

Reseñas bibliográficas

VILLANUEVA, Ernesto y VALENZUELA, Karla, *Seguridad, armas de fuego y transparencia. Mito y realidad sobre el derecho de posesión y portación de armas de fuego*, México, Editorial IUS, 2012, 224 pp.

El libro *Seguridad, armas de fuego y transparencia. Mito y realidad sobre el derecho de posesión y portación de armas de fuego*, de Ernesto Villanueva y Karla Valenzuela, en el contexto actual de la seguridad en México se convierte en una lectura obligada que permite con base en datos entrar en un tema que cuando se plantea genera controversia.

El investigador debe ante todo retar los patrones establecidos antes de quedarse en la zona de confort que da lo ya conocido. Si lo que pretende es trascender en el debate de temas controvertidos, de manera directa y con la fortaleza que da el estudio riguroso que no se queda en la mera opinión; que a través de las fuentes históricas, formales e incluso consuetudinarias, permiten sostener puntos de vista teóricos, que obligan al que refute a llevarlo a cabo con el mismo rigor si pretende ser tomado en serio.

Afortunadamente en la creatividad reflexiva sobresale esta obra que ponen en nuestras manos los autores. De entrada se asume la audacia de poner en el centro del debate un tema ríspido en el contexto de violencia que se vive en México. Ahí la fuerza y pertinencia de no dejar de lado esta reflexión en torno a la *Seguridad, armas de fuego y transparencia. Mito y realidad sobre el derecho de posesión y portación de armas de fuego* que da nombre a la obra que presentan.

De manera puntual lo señalan en su introducción al referir que:

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

La revisión de los textos jurídicos que han abordado de manera directa o tangencial este singular derecho previsto en el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos arroja, en buena medida, argumentos interpretativos con una dosis no menor de convicciones principistas de los autores que se ponen de manifiesto al tratar el alcance y significado de lo previsto en el citado artículo constitucional. No obstante, las convicciones de referencia carecen, en el mayor número de los casos, de datos empíricos que abonen o acompañen las valoraciones esgrimidas...

En ese contexto es que con base en referencias teóricas como fuentes bibliográficas clásicas y contemporáneas, se inicia una reflexión que de manera clara, sencilla (pero sin perder por ello la complejidad que encierra) y sobre todo pedagógica con un sistema de presentación de preguntas y respuestas se abocan a sustentar con referencias y datos duros sus argumentos respecto al derecho a la posesión y portación de armas de fuego pasando por sus diferencias conceptuales.

Destaca la minuciosa recolección de datos de diversas fuentes documentales que pasan desde los libros, revistas, periódicos, la Internet y de manera congruente con el tema, a través de solicitudes de acceso a la información pública. Las citas dan cuenta de la fiabilidad de sus fuentes, siendo en el caso mexicano las propias autoridades quienes aportan los elementos que se revisan en el libro con un ejercicio empírico de recopilación de información que permite la ley.

En la referida introducción los autores fijan su postura en los siguientes términos:

El derecho de posesión y portación de armas no se justifica sólo por la compleja situación que vive el país. Sí, empero, esa circunstancia permite que esta temática vuelva a ser parte de una discusión más allá de los espacios de reflexión habituales que ofrece la discusión académica y tenga posibi-

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

lidades de convertirse en parte de la agenda pública. La frágil transparencia, la corrupción endémica y el desafortunado diseño institucional para lograr rendición de cuentas no sólo han ido creando crecientes desencuentros en la relación entre gobernantes y gobernados, sino que ha puesto en riesgo la vida y el patrimonio de las personas.

Es así como desde la primera respuesta a la pregunta: ¿por qué es necesario un debate sobre la portación de armas de fuego en México? Se aportan por lo menos siete razones de peso que a lo largo del desarrollo del libro sustentan con información que permite asumir un punto de vista con argumentos basados en datos duros.

