

Seguridad nacional, inteligencia militar y acceso a la información en México

National security, military intelligence and access to information in Mexico

Lucía Carmina Jasso López¹

Fecha de recepción: 21 de agosto de 2017
Fecha de aceptación: 6 de noviembre de 2017

Resumen

Existen tensiones entre la seguridad nacional y el acceso a la información que no exentan a México. El presente artículo profundiza en el estudio de la relación entre la seguridad nacional y la inteligencia militar en un marco institucional apegado a la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información. Principalmente, se enfoca en la demanda de información por parte de los ciudadanos respecto a la inteligencia militar en México y parte de las siguientes preguntas: ¿qué tipo de información demandan los ciudadanos sobre inteligencia militar a través de los mecanismos de acceso a la información? y ¿cuál es la respuesta de las dependencias de seguridad nacional ante esta demanda de información? A partir de la evidencia empírica, se concluye que existen brechas entre la demanda de información en materia de inteligencia militar y la atención a esta demanda por parte de las dependencias de seguridad nacional, que deben acotarse en aras de la transparencia y la rendición de cuentas, sobre todo en aquellos casos que no comprometen asuntos confidenciales.

Palabras clave: acceso a la información; inteligencia militar; rendición de cuentas; seguridad nacional y transparencia.

Abstract

There are tensions between national security and access to information that does not exempt Mexico. In this article I analyzes the relationship between national security and military intelligence in an institutional framework attached to accountability, transparency and access to information. Mainly focuses on the demand for information from citizens about military intelligence in Mexico and part of the following questions: What kind of information do citizens demand about military intelligence through the mechanisms of access to information? and What is the response of the national security agencies to this demand for information? Based on the empirical evidence, I concluded that there are gaps between the demand for information on military intelligence and the attention to this demand by the national

¹ Doctora en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE) y Maestra en Estudios Políticos y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente, Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Correo: carmina.jasso@sociales.unam.mx

security agencies, which should be limited in the interests of transparency and accountability, especially in those cases that do not compromise confidential matters.

Keywords: access to information; accountability; military intelligence; national security and transparency.

Introducción

En México, como en otros países de América Latina, en las últimas décadas se ha modificado el papel de las Fuerzas Armadas en los diversos ámbitos políticos e institucionales. Asimismo, se ha transformado el marco institucional en materia de transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, el quehacer de las fuerzas armadas es distinto al de hace algunas décadas, sobre todo en cuanto a que está ceñido a pesos y contrapesos que le obligan a rendir cuentas y transparentar sus acciones.

Respecto a las fuerzas armadas, es innegable que como sostienen Koonings y Kruijty (2002, 7) “los soldados políticos y los políticos militares han jugado un rol preponderante en diversos países latinoamericanos”. En el caso particular de México, “desde la época de la independencia hasta 1946 el sector militar aparece como elemento activo y constante de la historia nacional, ocupa los principales puestos públicos y participa, de manera decisiva, en la dirección de los destinos del país” (Silva 1988, 127). Sin embargo, es claro que posterior a este periodo, en México se inicia una etapa de gobiernos encabezados por presidentes civiles que al mismo tiempo permeó en todas las estructuras gubernamentales.

En materia de transparencia, México también ha registrado cambios importantes prin-

cialmente con la aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que de acuerdo a los expertos “marco un hito en la materia” (Cejudo, López y Ríos 2014). A partir de la publicación de esta ley, se dio inicio al andamiaje institucional que articula lo reglamentado jurídicamente, como la publicación de leyes estatales de transparencia, el diseño de mecanismos de acceso a la información, así como una estructura institucional orientada a proteger los nuevos derechos, entre otras acciones. En este conjunto de modificaciones, las instituciones de seguridad nacional también se incluyen como sujetos obligados en materia de transparencia.

De manera tal que actualmente, aún y cuando en algunos ámbitos de la vida nacional, persiste la existencia de soldados políticos y políticos militares, estos están sujetos a un marco institucional en entornos de pesos y contrapesos, de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información. Existe un consenso generalizado entre los analistas expertos en la materia de que a pesar de posibles intromisiones políticas por parte de las Fuerzas Armadas de la región y de eventuales futuras actuaciones en dicha dirección, América Latina está en vías de la consolidación democrática (Koonings y Kruijty 2002, 8). De igual manera, México también lo está. No obstante, en los últimos años la reconfiguración de las Fuerzas Armadas, también ha venido acompañada de nuevas demandas económicas, políticas, sociales y culturales. Particularmente en México, los niveles de violencia desatados en algunas regiones del país, han demandado la presencia de las fuerzas federales para contrarrestar los efectos del crimen organizado.

Al respecto, se advierte que desde 1985 ya era visible la participación de las Fuerzas Ar-

madas en asuntos vinculados al narcotráfico, y como refiere Boils (1985, 170), “en esos años iba cobrando cada vez más importancia la participación militar” para esos propósitos. En los años recientes, este tipo de intervenciones han sido cada vez más significativas y su impacto mucho más visible en la población mexicana. Este fenómeno ha sido conceptualizado por los expertos en el tema como la “remilitarización de la seguridad” (Machillanda 2005).

En este contexto, el papel de la inteligencia militar también ha cambiado sustancialmente, no solo por los cambios en las estructuras militares y su relación con el gobierno, sino también por la participación de las fuerzas armadas en ámbitos de la seguridad pública frente al crimen organizado. Aunado a lo anterior, también se suma la demanda por parte de la ciudadanía para ejercer su derecho al acceso a la información respecto a las tareas que realizan las fuerzas armadas, las acciones en materia de inteligencia militar, entre otras, en un entorno institucional que protege ese derecho.

Seguridad nacional y transparencia

Aunque a veces, o para algunos en determinadas circunstancias parezcan o puedan serlo, inteligencia y democracia no son expresiones antagónicas (Ugarte 2005). Así como también la seguridad nacional, la inteligencia y la transparencia en un contexto democrático tampoco se anteponen. Sin embargo, de acuerdo con Villanueva (2004) “la excepción más polémica al derecho al acceso a la información pública es la relativa a las materias que pueden afectar la seguridad nacional”.

