
I. LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

GEORGINA SÁNCHEZ

INTRODUCCIÓN: ¿HACIA UN NUEVO ORDEN MUNDIAL?

Desde la caída del muro de Berlín en 1989, los especialistas se preguntaban si el mundo estaba frente a una configuración internacional que pasaría de la bipolaridad a la unipolaridad en una hegemonía cuasi absoluta de Estados Unidos, o si bien el mundo avanzaba hacia una correlación multipolar, regida por el derecho y la participación de la comunidad internacional. En el fondo, la preocupación central era qué balance de poder podría sustituir a la Guerra Fría, que durante más de 40 años había establecido las reglas del juego del poder y había al menos evitado, en un clima de tensión e incertidumbre, otra guerra mundial.

En los años del presidente William Clinton, se reforzó el gran poderío económico de Estados Unidos, por lo que al final del siglo XX no había duda de que se estaba configurando un unipolarismo. El debate se trasladó a los efectos de ese poderío en las otras esferas del poder, principalmente la capacidad para proyectar liderazgo político y en materia de seguridad internacional.

Los términos del debate cambiaron de golpe el 11 de septiembre del 2001, fecha que sacudió algunos de los supuestos básicos de la política de seguridad de Estados Unidos y dio lugar a una profunda transformación de implicaciones mundiales. El nuevo siglo comenzó con nuevas interrogantes: ¿Estamos frente a un cambio estructural de las relaciones internacionales hacia un mundo unipolar liderado por Estados Unidos, sin contrapesos a su hegemonía?

El 20 de enero de 2009, Barack Obama llegó a la presidencia de Estados Unidos en lo que pareció un viraje de lo que fueron las políticas de seguridad y defensa de George W. Bush. ¿Puede pensarse que la política de

seguridad del presidente Bush fue la política de seguridad y defensa de largo plazo de este país, con la que Obama tendrá que continuar, o bien se trató de un paréntesis histórico de intervencionismo, conflicto y unilateralismo? En otros términos, frente a las nuevas amenazas que se ciernen sobre el mundo, puede la estrategia norteamericana de la era Bush ser completamente descartada o hay tendencias de largo plazo, irreversibles, que Obama tendrá que continuar?

El 11 de septiembre las reglas del juego político y estratégico de Estados Unidos cambiaron. El mayor paradigma de seguridad del siglo XX, la Guerra Fría, quedaba atrás, pero también parecía alejarse la era Clinton, que buscaba un nuevo posicionamiento de Estados Unidos en el concierto de las naciones, algo que hubiera permitido mayores márgenes de acción al diálogo, el respeto a las normas internacionales, el desarme y la multipolaridad.

El análisis de algunos factores de poder en el sistema político y de seguridad de Estados Unidos permite descubrir que en el fondo, las claves para comprender los atentados terroristas y lo que vendría después, es decir la mayor transformación de la política de seguridad y defensa de ese país en las últimas décadas, se encuentran en las decisiones —o falta de ellas— tomadas en el pasado. La transformación de la política de defensa y seguridad de Estados Unidos, a comienzos del siglo XXI, no es sólo una reforma más, sino un cambio profundo que impactará el futuro de ese país y del resto del mundo. En este punto, la clave central se encuentra en la bisagra entre la política interna y la política exterior.

En cuanto a los nuevos balances de poder, la última carta está lejos de ser echada; lo que es seguro es que las reglas del juego internacional de poder están en proceso de cambio, y que no se trata únicamente de cuotas de poder, sino de formas de funcionamiento distintas que tienen impactos colaterales en las sociedades, las economías y la cultura. Una cuestión nodal que aparece entonces es un viejo dilema ético y político: la legitimidad internacional para intervenir y “resolver” los problemas del mundo. ¿Vamos hacia un mundo más seguro que el de la Guerra Fría?

DE LA GUERRA FRÍA A LA ERA CLINTON

Vislumbrar los desafíos futuros, establecer políticas y estrategias y prepararse para los riesgos es una tarea compleja. Sin embargo, el análisis del pasado permite identificar la manera en que las políticas respondieron de manera eficaz a los objetivos de seguridad de Estados Unidos, pero, sobre todo, el pasado, aún lejano, imprime una huella que permite comprender los acontecimientos que vendrían mucho más tarde.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría tuvo como vector el enfrentamiento de poder entre Estados Unidos y la Unión Soviética, en una escalada armamentista nuclear que duró cuarenta años. En este largo periodo para las relaciones internacionales, el mundo tuvo que tomar partido entre los dos modelos ideológicos, económicos y políticos que estos países representaban: el capitalismo y el comunismo. Aunque surgieron grupos como los de los “No Alineados”, en realidad el mundo se encontraba en una tenaza.

En términos de seguridad, la estrategia de las dos superpotencias se basó en el desarrollo de una carrera armamentista capaz de desplazar al contrincante bajo una lógica de incrementar los arsenales y plataformas nucleares, así como expandir su posicionamiento, para lograr no sólo superar al enemigo en términos nucleares, sino destruirlo en sólo unos minutos. En consecuencia, se incrementó el poderío nuclear para demostrar de manera definitiva la superioridad y grandeza. Este factor de demostración estuvo dirigido tanto al adversario político y militar como a sus aliados principales. Sin embargo, fue en el mundo en desarrollo donde se libraron los conflictos regionales reales por medios convencionales y en guerras civiles, distribuyéndose cuotas de hegemonía entre las superpotencias.

En relación con los países aliados europeos, George Kennan, director del Departamento de Planeación del Departamento de Estado, y durante la Guerra Fría el principal estratega de Estados Unidos, lanzó la estrategia de contención como barrera a las tentaciones soviéticas de invadir territorios de Europa occidental. El punto central fue incrementar los costos que esta invasión implicaría en varios flancos: por un lado, el lanzamiento del Plan

Marshall para la recuperación económica de Europa; por otra, el incremento de las fuerzas militares estacionadas en ese continente. Además, el desarrollo de la carrera armamentista debía ser lo suficientemente poderoso para disuadir a la Unión Soviética de lanzar cualquier ataque a Estados Unidos o sus aliados, y se desarrollaba una amplia campaña de inteligencia anticomunista para actuar en “tiempos de paz en un mundo peligroso”. Se consideraba que Estados Unidos no había estado lo bastante preparado en materia de inteligencia para enfrentar los peligros de la Segunda Guerra Mundial.

Después del ataque japonés contra Pearl Harbor en 1941, una investigación conjunta del Congreso concluyó que ese desastre ilustraba la necesidad de que Estados Unidos tuviera una estructura de comando unificado y un mejor sistema de inteligencia¹ para seguir de cerca cada movimiento del enemigo de manera coordinada, tanto en asuntos militares, a cargo del Consejo Nacional de Seguridad (NSC), como de los asuntos diplomáticos y políticos exteriores, a cargo de la Agencia Central de Inteligencia, que operaría bajo el mando del NSC. Como éste tendría a su vez un mandato ambiguo, ya que concentraba todas las funciones de inteligencia, pero no tenía poder de hacerlas cumplir por la ley, se tomó la iniciativa de ampliar los poderes de su Director.²

El Consejo Nacional de Seguridad, bajo la dirección del Presidente, en coordinación con el Secretario de Defensa y el de Estado, recibía los informes provenientes de la Junta de Jefes de Gabinete (Joint Chiefs of Staff) y de la CIA, de manera que el Presidente y sus dos secretarios tuvieran la mayor y mejor información sobre las tendencias, amenazas y oportunidades estratégicas para el país. Esta arquitectura de seguridad nacional en realidad se convertiría en una compleja red internacional de inteligencia contra el peligro comunista en el mundo, ya que el interés nacional era mantener a todo el orbe libre de esta amenaza y marcaría una concentración de poder sin precedentes del Director del NSC.

Este antecedente se convertiría en pieza central para comprender cómo se fueron gestando las condiciones que permitieron los ataques terroristas

del año 2001, los debates que surgieron en demanda de una mayor seguridad interna y la complejidad de poner en marcha un nuevo sistema de seguridad que tendría implicaciones legales, operativas, presupuestarias y morales.

La CIA fue creada con el propósito de “coordinar las actividades de inteligencia de varios departamentos y agencias del gobierno, en el interés de la seguridad nacional”.³ De esta suerte, la CIA se convirtió en una coordinación central y un evaluador de toda la información relativa a la seguridad nacional. Sin embargo, la propia ley prohibía que la CIA se inmiscuyera en asuntos internos, para evitar que se convirtiera en un equivalente de la KGB: “La información de todas las fuentes se vertía hacia la CIA, desde periódicos y revistas, emisiones de radio, señales de interceptación de mensajes electrónicos e inalámbricos de armas, informes de oficiales militares y diplomáticos en el extranjero, agentes secretos e información proveniente de sus contrapartes en los países amigos. Para 1956 la CIA había desarrollado su propio avión U-2 y fotografiaba las armas soviéticas avanzadas, sobrevolando a la URSS por encima de la altura de los misiles antiaéreos. Para 1960, sus satélites computarizados giraban alrededor de la tierra cada 90 minutos [...] tomando fotografías precisas y captando señales electrónicas”.⁴

Una de las funciones de la inteligencia eran las operaciones encubiertas, que ya se realizaban desde los tiempos de George Washington, mismas que fueron autorizadas legalmente durante la Guerra Fría. Las operaciones encubiertas se dirigieron preponderantemente contra la Unión Soviética, pero tuvieron un peso determinante en la caída de gobiernos en otros países, como en Chile, Guatemala y República Dominicana, y ejercieron numerosas operaciones de desestabilización política en el mundo.

Sin embargo, la agencia entró en crisis en el conflicto de Watergate, que demostró que la CIA había cometido 683 posibles violaciones a la ley. El escándalo condujo a la renuncia del presidente Nixon en 1975.⁵ La acusación más grave era que la CIA había violado sus propias normas, al realizar operaciones masivas de inteligencia contra ciudadanos norteamericanos identificados con el movimiento pacifista opuesto a la guerra de Vietnam. Además de la violación a las normas en espionaje y contraespio-

naje interno con la colaboración del FBI, el asunto crítico era de orden moral, ya que se violaba la libertad de los ciudadanos a través de escuchas telefónicas, interceptación de correo y documentos, investigaciones e intromisión en la vida de individuos y de grupos particulares sospechosos de simpatizar con la Unión Soviética o de ser disidentes y críticos de la política gubernamental. La crítica central era la clandestinidad en la que actuó, ya que el FBI era la entidad encargada de la seguridad interna, no la CIA. La Comisión Rockefeller, creada para investigar las irregularidades de la CIA, recomendaría en su informe al presidente que, en último caso, “el funcionamiento correcto de la Agencia debe depender en gran medida del carácter del Director de la Inteligencia Central”.⁶

A la par de la crítica contra la CIA en el interior del país, otros datos revelaron que su trabajo no ofrecía la calidad esperada. Por ejemplo, la revelación de que la Unión Soviética tenía ya el secreto atómico en 1949, la falta de previsión en la caída del Sha de Irán a fines de los años setenta y las críticas crecientes contra el golpe de estado al gobierno de Salvador Allende en Chile, en 1973. La CIA reorientó entonces sus esfuerzos a su tarea original –la inteligencia en el exterior– y adoptó un papel relevante en los años ochenta en operaciones encubiertas y apoyo a grupos contrarrevolucionarios en países del Tercer Mundo.

CLAVES IDEOLÓGICAS: LOS IMPERIOS DEL MAL

Quizá el antecedente de política de seguridad de Estados Unidos más cercano a George W. Bush no sea el gobierno que encabezó su padre a principios de los años noventa, sino el de hace dos décadas, el de Ronald Reagan, el más beligerante desde los tiempos de Truman. La llegada de Reagan implicó un incremento considerable en la tensión política mundial, recurrió a un discurso confrontacionista basado en la lucha contra el “imperio del mal” –la Unión Soviética– y acusó a sus aliados, “Irán, Libia, Corea del Norte, Cuba y Nicaragua, de tener una red terrorista. En su lucha por convertir a Estados Unidos en la hegemonía militar mundial, Reagan estructuró la ‘Gran Estrategia’, destinada a combatir a la Unión Soviética por todos los medios, e incluso en los límites de la legalidad: los Estados

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos
a principios del siglo XXI

Unidos actuarían unilateralmente, si fuera necesario, para garantizar que los terroristas no tuvieran ningún santuario en ningún lado”.⁷

El poder militar sería el principal medio para enfrentar la expansión soviética, y las políticas de defensa y exterior debían tener una clara visión geopolítica. La política de contención debía ser trascendida para situarse a la vanguardia y poseer una capacidad de anulación, no sólo de anticipación: “No debemos perseguir una estrategia de defensa que anticipe punto por punto la respuesta a las acciones soviéticas agresivas, sino una que permita tomar una ventaja total de las vulnerabilidades soviéticas.”⁸ De esta visión derivó la creación de la fuerza de despliegue rápido, destinada a intervenir en los conflictos regionales para así asentar la capacidad de golpear en el momento y el lugar que Estados Unidos decidiera. “La planeación militar y presupuestaria, como función de esta Gran Estrategia, establecería ahora las prioridades: el primer lugar iría al arsenal estratégico nuclear, para cerrar la ‘ventana de vulnerabilidad’ [cuando en los años ochenta se pensaba que los misiles balísticos intercontinentales podrían ser destruidos por un primer golpe soviético] y proveer a Estados Unidos con dominio de la escalada [nuclear]. La segunda prioridad serían las capacidades de movilidad para mejorar las opciones disponibles para el Presidente al establecer la presencia militar en crisis que amenazaban los intereses norteamericanos en el extranjero —una presencia que hiciera las amenazas creíbles [...] finalmente, la extensión de las capacidades de movilización para permitir una rápida expansión del poder militar y su equipamiento en crisis y permitir sostener una guerra prolongada si fuera necesario.”⁹

Pero mientras en el discurso de los años ochenta Ronald Reagan fue tan beligerante como el presidente George W. Bush en el nuevo siglo, la estrategia de Reagan fue elevar el umbral de la amenaza para forzar a la Unión Soviética a negociar acuerdos de desarme. La negociación desde una posición de fuerza implicó un incremento masivo en la fuerza militar norteamericana, que implicó un presupuesto de 1,640 mil millones de dólares en cinco años.¹⁰ Para ello, redujo los presupuestos de vivienda, salud y asistencia social. La negociación desde una posición de fuerza fue el marco de los acuerdos START (negociaciones sobre reducción de armas estratégicas) y para los Tratados ABM (misiles antibalísticos), a través de los

cuales se llegó a acuerdos de disminución de los arsenales nucleares. En otro frente, surgieron acusaciones en el Departamento de Estado de que la URSS estaba financiando al terrorismo en Medio Oriente. Sin embargo, informes de la CIA concluyeron que no había evidencia de ello.¹¹

La carrera armamentista, centrada en los avances tecnológicos y científicos, así como en el aprovechamiento industrial de estos descubrimientos, encerraba una lógica de enfrentamiento incremental, sin límites aparentes, que llevó a Estados Unidos, a partir de 1983, a competir por la superioridad del poder nuclear en el espacio, a través de la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDS), o Guerra de las Galaxias, que colocaría un paraguas de seguridad en el espacio capaz, no sólo de atacar a la Unión Soviética con misiles teleguiados, sino, además, impedir desde el espacio que los misiles soviéticos llegaran a territorio norteamericano.

En América Latina, la administración Reagan impulsó de manera determinante la acción de la “contra”, grupos antisandinistas que operaban militarmente contra el gobierno de Nicaragua; pero también apoyó a los gobiernos que ejercieron represión en contra de movimientos guerrilleros, como en los casos de Guatemala y El Salvador, y efectuó una invasión militar a la isla de Granada, en el Caribe, después del asesinato del primer ministro socialista de esa isla, Maurice Bishop. En Medio Oriente, la visión geopolítica de Reagan por una parte dio prioridad a la creación de un consenso en contra de la amenaza soviética, más que intervenir en la resolución del conflicto árabe-israelí. Las relaciones con los aliados europeos también pasaron por el tamiz de esta visión del mundo dividida entre países amigos y enemigos.

El acercamiento de Ronald Reagan a Mijaíl Gorbachov, las crecientes presiones internas en contra de la política de fuerza, los desarrollos políticos en Polonia y las propias presiones políticas y económicas del lado soviético en contra de su gobierno son factores que contribuyeron al debilitamiento de la estrategia militar soviética, que por razones más financieras que militares, no podía continuar con la misma intensidad la carrera armamentista.

Después de los años Reagan, caracterizados por un incremento importante en el gasto de defensa, en el gobierno de Estados Unidos se insta-

ló una nueva visión, marcada por la percepción de que el juego de fuerza y balance de poder había logrado que finalmente la Unión Soviética se “rindiera” a través de esta presión. Además, en 1989, el muro de Berlín caía como resultado de una “implosión controlada” por la perestroika y la glasnost. En el mundo, la democracia y el libre comercio se impusieron como modelos predominantes, y los gobiernos reorientaron sus esfuerzos hacia la competitividad y la modernización económica y política, ya que la amenaza comunista había desaparecido. Pero persistían otras amenazas, especialmente las de los “estados rufianes, enemigos de la democracia y la libertad”.

Asegurada la estabilidad relativa de Europa, la confrontación ideológica y militar se concentró en las guerras regionales y civiles en Líbano, Libia, Chad, América Central, Afganistán, Pakistán, Irak, Vietnam, Corea y varios países africanos que fueron, a lo largo de las últimas décadas, teatros de confrontación entre las superpotencias de manera indirecta.

A lo largo de la Guerra Fría, a pesar de los vaivenes en los gobiernos norteamericanos y los periodos de aislacionismo e intervencionismo, la confrontación ideológica y política se mantuvo, acompañada del incremento en la carrera armamentista y en el presupuesto de defensa. Esto fue posible debido al fuerte componente ideológico en el que tanto demócratas como republicanos coincidieron: el necesario papel moral de Estados Unidos como fuerza liberadora de la opresión soviética.

LA TRIPLE BISAGRA DEL DESIERTO

El 2 de agosto de 1990, Irak invadió Kuwait. El régimen de Saddam Hussein rechazó los llamados de las Naciones Unidas para que retirara sus tropas. En enero de 1991 inició la guerra *Tormenta del Desierto*, bajo el mando del presidente George H. Bush (1989–1993). En el marco de la legalidad internacional, Estados Unidos dirigió una coalición de 32 países, que en cuatro días de ataques, habían derrotado a las fuerzas militares iraquíes. Hussein aceptó los términos de las negociaciones de paz de la coalición, pero rechazó aceptar las inspecciones internacionales sobre armamento; en consecuencia, las Naciones Unidas impusieron un bloqueo y sanciones en contra de este régimen.

La guerra *Tormenta del Desierto* fue una suerte de *triple bisagra*: en lo estratégico, el fin de la URSS y la Guerra Fría inauguraba un nuevo papel para Estados Unidos, el líder moral y militar para luchar contra los gobiernos rufianes y terroristas. En lo táctico, mostraba que la inversión en defensa y seguridad de los años ochenta rendía frutos, con la llegada de nuevas tecnologías y capacitación que habían permitido una victoria a bajos costos en pérdidas humanas. Ello cerraba la etapa de prioridad nuclear, pero incrementaba las incertidumbres sobre la suerte de los arsenales nucleares en manos de estados o grupos terroristas. En lo político, ejerciendo un liderazgo mundial avalado por la comunidad internacional y acompañado de una coalición que le daba legitimidad a ese liderazgo. En otros términos, se consolidaba la conformación de un sistema internacional marcado por la unipolaridad de Estados Unidos.

El General Barry R. McCaffrey, comandante de la 24a División de Infantería durante la guerra del Golfo Pérsico, y posteriormente comandante del Comando Sur y Director de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, citaba algunas de las claves para comprender esa victoria, y muy probablemente los factores que determinarán las victorias futuras: “La victoria no fue alcanzada después de sólo unos días de pelear en tierra; fue el resultado de quince años de trabajar por ello. La victoria está enraizada en las lecciones de la guerra de Vietnam:

- No debe iniciarse una guerra sin el apoyo público total.
- Para ganar ese apoyo, las tropas deben entrar en combate solamente cuando los intereses nacionales son claros y están explicados de manera convincente.
- Una vez iniciada, tanto la nación como las fuerzas armadas deben ser implacables.”¹²

McCaffrey establecía estas condiciones necesarias, pero insuficientes, para alcanzar la victoria, que también se explicaba por la revolución que habían sufrido las fuerzas armadas de Estados Unidos. De ser un ejército poco capacitado, con problemas de motivación, presupuesto, abuso de drogas y falta de profesionalismo en los años setenta, había pasado a tener un 90 por ciento de universitarios, con mayores capacidades físicas, tecnológicas y experiencia en situaciones reales a través de ejercicios de simulación

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI

de guerra. Además, contaban con mejores beneficios sociales, salarios, posibilidades de ascenso y puesta en práctica de sus conocimientos, una mejor cultura de la disciplina, rechazo a las drogas y el alcohol, sentimiento de servicio a la nación y capacidad de uso de la tecnología militar de punta.

En ese sentido, Estados Unidos había logrado reunir los elementos que harían posible que saliera victorioso en cualquier guerra, pero el factor central que jugaba el papel de unión organizadora de estos elementos era el cambio doctrinario. De una doctrina de reacción, el ejército pasó a una de defensa activa, dando prioridad a capacidades como la flexibilidad, la sinergia y la violencia ejercidas en contextos reales en los cuales el trabajo individual y de equipo era determinante, además de la polivalencia que implica enfrentar amenazas complejas y diversas. Las fuerzas armadas deben de estar preparadas, bajo esta doctrina, para intervenir tanto en escenarios de misiones de paz y ayuda humanitaria, como en guerras contra el terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, confrontación de los cárteles internacionales de la droga y el crimen organizado. Para ello, el corazón de la doctrina consiste en tener las mejores capacidades, aunadas a la mejor tecnología en contextos reales de guerra, es decir, capacidad de respuesta rápida, toma de decisiones bajo presión, alcance global de las operaciones y preparación para enfrentar guerras a través de medios digitales. En una visión consistente con las tendencias internacionales, que apuntan hacia una mayor información y transparencia de las operaciones en tiempo real.

George Bush fue el beneficiario directo de la era Reagan. La *Tormenta del Desierto* fue interpretada, por una parte, como la última guerra del siglo, una guerra que se identificaba más con la era de la Guerra Fría y el intervencionismo guerrero de Estados Unidos; por otra, como la primera del nuevo siglo, ya que evidenciaba que, aunque la Unión Soviética ya no existiera, el futuro probablemente presentaría nuevos enemigos, más dispersos, menos controlados, que en los tiempos en los cuales el diálogo diplomático fue una constante para evitar el estallido de una guerra nuclear.

Al final de cuentas, cuarenta años de confrontación habían permitido un *status quo* mundial en el que la confrontación tenía lugar en las fronteras de las áreas de influencia de las superpotencias, había evitado una nueva guerra en Europa y había logrado mantener un santuario de paz, seguridad

y libertad en Estados Unidos. La triple bisagra estratégica, táctica y política de la Tormenta del Desierto, que consolidó el unipolarismo de Estados Unidos marcó, una década más tarde, la pauta para una nueva era de intervencionismo y conflictos mundiales.

Sin embargo, diez años después de la guerra del Golfo, “esencialmente la nación cuenta hoy con la estructura de fuerza equivocada para las misiones que tiene que cumplir. Requiere de nuevos conceptos, recursos adicionales y un consenso político estratégico revitalizado para construir las capacidades requeridas, tanto para la guerra como para las operaciones de paz [...] el desafío consiste en preservar la infraestructura existente mientras se desarrolla la siguiente generación de doctrina, capacitación y armas [...] El ciclo de desarrollo de algunos sistemas mayores es de 15 años.”¹³

SALTO DE SIGLO: FACTORES GLOBALES

A la llegada del presidente Clinton al poder, en enero de 1993, el fin del mundo bipolar apuntaba hacia un cambio estructural de las relaciones internacionales. Estados Unidos aparecía como el líder militar mundial incontestable, y la nueva era consistía en la construcción de un nuevo orden internacional. Este orden implicaba nuevas concepciones, capacidades, principios, políticas y estructuras que permitieran que Estados Unidos hiciera frente a un futuro diferente, caracterizado por nuevas tecnologías y amenazas, alianzas y configuraciones internacionales y, desde luego, nuevos intereses.

