

Capítulo 1

La política de seguridad nacional a partir del 11 de Septiembre

1.1. Teoría realista en la seguridad nacional

El realismo proviene de una corriente política trazable desde Nicolás Maquiavelo, pasando por Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau y Friedrich Meinecke. Las ideas planteadas por estos pensadores han enriquecido la teoría realista en las relaciones internacionales.

Realism is a worldview based on the assumption that the principal sources of conflict in politics lie in human nature because people are self-interested, competitive, and power hungry.¹

En esa misma perspectiva, Maquiavelo afirma que ‘how men live is so different from how they should live that a ruler who does not do what is generally done, but persists in doing what ought to be done, will undermine his power rather than maintain it.’² Además, Hans Morgenthau considera que todo individuo debe actuar, en mayor o menor medida, de forma egoísta. Morgenthau considera que esta tendencia típicamente conduce al conflicto

What the one wants for himself, the other already possesses or wants, too. Struggle and competition ensue... Man cannot [therefore] hope to be good, but must be content with not being too evil.³

El realismo considera que el estado es el actor principal en la política internacional y los estados están interesados en el balance de poder entre actores. Por lo que, el principal objetivo de los estados está centrado en cómo la posición y el comportamiento elegido por cierto estado en determinado momento afectará su posición en el balance de poder del escenario internacional.⁴ El realismo se enfoca en la primacía del estado, la naturaleza anárquica de las relaciones internacionales y lo inevitable de los conflictos.⁵ Los atributos de los estados que se convierten en características importantes del sistema son aquellos que, por su preeminencia para el sistema

¹ Lamborn, Alan C. y Joseph Lepgold. (2003) *World Politics into the Twenty-First Century*, New Jersey: Pearson Education, p. 34.

² Machiavelli, Niccolò. (1988) *The Prince*. Quentin Skinner and Russell Price (eds). Cambridge: Cambridge University Press, p. 54.

³ Morgenthau, Hans J. (1946) *Scientific Man vs. Power Politics*, Chicago: The University of Chicago Press, p. 191-92.

⁴ Mearsheimer, John. (2002) “Through the Realist Lens: Conversations with John Mearsheimer,” *Conversations with History: Institute of International Studies*, 8 abril 2002, UC, Berkeley, <http://globetrotter.berkeley.edu/people2/Mearsheimer/mearsheimer-con0.html>

⁵ O'Brien, Robert y Marc Williams. (2004) *Global Political Economy*, London: Palgrave, p. 17.

internacional, afectan los atributos de otro estado. De ahí que, los atributos de interés en el sistema internacional son aquellos relacionados al poder de los estados.⁶

El balance de poder en el escenario internacional se refiere al poder militar y al uso de la fuerza militar. Por ello, los realistas enfatizan el uso de la fuerza militar en la política internacional y se enfocan en el estudio de la disuasión, la intervención y el impacto de las armas nucleares. En su perspectiva, la fuerza militar es el mayor recurso para garantizar la seguridad. La fuerza militar es una herramienta efectiva para la implementación de políticas definidas en las negociaciones diplomáticas. La fuerza militar se usa para dominar a otros.⁷ En general, los realistas comparten tres principios en política y relaciones internacionales:

The first is the essentially conflictual nature of international affairs. Anarchy is the rule; order, justice, and morality are the exceptions... The second assumption of realism is that the essence of social reality is the group. The building blocks and ultimate units of social and political life are not the individuals of liberal thought... The third assumption is the primacy in all political life of power and security in human motivation.⁸

De acuerdo con Robert G. Gilpin, en un mundo de recursos escasos y de conflictos respecto a la distribución de los recursos, los seres humanos se confrontan en grupos y no individualmente. Además, el poder y la seguridad no son los únicos objetivos o los más importantes de la humanidad; también se aprecian valores como la verdad y la bondad. En contraste, en el realismo no se niega la importancia de estos valores pero se enfatiza que todos estos objetivos nobles se perderán a menos que se garantice nuestra seguridad en la lucha por el poder entre los grupos sociales.⁹ Por lo tanto, las relaciones entre los estados están caracterizadas por el conflicto interminable y la búsqueda del poder constante.

⁶ Nicholson, Michael. (1989) *Formal Theories in International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 24.

⁷ Adeney, Bernard T. (1988) *Just War, Political Realism, and Faith*, New Jersey: The Scarecrow Press, p. 146.

⁸ Gilpin, Robert G. (1986) "The Richness of the Tradition of Political Realism," en Robert O. Keohane (ed.) *Neorealism and its Critics*, New York: Columbia University Press, pp. 304, 305.

⁹ *Ibid.*, p. 305.

Además, es importante considerar que existen tres tipos de realistas.¹⁰ El primero es el realista clásico, en el cual se cree que los estados, como los individuos, inherentemente nacen con la voluntad del poder y que los estados constantemente compiten por el poder debido a que es un fenómeno innato.

Classical realism sees competition and conflict as inevitable, with the roots of conflict in the nature of human beings. Human beings compete for scarce resources they value and desire power over their fellow people. Given these expectations about human behavior, classical realists often emphasize the importance of organizing individuals into groups that can protect their members through a focus on improving the group's relative power position over others.¹¹

La perspectiva de la naturaleza humana aplicada a los estados determina que la competencia entre ellos está condicionada por el contexto del sistema internacional y las interrelaciones humanas existentes. La segunda escuela del realismo se refiere a los realistas ofensivos, quienes creen que los estados se comportan agresivamente debido a que el sistema internacional los fuerza a competir por el poder. Lo que impulsa a los estados es el hecho de que la mejor manera de sobrevivir en un sistema es ser poderoso, como fue el caso de los Estados Unidos y la Unión Soviética en la Guerra Fría. El tercer caso es el de los realistas defensivos, los cuales creen que los estados sólo buscan un nivel limitado de poder debido a que entienden que mucho poder es malo. Entre los realistas defensivos, Kenneth Waltz utiliza y extiende los conceptos realistas clásicos para explicar el comportamiento del sistema internacional moderno. Su definición de poder implica la habilidad de un estado para afectar a otros más de lo que ellos lo afectan.

Por otro lado, el realismo defensivo nos permite entender la estructura del sistema internacional y su operación. Waltz hace un comparativo entre la teoría del balance del poder y la política real (*realpolitik*).¹² La política real, definida en términos de intereses y necesidades, indica los métodos por los cuales se conduce la política internacional. La teoría del balance del poder explica el resultado producido por los métodos. El balance del poder asume que los estados son actores

¹⁰ Mearsheimer, *op. cit.*

¹¹ Lamborn y Leggold, *op. cit.*, p. 34.

¹² Waltz, Kenneth N. (1979) *Theory of International Relations*, Menlo Park, Ca: Addison-Wesley, p. 118.

unitarios que mínimo buscan su supervivencia y hacen su máximo esfuerzo por el dominio del mundo mediante esfuerzos internacionales tales como una capacidad militar creciente o por medios externos como la formulación de alianzas. Por ello, Waltz sugiere que se necesitan dos condiciones para que exista y opere un balance de poder. En primer lugar, dos o más estados deben coexistir en un sistema de autosuficiencia. En un sistema de autosuficiencia cada estado puede contar sólo con sus recursos para asegurar su supervivencia. En segundo lugar, establece que el miedo resultante de las amenazas inherentes del sistema internacional estimula a los estados a organizarse en la persecución del balance del poder, lo cual requiere de dos condiciones: el orden es anárquico y las unidades desean sobrevivir.¹³ Para Waltz, existe poco espacio para la moralidad en las relaciones internacionales. Los estados y sus gobernantes no tienen la libertad de elegir si actuarán de un modo en el cual no se persigan los intereses nacionales. Se requiere el egoísmo para permanecer en el sistema internacional.

De ahí que, el realismo está regido por tres premisas. La primera es que los estados son las unidades protagónicas del sistema internacional. El segundo se refiere a que los estados buscan el poder, sea como fin o como medio para alcanzar otros fines. El tercero, los estados se comportan en forma racional y por lo tanto comprensible al exterior en términos racionales.¹⁴ Para los realistas prevalece el lenguaje del poder así como los intereses sobre los ideales y las normas.

En los Estados Unidos, la política exterior realista raramente es justificada directamente en referencia a principios morales universales o aspiraciones utópicas. En el momento en que los políticos desean justificar los preceptos de política exterior, se concentran en los intereses nacionales y los complementan con una concepción ambigua y elástica de la ética. George F. Kennan afirma que el triunfo del realismo como forma de pensamiento en la política exterior ha permitido una exitosa persecución de los intereses de la nación.

¹³ *Ibid.*, p. 121.

¹⁴ Keohane, Robert O. (1986) "Realism, Neorealism and the Study of World Politics," en Robert O. Keohane (ed.) *Neorealism and its Critics*, New York: Columbia University Press, p. 7.

Kennan, an apostle of the school of realism in foreign affairs, holds that the successful conduct of foreign relations depends on one's taking an unideological dispassionate, amoral view of objective reality; this done, a clear and sound policy will emerge.¹⁵

La relación entre realismo y política exterior puede ser entendida examinando la relación entre intereses, poder y moralidad. Kennan, como historiador de la diplomacia y pensador político, ha prestado mayor atención a la persecución efectiva de los intereses de cada nación. De acuerdo a Kennan, el defecto más grave en el diseño y manejo de la política exterior de los Estados Unidos ha sido su enfoque legal y moral a los problemas internacionales. En ese sentido, afirma que

Runs like a red skin through our foreign policy of the last fifty years... It is the belief that it should be possible to suppress the chaotic and dangerous aspirations of governments in the international field by the acceptance of some system of legal rules and restraints... it is the essence of this belief that, instead of taking the awkward conflicts of national interest and dealing with them on their merits with a view to finding the solutions leads unsettling to the stability of international life, it would be better to find some formal criteria of a judicial nature by which the permissible behavior of states could be defined.¹⁶

Kennan argumenta que este dogma legal y moral a los problemas internacionales incorrectamente presupone que todos los estados están satisfechos con su condición actual y limitan sus posibilidades de redirigir su política exterior. También confiere un valor falso a la soberanía nacional, ignorando las divisiones nacionales e inhibiendo el cambio. Sobredimensiona formas complejas de agresión, como la propaganda y la subversión. Erróneamente asume que los asuntos nacionales no inciden en la política exterior. Lo peor de todo, impulsa un moralismo exacerbado, "the assumption that state behavior is a fit subject for moral judgment,"¹⁷ lo cual refuerza la corriente de pensamiento predominante en los líderes políticos de la Segunda Guerra Mundial: la guerra total (*total war*) y la victoria total.

