

La doctrina de la administración Bush (2001-2006)

Soledad Segoviano Monterrubio*

Resumen

El artículo se refiere al debate suscitado tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y a las preguntas que surgieron a raíz de ellos respecto a las fallas en los sistemas de seguridad e inteligencia de aquel país. En el trabajo se aborda el proceso de revisión y análisis de los sistemas de seguridad nacional emprendidos por la administración Bush mediante una serie de iniciativas encaminadas a detectar y corregir sus errores, así como proponer medidas para prevenir acciones similares. Se presentan las principales disposiciones emitidas por el Congreso estadounidense respecto al reforzamiento de la seguridad nacional, destacando el señalamiento de la autora en torno a que dichas normas van en detrimento de la legalidad y de la democracia del país en cuestión. Por último, resaltan las divisiones existentes entre las diversas organizaciones que forman parte del aparato de inteligencia y seguridad de Estados Unidos, así como las opiniones encontradas en el seno de la sociedad de aquel país.

Abstract

This article deals with the debate risen after the attacks which took place on September 11th, 2001, in the United States and the questions emerged from them regarding the faults in the security and intelligence systems of that country. This paper gets down to the process of revision and analysis of the national security systems undertaken by Bush administration using a series of initiatives aimed at detecting and correcting its mistakes and putting forward preventive measures to actions of a similar nature. The main orders issued by the American Congress regarding the reinforcement of the national security are presented, highlighting the author's idea that such norms go against legality principles and democracy in that country. Finally, the divisions among the *different organizations forming the intelligence and security system of the United States*, and the contrasting opinions emerged from the society are thrown into relief.

El 11 de septiembre de 2001 el mundo contempló atónito los atentados suicidas contra los símbolos del poder y la credibilidad de Estados Unidos en su propio

* Doctora en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias de la Información de dicha universidad.

territorio. Los terroristas decidieron utilizar armas trágicamente eficaces en una situación de inferioridad militar y tecnológica que, paradójicamente, puso de relieve la ineficacia de la superioridad tecnológica y militar de Estados Unidos frente a un tipo de amenaza terrorista, que Manuel Castells califica de “geometría variable”, y que va desde el atentado individual hasta las matanzas masivas e indiscriminadas, como los casos de las Torres Gemelas y el Pentágono.

Tras los atentados, el debate suscitado y el cúmulo de interrogantes, tanto en el ámbito interno estadounidense como en el contexto internacional, daban muestra de la conmoción, sorpresa, crítica y autocritica a la hora de estimar y enfrentar de manera adecuada la amenaza que suponía *Al Qaeda*. Sin duda, aún quedan numerosas incógnitas por resolver en torno a los trágicos atentados del 11 de septiembre: ¿cuáles fueron los fallos de inteligencia, si es que realmente los hubo?, ¿por qué George Bush decidió desestimar, desde el inicio de su mandato, todos los informes de la CIA y el FBI que apuntaban en la dirección de un atentado inminente contra Estados Unidos?,¹ ¿cómo es posible que en pleno siglo XXI la gran superpotencia mundial en la vanguardia de la era tecnológica y militar no pudiera evitar estos lamentables acontecimientos?

Con el fin de aportar algunas respuestas a estas y otras interrogantes, la administración Bush, junto con el Congreso estadounidense, emprendió un proceso de revisión y análisis de los sistemas de seguridad nacional mediante la puesta en marcha de diversos estudios e iniciativas destinadas a depurar las responsabilidades correspondientes y detectar los principales fallos de inteligencia, a la vez que formular propuestas eficaces con el objetivo de prevenir acciones futuras de tal calibre contra intereses estadounidenses. Tras un análisis pormenorizado de algunas de las propuestas y estudios elaborados por el propio Congreso a través del denominado Congressional Research Service (CRS),² podemos extraer una serie de conclusiones que nos permitirán entender el proceso de autocritica ante la naturaleza del desafío terrorista, de acuerdo con la óptica de los responsables políticos estadounidenses:

1) el problema de los santuarios: zonas o países en los que los terroristas operan con libertad para reclutar, entrenar y planear sus actos terroristas. Según estos informes, un país desarticulado como Afganistán siempre representó

¹ Roberto Montoya, *El imperio global*, La esfera de los libros, Madrid, 2003, pp. 177-179.

² Rensselaer Lee y Raphael Perl, “Terrorism, the Future and US Foreign Policy” en *Foreign Affairs, Defense and Trade Division. Issue Brief for Congress*, Congressional Research Service, The Library of Congress, 8 de enero de 2003. Véase también Eleanor Hill, *Hearing on the Intelligence Community's Response to Past Terrorist Attacks Against the United States from February 1993 to September 2001* en http://www.fas.org/irp/congress/2002_hr/100802hill.html.

un paraíso para la red de *Al Qaeda*. Hasta el 11 de septiembre, *Al Qaeda* pudo ir dando forma a un auténtico ejército terrorista que estaba fuera del alcance estadounidense. Pero no se debe olvidar que la red también ha demostrado su capacidad de actuación en países desarrollados, como Gran Bretaña, Alemania, España, Francia o Estados Unidos. En este sentido, la nueva amenaza terrorista no es un producto ajeno a nuestras sociedades desarrolladas y transplantado de forma coyuntural desde remotas regiones o países menos desarrollados. Los individuos que integran estos grupos terroristas son ciudadanos de clase media, en muchos casos educados en las mejores universidades, que hablan varios idiomas, que viven y trabajan entre los ciudadanos de los países del mundo desarrollado y tienen una capacidad de rearticulación organizativa constante.

2) la aproximación policial/procesal como respuesta para combatir el terrorismo: antes de los atentados del 11 de septiembre el uso de la fuerza militar no se contemplaba como una opción viable. Antes de estos acontecimientos, tanto la Central Intelligence Agency (CIA) como el Federal Bureau of Investigation (FBI) carecían de los medios y apoyos adecuados para actuar en los campos de entrenamiento afganos de una forma eficaz, como consecuencia del escaso apoyo por parte de la opinión pública y del Congreso a la hora de desarrollar una intervención militar en Afganistán. El mismo subsecretario de Defensa, Paul Wolfowitz, reconocía que aunque en el seno de la administración Bush se estaban realizando evaluaciones políticas y militares con el fin de responder al desafío talibán y de *Al Qaeda* de forma más contundente y agresiva, la fuerza militar no se contemplaba como una opción factible a corto plazo;

3) escasa eficacia del FBI en el ámbito interno estadounidense: en ningún momento se elaboró un estudio general sobre los riesgos más importantes para la seguridad nacional de Estados Unidos en su conjunto y de forma coordinada; por otra parte, los mayores esfuerzos y recursos del FBI se destinaban a las amenazas y problemáticas de ámbito doméstico. Los estudios destacan también otros problemas a tener en cuenta:

- a) el escaso personal destinado a investigar la amenaza terrorista y, en especial, la amenaza que suponían los extremistas islámicos;
- b) el escaso entrenamiento en técnicas de contrainteligencia y políticas antiterroristas;
- c) el personal mejor cualificado se encontraba destinado a cubrir investigaciones criminales, no de naturaleza terrorista;
- d) la escasa presión para exigir la colaboración de otras agencias de inteligencia como la CIA y la National Security Agency (NSA);

- e) la propia estructura descentralizada del FBI constituyó un factor decisivo para explicar la falta de coordinación de las investigaciones elaboradas por las distintas oficinas de la agencia federal de investigación, lo que permite explicar que los informes emitidos, tanto por la agencia del FBI en Phoenix, Arizona, alertando sobre la formación de presuntos terroristas de *Al Qaeda* en escuelas de aviación estadounidenses, como el informe demoledor de la oficina de Minneapolis, Minnesota, criticando el desinterés de la Dirección del FBI en la investigación de esta amenaza, no fueran tenidos en cuenta;³ y
- f) en definitiva, la escasa atención del FBI al peligro que suponían las actividades terroristas en suelo estadounidense no constituía más que el reflejo del desinterés y la falta de atención del gobierno respecto a la amenaza del terrorismo en territorio nacional, lo que impidió la puesta en marcha de una eficaz y coordinada política antiterrorista.

