

La estrategia de Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre: doctrinas y medidas políticas (2001-2003)¹

Soledad S. Monterrubio

Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Sumario

I. Introducción.- II. Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2002.- III. United States Patriot Act.- IV. Orden Militar sobre detención, tratamiento y juicio contra ciudadanos extranjeros en la guerra contra el terrorismo.- V. Revisión de Nuclear Posture.- VI. Bioterrorism Preparedness and Response Act.- VII. The National Security Strategy of the United States of America.- VIII. Homeland Security Act.- IX. National Security Presidential Directive-17/Homeland Security Presidential Directive 4: National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction.- X. National Strategy for Combating Terrorism.

I. INTRODUCCION

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 territorio nacional. Los terroristas decidieron utilizar unas 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

¹ Conferencia pronunciada en el Master de Seguridad y Defensa, organizado por el CESEDEN y la UCM, Mayo de 2003.

Manuel Castells califica *de geometría variable*, y que va desde el atentado individual a 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 abiertos, tanto en el ámbito interno norteamericano como en el contexto internacional, daban muestra de la conmoción, sorpresa, crítica y autocrítica a la hora de estimar y enfrentar adecuadamente la amenaza que suponía *Al Qaeda*. Sin duda, aún quedan numerosas incógnitas por resolver en torno a los trágicos atentados del 11S: ¿Cuáles fueron los fallos de inteligencia si es que realmente los hubo?, ¿Por qué George Bush decidió desestimar, ya 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?². ¿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 estos y otros interrogantes, la Administración Bush junto con el Congreso norteamericano emprendieron 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, 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 norteamericanos. Tras un análisis pormenorizado de algunas de las propuestas y estudios elaborados por el propio Congreso norteamericano a través del denominado

² Montoya, Roberto. *El Imperio Global*. La Esfera de los Libros. Madrid, 2003; págs., 177-179.

*Congressional Research Service (CRS)*³, podemos extraer una serie de conclusiones que nos permitirán entender el proceso de autocrítica ante la naturaleza del desafío terrorista, de acuerdo con la óptica de los responsables políticos estadounidenses:

1.- *El problema de los santuarios*: Zonas, 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 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 norteamericano. 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, con una capacidad de rearticulación organizativa constante.

2.- *La aproximación policial/procesal como respuesta para combatir el terrorismo*: Antes de los atentados del 11S el uso de la *fuerza militar* no se contemplaba como una opción viable. Antes del 11S, tanto la CIA como el FBI

³ Rensselaer Lee and Raphael Perl, Foreign Affairs, Defense and Trade Division. Issue Brief for Congress. *Terrorism, the Future and US Foreign Policy*. Congressional Research Service. The Library of Congress. January 8, 2003. También consultar: Eleanor Hill, Staff Director, Joint Inquiry Staff: *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

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 norteamericano: 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. Pero los estudios destacan también otros problemas a tener en cuenta:

- a) Escaso personal destinado a investigar la amenaza terrorista y, especialmente, la amenaza que suponían los extremistas islámicos
- b) 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) Escasa presión para exigir la colaboración de otras agencias de inteligencia como la CIA y la 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 norteamericanas, 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 cuenta⁴.

f) En definitiva, la escasa atención del FBI al peligro que suponían las actividades terroristas en suelo americano no constituía más que el reflejo del desinterés y la falta de atención del Gobierno norteamericano respecto a la amenaza del terrorismo en territorio nacional, lo que impidió la puesta en marcha de una eficaz y coordinada política antiterrorista.

4.- *Falta de coordinación de la Comunidad de Inteligencia norteamericana:* 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 norteamericano. 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 limita tremendamente su capacidad de acción en los dos ámbitos de la realidad estatal.

⁴ González, Enric. "Qué sabía el Presidente y cuándo lo supo". *El País*, 19 de Mayo de 2002.

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.

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 del FBI, y, a la vez, las agencias vinculadas directamente a la comunidad de inteligencia de otras agencias federales⁵.