Una de las primeras tareas consistía en “hacer la limpieza” de lo que restaba del viejo orden: controlar y dismantelar los arsenales nucleares de la ex URSS, con el fin de evitar que se convirtieran en una nueva amenaza en manos de fuerzas políticas no confiables. Esta limpieza profunda implicaba también crear una nueva arquitectura internacional de tratados que evitaran el desarrollo militar nuclear de países como Libia, Irak e Irán, y negociar el dismantelamiento de los programas nucleares del Sudeste Asiático y Corea del Norte. Si bien una parte de este trabajo correspondía a las fuerzas militares, en realidad la política de Clinton abrió una nueva etapa de la diplomacia norteamericana orientada hacia las negociaciones de desarme, disuasión y contención por medios políticos.

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI

El gobierno de Estados Unidos estaba lejos de entrar en una fase pacifista de las relaciones internacionales, ya que al mismo tiempo desarrollaba sus capacidades para actuar en nuevos escenarios de guerra y se preparaba para defenderse en caso de ser atacado por armas de destrucción masiva. Sin embargo, la política de seguridad pasó a una fase más “reguladora” del sistema internacional, centrada en estar preparada para las amenazas que afloraran, pero con una clara determinación de no causar mayor incertidumbre internacional y conducir el mundo hacia tiempos de mayor estabilidad. Atrás de este razonamiento hay un análisis sobre el desarrollo de los acontecimientos internacionales, y la posición que Estados Unidos debía de guardar frente a ellos. La percepción de los cambios mundiales señalaba hacia la necesidad de concentrar esfuerzos en los problemas internos por resolver —la reconstrucción del poderío económico—, más que en una etapa “imperialista”. Sin embargo, esta reorientación no eximía a Estados Unidos de portar la responsabilidad del unipolarismo. “Cuando los intereses de nuestra seguridad nacional estén amenazados, Estados Unidos actuará, como siempre lo ha hecho, usando la diplomacia cuando podamos, pero la fuerza cuando debamos. Nosotros actuaremos con otros cuando podamos, pero solos cuando debamos.”¹⁴

Por una parte, la amenaza mayor del comunismo había desaparecido, lo cual conducía a una disminución importante de los recursos —materiales y humanos— destinados a prepararse para la guerra y, por ende, los recursos destinados a los grandes presupuestos militares podían ser reorientados a generar mayor crecimiento económico interno. En consecuencia, el gasto de defensa de Estados Unidos declinó, al pasar de 386 mil millones de dólares, en 1987, a 254 mil millones en 1996, una reducción del 34 por ciento, de los cuales la inversión cayó en 60 por ciento.¹⁵ Estas reducciones en el gasto de defensa, aunados al crecimiento económico durante la administración Clinton, llevaron a una reducción de la deuda, al financiamiento de los programas sociales y a la reducción de costos de los programas de seguro de desempleo y pensiones. En 1996 el déficit presupuestal era de sólo 1.5 por ciento del PIB, o sea 109 mil millones de dólares.¹⁶

Por otra parte, Estados Unidos tenía la percepción de haber ganado varias guerras sin haber por ello emprendido batallas militares para lograrlo. La caída del muro de Berlín simbolizó que la competencia no sólo militar, sino también ideológica, había llegado a buen término; que el modelo de libre mercado y democracia se imponían de manera firme en el mundo, y que esa tendencia no podía sino avanzar. ¡Es la economía, estúpido!, fue la famosa frase acuñada por el estratega de campaña de Clinton, James Carville, que marcaría tanto la política interna como la política exterior y de defensa de Estados Unidos. La tarea se concentraría entonces en ayudar a que las democracias de mercado se consolidaran en el mundo, y para ello se requería el reforzamiento de las capacidades de crecimiento económico interno y de largo plazo de Estados Unidos como líder económico, político y moral del mundo.

En cuanto a los intereses, las fuerzas armadas de Estados Unidos dieron un viraje estratégico para reducir su presencia en el mundo, en función de que los despliegues de fuerzas permanentes y de largo plazo con sus aliados podían disminuir porque la amenaza comunista había desaparecido. La prioridad se limitó a la defensa de los intereses vitales norteamericanos, especialmente en regiones estratégicas como el Golfo Pérsico, Medio Oriente y la península de Corea.

En lo que toca a la seguridad internacional, el fin de la Guerra Fría, fundada en la demostración y uso de la fuerza de los rivales por encima de la legitimidad de sus intervenciones y enfrentamientos en conflictos regionales, hizo pensar que el mundo podía regresar a un estado de legitimidad de uso de la fuerza regido en buena medida por las Naciones Unidas. Los organismos internacionales multilaterales recibieron un nuevo impulso por parte de Estados Unidos como fuentes legítimas de mediación en los conflictos políticos, económicos y militares.

En los años noventa las amenazas características del mundo globalizado ya comenzaban a ser claras: internacionalización del crimen organizado, tráfico de drogas y armas, migraciones masivas, terrorismo real y virtual, desastres naturales y problemas ambientales globales aparecían en la agenda de seguridad. Sin embargo, esas amenazas fueron difícilmente consideradas de orden militar: “Algunas de estas amenazas requieren de fuerzas militares

sólo para apoyar a las fuerzas policiales, [sin embargo] la inclinación natural de los militares es concentrarse en prepararse para conflictos mayores, más que ser conducidos a áreas donde la fuerza militar es evidentemente menos necesitada”.¹⁷

La administración Clinton, sin embargo, expuso claramente que estaba lista para ejercer una política de potencia: “Hay tres categorías básicas de intereses nacionales que ameritan el uso de nuestras fuerzas armadas. El primero incluye los intereses vitales de Estados Unidos, es decir, intereses que son amplios, que implican la sobrevivencia, seguridad y vitalidad de nuestra entidad nacional —la defensa del territorio norteamericano, sus ciudadanos, aliados y bienestar económico. Haremos todo lo necesario para defender esos intereses, incluyendo —cuando sea necesario— el uso decisivo y unilateral del poder militar. La segunda categoría incluye casos en que son amenazados intereses importantes, pero no vitales. Estos son intereses que no afectan nuestra sobrevivencia, pero sí nuestro bienestar nacional y el carácter del mundo en que vivimos. La tercera categoría implica principalmente los intereses humanitarios. Aquí nuestras decisiones se focalizan en los recursos que podemos aportar a partir de las capacidades de nuestros militares más que en el poder de combate de nuestra fuerza militar [...] en todos los casos, los costos y riesgos del involucramiento militar deben ser juzgados en relación con las amenazas específicas.”¹⁸

En relación con los conflictos regionales, locales y los “estados fallidos” en los que Estados Unidos había intervenido desde la Segunda Guerra Mundial, se registró también un giro, ya que, por una parte, se dejó a las instancias políticas y diplomáticas la solución de los conflictos y, por otra, Estados Unidos no intervendría más que en dos escenarios: cuando los costos de la intervención fueran lo suficientemente bajos y ésta pudiera tener lugar para impedir exitosamente el deterioro de situaciones de inestabilidad.

Hacia fines de los años noventa, la administración Clinton, convencida de que en la era de la post guerra Estados Unidos debía de adoptar el liderazgo en el mundo a través de la reorientación de los esfuerzos de defensa hacia el impulso a la globalización, el libre mercado y la democracia, adoptó una estrategia de mayor influencia diplomática, política y econó-

mica que militar. Para ello, el mundo fue dividido en cuatro categorías de análisis: los estados exitosos en la puesta en marcha de la democracia de mercado (Europa occidental), los estados en transición que salían de regímenes autoritarios hacia la democracia de mercado (Rusia, China e India), pero que presentaban riesgos de economías politizadas, y sistemas políticos parcialmente estancados (algunos países latinoamericanos); estados con problemas que se estaban quedando retrasados en el desarrollo mundial, con frecuencia enfrascados en conflictos religiosos, étnicos o incluso secesionistas (Bosnia, Ruanda); finalmente, los *estados rufianes* (rogue states), definidos por su peligrosidad o potencial de conflicto, como Irán, Irak, Corea del Norte, Libia, Cuba y Serbia. Esta última categoría, contrariamente a las demás, no fue considerada susceptible de transición hacia la democracia de mercado, o en todo caso, su situación sólo podría empeorar, ya que contaban con recursos propios para hacerse de armas de destrucción masiva y amenazar tanto a sus vecinos como a los propios Estados Unidos.

En particular, una preocupación creciente del gobierno de Estados Unidos era la proliferación, prácticamente descontrolada, de ese tipo de armas. Además del riesgo que implica su uso, el desarrollo de armas de destrucción masiva (WMD, por sus siglas en inglés) impulsa uno de los reflejos más elementales de la guerra: que los vecinos y adversarios las adopten también como herramienta de una política de defensa. “Nuestras fuerzas deben de ser capaces de anular el poder militar de los estados regionales que tienen intereses opuestos a los de Estados Unidos y su aliados. Para hacerlo, debemos disuadir creíblemente y vencer la agresión, proyectando y sosteniendo el poder de Estados Unidos en más de una región si es necesario”.¹⁹

De hecho el gobierno del presidente Clinton había pasado de un primer periodo más idealista y optimista, durante su primer mandato, a una política más realista durante el segundo. Por ejemplo, el regreso al multilateralismo no significó un “cheque en blanco” a las Naciones Unidas, que no necesariamente coincidían con los intereses de Estados Unidos ni podían garantizar de manera eficaz la pacificación y la gestión de las crisis frente a desastres humanitarios y guerras civiles.²⁰

Estados Unidos tenía un papel de líder mundial que consolidar y situar a la vanguardia; las perspectivas acerca de los conflictos regionales se

tornaron más preocupantes y nuevos actores internacionales obligaban al despliegue de estrategias y fuerzas no convencionales. Desde luego, la prioridad en los conflictos regionales del mundo era la de garantizar la estabilidad de Europa occidental después del estallido de Yugoslavia y los numerosos conflictos en Europa del este después de la caída de la Unión Soviética. En 1996, la OTAN contaba con 60,000 tropas en Bosnia, y en 1999 con 33,000 tropas en Kosovo, en su mayoría, norteamericanas.²¹ En el primer caso, las tropas norteamericanas permanecieron nueve años sin empañar la reelección de Clinton en 1996. En el caso de Kosovo, el gobierno fue duramente criticado por ser una iniciativa conjunta con la OTAN opuesta a la política serbia de limpieza étnica contra los albaneses, pero sin el aval de las Naciones Unidas.

Durante su primer mandato, Clinton había mantenido las tropas enviadas por Bush padre a Somalia; en 1994 envió tropas a Haití para restaurar a Jean-Bertrand Aristide en la presidencia de la isla, que había sido derrocado por un golpe de estado en 1991. En resumen, la era Clinton también fue de intervención, sobre todo porque Estados Unidos tenía que demostrar, no sólo en los conflictos, sino ante el mundo, su capacidad de ser líder mundial. Lo que caracterizó más bien esta etapa no fueron logros militares tan precisos e impresionantes como la Tormenta del Desierto, ya que los terrenos de intervención en Europa distaban mucho de las condiciones desérticas y tácticamente era imposible realizar una operación quirúrgica similar. Las intervenciones se caracterizaron por buscar una fuerte y definida razón de ser, y se intentó tener un amplio apoyo de la comunidad internacional.

Sin embargo, la creciente y acelerada globalización, aunada al desarrollo intensivo de las tecnologías de la comunicación y a la emergencia de nuevas amenazas, habían provocado procesos de desintegración, tanto de los estados como de fuerzas internas en el interior de éstos, nuevos intereses que escapaban al control de los gobiernos y un mundo más atomizado. En consecuencia, los intereses de Estados Unidos se diversificaban, y ello requería de fijar prioridades: “Uno de los dilemas clave que enfrentará será el de alcanzar un balance entre sus intereses y participaciones crecientes y su necesidad de evitar sobrecomprometerse y poner en riesgo intervenciones en situaciones sin salida”.²²

Una de las preocupaciones del gobierno demócrata era que los *estados rufianes* estuvieran proporcionando armas de destrucción masiva a grupos terroristas, en particular a Irak, por lo que efectuó una serie de operaciones y bombardeos para sancionar al régimen de Saddam Hussein (Operación Zorro del Desierto, en 1998). El mismo mes en que Clinton asumió funciones, en 1992, ocurrió el primer ataque terrorista por parte de un grupo de terroristas islámicos contra el World Trade Center, que causó la muerte de 6 personas y dejó mil heridos. Sin embargo, este hecho fue considerado terminado tiempo después, cuando una investigación internacional permitió llevar a prisión a los responsables. Quedó pendiente, en 1992, la investigación al FBI relativa a que había sido alertado días antes del estallido del coche bomba por un informante que participaba en el atentado. En abril de 1995, otro ataque terrorista en la ciudad de Oklahoma provocó la muerte a 168 personas. Esta vez no se trató de terroristas islámicos, sino de ciudadanos norteamericanos, en particular de Timothy McVeigh, un veterano de guerra que comparó el ataque terrorista con las acciones de la Guerra del Golfo.

Para 1998, el grupo Al Qaeda ya representaba una amenaza terrorista. Había bombardeado las embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania, y desde 1996 había atacado las torres Khobar, en Arabia Saudita, matando a 19 soldados estadounidenses. En represalia, Estados Unidos bombardeó territorios de Afganistán y de Sudán, donde se creía estaba Bin Laden. Para fines del año 2000, esta organización terrorista bombardeó el buque USS Cole. A partir de entonces, y de manera tardía, el gobierno de Clinton consideró a Al Qaeda como la amenaza a la seguridad nacional más importante, antes de ser derrotado en las urnas por George W. Bush.

De cualquier manera, el eje de la política exterior de Clinton durante sus dos mandatos fue la diplomacia, más que las armas, y así logró avances importantes como los Acuerdos del Kremlin para dismantelar los arsenales nucleares en Ucrania, los Acuerdos de Oslo entre la OLP e Israel, los de Dayton para la pacificación de Bosnia–Herzegovina y un acuerdo nuclear con Corea del Norte en 1994. A cambio de asistencia en energía, Norcorea abandonaría sus ambiciones para adquirir y desarrollar armas nucleares.

Las claves históricas de la política de defensa y seguridad de Estados Unidos, desde la Segunda Guerra Mundial hasta el gobierno de Clinton,

marcaron una fuerte huella que dejó al descubierto, durante el gobierno de George W. Bush, sus vulnerabilidades y al mismo tiempo significó la mayor transformación de la política de seguridad de Estados Unidos de las últimas décadas.

TRANSFORMACIONES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y DEFENSA BAJO EL GOBIERNO DE GEORGE W. BUSH

Los atentados terroristas del 11 de septiembre provocaron una conmoción en Estados Unidos y el mundo, pero no se trató de una revolución. La revolución vendría un año después, y se consolidaría en 2003, cuando la administración Bush realizó la mayor transformación de las últimas décadas al gobierno, sus estrategias de seguridad y su política exterior. El corazón de esta revolución es el contraterrorismo: un despliegue de fuerza, recursos, estrategias, políticas y cambios burocráticos que no sólo operan para garantizar la seguridad interna, sino que están orientados a prevenir, perseguir, atacar y eliminar el terrorismo en el mundo. La estrategia para hacerlo es la transformación militar que permita generar una fuerza militar rápida, de reacción y letal capaz de anticiparse a acontecimientos que pongan en riesgo los principios estratégicos de la defensa: “Defender los Estados Unidos y proyectar el poder militar, manejar riesgos, profundizar alianzas, tener capacidades flexibles y móviles, profundizar la posición global de Estados Unidos, desarrollar un amplio alcance de capacidades militares y transformar la defensa”.²³ Este cambio opera en cuatro planos mayores: el político, geopolítico, diplomático y el estrictamente militar.

En el plano político, la llamada Doctrina Bush ejerció un viraje de la política de seguridad de Estados Unidos, tanto en el ámbito interno como externo, bajo una visión de un mundo unipolar. En el pasado, Estados Unidos tuvo una enorme influencia mundial económica, política y militar; sin embargo, esta influencia tuvo contrapesos, en los siglos XIX por Europa y en el XX, por la Unión Soviética. En el siglo XXI, por primera vez en la historia, Estados Unidos aparece como el líder hegemónico, sin mayores

contrapesos en el mundo que limiten sus tentativas de intervención. “Existe tanto en Europa como en Asia la sensación de que Estados Unidos está fuera de control. La administración del presidente Bush está movilizándolo el poder de Estados Unidos, pero al mismo tiempo está dividiendo a los aliados y dañando relaciones históricas. Al parecer esta nueva orientación en la política internacional se encuentra impulsada por dos factores. En primer lugar, el surgimiento del terrorismo internacional, que ha llevado a Estados Unidos a pensar al mundo en términos de constantes amenazas, mismas que muchos perciben como únicamente dirigidas en contra de Estados Unidos y no hacia sus aliados. En segundo lugar, el otro gran factor que está cambiando la política mundial es la supremacía del poder estadounidense en sí mismo, un poder históricamente más poderoso que el que cualquier otro país haya alguna vez conseguido en la historia mundial. Sostener este poder crea inestabilidades *per se*.”²⁴ Las políticas de defensa y de seguridad de Bush, tal como ocurrió con sus predecesores, están ancladas en su visión del papel que Estados Unidos debe jugar en el mundo en concordancia con los principios fundadores de la nación estadounidense.

“La causa de nuestra nación siempre ha sido mayor que nuestra defensa nacional. Luchamos, como siempre luchamos, por una paz justa —una paz que favorece la libertad. Defenderemos la paz en contra de las amenazas de terroristas y tiranos. Preservaremos la paz construyendo buenas relaciones entre las grandes potencias. Y extenderemos la paz promoviendo sociedades libres y abiertas en cada continente”.²⁵

Una clave central de la política exterior y de seguridad de Estados Unidos se encuentra en su política interna. La capacidad que han tenido sus líderes políticos para invocar la justeza de sus principios, asociados a la grandeza del pueblo norteamericano y a la determinación de adoptar la responsabilidad de trasladar su modelo al resto del mundo, ha sido característica de demócratas y republicanos. Esto ha permitido el fenómeno *Rally around the President*, la unión del pueblo norteamericano en apoyo a su presidente en tiempos críticos y difíciles, cuando está presente una seria amenaza a la nación:

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos
a principios del siglo XXI

“Los Estados Unidos poseen una fuerza y una influencia sin precedentes –e inigualables– en el mundo. Apoyada en los principios de libertad, el valor de una sociedad libre, esta posición llega con responsabilidades sin paralelo, con obligaciones y oportunidades. La gran fuerza de esta nación debe ser usada para promover un balance de poder que favorezca la libertad. La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos estará basada en un internacionalismo distinto que refleje la unión de nuestros valores y nuestros intereses nacionales. El objetivo de esta estrategia es ayudar a que el mundo sea no sólo más seguro, sino mejor. Nuestras metas en el camino hacia el progreso son claras: libertad política y económica, relaciones pacíficas con otros estados y respeto a la dignidad humana”.²⁶

El componente ideológico sobre el necesario papel moral de Estados Unidos como fuerza liberadora de la opresión soviética durante la Guerra Fría se convirtió, el 11 de septiembre, a ser una fuerza liberadora del terrorismo. A partir de estos principios, la administración Bush anunciaba, a mediados de 2002, la estrategia de seguridad internacional que seguiría:

1. Liderar aspiraciones por la dignidad humana.
2. Reforzar sus alianzas para derrotar al terrorismo global y trabajar para prevenir ataques en nuestra contra o contra nuestros amigos.
3. Trabajar con otros para desactivar los conflictos regionales.
4. Prevenir que nuestros enemigos nos amenacen, a nuestros aliados y nuestros amigos, con armas de destrucción masiva.
5. Iniciar una nueva era de crecimiento económico global a través del libre mercado y el libre comercio.
6. Expandir el círculo del desarrollo abriendo sociedades y construyendo la infraestructura para la democracia.
7. Desarrollar agendas de acción cooperativa con otros centros importantes de poder global.
8. Transformar la seguridad nacional de las instituciones de Estados Unidos para que respondan a los desafíos y oportunidades del siglo XXI.²⁷

Esta estrategia tiene como eje central la acción anticipada preventiva contra el terrorismo y los *estados rufianes*. La acción preventiva es una estrategia usual de la defensa, la seguridad y la política, por ejemplo para evitar

ataques, y fue uno de los principios estratégicos de la Guerra Fría, cuando Estados Unidos tenía que prevenir que la Unión Soviética se adelantara tecnológica y militarmente al poderío norteamericano, y para ello se lanzaba en una carrera tecnológica y armamentista.

Lo que cambia bajo la Doctrina Bush es que esta política anticipa la acción preventiva, efectuando operaciones militares antes de que el adversario pueda tomar cualquier medida estratégica, es decir, bastaría con la presunción de la intención del adversario para justificar la guerra. Más aún, esta presunción sería válida también para todos aquellos estados o grupos que pudieran encubrir a terroristas, que de inmediato serían considerados adversarios de Estados Unidos y objeto de ataques militares aun cuando no hubiera pruebas evidentes de ello. “Este proceso de transformación se inscribe en la estrategia de *‘Preemption’*, estrenada después de los acontecimientos del 11 de septiembre. Este concepto se diferencia de la *‘Prevention’* en el sentido de que es una respuesta decididamente ofensiva frente a la eventualidad de una amenaza que aparezca como inminente”.²⁸ En particular, “*Prevention* se refiere a un repertorio de estrategias para impedir la adquisición de armas de destrucción masiva (WMD) a través de una variedad de medios, incluyendo, en circunstancias extremas, el posible uso de la fuerza. *Preemption* pertenece específicamente a la acción militar cuando el uso de WMD por un adversario es inminente”.²⁹

Si bien esta nueva doctrina siembra un marco de incertidumbre en el mundo por su carácter unilateralista, hay además consecuencias sobre las reglas del juego internacional acordado como reglas aceptables de paz, de guerra y de convivencia entre los estados. La nueva perspectiva está también basada en la idea de que la persuasión y la disuasión ya no funcionan. Existen grupos en el mundo que están dispuestos a morir por su causa, son capaces de evitar ser detectados, y por lo tanto evitan ser contraatacados. La vieja lógica de persuasión se terminó debido a que estos grupos no tienen una dirección, no son localizables. Estos grupos no van a parar de hacer lo que están haciendo por miedo a ser contraatacados, porque sus miembros están dispuestos a sacrificarse o porque no se sabe donde están, y esto crea el incentivo de a ver quién ataca primero. La doctrina de la nueva administración Bush es: “Matémoslos antes de que nos maten a nosotros”.³⁰

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos
a principios del siglo XXI

La Doctrina Bush fue objeto de sólidas críticas. Uno de los críticos más agudos de esta doctrina es Robert S. Litwak, quien analiza sus riesgos. Uno de ellos es la aparente sustitución de la doctrina de disuasión y contención por la doctrina de *contraproliferación*, derivada de la aplicación de la doctrina de *preemption* al ámbito nuclear, que incrementa la incertidumbre internacional, especialmente de los aliados europeos; por la tentación que tendrían otros regímenes para actuar unilateralmente fuera del marco de las normas multilaterales y sin causa justificada. Otro riesgo es producido por el lazo que se establece entre terrorismo y contraproliferación, que conduciría a ejercer acciones preventivas militares en contra de estados sospechosos de apoyar a terroristas y por la ampliación de esta doctrina, creada con un carácter específico para derrocar al régimen de Saddam Hussein, a cualquier otro caso que Estados Unidos considerara conveniente.³¹ Una de las críticas más consistentes y de los temores más fundados de analistas, e incluso de los socios europeos de Estados Unidos, es que la Doctrina Bush otorga un carácter institucional y legítimo a la acción anticipada preventiva, un mecanismo usual en el marco de las estrategias de guerra, en tiempos de paz.³²

El 11 de septiembre de 2001, por la tarde, el presidente Bush citó a un “Consejo de Guerra” en el que participaron el vicepresidente Dick Cheney, el Secretario de Estado Colin Powell, el Secretario de la Defensa Donald Rumsfeld, el general Hugo Shelton, el vicepresidente de la Junta de Jefes de Gabinete, el General Myers, el Director de Seguridad Interna George Tenet, el Procurador General John Ashcroft y el Director del FBI, Robert Mueller. Por parte de la Casa Blanca asistieron la Asesora de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice; el jefe de Gabinete, Andy Card, y sus subdirectores, Stephen Hadley y Joshua Bolten. Fue precisamente en esta reunión que el presidente dio el viraje hacia la acción preventiva anticipada: anunció que era tiempo de la autodefensa, y que ésta incluía no sólo a los terroristas, sino también a aquéllos que les hubieran prestado ayuda.