4) la falta de coordinación de la Comunidad de Inteligencia estadounidense: en particular la alarmante falta de colaboración entre el FBI, la CIA y la NSA se materializó en una ineficaz evaluación de la naturaleza de las amenazas exógenas contra territorio nacional estadounidense. La amenaza terrorista, al igual que otras amenazas transnacionales, requieren la colaboración y coordinación entre las agencias federales responsables del ámbito interno y aquellas orientadas al ámbito exterior, como la CIA. Sin embargo, y a pesar de estas exigencias, las principales agencias responsables de confrontar la amenaza del terrorismo internacional no responden a las mismas misiones, se asientan sobre bases legales diferentes y poseen distintas culturas organizativas al servicio de limitados intereses burocráticos, lo que restringe en mucho su capacidad de acción en los dos ámbitos de la realidad estatal; y

5) dificultades a la hora de compartir información policial/procesal y de inteligencia: las salvaguardias y muros legales levantados para separar funciones de inteligencia de las labores policiales y procesales, y así preservar las imprescindibles reglas del juego democrático, limitaron los esfuerzos para investigar las operaciones terroristas de forma más eficaz. Aunque no se pretende quitar mérito a la estrategia e instrumentos propios de esta aproximación policial/procesal frente a la amenaza terrorista, deben reconocerse las importantes limitaciones que se derivan de esta práctica, puesto que el efecto disuasorio que suponen el procesamiento y la cárcel para estos terroristas es mínimo frente a su alto grado de motivación y adoctrinamiento.

³ Enric González, "Qué sabía el presidente y cuándo lo supo" en *El País*, Madrid, 19 de mayo de 2002.

En definitiva, según las aportaciones de estos estudios, el sinfín de obstáculos que se han ido construyendo a lo largo de más de 50 años entre las distintas agencias de inteligencia no son más que el resultado de una variedad de factores de naturaleza legal, institucional e incluso individual que han contribuido a separar los dos ámbitos de la realidad estatal, el interno y el externo y, por tanto, la CIA, el FBI y, a la vez, las agencias vinculadas directamente a la Comunidad de Inteligencia de otras agencias federales.⁴

Según los estudios elaborados por el propio Congreso de Estados Unidos, estas cláusulas de salvaguardia legal destinadas a preservar el delicado equilibrio del binomio democracia/seguridad fueron determinantes en los acontecimientos del 11 de septiembre. En este sentido, se hizo un llamamiento para emprender un profundo proceso de reestructuración del aparato de política exterior y de seguridad nacional con el fin de dotarse de instrumentos operativos verdaderamente eficaces que permitieran a la administración hacer frente a las nuevas necesidades de seguridad en la guerra contra el terror.

Un repaso a las principales medidas adoptadas por la administración Bush y el Congreso estadounidense tras los atentados del 11 de septiembre nos permitirá comprobar la prioridad absoluta de los intereses de seguridad, en una nueva etapa de "presidencia imperial", en detrimento del respeto a la legalidad y las reglas del juego de la democracia.

Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2002 **(26 de septiembre de 2001)⁵**

Tan sólo unas semanas después del 11 de septiembre, el Congreso, plenamente inmerso en su proceso de revisión estratégica, dio prioridad a la función de inteligencia, concebida como el instrumento de vanguardia clave en la lucha contra el terror, dada la versatilidad de sus capacidades que quedaron al servicio de las necesidades y objetivos derivados de guerra preventiva. De acuerdo con esta concepción, el Congreso estadounidense parte de las siguientes premisas para proceder a la aprobación de este documento:

⁴ Para un estudio sobre la evolución de la CIA desde su creación en 1947 hasta el final de la etapa Reagan, véase Soledad Segoviano Monterrubio, *La acción encubierta como instrumento de la política exterior norteamericana*. Tesis doctoral, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, España, 1997.

⁵ Reporte 107-219, *Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2002*, Cámara de Representantes, 107º Congreso, 1ª sesión, Washington D. C., 26 de septiembre de 2001, http://www.fas.org/irp/congress/2001_rpt/hrep107-219.html.

1) las necesidades de inteligencia a raíz de los atentados se incrementaron de forma exponencial por lo que, en consecuencia, los recursos destinados a este ámbito debían aumentarse, dando prioridad a las cuestiones estratégicas en detrimento de las tareas tácticas o meramente rutinarias;

2) la inteligencia continuaba siendo la primera línea de defensa y, sin embargo, no había sido valorada como tal. Este problema no podía ser afrontado por el Congreso y la administración en solitario. También se exigía un esfuerzo por parte de todas las agencias involucradas en la Comunidad de Inteligencia con el fin de lograr un serio esfuerzo de acción coordinada;

3) el Congreso consideraba que existía una necesidad apremiante a la hora introducir una auténtica revolución en la cultura organizativa de la Comunidad de Inteligencia, poniendo en marcha importantes cambios estructurales que permitieran superar los efectos adversos de las rivalidades burocráticas interagencias;

4) según el Congreso, la administración debía adoptar medidas urgentes destinadas a mejorar algunos aspectos que se consideran muy relevantes para la eficacia de las tareas de inteligencia:

- a) mejorar las capacidades Human Intelligence (HUMINT);
- b) mejorar y reforzar las capacidades de análisis de la Comunidad de Inteligencia;
- c) mejorar las capacidades de información, gestión y procesamiento de la información con el fin de elaborar eficaces productos de inteligencia;
- d) mejorar las capacidades Signals Intelligence (SIGNINT), para lo que la NSA debería verse reforzada con el fin de resolver los problemas de infraestructura y modernización causados por una década de progresivas reducciones presupuestarias; y
- e) mejorar las capacidades de aviones tácticos de reconocimiento que proporcionaban información en tiempo real y facilitaban la toma de decisiones. Los aviones en uso como RC-135 Rivet Joint, EP-3 Aires II, U-2 Dragonlady eran obsoletos y, según el Congreso, debía afrontarse la modernización de esta flota. Este era el caso del futuro Aerial Common Sensor and Global Hawk Aircraft.

Asimismo, en este extenso documento, destacan especialmente las siguientes secciones:

1) Sección 104: la Ley de Asignaciones Complementarias para la Recuperación y Respuesta a los Ataques Terroristas contra Estados Unidos contempla una importante partida destinada a la Comunidad de Inteligencia.