La presentación de la información se hace pedagógicamente al dar respuesta a preguntas que se formulan sin complacencia ni reparo. La lectura fluye y en cada dato aportado confronta las consideraciones previamente establecidas y dan cuenta de la ausencia de su presentación sistemática y consistente en textos de similar naturaleza.

En la conformación de la estructura del texto destaca la subdivisión de temas sin dejar la presentación total en el formato de preguntas y respuestas: el derecho a portar armas de fuego; relación entre armas de fuego y legítima defensa; relación entre armas de fuego, muertes accidentales y suicidios; relación entre seguridad, armas de fuego e índices de violencia y criminalidad; la legislación sobre la posesión y portación de armas de fuego en México desde una perspectiva comparada. Las categorías que las agrupan permiten mostrar los escenarios en los cuales se refuta su uso y ampliación de la garantía en el ejercicio de este derecho. Ahí se da cuenta de un dato relevante y propositivo de esta obra: desvelar con datos los prejuicios sin sustento que limitan la ampliación y la difusión de los contenidos de este derecho. Cada idea se confronta en una ambivalencia de pros y contras en donde finalmente son los resultados de su desarrollo lo que valida la hipótesis

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

que sustentan los autores. Destaca asimismo el manejo de datos técnicos y presentaciones de gráficas e índices que permiten identificar los alcances de las categorías.

En la siguiente modalidad de presentación de información se muestra en formato de tabla la legislación extranjera que regula la materia; se analizan los casos de Canadá, Reino Unido, Estados Unidos, Francia y Australia. En la selección de los países destaca la divergencia de sistema jurídico que no es óbice para encontrar diferencias sustanciales en cuanto a la regulación que en materia de portación y/o posesión de armas se refiere. No es de extrañar las semejanzas en la regulación latinoamericana en los casos de: Colombia, Perú, Nicaragua, Paraguay, Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador, Argentina, Chile, Ecuador y México. Otro aporte sustancial al condensar una muestra significativa de los alcances de la regulación que se tiene en estos países.

Cierra el análisis con la congruencia de toda obra que se plantea desde un plano crítico al señalar las conclusiones y propuestas para la regulación de la posesión y portación de armas de fuego. Se plasman en diez reflexiones que aportan desde la óptica de los autores el manejo que se debe dar ya no sólo el análisis sino la implementación que haga eficaz el ejercicio de este derecho, esta parte se convierte en el aspecto propositivo de la obra.

Es de señalar el rescate histórico que del desarrollo del artículo 10 constitucional se hace en el anexo del trabajo, que van desde los bandos hasta los diarios de debates, un insumo fundamental en la reflexión contemporánea; no es gratuita la expresión del “espíritu de la ley” que marcan los referidos debates que dan sentido al contenido normativo.

Con esta breve reseña del valioso aporte que realizan los autores no me queda más que invitar al lector a ser osado y acercarse con visión crítica a lo que se presenta

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

en este texto, eso sí, sin negarse a asumir un punto de vista sustentado al terminar de leerlo a la luz de los datos que en él se presentan.

Perla GÓMEZ GALLARDO

GUERRA FORD, Óscar M., *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, 88 pp.

De dientes para afuera, ningún gobernante o candidato se atreve a hablar en contra del derecho de acceso a la información pública. Todos prometen que velan o velarán por la máxima transparencia en el ejercicio de la función pública que tienen encomendada. Pero la realidad demuestra que ese compromiso es más teórico que real.

Hace casi 10 años que fue expedida la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y casi cuatro de que fue reformada la Constitución para establecer las bases generales a partir de las cuales toda persona puede consultar los documentos públicos. No cabe duda de que ha habido avances importantes en este tiempo, pero todavía falta mucho por hacer.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM acaba de publicar un breve pero sustancioso ensayo del comisionado presidente del Instituto de Transparencia del Distrito Federal, Óscar Guerra Ford, en el que se nos presenta una radiografía del derecho de acceso a la información llena de luces y sombras. Vale la pena retomar algunos de los datos más significativos, todos ellos públicos pero escasamente conocidos.