La necesidad de una política de coaliciones se imponía, por lo que Paquistán, los estados árabes, los países aliados de Estados Unidos durante la Guerra Fría, Rusia y China serían invitados a formar parte de ésta. Los estados sospechosos de alojar y ayudar a los terroristas eran especialmente

Irak, Afganistán, Libia, Sudán e Irán. Rumsfeld se preguntaba en esa reunión, cuántas pruebas habría que tener antes de actuar en una guerra contra Irak, ya que la formación de la coalición tomaría al menos 60 días.³³ Aunque se acordó dar un ultimátum de 48 horas a Al Qaeda, principal sospechoso de los ataques, se decidió comenzar inmediatamente los preparativos para atacar a los talibanes en Afganistán.

En el plan estratégico, los Departamentos de Defensa y de Estado consultarían a la OTAN con el fin de requerir apoyo en inteligencia, presencia y otros apoyos de ésta y de otros países. En el plan político, incluiría una declaración pública según la cual Estados Unidos usaría todos sus recursos para eliminar al terrorismo como una amenaza, castigaría a los responsables de los ataques del 11 de septiembre y a los actores responsables de ofrecerles santuarios a los terroristas, trabajaría con una coalición para eliminar a los grupos y redes terroristas e impediría cualquier mal en contra del pueblo, la religión o la cultura de Estados Unidos. En el plan táctico, la invasión a Afganistán requeriría tropas terrestres para lograr el objetivo.³⁴

Uno de los primeros resultados de esta reunión fue la Directiva Presidencial de Seguridad Nacional número 9, titulada “Derrotando la amenaza terrorista contra los Estados Unidos”. Aunque sus antecedentes se encontraban en otra iniciativa presidencial diseñada antes de los ataques del 11 de septiembre para atacar a Al Qaeda, la novedad era que se declaraba una guerra global en contra del terrorismo, que incluía el uso de la fuerza militar contra Afganistán, para eliminar todas las redes terroristas, sus apoyos financieros y prevenir que adquirieran armas de destrucción masiva con el objetivo de “eliminar el terrorismo como una amenaza a nuestro estilo de vida”.³⁵ Esta directiva fue firmada el 25 de octubre de 2001, cuando los ataques a Afganistán ya habían comenzado.

Para cumplir con las responsabilidades derivadas del Consejo de Guerra, Richard Clarke, uno de los principales consejeros de seguridad de Bush, envió una nota a Condoleezza Rice el 18 de septiembre, con el título “Investigación de Información de Inteligencia en relación al involucramiento de Irak en los ataques del 11 de septiembre”. Informaba que sólo existían evidencias anecdóticas que ligaran a Al Qaeda con Irak, es decir, no había evidencias suficientes para afirmar que Irak hubiera pla-

nado o perpetrado los ataques, conclusión con la cual coincidió el asesor para Afganistán de Rice, Zalmay Khalilzad.³⁶

En los días siguientes a los ataques terroristas la prioridad se centró en atacar a Al Qaeda en Afganistán. Irak no se encontraba en los planes de invasión, a pesar de que el asesor Paul Wolfowitz insistió en que Irak debía ser atacado. De acuerdo con el secretario de Estado Powell, “Paul siempre consideró que Irak era un problema que había que enfrentar [...] y una manera de hacerlo era aprovechar este evento para enfrentarlo”.³⁷ Sin embargo, el tema sólo sería abordado más tarde, durante la segunda fase de la guerra contra el terrorismo. El Presidente Bush ordenó entonces al Departamento de la Defensa prepararse para enfrentar a Irak si éste actuaba en contra de los intereses norteamericanos, con planes que incluyeran la posibilidad de ocupar los campos petroleros iraquíes.

GEOPOLÍTICA Y SEGURIDAD

En enero del 2000, antes de que Condoleezza Rice fuera nombrada consejera de Seguridad Nacional del presidente Bush, publicó un artículo en la Revista *Foreign Affairs* en el que estimaba que, después de la Guerra Fría, Estados Unidos se había quedado sin una doctrina que guiara su proceder en el mundo ante el nuevo hecho de que se había convertido en la única superpotencia. Frente a la desaparición de la Unión Soviética como competidor, Estados Unidos no había logrado definir su interés nacional; el gobierno de Bill Clinton había evitado cuidadosamente enfrascarse en nuevos problemas y se había conformado con tratar de resolver las crisis. Ante esta situación, Rice proponía una nueva política exterior determinada por prioridades:

1. Garantizar que las fuerzas armadas estadounidenses puedan disuadir la guerra, proyectar su poderío y defender sus intereses en caso de que la disuasión fracase.
2. Promover el crecimiento económico y la apertura política ampliando el libre comercio y el sistema monetario internacional.
3. Renovar vínculos fuertes y estrechos con los aliados que comparten los valores estadounidenses y pueden, por ello, compartir la carga de la promoción de la paz, la prosperidad y la libertad.

4. Centrar las energías de Estados Unidos en vincularse íntimamente con las grandes potencias, en especial Rusia y China, que pueden y podrán moldear las características del sistema político internacional.
5. Confrontar con decisión la amenaza de regímenes deshonestos y potencias hostiles que, cada vez más, cobran la forma de la posibilidad del terrorismo y el desarrollo de armas de destrucción masiva.³⁸

En el 2000, Rice formaba parte del equipo de transición del presidente electo Bush cuando fue informada por Sandy Berger, el Consejero de Seguridad Nacional de Clinton, que la eliminación del grupo terrorista al Qaeda debía ser una alta prioridad. El 22 de enero de 2001, Rice fue nombrada Consejera de Seguridad Nacional. Ese mismo mes, Richard Clarke, director del Grupo de Seguridad contraterrorista, le informó que “Al Qaeda está en guerra contra nosotros. Es una organización con gran capacidad, probablemente tiene células dormidas en Estados Unidos y está planeando claramente una serie de ataques mayores en nuestra contra; debemos actuar decididamente y rápido [...] tomar la ofensiva”.³⁹

Clarke, había discutido con Rice desde los meses de enero y abril de 2001, sobre una nota que informaba la intención de Al Qaeda de planear múltiples operaciones. En el mes de mayo se confirmó que los planes de Bin Laden avanzaban, y el FBI informó que había planes para atacar Londres y Boston, que los ataques recurrirían a explosivos potentes, aunque los informes no pudieron ser corroborados. A fines de mayo de 2001, nuevos informes relataban que podría haber un complot para secuestrar a estadounidenses y pedir a cambio la liberación del sheik Omar Andel Rehman, involucrado en el complot para hacer explotar sitios en Nueva York. El complot terrorista involucraría el secuestro de aviones o la explosión de embajadas de Estados Unidos, lo cual condujo a emitir una circular de la Administración de Aviación Federal para que pusieran atención sobre la probabilidad de secuestro de aviones para liberar a terroristas encarcelados en los Estados Unidos. Este tipo de informes fueron numerosos antes del 11 de septiembre, durante las reuniones de inteligencia cotidianas de seguridad del presidente Bush con el Director de la CIA y contraterrorismo

George Tenet, el vicepresidente Dick Cheney y la asesora de seguridad Rice.

De acuerdo con la CIA, en mayo el nivel de amenaza era de 7/10, apenas un punto menos que la enorme movilización de recursos humanos y materiales que habían producido las amenazas terroristas del cambio de milenio. En junio y julio, los informes sobre amenazas terroristas espectaculares habían alcanzado un alto grado de emergencia, y se localizaban especialmente en el Medio Oriente, pero también en Roma, y podían estallar en cualquier lugar del mundo. De acuerdo con la CIA, incluía a individuos enviados por Bin Laden a territorio norteamericano, que podrían cometer atentados suicidas. Debido a estos reportes, en julio de 2001, el Grupo de Seguridad para el Contraterrorismo (CSG) realizó una reunión informativa sobre las amenazas, en la que reunió a numerosas agencias, entre otras el Servicio de Inmigración, el de Guardacostas, el Servicio Secreto, la CIA, el FBI, aduanas y la Agencia Federal de Aviación.

La reunión fue informativa y confidencial. No se tomaron medidas conjuntas ni se decidió acerca de acciones de investigación de campo; sólo se les instruyó que informaran a sus superiores e hicieran lo que pudieran con esa información. Al día siguiente la CIA informó al CSG sobre ataques inminentes, espectaculares, cualitativamente diferentes de los experimentados hasta la fecha, y listos para ser realizados por Al Qaeda. Para el 9 de julio el Comité Federal Interagencias para la Seguridad reunió a 37 funcionarios de 27 agencias y organizaciones sobre la alerta de seguridad en territorio de Estados Unidos, que para entonces, según Tenet, “no podía ser peor”.⁴⁰

A solicitud del presidente, la CIA preparó un informe sobre el peligro real y actual que Al Qaeda representaba para Estados Unidos. Le fue presentado el 6 de agosto de 2001. Tan sólo ese año se le había informado 36 veces al presidente, en la nota informativa diaria, sobre el peligro real de la organización terrorista contra intereses estadounidenses, y era el primero que alertaba sobre el peligro de ataques dentro de Estados Unidos. Ante los cuestionamientos internos acerca de las razones que permitieron que estos atentados tuvieran lugar, en noviembre de 2002 se creó la Comisión Nacional sobre los Atentados Terroristas (conocida como la Comisión 9/11),

formada por diez comisionados, cinco republicanos y cinco demócratas, destinada a investigar por qué y cómo fallaron las políticas y dispositivos de seguridad interna, a recomendar las acciones para reformar las agencias de seguridad que habían fallado en su cometido y, especialmente, a evitar que algún otro atentado de esta naturaleza pudiera ocurrir.

La Comisión, creada por ley, debería de ser independiente, imparcial, consciente y no partidista. Su mandato implicaba una revisión profunda tanto de los hechos como de los procedimientos, una labor exhaustiva de evaluación que pudiera dar certidumbre sobre lo que había que hacer en el futuro.⁴¹ En particular debía de ser suficientemente creíble como para que los norteamericanos recuperaran la confianza en sus instituciones y en todo el sistema político.⁴² El apoyo del presidente Bush a esta Comisión no tuvo precedentes, ya que facilitó la consulta de archivos y entrevistas en las que participaron funcionarios de la comunidad de inteligencia, el Departamento de Seguridad Interna, el Departamento de la Defensa y de Estado, además de otras oficinas involucradas con la seguridad.

El “memorándum Clarke” fue uno de los mayores escándalos descubiertos en la investigación realizada por la Comisión del 11 de Septiembre, el cual fue revelado públicamente hasta el 10 de febrero de 2005, ejemplo simbólico de los problemas burocráticos que impidieron una respuesta eficaz de las políticas de seguridad. Clarke había enviado el 25 de enero de 2001 a Condoleezza Rice un memorando en el que sostenía que Al Qaeda presentaba una amenaza creciente, que había que tomar medidas inmediatas, y solicitaba una reunión de directivos para discutir estrategias, además de proponer un incremento del presupuesto para el contraterrorismo, acciones encubiertas, la ayuda para la Alianza del Norte y Uzbekistán. Asimismo, pedía responder a los ataques terroristas contra el *USS Cole*. Este memo habría sido parte del trabajo cotidiano de seguridad, pero la reunión solicitada fue denegada por Rice, ya que consideró que no ameritaba una reunión de directivos, sino de subdirectores, quienes a su vez abordaron el problema de Al Qaeda junto con otros temas, como la democratización de Pakistán, la proliferación nuclear en el Sudeste Asiático, los narcóticos en Afganistán, de modo que no se le dio relevancia.

Seis meses después, cuando el Comité de Subdirectores había analizado la cuestión y ésta podía ser discutida en el Comité de Directores, éstos estaban de vacaciones, por lo que pudieron reunirse hasta el mes de septiembre, sólo una semana antes de los ataques del día 11.⁴³ Además, Clarke declaró, en su testimonio frente a la Comisión, que existían planes previos que habían sido entregados a Rice, como el Plan Delenda de 1998 y el documento de estrategia de diciembre del 2000.⁴⁴ Rice sostuvo reiteradamente que no fue informada de la peligrosidad real de Al Qaeda por la administración Clinton. Los documentos de la administración Clinton presentados por Clarke explicaban que esta estrategia consistía en disminuir la peligrosidad de Al Qaeda, que aunque sobreviviría, no tendría ya las capacidades de realizar ataques mayores.

Ante la posibilidad de ser cuestionada por estos asuntos, Rice no aceptó ser interrogada por la Comisión del 11 de septiembre.⁴⁵ Después de haber trabajado como especialista en inteligencia y terrorismo durante los mandatos de George Bush padre, Bill Clinton y George W. Bush, Clarke renunció el 30 de enero de 2003 y publicó un libro polémico sobre sus diferencias con el gobierno del presidente George W. Bush, donde afirma que Donald Rumsfeld insistió en una invasión a Irak, sin que hubiera ninguna prueba de las relaciones de este gobierno con Al Qaeda, y que el presidente no conocía nada acerca del terrorismo hasta antes del 11 de septiembre de 2001.⁴⁶

A raíz de los ataques, la CIA fue seriamente cuestionada, junto con el FBI. Pero la inoperancia de la CIA se explicaba desde décadas atrás, cuando su involucramiento en asuntos internos a través de operaciones clandestinas había conducido a la creación de la Comisión Rockefeller y a recomendaciones sobre su repliegue en asuntos externos, a través de operaciones de inteligencia y contraterrorismo. Por su parte, el FBI no estaba preparado para identificar una amenaza externa que operara en territorio nacional. Alertado sobre las células dormidas de Al Qaeda, no pudo identificar que había individuos preparándose activamente para efectuar los ataques. A pesar de los informes previos, era difícil imaginar que los ataques pudieran perpetrarse mediante líneas aéreas comerciales, y menos aún que serían varios los aviones secuestrados. De acuerdo con las conclusiones de

la Comisión 9/11, “creemos que los ataques del 11 de septiembre revelaron cuatro tipos de fallas: imaginación, políticas, capacidades y gestión”.⁴⁷

Además del problema estructural de agencias no preparadas para este tipo de amenaza y de haber revelado la burocratización del sistema de seguridad, que hizo muy lenta la capacidad de respuesta e inoperante la capacidad de anticipación, los ataques terroristas cimbraron la seguridad psicológica, tanto del gobierno como de los ciudadanos, y mostraron numerosas ventanas de vulnerabilidad. Una de ellas fue la capacidad real de Estados Unidos para convertirse en el líder mundial en la era post Guerra Fría.

Estas consideraciones condujeron a respuestas rápidas que pudieran mostrar el liderazgo y poderío estadounidenses, aunque no fueron suficientemente sopesadas, planeadas, negociadas e informadas. Una de ellas fueron los planes apresurados para invadir Afganistán, que contaron con el respaldo de la comunidad internacional y lograron el objetivo de derribar al gobierno talibán, en una guerra corta y exitosa. Otra de las acciones internacionales para mostrar el liderazgo del gobierno de Bush fue la insistencia de Donald Rumsfeld —y también de George Bush— en ligar a Al Qaeda con Saddam Hussein y la reiterada afirmación de que poseía armas de destrucción masiva. Este último era considerado la pieza más representativa de los *estados villanos*, y para enero del 2003, Bush tenía listos los planes para invadir Irak el 10 de marzo, con o sin pruebas de armas de destrucción masiva y con o sin el respaldo del Consejo de Seguridad de la ONU.⁴⁸ En febrero, el general Colin Powell, Secretario de Estado, se presentó ante este Consejo para mostrar pruebas sobre la existencia de armas de destrucción masiva en Irak, que resultaron ser falsas. Estados Unidos invadiría Irak el 19 de marzo de ese año.

Así, el 11 de septiembre reveló, tanto las vulnerabilidades de la seguridad de Estados Unidos propias de la administración Bush, como las derivadas de las claves históricas previas de negociaciones y conflictos internos, de las presiones interburocráticas, de una estructura preparada para la guerra nuclear con la Unión Soviética, pero incapaz de enfrentar las amenazas en territorio interno. Acostumbradas a vigilar los intereses norteamericanos en el exterior, las agencias de inteligencia y el Servicio Secreto no pudieron identificar a tiempo y con precisión que la amenaza se encontra-

ba ya en el territorio norteamericano. A pesar de los numerosos avisos y alertas rojas sobre la inminencia de ataques, las agencias de seguridad no tuvieron una coordinación central que pudiera reunir la información compartimentada que poseían y armar el rompecabezas que, una vez realizados los ataques, apareció como evidente. A su vez, los ataques no sólo fueron devastadores, sino también simbólicos, como el centro de negocios que representa al capitalismo global y el centro encargado de la seguridad militar, el Pentágono. El tercer ataque, dirigido a la Casa Blanca, aunque fallido, no por ello es menos simbólico.

No obstante, el mapa geopolítico de Rice, que subrayaba la prioridad de dirigir los esfuerzos de la defensa contra los regímenes hostiles, más que contra Al Qaeda, permaneció como una guía estratégica del nuevo gobierno. La ahora Secretaria de Estado mantuvo su visión de que las “fuerzas estadounidenses deben ser capaces de enfrentar con decisión el surgimiento de cualquier potencia militar hostil en la región del Pacífico Asiático, en el Oriente Medio, el Golfo Pérsico y Europa, lugares donde se juegan no sólo nuestros intereses, sino también los de nuestros principales aliados”.⁴⁹ Además de las prioridades, Rice comentaba la forma en que el gobierno de Estados Unidos debía operarlas: “El próximo presidente del país debe estar en condiciones de intervenir cuando crea que Estados Unidos tiene el deber de hacerlo y crea que tal propósito es legítimo”.⁵⁰

El nuevo mapa geoestratégico esbozado por Rice llamaba la atención sobre la falta de claridad en la misión y evolución de la OTAN después de la caída del muro de Berlín, y de su ampliación; la importancia estratégica de China, que debía dejar de ser considerado un “asociado estratégico” para pasar a ser un “competidor estratégico”, ya que todavía representa una amenaza potencial a la estabilidad de la región, por lo que debería profundizarse la relación con Japón y Corea del Sur y considerar seriamente a India como una gran potencia en ciernes. Por su parte, el problema de Rusia es que la seguridad estadounidense está menos amenazada por el poderío ruso que por su debilidad e incoherencia; en particular, el problema ruso se deriva de las posibilidades que podría tener una nueva etapa de cooperación en asuntos de seguridad si Rusia no tiene la capacidad de garantizar que no haya filtraciones o transferencias de recursos bélicos, como

los misiles balísticos y las armas de destrucción masiva. “Hoy las principales preocupaciones son las amenazas nucleares de países como Irak y Corea del Norte y la posibilidad de proliferación no autorizada de armas nucleares”.⁵¹

Un punto central del razonamiento de Rice fue la posición que Estados Unidos debería tener ante los regímenes rufianes, como el caso de Irak. “El régimen de Saddam Hussein está aislado, su poderío militar convencional se ha debilitado gravemente, su pueblo vive en la pobreza y el terror, por lo que no tiene ningún lugar útil en la política internacional. Por lo tanto está decidido a desarrollar armas de destrucción masiva. Nada cambiará hasta que Saddam se vaya, de modo que Estados Unidos debe movilizar todos los recursos que pueda –contando con el apoyo de la oposición– para derrocarlo”.⁵² Sin embargo, las intervenciones militares en Irak y Afganistán no sólo fueron un planteamiento ideológico de Rice o de las estrategias de seguridad nacional; también encerraban el valor estratégico de la región, que cuenta con importantes reservas de hidrocarburos, por lo que el control y la distribución de éstos se convierte en una prioridad estratégica.

Dentro de los *regímenes rufianes o deshonestos*, Condoleezza Rice también incluía a Corea del Norte, que vive también fuera del sistema internacional, e Irán, ya que la “motivación de Irán no es simplemente perturbar el desarrollo de un sistema internacional basado en los mercados y la democracia, sino sustituirlo por otro: el Islam fundamentalista [...] Teherán también ha apoyado el terrorismo contra intereses estadounidenses y occidentales e intentado desarrollar y transferir importantes tecnologías militares”.⁵³

Frente a estos regímenes, Estados Unidos debía de actuar decisivamente. Si aquéllos adquirieran armas de destrucción masiva, serían inútiles porque cualquier intento de usarlas provocaría la devastación del país. Aunado a este mensaje disuasivo, Estados Unidos debía prepararse contra los agentes químicos y biológicos, así como ampliar las capacidades de inteligencia contra el terrorismo de todo tipo.

Una revisión de la primera estrategia de seguridad nacional del presidente Bush del año 2002 confirma esta visión del mundo, en particular la

que sería más tarde considerada la Doctrina Bush: la decisión de actuar firmemente antes de que cualquier adversario tomara la delantera. En otros términos, lo que Condoleezza Rice presentaba era la decisión de abandonar el eje que había regido a la política exterior de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial, la disuasión, por una política de acción e iniciativa adelantada frente a lo que era considerado una respuesta tardía, parcial y casuística ante las crisis que enfrentó el presidente Bill Clinton. Además, Rice infería que los *estados rufianes*, y en particular Irak, estaban fuera del sistema internacional, y por lo tanto, estaban tentados a utilizar armas de destrucción masiva, una inferencia que llevaría más tarde a la invasión de Irak, aun cuando estas armas nunca fueron encontradas. También el mapa geoestratégico de Rice ya presentaba la nueva estructura de alianzas que su país debería de conformar y los desafíos que se presentaban a futuro. Esta estrategia de coaliciones le sería necesaria al gobierno de Bush para las invasiones a Afganistán e Irak, pese a que ambas se dieron en marcos institucionales distintos.

La estrategia de seguridad nacional del año 2002 parecía reorientar los esfuerzos de la defensa y seguridad de Estados Unidos que había planteado Rice en el año 2000, al tomar como eje la lucha contra el terrorismo. Este tema fue así insertado como la más alta prioridad interna y de defensa, pero también como la mayor prioridad internacional, de manera que las cumbres internacionales, de toda naturaleza adoptaron la lucha contra el terrorismo como su objetivo.⁵⁴

Cuatro años después del anuncio de la estrategia de seguridad nacional del presidente Bush, fue anunciada la nueva estrategia del año 2006. Los objetivos planteados en esta última fueron los mismos que en 2002, con el añadido del interés por buscar y enfrentar los desafíos planteados por la globalización. Más que un cambio de rumbo, la nueva estrategia detallaba la concepción política y estratégica de Estados Unidos, lo cual le permitirá, en los años venideros, establecer líneas de acción bajo una visión realista, en el sentido clásico de las relaciones internacionales, fundada en los valores e intereses de este país. Si bien los valores estaban ya claramente establecidos por sus predecesores, son los intereses y la forma de interpretar el mundo lo que cambia con la llamada Doctrina Bush.

Para comenzar, el concepto de libertad interna se liga de manera directa con la libertad en el mundo: los “gobiernos que honran la dignidad de sus ciudadanos y sus deseos de libertad tienden a tener conductas responsables hacia otras naciones, mientras que aquéllos que brutalizan a sus pueblos también amenazan la paz y la estabilidad de otras naciones [...] promover la democracia es la medida de largo plazo más efectiva para reforzar la estabilidad internacional, reducir los conflictos regionales, enfrentar al terrorismo y al extremismo que apoya al terror y extender la paz y la prosperidad. Para proteger a nuestra nación y honrar sus valores, Estados Unidos busca extender la libertad alrededor del mundo liderando un esfuerzo internacional para terminar con la tiranía y promover la democracia efectiva”.⁵⁵ En efecto, si bien en las décadas precedentes la promoción de la libertad, la democracia, la paz y la prosperidad se encontraban dentro de los valores norteamericanos, y si su difusión a través de medios políticos, económicos, diplomáticos y militares siempre ha sido parte de su agenda política, lo que cambió en esta ocasión fue que ya no se trata de llevar al mundo esos valores, por la negociación o por la fuerza, sino que los valores norteamericanos se encuentran directamente amenazados por la falta de libertad y democracia, por las tiranías en el mundo. Cabe recordar que, durante las décadas de la Guerra Fría, la Unión Soviética aparecía en la agenda norteamericana como una amenaza para el mundo, pero el ideario comunista no era realmente considerado una amenaza general a los valores internos en Estados Unidos (aunque hubo movimientos y grupos que simpatizaban con la causa soviética).

