

Capítulo 4

La tensión destructiva en la política exterior

4.1. La guerra contra el terrorismo y la Doctrina Bush: mayores contradicciones institucionales.

La sociedad estadounidense se ha caracterizado por procurar un consenso internacional desde 1945. Pero después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos presentan una nueva tendencia en sus relaciones exteriores. Los eventos del 11 de Septiembre, en los cuales dos aviones se impactaron en las torres gemelas del World Trade Center de Nueva York y otro en el Pentágono, en Washington D.C., no sólo cambiaron el contexto de las relaciones entre los Estados Unidos y el resto del mundo, sino también generaron nuevas oportunidades y amenazas. Estos ataques cambiaron la naturaleza y dimensión en la cual el terrorismo, de ser un asunto silencioso y lento, se convirtió en un problema visible y dinámico.³¹⁷

El presidente George W. Bush y su gabinete señalaron públicamente que Osama Bin Laden era el primer sospechoso y que los Estados Unidos se declaraban en estado de guerra contra el terrorismo internacional. Además, formaron la Coalición Global contra el Terrorismo. En el margen de estos actos, los medios de comunicación jugaron un papel importante. El enfoque y el tiempo que los medios destinaron a la transmisión de la información de los acontecimientos fue parte de la estrategia de los terroristas.³¹⁸ El 11 de Septiembre provocó grandes daños en los sistemas de seguridad estadounidenses mostrando paradójicamente la vulnerabilidad económica y militar de la superpotencia del mundo en su territorio.³¹⁹ Esto resultó en la pérdida de confianza de los estadounidenses en su sistema de seguridad interna y en las instituciones responsables de ella.

La administración del presidente Bush inició con la idea de conducir una política exterior más limitada que abandonaba las políticas de asistencia humanitaria de la administración Clinton. La idea central era implementar una transición de una geopolítica liberal hacia una disminución del rol

³¹⁷ 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* 21 (Marzo): 187.

³¹⁸ Hoffman, Bruce. (1998) *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press, p. 132.

³¹⁹ Hirsh, Michael. (2002) "El Mundo de Bush," *Foreign Affairs en Español* (Otoño-Invierno): 26.

protagónico estadounidense en el escenario internacional, limitando la acción diplomática y militar en el exterior. Es decir, los Estados Unidos se adaptarían al mundo contemporáneo posterior al fin de la Guerra Fría.³²⁰ Sin embargo, los ataques del 11 de Septiembre modificaron drásticamente el escenario. La prioridad de la política exterior se reorientó a la cooperación internacional contra el terrorismo. Estos eventos cambiaron las prioridades en la agenda de la administración Bush y en la política exterior de los Estados Unidos. Por lo tanto, el presidente desarrolló una estrategia de seguridad dogmática para combatir el terrorismo, con el objeto de:

Stop terrorist attacks against the United States, its citizens, its interests, and our friends and allies around the world and ultimately, to create an international environment inhospitable to terrorists and all those who support them.³²¹

El mundo entero sufrió un cambio de agenda con estos acontecimientos debido a que el comportamiento y las repuestas de los actores políticos y las agencias en los Estados Unidos se alteraron radicalmente. En la actualidad, el terrorismo es un fenómeno multifacético con un arreglo de diferentes factores, motivaciones y tácticas que surgen a través del tiempo.³²² El 11 de Septiembre el terrorismo se convirtió en el principal asunto de la agenda de la administración Bush. La atención de las agencias del gobierno se enfocó en una variedad de asuntos relacionados con los eventos el 11 de Septiembre. Es por ello que surgieron nuevas políticas para atender los problemas relacionados con los ataques. De acuerdo con Thomas Birkland, este tipo de eventos puede cambiar las decisiones políticas establecidas previamente, atraer atención negativa sobre las políticas actuales y forzar a la definición de un nuevo paradigma de políticas.³²³ Previo a los ataques, el Departamento de Estado, en su reporte anual “Tendencias del Terrorismo Global” publicado el 30 de Abril de 2001, resaltó que los accidentes en todo el mundo asociados con el terrorismo se habían incrementado de 233 muertos en 1999 a 405 en 2000. El reporte también enfatizó que el patrocinio

