

LA TRANSPARENTE MANERA DE NEGAR INFORMACIÓN

Javier Treviño Rangel

Hasta ahora, los estudios sobre transparencia en México suelen concluir que ésta es el ‘paso crucial en la transición a la democracia’ y que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) significa ‘el fin’ de la ‘cultura del secreto oficial’. Ignoran que en la ‘era de la transparencia’ persiste el ocultamiento de información pública, apuntalado por las normas que regulan el acceso a la información. Este artículo explora cómo las dependencias reproducen la ‘cultura del secreto oficial’ sin violar la ley de transparencia; analiza cómo un gobierno democrático ‘le da la vuelta’ a las reglas de acceso a la información creadas por él mismo.

Un caso paradigmático es el de las instituciones implicadas en la ‘transparencia del pasado’, la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp) y el Archivo General de la Nación (AGN), ya que regulan la transparencia en dos sentidos: por un lado, el derecho a saber sobre el pasado; por el otro, la información sobre su actual administración.¹ Buena parte de lo que aquí se dice proviene de mi experiencia personal durante investigaciones sobre el control político del pasado en México.

El contexto: el deseo de saber

Bajo la influencia del movimiento de derechos humanos ha surgido cierto consenso en torno a que ‘saber’ es un derecho y también una obligación, con los cuales se busca consolidar un sistema democrático. En México el despliegue de la transparencia del “gobierno del cambio” no sólo estaba orientado hacia el presente (y el futuro), sino hacia un pasado del que pretendía diferenciarse. La transparencia parecía ser una señal de que los nuevos “líderes estaban listos para cambiar el modo de gobernar al país”.²

Para cumplir con el discurso de la transparencia, el presidente Fox creó una fiscalía “especial” para investigar los crímenes de estado ocurridos durante regímenes previos y así se desclasificaron 80 millones de documentos que fueron “transferidos” al AGN. Estos

¹ Transparencia del pasado se refiere al discurso y a las instituciones desplegadas por el gobierno de Vicente Fox para conocer la verdad de los abusos cometidos por el régimen previo.

² Human Rights Watch, *Mexico. Lost in Transition. Bold ambitions, Limited Results for Human Rights under Fox*, 2006. Disponible en <http://hrw.org/reports/2006/mexico0506>

avances serían apuntalados por el impacto positivo de la LFTAIPG y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Al finalizar el sexenio los avances son desiguales: la aplicación de las leyes de acceso a la información ha dependido de la voluntad política de las dependencias.

El primer logro de la transparencia del pasado: la opacidad

Para fortalecer la transición a la democracia, Fox se comprometió a promover y respetar el derecho a saber sobre lo ocurrido durante la era *priísta*. No obstante, pareciera que las dependencias para transparentar el pasado vigilan y mantienen la ‘cultura del secreto oficial’.

90 por ciento de la información que la Femospp utiliza para la construcción de sus casos proviene de archivos. De ahí que la relación entre la Fiscalía y el AGN sea tan estrecha. Ambas son entidades federales, por lo que la LFTAIPG se les aplica y el IFAI está facultado para supervisar sus acciones. Sin embargo, la LFTAIPG y las interpretaciones del IFAI han sido visiblemente ignoradas por ellas.³

El artículo 14 de la LFTAIPG estipula que la información sobre violaciones “graves” de derechos humanos o crímenes de lesa humanidad no puede clasificarse como “reservada”. Pese a esto, el AGN ha hecho inaccesible esta información, con el argumento (también legal) de que durante las investigaciones de la Fiscalía no puede hacerse público nada que perjudique “las estrategias procesales en procesos judiciales”. Hay cerca de 300 archivos “reservados”.

Se niega también información cuando los documentos contienen datos personales, cuya difusión prohíbe la LFTAIPG, salvo que haya “mediado el consentimiento expreso” y por escrito de los individuos a quienes haga referencia la información. En el ámbito de la transparencia del pasado esto es imposible, dado que se trata de información sobre muertos o *desaparecidos*.

Finalmente, aunque la LFTAIPG establece la necesidad de que el AGN organice los archivos para poner a disposición del público una ‘guía simple’ de sus sistemas de clasificación,

³ Sobre el desempeño del AGN, véase: Doyle, Kate, “Forgetting is not justice”, *World Policy Journal*, 61-72, 2003; Doyle, Kate, “Una verdad en construcción”, *Proceso* 1545: 52-53; y Aguayo, Sergio y Javier Treviño, “Neither truth nor justice: Mexico’s de facto amnesty”, *Latin American Perspectives* 33 (2): 56-68.

la mitad de ellos no está indexada.⁴ Hay algunos archivos organizados, pero su consulta depende de la decisión discrecional del AGN. Hay veces que los antiguos custodios del ‘secreto oficial’ son ahora quienes controlan su transparencia: los archivos de la extinta Dirección Federal de Seguridad son controlados por quien fuera su archivista durante 30 años.