El primer objetivo es entonces el combate a la tiranía como una forma de defensa de los valores libertarios norteamericanos, no sólo fuera, sino también dentro del territorio nacional. La tiranía es definida como una combinación de brutalidad, pobreza, inestabilidad, corrupción y sufrimiento, forjada bajo el régimen de déspotas y sistemas despóticos, entre los cuales se encuentran la República Popular Democrática de Corea, Irán, Siria, Cuba, Bielorusia, Birmania y Zimbabwe. Las tiranías amenazan a sus vecinos y al mundo, y algunas de ellas, al buscar desarrollar WMD o impulsar el terrorismo, amenazan directamente los intereses de seguridad de Estados Unidos.

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI

El segundo objetivo –promover democracias efectivas– incluye el respeto a los derechos humanos, la libertad de religión, conciencia, reunión, opinión, asociación e información, subraya la necesidad de que la libertad política sea acompañada de libertad económica. Asimismo, estas democracias tienen la obligación de garantizar el progreso económico y la lucha contra la corrupción. Dentro de este objetivo, uno de los ejemplos sobre la forma en que la administración Bush concibe la democracia es el caso de los territorios palestinos. Al mismo tiempo que reconoció el valor de un proceso electoral libre, justo e incluyente, en el que el grupo de Hamas ganó las elecciones, advierte que ésta ha sido considerada una fuerza terrorista que debe renunciar a las armas y aceptar el derecho a la existencia del estado de Israel, además de fomentar la paz, la prosperidad y el estado palestino en convivencia con el estado de Israel, tal como lo establece la “hoja de ruta” definida para tal efecto, y el respeto a las reglas democráticas y la protección de las minorías. De no hacerlo, Hamas será considerado un gobierno que no es plenamente democrático.⁵⁶ En julio de 2006, la convivencia con Israel estaba lejos de alcanzarse: Israel y Líbano entraron en guerra por los diferendos con Hezbollah y Hamas.

En el plano político también, el objetivo de transición de la tiranía a la democracia como tarea de Estados Unidos incluye medidas de orden político, económico y militar, incluyendo la presión diplomática y las operaciones encubiertas. Los parámetros de la acción de Estados Unidos en el exterior serían entonces el respeto a los principios norteamericanos de libertad bajo una visión pragmática de acción.

Entre las herramientas aludidas se encuentra la inversión directa, los acuerdos de libre comercio, el apoyo a medidas democráticas y la lucha contra la corrupción, la denuncia de abusos en contra de los derechos humanos, la asistencia económica y militar, la asistencia para el desarrollo de elecciones libres y justas, para apoyar el estado de derecho, la sociedad civil, los derechos humanos, la libertad de expresión y religiosa; la asistencia a las fuerzas militares para que apoyen al poder civil en el control de los propios militares y el respeto de las fuerzas armadas a los derechos humanos; aplicar sanciones a los regímenes opresores, liberando a sus pueblos, y fomentar que otras naciones rechacen a éstos; apoyar a organismos no gubernamen-

tales y a la sociedad civil, así como a organismos multilaterales y regionales para ayudar a poner en práctica sus objetivos democráticos y establecer asociaciones con otros países para defender la libertad.

Estos dos objetivos de la estrategia de seguridad nacional de 2006 subrayan la continuidad y el cambio de la Doctrina Bush sobre sus antecesores. Por un lado, el objetivo de defender la libertad es el valor más tradicional de la política norteamericana, elemento fundacional de la sociedad y del gobierno de ese país, y se encuentra a lo largo de la historia como elemento central de las políticas de gobierno; por otro lado, el hecho de que la tiranía mundial amenace directamente los valores más profundos del pueblo norteamericano coloca en una difícil –y falsa– disyuntiva: aquéllos que estén en contra de esta manera de concebir al mundo estarán atentando contra la seguridad y los intereses internos, no sólo exteriores, de Estados Unidos.

Desde los ataques del 11 de septiembre, el presidente Bush habría hecho famosa la frase de que en la lucha contra el terrorismo los gobiernos estarían con Estados Unidos o en su contra. Ello mostraba ya la orientación de su gobierno, plasmada de manera más detallada en la estrategia nacional. Entre otros, Europa se encontraría en una difícil disyuntiva, ya que por una parte apoya la lucha contra el terrorismo y la tiranía, pero por otro, no acepta que la diferencia de concepciones acerca de la libertad y el pluralismo político y religioso haga a los diferentes adversarios. Además, los intereses de seguridad de la propia Europa están estrechamente ligados a algunos de los regímenes considerados tiranos por Estados Unidos, como fue el caso de los intereses petroleros de Francia y Rusia en Irak, las poblaciones musulmanas en Europa y las relaciones europeas con la Organización para la Liberación de Palestina.

Con respecto a la defensa de la democracia, desde Alexis de Tocqueville, ésta responde también a los principios fundacionales de Estados Unidos. Lo que cambia con la Doctrina Bush es el énfasis otorgado al posicionamiento de Estados Unidos como garante de este principio en colaboración, pero por encima de las soberanías de los estados y, en consecuencia, de la Organización de la Naciones Unidas. En otros términos, se trata de consolidar un mundo unipolar en torno a los objetivos de democracia,

libertad política y económica en los términos en que el gobierno de Bush los define a través de una estrategia pragmática e intervencionista en los asuntos internacionales.

El tercer objetivo, la lucha contra el terrorismo, es sin duda uno de los puntos más polémicos. En él, la estrategia está centrada en el reforzamiento de alianzas para derrotar al terrorismo y la prevención de ataques en contra de Estados Unidos o sus amigos. La doctrina establece que se requiere de estrategias de corto y largo plazo para luchar contra un enemigo de alcance global, por lo que Estados Unidos, a diferencia del pasado, no puede reposar únicamente sobre el principio de la amenaza a través de la disuasión: es necesario prevenir de manera anticipada las acciones y estrategias de los grupos terroristas mundiales y de los regímenes que los apoyan. De esta suerte, Estados Unidos pasaría de una posición defensiva a una activamente ofensiva que acorrale y derrote al enemigo.⁵⁷

Para ello reconoce la necesidad de establecer acciones concertadas con amigos y aliados. El enemigo presenta una nueva estructura a través de células descentralizadas, organizadas en redes, y una ideología común. Después de numerosos ataques terroristas en el mundo, el terrorismo busca infligir nuevos y más catastróficos ataques. Para el futuro, la estrategia de seguridad nacional asume que el terrorismo es tanto una batalla armada como una batalla ideológica. En el corto plazo, la estrategia requiere tanto de la intervención militar como de otros instrumentos que impidan y prevengan la acción terrorista, en particular para evitar su acceso a las armas de destrucción masiva y cortar sus fuentes de financiamiento y apoyo político. En el largo plazo, se trata de ganar la batalla de las ideas. De acuerdo con esta visión, el terrorismo tiene por objetivo establecer un imperio totalitario mundial que niega la libertad política y religiosa a través de actos terroristas y subversión.

A diferencia de las primeras reacciones del gobierno del presidente Bush, que condenaba al Islam como causa del terrorismo, en la nueva estrategia se distingue entre ambos, ya que acusar a los países islámicos de ser terroristas encierra riesgos seguros: la batalla contra el terrorismo requiere de la alianza, formal o fáctica, con los países musulmanes cercanos a Estados Unidos, y la acusación de que el Islam es una amenaza podía provocar más actos en su contra.

La estrategia 2006 recoge buena parte de las críticas y análisis sobre el terrorismo de los últimos años para tratar de darle una nueva definición. Rechaza que el terrorismo sea producto de la pobreza, de la hostilidad hacia Estados Unidos a raíz de la invasión a Irak, del conflicto israelí-palestino (ya que Al Qaeda comenzó sus ataques en tiempos de negociación de la paz), como tampoco de los esfuerzos estadounidenses por prevenir el terrorismo. En cambio, el terrorismo es un movimiento ideológico que se desvía del Islam, en contra de los no creyentes, un movimiento de alienación política resultado de la exclusión de la que han sido objeto dentro de sus gobiernos y que les ha impedido promover el cambio y que convierte a esos individuos en presas fáciles de una ideología perversa que busca la violencia.

Esta violencia es entonces también una respuesta a lo que consideran una injusticia provocada por otros, por lo que reina un espíritu de venganza. Otras características son que se trata de subculturas de conspiración y desinformación, llenas de prejuicios y de desconocimiento sobre lo que ocurre en el mundo; que hay una ideología que justifica el asesinato e incluso lo glorifica: “la religión del Islam ha sido tergiversada para servir a un fin diabólico”.⁵⁸ En el largo plazo, la batalla será entonces ideológica, ya que la democracia permite sustituir la violencia por el estado de derecho, por la resolución pacífica de las disputas y por establecer compromisos para defender los intereses divergentes.

Aunque es improbable que las monarquías petroleras y los regímenes autoritarios musulmanes puedan cambiar hacia regímenes democráticos, y es más improbable aún que Estados Unidos pudiera intervenir militarmente para lograrlo, es un hecho que el terrorismo contra Estados Unidos no es producto de la invasión a Irak ni de la nueva estrategia del gobierno de Bush, ya que el propio Al Qaeda había atentado antes contra los intereses norteamericanos.

En apariencia, la visión de Rice y la expresada en las estrategias de seguridad nacional 2002 y 2006 marchan por caminos diferentes: mientras que los dos documentos de estrategia tienen por eje la lucha contra el terrorismo, la visión de Rice estaba enmarcada en los conflictos regionales y, en particular, en los regímenes hostiles a Estados Unidos. En realidad las

estrategias son, de alguna manera, la prolongación de la visión de Rice: la lucha contra el terrorismo ha servido como medio para legitimar y ahondar la estrategia de intervención de Estados Unidos en los conflictos regionales, en particular, ante los regímenes hostiles y recogen el mismo mapa geopolítico desarrollado por Rice años antes.

Las acciones del gobierno de George W. Bush, después de los atentados terroristas, habían seguido los lineamientos de la visión de Rice: primero, por la guerra contra los talibanes en Afganistán, después, por la guerra contra Irak. En ambos casos, el gobierno norteamericano había recurrido a la creación de alianzas, dentro o fuera del marco de las Naciones Unidas. El presidente Bush aparecía como alguien decidido a recuperar la hegemonía y firme presencia internacional que Estados Unidos había dejado de lado con las inclinaciones negociadores y multilateralistas de Clinton.

En resumen, en el plano político y geopolítico de la defensa y la seguridad, existe un viraje importante en relación con el gobierno de Bill Clinton asentado sobre una visión geopolítica diferente y legitimado por los atentados terroristas del 11 de septiembre. Esta visión geopolítica incrementó los umbrales de incertidumbre internacional por la doctrina y el ejercicio de la fuerza militar de manera preventiva, sin clara justificación; reorganizó la política de alianzas de Estados Unidos, al tiempo que se alejó de la legitimidad institucional del sistema internacional; colocó en las prioridades internacionales la agenda de seguridad y de lucha contra el terrorismo, logró ahondar la política de intervención militar en contra de los regímenes hostiles e incrementó la popularidad del presidente Bush, quien pudo reelegirse, a pesar de las críticas, en el año 2004.

DIPLOMACIA Y SEGURIDAD

En el plano diplomático, también se operaron cambios en el Departamento de Estado y los enfoques de política internacional. Entre los cambios más importantes se encuentra la “diplomacia transformadora” en el Departamento de Estado con el fin de “reorientar la diplomacia hacia la promoción de democracias efectivas y soberanías responsables”. El cambio reside en que la diplomacia, a través de los instrumentos de asistencia al desarrollo, la política y la asistencia militar, será responsable de impulsar directa-

mente las democracias efectivas. Así, la tradicional asistencia al exterior tendrá que comprobar que está cumpliendo con los objetivos de transformar otras sociedades.

Aunque la diplomacia internacional ha sido históricamente una forma de incidir en otras sociedades a través de la negociación, y si bien la diplomacia de Estados Unidos se ha caracterizado por un activismo importante por parte de sus embajadas y representaciones en el exterior, en realidad el cambio de fondo es que ahora los instrumentos diplomáticos deberán comprobar que están incidiendo en las sociedades para que éstas ajusten sus modelos políticos a la democracia concebida en los términos del gobierno en turno.

En este aspecto, tal política corre ciertos riesgos. Primero, porque no es dable pensar que haya un solo modelo de democracia, como tampoco pensar que todas las sociedades, y menos aún sus gobiernos, optarán por esta forma de gobierno. Segundo, conviene recordar que el Departamento de Estado está conformado por personal diplomático de carrera, que ha visto en el pasado cómo los instrumentos de asistencia eran utilizados para incidir en la formación, información o decisión de otros países y sociedades, algunas veces de manera muy activa, como en América Latina en el período de la Alianza para el Progreso, y siempre con resultados moderados, y que a largo plazo tenían por misión acercar a otras sociedades y gobiernos. De ahí a comprobar que la asistencia ha incidido en el cambio hacia un modelo de democracia no sólo hay distancia, sino el riesgo de que las representaciones diplomáticas ejerzan una diplomacia intervencionista, abiertamente violatoria de las soberanías, y por ello provoquen más conflictos de los que intentan resolver, con lo que las diferencias sobre esta política al interior del Departamento de Estado podrían crear un conflicto.

Otro cambio es “mejorar las capacidades para planear y responder a las situaciones de estados fallidos y de posguerra. La Oficina de Reconstrucción y Operaciones de Estabilización integrará todos los recursos relevantes del gobierno y de bienes que puedan conducir a las operaciones de reconstrucción y estabilización. Este esfuerzo está destinado a reforzar la seguridad y la ley necesarias para restaurar el orden”.⁵⁹ En particular, estas acciones están encaminadas a efectuar operaciones diplomáticas y militares

de intervención para transformar las condiciones políticas de otros países; además, están destinadas a reforzar los nuevos gobiernos aliados de Estados Unidos, como en los casos de Afganistán e Irak.

Además, se espera desarrollar un cuerpo de reserva civil similar a las reservas militares para enfrentar la reconstrucción de posguerra y la reconstrucción después de desastres internacionales. Una de las ventajas de este enfoque es que por una parte no se distraen recursos militares para estas operaciones y, por otra, que la mayor parte del esfuerzo de reconstrucción recae sobre la iniciativa privada, con la intervención de civiles contratados por el propio Pentágono, y evita así de manera anticipada las críticas derivadas de las bajas de guerra. El fallecimiento de trabajadores civiles por contrato es un asunto a resolver por las empresas, y no por el gobierno ni las fuerzas armadas, con lo que se evitan también los gastos relativos a seguros, pensiones, etcétera.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2006 no profundiza sobre un cambio estratégico de fondo de la diplomacia, que sin embargo existe. Este cambio responde a la diplomacia coercitiva, es decir, la aplicación de la doctrina Bush a este ámbito. La diplomacia coercitiva tiene por característica la conjunción de las acciones militares con las diplomáticas como parte del mismo proceso de negociación. El eje de esta diplomacia conjunta entre el Departamento de Estado y el Pentágono es concebido como un árbol cuyas raíces están en la pobreza, la inequidad, la corrupción, la falta de democracia y otros factores diversos, pero que en su tronco tienen a la insurgencia y en sus ramas expresiones como el terrorismo. Esta concepción concluyente en el terrorismo es sin embargo poco consistente, ya que las mismas causas pueden no desembocar en actos terroristas, y no está fehacientemente comprobado que la insurgencia sea sinónimo de terrorismo.

Por otra parte, se trata de lanzar una “diplomacia armada”, en la que el concepto de disuasión de la Guerra Fría desaparece para dar lugar a la disuasión política acompañada de la disuasión armada. Aunque el concepto no es nuevo, ya que se había aplicado a los casos de Granada, Panamá o Afganistán (en 1998), lo que cambia es que ahora se convierte en la práctica común de esta diplomacia. Desde luego, el cuestionamiento sobre la legitimidad de estas acciones es preocupación no sólo de diplomáticos,

sino de los propios militares, quienes consideran que su participación comienza una vez que los civiles han hecho su trabajo y no en lugar de ellos. Es por ello que en las fuerzas armadas se han discutido los principios que deberían guiar la preemptive action y, de esa manera, guiarse de manera más fundada y estructurada cuando su participación en situaciones de “no guerra” sea requerida. Estos principios son:

1. Debe haber una clara indicación de que el agresor intenta atacar a Estados Unidos o sus aliados.
2. El ataque debe de ser inminente.
3. Debe de haber una causa justa.
4. Estados Unidos debe de tener “las intenciones correctas”.
5. La acción preventiva anticipada –*preemptive action*– debe de ser proporcionada en los medios.
6. El apoyo interno es crucial, y el apoyo internacional es importante.
7. Debe anticiparse un esfuerzo sostenido hasta que se garantice el éxito.⁶⁰

De no seguirse un marco fundado de acciones militares de apoyo a la diplomacia, las fuerzas armadas podrían convertirse en herramientas del gobierno en intervenciones y riesgos injustificados, no sólo para los militares, sino también para contribuir a las condiciones de estabilidad internacional, que está entre sus obligaciones. Otro objetivo de la diplomacia es “reforzar la diplomacia pública con el fin de defender y difundir los valores de Estados Unidos en el mundo. Ello incluye impulsar la educación para que los estadounidenses puedan comprender otros idiomas y culturas, y los extranjeros puedan estudiar en Estados Unidos, impulsando el diálogo con los líderes y ciudadanos musulmanes, además de tener capacidades de reacción rápida frente a la propaganda hostil antes de que ésta se arraigue en el extranjero”. El énfasis en este objetivo tradicional de la política exterior trata de cubrir una de las fallas reveladas el 11 de septiembre: el hecho de que para muchos estadounidenses no era creíble ni comprensible que hubiera otras sociedades que experimentaran rechazo a Estados Unidos. Además, retoma un objetivo tradicional de la diplomacia que no había sido considerado en la estrategia del año 2002: ejercer una capacidad de influencia en el mundo a través de la educación y formación de las elites de otros países.

La agenda para la diplomacia de Estados Unidos presenta bajo la nueva estrategia promover la reforma plena de las Naciones Unidas, creando estructuras para garantizar la transparencia financiera y la eficiencia organizacional; defendiendo el principio de que la membresía implica una “conducta responsable y compartida en las cargas de garantizar la seguridad y la estabilidad internacional; y mejorar las capacidades de la Organización y sus organismos regionales asociados para crear unidades de operaciones de paz bien entrenadas, de desplazamiento rápido, compuestas por unidades militares y gendarmes”.⁶¹ Esta prioridad tiene que ver con la forma en que el gobierno de George W. Bush concibe a las Naciones Unidas, que deben reflejar las realidades geopolíticas actuales y no ser “estructuras obsoletas”. Aquí lo que cambia es una cuestión de enfoque: el gobierno de Clinton también buscaba una reforma de la ONU y sus organismos, pero seguía considerándola como un foro de negociación y diplomacia que debía ser central para la política de Estados Unidos, mientras que el gobierno de Bush pone énfasis en la seguridad y las responsabilidades financieras y de seguridad de los miembros como forma de condicionar su apoyo a la Organización, de la cual ha sido un importante crítico. Conviene acotar que esta respuesta se da después de que Estados Unidos no pudo imponer el apoyo de la Organización en la invasión a Irak.

Ligado a lo anterior, otro de los temas de la agenda exterior es la promoción de la democracia a través de las instituciones internacionales y multilaterales, mediante la institucionalización de una “Comunidad de Democracias”, impulsando la creación de instituciones regionales para la democracia en Asia, Medio Oriente, África y otros lugares, mejorando las capacidades de la ONU y coordinando las contribuciones financieras internacionales y los bancos regionales para reforzar a los gobiernos democráticos. Aunque el liderazgo internacional de Estados Unidos es único, las responsabilidades son compartidas: se crearán alianzas “que pongan énfasis en la cooperación, no en la burocracia internacional”, orientadas hacia la acción y los resultados más que a la legislación o el Derecho.⁶²

No obstante, esta Comunidad debería tener una arquitectura política conformada por los países aliados de Estados Unidos y dispuestos a colaborar con la política de acción anticipada preventiva que, lejos de mejorar las

capacidades de la ONU, se presenta como una entidad concurrente y eventualmente contraria a los principios del organismo internacional.

En resumen, la nueva diplomacia de Estados Unidos es un reflejo de su visión geopolítica, más cercana al Departamento de la Defensa que al Departamento de Estado. Sin embargo, los tiempos y prioridades de la transformación tecnológica y de capacidades de la defensa tienen su propia dinámica, regida por prioridades militares, no sólo políticas.

TRANSFORMACIÓN DE LA DEFENSA

En el plano estrictamente militar, del conjunto de acciones relativas a la defensa, su transformación ha sido el eje que ha recibido prioridad en los últimos gobiernos norteamericanos. “La estrategia de transformación consiste en tres partes: transformar la cultura a través de un liderazgo innovador, transformar los procesos y las capacidades a través de la transformación de la fuerza. El margen de tiempo del actual proyecto es de aproximadamente 20 años [...] que tiene un punto de inicio, pero no de término, o sea que es permanente”.⁶³

Las áreas de transformación son “el desarrollo de nuevas tecnologías, conceptos operacionales y estructuras organizacionales para conducir la guerra de manera dramáticamente diferente [...] pero el proceso también introduce riesgos que, si no son correctamente manejados, podrían minar peligrosamente las capacidades militares”.⁶⁴

El proceso de transformación puede tomar al menos dos caminos: aquél en el que se realiza el cambio dando un salto tecnológico hacia una nueva generación de armas, materiales y herramientas de inteligencia, o aquél en el que el cambio tecnológico es paralelo a los desarrollos actuales, y es progresivo. La primera vía es más riesgosa, porque la nueva generación de armas no necesariamente responderá a los requerimientos, y habrá que hacer ajustes, dejando abierta una ventana de vulnerabilidad frente a los conflictos en curso. Así, el proceso de transformación se realiza de manera progresiva, sobre el largo plazo, ya que no sólo se trata de la modificación de las capacidades, sino que también implica fuertes inversiones. Salir de la Guerra Fría y prepararse para las nuevas amenazas del siglo XXI tomará entonces un tiempo largo de adecuación.