Se aprueban partidas adicionales para dicho grupo, así como la posibilidad de contratación adicional del personal que se estime necesario con el fin de reforzar las áreas HUMINT y SIGNINT;

2) Sección 306: se contempla la creación de una comisión que estudiaría y evaluaría las responsabilidades y actuaciones de las agencias responsables de prevenir, enfrentar y dar respuesta a los actos terroristas. La comisión se denominaría *Commission on Preparedness and Performance of the Federal Government for the September 11 Acts of Terrorism*. Una vez finalizadas sus investigaciones, haría entrega de sus resultados, propuestas de reforma y conclusiones al presidente; y

3) Sección 403 (Título v): se refiere expresamente a la CIA y se titula: "Pautas para el reclutamiento de determinados activos extranjeros".

El Congreso consideraba que las "Pautas de la CIA" de 1995,⁶ en las que se trataba de reconciliar las necesidades de seguridad y el respeto a las reglas de la democracia y los derechos humanos a la hora de reclutar activos extranjeros acordes con las exigencias de inteligencia, habían provocado efectos adversos no deseados en la labor de estas agencias, en la medida en que habían ido en perjuicio de una política eficaz de reclutamiento de activos extranjeros potencialmente valiosos para los intereses de seguridad de Estados Unidos.

De acuerdo con el planteamiento del Congreso, las preocupaciones legales y burocráticas no debían ser ignoradas, pero tampoco debían ser las únicas que condicionaran el proceso de reclutamiento de activos. El Congreso consideraba que debían encontrarse nuevas pautas políticas que reequilibraran la ecuación costo/beneficio y permitieran un mayor grado de flexibilidad para aprovechar las oportunidades que se presentaban. La rigidez burocrática y la excesiva precaución como consecuencia de los condicionantes legales habían supuesto una pesada carga que había minado seriamente la capacidad de la CIA a la hora de reclutar agentes extranjeros valiosos para los intereses de seguridad de Estados Unidos.

USA *Patriot Act* (USAPA, 31 de octubre de 2001)⁷

Con la aprobación de esta ley, se desdibujaron las fronteras entre el ámbito interno y el ámbito externo, entre el marco jurídico destinado a garantizar el

⁶ PDD-35, *Intelligence Requirements* en <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd35.htm>, 2 de marzo de 1995.

⁷ Título oficial de la ley: *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to*

orden y la seguridad internos y la Comunidad de Inteligencia, que se situaba en primera línea de vanguardia frente a las amenazas que provenían del exterior. Los puntos más importantes que merecen ser destacados y que demuestran el serio recorte que supone en las libertades de los ciudadanos estadounidenses son los siguientes:

a) la ley autoriza al fiscal general del Estado y a otros funcionarios del gobierno destinados a garantizar la ley y el orden a proporcionar al director de la CIA la información de inteligencia que se haya recopilado en el curso de una investigación criminal;

b) la ley permite también interceptar comunicaciones escritas, orales o electrónicas que puedan estar relacionadas con actos terroristas o con agentes extranjeros que puedan actuar en territorio estadounidense; y

c) se amplían los sistemas de vigilancia que permiten espiar en territorio estadounidense por agencias de inteligencia de ámbito internacional como la CIA. Basta tan sólo que exista una sospecha. Ya no es necesario presentar una causa probable.

Orden Militar sobre Detención, Tratamiento y Juicio contra Ciudadanos Extranjeros en la Guerra contra el Terrorismo (13 de noviembre de 2001)⁸

Aunque esta orden ejecutiva contempla la participación de todas las agencias federales de inteligencia en la lucha contra el desafío terrorista, abre importantes posibilidades para la CIA, en especial para el Departamento de Operaciones, puesto que en la guerra contra el terror todos los instrumentos están justificados, y allí donde una operación militar o de otra naturaleza no sea efectiva se contempla la posibilidad de “ataques selectivos” contra individuos sospechosos de estar vinculados con las redes terroristas.

Según la interpretación del director de la CIA, no se trata de operaciones encubiertas, sino de un nuevo tipo de guerra en la que está implicada la CIA

Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot), Act of 2001: HR 3162 RDS, 107th Congress, 1st Session en http://fincen.gov/pa_main.html. Para comentarios extensos sobre el corte de libertades civiles que supone esta ley, véase <http://www.epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html> y http://www.eff.org/Privacy/Surveillance/Terrorism_militias/20011031_eff_usa_patriot_a...

⁸ Office of the Press Secretary, “President Issues Military Order: Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-US Citizens in the War Against Terrorism” en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011113-27.html>, 13 de noviembre de 2001.

⁹ Véase http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2002/dci_testimony_06182002.html.

para proteger los intereses de Estados Unidos.⁹ Sin embargo, desde que Bush autorizó estos ataques, los servicios jurídicos del Ejército y de la CIA han estudiado el tema en busca de claves para justificar estas acciones. Éstas pueden resumirse en dos:

1) no se trata de una justificación exclusivamente legal, sino militar: en una guerra se adoptan todas las medidas necesarias para acabar con el enemigo y Estados Unidos se encuentra en guerra contra *Al Qaeda*; y

2) los ataques se realizan con la aprobación del país en el que se llevan a cabo, tal como sucedió en noviembre de 2002, cuando seis supuestos miembros de *Al Qaeda* fueron abatidos en Yemen por un misil Hellfire disparado desde un Predator.

Sin embargo, no todo resulta tan claro. En este sentido, las implicaciones legales de este tipo de acciones son numerosos y susceptibles de debate, de acuerdo con las aportaciones de Amnistía Internacional:¹⁰

1) si se trata de una muerte intencionada de sospechosos cuando no representan una amenaza inminente y ni siquiera han sido arrestados ni juzgados, las muertes deben ser calificadas de ejecuciones extrajudiciales, lo que viola el derecho internacional humanitario.

2) no deben existir dudas sobre las personas contra las que se dirigen los ataques;

3) la fuerza debe ser proporcionada con la naturaleza de la amenaza y se deben evitar las víctimas civiles; y

4) Estados Unidos ha condenado los asesinatos selectivos de Israel.

A pesar de todo, resulta claro que Estados Unidos seguirá haciendo uso de este instrumento de guerra, sobre todo en países desarticulados, como Yemen o Somalia.

Revisión de la Nuclear Posture (31 de diciembre de 2001)¹¹

El Congreso estadounidense ya había encargado a la administración la revisión de la denominada “Nuclear Posture” con el fin de definir la dirección de las

¹⁰ Véase http://webamnesty.org/pages/usa-110703-background_1-esl.

¹¹ Véase http://www.defenselink.mil/news/Jan2002/t01092002_t0109npr.html y <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>.

fuerzas nucleares del país en los próximos 10 años. Este informe, elaborado por el Departamento de Defensa, se presentó ante el Congreso el 31 de diciembre de 2001 con el trasfondo de los atentados del 11 de septiembre. El resultado fue la denominada Quadrennial Defense Review.