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* han sido determinantes en los acontecimientos del 11S. En este sentido, se hace un llamamiento para emprender un profundo proceso de

⁵ Para un estudio sobre la evolución de la CIA desde su creación en 1947 hasta el final de la etapa Reagan, ver: Segoviano Monterrubio, Soledad. Tesis Doctoral: *La Acción Encubierta como Instrumento de la Política Exterior Norteamericana*. Dpto. de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias de la Información. Universidad Complutense de Madrid, 1997.

reestructuración del aparato de política exterior y de seguridad nacional con el fin dotarse de instrumentos operativos verdaderamente eficaces que permitan 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 norteamericano tras lo atentados del 11 S, 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.

II. INTELLIGENCE AUTHORIZATION ACT FOR FISCAL YEAR 2002 (26 DE SEPTIEMBRE DE 2001)⁶

Tan sólo unas semanas después del 11S, el Congreso, plenamente inmerso en su proceso de revisión estratégica, dará 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 quedarán al servicio de las necesidades y objetivos derivados de guerra preventiva. De acuerdo con esta concepción, el Congreso norteamericano parte de las siguientes premisas para proceder a la aprobación de este documento:

1.- Las necesidades de Inteligencia a raíz de los atentados se han incrementado de forma exponencial por lo que, en consecuencia, los recursos destinados a este ámbito deben aumentarse, dando prioridad a las cuestiones estratégicas en detrimento de las tareas tácticas o meramente rutinarias.

⁶ Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2002. 107th Congress, 1st Session. House of Representatives. Report 107-219. September 26, 2001, en: http://www.fas.org/irp/congress/2001_rpt/hrep107-219.html

2.- La Inteligencia continúa siendo la primera línea de defensa y, sin embargo, no ha sido valorada como tal. Este problema no puede ser afrontado por el Congreso y la Administración en solitario. También se exige 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 considera que existe 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 permitan superar los efectos adversos de las rivalidades burocráticas interagencias.

4.- Según el Congreso, la Administración debe adoptar medidas urgentes destinadas a mejorar algunos aspectos que se consideran muy relevantes para la eficacia de las tareas de inteligencia:

- Mejorar las capacidades HUMINT
- Mejorar y reforzar las capacidades de análisis de la Comunidad de Inteligencia
- Mejorar las capacidades de información, gestión y procesamiento de la información con el fin de elaborar eficaces productos de inteligencia
- Mejorar las capacidades SIGNINT, para lo que la NSA deberá verse reforzada con el fin de resolver los problemas de infraestructura y modernización causados por una década de progresivas reducciones presupuestarias.
- Mejorar las capacidades de aviones tácticos de reconocimiento que proporcionan información en tiempo real y facilitan la toma de decisiones. Los aviones en uso como: RC-135, RIVET JOINT, EP-3 AIRES II, U-2

DRAGONLADY, se encuentran obsoletos y, según el Congreso, debe afrontarse la modernización de esta flota. Este es el caso del futuro AERIAL COMMON SENSOR AND GLOBAL HAWK AIRCRAFT

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

Sec. 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 la Comunidad de Inteligencia, así como la posibilidad de contratación adicional del personal que se estime necesario con el fin de reforzar las áreas HUMINT y SIGINT.

Sec. 306: Se contempla la creación de una Comisión que estudiará y evaluará las responsabilidades y actuaciones de las agencias responsables de prevenir, enfrentar y dar respuesta a los actos terroristas. Esta Comisión que se denominará *Commission on Preparedness and Performance of the Federal Government for the September 11 Acts of Terrorism*, una vez finalizadas sus investigaciones, hará entrega de sus resultados, propuestas de reforma y conclusiones al Presidente.