Asimismo, el argumento de Kennan para el divorcio de la ética y la diplomacia descansa parcialmente en la premisa de que la acción gubernamental es una actividad amoral; y como

¹⁵ Coffey, John W. (1977) *Political Realism in American Thought*, New Jersey: Bucknell University Press, p. 61.

¹⁶ Kennan, George F. (1951) *American Diplomacy: 1900-1950*, Chicago: University of Chicago Press, p. 95-96.

¹⁷ *Ibid.*, p. 100.

resultado, los estándares morales de la vida personal no aplican a los gobiernos. La acción política no es verdaderamente una acción humana debido a que

A government is an agent, not a principal; and no more than any other agent may it attempt to be the conscience of its principal. In particular, it may not subject itself to those supreme laws of renunciation and self-sacrifice that represent the culmination of individual moral growth. Morality, then, as the channel to individual self-fulfillment – yes. Morality as the foundation of civic virtue, and accordingly as a condition precedent to successful democracy – yes. Morality in governmental method, as a matter of conscience and preference on the part of our people – yes. But morality as a general criterion for measuring and comparing the behavior of different states – no. Here other criteria, sadder, more limited, more practical, must be allowed to prevail.¹⁸

Los peligros del moralismo han llevado al abandono de esta perspectiva en la política internacional. En la actualidad, la política internacional intenta describir, explicar y si es posible, predecir las relaciones entre estados. El análisis ético se trata de evadir debido a la sospecha y a la limitación de las convicciones, por lo que los asuntos morales no tienen un significado concreto y estandarizado en las relaciones internacionales. Lo que es más, el comportamiento de los estados está determinado por la necesidad de supervivencia o por el interés nacional perseguido. El realismo argumenta que los problemas en las relaciones internacionales no son problemas morales sino problemas técnicos. En el contexto de la teoría realista, en la política no hay mucho espacio para los valores y derechos humanos. Las naciones no siguen principios morales excepto cuando es a favor de sus intereses nacionales. Mientras las normas morales no influyan a los tomadores de decisiones, no habrá conflicto con los intereses.¹⁹ Es decir, la estructura del sistema internacional es la causa de la competencia de los estados por el poder. El objetivo de los estados es dominar en el sistema mundial, es convertirse en la nación más poderosa o en parte del bloque más importante con el objeto de que otro estado no lo amenace o intervenga. No obstante, es complejo para un sólo estado convertirse y consolidarse como una hegemonía mundial debido a que los problemas que enfrenta el sistema internacional actualmente son muy diversos por los grandes contrastes entre las

¹⁸ Kennan, George F. (1954) *Realities of American Foreign Policy*, New Jersey: Princeton University Press, pp. 48-49.

¹⁹ Adeney, *op. cit.*, p. 133.

diferentes regiones del mundo. Por lo que, el problema que enfrentan las naciones poderosas en el mantenimiento del orden mundial es:

Is not to say how to manage the world, including its great powers, but to say how the possibility that great powers will constructively manage international affairs varies as systems changes.²⁰

El gobierno de los Estados Unidos, a partir de los ataques terroristas del 11 de Septiembre, enfrenta un entorno internacional más hostil e incierto debido a la vulnerabilidad de la seguridad nacional estadounidense y de los estados poderosos aliados como consecuencia del empoderamiento de los actores transnacionales. Los actores transnacionales son ciudadanos establecidos en diferentes estados quienes están conectados sin límite de fronteras y sin emplear los canales gubernamentales de estos estados. Sin embargo, para que los actores transnacionales puedan operar a nivel global, requieren el consentimiento de por lo menos un estado. El Departamento de Estado anualmente publica el reporte *Patterns of Global Terrorism*, el cual lista los estados patrocinadores del terrorismo (*rogue states*). En el 2003, los estados listados eran Cuba, Irak, Irán, Libia, Corea del Norte, Sudan y Siria.²¹ El retiro de Irak de este listado, el 20 de octubre de 2004, fue informado por Richard Boucher, vocero del Departamento de Estado.²²

Estos estados son una amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos debido a que ofrecen asilo y financiamiento a organizaciones terroristas transnacionales como la red liderada por Osama Bin Laden, Al Qaeda. Esta red terrorista pretende usar los ataques terroristas en los Estados Unidos y sus naciones aliadas para cambiar la política exterior de los Estados Unidos en el Medio Oriente y alterar las relaciones diplomáticas entre occidente y el mundo islámico.

El realismo enfrenta en los Estados Unidos la existencia de dos problemas que tienen esta nación y sus líderes en la presente administración. Primero, el realismo tiene un punto de vista pesimista respecto a la política internacional, es decir, siempre ha habido y habrá conflicto y no se puede hacer

²⁰ Waltz, *op. cit.*, p. 210.

²¹ U.S. Department of State. (2003) *Patterns of Global Terrorism*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, p. 85.

²² U.S. Department of State. (2003) "State Sponsors of Terrorism," *U.S. Department of State*, <http://www.state.gov/s/ct/c14151.htm>.

algo al respecto. Segundo, en el sistema internacional, los estadounidenses discriminan entre estados moralmente virtuosos y estados malignos. Además, los estadounidenses creen en la idea de que su país es una nación moral que se comporta de acuerdo a un código de conducta diferente al resto de los estados.²³ Tal es el caso de George W. Bush en su declaración hecha en la Estrategia Nacional contra el Terrorismo en el 2003. En contraste, los realistas no hacen una distinción discriminatoria entre estados buenos y estados malos, son simplemente estados con intereses nacionales comunes o contrapuestos. Los estados se comportan de acuerdo a ciertas reglas recomendables debido a que la estructura del sistema internacional está incapacitada a imponer leyes a los estados. Por lo que los realistas actúan de acuerdo a lo que dicta la política real: las políticas son justificadas en términos de ideologías liberales. De este modo, las élites hablan un lenguaje en público mientras negocian y actúan de acuerdo a una lógica diferente a puertas cerradas.²⁴

Por otro lado, el realismo enfrenta en el entorno internacional actual un desafío diferente al existente hasta el fin de la Guerra Fría: el realismo analiza las relaciones entre estados, y los nuevos actores internacionales como Al Qaeda no son un estado, son actores transnacionales. Por lo tanto, el terrorismo es un fenómeno que definirá su propio plan de acción en el contexto del sistema internacional. De este modo la guerra contra el terrorismo en las administraciones realistas estadounidenses implica la identificación de los estados que ofrecen asilo o patrocinan a los terroristas, y por lo tanto, toda la lógica realista sobre el comportamiento de estos estados tiene un efecto significativo en cómo se implementan las políticas y acciones en la guerra contra el terrorismo.

Para los realistas, la fuerza militar es considerada el mayor recurso para la seguridad, la cual se refiere a las amenazas a la supervivencia del estado. En este contexto, otros valores pueden ser importantes pero se subordinan a esta prioridad del estado,

²³ Mearsheimer, *op. cit.*

²⁴ *Ibid.*

Security is a very slippery term. Its most basic definition relates to people, not to states. There is both an objective and subjective meaning to security. Most simply, objective security means not being killed while subjective security means not fearing that one is about to be killed. For most people, and for states, security means a great deal more. Security is psychologically related to identity. Insofar as people locate the security of their identity in the wealth, power, virtue, prestige, influence or altruism of their nation, the preservation of those characteristics will be an important part of security.²⁵

Sin embargo, para Bernard T. Adeney, en un mundo donde existen las armas de destrucción masiva, la premisa realista de que la seguridad puede ser obtenida para siempre a través del reforzamiento militar es una ilusión.²⁶ El incremento de las armas de destrucción masiva no puede incrementar la seguridad. No obstante, la seguridad es definida por la aceptación de cada nación de su concepción realista de la misma. Por ello, es importante destacar que

Neorealism or structural realism sees interstate conflict as rooted not in human nature, but in a specific characteristic of the interstate environment: the absence of legally binding rules. Neorealists argue that the absence of a neutral authority that can enforce rules and agreements creates an insecure, self-help situation in which all policy makers are pressured to act competitively, regardless of their individual natures or personal preferences.²⁷

De acuerdo a Robert O. Keohane, existen tres diferentes opiniones respecto al neorrealismo.²⁸ La primera establece que el neorrealismo proporciona una base sólida para el entendimiento de los eventos contemporáneos. La segunda se refiere a que la teoría neorrealista tiene valor para ciertas situaciones pero para el análisis de otras su uso es un tanto limitado o incluso inútil. La tercera sostiene que la teoría neorrealista está desviada, alejándose del punto central de la problemática.

En esta última perspectiva, Robert W. Cox argumenta la inhabilidad del neorrealismo para comprender el cambio en la política mundial. En su opinión, el realismo fue transformado de la categoría de teoría crítica basada en la historia a la teoría de solución de problemas la cual sólo considera las instituciones contemporáneas y las relaciones de poder como permanentes. Por lo que la forma de pensamiento más crítica y prometedora para Cox es el materialismo histórico, el cual

²⁵ Adeney, *op. cit.*, p. 148.