La guía de mejores prácticas en transparencia, rendición de cuentas y compromiso

cívico en el sector público en materia de Seguridad Nacional, señala que el sector seguridad y otras agencias que manejan información relacionada, deben estar cubiertas por las leyes de acceso a la información y otras obligaciones en la materia por las siguientes cuatro razones (Open Society Foundation 2011):

1. Reafirmar que las entidades del sector seguridad, están sujetas al Estado de Derecho y la rendición de cuentas como los otros organismos públicos.
2. La aplicación de obligaciones de transparencia ha expuesto la mala conducta, mala administración y amenazas a la seguridad que de otro modo no saldrían a la luz.
3. Las excepciones en el acceso a la información han resultado eficaces en proteger la información que realmente lo requiere. No existe conocimiento de información por medio del derecho al acceso a la información que haya resultado perjudicial para la seguridad.
4. Las agencias de inteligencia y seguridad producen un gran número de documentos que son invaluable para los investigadores y que no revela asuntos confidenciales de las acciones gubernamentales.

En concordancia con lo anterior, en México se reconoce que todas las dependencias gubernamentales –incluidas las de seguridad nacional– están sujetas al marco legal de la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información y establece las excepciones respecto a la información por razones de interés público y seguridad nacional. Esto es muy importante, porque “sea como fuere, lo cierto es que este vocablo aparece en cuanto ley de acceso a la información existe en los más distintos países del mundo” (Villanueva

2004) y por lo tanto, México no debería ser la excepción.

En México, el artículo 3º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que “toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, es pública, accesible a cualquier persona y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional o bien, como confidencial”. En este mismo sentido, el artículo 4º de la Ley de Seguridad Nacional es enfático al sostener que “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”. Sin embargo, refiere que es información reservada por motivos de Seguridad Nacional:²

- I. 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;
- II. aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

Asimismo se establecen excepciones en materia de la información que podrá ser reservada o clasificada, también se refiere en el artículo 64º de la Ley Federal de Transparencia y Ac-

2 Artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional.

ceso a la información Pública que hay instituciones³ que no estarán sujetas a la autoridad de los Comités de Transparencia, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia entidad o unidad administrativa. Además, especifica que la clasificación, desclasificación y acceso a la información que generen o custodien las instancias de inteligencia e investigación deberá apegarse a los términos previstos en la ley y a los protocolos de seguridad y resguardo establecidos para ello. Más allá de lo que establece la Ley en la materia, en México se ha mantenido un discurso en el que las dependencias del sector seguridad nacional se manifiestan a favor de la transparencia y el acceso a la información.

En la consulta a expertos en materia de producción de inteligencia en México realizada el 13 y 14 de marzo de 2001, el entonces director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) señaló que uno de los objetivos de esa reunión era atender la instrucción del Presidente respecto a “efectuar un ejercicio de evaluación con el propósito de dotar de transparencia del CISEN” y señaló que las tareas de inteligencia “deberán ajustarse a los tiempos de transición democrática, apegarse al marco legal, privilegiar el interés público, garantizar los derechos individuales y desarrollarse en condiciones éticas” (Medina 2001).

3 Las instituciones contempladas en el artículo 64º son las siguientes: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia; el Centro Federal de Protección a Personas; las Divisiones de Inteligencia e Investigación de la Policía Federal; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada; la Unidad de Inteligencia Financiera; el Estado Mayor Presidencial; el Estado Mayor de la Defensa Nacional; el Estado Mayor General de la Armada; la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica y la del Instituto Federal de Telecomunicaciones o bien, las unidades administrativas que los sustituyan.

Recientemente, en el 4º Informe de Labores de la Secretaría de la Defensa Nacional se sostiene que a través de la Unidad de Transparencia se llevan a cabo acciones para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y protección de datos personales de la ciudadanía:

Se promueve la cultura de la transparencia y rendición de cuentas mediante conferencias, cursos y talleres impartidos en cada área administrativa responsable de atender las solicitudes de acceso a la información y protección de datos, y; se privilegia la transparencia proactiva, trabajando en la identificación de información socialmente útil o focalizada para su publicación en el portal institucional (SEDENA 2016).

Acompañando al discurso, hay una contraparte ciudadana que demanda más información de estas instancias, de tal manera que del 1 de septiembre de 2015 al 31 de agosto de 2016 la Secretaría de la Defensa Nacional registró un total de 2.189 solicitudes de información y “103 recursos de revisión por quienes consideraron que sus requerimientos de información no fueron totalmente satisfechos, lo cual representa el 5,1% del total” (SEDENA 2016). Pero más allá del discurso y de las cantidades de solicitudes, se requiere evaluar la calidad del acceso a la información en materia de seguridad nacional, ya que como ocurre en otras latitudes muchas veces la lectura de documentos obtenidos por estos medios es de “una redacción no muy afortunada” y la censura de texto “hacen la lectura difícil y apremiosa”⁴

⁴ Manuel Coma, refiere un “documento de 511 páginas llenas de tachaduras por razones de seguridad, obra de la misma inteligencia que es tan duramente criticada en el documento. Lo censurado equivalía inicialmente a casi un cincuenta por ciento del texto, pero tras un tira y afloja se quedó en lo que palabra a palabra dice la Comisión, que representa

(Coma 2004, 118). Esta es la razón principal que da sentido a este artículo. En concreto, se trata de conocer la calidad la información en materia de inteligencia militar brindada a los ciudadanos a través de los mecanismos de acceso a la información.

La inteligencia militar en México

En México, el artículo 29º de la Ley de Seguridad Nacional define la inteligencia como “el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional”. En este mismo sentido, el artículo 31º de la Ley sostiene que “al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos”.