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos
a principios del siglo XXI

Por lo que toca a la estrategia militar, el mayor cambio a futuro reside en capacitar una fuerza de disuasión flexible que pueda enfrentar las amenazas de actores estatales y no estatales (desarrollo de WMD, ataques terroristas físicos e informáticos, agresión oportunista), mientras que se apoya a los aliados y se disuade a los competidores potenciales. Ello incluye la inversión en las capacidades de guerra convencional y el desarrollo paralelo de fuerzas de Operaciones Especiales. En particular, se trata de mejorar las capacidades de respuesta a cuatro tipos de amenaza:

1. Convencional, cuando la amenaza proviene de estados con ejércitos y armas convencionales en una competencia militar de enfrentamiento con reglas del juego claras.
2. Irregular, cuando se trata de amenazas de actores estatales y noestatales que emplean métodos tales como el terrorismo y la in-surgencia para disminuir nuestras ventajas militares o que realizan una actividad criminal, tal como la piratería y el tráfico de drogas, y amenazan la seguridad regional.
3. Catastróficos, cuando la amenaza involucra la adquisición, posesión, y uso de WMD por actores estatales y no estatales; y pandemias mortales y otros desastres naturales que producen efectos similares a los de WMD.
4. Disruptivos, cuando se trata de actores estatales y no estatales que emplean tecnologías y capacidades (como la biotecnología, las operaciones cibernéticas y espaciales o las armas de energía dirigida) en nuevas formas de enfrentar las ventajas militares de Estados Unidos.⁶⁵

Una preocupación central es que estos estados o actores no estatales puedan adquirir y desarrollar materiales nucleares, por lo que para evitarlo es necesario negarles el acceso a materiales de fusión bajo dos prioridades, primero, prevenir que los estados puedan adquirir la capacidad de producir materiales que les permitan desarrollar armas nucleares y; segundo, disuadir, prohibir o prevenir cualquier transferencia de esos materiales de estados que tienen estas capacidades, a los estados villanos o terroristas, especialmente a través de la Iniciativa Global de Reducción de Amenazas (GTRI).⁶⁶ Estados Unidos también encabeza las operaciones de transporte marítimo y aéreo para supervisar el tráfico de WMD, así como sus rutas

internacionales de financiamiento. Además de los materiales nucleares, las armas biológicas y químicas ocupan un lugar de mayor trascendencia que en el pasado. Las primeras tienen una alta probabilidad de dañar a amplios sectores de población. Las armas químicas incrementan su peligrosidad por los avances tecnológicos y las mejoras en el desarrollo de los agentes químicos.⁶⁷

De acuerdo con las políticas de seguridad de las últimas dos décadas, los *estados rufianes* representan una de las mayores amenazas a Estados Unidos. Estos estados se caracterizan por ser regímenes autoritarios hostiles a sus intereses, y tienen la capacidad de afectarlos de forma local, regional o global, ya que algunos protegen o fomentan a grupos terroristas o poseen armas de destrucción masiva capaces de provocar daños irreparables contra sus vecinos o contra aliados de la potencia norteamericana. Además, lo que tienen en común es que no se acogen a las normas internacionales de las Naciones Unidas.

Aunque el foco de alerta se centró en aquellos estados que por sus arsenales nucleares o de armas de destrucción masiva podían ser más peligrosos, como Irak, Irán o Corea del Norte, otros estados no considerados en esta lista también presentaban, en los años recientes, cuotas importantes de riesgo para los intereses norteamericanos. “En 1998, India y Pakistán cruzaron el umbral nuclear y se adentraron en una espiral creciente de amenazas sobre la región de Kashmir. Tanto Rusia como China continuaron la proliferación serial tanto de armas de destrucción masiva como la experiencia en el manejo de éstas, como cuando Rusia condujo una campaña militar brutal contra Chechenia, alegando la responsabilidad de los estallidos de bombas en Moscú en el otoño de 1999. Las tentativas de Estados Unidos y Europa para influenciar la política de Rusia durante y después del conflicto chechenio resultaron inútiles. Para intimidar a los votantes taiwaneses antes de las elecciones del 2000, China incrementó sus misiles balísticos adyacentes a Taiwán y amenazó con atacar la isla si ésta se independizaba, aunque ésta ha sido virtualmente independiente desde hace 50 años”.⁶⁸

Conviene acotar que, cuando se trata de la transformación de la defensa y la seguridad en Estados Unidos, ésta se refiere a la transformación –

y adquisición— de capacidades, y no a la naturaleza del régimen político, a la de las leyes o a la función de las propias fuerzas armadas o de seguridad, que se mantienen bajo el mismo gran objetivo de defender la seguridad, la soberanía y la libertad de la nación. Así pues, lo que cambia son las formas en que esta defensa toma lugar, sus estrategias y capacidades para tener éxito. Los pilares en los cuales se apoya el proyecto de transformación son básicamente los siguientes: explotar las ventajas de la inteligencia, desarrollar y experimentar conceptos y desarrollar la transformación de las capacidades.⁶⁹

“Mejorar las capacidades de las agencias para planear, preparar, coordinar, integrar y ejecutar respuestas que cubran el amplio espectro de contingencias de crisis y desafíos de largo plazo.” Éste es sin duda el objetivo político y militar más importante de la nueva estrategia. Hasta antes del 11 de septiembre, se asumía que la eficacia de las agencias era suficiente para evitar crisis mayores y responder adecuadamente a las amenazas. Los resultados de la comisión de investigación mostraron fehacientemente que era necesaria una reestructuración que asegurara la coordinación y planeación entre las agencias de seguridad. Más aún: la diferencia institucional y operativa entre política exterior y política interna había abierto una vulnerabilidad fundamental, por lo que ahora se requieren esfuerzos de integración interagencias para actuar simultáneamente en el interior y el exterior, tanto en la política exterior como en la seguridad doméstica.

En lo que respecta al Ejército, “el objetivo es que pueda ser rápidamente desplazado, conservando los principios de sobrevivencia, letalidad y movilidad táctica de fuerzas pesadas y al mismo tiempo agilidad y desplazamiento de las fuerzas ligeras [...] una fuerza de espectro completo”,⁷⁰ con un fuerte componente de tecnologías de la información. Esta transformación comenzó desde la administración Clinton, y está compuesta por tres ejes de acción: como objetivo de corto plazo, el cambio de la *fuerza interina*, encargada de producir brigadas y divisiones más ligeras y móviles; con un alcance de largo plazo, el eje de la *fuerza objetiva*, asentada sobre la investigación y el desarrollo para incrementar la efectividad y capacidad de respuesta de la armada; y la *fuerza de legado* o de muy largo plazo, que consiste en la modernización de las divisiones de artillería pesada y me-

canizada. Estos ejes deberán ser capaces de enfrentar los nuevos riesgos en cualquier momento que se produzcan. Tales riesgos son multidimensionales y cada vez se alejan más de los clásicos conflictos convencionales, por lo que es necesario hacer un balance sobre la inversión y los tiempos de desarrollo de cada objetivo, además de realizar sobre la marcha los ajustes necesarios para poder agilizar la producción de la transformación en cada uno de ellos. La naturaleza de los riesgos puede deberse a “la incertidumbre sobre el cambiante ambiente estratégico del futuro, los riesgos tecnológicos asociados a la transformación y los riesgos institucionales derivados de acelerar el proceso, o bien de diversificarlo demasiado”.⁷¹

En cuanto a la Marina, el mayor desafío consiste en prepararse para enfrentar las amenazas multidimensionales en un contexto de globalización. En primer lugar, ello implica, por ejemplo, hacer frente al terrorismo, el crimen, el tráfico de drogas, las transferencias ilegales de armas, las migraciones ilegales, la corrupción internacional, la piratería global y ante los cuales Estados Unidos tiene costas porosas. En segundo lugar, el incremento del tráfico y el comercio marítimos globales que implican poder garantizar que las vías marítimas sean seguras, además de los problemas asociados con la protección de los bienes naturales marítimos. En tercer lugar, la preocupación creciente sobre la seguridad económica y las probabilidades de que los presupuestos de defensa puedan restringirse y orientarse prioritariamente a la seguridad interna, hace pensar que los gastos necesarios para el desarrollo de la Marina, a largo plazo, pueda estar en peligro. En cuarto lugar, el incremento de la presencia de Estados Unidos en regiones remotas que no habían sido previamente consideradas como parte de los intereses vitales, y donde la Marina debe de proveer el apoyo a otras fuerzas (a través de portaaviones y vehículos anfibios) y, a veces, ser la única fuente de intervención para evitar la globalización de los conflictos. En quinto lugar, la formación de nuevas alianzas impredecibles y diferencias con los aliados tradicionales implican cambios en términos de cooperación conjunta y armonización de sistemas. En sexto lugar, la emergencia de nuevas tecnologías de la información y sensores de alta tecnología implican una necesaria revolución en el comando y control de las operaciones, al tiempo que la comercialización masiva de esta tecnología, originalmente

militar, se revierte contra la seguridad por la disponibilidad de imágenes satelitales, inteligencia, monitoreo y reconocimiento al servicio de enemigos potenciales capaces de identificar y enfrentar la navegación militar. Finalmente, una oportunidad –que es a la vez amenaza– es la proliferación de armas nucleares, biológicas, químicas y el incremento de misiles balísticos asociados a las tecnologías de la información para crear sistemas que permitan negar el acceso de adversarios a estas armas.⁷²

La transformación de la Marina está orientada a mejorar las capacidades tecnológicas y desarrollo de redes, tanto virtuales como reales, como una de sus prioridades de corto y largo plazo. Sin embargo, los altos costos de la modernización de este sector han frenado su desarrollo, por lo que desde antes del 11 de septiembre la Marina se ha centrado en proteger las costas y la seguridad interna de posibles ataques de regímenes hostiles.

La Fuerza Aérea se ha convertido, desde la segunda guerra mundial, en la fuerza con mayor grado de transformación, por una parte porque la tecnología aplicada ha avanzado con mayor rapidez, pero, por otra, porque es una fuerza con un mayor grado de adaptación a los conflictos de la segunda mitad del siglo pasado y principios del siglo XXI. La *Tormenta del Desierto* se convirtió, en los primeros meses después de la guerra, en el paradigma que demostraba que era posible realizar guerras “quirúrgicas” que evitaran la muerte o riesgo de muerte de soldados. Sin embargo, poco después se revelaría que, aunque la tecnología había sido exitosa, en realidad el éxito de esa guerra era relativo, ya que se habían cometido muchos errores, especialmente en las tareas de operación conjunta.

Las tareas asignadas a la transformación de la Fuerza Aérea son las operaciones de reconocimiento y vigilancia, la identificación, retraso, daño y destrucción de las defensas antiaéreas del enemigo, el ataque de infantería, la destrucción de infraestructura crítica y la desestabilización de las estrategias del enemigo, además de operaciones de inteligencia, monitoreo e información. En este sentido, la polivalencia de la Fuerza Aérea permite su acción en cualquiera de los teatros de guerra, convencionales o no, que enfrente Estados Unidos. También, la transformación de la fuerza aérea implica la aplicación de nuevas tecnologías que permitan crear redes de inteligencia e información, como la tecnología láser, y los sensores basados

en el espacio, haciendo que los aviones sean apropiados para los riesgos multidimensionales. Sin embargo, al igual que la Marina, el proceso de transformación depende de la inversión sostenida en las capacidades, tecnología, materiales e insumos necesarios para su éxito.

Finalmente, otros ámbitos de la transformación de la defensa incluyen la protección del ciberespacio, el control del espacio, la vanguardia tecnológica, las capacidades del personal y las capacidades de acción conjunta, así como la coordinación militar, tecnológica, estratégica y táctica con los aliados de Estados Unidos, especialmente con la OTAN. Una de las variantes que están siendo desarrolladas para incrementar los umbrales de la tecnología de la información a la guerra es la investigación sobre la teoría de la complejidad asociada a las redes de información, con el objetivo de probar matemáticamente cómo afecta la guerra a los contextos donde tiene lugar y cuál es la perspectiva de reacción social, política, tecnológica, cultural, etc., de aliados y adversarios bajo diversas hipótesis a partir del análisis de los sistemas de reacción en la naturaleza.⁷³

En términos de doctrina, “se hace una diferencia entre disuasión y deterrence. La primera es una actitud más diplomática y la segunda con mayor énfasis en el instrumento militar”.⁷⁴ La transformación de la diplomacia multilateralista del gobierno de Bill Clinton a la diplomacia coercitiva de George W. Bush implicó la adaptación de las fuerzas armadas a esta ecuación entre disuasión y deterrence: “La estrategia militar de la administración Bush busca asegurar a los aliados, disuadir a los adversarios, disuadir militarmente la agresión y vencer a los adversarios si la disuasión militar falla.”⁷⁵

Lo que cambia con esta doctrina es que la fuerza militar intervendría bajo diferentes acciones graduales como parte del proceso de negociación diplomática, y no como una etapa después de que las negociaciones diplomáticas hayan fallado. Es decir, las fuerzas armadas participan como parte del proceso diplomático para forzar los resultados esperados desde la etapa de la disuasión política, con presencia coercitiva, hasta la fase de *deterrence*, como fuerza coercitiva, con acciones militares tales como la invasión, el lanzamiento de misiles o ataques antes de la guerra limitada o total. Desde luego, los riesgos son que el adversario actúe también bajo la misma lógica

de *preemptive action* ante la amenaza de la diplomacia coercitiva, y así se adelanta a la fase de *deterrence*; además, al verse amenazado por la diplomacia coercitiva, podría jugar política y diplomáticamente para disuadir por medios políticos, y a través de alianzas, el avance de la diplomacia coercitiva de Estados Unidos. La cuestión es entonces cuál es la flexibilidad de las fuerzas armadas para ajustarse a estos cambios y dejar atrás el tradicional patrón de disuasión que dominó la Guerra Fría, y si esto implica un cambio de estrategia en el proceso de transformación de las fuerzas armadas.

La transformación de la defensa está lejos de responder a las necesidades de corto plazo de un gobierno y, menos aún, a los de una doctrina en particular. El proceso de transformación toma décadas y fuertes inversiones, por lo que comenzó antes del primer gobierno del presidente Bush y continuará después de su segundo mandato. El espacio de ajuste a las condiciones posteriores al 11 de septiembre, más que un cambio estratégico en la defensa, implica una reorientación para que las tecnologías, capacidades y materiales sean reforzados para la defensa de la seguridad interna. En este sentido, la Doctrina Bush es un asunto relativamente pasajero, que no distrae de las prioridades de fondo y de largo plazo de la transformación de la defensa.

LA REVOLUCIÓN POR DENTRO: LA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD INTERNA

Si la nueva estrategia de seguridad nacional produce un impacto importante en la política de defensa y en el posicionamiento de Estados Unidos frente al mundo, los mayores efectos de esta estrategia y de la doctrina Bush contra el terrorismo no se encuentran ahí, sino en la política interna. Es decir, la política contraterrorista de Bush llevó a la mayor transformación de la estructura de gobierno de las últimas décadas, y ella determinará la vida cotidiana de todos los ciudadanos, la economía, la política y el presupuesto en el futuro.

Para el sistema político y estratégico de Estados Unidos, lo más grave de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 no sólo fue el número de muertos ni su espectacularidad, sino el hecho de que estos ataques pudieran haber ocurrido en territorio norteamericano, hasta en-

tonces “santuario de la libertad y la seguridad” gracias a lo que se suponía era el sistema de inteligencia y seguridad más avanzado del mundo. La reacción a los atentados tuvo varias etapas y ámbitos de desarrollo. A diferencia del ámbito de la defensa, en el que la legislación y la naturaleza de las fuerzas armadas no está a debate cuando se trata de su transformación (y por lo tanto se centra en la transformación de las capacidades humanas y tecnológicas), en cambio la revolución para asegurar el territorio nacional requirió una nueva legislación, cambios políticos, burocráticos, tecnológicos y económicos de trascendencia realizados a partir del diagnóstico vertido por la Comisión 9/11.

La reacción legal inmediata a los ataques por parte del presidente y del Congreso fue la firma de la Patriot Act, el 24 de octubre del 2001. Esta “Ley Patriota” está destinada a identificar, dismantelar, romper y castigar a terroristas antes de que ataquen. La ley amplió de manera muy importante los márgenes de maniobra de las fuerzas políticas y de seguridad para actuar con legitimidad en la búsqueda de terroristas. Incluye 6 capítulos destinados a:

1. Mejorar la seguridad interna en contra del terrorismo, al otorgar mayor financiamiento al FBI para sus tareas de vigilancia interna, y mayor poder al Presidente para confiscar propiedades en tiempos de guerra y financiar el contraterrorismo.
2. Mejorar los procedimientos de vigilancia, lo cual permite interceptar todo tipo de comunicaciones orales, electrónicas y telefónicas que pudieran estar relacionadas con el terrorismo, fraudes cibernéticos y otros delitos; compartir la investigación criminal, así como la grabación por parte del FBI de cualquier tipo de comunicaciones de los ciudadanos y su distribución entre las agencias federales, además de medidas de inteligencia y contrainteligencia.
3. Abatimiento del lavado de dinero y medidas legales para impedir que los terroristas tengan acceso a recursos para atentados, incluyendo el congelamiento y supervisión de cuentas bancarias de manera secreta y el control de flujos importantes de dinero en efectivo.
4. Protección de la frontera, que incluye triplicar el número de agentes fronterizos, la detención de sospechosos sin derecho a defensa y

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos
a principios del siglo XXI

juicio, control de ingresos al país, incluyendo a los estudiantes extranjeros.

5. Eliminar los obstáculos para investigar al terrorismo, ya sea pagando recompensas a quien denuncie a los terroristas o investigar por todos los medios a quienes amenacen al gobierno.
6. Asistencia a quienes han sido víctimas del terrorismo a través de fondos de compensación.
7. Incremento en la información que se comparte en relación con la protección de la infraestructura crítica (a través de los diferentes niveles de gobierno).
8. Reforzamiento de las leyes contra crímenes del terrorismo, tanto en relación con el terrorismo internacional como nacional, cibernético y actos de violencia contra sistemas masivos de transporte. Pone énfasis en las penas a quienes ayuden o protejan a terroristas, tanto en el país como en el extranjero, sean extranjeros o norteamericanos.
9. Mejora de la inteligencia, concentrada en el trabajo conjunto de la CIA con el Procurador General en la generación y difusión de la información relativa al terrorismo. Ello incluye los programas internacionales de cooperación con la inteligencia extranjera.⁷⁶

La Ley Patriota marcó un hito, ya que legalizó una serie de medidas destinadas por una parte a evitar más actos terroristas y a prevenirlos, pero por otra marcaba un regreso a los controles gubernamentales sobre las libertades de los ciudadanos de sesenta años atrás. Sin embargo, en el momento de su firma, la Ley fue aprobada por el Congreso sin grandes reparos, ya que el impacto de los atentados estaba aún muy vivo y ya habían sido detenidas más de 1,500 personas.⁷⁷

Durante los siguientes meses y años se desató una fuerte polémica acerca de la legalidad de las acciones derivadas de la Ley Patriota. Por ejemplo, organizaciones sociales, partidos políticos, académicos y líderes la denunciaron. De acuerdo con Al Gore, vicepresidente en el gobierno de Clinton y contrincante electoral de George Bush en 2004, “la verdadera relación entre la libertad y la seguridad puede ser el asunto de mayor importancia que enfrentamos como pueblo. La asunción implícita de la administración Bush (vista en la Ley Patriota) es que tenemos que sacrificar

las libertades tradicionales para estar a salvo de los terroristas. Esto es simplemente falso. No tiene más sentido lanzar un asalto a las libertades civiles para capturar a los terroristas que lanzar una invasión de Irak para capturar a Osama Bin Laden”.⁷⁸

Si bien la Ley Patriota dio fundamento a los cambios en seguridad, también abrió grandes interrogantes. El principal ha sido la elección forzada entre seguridad y libertad en el país de las libertades. Con el fin de realizar esta tarea de vigilancia y seguimiento de posibles células terroristas en su territorio, el gobierno no dudó en escoger cuando se trató de la balanza entre seguridad y libertad, ya que asume que sin seguridad no puede haber libertad. En los primeros meses después de los atentados, los ciudadanos y el Congreso aprobaron las medidas de seguridad que fueran necesarias con el fin de acabar con el terrorismo; no obstante, poco a poco se desarrollarían críticas sobre la violación a las libertades civiles. El Congreso aprobó la Ley Patriota el 24 de octubre del 2001, con una votación de 357 legisladores a favor, 66 en contra y 9 abstenciones. El Senado la aprobó por 98 a 1 y una abstención. La Ley tendría una vigencia de 4 años, y fue ratificada en 2005 por los legisladores y los senadores.⁷⁹ En el 2006, la votación realizada el 21 de julio en el Congreso fue de 257 a favor por 171 en contra, mientras que en el Senado el 16 de diciembre la relación fue de 52 votos a favor, 47 en contra y una abstención.⁸⁰

Uno de los temas que más debate ha causado en la Unión Americana ha sido la propuesta, por parte del gobierno, de realizar escuchas telefónicas de posibles sujetos sospechosos. El debate se ha centrado, por una parte, en la violación constitucional a la vida privada de los ciudadanos y, por otra, en la verdadera utilidad de grabar miles de llamadas telefónicas para obtener información que conduzca a los terroristas. El General Michael V. Hayden, principal Subdirector de la Agencia Nacional de Inteligencia, afirmó que “la intrusión en la privacidad está limitada sólo a las llamadas internacionales y a aquellas en las que tenemos una base razonable para creer que están envueltas con Al Qaeda o alguno de sus afiliados”. No obstante, el debate descansa sobre el alcance de que una “creencia razonable” sea suficiente para violar las libertades civiles de los ciudadanos. Por su parte, el FBI estimó que recibía cantidades importantes de información inútil que

ocupaba a sus agentes.⁸¹ En cuanto al espionaje financiero, funcionarios del Departamento del Tesoro han realizado en secreto, junto con la CIA, un seguimiento de personas que podrían haber financiado actividades terroristas a través del sistema internacional de pagos Swift, que permite el acceso a una base de datos sobre estas transacciones.⁸²

Por otra parte, la CIA también pasó por una transformación importante, ya que, además de sus actividades de espionaje y operaciones encubiertas en el exterior, ahora tenía que involucrarse en la seguridad interna. Además, “originalmente la CIA fue creada y siempre fue vista como supervisora de los militares, una fuente independiente de información con una visión alternativa sobre las prioridades de inteligencia”.⁸³ La designación del General Hayden a la cabeza de la CIA en 2006, preocupó tanto a los propios funcionarios de la agencia, como a los congresistas, que temían que la única “isla civil” de inteligencia terminara por ser guiada y supervisada por el Pentágono.⁸⁴

A pesar de la violación de la Ley Patriota a los derechos civiles históricos de los norteamericanos, ésta y los cambios que transformaron la vida de los ciudadanos en “la seguridad de la vida de los ciudadanos” sería producto de un cambio profundo no sólo de la política, sino de la sociedad misma, que estuvo dispuesta a renunciar a sus libertades por su seguridad.

TRANSFORMACIONES BUROCRÁTICAS

La intervención del Estado para garantizar la seguridad de los ciudadanos norteamericanos, ante la posibilidad de amenaza de ataques terroristas, implica un monitoreo amplio de los grupos o individuos que potencialmente pudieran ser terroristas o colaborar con ellos. Para realizar esta vigilancia, es necesario identificarlos entre millones de norteamericanos, tanto a través de las comunicaciones como de las transacciones financieras o de operaciones sospechosas. Es decir, se requiere de una coordinación eficaz a nivel nacional que pueda dirigir los esfuerzos de vigilancia, y por lo tanto una reestructuración de las agencias de investigación, seguridad, telecomunicaciones y tecnología, hasta ahora diseminadas, diversificadas y poco coordinadas.

Las transformaciones políticas y administrativas del sistema de seguridad interna se derivan de las recomendaciones vertidas en la detallada investigación realizada por la Comisión 9/11. Ésta se centró en conocer por qué y cómo habían sido perpetrados los ataques terroristas, develando las incongruencias, fallas, negligencias y vulnerabilidades del sistema de seguridad; pero, sobre todo, la Comisión realizó 39 recomendaciones que transformaron la política interna de Estados Unidos en relación con cinco ámbitos: la necesidad de articular la política interna y la política exterior en el tema de seguridad, la necesidad de reestructurar la comunidad de inteligencia, la creación de canales de comunicación para compartir información, la unidad del Congreso en estos temas y la reorganización de la defensa en lo que concierne a la seguridad interna.

Con respecto a la articulación entre política exterior y política interna, la recomendación central fue establecer un Centro Nacional de Contraterrorismo (NCTC), caracterizado por reunir la planeación operativa y la inteligencia conjunta, con personal proveniente de varias agencias. Este Centro operaría bajo el mismo principio de los comandos militares conjuntos unificados.⁸⁵ Esto permitiría atender la interfase de seguridad interna–seguridad exterior, además de garantizar que haya una planeación de las acciones.

La reestructuración del sistema de inteligencia constituye el gran cambio de la estructura administrativa y de las políticas seguidas hasta ahora. Se trata de la creación del cargo de un Director Nacional de Inteligencia, que tiene bajo su responsabilidad vigilar los centros nacionales de seguridad y administrar el programa nacional de inteligencia, garantizando que todas las agencias involucradas con la seguridad participen en él.⁸⁶ Este Director velará por las operaciones de seguridad de todo el gobierno en los problemas mayores; las agencias de seguridad quedan entonces bajo su sola dirección, convirtiéndolo así en el personaje con mayor poder de decisión después del Presidente, y dependiente directamente de él.