²⁶ Adeney, *op. cit.*, p. 150.

²⁷ Lamborn y Lepgold, *op. cit.*, p. 34.

²⁸ Keohane, *op. cit.*, pp. 6, 7

considera al conflicto como una posible fuente del cambio estructural más que una consecuencia recurrente de una estructura continua. En consecuencia, Cox considera un error enfocarse sólo en el estado e ignorar el rol de las fuerzas sociales.²⁹ Estas últimas son grupos de personas que ocupan un lugar predominante en la política por su rol en la organización de la economía global.

El neorrealismo busca trascender fijaciones empíricas mediante la comprensión de niveles más profundos de la realidad social a través de la investigación científica social sistemática. El neorrealismo combina la superficialidad del atomismo positivista y la inhabilidad del estructuralismo para conseguir el cambio, con una versión ideológica a la forma crítica de pensamiento sobre los valores.³⁰ El neorrealismo ignora la historia y la subjetividad humana.

El neorrealismo tiene origen en el fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando especialistas como Kenneth Waltz transformaron el realismo en una teoría de solución de problemas. Desde entonces se ha adoptado una visión no histórica del marco de acción característico de la teoría de solución de problemas sin tomar en cuenta que históricamente está condicionado y es susceptible de cambio. La noción de un marco de acción o estructura histórica es un mapa de una configuración particular de fuerzas. La tendencia de esta teoría se aprecia desde la Guerra Fría la cual impuso una categoría de bipolaridad a las relaciones internacionales y un interés por defenderse del poder del contrario como una condición del mantenimiento del orden.³¹ De ahí que, por su marco de acción el neorrealismo,

The generalized form of the framework for action postulated by this new American realism (which we shall henceforth call neo-realism, which is the ideological form abstracted from the real historical framework imposed by the Cold War) is characterized by three levels. These basic realities were conceived as: (1) the nature of man, understood in terms of Augustinian original sin or the Hobbesian “perpetual and restless desire for power after power that ceased only in death,” (2) the nature of states, which differ in their domestic constitutions and in their capabilities for mobilizing strength, but are similar in their fixation with a particular concept of national interest as a guide to their actions, (3) the nature of the state system which places rational constraints upon the unbridled pursuit of rival national interests through the mechanism of the balance of power.³²

²⁹ Cox, Robert W. (1981) “States, Social Forces and World Orders: Beyond International Relations Theory,” *Millennium: Journal of International Studies*, Vol 10, No. 2, pp. 126-55.

³⁰ Keohane, *op. cit.*, pp. 19, 20.

³¹ Cox, *op. cit.*, p. 131.

³² *Ibid.*

Por lo tanto, existe un elemento normativo que deriva de los supuestos de la teoría neorrealista: la seguridad dentro del sistema internacional postulado depende de cada uno de los actores preeminentes que entienden este sistema en el mismo modo sobre el cual cada uno de ellos adopta la racionalidad neorrealista como una guía de acción. Sin embargo, en el caso de los Estados Unidos, la tradición cultural ha impulsado en ciertos periodos alternativas más moralistas de la naturaleza del hombre, el estado y el orden mundial.³³

Finalmente, el neorrealismo considera al conflicto como inherente al individuo, como un factor que fluye directamente de la esencia de la búsqueda del poder de la naturaleza humana y toma una forma política de una redistribución del poder entre los actores en un juego de suma cero, el cual es jugado de acuerdo a sus propias reglas innatas.³⁴ De este modo, los estados protegen sus intereses nacionales usando todos los medios políticos, económicos y militares a su disposición.

1.2. La administración Bush: neoconservadores y neorrealistas en un solo gobierno

El 11 de septiembre del 2001 implica un cambio radical de la percepción del mundo para los Estados Unidos. En un periodo de 60 minutos, se estrellaron dos aviones secuestrados en cada una de las Torres del World Trade Center en Nueva York, derrumbándolas; y más tarde, un tercer avión secuestrado impactó contra el Pentágono. Además, un cuarto avión se estrelló cerca de Pittsburgh debido a que los pasajeros previnieron otro ataque que hubiera costado mayor número de vidas. Estos eventos no sólo cambiaron el contexto de las relaciones entre los Estados Unidos y otras naciones poderosas, sino que también hicieron evidentes nuevas oportunidades y amenazas para la nación. Estos ataques cambiaron la naturaleza y dimensión del terrorismo, de ser un asunto silencioso y lento se convirtió en un problema visible y real.³⁵

³³ *Ibid*, p. 132.

³⁴ *Ibid*, p. 134.

³⁵ Birkland, Thomas A. (2004) "The World Changed Today: Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks." *Review of Policy Research*, Vol. 21, No. 2, Marzo, p. 187.

La administración de George W. Bush inició su primer periodo con una política exterior que limitara el rol internacional estadounidense y abandonara el humanitarismo de la década de 1990 de la administración William J. Clinton. La idea central de la política exterior original era alejarse de una geopolítica liberal, limitando la acción militar en el extranjero y confiando tanto en su capacidad de respuesta a un ataque así como en su ventaja estratégica y tecnológica. Los neoconservadores estaban colocados en posiciones clave en la toma de decisiones, tenían acceso al presidente y habilidad de persuasión para convencerlo.

The neocons' desire for regime change in Iraq is well-documented and takes back to the late 1990s. Increasingly frustrated by President Clinton's policies, which they believed allowed threats to US security to fester, they saw in Mr. Bush a man they could do business with.³⁶

Los ataques del 11 de Septiembre incidieron en la política interna y externa. En las semanas siguientes, se estableció una propuesta neoconservadora para la invasión de Irak. A pesar de que Saddam Hussein no era responsable por los atentados en Nueva York y Washington, los neoconservadores veían el derrocamiento del régimen de Hussein como el requisito clave para la democratización del Medio Oriente y el exterminio del terrorismo. En ese momento de crisis, la población exigió al gobierno de los Estados Unidos que enfrentara el terrorismo que había irrumpido en su territorio por primera vez. Esto favoreció la posición de los neoconservadores en la toma de decisión del presidente³⁷ y obtuvieron la guerra contra el terrorismo y la posterior intervención a Irak que deseaban. Por ello, el terrorismo adquirió prioridad en la agenda presidencial. Además, el evento terrorista provocó un impacto profundo en la psique colectiva de la sociedad estadounidense:

It was as if the terrorists had a perfect sense of the American thirst for the theatrical and the dramatic. It seemed they realized that the country had a news media and value system that would push all these images back in every face time and time and time again.³⁸

La reorientación de la agenda de la administración Bush hacia los temas de la seguridad y el combate al terrorismo permitió que emergieran nuevas políticas para enfrentar las amenazas

³⁶ Seymour, Richard. (2005) "Are the Neocons slipping into extinction?." *The Middle East*, Marzo, p. 26.

³⁷ Seymour, *op. cit.*, p. 26.

³⁸ Woodward, Bob. (2002) *Bush at War*. New York, Simon & Schuster, pp. 94-95.

relacionadas con el terrorismo. Previamente, el Departamento de Estado había presentado un reporte el 30 de abril titulado “Patterns of Global Terrorism”, el cual subrayaba que los accidentes asociados con el terrorismo en todo el mundo se habían incrementado de 233 en el año de 1999 a 405 en el 2000. En el documento se enfatizó la disminución del patrocinio al terrorismo por parte de países como Libia, Siria y Líbano así como el incremento de grupos islámicos radicales operando fuera de Afganistán con la asistencia del liderazgo Talibán.³⁹

En respuesta a los sucesos descritos, el presidente Bush desarrolló una nueva estrategia de seguridad nacional para combatir el terrorismo, la cual establece que es primordial detener los ataques terroristas contra los Estados Unidos, sus ciudadanos, sus intereses y sus amigos, así como sus aliados en todo el mundo, para crear un ambiente internacional inhabitable para los terroristas y para aquellos que los patrocinan.⁴⁰ La nueva doctrina Bush fue articulada explícitamente el 20 de septiembre de 2002 en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América (*National Security Strategy of the United States of America*). La doctrina implicó un derecho autodeclarado para atacar premeditadamente a grupos terroristas y otros estados si los intereses de seguridad percibida así lo requieren.⁴¹ Esta administración desarrolló una estrategia de seguridad neoconservadora con el objeto de combatir al terrorismo. Los neoconservadores cuestionan los fracasos de las políticas de seguridad nacional impulsadas por los realistas en la administración Clinton debido a que las políticas que funcionaron durante la Guerra Fría no son válidas en el nuevo entorno de incertidumbre posterior al 11 de Septiembre. De ahí que,

The conservative internationalists, as they call themselves, challenge the assumptions not only of internationalists, who advocate working cooperatively with other nations, but also of Kissinger-style realists, who see international affairs in terms of a balance of power. “Preponderance” moved with astonishing speed from being a marginal, think-tank proposal to the level of official doctrine.⁴²

³⁹ Cameron, Fraser. (2002) *US Foreign Policy After the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?* London y New York: Routledge, p. 140.

⁴⁰ Bush, George W. (2003) “National Strategy for Combating Terrorism.” *Public Papers of the President of the United States: George W. Bush 2003*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, Febrero, p. 11.

⁴¹ Berryman, Phillip. (2004) “The Bush Doctrine: A Catholic Critique.” *America*, Vol. 190, No. 6, 23 Febrero, p. 8.

⁴² Berryman, *op. cit.*, p. 8.