En la Ley de Seguridad Nacional se refiere de manera específica a la inteligencia para la Seguridad Nacional. Sin embargo, el CISEN sostiene que hay diferentes enfoques de inteligencia y que en “el ámbito del Sistema de Seguridad Nacional, la información de inteligencia se puede clasificar en inteligencia militar, inteligencia criminal y para la prevención del delito, inteligencia para la seguridad interior e inteligencia estratégica”.⁵ En este contexto, el CISEN sostiene que la inteligencia militar “tiene como propósito aportar

el 16% de lo escrito. Nada de lo que a fin de cuentas consiguió salir a la superficie parece justificar las cautelas iniciales. Como dato curioso, la totalidad de los encabezamientos y pies de página están suprimidos”.

⁵ Consultado en el portal del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

información especializada para la defensa de la nación que permita contar con una ventaja en el diseño de la estrategia y las operaciones militares”.⁶ Si bien el concepto de inteligencia militar “no es, ciertamente igual en todos los países del mundo” (Ugarte 1995), la definición mexicana se encuentra en concordancia con otras definiciones de inteligencia militar.

La Escuela Superior de Guerra Naval del Perú, refiere que la inteligencia militar se ocupa de siguientes aspectos: organización de las fuerzas armadas, comando y control, etc.; dispositivos; doctrinas, estrategias y tácticas; operaciones; material bélico y armamento; instalaciones; formación profesional, ciencia y tecnología (Llop, Martínez y Valeriano 2013). Por su parte, la inteligencia militar en Europa occidental “incluye la obtención de información y la elaboración de inteligencia con relación a las capacidades, vulnerabilidades, y probables cursos de acción de los países extranjeros de interés para la Defensa” (Ugarte 1995). Como se observa, las definiciones de inteligencia militar son diferentes entre sí, pero contienen determinados puntos de coincidencia respecto a la defensa de la nación a través de recursos militares. Al respecto, Keegan (2012, 12) sostiene que “los servicios de inteligencia de todos los estados surgieron para impedir que el enemigo obtuviese una ventaja militar, y a la vez para alcanzar una ventaja propia. En tiempo de paz los servicios de inteligencia no hacen otra cosa que mantenerse. En caso de guerra se supone que garantizan la victoria”.

En México, la inteligencia militar está enfocada en “el diseño de la estrategia y las operaciones militares” (CISEN 2017) en tiempos

de paz. En concordancia, el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018 refiere la existencia de un Sistema de Inteligencia Militar. De manera específica, este Programa Sectorial señala que conducirá sus actividades en forma organizada y

contribuirá a preservar la integridad, estabilidad, independencia y soberanía del Estado mexicano, a fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar, coadyuvando al fortalecimiento de la identidad nacional y proporcionando apoyo a la población civil en casos de desastre de forma eficiente y eficaz; de conformidad con las atribuciones que tiene la Secretaría de la Defensa Nacional.

Define además que “la acción del Sistema de Inteligencia Militar contribuye a identificar amenazas y riesgos de carácter nacional e internacional que atenten en contra de los objetivos nacionales”. El diagnóstico del Programa Sectorial enfatiza la necesidad de “impulsar la creación de mecanismos jurídicos para fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar, para integrarlo con otras instancias de seguridad de la Administración Pública Federal, y promover una Ley de Inteligencia del Estado Mexicano, que tenga plena armonía con la legislación vigente”. Señala que se debe “fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar con recursos humanos en la cantidad y con la calidad suficiente, así como contar con la infraestructura y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que permitan materializar cada fase del ciclo de la información de manera ágil y segura”. Propone que “como parte del desarrollo de la estructura organizacional, y con el fin de fomentar el sentido de pertenencia e identidad con el propio Sistema de Inteligencia Militar, se requiere impulsar la definición de una ruta profesional, en la que se considere

⁶ Consultado en el portal del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Tabla 1. Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018. Líneas de acción del objetivo sectorial fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar.

2.1.1. Fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar, mediante la modernización tecnológica, con objeto de realizar operaciones eficaces.
2.1.2. Coordinar con las instancias de inteligencia de la Administración Pública Federal para obtener mejores resultados institucionales.
2.1.3. Crear la especialidad de inteligencia militar en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
2.1.4. Coadyuvar a promover con instancias del Gobierno Federal una Doctrina de Inteligencia para unificar procedimientos de instancias de Seguridad Nacional.
2.1.5. Promover mecanismos de intercambio de información con organismos de inteligencia nacionales y países amigos, para lograr eficacia en los resultados.
2.1.6. Fortalecer el desarrollo de la infraestructura de inteligencia, con sistemas y medios tecnológicos modernos, para un eficiente procesamiento de datos.
2.1.7. Fortalecer la Escuela Militar de Inteligencia, la capacitación y adiestramiento del personal militar en materia de inteligencia, contrainteligencia y ciberespacio.
2.1.8. Fortalecer las capacidades del Sistema Integral de Vigilancia Aérea en apoyo de las operaciones militares.
2.1.9. Fortalecer el Sistema de Inteligencia militar implementando un enlace de datos táctico para intercambio de información en tiempo real.
2.1.10. Impulsar el desarrollo de la cuarta dimensión de operaciones denominada "ciberespacio", con recursos humanos, materiales y tecnológicos.

Fuente: Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018.

la creación de la Especialidad de Inteligencia Militar en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, dándole sustento jurídico en la propia Ley Orgánica”.

Uno de los objetivos sectoriales del Programa es fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar, para ello se plantea como estrategia “mejorar la organización, infraestructura tecnológica, capacitación de los recursos humanos y la coordinación interinstitucional” y presenta 10 líneas de acción (tabla 1).

Por su parte, el Programa Nacional para la Seguridad Nacional establece como una línea de acción: “Fortalecer el marco institucional, financiero y jurídico de las instancias de inteligencia militar”,⁷ sin embargo, esta es la única

ocasión en la que hace alusión al concepto. Asimismo, no da mayor referencia respecto a los mecanismos para fortalecer a las instancias de inteligencia militar. Como se advierte, tanto en el Programa Nacional para la Seguridad Nacional, como en el Programa Sectorial de Defensa Nacional se contemplan objetivos, estrategias y líneas de acción orientados a la inteligencia militar, e incluso para fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar. No obstante, no existe una estructura orgánica que se oriente de manera exclusiva a estos fines.