El Director de Seguridad Interna está a la cabeza de la mayor reorganización de la comunidad de inteligencia desde la Ley de Seguridad Nacional de 1947. Sus poderes se extienden sobre las agencias encargadas de la inteligencia interna, pero también sobre aquéllas que hasta hace poco

estaban encargadas también de la seguridad en el exterior, además de las oficinas regionales y de lucha contra el terrorismo. Asimismo, el Director de Seguridad Interna tiene poder sobre el presupuesto, la adquisición, la misión y las tareas de la seguridad. Ello asociado a la autoridad que ejerce para transformar a la comunidad de inteligencia en una unidad integrada, coordinada y eficaz. Bajo su mando quedan el nuevo Centro de Lucha contra el Terrorismo y el nuevo Centro de Contraproliferación, además de tener a su cargo a un FBI reformado en sus capacidades.⁸⁷ Tiene bajo su mando el análisis de la proliferación de armas de destrucción masiva, el seguimiento del análisis regional y la investigación en ciencia y desarrollo.

El primer Director Nacional de Inteligencia, el embajador John Dimitri Negroponte, es uno de los principales asesores del presidente Bush. Éste presentó la Ley de Reforma de la Inteligencia y Prevención del Terrorismo de 2004, sin duda la mayor revolución de la comunidad de inteligencia de las últimas décadas a través de la centralización bajo esta dirección. A su vez, Negroponte recibió la herencia de la experiencia pasada con la CIA: “El funcionamiento correcto de la Agencia debe depender en gran medida del carácter del Director de la Inteligencia Central”, como recomendara la Comisión Rockefeller en 1975. Los cambios más importantes impulsados por Negroponte fueron la creación del Centro Nacional de Contraterro-rismo, donde se reúne toda la información de inteligencia de las diversas agencias del gobierno federal implicadas en la guerra contra el terrorismo. Este Centro identifica, coordina y establece prioridades sobre los requerimientos de inteligencia de las agencias de inteligencia y desarrolla planes estratégicos operacionales para su puesta en marcha.

Por otra parte, el Centro de Monitoreo del Terrorismo se encarga de informar ampliamente a los investigadores gubernamentales, agentes y otras fuerzas de seguridad sobre la acción de los terroristas. Además se creó la Oficina Interna de Detección Nuclear en el interior del DHS. Concentra en una sola organización las tareas para el desarrollo y desplazamiento de un sistema de detección para frustrar la importación de materiales nucleares o radiológicos ilegales. También fueron creadas la Oficina de Protección de las Libertades Privadas y Civiles; se reformó el FBI para que se enfoque a prevenir el terrorismo a través de la recolección de datos de

inteligencia en contra de acciones terroristas, en paralelo con sus actividades tradicionales de investigación contra el delito.

Además, se reforzó la oficina de seguridad en el transporte, a través del monitoreo y la prevención en la seguridad de la aviación; y se ha mejorado el monitoreo de las fronteras y la seguridad de los visitantes de entrada y salida de Estados Unidos a través de una tecnología biométrica, que permite dar seguridad a los viajeros legales pero impide el paso de terroristas; se creó el Centro Nacional de Objetivos para monitorear toda la carga de importación para identificar tanto la carga como a los pasajeros que puedan representar una amenaza -este centro revisa la importación de 9 millones de contenedores anuales para identificar los que sean de “alto riesgo”.

Otras reformas fueron la creación de la Iniciativa de seguridad de contenedores; el desarrollo del Proyecto de Escudos Biológicos; y se trabaja en la ruptura de la estructura de financiamiento al terrorismo, en cooperación con socios internacionales. De acuerdo con la Orden Ejecutiva 13224, se puso en marcha un sistema que permite bloquear o congelar los capitales destinados al financiamiento del terrorismo. En colaboración con el gobierno de Arabia Saudita, se creó el Grupo de Tarea de Financiamiento al Terrorismo, un mecanismo de coordinación para cooperar en investigaciones relativas a este financiamiento.

EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNA

La transformación profunda de la seguridad interna bajo un mismo mando requería definir el propio concepto. Seis meses después de los ataques terroristas, el concepto se definió como “la preparación, la prevención, la disuasión, la prevención anticipada, la defensa, y la respuesta ante amenazas y agresiones dirigidas contra el territorio, la soberanía, la población interna y la infraestructura de los Estados Unidos, así como la gestión de crisis y consecuencias y otros apoyos civiles internos”.⁸⁸ Este amplio concepto incluye entonces la defensa interna, ya que ésta tiene que ver con la prevención y la gestión de la crisis, pero no así con el manejo posterior de ésta, que se incluye dentro de la seguridad interna.

El Departamento de Seguridad Interna (DHS) representa el cambio vertebral de todo el sistema de seguridad de Estados Unidos, el mayor en

décadas, y constituye el centro a partir del cual se lanza la reforma del sistema de seguridad de Estados Unidos. El 26 de julio de 2002, el Congreso aprobó la creación del DHS con una votación de 295 votos a favor y 132 en contra. La aprobación en el Senado estuvo sujeta a un debate por las implicaciones en la reorganización administrativa que provocó la creación del DHS, desde la concentración de un poder enorme en su director hasta la autoridad que tendría el presidente para remover empleados y sindicalistas de sus cargos por razones de seguridad nacional.⁸⁹

El DHS fue creado en marzo del 2003 para responder a los vacíos e inadecuaciones de la seguridad interna que fueron revelados el 11 de septiembre, y es mucho más que una entidad de seguridad pública: es una compleja arquitectura que reúne a 22 agencias de seguridad del gobierno que existían previamente, pero no contaban con una coordinación general. Cada una tenía su propio presupuesto, empleados, misiones y procedimientos. La transformación atañe tanto a la seguridad interna como exterior e involucra a los Departamentos de Defensa y de Seguridad Interna, de Justicia, el Buró Federal de Investigaciones (FBI) y la comunidad de inteligencia, en particular la CIA. En el momento de su creación, el Departamento se fijó una misión de 6 puntos estratégicos, tanto para garantizar la seguridad interna contra el terrorismo como para prevenir amenazas potenciales en el presente y el futuro:

1. Incrementar la capacidad de respuesta de todas las instituciones, particularmente para los eventos catastróficos.
2. Crear sistemas de seguridad para el transporte de personas y carga para mayor seguridad y eficiencia.
3. Reforzar la seguridad de la frontera y reformar y mejorar los procesos de inmigración.
4. Mejorar el intercambio de información con nuestros socios.
5. Mejorar la administración financiera, el desarrollo de los recursos humanos, el presupuesto y la tecnología de la información del DHS.
6. Realignar la organización del DHS para maximizar el desempeño de su misión.

El primer Director del DHS, Tom Ridge, encabezó una evaluación de la seguridad interna realizada por 18 equipos de trabajo que había arrojado

los objetivos de la reforma estructural del DHS:

- Manejo del riesgo en términos de amenaza, vulnerabilidad y consecuencias.
- Priorizar las políticas y las misiones operativas de acuerdo con este enfoque de evaluación del riesgo.
- Establecer varios pasos preventivos y de protección que pudieran incrementar la seguridad en varios niveles.

En particular, el DHS debe de estar listo para tener capacidades de análisis de riesgo y capacidad de respuesta, compartir información y operaciones de inteligencia, medición de su desempeño, asegurar el cumplimiento de la ley, escuchar a los socios externos, ofrecer una cadena de seguridad, adoptar una cultura institucional y un sistema de comunicación interna, tecnología, investigación y detección. Parte de esta gran reestructuración respondía a las recomendaciones vertidas por la Comisión 9/11, pero también era el producto de las conclusiones de varias comisiones formadas para diagnosticar cómo fue posible que ocurriera el 11 de septiembre y proponerle un cambio requerido en las capacidades de respuesta ante la amenaza.⁹⁰ La estrategia del DHS tiene tres prioridades de seguridad nacional: prevenir ataques terroristas en Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad nacional ante el terrorismo, minimizar los daños de un ataque y facilitar la recuperación después de éste.⁹¹ La fuerza del DHS involucra el trabajo de 180,000 personas que trabajan bajo este mando unificado de diversos rubros de la seguridad interna.

El 11 de septiembre abriría una nueva era en las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, especialmente en las acciones que tienen que ver con los presupuestos de defensa y seguridad, tradicionalmente mucho más debatidos y limitados por los legisladores. Con el fin de agilizar esta relación, se emitió la Ley de Seguridad Interna de 2002,⁹² que permite cierta flexibilidad al Secretario de Seguridad Interna para establecer, consolidar, alterar o discontinuar unidades organizacionales dentro del Departamento, y quien sólo tiene que notificar al Congreso sobre las acciones planeadas que pueden tener efecto en un plazo de 60 días (sección 872 de la Ley) y no solicitar, como pudiera haber sido en el pasado, autorización previa para realizarlas. A su vez, la reorganización incluye fundir las oficinas de asuntos

legislativos e intergubernamentales con el fin de coordinar las políticas entre los miembros del Congreso, el DHS y los funcionarios locales y estatales.

El DHS centraliza, coordina y planea las acciones, pero además tiene una función reguladora para emitir normas y dar racionalidad nacional a la estrategia de seguridad interna, ya que varios de los factores que impidieron la prevención de los ataques del 11 de septiembre se debieron a la descoordinación nacional de agencias de seguridad, la falta de información y comunicación, el análisis de inteligencia y su relación con los flujos fronterizos. Una parte importante de la estrategia del DHS está dedicada a asegurar el transporte de mercancías y pasajeros, las fronteras y la inmigración.⁹³

En resumen, el DHS no es sólo un cambio burocrático o funcional, sino que está destinado a transformar tanto la operación del gobierno como la cultura misma de la seguridad entre los ciudadanos y su economía.

CAMBIO TECNOLÓGICO Y VIABILIDAD FINANCIERA

A pesar del enorme cambio interno que implica la creación de la dirección de Seguridad Interna y del DHS, la verdadera trascendencia de las modificaciones institucionales y políticas que inciden en la seguridad interna reside en los recursos destinados a ellas. Es por ello que la creación del Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos es la mayor reforma al sistema de seguridad de los últimos 70 años. Para el 2006, el presidente Bush solicitó un presupuesto de 14.1 mil millones de dólares para el DHS, un incremento del 7 por ciento en relación con el año anterior.⁹⁴ Además de su objetivo central, la seguridad y prevención de la seguridad interna, este presupuesto estaba destinado a integrar y consolidar las funciones de las 22 agencias que componen el DHS. Las agencias más beneficiadas por este incremento fueron las de inmigración y aduanas con 13.5% de incremento y el servicio de guardacostas, con más del 9 por ciento.⁹⁵

El presupuesto estaba centrado alrededor de cinco temas prioritarios: “revolucionar las fronteras”, haciéndolas más seguras para impedir el paso de materiales, personas u objetos peligrosos; reforzar el cumplimiento de la ley; mejorar las capacidades de respuesta y preparación para impedir o li-

mitar un ataque terrorista; incrementar las capacidades tecnológicas y crear un Departamento de Seguridad Interna acorde con el siglo XXI.

Del conjunto de amenazas que se ciernen sobre Estados Unidos, las armas de destrucción masiva son las más temidas. La Oficina de Detección Nuclear Interna (DNDO) desarrollará, adquirirá y apoyará el desarrollo y mejora de un sistema interno para detectar e informar tentativas para importar, ensamblar o transportar dispositivos nucleares explosivos, materiales de fisión o radiológicos destinados a usos ilícitos. Esta oficina está compuesta de funcionarios y especialistas de los Departamentos de Energía, de Defensa, de Justicia y de Estado, en coordinación con la comunidad de inteligencia y otros departamentos del gobierno. Dentro del DNDO se ha creado una oficina de tecnología de detección de armas nucleares y radiológicas que incluye monitores de radiación (125 millones de dólares) y tecnologías de nueva generación para identificar radiaciones gamma y de neutrones en las fronteras.

La Oficina de Revisión, Coordinación y Operaciones (SCO), de la Dirección de Fronteras y Seguridad del Transporte, tiene como función identificar, detectar, monitorear y prohibir el ingreso de personas, carga y otros materiales y objetos que pudieran representar una amenaza para la seguridad interna. Esta oficina consolida las actividades antes dispersas en una sola e integra un proceso de modernización de éstas. Entre ellas se encuentran el Indicador de Tecnología de los Visitantes e Inmigrantes (US VISIT), que pasó de 340 a 390 millones de dólares; vuelos seguros y vetos a las tripulaciones; comercio libre y seguro (FAST), y el *partenariado* de aduanas contra el terrorismo (C-TPAT), que vigila toda la cadena de producción para evitar riesgos alcanzó 54.3 millones.

También están los programas NEXUS/ Red de seguridad de Inspección Electrónica Rápida para los Viajeros (SENTRI), credencial de identificación para los trabajadores del transporte (TWIC); verificaciones de los antecedentes de los transportistas de materiales peligrosos; viajeros registrados y verificaciones a las escuelas de vuelo para extranjeros. Tan sólo la Iniciativa de Contenedores Seguros (CSI), que revisa la carga antes de que entre en las costas norteamericanas, recibió un presupuesto de 138.8 millones, y es uno de los rubros que tendrán presupuestos crecientes en los

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos
a principios del siglo XXI

años futuros. La tecnología de radares de largo alcance utilizada por la Marina y la Fuerza Aérea para interceptar aviones que intentan impedir su detección tendrá un costo de 44.2 millones y será manejada por el Departamento de la Defensa. La Iniciativa Escudo Americano (ASI) mejora las capacidades de vigilancia electrónica en las fronteras norte y sur a través de sensores y vigilancia de video para proteger en contra de la entrada de terroristas, extranjeros ilegales, armas de destrucción masiva y contrabando (51.1 millones). Los sistemas CBP identifican la carga y pasajeros de alto riesgo (28.3 millones).

Dados los retrasos considerables en el procesamiento de las solicitudes de inmigración y naturalización, parte del paquete multianual de 540 millones solicitados por el presidente Bush servirán para actualizar estas solicitudes y garantizar que, para fines del 2006, el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos pueda procesar las solicitudes en un plazo de seis meses. El personal de patrullas de frontera se incrementó a 10,949 elementos en la frontera sur y zona costera (36.9 millones de dólares). Es bajo esta perspectiva de seguridad operativa y tecnológica con fines de seguridad interna que deben leerse las recientes iniciativas destinadas a controlar la inmigración en la frontera con México y a regular a los indocumentados que trabajan en Estados Unidos.

El reforzamiento del cumplimiento de la ley incluye el sistema integrado de vigilancia de aguas profundas –dos barcos y un helicóptero modernizado por 966 millones; helicópteros armados (19.9 millones) contra amenazas marítimas; el reemplazamiento de barcos por otros nuevos con capacidades operativas multimisión (22 millones); el servicio federal de comisarios aéreos está destinado a proteger la seguridad aérea en la aviación civil –estos comisarios acompañan a los pasajeros en viajes regulares– y a recuperar la confianza en la aviación (688.9 millones), mientras que las labores de detención reciben un presupuesto de 176 millones de dólares. Uno de los rubros más importantes es la vigilancia de trabajadores temporales en los centros de trabajo, que incluye auditorías, inspecciones, investigaciones y presentación de casos criminales (incremento de 18 millones) y el entrenamiento y autodefensa de tripulaciones y personal aéreo (36.3 millones).

Una de las vulnerabilidades descubiertas el 11 de septiembre fue la falta de capacidades para enfrentar al terrorismo de manera coordinada entre los diferentes niveles de gobierno. Para tal propósito está prevista la inversión de 3.6 mil millones de dólares en préstamos a los estados y áreas urbanas, para poder contar con asesoría en riesgos y vulnerabilidad, además de la preparación para los planes definidos por la seguridad interna para las regiones y estados y su capacitación y preparación para reaccionar ante emergencias de cualquier naturaleza y tamaño.

El Programa de Protección a la Infraestructura contará con 600 millones de dólares para proteger infraestructuras críticas, como los puertos marítimos, el tránsito masivo, la red ferroviaria y las instalaciones energéticas. El Programa Rescate 21 (101 millones) está destinado a mejorar la red de comunicaciones de la Guardia Costera. La planeación para desastres catastróficos recibirá 20 millones para coordinar esfuerzos entre los estados y las localidades, tanto para responder ante la crisis como para mejorar las capacidades para la recuperación después de ésta. La Oficina de Interoperabilidad y Compatibilidad (OIC), que consta del programa de comunicaciones, equipamiento y entrenamiento, garantizará la interoperabilidad de las comunicaciones a nivel nacional (20.5 millones) y el reemplazo del sistema de comunicaciones de alta frecuencia (10 millones).

Mejorar el cumplimiento de la ley significa, pues, dotar de una modernización, tecnologización y homogeneización de las comunicaciones que permita gozar de una infraestructura común a 14 (primera etapa) de las 25 regiones del territorio de Estados Unidos. Aunque el DHS se encuentra bajo una misma dirección y consolida numerosas agencias y actividades, parte del proceso de reestructuración implica cubrir de manera eficiente las regiones, ya que de las 22 agencias que la componen, 12 tienen estructuras regionales y operaciones de campo, y su tamaño es variable (de tres a treinta oficinas). El presupuesto destinado a esta racionalización de los recursos es de 49.9 millones de dólares.

Dentro del objetivo de modernización tecnológica, para el año 2006 se consolidarán las actividades de investigación, desarrollo, examen y evaluación (RDT&E) bajo la Dirección de Ciencia y Tecnología (S&T) del DHS, con un presupuesto de 127 millones de dólares. Esta consolidación

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos
a principios del siglo XXI

implica que el personal científico y los ingenieros, así como otros recursos humanos dentro del RDT&E, trabajen bajo una misma autoridad. Entre los proyectos científicos, se encuentra el sistema de alerta de agentes de baja volatilidad (20 millones) para la identificación de agentes químicos de baja presión de vapor; los sistemas portátiles aéreos de defensa (C-MANPADS), destinado a investigar medidas de respuesta contra la amenaza de ataques de misiles portátiles contra los aviones comerciales (110 millones). La seguridad cibernética (73.3 millones) tiene como función identificar nuevas amenazas y vulnerabilidades y coordinar las respuestas ante éstas.

La seguridad aérea incluye la conectividad con los aviones, sistemas de monitoreo y seguridad de las tripulaciones (49 millones), la conectividad de alta velocidad para la verificación de pasajeros y equipaje (174 millones) y el mejor desempeño de este sistema, además de la tecnología de verificación de explosivos (43.7 millones), y la red de datos de seguridad (HSDN) servirá para mejorar las capacidades para tener una alta calidad en la información (37 millones). La seguridad aérea es, desde el 11 de septiembre, uno de los puntos nodales del sistema de seguridad, y es una responsabilidad compartida entre el gobierno federal, las aerolíneas, los aeropuertos, los transportistas de carga y los pasajeros. El financiamiento del monitoreo de los pasajeros y la carga implicará que los beneficiarios paguen por su propia seguridad, por lo que se aplicaron, a partir del 2006, tarifas que van de los 3 a los 8 dólares, de acuerdo con el viaje realizado. Por su parte, el Centro de Operaciones de Seguridad Interna (HSOC) tuvo un presupuesto de 61.1 millones, e incluye la red de información de seguridad interna (HSIN).

En relación con la quinta prioridad, la creación de un Departamento de Seguridad Interna acorde al Siglo XXI, el presupuesto se orientó a mejorar las capacidades de eficiencia y eficacia del gobierno electrónico (eMerge2) para proveer información precisa, de calidad, relevante y oportuna a los tomadores de decisiones (30 millones), un nuevo sistema de gestión de recursos humanos (MAX HR) por 53 millones que mejore la flexibilidad del sistema de personal para que se mantenga un servicio civil basado en principios, y al mismo tiempo en los méritos de los servidores públicos.⁹⁶ El programa de Información Compartida y Colaboración (ISC)

afectará las políticas, procedimientos y aspectos técnicos, culturales, organizacionales y de coordinación de la información con otras agencias federales (16.5 millones).⁹⁷

Esta transformación para el siglo XXI refuerza las funciones de inteligencia y análisis, que serán compartidas en todos los niveles de gobierno y entre el sector público y el privado. Un factor central de esta preparación para el futuro es la participación activa y coordinada con los ciudadanos, es decir, los esfuerzos gubernamentales en materia estratégica, tecnológica, informativa, organizacional, de inteligencia y operativa; es una estructura destinada a funcionar con la capacitación, preparación y colaboración ciudadana y todos los niveles de personal, como la policía, los bomberos y los diputados. Los ámbitos de la seguridad cubren también la salud, la prevención y preparación para catástrofes, naturales y no naturales, la infraestructura, las capacidades de respuesta rápida, la ciberseguridad e incluso una oficina para coordinar la respuesta ante ataques biológicos y el financiamiento necesario para estas actividades.⁹⁸

El conjunto de estas prioridades cubren el territorio de Estados Unidos, sus intereses y una visión de largo plazo sobre las capacidades necesarias para enfrentar amenazas no tradicionales ni convencionales. La inclusión de los diferentes niveles de gobierno coordinados con los ciudadanos orientados bajo estructuras de inteligencia, información y tecnología, la sinergia creada entre los funcionarios civiles y militares y la coordinación de las oficinas de gobierno en una misma estrategia y bajo una sola dirección, hacen del Departamento de Seguridad Interna y de la transformación interna de Estados Unidos la mayor revolución política y estratégica de ese país desde 1947. La fuerza de este cambio estratégico mayor reside en que ha sido producto del consenso, tanto de los legisladores en el Congreso como de los propios ciudadanos, que han decidido apoyar medidas radicales que afectan su vida cotidiana, pero que buscan garantizar su seguridad.

No obstante, esta transformación es polémica. Ha generado críticas sobre algunos asuntos delicados. Entre los principales puntos en debate están la violación a la vida privada de los ciudadanos debido al programa de vigilancia telefónica y cibernética; la capacidad del DHS para ser realmente eficaz debido a la concentración de funcionarios y funciones bajo

una estructura gigante; las pugnas interburocráticas por la concentración de poder del DHS; el gasto destinado a esta transformación y su distribución; los poderes y funciones de la CIA en operaciones encubiertas que habían sido eliminadas en el pasado por la violación a los derechos de los ciudadanos; los costos de la guerra y su impacto sobre la economía y las consecuencias que esta transformación tendrá en términos de eficacia en la lucha contra el terrorismo, en las relaciones de Estados Unidos con sus aliados y vecinos y en las perspectivas que, de seguir por este camino, tendrá la estrategia sobre los regímenes hostiles y la real seguridad de Estados Unidos.

VULNERABILIDAD DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Cuando de elecciones internas se trata, la constante en la historia de Estados Unidos ha sido el estado de la economía y, en particular, la forma en que ésta afecta el bolsillo de los ciudadanos. Sin embargo, en varios periodos históricos, como durante el del presidente Reagan y de la actual administración Bush, el gobierno ha impuesto su propia agenda a los ciudadanos a través de un discurso y acciones de fuerza en contra de los “imperios del mal”. Más allá de los costos de la guerra, el unilateralismo y el militarismo, estas acciones afectan al mundo, no sólo a los electores norteamericanos.

El análisis del proceso político y geopolítico desde el año 2000 da prioridad a los estados hostiles más que al propio terrorismo. De entre ellos, quienes poseen armas de destrucción masiva son los más peligrosos: Corea del Norte, y, por sus intenciones de posesión, Irak e Irán. En la lista de estados rufianes también está Afganistán, Sudán y Libia. De éstos, los dos casos más delicados son Corea del Norte e Irán, mientras que Estados Unidos tuvo un acercamiento a Libia después de que ésta abandonara su programa de armas de destrucción masiva y pagara indemnizaciones a las familias de las víctimas del atentado de Lockerbie en 1998.⁹⁹ Corea del Norte posee WMD, realizó pruebas de misiles que provocaron una fuerte reacción de Estados Unidos, Japón, Corea del Sur y la comunidad internacional y aunque jugó constantemente con promesas de negociación en el marco del “Diálogo de las seis partes”,¹⁰⁰ para luego mostrar acciones de fuerza, fi-

nalmente se acordó desmontar el arsenal nuclear en 2008. En este caso pareciera demasiado peligroso para los aliados de Estados Unidos que éste interviniera militarmente, ya que las armas están listas para ser operadas, lo cual explicaría la vía negociada que tomó el gobierno del presidente Bush.