El tema de la transparencia toma un segundo y más poderoso aire a partir de la reforma constitucional de 2007.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Dicha reforma, a la par de establecer nuevas reglas del juego, preveía que todas las leyes en materia de transparencia fueran renovadas. Hasta finales de 2011, la Federación todavía no ha hecho su tarea. Como en tantos otros casos que hemos visto a lo largo de los últimos años, también en materia de acceso a la información nuestros legisladores federales decidieron violar las reglas constitucionales que ellos mismos crearon.

La reforma de 2007 es muy importante, ya que nos suministra un “piso mínimo” compartido para que el derecho de acceso a la información pública gubernamental se pueda ejercer bajo condiciones similares a todo lo largo y ancho del territorio nacional. Antes de esa reforma, la regulación del derecho en las leyes de transparencia era muy disímbola, según lo ilustra Guerra Ford en su ensayo. En Campeche para poder pedir información pública se debía acreditar primero la nacionalidad. En Quintana Roo se exigía ser ciudadano del estado. En Baja California, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas se tenía que acompañar la solicitud de información con una copia de alguna identificación oficial del solicitante, con lo que se inhibía fuertemente el ejercicio del derecho. En varias entidades federativas no existía un órgano garante, encargado de vigilar que se cumpliera con el derecho por parte de las autoridades (era el caso de Aguascalientes, Jalisco, Tamaulipas, Veracruz, Baja California, Hidalgo, Oaxaca y Tlaxcala).

Dicha reforma también nos permitió avanzar en varios puntos concretos. Por ejemplo, a partir de entonces todas las leyes de transparencia consagran el principio de máxima publicidad o máxima apertura de la información. Guerra Ford nos recuerda que, antes de la reforma de 2007, muchas leyes de transparencia más bien parecían “leyes de máxima reserva”, porque era más lo que protegían que lo que permitían conocer.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Además, casi todas las leyes posteriores a 2007 establecen algún tipo de regulación para tutelar adecuadamente los datos personales e incluso en cuatro entidades federativas tenemos leyes específicas en la materia (Colima, Distrito Federal, Guanajuato y Oaxaca). Solamente en Baja California Sur, Querétaro y Sonora no hay ninguna prevención legislativa para proteger los datos personales de sus habitantes.

Un aspecto que hace falta reforzar es el referido a los archivos públicos. Sólo cuando se cuenta con archivos públicos bien ordenados y sistematizados, preferentemente con tratamiento documental informatizado, es que se puede acceder con velocidad y certeza a los documentos bajo resguardo del Estado. Aunque existen leyes relativas a los archivos en 16 entidades federativas, todavía hay cuatro que no cuentan con ningún tipo de previsión legislativa al respecto (Baja California, Chihuahua, Estado de México y Sinaloa).

Lo ideal que es que vayan de la mano y coexistan los tres tipos de leyes que permiten un ejercicio pleno del llamado “derecho a saber” o “derecho a la verdad”: una ley de transparencia y acceso a la información pública, una ley de protección de datos personales y una ley de archivos. Esas tres columnas legislativas, cuando existen, permiten no solamente dotar de capacidad jurídica a los particulares para enterarse de lo que hacen sus autoridades, sino que también son útiles para ordenar procedimientos y detallar responsabilidades de los funcionarios, lo cual es indispensable para que podamos hablar de una adecuada rendición de cuentas.

La reforma constitucional de 2007 puso especial énfasis en establecer las bases para que el acceso a la información fuera veloz y para que los órganos encargados de vigilar su cumplimiento tuvieran un alto nivel de auto-

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

nomía. La realidad, sin embargo, está bien lejos de esos propósitos.