Al respecto, es pertinente mencionar que el artículo 18º del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, refiere que corresponden al Estado Mayor, entre otras, la

7 Programa Nacional para la Seguridad Nacional 2009-2012. Objetivo 1. Fortalecer estructuralmente al Sistema de Seguridad Nacional. Línea Estratégica 1.1 Impulsar el in-

cremento de las capacidades de las instancias de Seguridad Nacional

atribución de Controlar los Servicios Generales del Estado Mayor y de inteligencia militar. Sin embargo, no es posible ubicar una estructura orgánica destinada de manera específica a realizar tareas de inteligencia militar al interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.⁸ Otro aspecto relevante respecto a la inteligencia militar en México es que los ámbitos de competencia no son claros. La Ley de Seguridad Nacional no hace una sola referencia a la inteligencia militar, y aún y cuando existen objetivos, estrategias y líneas de acción en la materia, en distintos Programas Sectoriales, existen vacíos como la ausencia de una estructura orgánica que ha sido referida.

En relación a esto, destaca la consulta a expertos en materia de producción de inteligencia en México, en la que se sostuvo que una institución de inteligencia como el CISEN “debería proporcionar información privilegiada exclusiva del estado para la toma de decisiones”, y en este marco, se planteó “definir los ámbitos de competencia del órgano de inteligencia del Estado para diferenciar sus funciones y atribuciones con respecto a otros organismos de inteligencia militar o criminal” (Medina 2001). Sin embargo, en la práctica esto no ha sido materializado y en México prevalecen vacíos. Este tipo de vacíos son los que hacen relevante el acceso a la información por parte de los ciudadanos.

⁸ En respuesta a una solicitud de acceso a la información (0000700032913) realizada en marzo de 2013 respecto a la sección o unidad encargada de generar “inteligencia militar” se sostiene enfáticamente que la Secretaría “genera información de combate que es la que obtienen los mandos y sus tropas en campaña” sin embargo, afirman que la dependencia “carece dentro de su estructura orgánica con un área que atienda el asunto” en referencia. Incluso se sugiere al peticionario que dirija su solicitud al CISEN entre cuyas atribuciones se encuentra la de “operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyen a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho”.

Inteligencia militar y acceso a la información

Hasta ahora se ha analizado que el papel de las Fuerzas Armadas en América Latina y en México ha cambiado, que las instituciones de seguridad nacional y de inteligencia militar están sujetas al marco jurídico en materia de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información (con sus excepciones). Asimismo, se ha revisado que en México se define un Sistema de Inteligencia Militar, y que incluso se precisan objetivos, estrategias y líneas de acción en la materia en distintos Programas Sectoriales. No obstante lo anteriormente esbozado, es complejo dar seguimiento a la inteligencia militar en México por lo que el derecho al acceso a la información se convierte en una herramienta fundamental.

A continuación se presentan los resultados de la investigación que analiza los contenidos de las solicitudes de acceso a la información en materia de inteligencia militar en México. Entre las interrogantes que orientan esta investigación se encuentran las siguientes: ¿Qué tipo de información demandan los ciudadanos sobre inteligencia militar a través de los mecanismos de acceso a la información? y ¿cuál es la respuesta de las dependencias de seguridad nacional ante esta demanda de información respecto a la inteligencia militar?

Metodología

La principal fuente de información de esta investigación son las solicitudes de acceso a la información registradas en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) a través del Buscador de Solicitudes de Infor-

mación (ZOOM) del INFOMEX que se define como “una herramienta de búsqueda de las solicitudes de información que se han formulado al Gobierno Federal, de las respuestas que se han proporcionado, y de las resoluciones que el INAI emite ante las inconformidades de los ciudadanos respecto a las respuestas que obtienen, además de los estudios y opiniones que apoyan dichas resoluciones” (INAI 2017). La metodología de análisis es cualitativa y consistió en la búsqueda, sistematización y análisis documental de la información pública disponible.

El buscador de solicitudes permite hacer diferentes tipos de búsquedas, por diferentes tipos de fuentes (solicitudes de información, recursos de revisión, estudios y opiniones), así como permite tipos de búsqueda de cualquier palabra, de frases exactas e incluso tiene una búsqueda avanzada por folio de solicitud, dependencia, etc. La búsqueda de solicitudes de información se realizó con la frase exacta “inteligencia militar” y arrojó un total de 73 solicitudes que se sistematizaron para su siguiente análisis.

Posteriormente, se procedió a la sistematización en una base de datos que permitiera identificar entre otros aspectos: la fecha, el folio, la dependencia a la que el ciudadano solicitó la información y desde luego el contenido de la solicitud de información y la respuesta. Derivado de esta sistematización se encontró que varias de las solicitudes presentadas por el buscador correspondían a una misma solicitud de información, así como también se halló que otras no estaban completamente relacionadas con el concepto de “inteligencia militar” por lo que fueron descartadas. Finalmente, la base de datos se integró con un total de 27 solicitudes de información registradas entre el periodo comprendido entre el 24 de

junio de 2003 y el 8 de diciembre de 2016. De estas solicitudes el 81% fueron dirigidas a la Secretaría de la Defensa Nacional,⁹ el 11% al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el 4% a la Policía Federal (PF) y el 4% al Archivo General de la Nación (AGN) como se muestra en el gráfico 1.