Sec. 403 (Título V): Se refiere expresamente a la CIA y se titula: PAUTAS PARA EL RECLUTAMIENTO DE DETERMINADOS ACTIVOS EXTRANJEROS

El Congreso considera que las *Pautas de la CIA de 1995*⁷, en las que se trata 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, han provocado

⁷ PDD-35, *Intelligence Requirements*, 2 March 1995, en: <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd35.htm>

efectos adversos no deseados en la labor de estas agencias, en la medida en que han 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 deben ser ignoradas, pero tampoco deben ser las únicas que condicionen el proceso de reclutamiento de activos. El Congreso considera que deben encontrarse nuevas pautas políticas que reequilibren la ecuación coste / beneficio y permitan un mayor grado de flexibilidad para aprovechar las oportunidades que se presentan. La rigidez burocrática y una excesiva precaución como consecuencia de los condicionantes legales han supuesto una pesada carga que ha minado seriamente la capacidad de la CIA a la hora de reclutar agentes extranjeros valiosos para los intereses de seguridad de Estados Unidos.

III. UNITED STATES PATRIOT ACT (USAPA, 31 DE OCTUBRE DE 2001)⁸

Con la aprobación de esta Ley, se desdibujan las fronteras entre el ámbito interno y el ámbito externo, entre el marco jurídico destinado a garantizar el orden y la seguridad internos y la comunidad de inteligencia, que se sitúa en primera línea de vanguardia frente a las amenazas que provienen del exterior. Los puntos más importantes que

⁸ Título oficial de la Ley: *"Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism"* (USA PATRIOT) Act of 2001: HR 3162 RDS, 107th Congress, 1st Session, en: http://fincen.gov/pa_main.html

Para ver comentarios extensos sobre el corte de libertades civiles que supone esta Ley, ver: <http://www.epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html>
[http://www.eff.org/Privacy/Surveillance/Terrorism_militias/20011031_eff_usa_patriot a...](http://www.eff.org/Privacy/Surveillance/Terrorism_militias/20011031_eff_usa_patriot_a...)

merecen ser destacados y que demuestran el serio recorte que supone en las libertades de los ciudadanos norteamericanos son los siguientes:

- 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 DCIA la información de inteligencia que se haya recopilado en el curso de una investigación criminal.
- La Ley permite también interceptar comunicaciones escritas, orales, electrónicas que puedan estar relacionadas con actos terroristas o con agentes extranjeros que puedan actuar en territorio norteamericano.
- Se amplían los sistemas de vigilancia que permiten espiar en territorio norteamericano 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.

IV. ORDEN MILITAR SOBRE DETENCION, TRATAMIENTO Y JUICIO CONTRA CIUDADANOS EXTRANJEROS EN LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO (13 DE NOVIEMBRE DE 2001)⁹:

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, especialmente 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

⁹ "President Issues Military Order: Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-US Citizens in the War Against Terrorism". Office of the Press Secretary. November 13, 2001, en: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011113-27.html>

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 para proteger los intereses de Estados Unidos¹⁰. Sin embargo, desde que Bush autorizó estos ataques, los servicios jurídicos del Ejército y de la CIA han estudiado el tema en busca de las claves para justificar estas acciones. Estas 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.
- 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 numerosas y susceptibles de debate, de acuerdo con las aportaciones de Amnistía Internacional¹¹.

- 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 en Derecho Internacional Humanitario.
- 2) No deben existir dudas sobre las personas contra las que se dirigen los ataques

¹⁰ http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2002/dci_testimony_06182002.html

¹¹ http://webamnesty.org/pages/usa-110703-background_1-es/

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

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

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

V. REVISION DE NUCLEAR POSTURE (31 DE DICIEMBRE DE 2001)¹²

El Congreso norteamericano ya había encargado a la Administración la revisión de la denominada *Nuclear Posture* con el fin de definir la dirección de las fuerzas nucleares norteamericanas en los próximos diez años. Este informe, elaborado por el DoD, se presentó ante el Congreso el 31 de Diciembre de 2001 con el trasfondo de los atentados del 11S. El resultado es la denominada *Quadrennial Defense Review*.

En el informe se establece una nueva Tríada 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 Tríada consta de tres vértices:

1.- Sistemas ofensivos: nucleares y no nucleares

¹² http://www.defenselink.mil/news/Jan2002/t01092002_t0109npr.html
<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>

2.- Defensas activas y pasivas

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 1700 y 2200 ojivas, complementadas con fuerzas no nucleares que refuercen la credibilidad de la disuasión ofensiva norteamericana.