³²⁰ Falk, Richard A. (2003) “The Aftermath of 9/11 and the Search for Limits: in Defense of Just War Thinking” en Charles W. Jr. Kegley (2003) (ed) *The New Global Terrorism: Characteristics, Causes, Controls*. New Jersey: Prentice Hall, p. 219.

³²¹ 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, p. 11.

³²² Viotti, Paul R. y Mark V. Kauppi. (2001) *International Relations and World Politics: Security, Economy, Identity*, 2 ed. New Jersey: Prentice Hall, p. 260.

³²³ Birkland, *op. cit.*, p. 181.

del terrorismo se trasladó de Libia, Siria y Líbano hacia una alianza de grupos islámicos radicales, en Afganistán y otras naciones de Oriente Medio con consentimiento del régimen Talibán.³²⁴

La nueva doctrina de la administración Bush fue articulada explícitamente el 20 de Septiembre de 2002 dentro de la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América. Esta estrategia, de ser una propuesta marginal a inicios de la administración, se convirtió en la doctrina Bush. El punto sorprendente de la doctrina Bush es un derecho autodeclarado de los Estados Unidos de atacar preventivamente a grupos terroristas y otros estados si sus intereses de seguridad así lo requieren.³²⁵ La estrategia nacional para combatir el terrorismo presenta una visión de un internacionalismo estadounidense diferente. Irónicamente, el aliado de la administración Bush contra el terrorismo es la comunidad global.³²⁶ Los Estados Unidos no pueden emprender o sostener su guerra contra el terrorismo de una manera unilateral. La estrategia establece tres puntos principales: la naturaleza de la amenaza terrorista actual, las estrategias y los objetivos. La doctrina Bush pide a las agencias estadounidenses tener en la mira a los grupos terroristas, y en caso necesario, que las naciones aliadas los contengan. El triunfo sobre el terrorismo será mediante el uso del poder de los Estados Unidos, con herramientas diplomáticas, económicas, militares, reforzamiento legal, financiero, información, e inteligencia.³²⁷ La estrategia de seguridad de los Estados Unidos es usar su fuerza militar sin paralelo y su gran influencia económica y militar para establecer un balance de poder que favorezca a la libertad humana y elimine la amenaza impuesta por los terroristas y tiranos.³²⁸ Para lograr ello, el presidente Bush ha enfatizado el uso de tácticas preventivas para hacer segura a la nación.

Sin embargo, esta estrategia presenta algunos retos. El primero es promover el valor de la libertad a nivel global, otorgando prioridad en la política exterior estadounidense a las naciones

³²⁴ Cameron, Fraser. (2002) *US Foreign Policy After the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?* London y New York: Routledge, p. 140.

³²⁵ Berryman, Phillip. (2004) "The Bush Doctrine: A Catholic Critique." *America* 190, 23 Febrero, p. 7.

³²⁶ Hirsh, *op. cit.*, p. 26

³²⁷ Bush (2003), *op. cit.*, p. 1.