En el informe se establece una nueva triada que se centrará fundamentalmente en la disuasión de organizaciones terroristas y los denominados Estados "gamberros". Estados Unidos deberá mostrar su absoluta determinación a garantizar sus intereses de seguridad tanto a los países aliados como a sus enemigos, por lo que deberá contar con una amplia gama de instrumentos para consolidar su credibilidad internacional y disuadir a posibles enemigos. De acuerdo con este planteamiento, la triada consta de tres vértices:

- 1) sistemas ofensivos: nucleares y no nucleares;
- 2) defensas activas y pasivas; y
- 3) sólida infraestructura de defensa con el fin de proporcionar capacidades en un tiempo aceptable.

Primer vértice: fuerzas ofensivas (nucleares y no nucleares)

Las fuerzas ofensivas no nucleares contribuirán a que Estados Unidos no sea tan dependiente de las fuerzas ofensivas nucleares para hacer creíble la disuasión, por lo que se establecerá un mínimo de fuerzas nucleares, entre 1 700 y 2 200 ojivas, complementadas con fuerzas no nucleares que refuercen la credibilidad de la disuasión ofensiva del país. Es importante destacar el hecho de que la administración Bush contempla el uso del arma nuclear siempre que fracase la disuasión y contra objetivos que resistan un ataque con armas no nucleares, como el es caso de *bunkers* construidos a gran profundidad.

Segundo vértice: defensas (activas y pasivas)

En este vértice se requiere el desarrollo y despliegue de defensas activas y pasivas, puesto que las armas ofensivas por sí mismas resultan insuficientes para disuadir una agresión en el nuevo contexto de seguridad internacional del siglo XXI. Partiendo de la base de que la eficacia de los sistemas defensivos aún es mejorable, éstos se consideran útiles especialmente porque pueden confrontar ataques con misiles a pequeña escala, a la vez que proteger las fuerzas ofensivas, garantizando así la posibilidad de contraataque de Estados Unidos y de sus aliados.

Tercer vértice: infraestructura de defensa

La infraestructura de defensa debe someterse a un profundo proceso de revisión con el fin de incrementar la proyección de fuerza de Estados Unidos en el mundo. Se deberá proceder a la eliminación de las armas obsoletas, a la vez que reducir, en la medida de lo posible, los riesgos tecnológicos. En este sentido, y de acuerdo con Future Years Defense Plan FY 03-07,¹² se deberá proceder a una mejora cualitativa de los arsenales de defensa, donde, una vez más, la vanguardia tecnológica constituirá el eje fundamental de la superioridad militar estadounidense.

Sin embargo, los tres vértices mencionados dependen de eficaces sistemas de comunicación, planificación, comando, control e inteligencia: los denominados C3I. Una información de inteligencia adecuada sobre las intenciones y capacidades del enemigo permitirá ajustar los instrumentos a las necesidades de cada momento y mejorar así los sistemas de precisión de ataque y defensa.

De acuerdo con estos objetivos, el Departamento de Defensa ya ha comenzado a desarrollar los denominados Advanced Wideband System, el Extremely High Frequency Program,¹³ a la vez que el plan Total Information Awareness,¹⁴ un vasto programa que rastreará a diario miles de millones de transacciones bancarias, comunicaciones, compras, viajes, documentos de identidad, historiales médicos y laborales de ciudadanos de todo el mundo a los que los servicios secretos estadounidenses tendrán acceso inmediato. El objetivo es unificar toda la información electrónica y policial disponible en cada momento para detectar patrones de conducta que puedan permitir identificar a individuos y grupos terroristas antes de que se produzca el ataque.

Sin embargo, este ambicioso programa es susceptible de ser criticado en dos aspectos importantes: 1) la magnitud de las bases de datos que pretenden controlar impedirá una selección eficaz de la información útil; y 2) supone el fin del derecho a la privacidad de los ciudadanos en aras de los intereses de seguridad.

Como colofón al análisis de la Nuclear Posture, cabe destacar que la administración Bush ha venido mostrándose especialmente ambigua respecto al cumplimiento de los compromisos internacionales de reducción de armas nucleares. La justificación de su política se asienta en dos argumentaciones: el alto grado de incertidumbre con el que deben trabajar los planificadores

¹² Véase http://defenselink.mil/execsec/adr2003/pdf_files/03_Introduction.pdf.

¹³ Véase <http://www.wslfweb.org/docs/roadmap/irm/internet/milsat/roadmap/milsat.htm>.

¹⁴ Véase <http://www.geocities.com/totalinformationawareness/>, <http://epic.org/privacy/profiling/tia/>, y <http://www.fas.org/irp/news/2003/02/dod020703.html>.

militares frente a la nueva amenaza terrorista y, por otra parte, la imposibilidad de saber con toda seguridad el número de países que ya cuentan con armas de destrucción masiva y que suponen una amenaza para Estados Unidos. En consecuencia, la administración Bush no piensa ver limitada su iniciativa de acción por tratados internacionales o compromisos multilaterales que condicionen su capacidad de responder con eficacia a los nuevos desafíos estratégicos. Por tanto, Estados Unidos se reserva el derecho a incrementar sus arsenales militares cuando lo estime oportuno, a la vez que almacenar un número indeterminado de cabezas nucleares en vez de optar por su destrucción.

***Bioterrorism Preparedness and Response Act* (21 de mayo de 2002)¹⁵**

El objetivo de esta normativa se centra en el desarrollo y aplicación de una acción coordinada entre las distintas autoridades competentes —locales, estatales y federales— con el fin de dar una respuesta adecuada a la amenaza que supone un ataque bioterrorista en suelo estadounidense. Entre las numerosas exigencias que se contemplan en la nueva ley, destacan las siguientes:

- a) asistencia federal eficaz a las autoridades estatales y locales;
- b) sistemas de vigilancia efectivos del sistema de salud pública;
- c) personal entrenado y equipado de manera adecuada para hacer frente a situaciones de emergencia;
- d) coordinación de las agencias de salud pública que deberán hacer frente a estas amenazas;
- e) coordinación de las agencias federales, estatales y locales para evitar la duplicación de planes y esfuerzos. Se creará un grupo de trabajo en el que estarán representados departamentos y agencias (incluida la CIA), con el fin de trabajar en la prevención, preparación y respuesta a las amenazas derivadas del bioterrorismo, así como otras emergencias de salud pública; y
- f) establecimiento en el Departamento de Salud y Servicios Sociales del cargo de subsecretario de Salud Pública y Preparación de Emergencia con el fin de coordinar tareas.

¹⁵ HR 3448, "To Improve the Ability of the United States to Prevent, Prepare for and Response to Bioterrorism and Other Public Health Emergencies" en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d107:HR03448>.

¹⁶ Véase <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

The National Security Strategy of the United States of America **(17 de septiembre de 2002)¹⁶**

En este documento político, base doctrinal de la administración Bush, el presidente definió lo que serían las grandes líneas estratégicas de su administración, por lo menos hasta 2004, año de elecciones presidenciales. En este documento de 30 páginas, Bush define el fin consistente en la defensa de la nación, los instrumentos (todos los que se encuentren a disposición del arsenal estadounidense: capacidades militares, servicios secretos, legislación) y por supuesto los desafíos (las redes del terrorismo internacional, los países aliados del terror y la proliferación de armas de destrucción masiva).

