

¿Seguridad de quién?

Cuando el Estado mexicano declara que un asunto es de seguridad nacional, ese asunto sale del debate público. La pregunta que casi no nos hacemos es quién puede revisar esa decisión.

Leopoldo Bassoco Nova

Contador y maestro en administración pública

7 de septiembre de 2026 · 2496 palabras

CÓMO CITAR

Bassoco Nova, L. (2026). ¿Seguridad de quién? (Amoxtli, AMX-2026-01).
<https://kawiil.mx/amoxtli/seguridad-de-quien.html>

Derechos reservados · cita obligatoria. Obra original del autor, protegida por la Ley Federal del Derecho de Autor. Se permite citarla con atribución completa en los términos indicados arriba. No se autoriza su reproducción total o parcial, su traducción, ni su uso para entrenar sistemas automatizados, sin permiso escrito del autor.

En 2019, a iniciativa del Ejecutivo Federal, el Congreso agregó los delitos fiscales al catálogo de amenazas a la seguridad nacional. Defraudar al fisco quedó, por decisión legislativa, en la misma lista que el espionaje, el sabotaje y el terrorismo. Tres años después, la Suprema Corte invalidó esa reforma.

Acción de inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada 136/2019, resuelta por el Pleno el 24 de noviembre de 2022. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

Lo que me interesa de ese episodio no es el desenlace. Es lo que ocurrió mientras duró, y lo que revela sobre el mecanismo.

Porque cuando el Estado declara que algo es de seguridad nacional, ese algo cambia de régimen. Se define cómo se aborda, qué medidas proceden, qué se reserva. Y deja de estar abierto al debate público. El problema no es que el Estado reserve —hay razones legítimas para hacerlo, y volveré sobre ellas—. El problema es que, una vez reservado, no hay seguimiento ni evaluación posibles desde fuera. Y una relación que no puede medirse ni revisarse se vuelve leonina.

Nótese qué es exactamente lo que se restringe. No la libertad de actuar del individuo, sino su posibilidad de saber qué ocurre en su comunidad. Y cuando la comunidad deja de saber, deja de tener razones para sostener al Estado que la protege.

De ahí la pregunta que guía este ensayo: ¿qué protege el Estado mexicano cuando invoca la seguridad nacional, quién decide qué ingresa en esa categoría y bajo qué controles?

Mi tesis es que la seguridad nacional no puede evaluarse sólo por lo que protege, sino por cómo, cuándo y bajo qué controles se decide qué protege.

La tensión vive dentro de un solo artículo

El artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional define la materia como las acciones destinadas «de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano». Lo protegido, en derecho, es el Estado.

Pero la fracción VI de ese mismo artículo incluye entre esos fines «la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes».

Un mismo artículo, dos destinatarios. El referente jurídico es el Estado; el referente último de legitimidad es la comunidad. No pretendo resolver esa diferencia aquí: la señalo, porque de ella depende todo lo demás.

La pregunta, por lo demás, es tan vieja como la teoría del Estado. Hobbes la responde de dos maneras que siguen siendo incómodamente actuales. Primero, el deber de obedecer dura lo que dure la capacidad de proteger: «La obligación de los súbditos con respecto al soberano se comprende que no ha de durar ni más ni menos que lo que dure el poder mediante el cual tiene capacidad para protegerlos». La protección no es un premio por obedecer; es la condición de la obediencia.

Leviatán se publicó en 1651. Las citas provienen de la segunda edición en español del Fondo de Cultura Económica.

Y después aclara que proteger no es mantener con vida: «por seguridad no se entiende aquí una simple conservación de la vida, sino también de todas las excelencias que el hombre puede adquirir para sí mismo por medio de una actividad legal, sin peligro ni daño para el Estado».

Desde 1651, entonces, la seguridad ya incluía las condiciones para desarrollarse. Puede leerse ahí un antecedente de lo que después llamamos derechos. El concepto no ha cambiado tanto; lo que cambió es a quién se protege.

Cuando la respuesta se resuelve del lado equivocado

Y no es una diferencia inofensiva. Leonardo Curzio documenta lo que ocurrió en México cuando la ambigüedad se resolvió del lado del Estado: la idea de seguridad nacional «se asimiló con facilidad con una idea de seguridad del Estado y, por las características del sistema político mexicano, se convirtió en seguridad del régimen que, a su vez, suponía la seguridad de un partido político y de los grupos y personas que lo dominaban en un momento determinado».

Tres desplazamientos en una sola frase: del Estado al régimen, del régimen al partido, del partido a las personas que lo dominaban. Ninguno requirió cambiar la ley.

Décadas después, el mismo autor describe el camino de regreso: se empezó a desligar el concepto de «la legitimación del espionaje a opositores y críticos del régimen». La Suprema Corte llegó a un diagnóstico parecido cuando recordó, siguiendo a la Comisión Interamericana, que los regímenes totalitarios de la región abusaron de este concepto.