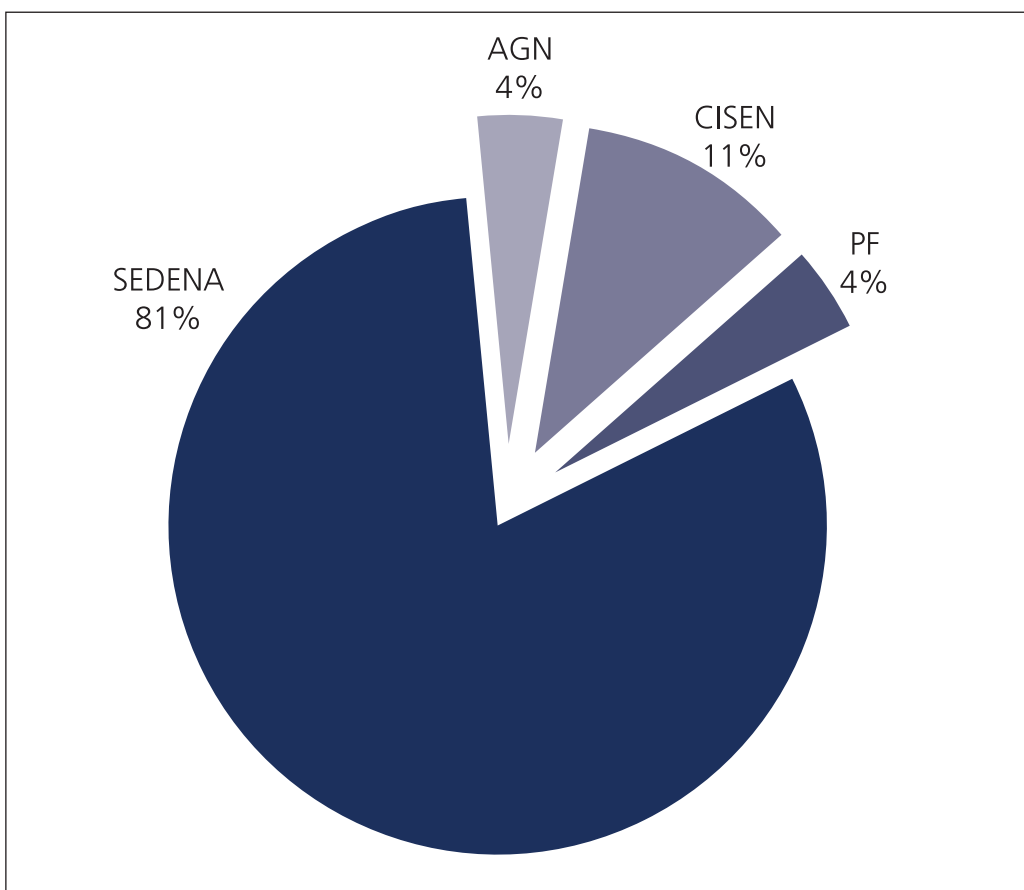
El análisis de contenido se realizó a partir de los principales hallazgos y de los distintos tipos de solicitudes que fueron identificados y que son clasificados de la siguiente manera: consultas sobre servidores públicos y áreas de inteligencia militar, peticiones de información sobre casos específicos, referencias sobre acontecimientos o personajes históricos, solicitudes de información sobre *software* o tecnología de inteligencia militar y petición de productos específicos generados en áreas de inteligencia militar. Además, se analizan las respuestas por parte de las dependencias para evaluar cualitativamente la calidad de la información.

Resultados y discusión

Uno de los primeros datos a destacar en esta investigación, es que el acceso a la información que se realiza en materia de inteligencia militar es limitado. Tomando en consideración que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) es la que registró mayor número de solicitudes en la materia, en una base de datos de más de 6.000 solicitudes de acceso a la información realizadas, únicamente, se registró la existencia de 22 solicitudes de esta naturaleza en un periodo de 13 años (2003-

⁹ Todas las solicitudes de acceso a la información atendidas por la Unidad de Enlace de la Secretaría de la Defensa Nacional de junio de 2003 a marzo de 2014 pueden ser consultadas en el portal de la dependencia denominado: “Preguntas frecuentes de Transparencia y Rendición de cuentas”.

Gráfico 1. Dependencias del Gobierno Federal a las que solicitaron información sobre “Inteligencia Militar”.



Fuente: Elaboración propia con información del Buscador de Solicitudes de Información (ZOOM) del INFOMEX.

2016). Lo anterior representa menos del 1% del total.

Es probable que en el Buscador de Solicitudes de Información (ZOOM) del INFOMEX haya un subregistro de información y por lo tanto únicamente sea asequible acceder a las solicitudes en comento. Sin embargo, también hay cabida a la hipótesis de que los ciudadanos se abstienen de realizar solicitudes relacionadas a la inteligencia militar porque tienen conocimiento de que la

mayor parte de este tipo de información está reservada y/o clasificada. Esto contrasta con la confianza en las instituciones militares que los ciudadanos han manifestado a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) cuyos resultados muestran mayor confianza en el Ejército que en otras instituciones de seguridad y justicia. Al respecto, destaca que en 2017 el 84,8% declaró sentir “mucho o algo de confianza” en el Ejército mientras

que este porcentaje es de apenas 43,1% para la policía municipal. Esta brecha de confianza, se ha mantenido constante y de manera reiterada coloca al Ejército entre las instituciones con mayores niveles de confianza. No obstante, esta confianza no parece materializarse en el acceso a la información por parte de la ciudadanía hacia las instituciones militares, o cuando menos no en materia de inteligencia militar.

Sin embargo, con la muestra de solicitudes a las que se tuvo acceso en esta investigación se tiene evidencia empírica de los tipos de preguntas que realiza la ciudadanía respecto a la inteligencia militar y ofrece una primera aproximación a este tema en México. Asimismo, puede representar un marco de referencia para investigaciones similares en otros países, principalmente de América Latina cuyos contextos de transparencia, seguridad nacional e inteligencia militar comparten ciertas similitudes. Entre los hallazgos se registra que hay usuarios recurrentes que solicitaron información concerniente a inteligencia militar. Destaca un ciudadano que en ejercicio de su derecho al acceso a la información presentó durante el periodo 2004-2006 un total de 6 solicitudes cuyos contenidos hacen referencia a la inteligencia militar. Tomando en consideración el total de solicitudes en la materia esto representa un alto porcentaje.