Asimismo, apunta tres iniciativas importantes basadas en la seguridad, el comercio y la diplomacia para completar su estrategia política frente al terror:

- 1) promover la seguridad global, colaborando con potencias que deben combatir el caos y la violencia terrorista;
- 2) extender los beneficios de la libertad por todo el mundo, promoviendo la democracia, el desarrollo y la libertad de mercado con el fin de construir un mundo que crezca en prosperidad en una comunidad global comercial, para lo que el presidente apuesta por la New Millennium Challenge Account, basada en considerables aumentos de ayuda al desarrollo para aquellos países que "gobiernen justamente"; y
- 3) compromiso con las instituciones multilaterales, como Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización Mundial del Comercio o la Organización de Estados Americanos, ya que estas instituciones, según Bush, pueden multiplicar la fuerza de los países amantes de la libertad.

Este planteamiento inicial se desarrolla a lo largo de nueve epígrafes, pero resulta interesante destacar, por su relevancia, cuatro puntos específicos:

- 1) punto III: reforzar las alianzas para derrotar el terrorismo global y trabajar para prevenir ataques contra Estados Unidos y sus aliados;
- 2) punto V: evitar que sus enemigos los amenacen con armas de destrucción masiva;
- 3) punto VIII: desarrollar agendas para poner en marcha acciones de cooperación con los otros centros principales de poder global; y
- 4) punto IX: transformar las instituciones de seguridad nacional de Estados Unidos para afrontar desafíos y oportunidades del siglo XXI.

La lectura atenta de estos epígrafes nos permitirá extraer los ejes centrales de la nueva concepción estratégica estadounidense, basada en:

- 1) la doctrina de la defensa preventiva frente al terrorismo y la amenaza de las armas de destrucción masiva;
- 2) la concepción de Estados Unidos como centro del poder global;
- y
- 3) la transformación del aparato de seguridad nacional.

***Homeland Security Act (25 de noviembre de 2002)*¹⁷**

De acuerdo con la nueva estrategia de seguridad nacional, la administración Bush decidió impulsar una ambiciosa transformación de la maquinaria de política exterior y de seguridad con la creación de un nuevo departamento encargado de prevenir, proteger y responder a los actos de terrorismo en territorio nacional. Por tanto, la aprobación de esta ley supone la puesta en marcha de un nuevo Departamento de Seguridad Interior, que tendrá asignadas las siguientes misiones:

- a) protección del territorio estadounidense;
- b) protección de fronteras, transportes, puertos e infraestructuras elementales;
- c) síntesis y análisis de la inteligencia de seguridad interior que proceda de múltiples fuentes;
- d) coordinación de información con autoridades estatales y locales, industria privada y opinión pública estadounidense en general;
- e) coordinación de las respuestas de emergencia federal; y
- f) rechazo a la duplicación de actividades que mermen los recursos de seguridad.

De acuerdo con estos objetivos, el Departamento se organizará en cuatro grandes divisiones:

- 1) seguridad de transportes y fronteras;
- 2) emergencia, preparación y respuesta;
- 3) contramedidas químicas, bacteriológicas, radiológicas y nucleares; y
- 4) información, análisis y protección de infraestructuras.

¹⁷ HR 5005, "An Act to Establish the Department of Homeland Security", 107th Congress of the United States, 2nd Session en http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/hr_5005_enr.pdf.

Esta ley supone la mayor reorganización del gobierno federal estadounidense desde la creación del Departamento de Defensa en 1947. Con un presupuesto inicial de 40 mil millones de dólares y 170 mil empleados, acapará el control de 22 agencias federales, desde los servicios de inmigración hasta el control de aduanas; sin embargo, no tendrá ningún control sobre el FBI y la CIA.

Por otra parte, la ley esconde una multiplicidad de disposiciones que resultan, cuando menos, discutibles:

- a) se permite la contratación federal de productos y servicios con compañías estadounidenses establecidas en otros países con el fin de eludir impuestos;
- b) se proporciona blindaje legal a las compañías farmacéuticas frente a posibles demandas por los efectos secundarios de las vacunas que fabriquen; y
- c) se establece una donación a una universidad en concreto: la A&M de Texas, con el fin de que realice investigaciones científicas destinadas a combatir el terrorismo.

***National Security Presidential Directive-17. Homeland Security Presidential Directive 4: National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction (diciembre 2002)*¹⁸**

Estas directivas responden a la prioridad absoluta de la administración Bush de dar una respuesta adecuada al desafío que supone la proliferación de armas de destrucción masiva: nucleares, biológicas y químicas. De acuerdo con ellas, la estrategia nacional para combatir la proliferación de armas de destrucción masiva se asienta sobre tres importantes pilares:

Contraproliferación para combatir el uso de este tipo de armas

Las agencias y departamentos federales, tanto militares como civiles, deberán estar preparados para disuadir y, si es necesario, hacer frente al uso de este tipo de armas en diferentes escenarios. La contraproliferación formará parte de la doctrina, el entrenamiento y el equipamiento de todas las fuerzas militares estadounidenses con el fin de desarrollar operaciones que conduzcan a la derrota de adversarios armados con armas de destrucción masiva. Para llevar a cabo esta estrategia se emprenderán distintos pasos:

¹⁸ Véase *National Security Presidential Directives (NSPP)* en <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-17.html>.

a) interposición: la administración emprenderá medidas para mejorar las capacidades de las comunidades responsables de la seguridad nacional — fuerzas armadas, Comunidad de Inteligencia, y departamentos de seguridad interior—, con el fin de prevenir e interceptar cualquier movimiento de materiales nucleares, biológicos y químicos, así como la exportación de tecnología de doble uso hacia Estados hostiles y organizaciones terroristas. En este contexto, la Comunidad de Inteligencia deberá desempeñar un papel especialmente relevante con el fin de que en todo momento se pueda disponer de información fiable sobre los planes y movimientos del enemigo, así como de sus capacidades ofensivas y defensivas. La labor de inteligencia resulta clave para desarrollar una eficaz política preventiva;

b) disuasión: una estrategia política firme frente al terror, respaldada por unas fuerzas militares efectivas y modernas, constituyen elementos esenciales de la política de disuasión actual, orientada a persuadir a los potenciales adversarios de los riesgos de la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas. Estados Unidos dejará claro que se reserva su derecho a responder con el uso de la fuerza (con las opciones que se estimen oportunas), en los casos de ataque con armas como las antes señaladas contra los intereses de Estados Unidos o sus aliados; y

c) defensa: la capacidad de defensa preventiva de las agencias y departamentos federales de naturaleza civil o militar deberá estar plenamente garantizada frente a adversarios armados con instrumentos nucleares, biológicos o químicos. La defensa preventiva requiere la capacidad de detectar y destruir los arsenales del adversario antes de que estos sean utilizados.

Reforzar la no proliferación para combatir la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas

Estados Unidos y sus aliados, así como el resto de la comunidad internacional, deberán emprender todo tipo de iniciativas multilaterales con el fin de evitar que Estados enemigos y organizaciones terroristas puedan adquirir este tipo de armamento. Se deben reforzar las medidas tradicionales basadas en la diplomacia, el control de armamentos, y los acuerdos multilaterales. En este sentido, el cumplimiento de acuerdos internacionales como el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, la Convención sobre Armas Biológicas y la Convención sobre Armas Químicas resulta especialmente relevante para los intereses de Estados Unidos.