En el ensayo de Guerra Ford encontramos evidencia ofrecida por el autor con fundamento en las distintas legislaciones aplicables, que nos permite afirmar que a nivel federal una persona puede llegar a esperar 50 días antes de que le entreguen la información pública que le interesa. Pero si la autoridad le niega la información y se tiene que interponer un recurso de revisión correspondiente ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), entonces el tener acceso a la información le llevará otros 105 días. Es decir, pueden pasar más de cinco meses antes de que pueda ver el documento que está solicitando. De esa manera no puede decirse que estemos ante un procedimiento expedito, tal como lo ordena nuestra carta magna. Más bien todo lo contrario.

A nivel local los plazos son más breves. En Chihuahua los plazos de acceso suman 20 días; 18 se toman en Sinaloa y 10 en Jalisco. Los plazos más largos en las entidades federativas están en Baja California y Querétaro, con 40 días en cada caso. A esas entidades federativas le siguen muy de cerca Yucatán, Zacatecas, Guerrero, Nayarit o Oaxaca, en donde obtener una respuesta puede tomar al menos 35 días.

En 27 entidades federativas se cuenta con un órgano especializado y autónomo, encargado de velar por el derecho de acceso a la información. Pero de ellas, solamente en 13 la autonomía está asegurada a nivel constitucional, mientras que en los demás —14 casos— la autonomía apenas tiene fundamento en una ley, lo cual la hace vulnerable frente a posibles ocurrencias de los legisladores de turno.

En Chiapas, Colima, Guanajuato, Zacatecas y en la Federación no se cuenta con órganos autónomos, capaces de hacer valer el derecho a la información frente a todos

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

los poderes, sino que se trata de organismos descentralizados, los cuales se ubican dentro de la estructura del Poder Ejecutivo. En Sonora el órgano garante local depende del Congreso.

Aunque en todas las entidades federativas y en la Federación los nombramientos de quienes integran los órganos garantes le corresponde al Congreso, lo cierto es que en el 42% de los casos la propuesta la hace exclusivamente el titular del Poder Ejecutivo. Nayarit y Guanajuato tienen mecanismos de nombramiento distintos, en los que la decisión final no le corresponde al Congreso. En el caso federal el Senado tiene la extraña facultad de “objetar” el nombramiento que hace el presidente de la República; si dicha objeción no se produce, se entiende que el nombramiento puede prosperar.

Los órganos locales garantes del derecho a la información durante 2011 ejercieron en su conjunto 628 millones de pesos. El órgano garante federal (el IFAI) tuvo un presupuesto de 504 millones. A nivel local el presupuesto de los órganos garantes representa apenas el 0.6% del total de los respectivos presupuestos, aunque llega a niveles irrisorios en estados como Michoacán, Puebla, Chiapas y Guerrero (apenas un 0.02% de los presupuestos locales).

En promedio, a nivel local nos gastamos 6.68 pesos al año per cápita en el derecho de acceso a la información. Aunque esa cantidad apenas llega a los 2.02 pesos en Michoacán, 2.09 pesos en Puebla y 2.74 pesos en Jalisco. Mucho mejor es la situación de Tabasco (12.51 pesos al año), Campeche (17.22 pesos) y Quintana Roo (18.20 pesos).

Guerra Ford hace referencia en su libro a una idea que se ha venido discutiendo en los foros de especialistas y en la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información (COMAIP), para que una parte del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación pueda ser dedicado exclu-

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

sivamente a fortalecer a los órganos garantes en materia de transparencia. De hecho, en su libro el autor propone incluso cantidades concretas para cada entidad federativa, a fin de que también desde el punto de vista económico exista un cierto “piso mínimo” para todo el país. En total, nos indica Guerra Ford, estaríamos hablando de 200 millones de pesos, a repartir entre las 32 entidades federativas.

Si pensamos en que existen 33 leyes de transparencia en todo el país, cuyo funcionamiento nos cuesta más de mil millones de pesos anuales, se podría suponer que el uso del derecho de acceso a la información es muy intenso a lo largo de toda la geografía nacional. Infortunadamente no es así.