Por eso sostengo que a quien hay que proteger, al final, es a la comunidad. El Estado merece protección porque la sostiene, y no al revés.

Nombrar no describe: habilita

La segunda pregunta es cómo entra un asunto a esa categoría. Ole Wæver responde que no entra por lo que el asunto es, sino por lo que alguien dice de él:

Al pronunciar la palabra «seguridad», un representante del Estado traslada un asunto determinado a un terreno particular, y con ello reclama un derecho especial a usar cualquier medio necesario para detenerlo.

Y explica por qué: la seguridad no interesa como un signo que remita a algo más real; el enunciado mismo es el acto. Al decirlo, algo se hace —como cuando se apuesta, se promete o se bautiza un barco.

La comparación con la apuesta es la que mejor lo aclara. Nadie pregunta si una apuesta es verdadera: al decirla, ya quedó hecha. Con la seguridad ocurre lo mismo.

Wæver también precisa quién puede decirla: «por definición, algo es un problema de seguridad cuando las élites declaran que lo es». Y advierte, en la misma página, que quienes administran ese orden difícilmente evitarán usarlo con fines propios.

Nombrar, entonces, no describe. Habilita.

Aquí está la asimetría que a mi juicio obliga a poner controles: quien nombra la amenaza no es quien resulta protegido por ella. Y si el acierto de una medida sólo puede juzgarse cuando termina la reserva, su legitimidad tiene que juzgarse antes. Eso sólo puede hacerse revisando el procedimiento que la produjo.

Dos categorías, dos errores simétricos

El vocabulario mexicano ofrece una herramienta para ordenar lo que se nombra. Curzio distingue dos figuras.

Los **factores adversos** son «el conjunto de obstáculos con capacidad de entorpecer el proyecto nacional aunque carezcan de intencionalidad». Estorban, pero detrás no hay nadie que quiera hacer daño.

Los **antagonismos** son «aquellos factores dotados de intención de desestabilizar, independientemente de su capacidad para hacerlo». Ahí sí hay alguien, y ese alguien quiere.

La diferencia no está en la gravedad del daño posible, sino en la intención de quien lo produce.

Los primeros se atienden con política pública. Los segundos, con lo que el autor llama una agenda táctica y operativa. La diferencia no está en la gravedad sino en la intención, y por eso es fácil equivocarse en los dos sentidos.

Si un factor adverso se trata como antagonismo, el Estado le atribuye intención a lo que sólo es una condición social, y un problema estructural termina teniendo culpables. Eso ocurrió en América Latina durante buena parte del siglo pasado.

Si un antagonismo se trata como factor adverso, se subestima a quien sí quiere desestabilizar.

Ambos errores tienen el mismo origen: no hay criterios claros para separar una categoría de la otra.

El límite que sí está escrito

Ese riesgo tiene hoy un límite, y nos devuelve al ejemplo del inicio. Al invalidar la inclusión de los delitos fiscales en el catálogo de amenazas, la Suprema Corte dijo algo más amplio que el caso: entender que la Constitución faculta sin límite al legislador para definir qué es seguridad nacional «sería tanto como avalar una cláusula abierta que permitiría en el futuro introducir cualquier conducta en ese catálogo, lo que sería a todas luces inconstitucional».

Y con todas sus letras: «la seguridad nacional no puede emplearse para justificar cualquier límite que el Estado imponga a las personas».

El catálogo no crece, entonces, sólo porque alguien lo nombre. Lo que Wæver describe como mecanismo político, la Corte lo trata como límite constitucional.

La palabra que no aparece

Queda la tercera pregunta: quién ejerce esta función y quién la vigila.

La ley plantea el dilema y no lo resuelve. Su artículo 4 dispone que la seguridad nacional se rige por «legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales [...], confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación». Confidencialidad y transparencia, en la misma lista, sin que una mande sobre la otra. El legislador vio la tensión y la dejó abierta.

La literatura comparada ofrece un mapa más útil. Born, Johnson y Leigh reúnen ocho estudios nacionales de los que se desprenden cinco controles que operan a la vez: el ejecutivo, que fija prioridades; el legislativo, que revisa después la política, el presupuesto y el gasto reservado; el judicial, que autoriza las medidas intrusivas y verifica que sean necesarias y proporcionales; el interno, con códigos de conducta y canales de denuncia dentro de las agencias; y el externo, de órganos independientes que revisan archivos y atienden quejas. La regla que los ordena: «ninguna área de la actividad gubernamental puede ser una zona vedada para los parlamentarios, incluidos los servicios de inteligencia y seguridad».

Conviene subrayar algo: ninguno de esos controles obliga a publicar operaciones. Hay que separar dos cosas que suelen confundirse —y propongo la separación como herramienta de trabajo—: la transparencia sobre el marco (qué norma faculta, qué autoridad actúa, con qué límites) y la reserva sobre las operaciones (fuentes, métodos, identidades). Que la segunda exista es legítimo; en el Reino Unido, por ejemplo, los directores pueden negarse a revelar información sensible incluso ante la comisión parlamentaria. El primer plano puede hacerse público sin tocar el segundo.