Administración y gestión eficaz para responder al uso de armas nucleares, biológicas y químicas

Estados Unidos estará preparado para responder de forma adecuada a un

ataque con armas nucleares, biológicas y químicas contra sus ciudadanos y fuerzas militares, así como contra sus aliados.

De acuerdo con la National Strategy for Homeland Security, el gobierno de Estados Unidos hará frente a las consecuencias derivadas del uso de armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares. Numerosos programas deberán ir orientados al entrenamiento, planificación y asistencia de las autoridades locales y estatales.

Para maximizar el grado de efectividad de la respuesta, todos los esfuerzos deberán estar debidamente coordinados con el fin de identificar, asesorar y responder con la mayor celeridad posible en caso de ataque. La denominada White House Office of Homeland Security, en estrecha colaboración con el Department of Homeland Security, serán los departamentos encargados de coordinar los esfuerzos para afrontar las consecuencias de ataques terroristas en suelo estadounidense.

Para los ataques terroristas que se produzcan fuera del territorio nacional de Estados Unidos, pero contra intereses estadounidenses o de sus aliados, el órgano responsable de las tareas de coordinación será la National Security Council's (NSC) Office of Combating Terrorism. El Departamento de Estado colaborará estrechamente con esta oficina vinculada al NSC para coordinar los esfuerzos interagencias.

National Strategy for Combating Terrorism (febrero 2003)¹⁹

Este documento ejecutivo traza en 30 páginas la estrategia política de Estados Unidos para combatir la guerra contra el terrorismo sin otra meta que la victoria definitiva. En primer lugar, este documento oficial contempla la definición de terrorismo con la que se va a trabajar:

El enemigo de Estados Unidos no es una persona, no es un determinado régimen político. Ciertamente, no es una religión. El enemigo es el terrorismo, la violencia premeditada, políticamente motivada, perpetrada contra objetivos civiles por grupos subnacionales o agentes clandestinos.

Partiendo de esta definición, los estrategas estadounidenses consideran que, a pesar de la diversidad respecto a motivaciones, organización y fuerza, el fenómeno terrorista tiene una serie de características comunes que permiten trazar una estructura básica del terror:

¹⁹ Véase <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html>.

1) base: donde se encuentran las denominadas "condiciones subyacentes", tales como pobreza, corrupción, conflictos religiosos, luchas étnicas, etc., que crean unas lamentables condiciones de base que son explotadas por los grupos terroristas. Los líderes terroristas usan estas condiciones para justificar sus actos y ganar adeptos, en la medida en que extienden la creencia de que el terror constituye un instrumento de acción política legítimo que permitirá mejorar esas pésimas condiciones;

2) condiciones internacionales: un mundo más libre y con fronteras más permeables proporciona a los terroristas acceso a medios y capacidades para desarrollar con eficacia su estrategia terrorista. No obstante, el acceso no es suficiente;

3) países: existen países santuario que proporcionan las bases de operaciones fundamentales que los terroristas necesitan para organizar, entrenar y desarrollar su estrategia de terror;

4) organización: una vez que se encuentra en un contexto seguro, la organización terrorista puede comenzar a consolidarse y expandirse en el contexto de la sociedad internacional; y

5) liderazgo: en el vértice de esta estructura piramidal se encuentran los líderes de la organización terrorista que proporcionan la dirección y planificación claves para cohesionar de forma organizada todos los elementos de esta estructura. Por ello, la decapitación del liderazgo de la organización resulta clave, en la medida que puede conducir al colapso y desaparición de numerosas organizaciones terroristas.

Dibujada la amenaza, se fijará el objetivo que consistirá en poner fin al desafío terrorista contra Estados Unidos, sus ciudadanos, intereses y aliados, hostigando de manera permanente a los terroristas y a quienes les apoyan. Para ello, la administración estadounidense actuará en cuatro frentes de forma simultánea, de acuerdo con la estrategia denominada 4D Strategy:

1) *defeat* (derrota): Estados Unidos y sus aliados derrotarán a las organizaciones terroristas de alcance global, atacando sus santuarios, persiguiendo a sus líderes, rastreando sus comunicaciones y controlando sus apoyos financieros y militares.

La aplicación sistemática de esta estrategia provocará la inevitable dispersión de las organizaciones terroristas, lo que ocasionará serios problemas en la estructura de la organización que tratará de volver a reconstituirse, y precisamente en este esfuerzo Estados Unidos, junto con sus aliados regionales en una ejemplar acción coordinada, aislará y asfixiará a la organización. Una vez controlada la amenaza, este país proporcionará programas de asistencia a

sus aliados regionales para mejorar las capacidades militares, policiales, políticas y financieras que sean necesarias con el objetivo de controlar para evitar el surgimiento de la amenaza.

Esta campaña no tiene por qué ser secuencial para ser efectiva. La campaña deberá desarrollarse de forma simultánea en todas las regiones geográficas donde sea preciso defender los intereses de Estados Unidos, con el fin de obtener mejores resultados.

2) *deny* (negar): Estados Unidos obstaculizará todo tipo de patrocinio destinado a las organizaciones terroristas. Para ello, se asegurará de que otros Estados acepten sus responsabilidades en la lucha contra el terror, adoptando decisiones y poniendo en marcha acciones para hacer frente a estas amenazas internacionales en el ámbito de su soberanía nacional. De acuerdo con este planteamiento se establecen tres categorías de Estados:

- a) Estados débiles pero dispuestos a colaborar: Estados Unidos apoyará de manera decidida a estos regímenes con el fin de constituir instituciones fuertes y desarrollar las capacidades que necesiten para ejercer su autoridad;
- b) Estados reacios a colaborar: Estados Unidos trabajará estrechamente con sus aliados con el fin de convencer a estos países de la necesidad de modificar sus líneas de acción a favor de la causa terrorista, a la vez que concientizar a sus gobiernos sobre la responsabilidad de asumir sus obligaciones internacionales a favor de la democracia y el progreso;
- c) Estados no dispuestos a colaborar: Estados Unidos actuará de forma contundente para confrontar la amenaza que éstos suponen y, en caso extremo, si es preciso, obligarles con los medios que sean necesarios a que cesen su apoyo al terrorismo;

3) *diminish* (disminuir): Estados Unidos se compromete a mejorar las condiciones subyacentes que los terroristas logran explotar, instando a la comunidad internacional a que dirija sus esfuerzos y recursos hacia aquellas áreas en las que las condiciones son más precarias y conflictivas con el fin de disminuir las bolsas de marginación y pobreza. Sus esfuerzos se centrarán en resolver las disputas regionales, fortalecer el desarrollo económico social y político de estos países, así como garantizar la consolidación de saludables economías de mercado.

Para ello, Estados Unidos necesita ganar la batalla de las ideas en apoyo de los valores democráticos y la libertad económica. En este contexto, encontrar una solución definitiva al conflicto palestino-israelí resulta un componente esencial para ganar la batalla de las ideas. Ningún otro acontecimiento ha marcado tanto la percepción que se tiene de este país en el mundo musulmán.