³²⁸ Bush (2003), *op. cit.*

contraterroristas, y confiando en países que no necesariamente comparten los valores básicos estadounidenses, tales como China, Egipto, Pakistán, Arabia Saudita y Uzbekistán. Los Estados Unidos, después del 11 de Septiembre, presentan un liderazgo moral que puede ser empleado para negociar y promover las políticas requeridas para su seguridad nacional, particularmente a través de la promoción de la libertad en las naciones islámicas. En segundo término, la estrategia establece la premeditación como una herramienta de política exterior importante y ampliamente aceptada por la administración Bush después del 11 de Septiembre. Sin embargo, no especifica las condiciones para ser implementada. Tercero, la estrategia enlista los criterios para seleccionar a los estados que amenazan la seguridad de los Estados Unidos.³²⁹ La administración Bush denomina como enemigos aquellos terroristas, tiranos y tecnología que amenacen la seguridad estadounidense. Las naciones u organizaciones que posean o desarrollen nuevas tecnologías y posean un líder con perfil tirano, son consideradas una amenaza hacia los Estados Unidos debido a que pueden usar conocimiento y herramientas nunca antes pensadas para dañar la estabilidad, imagen y sobre todo la seguridad de los Estados Unidos. Los grupos terroristas están actualizados tecnológicamente e incorporan a su arsenal nuevos desarrollos tecnológicos posteriores al fin de la Guerra Fría.

With the end of the Cold War, we also saw dramatic improvements in the ease of transnational communication, commerce, and travel. Unfortunately, the terrorists adapted to this new international environment and turned the advances of the 20th century into the destructive enablers of the 21st century.³³⁰

La administración Bush enfatiza el uso de las estrategias de prevención, defensa y premeditación. Es más, los Estados Unidos declaran tener el derecho de acción anticipada para defenderse del ataque del enemigo. Los Estados Unidos se definen como la única superpotencia capaz de implementar esta estrategia, en el nombre de la seguridad, libertad y democracia.

³²⁹ Daalder, Ivo H., James M. Lindsay, y James B. Steinberg. (2002) "The Bush National Security Strategy: An Evaluation." *The Brookings Institution Policy Brief* (Octubre): 1

³³⁰ Bush (2003), *op. cit.*, p. 7.

Prevention implies a major effort to deny terrorists access to technologies of mass destruction. In the case of defense, the strategy emphasizes an enhanced missile defense in order to minimize the effects of a chemical, biological, nuclear, or radiological weapons attack. Preemption implies a necessary military action that can be sustained by the immediacy of today's threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by the United States adversaries' choice of weapons.³³¹

Como se puede apreciar, en la doctrina Bush se hace un énfasis sin precedente de la estrategia de premeditación. Se discute la premeditación en el contexto específico de vencer a los estados terroristas y parias. El reforzamiento de la ley, las operaciones militares encubiertas y la información de inteligencia siempre han buscado premeditar ataques terroristas, y tales acciones premeditadas están establecidas en la ley internacional.³³² Debido a que los grupos terroristas no pueden ser disuadidos, los Estados Unidos deben ser capaces de intervenir en cualquier parte del mundo, a cualquier hora, los 365 días del año, de modo que la amenaza pueda ser destruida con anticipación.³³³ La anticipación se convierte en una señal para combatir al terrorismo en todo el mundo. Es una especie de advertencia a los grupos terroristas y a sus patrocinadores. De acuerdo con el actual secretario de estado Colin L. Powell,

A reason for including the notion of preemption in the NSS was to convey to our adversaries that they were in big trouble. Instilling a certain amount of anxiety in terrorist groups increases the likelihood they will cease activity or make mistakes and be caught. Moreover, some states have been complicit in terrorism not for ideological reasons but for opportunistic ones. It was worth putting the leaders of such countries on notice that the potential costs of their opportunism had just gone way up.³³⁴

No obstante, esta estrategia no reconoce que un ataque premeditado podría precipitar los ataques que busca prevenir, y ello conlleva varios peligros. Uno de ellos puede ser que un estado paria use sus armas de destrucción masiva antes de perderlas, o bien entregarlas a otros grupos. Otro peligro es que los terroristas usen la coyuntura de la guerra contra el terrorismo para comprar y vender armas de destrucción masiva. Sin embargo, el peligro más silencioso es que las naciones usen la

³³¹ Daalder et. al. *op. cit.*, p. 3

³³² *Ibid.*, p. 6

³³³ Ikenberry, John G. (2002) "La Ambición Imperial de los Estados Unidos," *Foreign Affairs en Español* (Otoño-Invierno): 11