Manual de opacidad: ocultar información conforme a la ley

Posiblemente nunca se sabrá si el opaco control del pasado se debe a problemas ‘técnicos’ en el acceso a información histórica o si las limitaciones fueron preconcebidas por el gobierno.⁵ Sin embargo, estas instituciones no sólo ocultan el pasado, sino la información pública actual sobre sí mismas, y lo hacen conforme a la ley. La negación oficial, y legal, de la información podría clasificarse de tres maneras:⁶

- a. La negación *literal*, cuando se oculta información afirmando que algo no es cierto o nunca pasó: “no se encuentra dentro de nuestras atribuciones el control de los Programas que manejó la Femospa por tener autonomía técnica”. “Esta unidad administrativa no cuenta en sus archivos con un documento con la información solicitada”.
- b. La negación *implicatoria*, en que se oculta abiertamente la información: “El comité de información lamenta mucho no atender la petición de información porque se encuentra clasificada como confidencial”. “El solicitante no acredita que tenga el consentimiento expreso y por escrito de los titulares de la información”.
- c. La negación *interpretativa* en que no se oculta abiertamente la información, pero se reinterpreta la solicitud de tal manera que la respuesta es equívoca; o bien, puesto que la información solicitada es incómoda, las dependencias responden con una mentira: “El recurrente pretende confundir al H. Pleno del IFAI”. “Si

⁴ Human Rights Watch, *op. cit.*

⁵ Es posible que el gobierno (que no fue del todo democrático) creara estas instituciones para simular su supuesta disposición a la rendición de cuentas, sin dar lugar a cambios de comportamiento; o que, en su desarrollo, las instituciones adquiriesen vida propia, produciendo efectos distintos a los esperados. Con respecto a lo primero véase: Moreno, Erika *et al.* “The accountability deficit in Latin America”, en: Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press, 2003. Con respecto a lo segundo véase P. Pierson, “The limits of design: explaining institutional origins and change”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(4): 475-499.

⁶ Hasta ahora, el estudio más completo que se ha hecho con relación a estos tres tipos de negación es Cohen, Stanley *States of Denial. Knowing About Atrocities and Suffering*. London: Polity Press, 2005.

lo que desea el solicitante es saber cuánto ha gastado la Femosp, debe ser materia de otra solicitud”.⁷

Las negaciones *literales* o *implicatorias* pueden ser fácilmente revocadas si se prueba que son improcedentes. No ocurre así con las negaciones *interpretativas*, pues resulta difícil demostrar la falsedad de hechos presentados como ‘verdades oficiales’.

Por ejemplo, ante las críticas sobre su desempeño, la Fiscalía se defendía argumentando un presupuesto escaso. La excusa fue creída y publicitada por periodistas e investigadores. *Human Rights Watch* recomendó que el gobierno otorgara mayores recursos a la Femosp, para que pudiera cumplir con su trabajo.⁸ A partir de enero de 2006, solicité siete veces el presupuesto anual y total de la Fiscalía. Según sus respuestas los recursos eran sorprendentemente bajos: 41,872,286 pesos en cinco años. Intuí que su ‘verdad oficial’ era falsa, pero no podía quejarme legalmente, porque la Ley no contempla recursos de revisión cuando la información es ficticia.

Por medio de una ‘filtración’, ilegal, un alto funcionario del gobierno me proporcionó el ‘verdadero’ presupuesto de la Femosp, que era seis veces mayor. Decidí que la Fiscalía debía reconocer oficialmente su presupuesto correcto. Para ello interpusé siete recursos de revisión y solicité información dos veces más, en una *guerra de desgaste* de cinco meses. Al final pude conocer que la Femosp había recibido cerca de 250 millones de pesos. Su desempeño poco tenía que ver con su presupuesto.

La región más transparente

La opacidad de las instituciones encargadas de transparentar el pasado contrasta con el impacto positivo que han tenido la LFTAIPIG y el IFAI. No sólo han contribuido a dar a conocer información pública que anteriormente estaba oculta, sino que han permitido su reconocimiento oficial.⁹

⁷ Todas las anteriores son citas recolectadas durante la lucha por conocer el presupuesto de la Fiscalía. Solicitudes de información: 1700007706; 1700007806; 1700007906; 1700008006; 1700008106; 1700008306; 1700008206; 1700029206; 600034406. Respuestas: DGPDSC/UEAI/0175/2006; DGPDSC/UEAI/0176/2006; DGPDSC/UEAI/0177/2006; DGPDSC/UEAI/0178/2006; DGPDSC/UEAI/0179/2006; DGPDSC/UEAI/0181/2006; DGPDSC/UEAI/0180/2006; DGPDSC/UEAI/0873/2006; 0138/2006. Recursos de revisión: 206/06; 205/06; 207/06; 208/06; 209/06; 210/06; 211/06.