La resolución del conflicto palestino israelí resulta un objetivo crítico por varias razones importantes: en primer lugar porque se trata de una fuente de constante sufrimiento humano; en segundo lugar por el estrecho vínculo que une a Estados Unidos con su aliado Israel y, por último, porque la región de Oriente Medio resulta de vital importancia para los intereses geoestratégicos estadounidenses. En consideración con estos argumentos, Estados Unidos manifiesta su compromiso con la creación de un Estado palestino independiente y democrático, conviviendo al lado de Israel en paz y seguridad; y

4) *defend* (defender): la administración garantizará la defensa de los intereses de Estados Unidos en el mundo, para lo cual procederá a identificar y neutralizar la amenaza terrorista lo antes posible. Al servicio de esta estrategia, la Comunidad de Inteligencia continuará realizando una labor eficaz, agresiva y de vanguardia con el fin de identificar a los terroristas, sus organizaciones, definir su estructura de mando y control, su infraestructura de apoyo y, posteriormente, distribuir esta información de inteligencia a las agencias y departamentos federales, estatales y locales competentes, así como a los principales aliados de Estados Unidos. Los esfuerzos operativos irán dirigidos, en primer lugar, a los grupos terroristas más peligrosos: las organizaciones de alcance global, con aspiraciones de adquirir armas de destrucción masiva con la voluntad de usarlas contra intereses estadounidenses y de sus aliados.

Para garantizar el éxito de la Comunidad de Inteligencia, clave en el desarrollo de esta estrategia, deberán emprenderse las siguientes medidas:

1) renovar el énfasis en otros tipos de inteligencia: aunque la inteligencia de naturaleza técnica y electrónica resulta importante, la inteligencia “humana” resulta esencial para penetrar estas organizaciones, localizar sus santuarios y acabar con los planes y operaciones; y

2) Estados Unidos introducirá mejoras en los mecanismos policiales y judiciales con el fin de capturar, detener y procesar a todos aquellos sospechosos de estar vinculados con grupos terroristas.

Sin embargo, la crisis de credibilidad en la que se vio sumida la Comunidad de Inteligencia a propósito de la guerra de Iraq a lo largo de 2004, como consecuencia de la bochornosa ausencia de pruebas que habían fundamentado el *casus belli* —programa de armas de destrucción masiva de Iraq y supuestos vínculos con la red terrorista *Al Qaeda*—, precipitó la dimisión de George Tenet de su cargo de director de la Comunidad de Inteligencia el 3 de junio de 2004. Un mes después, el 22 de julio, la Comisión del 11-S publicaba su *Informe Final*,

tras casi dos años de exhaustiva investigación, en el que se cuestionaba seriamente la actuación de las agencias de inteligencia a la hora de prevenir los atentados y combatir el desafío del terrorismo.

La dimisión de Tenet y las críticas recomendaciones recogidas en el informe de la Comisión del 11-S actuaron como elementos catalizadores de un proceso de revisión y transformación de la Comunidad de Inteligencia, impulsado por la administración Bush y el Congreso, con el fin de afrontar de forma adecuada los desafíos del siglo XXI.

Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act **(diciembre 2004)²⁰**

El proceso culminaría en diciembre de 2004 con la aprobación de la *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (IRTPA), que recoge las principales recomendaciones de reforma realizadas por la Comisión del 11-S.²¹ Entre otros aspectos, la ley contempla la creación de la figura del director nacional de inteligencia que, separado de la estructura de la CIA, se encarga de dirigir y administrar las actividades de la comunidad de agencias, a la vez que ejercer como consejero presidencial para cuestiones relacionadas con la función de inteligencia. Este puesto, que ocupa John Dimitri Negroponte, exembajador de Estados Unidos en Honduras, en México y ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, también tiene, de acuerdo con esta ley, autoridad para controlar el presupuesto de inteligencia, responsabilizándose del reparto de 40 mil millones de dólares anuales que reciben las 15 agencias que integran la Comunidad. Hasta antes de ser aprobada esta disposición, el 80 por ciento de esta cantidad recaía en las agencias de inteligencia del Pentágono.²²

La IRTPA también contempla el establecimiento del National Counterterrorism Center, con la misión de analizar e interpretar información de espionaje relacionada con el terrorismo, a la vez que desarrollar la planificación estratégica de actividades contrterroristas. Asimismo, se establece la creación del National Counterproliferation Center para contrarrestar la amenaza que supone la proliferación internacional de armamentos.

Por otra parte, la ley exige el establecimiento de una Dirección de Inteligencia dentro del FBI, con el fin de crear una unidad altamente especializada en espionaje, que deberá estar integrada por cualificados agentes, analistas,

²⁰ Intelligence Reform and Prevention Act of 2004 en http://www.gpoaccess.gov/serialset/creports/intel_reform.html.

²¹ Véase <http://www.fas.org/irp/crs/RL32722.pdf>.

²² Javier del Pino, "Estados Unidos centraliza su red de espionaje para prevenir fallos como los del 11S" en *El País*, Madrid, 9 de diciembre de 2004, p. 2.

lingüistas y especialistas en vigilancia electrónica. Asimismo, instruye al Department of Homeland Security para que incremente sus esfuerzos en el control de fronteras, especialmente con México y Canadá, mediante el uso de patrullas aéreas no tripuladas, sensores de calor o sistemas de video. La ley prevé un incremento del presupuesto dedicado a investigar las fuentes de financiación de los grupos terroristas y perseguir las operaciones de lavado de dinero. La IRTPA exige la plena colaboración de autoridades federales, estatales, locales, además de representantes del sector privado, a la hora de compartir información de inteligencia que pueda ser útil para combatir la amenaza del terrorismo.

Otras disposiciones de la ley prevén la creación de un organismo independiente para supervisar los derechos y las libertades civiles; la puesta en marcha de sofisticados programas de seguridad aérea para llevar a cabo un eficaz control de equipajes, evitar el tráfico de explosivos y garantizar la seguridad de los pasajeros; el incremento del número de agentes de inmigración y guardia fronteriza, además del endurecimiento de las penas por tráfico ilegal de inmigrantes.

Estas medidas tratan de solucionar los problemas de falta de previsión y coordinación que, de acuerdo con los miembros de la Comisión, propiciaron los ataques del 11 de septiembre. Sin embargo, una vez sancionada la ley, son aún muchas las interrogantes que se abren de cara al futuro. En este sentido, cabe destacar las objeciones expresadas por funcionarios del Pentágono y algunos miembros del Congreso respecto a la autoridad del director general de inteligencia sobre todas las agencias que integran la Comunidad de Inteligencia —muchas controladas por el Departamento de Defensa— y su control del presupuesto sobre esta materia.²³

También es previsible imaginar las resistencias burocráticas de los funcionarios de la CIA, ahora bajo la autoridad del director general de inteligencia, y sometidos a un proceso de depuración interna con jubilaciones anticipadas y dimisiones. Esto viene sucediendo desde septiembre de 2004 con la llegada de Porter Goss —excongresista republicano por Florida y expresidente del Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes— como nuevo director de la CIA, que tras 18 meses en el cargo se vio obligado a dimitir en mayo de 2006 como consecuencia de la escasa confianza del presidente

²³ Richard A. Junior Best, "Intelligence Community Reorganization: Potential Effects on DOD Intelligence Agencies. CRS Report for Congress" en *Congressional Research Service. The Library of Congress*, 6 de diciembre de 2004.