Asimismo, sobresale que aún y cuando la mayor parte de las solicitudes (una de cada ocho) se dirigió a la Secretaría de la Defensa Nacional, también se destinaron a otras dependencias como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (en segundo lugar) y la PF y el AGN. Lo que significa que la ciudadanía atribuye funciones de inteligencia militar a diferentes instituciones.

En cuanto a los principales hallazgos de los contenidos y los tipos de solicitudes, se definió la siguiente clasificación:

- Consultas sobre servidores públicos y áreas de inteligencia militar.
- Peticiones de información sobre casos específicos (detenciones, desapariciones, etc.).
- Referencias sobre acontecimientos o personajes históricos.
- Solicitudes de información sobre *software* o tecnología de inteligencia militar.
- Petición de productos específicos (informes, archivos, etc.) generados en áreas de inteligencia militar.

Las consultas sobre servidores públicos y áreas de inteligencia militar y las peticiones de información sobre casos específicos (detenciones, desaparecidos, etc.), son los tipos de solicitudes que se presentaron con mayor frecuencia. En relación al primer tipo, se trata principalmente de servidores públicos adscritos a las instituciones de seguridad nacional, los cuestionamientos se refieren al grado militar y área de adscripción de servidores públicos, así como también se registraron cuestionamientos sobre la ubicación en la estructura orgánica de las áreas de inteligencia militar. Respecto al tipo de peticiones sobre casos específicos, las solicitudes versan sobre personas desaparecidas y que presuntamente fueron puestas disposición de autoridades militares, en la mayoría de los casos incluyen nombres de las personas y fechas de la presunta desaparición, y en algunos casos presentan referencias documentales o hemerográficas.

En cuanto a las solicitudes en las que se piden referencias sobre acontecimientos o personajes históricos, estas tienden presentar

periodos específicos de tiempo, y señalan con precisión el hecho o nombres de las personas en cuestión. Por ejemplo, una de las solicitudes de información realizada en julio de 2008 solicitó expresamente “copia simple de los informes de inteligencia militar realizados por la Secretaría de la Defensa Nacional del 1 de enero de 1968 al 31 de diciembre de 1968, en relación con el movimiento estudiantil de ese año en la Ciudad de México”.¹⁰ La respuesta señala que la solicitud fue turnada a la Dirección General de Archivo e Historia y que

después de realizar una exhaustiva búsqueda en los archivos de esta Secretaría, no se localizó la información que solicita. En el concepto que la documentación relacionada con los movimientos sociales y políticos del pasado, fue remitida al Archivo General de la Nación, mediante acta de transferencia de documentos de fecha 2 de enero de 2002.

Así pues, cuando el peticionario solicitaba expedientes o archivos de inteligencia militar relacionados a un acontecimiento histórico o una época anterior al año 2002, se remitía al Archivo General de la Nación. La respuesta genérica para este tipo de solicitudes es esta: “De conformidad con los artículos 42 y 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta Secretaría no se cuenta con la información que solicita; sin embargo, la de carácter histórico que existió, fue concentrada al Archivo General de la Nación en el mes de enero del 2002”.

En este tenor, es de particular interés el Archivo Histórico Militar de México (AHMM)

10 Durante el año 1968, en México tuvo lugar el movimiento estudiantil que se considera “como uno de los acontecimientos más importantes de México en la segunda mitad del siglo XX, tanto desde la memoria pública como desde la historiografía nacional” (Allier-Montaño 2016).

de la Secretaría de la Defensa Nacional en el que se conservan entre otros archivos los de carácter histórico que bien podrían contener información relativa a la inteligencia militar. De acuerdo con Silva (1988, 128), “la existencia de este archivo es casi un secreto a voces, y esto se debe en gran parte a la poca difusión y publicidad del mismo, así como al desconocimiento de lo que tratan sus fondos documentales. Tal aspecto se acentuó debido a las trabas y trámites administrativos que se imponían a los investigadores, los cuales muchas veces concluían en una rotunda negativa”.

Entre los componentes del AHMM destaca el Archivo Histórico en cuyos expedientes se encuentran “informes sobre conspiraciones, movimientos de fuerzas rebeldes, partes de acciones de guerra, planes políticos, proclamas, periódicos, folletos, hojas impresas, documentos de los facciosos, planos, mapas, decretos, circulares, papeles administrativos de los distintos ministerios de Guerra y Marina” (Silva 1988, 135), entre otros. Por lo que toca a las solicitudes específicas sobre *software* o tecnología de inteligencia militar, destaca la solicitud de información cuya petición alude a tecnología de inteligencia en poder de la SEDENA. La solicitud es la siguiente: “Qué tipo de equipos de tecnología ‘Synthetic Telepathy’ posee esta agencia de inteligencia y cuál es el uso que se le da a estos equipos y donde se localizan. Solicito toda la información que no esté reservada relacionada con lo antes expuesto”. Aun y cuando este tipo de solicitudes numéricamente no son representativas, si son relevantes por que denota que existen peticionarios que ostentan y/o tienen conocimiento respecto a los archivos y documentos solicitados.

Finalmente, se encuentra la petición de productos específicos (informes, archivos,

etc.) generados en áreas de inteligencia militar. Este tipo de solicitudes son las menos comunes, sin embargo, son de particular interés en esta investigación por el tipo de información tan específica que algunos peticionarios solicitan refiriendo nombres de archivos y documentos. La solicitud en comento, se presentó textual de la siguiente manera: “Requiero una copia simple del archivo de inteligencia militar denominado Conejo Intélite, mismo que, a su vez, contiene 12 archivos llamados: Amigo.doc, Bermudez.doc, CSG.doc, implica.doc, implica2.doc, implica3.doc, miami-doc, novolato.doc, ochoa-doc, prepra.doc, rico-u.doc, 12SEP95.doc”.¹¹ Respecto a esta última solicitud de información debe destacarse que fue realizada por el peticionario que anteriormente había sido referido como un usuario recurrente en el tema.