Con ese mapa a la vista, el hueco mexicano se ve con claridad.

La Ley de Seguridad Nacional prevé control legislativo por una Comisión Bicameral y regula el acceso a la información. Pero la expresión «sociedad civil» no aparece ni una sola vez en todo su texto.

Cinco controles concurrentes: ejecutivo, legislativo, judicial, interno y externo.

La única puerta hacia afuera del aparato es su artículo 17, que permite «realizar consultas a expertos, instituciones académicas y de investigación» previa autorización del Presidente del Consejo. Es decir: quien preside el órgano que nombra la amenaza decide también a quién se le pregunta sobre ella.

A eso se suman tres fallas de la propia ley. El artículo 50 remite, para clasificar y desclasificar, a una ley de transparencia abrogada. El artículo 51 funda la reserva en una causa material —que revele métodos o fuentes, o que pueda potenciar una amenaza—, y una causa material no se vence con el tiempo. Y el artículo 55 permite definir medidas de destrucción de información sin exigir constancia de lo destruido.

De las tres bases del control democrático de la inteligencia —los poderes del Estado, los marcos jurídicos y la sociedad—, la tercera está jurídicamente ausente en México.

La objeción, y por qué no alcanza

Hay una objeción seria: sin reserva no hay inteligencia, y revisar cada decisión en tiempo real paralizaría la función.

Es cierto. Pero no contesta lo que aquí sostengo. No propongo publicar operaciones ni abrir expedientes en curso. Propongo que la decisión de nombrar quede documentada, que su fundamento pueda verificarse, y que alguien distinto de quien decide acceda al detalle e informe en lo general.

Un régimen que reserva sin registrar no protege mejor: sólo impide saber si protegió.

No hace falta una ley nueva

Lo que llama la atención, al terminar el ejercicio, es que las piezas ya están. Sólo están sueltas.

- El artículo 17 de la LSN admite consultas a la academia, pero las deja a discreción de quien preside el Consejo. Bastaría con reglar el supuesto en vez de dejarlo abierto.
- El artículo 105 de la Ley General de Transparencia obliga a publicar un índice de expedientes reservados con fecha de inicio y término de la reserva. El artículo 50 de la LSN no engancha con él: remite a una ley que ya no existe.
- El artículo 104 de esa misma ley general fija un plazo. El artículo 51 de la LSN funda la reserva en una causa que no caduca.
- El artículo 55 de la LSN permite destruir sin dejar constancia.

Conectar esas cuatro piezas —consulta reglada en vez de discrecional, índice público enganchado a la ley vigente, un plazo que efectivamente opere, constancia de lo destruido, y acceso escalonado según el nivel de reserva de cada instancia— haría que reservar y evaluar dejaran de ser incompatibles.

El principio es sencillo: a toda acción del Estado que saca un asunto del debate público debería corresponder una vigilancia equivalente.

Una pregunta que dejo abierta

Hay algo que este ejercicio no alcanza a responder, y que me interesa especialmente por el terreno donde trabajo.

El Estado obtiene de los particulares, por mandato legal, buena parte de la información con la que ejerce esta función. Los obliga a reportar, los audita, los sanciona cuando no entregan bien. Pero no ha asumido obligación recíproca alguna de devolverles lo que les permitiría hacerlo mejor.

¿Bajo qué diseño puede incorporarse al sector privado a la función de seguridad sin que ello sirva para eludir los controles que sujetan al Estado?

Es una pregunta que se juega todos los días en las mesas de cumplimiento. Me interesa mucho leer cómo la ven quienes trabajan del otro lado del mostrador.

NOTA METODOLÓGICA

El análisis es cualitativo y se apoya exclusivamente en fuentes primarias verificadas. Las traducciones del inglés son propias.

Las opiniones son personales y no representan la posición de ninguna de las instituciones con las que colaboro.

Fuentes

- Born, H. y Johnson, L. K. (2005). Balancing operational efficiency and democratic legitimacy. En H. Born, L. K. Johnson e I. Leigh (Eds.), *Who's watching the spies? Establishing intelligence service accountability* (pp. 225–241). Potomac Books.
- Curzio, L. (2007). *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*. UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte.
- Hobbes, T. (2005). *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (2.ª ed. en español). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1651).
- Leigh, I. (2005). Accountability of security and intelligence in the United Kingdom. En Born, Johnson y Leigh (Eds.), *op. cit.* (pp. 79–98).
- Ley de Seguridad Nacional. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2005 (última reforma publicada el 14 de noviembre de 2025).
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 2025.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno. (2022, 24 de noviembre). *Acción de inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada 136/2019* [Ponente: Ministro L. M. Aguilar Morales]. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2025.
- Wæver, O. (2007). Securitization and desecuritization. En B. Buzan y L. Hansen (Eds.), *International security: Vol. 3. Widening security* (pp. 66–98). SAGE. (Obra original publicada en 1995). Traducciones propias.