En cambio, las tensiones crecientes entre Irán y Estados Unidos podrían desembocar en mayor inestabilidad regional por la tentación de aplicar la Doctrina Bush de acción preventiva anticipada a ese país islámico. Entre crecientes tensiones debido a que Irán no ha proporcionado la información requerida por la ONU acerca del desarrollo de sus planes nucleares, y al creciente discurso confrontacionista de Irán (“Israel debe de ser borrado de la faz de la tierra”, afirmó su presidente), Irán ha sido consignado ante el Consejo de Seguridad de la ONU. La resolución del Consejo expresó “serias preocupaciones sobre el programa nuclear de Irán”. Recuerda “las diversas fallas e incumplimientos de Irán en sus obligaciones (...) con el tratado de no proliferación [...] y la falta de confianza en que el programa nuclear de Irán tenga sólo propósitos pacíficos”.¹⁰¹ Además, pide al Director General de la Agencia Internacional de Energía Atómica de la ONU (AIEA), Mohamed El Baradei, reportar al Consejo de Seguridad los pasos que Irán debe dar para disipar las sospechas sobre sus ambiciones nucleares. Por su parte, Irán respondió que aceleraría la producción de uranio enriquecido.

A diferencia de Irak, en donde no se encontraron armas de destrucción masiva por los inspectores de la ONU, los niveles de amenaza de Irán son bastante altos. Sin embargo, Irán está lejos de ser Irak, y una invasión conformada por los regímenes aliados de Estados Unidos no parece prometer una victoria. Primero, porque los aliados considerados necesarios por Condoleezza Rice en el año 2000 –Rusia y China– no estarían a favor de una acción de intervención; segundo, porque los aliados europeos presentaron la resolución ante el Consejo de Seguridad justamente para canalizar por la vía del multilateralismo este tipo de diferendos, y no estarían realmente dispuestos a una expedición punitiva que puede ser muy costosa, más aún después de los resultados en Irak. Tercero, la población iraní es mucho más importante que la de Irak, no presenta las divisiones étnico-políticas iraquíes y está entrenada y armada. No obstante, Estados Unidos

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos
a principios del siglo XXI

afirma que, además del problema nuclear, le preocupa que Irán “patrocina el terrorismo, amenaza a Israel, busca poner en peligro el proceso de paz en Medio Oriente, desestabiliza la democracia en Irak, y niega las aspiraciones de su gente a la libertad. Éste es el fin último de la política de Estados Unidos”.¹⁰²

De lo anterior, se observa un viraje de trascendencia en la política de defensa y seguridad de Estados Unidos: para la administración Bush, el problema reside en que los regímenes hostiles amenazan *los valores* de Estados Unidos, cuando tradicionalmente las acciones militares eran realizadas para defender los *intereses*, no los valores, de Estados Unidos. La línea divisoria entre éstos puede ser a veces muy fina, pero en un mundo globalizado, en el que los intereses se articulan de manera compleja entre todos los actores internacionales, gubernamentales o no, de diversas religiones y grados de desarrollo, con sistemas políticos diversos y sociedades plurales, otorgar la prioridad a defender los valores de Estados Unidos en el mundo parece ser más un discurso de la Guerra Fría que del siglo XXI. Frente a los regímenes hostiles, “la política de Estados Unidos reposa sobre tres elementos principales: el aislamiento económico y político, los regímenes internacionales para prevenir la expansión de la tecnología y las armas, y las acciones punitivas. La globalización está afectando a las tres”.¹⁰³

Aun cuando la Estrategia de Seguridad Nacional 2006 admite que no es posible tener un enfoque uniforme contra los estados hostiles, pareciera que la homogeneización para defender la democracia o la libertad “en los términos americanos” no será muy exitosa en varios de estos países. La propia invasión a Irak ha resultado mucho más costosa que lo previsto, no sólo por su impacto en el presupuesto y el déficit, sino porque las críticas sobre el fracaso de la invasión ahora provienen incluso de los generales del Pentágono, quienes estiman que se trata de una aventura caprichosa de George W. Bush y Donald Rumsfeld, que pone en peligro a sus tropas: “Fuimos a la guerra con un plan fallido que no consideraba el duro trabajo de construir la paz después de derrocar al régimen. También servimos bajo un Secretario de Defensa que no entendía de liderazgo, que era abusivo, que era arrogante, que no construyó un equipo”. Rumsfeld ha hecho caso omiso de la experiencia de los generales retirados del Pentágono, pero ade-

más de sus estrategias, al “desperdiciar 10 años de planes que habían considerado lo que enfrentaríamos durante una ocupación de Irak”.¹⁰⁴

En el fondo, muchas de las críticas a “los halcones” del gobierno de Bush tienen que ver con el ejercicio del poder de los civiles en el uso de las fuerzas armadas, tanto por su ignorancia sobre estos temas como por sus acciones impulsivas, que ponen en peligro a los propios militares. Un impulso así de los civiles en el poder que no es nuevo, pero fue exacerbado durante el gobierno de Bush.¹⁰⁵ Aunque al inicio de la operación “Libertad de Irak” se contaba con la fuerza para invadir a través de operaciones de las fuerzas especiales, no había planes para las operaciones de estabilización, apoyo y reconstrucción posteriores. Esto abría además un nuevo debate sobre el papel de las fuerzas armadas, ya que éstas no consideraban que fuera tarea de los militares las operaciones posteriores a la guerra; la reconstrucción prometía ser “tan larga y más compleja” que cualquier proyecto de posguerra desde la reconstrucción de Japón y Alemania, más de cincuenta años antes.¹⁰⁶

La guerra de Irak se presenta entonces como un paradigma de cambio en la seguridad y defensa de Estados Unidos: al abandonar la disuasión nuclear, Estados Unidos tiene que enfrentar ahora la contención de los regímenes hostiles pero, además, realizar las operaciones de reconstrucción y estabilización de estos países. Bajo esta visión, el gobierno de Bush logró contener a Saddam Hussein, pero no al islamismo. Sin embargo, para la visión liberal, la guerra es un fracaso estratégico y le ha dado fuerza moral al fundamentalismo, ya que la ocupación de Irak y la guerra civil intensifica el conflicto y la violencia entre los grupos étnicos (sunnitas, chiitas y kurdos) al interior y entre el Islam y el Occidente al exterior. Además, después de la invasión a Irak y de la captura de Saddam Hussein, y a pesar de la celebración de elecciones en Irak, la legitimidad de la guerra en Irak disminuyó desde el momento en que se descubrió que ese régimen no contaba con armas de destrucción masiva. Otro factor que debilitó a Bush en Irak es que la guerra se prolongó. Entre las vulnerabilidades de la política de defensa de Estados Unidos aparece una vieja pregunta: ¿Podrá enfrentar dos guerras simultáneas?

Si estas guerras se trataran de conflictos convencionales en teatros convencionales, probablemente Estados Unidos podría enfrentarlas con cierta

facilidad, dados sus avances tecnológicos y su capacitación. Pero los conflictos del siglo XXI no son de este tipo, sino conflictos frente a enemigos volátiles, que se mueven a la velocidad de Internet, que no representan a un gobierno en particular, aunque haya varios que puedan ayudarlos. Además, la fuerza ya no es un factor de poder absoluto, ya que los nuevos actores hostiles se manejan por la estrategia y las operaciones de inteligencia, no por la fuerza. Por otra parte, si bien Estados Unidos parece buscar la defensa de sus valores a través de las operaciones militares en el exterior, de hecho quienes están defendiendo sus valores fundamentalistas de manera exitosa son los grupos terroristas. El nuevo tipo de guerra requiere de otras tecnologías, capacidades distintas y, sobre todo, una visión diferente de cómo enfrentarlos. Lo que parece seguro es que el enfoque de intervenir militarmente para defender los valores de Estados Unidos en el mundo no puede ser exitoso y provoca no sólo la reacción de regímenes hostiles, sino el rechazo de regímenes aliados que divergen de los valores norteamericanos.

Por ejemplo, durante el primer mandato de la administración Bush, América Latina se encontró prácticamente ausente de su agenda. Aunque en principio hubo críticas al respecto, al constatar la orientación de la política exterior de Estados Unidos muchos gobiernos y analistas consideraron que esa ausencia era más bien una buena noticia. La región rechazaba, en términos generales, adoptar la visión antiterrorista de Bush con la cual no se sentía identificada. Por ello, durante la Cumbre de Seguridad Hemisférica en 2003, un grupo amplio de gobiernos latinoamericanos pugnaron por adoptar la noción de seguridad multidimensional, que si bien era un concepto demasiado amplio como para ser operativo, cuando menos evitaba aceptar en sus agendas de defensa y seguridad que el terrorismo fuera la principal amenaza hemisférica.¹⁰⁷

De hecho, la región experimenta, desde el término de la Guerra Fría, de manera creciente, la amenaza del crimen organizado, el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de armas, la piratería y otras manifestaciones del poder creciente del crimen organizado.¹⁰⁸ México, quien desde 1994 firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y que es también signatario de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), no logró durante la presidencia de Vicente

Fox (2000–2006) llegar a un acuerdo migratorio con Estados Unidos y las relaciones bilaterales quedaron en un impasse en el que poco se avanzó.

Al principio del gobierno de Felipe Calderón (2006–2012), se acordó lanzar la Iniciativa Mérida, que incluye asistencia militar a México en la lucha contra el narcotráfico, y aún cuando el monto es modesto (400 millones de dólares para 2008), presenta una novedad: por primera vez Estados Unidos acepta la corresponsabilidad en la seguridad con México en el tema del narcotráfico; sin embargo, no es de descartarse que, en lugar de abordar la seguridad regional desde una perspectiva latinoamericana, Estados Unidos deslice el tema del terrorismo a la lucha contra el crimen organizado.¹⁰⁹

El mayor aliado de defensa de Estados Unidos que adoptó la lucha antiterrorista como una de sus prioridades fue Colombia. Sin embargo, a pesar del financiamiento estadounidense y de la disminución de plantíos de droga a través del Plan Colombia, éstos incrementaron su productividad por hectárea, aunque el Plan sí se tornó en una estrategia relativamente eficaz para debilitar a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

El argumento de la defensa de los valores sobre los intereses parece endeble incluso dentro de Estados Unidos. Desde su fundación, el valor de la libertad ha sido preeminente sobre otros valores. Uno de los grandes orgullos culturales nacionales ha sido la Ley de los Derechos Civiles establecida en la Constitución. No obstante, las consecuencias del 11 de septiembre y las medidas de seguridad adoptadas por el gobierno, abrieron un gran abismo entre los valores de seguridad y libertad; la violación a las libertades civiles se legalizó a través de la Ley Patriota y por las operaciones de vigilancia y control realizadas por las reformas gubernamentales para asegurar la seguridad interna.

Lo que hubiera ocasionado en los años setenta la gran crítica a la CIA y al FBI por efectuar operaciones masivas de inteligencia, espionaje y contraespionaje contra ciudadanos norteamericanos, en violación a la libertad de los ciudadanos a través de escuchas telefónicas, interceptación de correo y documentos, investigaciones e intromisión en la vida de individuos, ahora es un asunto legal y aceptado, tanto por la mayoría de los ciudadanos como

por el Congreso. La pérdida de libertades civiles –tanto en ámbitos en donde los ciudadanos están informados y de acuerdo, como en otros donde no están informados de las violaciones a sus libertades– es un hecho innegable. Si bien ha habido alguna oposición al respecto, lo cierto es que no ha llegado a ser tan amplia como para cuestionar la política de seguridad interna.¹¹⁰

Otra más de las vulnerabilidades de la política de defensa y seguridad son las pugnas interburocráticas. Si bien la falta de coordinación e información compartida fue una de las causas de los ataques terroristas, también es cierto que la creación del DHS es una tarea monumental que implica la fusión de agencias que tienen “diferentes sistemas de personal, culturas burocrático organizacionales con diferentes sistemas de información y distintos sistemas de gestión de la información, dispersas en múltiples ubicaciones”.¹¹¹ Además, la centralización de esas construcciones burocráticas se enfrenta a las luchas de poder internas, a las presiones por intereses particulares y a responsabilidades de eficacia y amplitud demasiado grandes para sus directivos.¹¹²

La empresa estratégica más importante de la administración Bush fue la operación militar de Irak. Esta no logró encontrar una estrategia de victoria clara que se sostenga en la construcción de un gobierno nacional iraquí fuerte y estable, y que mediante éste pudieran combatirse exitosamente a las milicias islámicas y las de los diferentes grupos étnicos del país.¹¹³ A inicios de diciembre de 2006 se divulgó al público la versión del reporte Baker–Hamilton, titulado “The Irak Study Group”, donde se sostiene que debe haber un viraje en la estrategia de Estados Unidos, para poder consolidar un gobierno nacional estable. El conjunto de las recomendaciones del reporte apuntaron a cambiar las modalidades del despliegue militar, la cooperación con el gobierno nacional iraquí, la reorientación de los programas de reconstrucción, etcétera. De lo contrario, el diagnóstico del reporte es que Irak se dirige a una cruenta guerra civil, y probablemente a la instauración de un gobierno islámico.¹¹⁴ En enero de 2009, la cifra de estadounidenses muertos en la guerra de Irak ascendía a 4,236 y a 43,993 heridos; por la parte iraquí, las cifras de decesos difieren enormemente, entre 45,000 y 600,000.¹¹⁵ Más allá de los costos humanos de la

guerra, la cuestión a debate, en la sociedad nacional e internacional, en el Congreso de Estados Unidos y los analistas expertos es si se trata de costos necesarios para “ganar la guerra” y “acabar con el terrorismo”, por lo que ganar la guerra y acabar con el terrorismo parecen un objetivo difícil de alcanzar, a pesar de que mejora la situación en Irak, pero empeora en Afganistán.

Otra fragilidad de la política de defensa y seguridad reside en la transformación de la OTAN. Como Rice afirmaba, la OTAN tiene que volver a encontrar su vocación, y para ello se han establecido planes de cooperación conjunta. Sin embargo, “los Europeos tienen incertidumbre acerca del compromiso de Estados Unidos en la cooperación trasatlántica de armas. Perciben que el Congreso es hostil a la cooperación trasatlántica, y se preguntan si la reforma de la OTAN cuenta con toda la voluntad política de la administración Bush. Sienten que [...] Estados Unidos tiene poco que ganar de la cooperación trasatlántica de armamentos, porque el camino hacia la transformación, junto con los gastos crecientes de Estados Unidos en investigación y desarrollo, le ha dado ya a este país un liderazgo tecnológico inalcanzable”.¹¹⁶

Finalmente, aparece también, entre los aliados europeos como en otras regiones del mundo, la cuestión de la moral internacional: ¿hasta dónde Estados Unidos, así sea la superpotencia mundial, tiene el derecho de intervenir, modelar, reestructurar, invadir y realizar guerras unilaterales? Como lo discuten Gilles Andréani y Pierre Hassner, la cuestión no tiene una sola respuesta. Nos encontramos en una frontera conceptual entre las guerras, los medios y los adversarios del pasado y la realidad del presente, que demanda nuevas respuestas: “frente a un nuevo peligro [...] la inacción, el rechazo a adaptarse, son con frecuencia tan condenables como los errores que son producto de la reacción y del aprendizaje de nuevas respuestas”.¹¹⁷

CONCLUSIONES: IMPACTOS DE LARGO PLAZO DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS

¿Estamos frente a un cambio estructural de las relaciones internacionales hacia un mundo unipolar? ¿Puede pensarse que la política de seguridad del

presidente Bush es la política de Estados Unidos de largo plazo, o estuvimos los años recientes ante un paréntesis histórico de intervencionismo, conflicto y unilateralismo?, o el presidente Barack Obama cambiará la estrategia que se trazó para hacer frente a los ataques del 11 de septiembre, reconociendo una nueva configuración de la geopolítica global.

El 11 de septiembre condujo a una reforma de fondo de las políticas de defensa, exterior y de seguridad interna de Estados Unidos, entre las cuales resaltan la acción preventiva anticipada, la centralidad de la lucha contra el terrorismo y los *estados rufianes* que los apoyan, y la importante reforma a las instituciones encargadas de la seguridad interna. Las claves históricas de la política de seguridad y defensa explican en buena medida que, aunque no haya continuidad histórica, en cambio sí existen factores que vuelven del pasado, a veces como pasos hacia adelante, a veces como un *boomerang*, sobre las lecciones no aprendidas.

En el ámbito de la defensa, la *Estrategia nacional de seguridad* –de 2002 y su versión de 2006– constituyó más bien un lineamiento de mediano plazo que se ajustó al estilo particular de gobierno del presidente George W. Bush. La verdadera transformación de fondo de las fuerzas armadas reside en la mejora de sus capacidades y su tecnologización, y se trata de un proceso de largo plazo que tiene pocos cambios durante el gobierno del presidente Barack Obama, dada la planeación y los recursos de inversión que requiere. El alcance de la doctrina Bush también estará determinado por los ritmos de transformación de la estructura y política de defensa, una transformación que implica varios años de planeación antes de ser plenamente operativas.

Un preludio de la reversibilidad de la doctrina Bush, que militarizó la diplomacia, se encuentra en las declaraciones de la nueva Secretaria de Estado bajo la administración Obama, Hillary Clinton: “Ahora, en 2009, la clara lección de los últimos 20 años es que debemos combatir las amenazas y aprovechar las oportunidades de nuestra interdependencia. Para lograrlo, debemos construir un mundo con más socios y menos adversarios. Estados Unidos no puede resolver los problemas más urgentes por sí mismo y el mundo no puede resolverlos sin él... Debemos usar lo que se llama *poder inteligente*, la gama completa de herramientas a nuestra disposición –diplo-

máticas, económicas, militares, legales y culturales- tomando la herramienta adecuada o combinación de éstas para cada situación. Con el poder inteligente, la diplomacia será la vanguardia de nuestra política exterior”.¹¹⁸

La recuperación de la diplomacia por encima del enfoque militarizado de la acción preventiva anticipada de la era Bush tuvo sin duda un impacto en las relaciones internacionales de Estados Unidos, pues forjó nuevos equilibrios de poder y nuevas alianzas. No obstante, los objetivos de largo plazo de la defensa serán difícilmente transformados, por cuanto la seguridad de Estados Unidos es un deber principal tanto de la defensa como de la diplomacia.

Combatir a los *estados rufianes* no resultó novedoso en la estrategia del presidente Bush, ya que era parte estructural de la política de la administración Clinton e incluso de la política de George Bush padre. Lo que convirtió a los *estados rufianes* en una fuente de inestabilidad internacional de envergadura para dejar de ser sólo elementos de inestabilidad local o regional, fue la Doctrina Bush. La acción preventiva anticipada fue realmente el elemento novedoso, porque formalizó lo que *de facto* ocurrió con la invasión a Irak: la acción anticipada de Estados Unidos se justificó y legalizó independientemente del apoyo y la legitimidad internacional de las Naciones Unidas a través de la acción unilateral –con el respaldo de un grupo de países aliados- y con la sola presunción de intenciones hostiles del adversario. Es decir, se legitimó una acción militar usual de condiciones de guerra, en condiciones de paz.

En 2009, con la llegada de un nuevo gobierno a Estados Unidos, no es claro si la doctrina Bush contra los *estados rufianes* fue un paréntesis de la historia, pero no así las políticas diplomáticas, económicas y militares, para hacer frente a éstos. “El Presidente Obama y el Vicepresidente Biden renovarían la seguridad y el lugar de Estados Unidos a través de una nueva era de liderazgo. La política exterior de Obama-Biden darán un nuevo enfoque a los recursos de Estados Unidos hacia la mayor amenaza a nuestra seguridad –el resurgimiento de Al Qaeda y el Talibán en Afganistán y Paquistán. Incrementaremos nuestros niveles de tropas en Afganistán y pediremos a nuestros aliados de la OTAN que hagan lo mismo y dedicaremos mayores recursos para al gobierno afgano a hacer más, incluyendo la disminución de la corrupción y el comercio ilícito de opio.”¹¹⁹

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI

El 11 de septiembre también sirvió para descubrir, a través del cuidadoso trabajo de la Comisión 9/11, que los sistemas de seguridad, tanto interna como externa, habían alcanzado niveles de vulnerabilidad altísimos, producto de pugnas interburocráticas heredadas del pasado, la falta de eficacia, coordinación e información entre agencias gubernamentales. En particular, los atentados revelaron la gran ventana de vulnerabilidad producto de la desconexión entre política exterior y política interna. No obstante, la articulación entre estos dos ámbitos tuvo lugar a través de la legalización de acciones violatorias de los derechos y libertades de los norteamericanos. Por ello, resultó por lo menos paradójico que Estados Unidos enarbole los principios de la libertad y la democracia para justificar las operaciones de intervención militar en el exterior. La apuesta del presidente Bush de presentar la intervención militar como una forma de defender los valores norteamericanos en el mundo parece endeble, cuando lo que realmente estaba en juego eran los intereses de Estados Unidos.

Uno de los objetivos de la política de seguridad interna anunciada por Obama es mejorar las capacidades de inteligencia y proteger las libertades civiles, para ello se propone apoyar el Consejo de Privacía y Libertades Civiles, para que tenga un mandato legalmente vinculante y garantizar su transparencia.¹²⁰ Este cambio promete restablecer a Estados Unidos algunos de sus valores fundamentales. No obstante, el presidente Obama deberá garantizar que en su agenda la prioridad son los intereses de Estados Unidos.

Dentro de las claves del pasado se encuentran los resultados entre la política multilateralista del presidente Clinton y la visión unilateralista del presidente Bush. Aunque en apariencia son marcos políticos opuestos, ya que el primero contó con la legitimidad de las Naciones Unidas –aunque no con la legalidad de ésta en el caso de Kosovo–,¹²¹ sin embargo no todas las acciones de Clinton fueron exitosas, además de que la prioridad otorgada a la economía interna se realizó en detrimento de la inversión en la defensa. El cuestionamiento viene sobre si la superpotencia puede dejar de invertir en este rubro, y después del 11 de septiembre, la respuesta parece ser negativa.

El problema es que el relanzamiento de los gastos y acciones de la defensa tampoco pueden darse sobre bases tan frágiles como la Doctrina

Bush, que no cuenta con la legitimidad internacional; pero, de manera creciente, tampoco con la interna, ya que pone en riesgo la estabilidad internacional y a las propias fuerzas armadas, que se ven obligadas a distraer recursos para efectuar guerras ilegítimas, con resultados inciertos. Si bien existe consenso internacional sobre la peligrosidad del terrorismo, en cambio la acción preventiva anticipada elevó los umbrales de incertidumbre internacional, despertó un fuerte cuestionamiento de los aliados, especialmente europeos, sobre la legitimidad y la validez de la acción unilateral de Estados Unidos y por fuera de los organismos multilaterales del sistema internacional.

Por otra parte, Estados Unidos requería de una nueva estructura y política post Guerra Fría que pudiera actualizarse en función de las nuevas amenazas, más difusas, que operan también por fuera del marco establecido de los estados y organismos multilaterales a través de redes terroristas. El artículo de Condoleezza Rice publicado en el año 2000 ya prefiguraba que la geopolítica, y no la economía, serían el tablero de acción del gobierno republicano. Por ello no deja de ser curioso que, al momento de los ataques del 11 de septiembre, las altas decisiones de política estuvieran plagadas de errores, aun cuando más tarde el gobierno decidiera aplicar el mapa geopolítico de Rice como una guía de acción.

Sin embargo, la estrategia norteamericana está haciendo frente, de acuerdo con su propia lógica de *estados rufianes*, a varias batallas políticas y diplomáticas, cuando no también a guerras militares, lo cual implica la necesaria creación de alianzas que no sólo garanticen la estabilidad regional, sino que además otorguen cuotas de legitimidad a las acciones de Estados Unidos. Además, la estrategia de seguridad de Estados Unidos presentó otras ventanas de vulnerabilidad que, de continuar esta política, podrían limitar su éxito: la declaración de guerra debe contar con la autorización del Congreso y, si bien los casos de Irak y Afganistán contaron con el consenso político necesario para intervenir militarmente, no está asegurado que así sea para otros casos, en particular para Irán.