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 es el caso de búnkers 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 de 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 especialmente útiles 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*¹³ 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 norteamericana.

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 DoD ya ha comenzado a desarrollar los denominados *Advanced Wideband System* (AWS), el *Extremely High Frequency Program* (EHF)¹⁴, a la vez que el plan *Total Information Awareness* (TIA)¹⁵, un vasto programa que rastreará diariamente 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 norteamericanos tendrán acceso inmediato. El objetivo consiste en unificar toda la información electrónica y policial disponible en cada momento para detectar patrones de conducta que puedan

¹³ http://defenseink.mil/execsec/adr2003/pdf_files/03_Introduction.pdf

¹⁴ <http://www.wslfweb.org/docs/roadmap/irm/internet/milsat/roadmap/milsat.htm>

¹⁵ <http://www.geocities.com/totalinformationawareness/>
<http://epic.org/privacy/profiling/tia/>
<http://www.fas.org/irp/news/2003/02/dod020703.html>

permitir indentificar a individuos y grupos terroristas antes de que se produzca el ataque.

Sin embargo, este ambicioso programa es susceptible de dos críticas 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 a 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 sobre dos argumentaciones: el alto grado de incertidumbre con el que deben trabajar los planificadores 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 los 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.

VI. BIOTERRORISM PREPAREDNESS AND RESPONSE ACT (21 DE MAYO DE 2002)¹⁶

¹⁶ H.R. 3448: "*To Improve the Ability of the United States to Prevent, Preapre for and Response to Bioterrorism and other Public Health Emergencies*", en : <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d107:HR03448>

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 norteamericano. Entre las numerosas exigencias que se contemplan en la nueva Ley, destacan las siguientes:

- Asistencia federal eficaz a las autoridades estatales y locales.
- Sistemas de vigilancia efectivos del sistema de salud pública.
- Personal adecuadamente entrenado y equipado para hacer frente a situaciones de emergencia.
- Coordinación de las agencias de salud pública que deberán hacer frente a estas amenazas.
- Coordinación de todas 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.
- 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.

VII. THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA (17 DE SEPTIEMBRE DE 2002)¹⁷

En este documento político, base doctrinal de la Administración Bush, el Presidente define lo que serán las

¹⁷ <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

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* de su política que consiste en la defensa de la nación, *los instrumentos*, todos los que se encuentren a disposición del arsenal norteamericano: 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, también 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".
- 3) Compromiso con las instituciones multilaterales como NNUU, OTAN, OMC, OEA, 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:

Punto III: Reforzar las alianzas para derrotar el terrorismo global y trabajar para PREVENIR ataques contra nosotros y nuestros aliados.

Punto V: EVITAR que nuestros enemigos nos amenacen con armas de destrucción masiva

Punto VIII: Desarrollar agendas para poner en marcha acciones de cooperación con LOS OTROS centros principales de poder global

Punto IX: TRANSFORMACIÓN de 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 norteamericana, basada en:

- 1) 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.
- 3) Transformación del aparato de Seguridad Nacional

VIII. HOMELAND SECURITY ACT (25 DE NOVIEMBRE DE 2002)¹⁸

De acuerdo con la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, la Administración Bush decidió poner en marcha una ambiciosa transformación de la maquinaria de política exterior y de seguridad con la creación de un nuevo

¹⁸ H.R. 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
<http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/analysis/>

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:

- 1.- Protección del territorio norteamericano.
- 2.- Protección de fronteras, sector de transportes, puertos e infraestructuras elementales.
- 3.- Sintetizar y analizar la inteligencia de seguridad interior que proceda de múltiples fuentes.
- 4.- Tareas de coordinación de información con autoridades estatales y locales, la industria privada, así como la opinión pública norteamericana en general.
- 5.- Coordinar las respuestas de emergencia federal.
- 6.- Evitar 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
- 4) Información, Análisis y Protección de Infraestructuras