⁸ Human Rights Watch, “Justice in Jeopardy: Why Mexico’s First Real Effort to Address Past Abuses Risks Becoming Its Latest Failure”, Human Rights Watch 15 (4): 1-30, 2003, p. 2, 3, 10-12, 26 y 27.

⁹ Esto es clave en la transparencia del pasado, porque hay solicitantes de información que fueron víctimas de abusos y saben quiénes fueron los represores. Lo que buscan es que la verdad sea establecida oficialmente.

La Fiscalía debió establecer “líneas telefónicas de acceso gratuito”, que permitieran la “comunicación directa del Fiscal con la sociedad”.¹⁰ Era el único instrumento establecido para que las víctimas narraran sus historias, sin las limitaciones que imponen los procesos ministeriales. Sabía que esta *hotline* nunca existió, pero no podía probarlo. Mediante solicitudes de información la Fiscalía tuvo que reconocer que “debido a problemas de índole presupuestal no fue posible contar con la instalación de medios de recepción de información y atención ciudadana, como lo es una línea *especial* de acceso gratuito”.¹¹

La LFTAIPG también ha contribuido a que se revele el manejo inadecuado de recursos o atribuciones, que antes formaban parte del ‘secreto oficial’. En noviembre de 2005 el Fiscal publicó dos desplegados para rebatir un artículo que lo irritó.¹² Con base en la solicitud 0001700066106, pregunté a la Fiscalía el número de desplegados que había publicado anualmente y su costo. Pese a que entregó información incompleta, pude conocer que en un año pagó por lo menos 2,441,709 pesos en 54 desplegados para arremeter contra sus detractores.

Por último, debe reconocerse el trabajo de investigación que realiza el IFAI en los casos que se convierten en quejas. A diferencia de la tradición jurídica mexicana, que centra su atención en la revisión procedimental de un caso, el IFAI realiza simultáneamente una investigación para analizar no sólo si se cumplen o no las formas, sino para revelar si la negativa o inexistencia a una solicitud de información se justifica.¹³

Consideraciones finales y recomendaciones

Es innegable que ha habido avances en el ámbito del derecho a saber; pero éstos también han sido opacados por dependencias que continúan negando el acceso a información pública. Creadas para revelar ‘la verdad’ sobre los abusos cometidos durante el régimen autoritario, la Femosp y el AGN esconden y ocultan información sobre su propia administración.

¹⁰ Acuerdo del presidente de la República por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, Diario Oficial de la Federación, 27 de noviembre de 2001.

¹¹ Solicitudes de información 1700066206 y 1700066306.

¹² Aguayo, Sergio y Treviño, Javier, “Ni verdad ni justicia”, *Proceso* núm. 1515, pp. 50-56.

¹³ Conferencia del Comisionado del IFAI Juan Pablo Guerrero en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 12 de junio de 2006.

Las dependencias han aprendido a negar, de manera legal, la existencia de información y a entregarla incompleta o a falsificarla. De poco servirán los avances en materia legal de la transparencia si las dependencias mantienen viva la ‘cultura del secreto oficial’. Los esfuerzos en este terreno deben enfocarse en evitar que se ‘dé la vuelta’ a la transparencia; en impulsar que el principio de máxima publicidad signifique eso: máxima publicidad. De lo anterior se desprenden algunas recomendaciones.

Sobre la transparencia del pasado: el Poder Ejecutivo y el IFAI deben mejorar el acceso a los archivos del AGN. Para ello, deberán supervisar la catalogación, clasificación e indexación de los archivos en el AGN. Además, es necesario proveer al AGN con mayores recursos y más investigadores calificados dedicados a esa labor. Finalmente, debe dejarse claro en la ley que no puede reservarse información sobre genocidio y crímenes de lesa humanidad bajo ninguna circunstancia.

Sobre la opacidad de las instituciones de la transparencia deben permitirse recursos de revisión cuando se sospeche que la información es falsa o una verdad a medias. Para evitar las *guerras de desgaste* utilizadas por las dependencias, deben recortarse los periodos de tiempo del procedimiento cuando se trate de recursos de revisión. Por último, podría definirse con mayor precisión la “prueba del perjuicio”, para obligar a que se demuestre con nitidez el supuesto daño de divulgar información. Es decir, deben esclarecerse los requisitos para probar que la difusión de un dato causa algún perjuicio.