Descifrar los factores de largo alcance de aquéllos que son coyunturales implica que la doctrina Bush pueda ser reversible bajo los próximos gobiernos, no así la lucha contra el terrorismo ni las presiones contra los

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI

regímenes hostiles; implica también que la política exterior de Estados Unidos podría reorientarse para retomar la senda de la negociación y la disuasión diplomática sin llegar a la disuasión armada; y, finalmente, implica que la transformación de la defensa podría retomar su rumbo y dejar de lado las aventuras militaristas.

Donde los cambios serán sin duda de largo plazo es en el ámbito de la política interna. La fusión, reorganización y reconceptualización de las agencias encargadas de la seguridad interna tendrán consecuencias de largo aliento en Estados Unidos, porque estos cambios no están enraizados en la política del gobierno, sino en el impacto que sobre los norteamericanos tuvieron los ataques terroristas del 11 de septiembre. En ese sentido, la mayor trascendencia de los cambios en la seguridad interna son de orden cultural: los norteamericanos aceptaron, por consenso de los ciudadanos y sus representantes, renunciar a algunas de sus libertades civiles en aras de buscar su seguridad. Además, las reformas profundas de los sistemas humanos, tecnológicos e institucionales son difícilmente reversibles, aun cuando en el futuro haya oportunidad de revertir la Ley Patriota y realizar ajustes para alcanzar las metas de seguridad que esperan los ciudadanos. Con anterioridad al 11 de septiembre existían los grupos terroristas, los ataques contra los intereses norteamericanos en el mundo, las armas de destrucción masiva y los regímenes hostiles, pero es después del 11 de septiembre de 2001 cuando Estados Unidos cambió en profundidad.

El punto clave del futuro reside entonces en la forma en que Estados Unidos se concibe a sí mismo y como única su lugar en el mundo. El unipolarismo no tiene por qué estar condenado por el unilateralismo, y Estados Unidos podría jugar un papel realmente relevante en el mundo si, a partir de la defensa abierta de sus intereses, jugara en el tablero multilateral, a sabiendas de que nunca más podrá estar absolutamente seguro de su invulnerabilidad, pero que optar por el unilateralismo implica hacerse a sí mismo y al mundo más vulnerables.

El nuevo gobierno de Estados Unidos tiene que deslindarse del estilo de George W. Bush, el presidente más impopular en décadas. Es probable que Barack Obama adopte una visión cercana a la de William Clinton y opte por vías negociadas y se revalore el multilateralismo, más que por

aventuras militaristas. Si la Doctrina Bush puede ser de corta vida, lo que ciertamente no sufrirá mayores cambios es la necesaria inversión en ciencia y tecnología de la defensa, en sus capacidades para actuar en cualquier escenario mundial, ya que Estados Unidos sigue siendo el mayor jugador del sistema internacional.

Lo que tampoco sufrirá variaciones es la política de seguridad interna y la estructura de controles ciudadanos que los propios estadounidenses reclaman. Lo que hará por lo tanto la diferencia será el estilo de gobernar de Obama, y en particular, su capacidad para relanzar una economía en profunda recesión, por lo que es de preveer que se aproximan años en los que el ya histórico péndulo entre aislacionismo y expansionismo podrían apuntar hacia el primero.

El siglo XXI estará marcado por la globalización. Sin embargo, esta tendencia mundial es con frecuencia reducida, por una parte, a la mayor articulación entre las economías y, por otra, a las consecuencias negativas que ha producido la brecha digital y las asimetrías económicas. En términos de seguridad, la globalización tiene importantes efectos tanto por la emergencia de viejas amenazas bajo nuevas formas de expresión, como por los cambios que inducen hacia nuevos balances de poder. En el mediano plazo, Estados Unidos no puede mantener el actual nivel de tensión internacional, tanto por los costos económicos como políticos que ello implica, por lo que el péndulo se moverá probablemente hacia políticas más liberales y cooperativas, la reconciliación política, pero la transformación de fondo y de largo alcance que revolucionó la política interna de Estados Unidos, seguirá su rumbo.

En una visión de largo plazo de la seguridad de Estados Unidos, este país tiene una doble tarea: responder de manera efectiva a las amenazas que se ciernen hoy sobre su seguridad y aquellas que serán producto de las alianzas internacionales y la emergencia de nuevos actores internacionales. Las nuevas amenazas tienen que ver menos con los actores estatales, tal como fue la historia en el siglo XX; ahora se refieren a la seguridad nacional derivada de la intensa articulación de la información, la internacionalización, la capacidad organizativa de movimientos contrarios a los intereses norteamericanos a través de redes de crimen organizado,

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos
a principios del siglo XXI

terrorismo, piratería, narcotráfico y movimientos sociales más amplios, menos radicales, pero también desestabilizadores de los intereses de Estados Unidos, tales como el fundamentalismo, el regionalismo, el proteccionismo, el nacionalismo, movimientos étnicos y financieros. Sin embargo, la capacidad militar, económica y política de Estados Unidos es limitada para enfrentarlos.

La historia del mundo durante el siglo XX estuvo definitivamente marcada por las visiones de guerra y seguridad de Estados Unidos. Hasta ahora, la clave para un futuro de mayor certidumbre, estabilidad y seguridad internacional parece ser la propia globalización, como resultado de la articulación y la interdependencia entre los intereses y las naciones.

NOTAS

1. Michel Warner (editor), “Historical Perspective” en *Central Intelligence: Origin and Evolution*, Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, 2001. http://www.cia.gov/csi/books/cia_origin/
2. Roger Z George & Robert D. Kline, *Intelligence and the National Security Strategist: Enduring Issues and Challenges*, Sherman Kent Center for Intelligence Studies, National War College, National Defense University, Washington, 2004, pp. 41–42.
3. National Security Act, 1947.
4. Ray S. Cline “The future of U.S: foreign intelligence operations”, en Duignan y Rabushka (editores) *The United States in the 80's*, Hoover Institution, Stanford University, Stanford, 1980, p. 475.
5. Cline, *op cit.* p. 477.
6. Rockefeller Commission *Report to the President by the Commission on CIA Activities within the United States*, Government Printing Office, Washington, D.C., Junio 1975, p. 17.
7. Samuel F. Wells, “Trasatlantic Ills: Diagnosis and Prescription” en Anne-Marie Le Gloanec y Aleksander Smolar, *Entre Kant et Kosovo, Etudes offertes à Pierre Hassner*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, p. 135.
8. Caspar Weinberger, “Testimonio frente al Comité de Servicios Armados del Senado”, 4 de marzo de 1981, Departamento de la Defensa, Washington, 1981.
9. Seyom Brown, “The Not–So–Grand Strategy of the Reagan Administration” en *The Faces of Power. Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Reagan*, Columbia University Press, New York, 1983, p. 570.
10. *Ibid.*, p. 593.
11. *Ibid.*, p. 577.
12. Barry R. McCaffrey, “Lessons of Desert Storm” en *Joint Force Quarterly* (JFQ), A Professional Military Journal, Winter 00/01, No. 27, National Defense University, Washington, p. 13. El JFQ se publica para el Director de la Junta de Jefes de Gabinete (Joint Chiefs of Staff) de Estados Unidos.
13. Barry R. McCaffrey, *op. cit.*, p. 15.
14. Propósitos de Wiliam Clinton en *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, Washington, Febrero, 1995, p. ii.
15. *Strategic Assessment 1997*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington, p. 3.
16. *Ibid.*, pp. 3–5.
17. *Strategic Assessment 1995*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington, p. 11.
18. *National Security Strategy 1995*, pp. 12–13.
19. William Clinton en *National Security Strategy 1995*, *op. cit.* p. 8.

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos
a principios del siglo XXI

20. *Strategic Assessment 1995*, op. cit. p. 6.
21. Laurent Zecchini, “L’OTAN retirera progressivement des soldats des Balkans”, *Le Monde*, 12–13 de mayo de 2002.
22. *Strategic Assessment 1999*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington, p. xv.
23. Jaime García Covarrubias, “Transformación de la Defensa: El caso de EEUU y su aplicación en Latinoamérica”, *Military Review*, marzo–abril de 2005, National Defense University, p. 26.
24. John Ikenberry, “Estados Unidos: entre el unipolarismo y el multilateralismo”, transcripción de la conferencia presentada en el Seminario “Estados Unidos y la Política Mundial”, Santiago de Chile, 15 de mayo de 2003, p. 3.
25. Presidente George W. Bush, “Overview of America’s International Strategy”, Discurso en West Point, New York, 1o. de Junio, 2002.
26. *Ibid.*, s/p.
27. *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., 2002, pp. 1–2.
28. Jaime García Covarrubias, op. cit., p. 26.
29. Robert S Litwak, “Proliferation and the New Calculus of Preemption”, mimeo, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, p. 2.
30. Ikenberry, op. cit. p. 18.
31. Robert S. Litwak, “Estados rufianes y el cambio de régimen en Estados Unidos” en Tulchin, Joseph S., Raúl Benítez Manaut, y Rut Diamint (editores), *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires, 2006, Bononiae Libros, Prometeo Editores, pp. 68–69.
32. *Ibid.*, p. 68.
33. *The 9/11 Commission Report*, Washington, D.C., 2005, p. 330. www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf
34. *Ibid.*, p. 332.
35. *Ibid.*, p. 334.
36. *Ibid.*
37. *Ibid.*, p. 336.
38. Condoleezza Rice, “La promoción del interés nacional”, *Foreign Affairs en Español*, México, Council on Foreign Relations–ITAM, primavera 2001, Vol. 1, Num. 1, pp. 127.
39. Richard Clarke, *Against All Enemies. Inside America’s War on terror*, Free Press, New York, 2004, p. 227.
40. *The 9/11 Commission Report*, op. cit., pp. 259.
41. Ley 107–306, 27 de noviembre del 2002.
42. La tarea de la Comisión fue sin duda exhaustiva: debía revisar el funcionamiento de las agencias de inteligencia, de cumplimiento de la legalidad, de la diplomacia, la inmigración y control de las fronteras; de los flujos de capital a las organizaciones terroristas, la aviación comercial, el papel del Congreso en la asignación de recursos y todos los elementos que contribuyeran a esclarecer los hechos. Para ello, la Comisión revisó más de dos y medio millones de páginas de

documentos, entrevistó a más de 1,200 personas en diez países y escuchó a 160 testigos en más de 50 audiencias del Congreso. *The 9/11 Commission Report*, Prefacio, *op. cit.*

43. “Debate over the January 25, 2001 memo in Congress”, Congressional Record: March 25, 2004 (Senate) [Page S3122–S3123] From the Congressional Record Online via [GPO Access](#) [DOCID:cr25mr04–92], National Security Archive Electronic Briefing Book No. 147.

44. “A Strategy for Eliminating the Threat from the Jihadist Networks of Al Qaeda; Status and Prospects”, documento redactado a fines de la Administración Clinton y presentado por Clarke en *The 9/11 Commission Report*.

45. Rice declaró al *Washington Post* que ningún plan para enfrentar a Al Qaeda había sido tornado por la administración Clinton, hasta el gobierno de Bush. *Washington Post*, op-ed, «No al Qaeda plan was turned over to the new administration», 22 de marzo de 2004.

46. Richard Clarke, *op. cit.*

47. National Commission on Terrorists Attacks upon the United States, Philip Zelikow, Executive Director (*The 9/11 Commission Report*), *op. cit.*, p. 339.

48. “The reach of war: Leaders; Bush Was Set on Path to War, Memo by British Adviser Says”, *The New York Times*, 27 de marzo de 2006.

49. Condoleezza Rice, *op. cit.*, p. 134.

50. *Ibid.*, p. 135.

51. *Ibid.*, p. 143.

52. *Ibid.*, p. 144.

53. *Ibid.*, p. 145.

54. Cumbre del G8, de la APEC, de Monterrey, de los objetivos del milenio, entre otros.

55. *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., marzo de 2006, p. 3.

56. *Ibid.*, p. 5.

57. *Ibid.*, p. 8.

58. *Ibid.*, p. 10.

59. *Ibid.*, p. 44.

60. Christopher S. Owens, *Unlikely Partners: Preemption and the American Way of War*, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Strategy Essay Competition, Essays 2003, Washington, p. 11–13.

61. Estrategia de seguridad nacional 2006. *op. cit.*, p. 45.

62. *Ibid.*, p. 46.

63. Jaime García Covarrubias “Transformación de la Defensa: El caso de EEUU y su aplicación en Latinoamérica”, *op. cit.*, p. 26.

64. Hans Binnendijk (editor), *Transforming America’s Military*, Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, Washington, 2002, p. xvii.

65. *America’s National Security Institutions to Meet the Challenges and Opportunities of the 21st Century*, National Security Strategy... *op. cit.* p. 43.

66. *America’s National Security Institutions*, p. 20.

67. *Ibid.* p. 21.

68. Kori N. Schake & Justin P. Bernier “Dealing with Rogue States” en Stephen J. Flanagan, Ellen Frost & Richard L. Kugler (editores), *Challenges of the Global Century. Report of the project on globalization and National Security*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington, 2001, p. 284.

69. Jaime García Covarrubias “Transformación de la Defensa: El caso de EEUU y su aplicación en Latinoamérica”, *op. cit.*, p. 27.

70. Hans Binnendijk (editor), *Transforming America’s Military*, *op. cit.*, p. 101.

71. *Ibid.*, p.110.

72. Sam Tangredi *Globalization and Maritime Power*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington, 2002, pp. xxviii–xxx.

73. Por ejemplo, el análisis de ecosistemas, de las bacterias, de los sistemas económicos y la teoría de sistemas asociada a la naturaleza, de manera que se creen escenarios probables de reacción social. Ver James Moffat *Complexity Theory and Network Centric Warfare*, Department of Defense, Washington, Command and Control Research Program, 2003.

74. Se sugiere de Richard Kugler “Dissuasion as a Strategic Concept”, *Strategic Forum*, Número 196, diciembre del 2002” citado en García, *ibid.*, p.30.

75. Alan J Stephenson, *Shades of Gray: Gradual Escalation and Coercive Diplomacy*, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Strategy Essay Competition, Essays 2002, Washington, p. 10.

76. Howard Ball, *The USA Patriot Act of 2001: Balancing Civil Liberties and National Security. A Reference Handbook*, Contemporary World Issues, ABC–CLIO, Santa Barbara, California, 2004, pp. 51–53.

77. *Ibid.* pp. 51–53.

78. Discurso de Al Gore en contra de la Ley Patriota el 29 de noviembre del 2003. Ball, *op.cit.*, p. 69.

79. Howard Ball *op. cit.*, p.47.

80. The Washington Post “Renewed Patriot Act gets boost in House, Senate Panel”. –dyn/content/article/2005/07/21/AR2005072102338.html»<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/07/21/AR2005072102338.html>, y “United States Senate, U.S. Senate Roll Call Votes 109th Congress–1st Session” http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=109&session=1&vote=00358

81. “Intelligence Deputy defends surveillance program”, por John O’Neill, *The New York Times*, 23 de enero de 2006.

82. “Swift, o Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Sociedad para Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales) es una cooperativa con sede en Bélgica que maneja información financiera de 7,800 instituciones bancarias de más de 200 países. // El servicio, que contiene más de 11 millones de mensajes diarios, captura principalmente información sobre transferencias electrónicas y otros métodos para movilizar dinero desde y hacia Estados Unidos”, “Realiza EU espionaje financiero ante el terrorismo”, *El Universal*, México, 23 de junio del 2006.

83. Afirmación de Gregory F. Treverton, ex Jefe del Consejo Nacional de Inteligencia y analista de la Rand Corporation, *The New York Times*, 9 de mayo de 2006.

84. *The New York Times*, 8 de mayo de 2006.

85. *The 9/11 Commission Report*, op. cit., p. 403.

86. *Ibid.*, p. 411.

87. *National Security Strategy 2006*, op. cit. p. 43.

88. Bill Gertz & Rowan Scarborough, “Inside the ring”, *The Washington Times*, 29 de marzo de 2002, p. 9.

89. Stephen M. Duncan, *A War of a Different Kind. Military Force and America’s Search for Homeland Security*, Naval Institute Press, 2004, Annapolis, pp.100–101.

90. Por ejemplo, la Comisión de Seguridad Nacional / Siglo 21 (comisión Hart Rudman), que habría sugerido integrar bajo el Departamento de Seguridad Interna a la Patrulla Fronteriza, el Servicio de Guardacostas y el de Aduanas, así como oficinas dependientes de los Departamentos de Comercio y de Justicia; la Comisión Gilmore, encargada de asesorar en relación con las capacidades de respuesta contra el terrorismo involucrado con armas de destrucción masiva, e incluso centros internacionales de investigación –que estimara que Estados Unidos no tiene “una estrategia nacional coherente, funcional para estar preparado internamente contra el terrorismo”–, y centros académicos y analíticos, como el Centro de Estudios Estratégicos Internacionales (CSIS). Stephen M. Duncan, *A War of a Different Kind*, op. cit., p. 82–83.

91. http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0413.xml

92. Homeland Security Act of 2002 (HSA)

93. <http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/>

94. Este presupuesto excluye el programa Escudo Biológico (Bioshield).

95. “Fact Sheet: U.S. Department of Homeland Security FY 2006 Budget Request Includes Seven Percent Increase”. http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/press_release/press_release_0613.xml

96. Estas medidas afectarán todas las actividades del personal (pagos, beneficios, etc.) y fueron reguladas a iniciativa del Secretario de Seguridad Interna, Tom Ridge, y el Director de Gestión del Personal del DHS, Kay Coles James, el primero de febrero del 2005.

97. Los datos presupuestales de la transformación de la seguridad interna fueron tomados de

http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/press_release/press_release_0613.xml.

98. Ver: http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0646.xml.

99. *Dealing with Rogue States*, op.cit., p. 98.

100. Compuesto por Norcorea, Estados Unidos, China, Rusia, Japón y Corea del Sur.

101. “Consigna AIEA a Irán ante Consejo de Seguridad”, *El Universal*, 4 de febrero de 2006.

102. *National Security Strategy 2006*, op. cit., p. 20.

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos
a principios del siglo XXI

103. *Dealing with Rogue States*, op.cit., p. 287.

104. Afirmaciones de los generales Anthony Zinni, ex jefe del Comando Central de las Fuerzas Armadas y John Batiste, que por dos años y medio estuvo al frente de la Primera División de Infantería del Ejército. “La crítica de Batiste fue particularmente dura toda vez que rechazó un ascenso a general de tres estrellas y el regreso a Irak como segundo al mando en las Fuerzas Armadas porque ya no quería continuar prestando sus servicios bajo las órdenes de Rumsfeld”. “George W. Bush sale en defensa de Rumsfeld”, *El Universal*, 15 de abril de 2006.

105. De acuerdo con el General Colin Powell, “el debate explotó en una sesión cuando Madeleine Albright [...] me preguntó frustrada: ‘¿De qué sirve tener estos militares magníficos de los que usted siempre habla si no podemos usarlos?’ Pensé que tendría un aneurisma. Los GI no eran soldados de juguete que pudieran moverse alrededor de una especie de tablero de juegos”. Citado en Sam Sarkesian, John Allen Williams y Stephen J. Cimbala, *U.S. National Security. Policymakers, Processes, and Politics*, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 2002, p. 41.

106. Duncan, *op. cit.*, p. 258.

107. OEA “Declaración sobre seguridad en Las Américas”, México, 28 de octubre de 2003.

108. Para un análisis sobre el crimen organizado y el terrorismo, ver Peter Andreas & Ethan Nadelman, *Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2006. Para un análisis sobre el ascenso de lo ilegal como amenaza a la seguridad de las naciones, ver Moisés Naim, *Illicit*, Anchor Books, New York, 2006.

109. U.S. G. P. O. *The Merida Initiative: Guns, Drugs, and Friends*, 110 Congress, U. S. Senate, Washington, December, 2007.

110. Para un análisis sobre la pérdida de libertades civiles, ver: David B. Cohen & John W. Wells (editores), *American National Security and Civil Liberties in a Era of Terrorism*, Palgrave-McMillan, New York, 2004.

111. Afirmaciones del Contralor General, citado en Duncan, *op. cit.*, p. 101.

112. Al renunciar el jefe de la CIA en 2004 “Dirigir a la comunidad de inteligencia, con 16 agencias y más de 100,000 personas, fue casi imposible. ‘El trabajo se convirtió, francamente, en algo demasiado grande para una persona’, admitió Goss al renunciar.” *The New York Times*, 9 de mayo de 2006.

113. Desde el llamado Plan de Ataque en marzo de 2003, desde un inicio se preveía que sería una guerra larga. Ver Bob Woodward, *Plan of Attack*, Simon & Schuster, New York, London, 2004, p. 412.

114. James A. Baker III, Lee H. Hamilton (co-chairs), *The Iraq Study Group. The way forward—A new approach*, Vintage Books, New York, 2006.

115. “U.S. Military Fatalities in Iraq: A Perspective on Year 5”. News. iCasualties. <http://icasualties.org/oif/> 27 de enero, 2009.

116. Daniel S. Hamilton (editor), *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st. Century*, Center for Transatlantic Relations, The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, Washington, 2004, p. 188.

117. Gilles Andréani & Pierre Hassner, *Justifier la guerre?*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2005, p. 24.

118. Nomination Hearing To Be Secretary of State Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Senate Foreign Relations Committee, 13 de enero, 2009. <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>

119. http://www.whitehouse.gov/agenda/foreign_policy/

120. http://www.whitehouse.gov/agenda/homeland_security/

121. La intervención en Kosovo fue ilegal pero legítima, según Koffi Annan, citado en Andréani, Pilles y Pierre Hassner, *op. cit.*, p. 22.

GLOSARIO

AAL:	American Airlines.
CAP:	Patrulla de Combate Aéreo.
CAPPS:	Sistema de Premonitoreo de Pasajeros Asistido por Computadora.
CENTCOM:	Comando Central.
CIA:	Agencia Central de Inteligencia.
CONR:	Región Norte Continental de Estados Unidos.
CSG:	Grupo de Seguridad para el Contraterrorismo.
CTC:	Centro de Contraterrorismo.
DCI:	Director de la Central de Inteligencia.
DHS:	Departamento de Seguridad Interna.
DIA:	Agencia de Inteligencia de la Defensa.
DOD:	Departamento de Defensa.
DOJ:	Departamento de Justicia.
DOS:	Departamento de Estado.
DOT:	Departamento de Transporte.
EPA:	Agencia de Protección Ambiental.
FAA:	Administración Federal de Aviación.
FBI:	Oficina Federal de Investigación.
FISA:	Ley de Vigilancia de Inteligencia en el Extranjero.
FISC:	Corte de Vigilancia de Inteligencia.
GAO:	Oficina General de Cuentas.
INS:	Servicio de Inmigración y Naturalización.
ISID:	Dirección de Inteligencia Interservicios (Pakistán).
JCS:	Junta de Jefes de Gabinete.
JTTF:	Fuerza Conjunta de Tarea contra el Terrorismo.
NCTC:	Centro Nacional Contraterrorista.
NEADS:	Sector de la Defensa Aérea del Noreste.

NGO:	Organización no gubernamental.
NMCC:	Centro Nacional de Comando Militar.
NORAD:	Comando Aeroespacial de Defensa de América del Norte.
NSA:	Agencia de Seguridad Nacional.
NSC:	Consejo de Seguridad Nacional.
NTSB:	Consejo de Seguridad en el Transporte Nacional.
OIPR:	Oficina de Política de Inteligencia y Verificación.
OMB:	Oficina de Gestión y Presupuesto.
PDD:	Decisión Directiva Presidencial.
PEOC:	Centro Presidencial de Operaciones de Emergencia.
SEC:	Comisión de Valores y Cambios.
Treasury:	Departamento del Tesoro.
TSA:	Administración de Seguridad en el Transporte.
TTIC:	Centro de Integración de Amenazas Terroristas.
USSS:	Servicio Secreto de Estados Unidos.
WMD:	Armas de Destrucción Masiva.