Durante 2010, el 70% de todas las solicitudes de acceso a la información pública se concentraron en apenas cinco entidades federativas. De hecho, el Distrito Federal concentró el 41% de todas las solicitudes. Las otras cuatro entidades federativas relevantes fueron Jalisco, Estado de México, Tabasco y San Luis Potosí. Las que menos solicitudes recibieron en total fueron Durango, Nayarit, Tlaxcala y Colima.

En términos relativos (considerando el número de habitantes de cada entidad federativa) repiten como líderes en el número de solicitudes recibidas el Distrito Federal y San Luis Potosí, mientras que aquellas en las que la gente pide menos información pública son Veracruz, Tlaxcala, Michoacán y Chiapas.

En buena medida, el número de solicitudes de acceso a la información depende de al menos tres factores: el grado de politización de la ciudadanía en cada entidad federativa, el nivel de información que las autoridades suben a Internet (a mayor información en línea menos solicitudes hay que ingresar para acceder a ella) y el nivel de confian-

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

za que se tenga en el órgano garante (en ese sentido el trabajo realizado por el Info-DF ha sido ejemplar).

La tarea titánica de arrojar luz sobre lo que hacen las autoridades en México y sobre la manera en que gastan el dinero que pagamos de impuestos dio inicio en 2001, pero todavía está bien lejos de terminar. Para los años que siguen debemos concentrarnos al menos en las tres siguientes cuestiones:

1. Fortalecer la autonomía de los órganos garantes y conseguir que el IFAI la tenga reconocida a nivel constitucional. Lo ideal sería que cada órgano garante pudiera regular a todos los poderes (solamente por lo que respecta a la transparencia, como es obvio), en vez de propiciar situaciones de autosupervisión que no han dado ni darán buenos resultados. Hay que evitar que los órganos garantes sean capturados por intereses partidistas o gubernativos que, en la práctica, anularían su relevancia como custodios de un derecho fundamental de la mayor importancia para el sistema democrático mexicano.
2. Hay que difundir las leyes de transparencia, de modo que toda persona sepa que tiene reconocido el derecho de pedirle a cualquier autoridad la información pública que le resulte de interés, por los motivos que sea. Los derechos fundamentales solamente pueden ser ejercidos en la medida en que sus titulares sepan que tales derechos existen. La ignorancia sobre el contenido y alcance de los derechos los vuelve irrelevantes. Si los derechos no son efectivamente ejercidos se quedan como simples “derechos de papel”, sin importancia práctica de ningún tipo.
3. Debemos ser capaces, entre académicos, medios de comunicación y órganos garantes, de contar historias de éxito, a través de las cuales podamos ilustrar ca-

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

esos concretos en los que personas de carne y hueso hayan podido resolver un problema o tomar una decisión trascendente gracias al ejercicio del derecho de acceso a la información. Necesitamos encontrar historias que puedan servir como inspiración y guía para que cada vez más mexicanos se sumen a la tarea de contar con información relevante para mejorar su calidad de vida y demandar mayor rendición de cuentas a sus gobernantes. Eso permitirá crear un círculo virtuoso, en el que unos casos exitosos alimenten nuevas solicitudes. Así se construyen las comunidades democráticas y en eso la transparencia puede ser de enorme utilidad.

Para lograr todos esos objetivos, y muchos otros que se podrían proponer, el análisis de Óscar Guerra resulta de interés, por la calidad de sus datos, por la amplitud de su análisis y por lo luminoso de sus conclusiones. Ojalá que, en el futuro, pudiéramos contar con ejercicios semejantes respecto de otro tipo de órganos de garantía de los derechos fundamentales. Sería muy interesante un análisis parecido al que hace Guerra Ford pero aplicado a las comisiones de derechos humanos, a los poderes judiciales o a las procuradurías de justicia.

Miguel CARBONELL