En este tipo de solicitudes también se encuentran las peticiones de informes y expedientes, como es el caso del peticionario que solicitó expedientes de inteligencia militar elaborados por el Estado Mayor de la Secretaría, se le responde que “después de haber realizado una exhaustiva búsqueda en el Estado Mayor de la Defensa Nacional, en esta dependencia del Ejecutivo Federal, no se realizan trabajos de inteligencia” incluso anexan la resolución de inexistencia correspondiente. Lo cual es una contradicción, ya que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional –anteriormente analizado– corresponde al Estado Mayor “controlar los servicios generales de Estado Mayor y de Inteligencia Militar”.

¹¹ Esta solicitud de información fue resuelta mediante un recurso de revisión en el que se determinó que en los archivos de la Secretaría “no existe documentación relacionada con el archivo de inteligencia militar denominado conejo intélite”.

Para cada uno de los diferentes tipos de solicitudes realizadas por la ciudadanía, se tiene respuestas diferenciadas por parte de las unidades de enlace. Sin embargo, destaca que de manera general, se argumentó que la información es reservada o clasificada, se declaró la inexistencia de la información o se refirió a información que está disponible públicamente. En algunos casos cuando se remite al peticionario a la información pública, se le refirió a información que no necesariamente atendía su cuestionamiento.

Uno de los aspectos más controversiales respecto al acceso a la información en materia de seguridad nacional y en particular, asuntos de inteligencia militar, es que las unidades de enlace de las instituciones atienden parcialmente las solicitudes. Por ejemplo, la solicitud presentada en octubre de 2009 al CISEN, en el que el solicitante manifestó lo siguiente: “Me gustaría saber sobre nuestra seguridad nacional, como es posible que haya tanto secuestro y narcotráfico y que nuestras autoridades aún no puedan hacer nada contra esto” la unidad de enlace después de referir los fundamentos legales respecto a las competencias del Órgano Desconcentrado, refiere que “otorga acceso” al Programa de Seguridad Nacional 2009-2012. Si bien el Programa puede dar respuesta parcial al peticionario, la solicitud estaba orientada a conocer acciones más concretas.

En este sentido, algunos peticionarios, conocedores de los derechos contemplados en la Ley argumentaban en su solicitud que no estaban solicitando información que comprometía la seguridad nacional. Por ejemplo, después de enlistar las preguntas, uno de los peticionarios anexó el siguiente párrafo: “Debido a que no estoy solicitando información puntual que involucre temas que competen a la Seguridad Nacional, estas preguntas no entran en

el supuesto de los artículos 13 fracción IV y 18 fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. Este tipo de párrafos introductorios denotan que muy probablemente los usuarios se han enfrentado a la opacidad en algunos temas que no necesariamente implican o comprometen a la seguridad nacional.

En general, las respuestas a este tipo de solicitudes son muy acotadas, por ejemplo, en el caso de la siguiente pregunta realizada a la SEDENA: “¿De qué se encarga específicamente inteligencia militar y si trabajan en conjunto con la policía federal?”. Únicamente, se limitan a responder lo siguiente:

Respuesta al requerimiento 1: “¿De qué se encarga específicamente inteligencia militar” (SIC).

“Definir riesgos y amenazas para coadyuvar al cumplimiento de las misiones del Ejército, Fuerza Aérea Mexicana, de defender la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación y garantizar la seguridad interior; establecidas en el artículo 1o de su Ley Orgánica”.

Respuesta al requerimiento 2: “y si trabajan en conjunto con la policía federal?” (SIC).

“Esta Secretaría dentro del marco y la estructura del funcionamiento del Gabinete de Seguridad establece coordinación interinstitucional con todas las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional, en su respectivo ámbito de competencia”.

No obstante de las respuestas a este tipo de solicitudes, en la base de datos de solicitudes relacionadas con inteligencia militar que se construyó para la presente investigación, únicamente se registraron tres recursos de revisión que en relación al total de solicitudes en la materia, que representa el 11%. En estos recursos de revisión, sobresale uno de

ellos que no fue debidamente testado y se pueden leer con claridad los nombres tanto del recurrente como de los ciudadanos respecto a quienes se solicita la información. Lo anterior implica una violación al derecho a la protección de datos personales. En suma, la calidad de la información proporcionada por las dependencias de seguridad nacional no corresponde a la demanda de información por parte de los ciudadanos en materia de inteligencia militar e incluso –como se encontró evidencia en esta investigación– no tiene del debido cuidado para salvaguardar el derecho a la protección de datos personales de los peticionarios.

Conclusiones

Existen brechas entre la demanda de información en materia de inteligencia militar y la atención a esta demanda por parte de las dependencias de seguridad nacional, que deben acotarse en aras de la transparencia y la rendición de cuentas. Esta es tarea tanto de las instituciones de seguridad nacional como de las encargadas de proteger el derecho al acceso a la información. Ambas deben garantizar que la excepción en materia de transparencia y seguridad nacional no sea un argumento para evadir o simular el cumplimiento, sobre todo cuando evidentemente no se comprometen aspectos que vulneren o pongan en riesgo a la nación.

Aún y cuando la demanda de información en materia de inteligencia militar, es relativamente escasa, los hallazgos de esta investigación, dan cuenta que de manera general las solicitudes por parte de los ciudadanos hacia las dependencias de seguridad nacional no han sido debidamente atendidas, lo cual,

podría estar obstaculizando derecho al acceso a la información. Asimismo, dan muestra del tipo de datos y referencias en los que se centra el interés de los ciudadanos. Desde aspectos como la estructura orgánica o acontecimientos o personajes históricos relacionados a la inteligencia militar que bien podrían estar documentados en la sección Transparencia Focalizada¹² de las dependencias de seguridad nacional o incluso como parte del AGN. Así como también solicitudes que argumentan conocimiento del funcionamiento o productos en materia de inteligencia militar que podrían representar una alerta para el Sistema de Inteligencia Militar.