²⁴ Véase Laura Rozen, "Duke of Deception" en <http://www.prospect.org/web/page.ww?section=root&name=Viewweb&articleId=10...>

Bush y sus desavenencias con John Dimitri Negroponte. Pero el aspecto más importante de esta dimisión está relacionado con la implicación del director ejecutivo de la CIA, Kyle "Dusty" Foggo, nombrado por el propio Goss, en los escándalos de sobornos por parte de contratistas de defensa a miembros relevantes del Congreso de Estados Unidos, como Duke Cunningham, republicano por California y miembro del poderoso Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes, que admitió en noviembre de 2005 haber aceptado 2.4 millones de dólares del contratista Brent Wilkes, amigo personal de Foggo. Actualmente la CIA sigue investigando si Foggo, que también ha presentado su dimisión, facilitó contratos de defensa a las compañías relacionadas con Wilkes.²⁴

El nuevo director de la CIA es el general Michael V. Hayden, antiguo director de la supersecreta y poderosa Agencia de Seguridad Nacional, sin duda un hombre con sólidas credenciales profesionales que deberá afrontar importantes retos a corto plazo, como los programas de espionaje a ciudadanos estadounidenses y las cárceles secretas de la CIA en países clientes de Estados Unidos para albergar a los detenidos por su supuesta vinculación con el terrorismo sin las mínimas garantías legales. El gobierno estadounidense ni siquiera reconoce estas detenciones, lo que ha suscitado importantes críticas por parte de la Unión Europea (UE), el Consejo de Europa, Naciones Unidas, Amnistía Internacional y Human Rights Watch, entre otros.

Sin duda, estas actuaciones, junto con las transgresiones a los derechos humanos en los vergonzosos casos de Guantánamo o Abu Ghraib, la política de doble rasero en el control de la proliferación nuclear, presionando a Irán y premiando a la India, el apoyo incondicional a Israel, por no mencionar la alarma que produce la cada vez más complicada situación en Iraq y Afganistán, han hecho que la administración Bush comience a ser consciente de su progresiva pérdida de legitimidad y credibilidad en el contexto internacional. Precisamente para hacer frente a éste y otros importantes desafíos en una política exterior enmarcada en la guerra contra el terror, el pasado 16 de marzo la administración Bush hizo pública la National Security Strategy 2006.

National Security Strategy of the United States of America 2006 (marzo 2006)²⁵

Para empezar, la nueva National Security Strategy da continuidad a aquella de 2002, en la medida en que sigue señalando el terrorismo como principal

²⁵ Véase <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>.

amenaza para los intereses de seguridad estadounidense; sin embargo, conscientes de que la guerra contra el terror será larga y costosa, la administración Bush se aleja del sesgo unilateral de la anterior y apuesta por el multilateralismo y la cooperación entre aliados para hacer frente de forma conjunta al desafío terrorista.

Este énfasis en el multilateralismo queda reflejado en la intención de la administración Bush de continuar reforzando las alianzas para derrotar el terrorismo global y trabajar para prevenir ataques terroristas contra intereses estadounidenses y de sus aliados; colaborar con otros países para solucionar los conflictos regionales que pueden surgir por múltiples causas como corrupción, rivalidades étnicas, conflictos religiosos, revueltas internas, entre otras. Estos conflictos precisan de la atención de Estados Unidos y de sus aliados con el fin de evitar que estas áreas se conviertan en paraísos seguros para los terroristas. La administración Bush contempla una estrategia a tres niveles basada, en primera instancia, en la prevención y resolución del conflicto, aunque si esta alternativa falla y los intereses estadounidenses se encuentran seriamente amenazados, se asume la intervención en el conflicto para imponer la paz y la estabilidad, para lo que se está trabajando con la OTAN a fin de mejorar la capacidad de los Estados aliados en misiones de imposición de la paz; en la última fase, se prevé la denominada reconstrucción y estabilización postconflicto con el propósito de garantizar paz y estabilidad duraderas.

Asimismo, Estados Unidos pretende desarrollar agendas para una estrategia basada en la cooperación con otros centros de poder global, en particular con sus más firmes aliados, como los países de la UE. De acuerdo con la nueva National Security Strategy, los nuevos tiempos exigen nuevas relaciones, por un lado lo suficientemente flexibles como para permitir una acción efectiva, incluso cuando existan diferencias de opinión entre los aliados tradicionales y, al mismo tiempo, lo suficientemente fuertes como para enfrentar de forma coordinada los desafíos actuales. En este sentido, y para reforzar la cooperación entre aliados en un marco multilateral, es preciso contar con el apoyo de instituciones internacionales regionales y universales con el fin de que esta colaboración sea amplia, permanente y efectiva.

La nueva estrategia diversifica los escenarios de colaboración más allá del tradicional marco atlántico y de las potencias occidentales, ya que la nueva National Security Strategy no descarta conectarse mediante coaliciones como la Proliferation Security Initiative o la APEC Secure Trade para combatir el comercio ilegal.²⁶

²⁶ Véase Félix Arteaga, "La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2006" en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/imprimir/998imp.asp>.

La nueva National Security Strategy 2006 sigue firmemente comprometida con la protección de los ciudadanos e intereses de Estados Unidos, para lo cual el gobierno se anticipará y enfrentará las amenazas utilizando todos los instrumentos que sean necesarios antes de que éstas se conviertan en serios daños para los ciudadanos e intereses estadounidenses. La Doctrina de Defensa Preventiva que tanto debate suscitó en 2002 se mantiene, por tanto, como eje fundamental de la National Security Strategy 2006. El argumento de la administración Bush para justificar su Doctrina de Defensa Preventiva se basa en que, ante las consecuencias devastadoras de un probable ataque con armas de destrucción masiva, el gobierno estadounidense no puede permitirse la inacción mientras contempla cómo se materializan los graves daños que ocasionaría un ataque con armas de destrucción masiva. Y aunque manifieste su preferencia por las opciones no militares, como la vía diplomática para contrarrestar la amenaza que supone Corea del Norte y aunque se reconozca el fallo de evaluación de la amenaza iraquí, se sigue apostando por el error antes que por la pasividad.²⁷

La administración Bush considera un objetivo prioritario en su nueva National Security Strategy acabar con la tiranía, concebida como una combinación de brutalidad, pobreza, corrupción, sufrimiento e inestabilidad fomentadas por sistemas despóticos como Corea del Norte, Irán, Siria, Cuba, Bielorrusia, Birmania o Zimbabwe. Estos regímenes tiranos amenazan la expansión de la libertad en el mundo mediante la promoción del terrorismo y mediante la consecución de programas de armas de destrucción masiva. Por tanto, y con el fin de combatir la amenaza que supone la tiranía, Estados Unidos sigue apostando por la promoción de la libertad, la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos y el libre mercado, de acuerdo con la más firme tradición idealista estadounidense.

Una mirada atenta a la realidad internacional que nos rodea sólo nos permite contemplar la nueva National Security Strategy 2006 con escepticismo e inquietud, en la medida que la administración Bush sigue apostando por soluciones continuistas basadas en la necesidad de proyección de poder en un escenario internacional cada vez más cambiante e inestable.

²⁷ *Idem.*