³³⁴ Powell, Colin L. (2004) "A Strategy of Partnerships," *Foreign Affairs* 83 (Enero-Febrero).

premeditación como justificación a la protección de sus intereses nacionales y empleen sus armas de destrucción masiva como en el caso de la tensión entre la India y Pakistán.³³⁵ Además, la estrategia reconoce ese problema de la premeditación clarificando a las naciones que no pueden usar la premeditación como un pretexto de agresión. Los Estados Unidos, con el respaldo de ser la única superpotencia, pueden hacer uso de esta táctica para combatir el terrorismo y hacer seguro el mundo.

Por otro lado, es evidente que la administración Bush está extendiendo el significado de la premeditación para incluir la guerra preventiva, en la cual la fuerza puede ser usada incluso sin evidencia de un ataque eminente, de modo que los Estados Unidos puedan evitar el ataque.³³⁶ Sin embargo, esto puede llevar a reacciones políticas fuertes de las naciones aliadas en relación con el intervencionismo militar y por lo tanto deteriorar los tratados multilaterales entre los Estados Unidos y las naciones aliadas que cooperan en el combate contra el terrorismo.³³⁷ Por lo tanto, los Estados Unidos deben poner atención en qué naciones y organizaciones está enlistando como terroristas.

Al mismo tiempo, la administración Bush está consciente sobre los nuevos grupos terroristas que eventualmente pueden surgir usando, comprando o negociando armas nucleares, químicas o biológicas, sin advertencia alguna. Todos los tipos de armas, incluidas las de destrucción masiva, parecen ser más fáciles de adquirir, distribuir y operar que antes. El 11 de Septiembre inicia una era de terrorismo global donde los errores no son aceptados a favor de la sociedad.³³⁸ Es por ello que el presidente Bush ha sugerido que su campaña contra el terrorismo tiene que incorporar estrategias más determinantes en el combate contra el terrorismo que las implementadas por las anteriores administraciones. El 29 de Septiembre de 2001, el presidente Bush expresó que, “Our war on terror

³³⁵ Daalder et. al. *op. cit.*, p. 6

³³⁶ O’Hanlon, Michael, Susan E. Rice, y James B. Steinberg. (2002) “The New National Security Strategy and Preemption.” *The Brookings Institution Policy Brief* (Diciembre): 1

³³⁷ Ikenberry, *op. cit.*, p. 16

³³⁸ Ikenberry, *op. cit.*, p. 9

will be much broader than the battlefields and beachheads of the past. The war will be fought wherever terrorists hide, or run, or plan.”³³⁹

La estrategia contra el terrorismo establece que la promoción de la libertad, la democracia y el libre mercado por todo el mundo es una prioridad moral. Con los eventos del 11 de Septiembre, los Estados Unidos se dieron cuenta de que tanto los estados fuertes como los débiles, como Afganistán, son capaces de producir un gran peligro a los intereses nacionales de los Estados Unidos. La pobreza, las instituciones débiles y la corrupción refuerzan la vulnerabilidad de los estados a la infiltración de redes terroristas y cárteles de drogas dentro de sus fronteras e instituciones.³⁴⁰ En este contexto, la pobreza:

Disillusioned individuals violently reacting to root causes of poverty, misery, and general injustice suffered as a result of the policies pursued by their governments and the global community; there is not one single type of terrorism. There are many. The terrorist phenomenon threatens more than airports, railroad stations, malls, and buildings like the World Trade Center and the Pentagon. Terrorists also threaten the stability and existence of governments, international organizations, transnational corporations, and the entire world order.³⁴¹