Coincido en que la información en materia de inteligencia “no se comparte debido a inercias burocráticas” (Fernández 2011, 64) porque como se encontró en esta investigación hay algunas solicitudes de información sobre inteligencia militar, como las que requieren información sobre acontecimientos históricos, que difícilmente causarían algún riesgo a la seguridad nacional. Por el contrario, atender este tipo de solicitudes generaría mayor análisis sobre la inteligencia militar, y a su vez más información para la evaluación y toma de decisiones en el presente. Una de las constantes en materia de inteligencia militar, es que “los informes de inteligencia tienen fecha de caducidad, la información conseguida por los órganos de obtención, pierde su valor con el paso del tiempo” (Prieto 2014, 4). En este sentido, debería haber más apertura para acceder a este tipo de información que como lo ha referido Open Society Foundation

12 Las dependencias del Gobierno Federal incluyen en sus páginas una sección denominada Transparencia Focalizada que incluye “Información proactiva con propósitos específicos, que propician la generación de conocimiento público y contribuye a mejorar la toma de decisiones de los ciudadanos y de las autoridades”.

(2011) “son invaluable para los investigadores y no revelan asuntos confidenciales de las acciones gubernamentales”.

Es necesario que en México haya mayor transparencia en materia de inteligencia, como ha ocurrido en Estados Unidos, donde existe el decreto presidencial sobre clasificación y desclasificación de la información de seguridad nacional (Villanueva 2003) y donde en años pasados se realizaron informes que en general analizaron la calidad de la inteligencia usada, los mecanismos internos de desarrollo y el papel de los gobiernos en su formación (Coma 2004). Solo así, tendremos la capacidad de conocer si en materia de inteligencia se está trabajando adecuadamente.

Esta investigación genera evidencia empírica de la demanda de información de la ciudadanía respecto a la inteligencia militar y ofrece una primera aproximación a este tema en México. Sin embargo, será fundamental continuar con estudios de esta naturaleza que contribuyan a mejorar la calidad del acceso a la información en la materia. En la medida en la que se mejore la calidad del acceso a la información en materia de seguridad nacional e inteligencia militar, se trascenderá a fortalecer la rendición de cuentas que tan relevante es en estos temas.

Bibliografía

- Allier-Montaña, Eugenia. 2016. “Memory and History of Mexico ‘68”. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* (102): 7-25.
- Boils, Guillermo. 1985. “Los militares en México (1965-1985)”. *Revista Mexicana de Sociología* 47 (1): 169-185.

- Cejudo, Guillermo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos, eds. 2014. *La política de transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos*. México: CIDE.
- CISEN (Centro de Investigación y Seguridad Nacional). 2017. “Enfoques de inteligencia”, <http://www.cisen.gob.mx/intQueEs-Tema3.html>.
- Coma, Manuel. 2004. “Fallos de inteligencia y responsabilidades gubernamentales”. *Cuadernos de Pensamiento Político* (4): 117-126.
- Fernández, Antonio. 2011. “2001-2011, la transformación de la inteligencia”. *Política Exterior* 25 (143): 60-70.
- Friedman, Lawrence y Hansen, Victor. 2012. “Secrecy, Transparency, and National Security”. *William Mitchell Law Review* 5 (38).
- Gobierno de la República. 2013. “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”. México: Gobierno de la República.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo. 2010. “Transparencia y seguridad nacional”. *Cuadernos de transparencia* (18): 9-54.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2016. *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID)*. México: Boletín de Prensa.
- _____. 2017. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*. México: Boletín de Prensa.
- INAI. 2017. “ZOOM. Buscador de Solicitudes de Información y Recursos de Revisión”, <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>.
- Keegan, Joohn. 2012. *Inteligencia Militar. Conocer al enemigo, de Napoleón a Al Qaeda*. Madrid: Colección Noema, Turner.
- Koonings, Dirk, y Kees Kruijty. 2002. “Fuerzas Armadas y política en América Latina: Perspectivas futuras”. *Iberoamericana* 2 (8): 7-22.
- Llop, Santiago, Luis Martínez y Fernando Valeriano. 2013. “Apuntes de inteligencia básica”, <http://virtual.esup.edu.pe/bitstream/ESUP/33/1/Apuntes%20Estrategia%20Naval.pdf>.
- Machillanda, José. 2005. “La remilitarización de la seguridad en América Latina”. *Nueva Sociedad* 198: 130-144.
- Medina, Eduardo. 2001. “Relatoría de la consulta a expertos en materia de producción de inteligencia en México”, consulta realizada el 13 y 14 de marzo de 2001, México.
- Ley de Seguridad Nacional (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005), <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015), http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015.
- Pérez, Palmira. 1976. “Los Militares en México. Bibliografía Introductoria”. *Revista Mexicana de Sociología* 38 (2): 453-490.
- Prieto del Val, Tomás Fernando. 2014. *La inteligencia militar, una constante histórica*. España: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2008).
- Silva, Héctor. 1988. “El Archivo Histórico Militar de México”. *Historia Mexicana* 38 (1):127-141.

- Open Society Foundation. 2011. "National security transparency and accountability. A guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector", <http://www.transparency-initiative.org/archive/wp-content/uploads/2011/09/14-National-security1.pdf>.
- SEDENA. 2013. Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 2013
- _____. 2016. 4º Informe de Labores de la Secretaría de la Defensa Nacional 2015-2016. Publicado el 1º de septiembre de 2016.
- _____. 2017. "Preguntas frecuentes de Transparencia y Rendición de cuentas. ¿Qué información ha otorgado esta Secretaría?", <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/preguntas-frecuentes-de-transparencia-y-rendicion-de-cuentas>.
- Ugarte, José. Manuel. 1995. "Inteligencia y democracia". *Nueva Sociedad* 138: 158-171.
- Villanueva, Ernesto. 2003. *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1156/4.pdf>.