La estrategia ofrece una visión para proteger a la nación de las nuevas amenazas del terrorismo, la cual descansa en tres pilares. El primero es la defensa de la paz mediante la oposición a los regímenes autoritarios y la prevención de los actos violentos de los terroristas. El segundo está orientado en la preservación de la paz mediante el establecimiento de estrechas relaciones diplomáticas entre los Estados Unidos y las grandes potencias regionales. Por último, el tercero se refiere a extender la paz mediante la difusión de la libertad y el libre mercado en todo el mundo. El presidente Bush considera que los Estados Unidos tienen la responsabilidad moral de ayudar a sus aliados a estar más seguros.⁴³ Para ello, establece el uso de la fuerza militar sin paralelo e influencia diplomática para crear un balance de poder que favorezca la libertad. En consecuencia, a diferencia de los neorrealistas quienes definen sus alianzas con base en los intereses geopolíticos estadounidenses, los neoconservadores de la administración Bush, basados en principios y valores, como la moral, dividieron al mundo en dos frentes en la guerra contra el terrorismo: amigos y enemigos.

Depending on how countries respond to this confrontation, the United States will judge who its “enemies” and “friends” are—as well as those who out of cowardice or lack of “moral clarity” refuse to do their duty in the struggle... The architects of preponderance frequently speak of their own moral clarity and describe the “war on terrorism” as a struggle between forces of evil and those of good. They conflate American power with American morality. The *National Security Strategy* document simplifies recent history as the triumph of freedom, embodied in the United States, over totalitarianism. Such claims should raise suspicions to a Catholic sensibility: no ruler, no regime, no political system is free of sin. Greater power tends to lead to greater abuses.⁴⁴

Esta doctrina neoconservadora solicita a las fuerzas militares estadounidenses enfocarse en el análisis, seguimiento y recomendación de estrategias para desarticular y eliminar a los grupos terroristas y si fuera necesario, en los estados que los apoyan financieramente u ofrecen asilo, enfatizando el derecho de los Estados Unidos en usar estrategias de premeditación, prevención y defensa contra cualquier amenaza terrorista,⁴⁵

⁴³ Bush, *op. cit.*

⁴⁴ Berryman, *op. cit.*, pp. 8, 9.

⁴⁵ Bush, *op. cit.*, p. 1.

The struggle against international terrorism is different from any other war in our history. We will not triumph solely or even primarily through military might. We must fight terrorist networks, and all those who support their efforts to spread fear around the world, using every instrument of national power—diplomatic, economic, law enforcement, financial, information, intelligence, and military.⁴⁶

En la estrategia de seguridad de la administración Bush podemos observar una preeminencia de la opción de premeditación para evitar que el territorio estadounidense sea atacado nuevamente y con el objetivo de derrotar a los terroristas y a los estados patrocinadores del terrorismo. El reforzamiento de la ley, las operaciones encubiertas y la información de inteligencia tienen que ser usados para premeditar ataques terroristas, por lo que estas actividades están establecidas en las leyes internacionales.⁴⁷ Debido a que los grupos terroristas no pueden ser disuadidos, los Estados Unidos deben ser capaces de intervenir en cualquier parte del mundo y en cualquier momento para que la amenaza pueda ser destruida con anticipación.⁴⁸ La anticipación se vuelve la pieza clave para combatir el terrorismo con operaciones en todo el mundo. Es la alternativa de respuesta a la amenaza de los grupos terroristas y sus patrocinadores. De ahí que, es importante distinguir entre una guerra preventiva y una premeditada, las cuales se diferencian por los motivos que inician una guerra,

A preventive war is undertaken when a state sees its relative advantage in decline, sees the inevitability of war, and chooses to initiate the war now while it still has the advantage. History and international law frown upon preventive war, seeing it as a disguise for naked aggression. Preemptive war, on the other hand, involves the initiation of military action because an adversary's attack is believed to be imminent. A preemptive strike is directed against an adversary's capability before it can be used. It is not conducted for purposes of initiating war.⁴⁹

La noción de premeditación en la estrategia de seguridad nacional para combatir el terrorismo tenía como finalidad advertir a los adversarios de los Estados Unidos que se encontraban en un gran problema. La noción de premeditación tiene el objetivo de producir cierta ansiedad en los grupos terroristas y entonces quizás cesarán sus actividades o cometerán errores con los cuales serán

⁴⁶ *Ibid.*, p. 1.

⁴⁷ Daalder, Ivo H., James M. Lindsay y James B. Steinberg. (2002) "The Bush National Security Strategy: An Evaluation." *The Brookings Institution Policy Brief*. Octubre, p. 6

⁴⁸ Ikenberry, John G. (2002) "La Ambición Imperial de los Estados Unidos." *Foreign Affairs en Español*, Otoño-Invierno, p. 11

⁴⁹ Worley, Robert. (2003) "Waging Ancient War: Limits on Preemptive Force." *Strategies Studies Institute*, Febrero, p. vii.

atrapados. La premeditación entonces es una consideración importante para poner sobre aviso a los líderes autoritarios de ciertas naciones y de los costos que implica su oportunismo, el cual puede ser destruido con este tipo de estrategia.⁵⁰

Sin embargo, para los neorrealistas, esta estrategia no reconoce que un ataque premeditado puede precipitar los ataques que busca prevenir. Existen varios riesgos que no fueron evaluados. El primero implica que los estados patrocinadores del terrorismo pueden usar sus armas de destrucción masiva antes de perderlas o entregarlas a los grupos terroristas para que las usen. Otro riesgo es que los terroristas usen el marco de la guerra para comprar y vender armas de destrucción masiva. Por ello, el riesgo más silencioso implica que las naciones poderosas regionalmente, como China, India e Israel, puedan usar la premeditación como una justificación para proteger sus propios intereses nacionales.⁵¹ No obstante, la estrategia reconoce el problema de la premeditación esclareciendo que las naciones no deben usarla como pretexto de agresión. Los Estados Unidos, en el contexto de que es la única superpotencia, pueden usarla con el fin de combatir al terrorismo y hacer seguro el mundo. De ahí que, es claro que los Estados Unidos extienden el significado de la premeditación para incluir la guerra preventiva en la cual se puede usar la fuerza, incluso sin evidencia de un ataque inminente, de modo que puedan evitar un ataque terrorista.⁵² Esto también puede implicar fuertes reacciones políticas internas de las naciones aliadas respecto a una intervención militar y estropear los acuerdos entre los Estados Unidos y estos países.⁵³ Por lo tanto, los Estados Unidos deben poner atención sobre qué estados confrontar por diferencias en las resoluciones de seguridad en organizaciones internacionales para no dañar relaciones y obtener la mayor cooperación posible.

En la perspectiva dogmática del presidente Bush y algunos de sus asesores más cercanos en la primera administración, como Richard Perle, miembro del *Defense Policy Board* del Pentágono;

⁵⁰ Powell, Colin L. (2004) "A Strategy of Partnerships." *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 1. Enero-Febrero.

⁵¹ Daalder et al., *op. cit.*, p. 6

⁵² O'Hanlon, Michael, Susan E. Rice y James B. Steinberg. (2002) "The New National Security Strategy and Preemption." *The Brookings Institution Policy Brief*. Diciembre, p. 1

⁵³ Ikenberry, *op. cit.*, p. 16

Douglas Feith, subsecretario de defensa para formulación de políticas; y John Bolton, subsecretario de estado para el control de armas y seguridad nacional, la estrategia contra el terrorismo pretende predicar a todo el mundo los valores de la libertad, la democracia y el libre mercado como una prioridad moral. Los ataques terroristas del 11 de Septiembre ofrecieron la justificación a los neoconservadores de la administración Bush de eliminar a los estados autoritarios e influir en las naciones débiles económicamente debido a que representan un gran riesgo a la seguridad internacional y a los intereses estadounidenses. Por lo que la justificación moral adoptada es que la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción pueden reforzar la vulnerabilidad de los estados, y fortalecer a las redes terroristas y los carteles de drogas.⁵⁴

La visión dogmática de los neoconservadores está plasmada en la estrategia de seguridad en la proposición de aumentar el número de democracias en la comunidad internacional, reforzar la prosperidad para todos y estimular la libertad económica al perseguir un arreglo de políticas. La perspectiva moralista de Bush se centra en que los Estados Unidos deben promover la libertad al mismo tiempo que la amenaza terrorista es eliminada.⁵⁵ La ideología central de los neoconservadores fue el derecho y privilegio de los Estados Unidos de tomar acción unilateral en el orden internacional, incluso sobrepasando a las instituciones internacionales como las Naciones Unidas. Como resultado, los Estados Unidos intervinieron Irak en 2003. Sin embargo,

If only one lesson has so far been learned by the recent Iraq war and the total failure to date to secure peace in a post-Saddam Hussein reality it is this: Not even the United States, with all its military and economic might, can entertain plans for similar action again, without first securing partnerships with more than just Britain and the current “Coalition of the Willing.”⁵⁶

La intervención a Irak se realizó de acuerdo a los planes de los neoconservadores. No obstante, la ocupación ha resultado más inestable y costosa de lo esperado por los estadounidenses. En consecuencia, los líderes del pensamiento neoconservador del gabinete del presidente Bush, se han

⁵⁴ Daalder, et al., *op. cit.*, p. 4.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Seymour, *op. cit.*, p. 27.

visto desplazados en el diseño y manejo de políticas: Richard Perle, Douglas Feith y John Bolton. Estos tres actores fueron determinantes en la planeación de la intervención a Irak y el establecimiento del vínculo entre Saddam Hussein y Osama bin Laden.