Esta Ley supone la mayor reorganización del Gobierno federal norteamericano desde la creación del Departamento de Defensa en 1947. Estará dirigido por Tom Ridge, contará con un presupuesto cercano a los *40.000 millones de \$, 170.000 empleados y 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:

- Se permite la contratación federal de productos y servicios con compañías estadounidenses establecidas en otros países con el fin de eludir impuestos.
- Se proporciona blindaje legal a las compañías farmacéuticas frente a posibles demandas por los efectos secundarios de las vacunas que fabrican.
- Se establece una donación a una Universidad muy concreta: *A&M de Tejas* con el fin de que realice investigaciones científicas destinadas a combatir el terrorismo.

IX. NATIONAL SECURITY PRESIDENTIAL DIRECTIVE-17 / HOMELAND SECURITY PRESIDENTIAL DIRECTIVE 4: NATIONAL STRATEGY TO COMBAT WEAPONS OF MASS DESTRUCTION (DICIEMBRE 2002)¹⁹

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 (NBQ).

De acuerdo con estas Directivas, la Estrategia Nacional para combatir la proliferación de armas de destrucción masiva se asienta sobre tres importantes pilares:

¹⁹ National Security Presidential Directives - NSPP, en:
<http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-17.html>

1.- 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, del entrenamiento y del equipamiento de todas las fuerzas militares norteamericanas 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:

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 NBQ, 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 NBQ.

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 NBQ contra los intereses de Estados Unidos o sus aliados.

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 NBQ. La defensa preventiva requiere la capacidad de detectar y destruir los arsenales del adversario antes de que estos sean utilizados.

2. Reforzar la No Proliferación para combatir la proliferación de NBQ.

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 NPT, BWC, CWC resulta especialmente relevante para los intereses de Estados Unidos.

3. Administración y gestión eficaz para responder al uso de NBQ.

Estados Unidos estará preparado para, llegado el caso, responder de forma adecuada a un ataque con armas NBQ contra ciudadanos y fuerzas militares norteamericanas, 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 norteamericano.

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

X. NATIONAL STRATEGY FOR COMBATING TERRORISM (FEBRERO 2003)²⁰

Este documento ejecutivo traza en treinta 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:

²⁰ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html>

"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 norteamericanos 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:

- *Base:* Donde se encuentran las denominadas *condiciones subyacentes*, tales como la pobreza, la corrupción, los conflictos religiosos, las luchas étnicas..., 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 que extienden la creencia de que el terror constituye un instrumento de acción política legítimo que permitirá mejorar esas pésimas condiciones.
- *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. Pero el acceso no es suficiente.
- *Países:* Existen países santuario que proporcionan las bases de operaciones fundamentales que los terroristas necesitan para organizar, entrenar y desarrollar su estrategia de terror.
- *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.

- *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 que supone el terrorismo contra Estados Unidos, sus ciudadanos, sus intereses y sus aliados, hostigando permanentemente a los terroristas y a quienes les apoyan. Para ello, la Administración norteamericana 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, con los inevitables problemas para 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, Estados Unidos 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 decididamente 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 concienciar a sus Gobiernos sobre la responsabilidad de asumir sus obligaciones internacionales en 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 último 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 para que dirija sus esfuerzos y recursos hacia aquellas áreas donde las condiciones son más precarias y conflictivas con el fin de disminuir las bolsas de marginación y pobreza. Los esfuerzos de Estados Unidos 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 teñido tanto la percepción que se tiene de Estados Unidos 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 norteamericanos. 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.

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 norteamericanos 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.
- 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.

Los desafíos que suponen Irak y la aplicación de la Hoja de Ruta para la paz en Oriente Medio constituyen dos campos de pruebas excepcionales para examinar la eficacia de este cuerpo doctrinal elaborado por la Administración Bush y el Congreso norteamericano para hacer frente a la guerra desatada contra el terror. Las críticas y valoraciones que merece y merecerá esta nueva concepción estratégica de corte imperial y unilateral deberán ser debatidas y analizadas en profundidad.