por saber lo que ocurrió en el pasado no termina a pesar de que una generación intente sepultar el pasado en aras de una reconciliación. En España, por ejemplo, la llamada ley de la memoria histórica ha reabierto el debate sobre lo ocurrido en la guerra civil y durante la dictadura y la disputa por la memoria se convierte en una suerte de batalla política de gran intensidad.²⁹

Garantizar que quienes tienen acceso a los secretos —ya sea desde la función operativa, hasta los encargados de establecer controles parlamentarios o judiciales— no puedan hacer uso de los mismos con propósitos personales o políticos sin que medie una sanción severa. Los controles internos del Estado deben ofrecer las garantías necesarias de que en ningún en tramo de revisión, la información se filtre en beneficio de intereses contrarios al Estado democrático o en favor de alguna potencia extranjera.

Que la ley que rige el resguardo de los archivos establezca con claridad que los órganos de seguridad tienen el imperativo de conservar sus documentos de trabajo, de tal manera que las generaciones futuras puedan conocer sus métodos de trabajo; las instrucciones que recibían; las peticiones de información específica que le solicitaba el gobierno así como los usuarios de información

²⁹ Por cierto, en el año 2010 se entregaron cerca de cien mil páginas de documentos que obraban en poder de la Fundación Francisco Franco y que se han enviado al Centro Documental de la Memoria Histórica, residente en Salamanca.

reservada y de manera muy señalada detallar las intervenciones telefónicas, de correo tradicional y electrónico. Toda esa información debe archivar y en algún momento hacerse pública. Los funcionarios que trabajan en esas áreas y los políticos –que son sus usuarios– deben saber que si bien su materia de trabajo no está enmarcada por el principio de máxima publicidad, sí está sujeta a un proceso de memoria institucional que se configura en los Estados modernos a través de archivos rigurosos y coherentes.

La cuarta es considerar que las instancias de deliberación al más alto nivel –se trate de gabinetes de seguridad nacional o de consejos de seguridad nacional– deben someterse a un procedimiento sistemático de grabación por audio o video en la fase de adopción de resoluciones y que éstos sean resguardados como cualquier otro documento.

Los tomadores de decisiones pueden pedir que se les exima de cumplir con la normatividad general de transparencia cuando abordan temas delicados para la seguridad de la nación, aunque en ningún caso esta reserva debe convertirse en un espacio de opacidad que permita a los gobernantes no informar sobre las decisiones que tomaron en el pasado. Y deben considerarse los elementos de información que al momento de la toma de decisión estaban disponibles para determinar un curso de acción concreto. Es fundamental, para dar más transparencia a los órganos de seguridad nacional, que todo mundo sepa sobre la existencia de un registro preciso de lo dicho y lo no dicho; de lo solicitado y lo no solicitado; de los elementos que se ponderaron y la forma en que los hechos, en particular y, en general, ocurrieron.

El Artículo 17 de la Ley de Seguridad Nacional establece que las reuniones del Consejo de Seguridad Nacional serán de carácter reservado. Se establece que las actas y los documentos que se generen en las sesiones de ese órgano también se considerarán reservadas y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad, conforme a lo establecido en las leyes. Es importante subrayar que el libro de actas de ese Consejo debe tener la garantía de ser inalterable bajo responsabilidad para quien intentara el más mínimo cambio. Ese libro de actas deberá estar sujeto a una temporalidad para su desclasificación.

Estas adiciones y complementos no son contrarios al espíritu de la ley de seguridad nacional, ya que en su Artículo cuarto se determina con claridad que la transparencia es uno de los principios que la rige: “la seguridad nacional se rige por los

principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.”

La salud y vitalidad de la democracia dependen, en gran medida, de que los valores implícitos en el concepto de transparencia y, aquellos implícitos en el concepto de seguridad nacional, sean comprendidos e interiorizados de manera bidireccional. Hacer compatibles los principios de confidencialidad y transparencia es el propósito fundamental de órganos comprometidos con la rendición de cuentas.

Es evidente, como se ha visto, que éste no es un asunto sencillo. La seguridad nacional y la transparencia son dos conceptos que no pueden convivir en armonía perfecta en todos los contextos institucionales y en todas las épocas históricas. La convivencia y compatibilidad de las culturas institucionales que alientan el trabajo de los órganos encargados de la una y la otra, son el producto de una evolución (institucional) que supone el reconocimiento de la democracia como forma de gobierno y de plena responsabilidad de los órganos de seguridad ante el pueblo: ente superior ante el que se rinden cuentas. Son pocas las sociedades que han logrado, de hecho, un equilibrio razonable entre la necesidad de hacer pública la mayor cantidad de información y, a la vez, garantizar el funcionamiento de agencias encargadas de la seguridad, que nacieron y se desarrollaron en la cultura del secreto. Es menester que México encuentre ese equilibrio.