In the wake of the 9/11 attacks, Feith set up a controversial office to assess intelligence material in an effort to find links between Saddam Hussein and Al Qaeda that the Central Intelligence Agency (CIA) had missed. Feith's office discovered such a "link", connecting the Bin Laden associate, Abu Musab Al Zarqawi, with the Iraqi leader by virtue of the fact his training camp was based in Iraq.⁵⁷

Asimismo, el enfoque unilateral de Bolton de la seguridad estadounidense, una perspectiva neoconservadora clásica, no ofrece al presidente Bush la mejor opción ideológica para establecer una cooperación internacional contra el terrorismo. Por su parte, Perle, como actor preeminente del *Defense Policy Board* del Pentágono, influyó en la decisión del presidente Bush de intervenir en Irak. Esto generó un paulatino deterioro de la preeminencia de la filosofía neoconservadora en la administración Bush, ofreciendo la oportunidad a los neorrealistas de recuperar algunas posiciones en el gabinete para incidir en el proceso de toma de decisiones, permitiendo un mayor balance entre ambas ideologías en el diseño y manejo de la política de seguridad estadounidense. Las naciones pueden ganar guerras, pero la paz y la estabilidad requieren una mayor cooperación. El objetivo principal de Condoleezza Rice como secretaria de estado es reconciliar a los Estados Unidos con aliados tradicionales y construir vínculos de cooperación que colapsaron con la intervención a Irak.

En consecuencia, la segunda administración Bush tiene que reorientar la guerra contra el terrorismo hacia tres objetivos. Primero, la identificación y desarticulación de las redes operativas de los terroristas; segundo, detectar y sancionar a los estados patrocinadores del terrorismo, y por último, prevenir amenazas terroristas al territorio de los Estados Unidos. El gobierno estadounidense, por la influencia de los neoconservadores, había concentrado sus esfuerzos en la guerra contra el terrorismo hacia identificar a organizaciones terroristas internacionales. De ahí que existan diversos instrumentos disponibles para identificar y confrontar a estas organizaciones y los

⁵⁷ *Ibid.*, p. 26.

estados patrocinadores del terrorismo. En el apéndice A se puede apreciar una descripción de las organizaciones terroristas internacionales que actualmente son una amenaza para los Estados Unidos. En este apartado se describen los objetivos, las áreas geográficas de operación primaria y las tácticas empleadas. En este estudio se hace evidente que los únicos grupos terroristas internacionales con objetivos directos en los Estados Unidos son el grupo radical judío (*Kach*), Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP), la organización libanesa Asbat al-Ansar, el grupo islámico Al Qaeda, y los grupos griegos Núcleo Revolucionario y Organización Revolucionaria 17 de Noviembre (N17). Sin embargo, los Estados Unidos han olvidado desarrollar una estrategia para combatir frontalmente el terrorismo doméstico. Esto requerirá que la administración Bush reconozca que una parte del mal está en el interior de los Estados Unidos. En el apéndice B se presentan las principales organizaciones terroristas domésticas, las cuales constituyen un riesgo importante para la seguridad estadounidense.

El presidente Bush, en su esfuerzo por evitar nuevos ataques terroristas en territorio estadounidense, estableció la Ley para la Seguridad de la Nación (*Homeland Security Act*), donde los esfuerzos del gobierno de los Estados Unidos se concentran en evitar cualquier acto terrorista con origen externo o doméstico. Para garantizar la seguridad estadounidense, la administración Bush considera la erradicación o al menos el control de armas de destrucción masiva, de las cuales se perdió control en el fin de la Guerra Fría con el colapso de la Unión Soviética, lo cual aumenta el nivel de riesgo de un ataque terrorista nuclear a la nación. Asimismo, el gobierno federal reconoce que la probabilidad de que una organización terrorista haga uso de un arma nuclear, radiológica, química o biológica ha aumentado significativamente en la última década.⁵⁸ Esto nos muestra el nivel de preocupación existente respecto a un ataque terrorista con agentes innovadores, como es el

⁵⁸ Bush, *op. cit.*, p. 9.

caso de las toxinas. De hecho, “our war on terror will be much broader than the battlefields and beachheads of the past. The war will be fought wherever terrorists hide, or run, or plan.”⁵⁹

En consecuencia, a pesar del progreso existente en la protección de los Estados Unidos, el presidente instruyó a los departamentos y agencias federales para que identifiquen e implementen nuevas y mejores formas de proteger a los Estados Unidos contra atentados con sustancias biológicas. Al mismo tiempo, el gobierno federal está conciente sobre el riesgo de que nuevos grupos terroristas puedan emerger comprando, negociando o utilizando armas nucleares, químicas o biológicas, sin advertencia alguna. El último tipo de armas parece ser la más fácil de adquirir, manejar y entregar.

La Ley para la Seguridad de la Nación exige a las instituciones de defensa y de salud pública a diseñar e implementar políticas y estrategias para responder a la amenaza de una guerra química, biológica o tóxica en posiciones civiles y militares estadounidenses tanto en el exterior como en el interior de los Estados Unidos. Además, en la actualidad existe un mayor riesgo de ataques terroristas debido a la disponibilidad de materiales tóxicos en todo el país, y estos grupos tienen mayor acceso a operaciones industriales en grandes centros urbanos.⁶⁰

Finalmente, los costos económicos y políticos de una investigación y desarrollo de biodefensa que impliquen una mejora en las capacidades de respuesta médicas y de salud ante un ataque bioterrorista son altos, y su implementación requiere de mucho tiempo y esfuerzo. El terrorismo es una enfermedad sin cura conocida que requiere nuevos mecanismo de cooperación.⁶¹ La amenaza de un ataque bioterrorista se encuentra en estado latente, y se presume que el sistema de seguridad nacional de los Estados Unidos no se encuentra debidamente preparado, sobre todo para un arma biológica olvidada como es la ricina.

⁵⁹ Roth, Kenneth. (2004) “The Law of War in the War on Terror.” *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 1. Enero-Febrero.

⁶⁰ Karasik, Theodore. (2002) *Toxic Warfare*. Santa Monica, Ca: RAND, Project Air Force, p. xii.

⁶¹ O’Toole, Tara y Thomas Inglesby. (2003) “Battling Infectious Diseases.” *The Washington Times*. Julio 9, p. A21.

1.3. La Ley de Seguridad de la Nación

El 8 de octubre de 2001, sólo 28 días después de los ataques terroristas del 11 de Septiembre, el presidente George W. Bush publicó la Orden Ejecutiva 13228 para establecer la Oficina de Seguridad de la Nación (*Office of Homeland Security*, OHS) y el Consejo de Seguridad de la Nación (*Homeland Security Council*, HSC) presididas por el presidente. La creación del HSC era con el objeto de crear un mecanismo interagencia para coordinar e implementar las políticas de seguridad de la nación en el nivel de gobierno federal.⁶² Más adelante, el presidente Bush impulsó la creación del Departamento de Seguridad de la Nación (*Department of Homeland Security*) el 6 de junio de 2002 ante el Congreso. La propuesta fue convertir la oficina en departamento debido a que dentro del gobierno federal, los departamentos se encuentran entre los actores preeminentes en la definición e implementación del poder ejecutivo,

The President's action was viewed as an effort to move beyond the coordination efforts of the Office of Homeland Security, established by E.O. 13228 of October 8, 2001, to a strong administrative structure for managing consolidated programs concerned with border security and effective response to domestic terrorism incidents.⁶³

Los principales asuntos a negociar entre el presidente y el Congreso fueron respecto a los objetivos de la organización, la estructura organizacional y las atribuciones del nuevo departamento. Otros asuntos incluían la propuesta de transferencia de los programas y operaciones de seguridad no nacionales, las posiciones de investigación e inspección relacionadas, la reconsideración de la relación entre las agencias de inteligencia y el nuevo departamento así como la transferencia de áreas pertenecientes previamente a otros departamentos.⁶⁴

La OHS fue creada con la misión de desarrollar y coordinar la implementación de una estrategia nacional para proteger a los Estados Unidos contra las amenazas o los ataques de grupos terroristas,

⁶² Lee, Rensselaer. (2002) "Homeland Security Office: Issues and Options." *Congressional Research Service*, Reporte RL 31421, 20 Mayo, Washington D.C.: The Library of Congress, p. 1.

⁶³ Relyea, Harold C. (2002) "Homeland Security: Department Organization and Management." *Congressional Research Service*, Reporte RL 31493, 7 Agosto, Washington D.C.: The Library of Congress, p. 2.

⁶⁴ *Ibid.*

así como coordinar los esfuerzos del poder ejecutivo para detectar, preparar, proteger y recuperar a los Estados Unidos de un ataque terrorista en su territorio.⁶⁵

Es importante destacar que no se había considerado prioritario el fortalecimiento de las atribuciones de esta estructura para que realmente garantizara la seguridad de la nación. Por lo que la misión y responsabilidades de la OHS tenían originalmente limitaciones en relación con el terrorismo. La primera limitación se refería a que la OHS excluía las amenazas no terroristas a la seguridad de los estadounidenses en su territorio. La OHS no estaría involucrada en la coordinación de esfuerzos de combate al tráfico de drogas, la defensa contra los misiles balísticos o el control de la respuesta a desastres naturales. De hecho, el secretario de defensa Donald Rumsfeld señaló que la OHS no incidiría en las misiones de defensa de la nación en relación con operaciones militares. La segunda limitación tenía relación con las prioridades de la OHS. La oficina había designado mayor prioridad a la protección de la infraestructura crítica, como telecomunicaciones, energía y enlaces de transporte, mientras no consideraba un asunto crítico la ciberseguridad. La tercera limitación se refería a las amenazas terroristas a territorio estadounidense, donde la función de prevención de la OHS estaba limitada al control de las fronteras más que a impulsar iniciativas internacionales contra el terrorismo.⁶⁶ De hecho, la respuesta inicial de la administración Bush al terrorismo “seems based on a mission of homeland security seen largely through the prism of civil defense.”⁶⁷ Esto minimiza la atención a los esfuerzos en seguridad doméstica y se concentra en el seguimiento y respuesta a las operaciones de redes terroristas exteriores que amenazan a los Estados Unidos.

