

Transparencia y
Seguridad Nacional

Capítulo

IV

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, entien-

dan 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.⁷ 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 *presente 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.⁸

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 sólo puede justificar la

reserva de la misma en términos vagos o abstractos, entonces ese documento quizás no debería clasificarse. La sobre clasificación 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. Sólo en un caso podría ser ventajoso clasificar la información aún cuando ésta sea conocida por un

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.

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 -cuan-

do 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.

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

mentales 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 la medida 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

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.

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 específicas 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 sobre clasificación 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 diversos 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.

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.