En consecuencia, la administración Bush descubrió la necesidad de coordinación de diferentes funciones dispersas en diferentes departamentos y agencias para tener mayor control sobre la seguridad interna de los Estados Unidos. El plan de seguridad de la nación del presidente busca proteger las fronteras de la nación mediante esfuerzos de coordinación de la inteligencia interna y

⁶⁵ Federal Register. (2001) *Federal Register*, Vol. 66, 10 Octubre, pp. 51812-51817.

⁶⁶ Lee, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁷ Flynn, Stephen. (2002) “America the Vulnerable.” *Foreign Affairs*. Enero-Febrero, p.75.

externa, defender al territorio estadounidense de futuros actos terroristas, minimizar las vulnerabilidades en la infraestructura y mejorar las respuestas a las emergencias. De ahí que, el Congreso otorgó responsabilidad al Departamento de Seguridad de la Nación para coordinar estas funciones y asegurar que la información llegue de forma adecuada, oportuna y completa a aquellos que la requieren para tomar decisiones.⁶⁸

La Ley de Seguridad de la Nación comprende una reforma administrativa para garantizar la seguridad de los Estados Unidos. En el primer título se establece la creación del Departamento de Seguridad de la Nación, su misión y objetivos, así como la autoridad, funciones y responsabilidades del secretario y los subsecretarios del departamento. En los siguientes dos títulos se definen los procedimientos de seguridad a los sistemas de información y protección a su infraestructura, así como el apoyo de ciencia y tecnología para la seguridad de la nación. Ahí mismo se establece el personal autorizado y sus responsabilidades respecto a las actividades de salud pública y la utilización de recursos. En el título quinto encontramos el plan de preparación y respuesta a una emergencia, donde se establecen responsabilidades y funciones del personal para responder a una emergencia y el uso de tecnología, bienes y servicios ante un incidente nuclear. En los siguientes dos títulos se establecen los fondos destinados a los miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos y otras organizaciones gubernamentales, así como las asignaciones de presupuesto y de personal del departamento.⁶⁹

El octavo apartado es el más controversial de la ley, el cual contempla la coordinación del Departamento de Seguridad de la Nación con entidades no federales, así como la transferencia de autoridad, funciones y responsabilidades del inspector general, el Servicio Secreto y la Guardia Costera al departamento. El siguiente título establece la creación de un Consejo de Seguridad de la Nación (*National Homeland Security Council*), sus funciones y composición. El título décimo

⁶⁸ Steinberg, James B, Mary Graham y Andrew Eggers. (2003) "Building Intelligence to Fight Terrorism." *The Brookings Institution Policy Brief*. No. 125, Septiembre, p. 1

⁶⁹ One Hundred Seventh Congress of the United States of America. (2002) *Homeland Security Act of 2002*. 19 Noviembre, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.

tercero establece la mejora en el reclutamiento, selección y capacitación del personal del gobierno federal. En el título décimo quinto se describe el plan de reorganización, la especificación de fondos, propiedades, instalaciones, contratos y registros disponibles para el nuevo departamento y define el tiempo para su implementación. Por último, el título décimo séptimo establece enmiendas técnicas relacionadas con la seguridad de la nación.⁷⁰

En un análisis más detallado de las implicaciones de esta ley, en el título tercero, sección 302, se establecen la autoridad y las responsabilidades de la subsecretaría para la ciencia y tecnología. Su principal responsabilidad es asesorar al secretario de seguridad de la nación respecto a las necesidades y prioridades tanto de investigación como desarrollo para el alcance de la misión del departamento. Asimismo debe desarrollar, previa consulta con las agencias ejecutivas apropiadas, una política nacional de seguridad y un plan estratégico identificando prioridades, objetivos y políticas para coordinar los esfuerzos civiles del gobierno federal. Además, debe identificar y desarrollar procedimientos de respuesta a un ataque terrorista con armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares; incluyendo el desarrollo de objetivos definidos y comprensibles para cada esfuerzo. También debe apoyar al secretario para la evaluación de las vulnerabilidades y posibles amenazas a la seguridad de la infraestructura.⁷¹ Además, se impulsarán proyectos de investigación básica y aplicada, desarrollo, demostración, pruebas y evaluación a través de programas, excepto aquellas pruebas que impliquen investigación y desarrollo relacionados con humanos. Asimismo se definen prioridades para dirigir, fundar y conducir investigación, desarrollo, pruebas y evaluación nacional de los procedimientos y procuración de sistemas de tecnología para prevenir la importación de armas y materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares, así como detectar, prevenir, proteger y responder a un ataque bioterrorista.⁷²

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*, pp. 68, 69.

⁷² *Ibid.*, pp. 69, 70.

En consecuencia, se define un sistema para transferir procesos o tecnologías de seguridad de la nación a entidades del sector privado así como del gobierno local, estatal y federal. Por lo que se proponen acuerdos de cooperación, patrocinios y contratos con el Departamento de Energía y centros de desarrollo de ciencia y tecnología relacionados. Por otro lado, se recomienda colaborar con la Secretaría de Agricultura respecto a la protección de la cadena de producción agrícola, cooperar con el secretario de salud y servicios humanos para determinar nuevos agentes biológicos y toxinas que serán listados como *agentes selectos*. Asimismo, apoyar el liderazgo estadounidense en ciencia y tecnología, establecer y administrar la investigación primaria y aplicada para el departamento, incluyendo la investigación a largo plazo; coordinar e integrar la investigación, desarrollo, demostración, pruebas y evaluación de procedimientos internos del departamento; coordinarse con otras agencias del poder ejecutivo y establecer la agenda de tecnología del departamento.⁷³

Por otro lado, las funciones transferidas al secretario, el personal, los programas y las actividades de seguridad nacional relacionadas con agentes químicos y biológicos así como la investigación aplicada relacionada con la inspección y no proliferación de estas armas se encuentran precisadas en la sección 303. También establece la necesidad de desarrollar un programa de evaluación, detección y cooperación para la protección a nivel internacional de los materiales relacionados con la producción de estas armas. Asimismo, se transfieren al departamento las actividades del programa de investigaciones biológicas y ambientales relacionadas con microorganismos patógenos; el laboratorio de medidas ambientales y el programa científico de cómputo avanzado. Por último, se le transfiere el Centro Nacional de Análisis de Bioarmas para la Defensa, perteneciente hasta el momento al Departamento de Defensa, incluyendo las funciones del secretario de defensa relacionadas.⁷⁴

⁷³ *Ibid*, pp. 71.

⁷⁴ *Ibid*, pp. 71-73.

En lo que respecta a la conducción de las actividades de seguridad de la nación relacionadas con la salud pública, es decir, las actividades de investigación y desarrollo relacionadas con la salud humana y las medidas de respuesta ante cualquier amenaza química, biológica, radiológica y nuclear atendidas por el Departamento de Salud y Servicios Humanos, se puntualizan en la sección 304. En coordinación con el secretario de salud se establecerán las prioridades, objetivos y políticas de seguridad de la nación relacionadas con la salud para asegurar consistencia con la política de seguridad de la nación y el plan estratégico correspondiente. Además, el secretario de salud y servicios humanos en colaboración con el secretario de seguridad de la nación evaluarán el progreso de los programas de seguridad relacionados con la salud así como los objetivos y prioridades establecidos por ambos departamentos. Por otro lado, estipula la administración de vacunas contra la viruela y los casos en los cuales debe aplicarse. Para ello, el secretario de seguridad de la nación, mediante una declaración pública, especificará las sustancias que serán consideradas vacuna contra la viruela, el modo de administración en los individuos y especificará un periodo de tiempo de administración. La vacuna sólo será usada como remedio exclusivo para la acción civil y el secretario tendrá autoridad exclusiva para autorizar a los laboratorios farmacéuticos la manufactura de las vacunas. Por último, la sección 1708 establece que el Centro Nacional de Análisis de Bioarmas para la Defensa tendrá como misión desarrollar vacunas que protejan a la población de un ataque terrorista con armas de destrucción masiva biológicas.⁷⁵

Los Estados Unidos deben ir más allá de la construcción de un sistema coordinador de inteligencia y tomar en cuenta las nuevas necesidades de seguridad nacional. En la actualidad, debemos tomar en cuenta nuevos tipos de armas empleados por las organizaciones terroristas. Asimismo, es importante reconocer que no se puede anticipar y proteger a la nación de los grupos terroristas con políticas y estrategias exclusivamente diseñadas e implementadas por el gobierno federal. Realmente debe haber un endurecimiento de las leyes en los niveles de gobierno estatal y

⁷⁵ *Ibid*, pp.: 71-82, 467.

local, un mayor apoyo al sistema de salud pública por los tres niveles de gobierno respecto a infraestructura y personal disponible para detectar amenazas terroristas y responder ante las situaciones de crisis resultantes de un ataque terrorista. Se deben tener expertos en seguridad especializados en infraestructura crítica para la operación de la nación como el suministro de energía eléctrica, hidrocarburos, plantas químicas y telecomunicaciones. Además, se debe educar a la población para obtener información y ayudar a la prevención de ataques terroristas. En la actualidad, el Departamento de Seguridad de la Nación sólo se encuentra involucrado en desarrollar modelos para la administración de la información y en el desarrollo de procedimientos para el acceso a datos.

1.4. La Ley de Seguridad para la Salud Pública, Preparación y Respuesta al Bioterrorismo

En un esfuerzo por reforzar las disposiciones federales, estatales y locales respecto a la respuesta a una latente amenaza bioterrorista y otras emergencias de salud pública, el Congreso aprobó la Ley de Seguridad para la Salud Pública, Preparación y Respuesta al Bioterrorismo (*Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act*). El presidente Bush firmó la ley el 12 de junio de 2002, en la cual se estipula la preparación, el plan de respuesta y los asuntos de seguridad biológica en los niveles de gobierno federal, estatal y local. La reforma más importante de esta ley es la reautorización o enmienda de importantes programas de presupuesto establecidos bajo la Ley de Amenazas y Emergencias a la Salud Pública (*Public Health Threats and Emergencies Act*) y la Ley de Seguridad del Servicio de Salud Pública (*Public Health Security Service Act*), lo que proporciona la oportunidad de reasignar presupuesto para los gobiernos estatales y locales con fines de seguridad. La ley también comprende asuntos relacionados con la seguridad y la salud pública. Algunas de las disposiciones contempladas por esta ley incluyen nuevos controles sobre agentes y toxinas, medidas adicionales de seguridad y salubridad en la cadena de distribución de alimentos, seguridad y salubridad adicional en el suministro de agua potable, y medidas que afectan

el Inventario Estratégico Nacional (*Strategic National Stockpile*) y el desarrollo de medidas de respuesta prioritarias al bioterrorismo en territorio estadounidense.⁷⁶

En general, podemos observar que la Ley de Seguridad para la Salud Pública, Preparación y Respuesta al Bioterrorismo establece los procedimientos a seguir en caso de una contingencia bioterrorista. El primer título de la ley estipula la cadena de mando, coordinación y flujo de información en caso de una emergencia bioterrorista y de salud pública nacional. También establece el procedimiento para el desarrollo del Inventario Estratégico Nacional y el desarrollo de contramedidas prioritarias, así como la mejora de infraestructura de hospitales estatales y locales con el objeto de estar preparados para una emergencia de salud pública o ataque bioterrorista.⁷⁷ En el segundo título podemos observar que se contemplan los procedimientos para incrementar los controles sobre agentes biológicos y toxinas. Se estipulan los procedimientos a seguir en el Departamento de Salud y Servicios Humanos así como en el Departamento de Agricultura. En el título tercero se establece el procedimiento para la protección de la seguridad y salubridad de la cadena de suministro de alimentos y fármacos.⁷⁸ En el título cuarto, se estipula el procedimiento y las consideraciones para un seguro y salubre suministro de agua. En el último título se contemplan el presupuesto y las provisiones adicionales.

En el caso del título tercero, donde se establece el procedimiento para la protección de la seguridad y salubridad de la cadena de suministro de alimentos y fármacos, podemos observar que se determina la coordinación para la formación de grupos de trabajo relacionados con emergencias bioterroristas y de salud pública. El objetivo de la formación de estos grupos es reunirse periódicamente para consultar y hacer recomendaciones sobre la prevención, preparación y respuesta al bioterrorismo y otras emergencias de salud pública. Estas recomendaciones deben

⁷⁶ Mee, Ellen. (2002) "The Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002: Overview of Grants for States and Local Governments," *National Conference of State Legislatures*, 6 Marzo, Washington, D.C., p. 1.

⁷⁷ One Hundred Seventh Congress of the United States of America. (2002) *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act*. 23 Enero, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 2.

contemplar medidas de protección y entrenamiento para un ataque bioterrorista, priorizar las contramedidas ante la exposición de un agente biológico o toxina, facilitar el acceso a presupuesto, contratos o manufactura de las contramedidas prioritarias, hacer investigación respecto a los patógenos más usados en un ataque biológico, desarrollar estándares de equipo para detectar agentes biológicos y toxinas, así como mejorar los programas de entrenamiento de los especialistas en hospitales e incluso la policía.⁷⁹

En ese mismo título de la ley, se estipula el procedimiento para mantener un inventario de fármacos, vacunas, otros productos biológicos e instrumentos médicos. Este inventario servirá ante cualquier emergencia de salud o evento bioterrorista, en especial en segmentos de la población más vulnerables como niños y ancianos. La idea es supervisar y renovar ese inventario en un modo regular y garantizar que se encuentre actualizado. Asimismo, establecen el procedimiento para la reproducción de una vacuna contra la viruela.⁸⁰

El refuerzo en los controles sobre agentes biológicos y toxinas está determinado en el título segundo. La primera parte se refiere a la regulación de ciertos agentes biológicos y toxinas. El secretario del Departamento de Salud y Servicios Humanos se encargará de establecer y mantener un documento de cada agente biológico y cada toxina que tiene el potencial de amenaza severa a la seguridad y salud pública. El criterio para que un agente o toxina forme parte de esta lista es el efecto sobre la salud humana por exponerse al agente o toxina, el grado y métodos de contagio hacia los humanos, la viabilidad y efectividad de tratamiento. La revisión será cada dos años, a menos que se requiera una actualización previa por nuevos descubrimientos. El secretario también debe establecer la regulación para el entrenamiento del personal y el manejo apropiado así como la posesión de los agentes y toxinas. Estas regulaciones se deben registrar en una base de datos con nombre y localización de los agentes biológicos y toxinas así como los nombres de las personas

⁷⁹ *Ibid.*, p. 16.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 19.

responsables de su investigación. El acceso a esta base de datos estará limitado sólo a personal autorizado que determine de una forma legítima el uso de los agentes o toxinas listados, sólo con acceso una vez cada cinco días.⁸¹ En el mismo apartado se establecen las obligaciones del Departamento de Agricultura. El secretario de agricultura es el encargado de establecer y mantener una lista de cada agente biológico y cada toxina que considere tenga el potencial de amenaza a la salud animal o vegetal. En este caso, los lineamientos son similares a los estipulados en el área de la salud humana. En este caso se consideran los agentes y toxinas que puedan afectar la flora y fauna de la nación.⁸² Asimismo, se estipulan las penas criminales para aquellos que atenten con agentes biológicos o toxinas, o bien hagan mal uso de la base de datos, los agentes o toxinas almacenados, o una transferencia inapropiada.⁸³

La Ley de Supervisión Global a Patógenos (*Global Pathogen Surveillance Act*) autoriza 150 millones de dólares durante dos años fiscales para expandir la asistencia a países elegibles en desarrollo, las redes de salud global y la Organización Mundial de la Salud. Los fondos fueron destinados para el entrenamiento del personal del sistema de salud pública así como adquirir laboratorios estandarizados y equipo de comunicaciones para diagnosticar y realizar el seguimiento de patógenos y patrones de las enfermedades derivadas.⁸⁴

1.5. Debilidades en la política contra el terrorismo

La administración Bush, después del 11 de Septiembre, ha realizado sólo cambios sustantivos en el nivel de seguridad aérea, seguridad informática y endurecimiento de la ley.⁸⁵ No obstante, no hay una estrategia clara implementada para contrarrestar el bioterrorismo o para tener una biodefensa. El establecimiento de una estrategia de biodefensa significa un cambio radical de las prioridades de

⁸¹ *Ibid.*, pp. 44-46.

⁸² *Ibid.*, pp. 54-55.

⁸³ *Ibid.*, p. 67.

⁸⁴ Biden, Joseph R. (2002) "Biden Introduces Bill to Defend Against Bioterror and Improve Disease Tracking," *The New York Times*, 9 Mayo.

⁸⁵ Birkland, *op. cit.*, p. 187.

defensa y seguridad nacional actuales. Los costos políticos y económicos de una investigación seria de biodefensa así como su desarrollo e implementación, con una mejora en las capacidades de respuesta médica y salud pública, son muy altos e implican un largo plazo para su consolidación.⁸⁶

Terrorism, like the plague in the Middle Ages, frightens both leaders and citizens. It is a disease that is spreading; its cure is unknown. Controlling terrorism will require new mechanisms of cooperation – both nationally and internationally – between intelligence and law enforcement agencies.⁸⁷

Las amenazas del terrorismo convencional, considerando los nuevos avances científicos y tecnológicos, relativamente implican una amenaza microscópica a la seguridad nacional de los Estados Unidos. Sin embargo, es vital evitar una guerra nuclear o prevenir que nuevos países o grupos terroristas adquieran armas nucleares.⁸⁸ Pero el bioterrorismo puede ser el riesgo más amenazador que enfrentamos en el actual mundo globalizado. Las bioarmas y las armas químicas deberían ser distinguidas del resto de las formas convencionales en las cuales el enemigo puede atacar a los civiles estadounidenses. Las medidas de respuesta a los ataques bioterroristas debería ser un objetivo de alta prioridad en la estrategia de seguridad nacional debido a que podría haber un ataque que nadie espera o imagina pueda ser posible. La biotecnología puede amenazar a los valores fundamentales de la privacidad y libertad en la sociedad,

The most salient terrorist threat involving an unconventional weapon, accordingly, will likely not involve or even attempt the destruction of an entire city (as often proclaimed by fictional thriller writers and some government officials), but the far more deliberate and delicately planned use of a chemical, biological, or radiological agent for more discrete purposes.⁸⁹

Esto adquiere prioridad crítica debido a que las armas biológicas y químicas, al igual que las armas nucleares, han proliferado a pesar de las medidas que ha tomado el gobierno de los Estados Unidos: el Programa de Cooperación para la Reducción de la Amenaza (*Congress' Cooperative Threat Reduction program*) negociado con Rusia, la Convención de Armas Químicas (*Chemical Weapons Convention, CWC*) y la Convención de Armas Biológicas (*Biological Weapons*

⁸⁶ O'Toole y Inglesby, *op. cit.*, p. A21.

⁸⁷ Deutch, John. (1997) "Think Again: Terrorism." *Foreign Policy*. Otoño, p. 4.

⁸⁸ O'Toole y Inglesby, *op. cit.*, p. A21.

⁸⁹ Hoffman, Bruce. (2001) "Change and Continuity in Terrorism" *The RAND Corporation*. Vol. 24, Sep-Oct, p. 422.

Convention, BWC).⁹⁰ Rusia sigue siendo materia de preocupación para los Estados Unidos debido a su incapacidad para mantener un control adecuado de las armas de destrucción masiva nucleares, químicas y biológicas que todavía posee. De igual forma, Irán, Libia y Corea del Norte, son un riesgo para la seguridad nacional debido a que continúan incrementando sus arsenales biológicos y químicos a pesar de que algunos firmaron estas convenciones. Un ataque terrorista con armas de destrucción masiva, sea con misiles u otros medios, resulta en pérdidas humanas cuantiosas, daño significativo en infraestructura y sistemas de información, detrimento en la capacidad de respuesta al ataque, pérdidas económicas, riesgo de la posición estratégica mundial de los Estados Unidos, trastorno psicológico individual y colectivo, e inestabilidad política indeseable.

El bioterrorismo debe ser concebido en dos dimensiones, una internacional y una domestica. Si éste comprende un componente internacional se debe a que las armas biológicas no tienen respeto por las fronteras. Es importante recordar que el terrorismo no necesariamente implica matar. De hecho, es una forma de guerra psicológica en la cual el asesinato de un pequeño número de personas convence al resto de la gente e incluso a nosotros que somos los próximos en la línea.⁹¹ Los objetivos pueden ser personas, lugares o infraestructura. La efectividad del terrorismo ha sido reforzada por el avance científico y tecnológico, así como la cobertura en los medios de comunicación. No obstante, el bioterrorismo también debe comprenderse en el ámbito doméstico. Los estadounidenses no deben estar confiados a que dentro de su territorio no existe amenaza terrorista alguna. Lo que es más, algunos líderes políticos han expresado preocupación respecto a que organizaciones extremistas domésticas realicen terrorismo doméstico a gran escala.⁹² Por lo tanto, el terrorismo doméstico, como las organizaciones terroristas internacionales, representa una seria amenaza a los ciudadanos estadounidenses.

⁹⁰ Tucker, Jonathan B. y Kathleen M. Vogel. (2000) "Preventing the Proliferation of Chemical and Biological Weapon Materials and Know-How," *The Nonproliferation Review*, Vol. 7, No. 1, Primavera, pp. 88-96.

⁹¹ Sprinzak, Ehud. (1998) "The Great Superterrorism Scare." *Foreign Policy*. Otoño, p. 11.

⁹² Hon, John Train. (2000) "Who Will Attack America?" *Strategic Review*, Otoño, pp. 11-15.

Asimismo, existe el peligro creciente respecto al progresivo acceso de los terroristas a los insumos, al conocimiento y la tecnología para lanzar un ataque biológico, químico o nuclear. La amenaza del terrorismo biológico o químico debe ser tomada en forma seria. Las armas biológicas y químicas poseen una amenaza especial y creciente, particularmente en manos de terroristas que tienen como blanco la destrucción masiva más que la influencia sobre la opinión pública.⁹³ Lo que necesitan los Estados Unidos es capacidad para detectar rápidamente y contener ataques con armas biológicas, independientemente del lugar en que suceda el ataque. También es importante y esencial para la seguridad estadounidense una red global de inspección y seguimiento de este tipo de armas.

Posteriormente a los ataques del 11 de Septiembre, los Estados Unidos se dieron cuenta de que carecen de la tecnología para defender adecuadamente su cadena de suministro de alimentos de un ataque bioterrorista o una guerra biológica. Floyd Horn, administrador del Departamento de Agricultura, expresó respecto a la incapacidad del gobierno para responder a este riesgo:

There is tremendous potential for surprise here and it's entirely possible that a biological event could occur without us knowing it because we don't really have the tools in place to detect bioterrorism. In terms of a foreign terrorist threat, there is significant information suggesting an attempt to attack agriculture at some point in time. But, we do not have any strong evidence of such an attack at the moment.⁹⁴

La comunidad de inteligencia de distintas naciones como Rusia, Irak y Corea del Norte, han descubierto que es posible usar un rango amplio de armas y agentes biológicos contra la agricultura, incluyendo cultivos y productos cosechados, como el maíz y arroz, empleando agentes biológicos como el ántrax. Existen por lo menos diez agentes biológicos que pueden ser usados contra la agricultura y que han sido identificados por las agencias federales estadounidenses. El senador Pat Roberts, jefe del subcomité de agricultura expresó que,

I am concerned that Russian scientists, many of whom are unemployed or have not been paid regularly, may be recruited by states such as Iran and Iraq or individuals who are trying to establish their own BW programs.⁹⁵

⁹³ Kegley, Charles W. Jr. y Eugene R. Wittkopf. (2004) *World Politics*. 9 ed. USA: Thomson Wadsworth, p. 476

⁹⁴ Fabi, Randy. (1999) "U.S. Crops, Animals Vulnerable to Biological Warfare," *Reuters*, 27 Octubre.

⁹⁵ *Ibid.*

Respecto a las posibilidades de un ataque bioterrorista, la comunidad estadounidense experta tiende a concentrarse en un grupo muy pequeño de agentes biológicos: el ántrax, la toxina botulínica y la viruela (*smallpox*). En las inspecciones realizadas por más de una década a Irak se descubrió que dos de los tres agentes (ántrax y botulina) eran parte del arsenal de armas biológicas, mientras que la viruela era un patógeno investigado por científicos en Irak.⁹⁶ En respuesta, las corporaciones militares relacionadas con la defensa y la seguridad han desarrollado una variedad de respuestas al terrorismo, incluyendo productos tradicionales de defensa, como aviones caza, misiles y vehículos aéreos; software de seguridad; equipos para detectar una amenaza biológica, química o radiológica; productos biotecnológicos y farmacéuticos para uso exclusivo militar, y diversos servicios relacionados.⁹⁷ Sin embargo, las grandes compañías farmacéuticas y biotecnológicas han perdido interés por la investigación y desarrollo de productos que las personas nunca esperan tener que usar y en los cuales los contratos con el gobierno no ofrezcan márgenes de ganancia atractivos.

Los Estados Unidos han investigado y desarrollado sistemas de detección con diferentes grados de éxito desde la Segunda Guerra Mundial. Los procedimientos convencionales incluyen la exposición de cajas petri en un área que se sospecha fue objeto de un ataque bioterrorista. La biotecnología ha logrado grandes avances en las últimas décadas. Los Estados Unidos han desarrollado y almacenado vacunas contra los agentes biológicos conocidos. Sin embargo, esta estrategia tiene limitaciones debido a que las vacunas proveen una excelente protección sólo contra enfermedades específicas. Las vacunas son exitosas cuando conocemos el patógeno adversario. Podemos vacunar a nuestra población o soldados contra una combinación reducida de patógenos más probables de emplear en un ataque o guerra, pero no sabemos si algún terrorista o estado

⁹⁶ Roberts, Brad. (2004) "Bioterrorism: Calibrating Threats and Responses." *The Center for Strategic & International Studies*. http://csis.org/pacfor/issues/v03n03_body.htm

⁹⁷ Alexander, Yonah. (2003) "Corporate Alliances Against Terrorism." *The Washington Times*. Agosto 19, www.washingtontimes.com

patrocinador del terrorismo ha desarrollado un arma tan virulenta que las vacunas actuales o antídotos sean inútiles.⁹⁸

En el contexto actual de un mundo globalizado, existe la posibilidad de que las estrategias anteriores o actuales de seguridad no funcionen para defender a los Estados Unidos de un ataque bioterrorista a gran escala. La seguridad estadounidense no puede ser garantizada por ninguna estrategia de disuasión y estableciendo sólo relaciones entre los países poderosos alrededor del mundo. Actualmente, los Estados Unidos enfrentan amenazas asimétricas que no son originadas por un poder único y definido a escala global, sino que están dispersas y fragmentadas en cada país del mundo.⁹⁹

El presidente y los actores críticos del sistema de seguridad nacional deben establecer políticas de seguridad que ofrezcan solución tanto a la ineficiencia burocrática de la distribución de la información antes, durante y después de un ataque bioterrorista, así como a los conflictos entre agencias en lo referente a intereses, objetivos y procedimientos.

Finalmente, los ataques del 11 de Septiembre crearon en los Estados Unidos y en otras naciones un interés por contener, al menos, o eliminar, de ser posible, el terrorismo. Sin embargo, en la guerra contra el terrorismo es necesario adquirir un mayor entendimiento del nuevo escenario internacional así como el nivel de acceso a los avances científicos y tecnológicos por parte de los terroristas. Estos eventos forzaron a la administración Bush y a sus aliados a declarar la guerra contra el terrorismo. No obstante, el gobierno federal de los Estados Unidos sólo puede diseñar e implementar esta guerra y consolidarla en el largo plazo con aliados comprometidos. Ello requiere mayor sensibilidad y cooperación del gobierno federal de los Estados Unidos hacia sus aliados externos e internos. Una política exterior realista, o multilateral, es crítica para combatir el terrorismo a nivel global. En el caso de las naciones que no tienen la capacidad militar, su

⁹⁸ Alibek, Ken. (1999) *Biohazard*. New York: Delta, pp. 286, 288.

⁹⁹ Ikenberry, *op. cit.*, p. 15.

participación puede ser ofreciendo cooperación en inteligencia, asistencia financiera, científica o tecnológica a las naciones que participan en la guerra contra el terrorismo. Internamente, los niveles de gobierno estatal y local son esenciales para poder prevenir y responder a un ataque bioterrorista en territorio estadounidense realizado por una organización terrorista externa o doméstica. La era posterior al 11 de Septiembre es nuestra oportunidad para corregir las deficiencias en instituciones y procedimientos de seguridad, salud pública, inteligencia así como transferencia de ciencia y tecnología en el área biotecnológica. Necesitamos hacer un análisis de las agencias, sus objetivos, sus prioridades y sus procedimientos relacionados con la seguridad de la nación para prevenir la falta de información, recursos humanos e infraestructura crítica y poder realizar de forma eficiente y oportuna la toma de decisiones requerida para prevenir y responder a un ataque bioterrorista.