La estrategia también propone aumentar el número de democracias, incrementar la prosperidad para todos y estimular la apertura económica. Tiene su lado moral debido a que los Estados Unidos deben promover la libertad mientras que la amenaza del terrorismo debe ser eliminada.³⁴² Irónicamente, también sugiere que los Estados Unidos deben trabajar con otras potencias para buscar intereses comunes. En su declaración de guerra contra el terrorismo, el presidente Bush presionó para que los líderes del mundo alinearan sus intereses nacionales con los intereses de los Estados Unidos. De hecho, la administración Bush considera un síntoma de tendencia al terrorismo, cuando una nación no empata sus intereses a los intereses estadounidenses, tal es el caso del presidente Ali Abadía Salih de Yemén.³⁴³

³³⁹ Roth, Kenneth. (2004) “The Law of War in the War on Terror,” *Foreign Affairs* 83 (Enero-Febrero)

³⁴⁰ Daalder et al., *op. cit.*, p. 4

³⁴¹ Manwaring, Max G. (2002) “The Inescapable Global Security Arena,” *Strategic Studies Institute* (Abril): 10

³⁴² Daalder et al., *op. cit.*, p. 4

³⁴³ Woodward, Bob. (2002) *Bush at War*. New York: Simon & Schuster, p. 327.

La estrategia expresa implícitamente que el contraterrorismo no es tan importante como la libertad. También habla de crear un balance de poder para alcanzar la libertad, un balance de poder para el contraterrorismo.³⁴⁴ Sin embargo, el mundo actual está involucrado en tendencias globales. La estrategia está desarrollada en un mundo multipolar en el cual uno de cada cien actores está desplegando diferentes tipos y niveles de poder dentro de un conjunto de alianzas. Tal ambiente es extremadamente volátil y peligroso. La seguridad y la estabilidad, tanto de los Estados Unidos como la sociedad global, están amenazadas, y los beneficios de la globalización pueden ser negados a todos.³⁴⁵ De ahí que, es de importancia primaria para los Estados Unidos y el resto de la comunidad internacional, entender y luchar contra las amenazas impuestas por diversos actores, estados nación y organizaciones, comprometidos en la difusión y financiamiento de la violencia en el marco del terrorismo.

En el esfuerzo por evitar nuevos ataques, Bush establece en la Estrategia Nacional para la Seguridad Interna (*National Strategy for Homeland Security*), que las leyes sean reforzadas para enfocarse en la prevención de cualquier acto terrorista hacia los Estados Unidos, sea de origen nacional o internacional. También enfatiza que:

We will use all legal means— both traditional and non-traditional—to identify, halt, and, where appropriate, prosecute terrorists in the United States. We will prosecute or bring immigration or other civil charges against such individuals where appropriate and will utilize the full range of our legal authorities. We will pursue not only the individuals directly engaged in terrorist activity, but also their sources of support: the people and organizations that knowingly fund the terrorists and those that provide them with logistical assistance.³⁴⁶

Para complementar la seguridad de la nación, la administración Bush también considera la erradicación o al menos el control de las armas de destrucción masiva. También sugiere que la transferencia de tecnología de este tipo de armas hacia los estados nación con antecedentes terroristas o insurgentes incuba un nivel de riesgo latente:

³⁴⁴ Daalder et al., *op. cit.*, pp. 4-5

³⁴⁵ Manwaring, Max G. (2002) "The Inescapable Global Security Arena," *Strategic Studies Institute* (Abril): 28

³⁴⁶ George W. Bush. (2002) "National Strategy for Homeland Security." *Public Papers of the President of the United States: George W. Bush, 2002*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, Julio, p. 26.

Weapons of mass destruction pose a direct and serious threat to the United States and the entire international community. The probability of a terrorist organization using a chemical, biological, radiological, or nuclear weapon, or high-yield explosives, has increased significantly during the past decade.³⁴⁷

Por lo tanto, queda claro que, para la administración Bush, la premeditación es un elemento importante en el enfoque de las políticas de seguridad nacional de los Estados Unidos después de los ataques del 11 de Septiembre. La idea está dirigida principalmente a los grupos terroristas y a los estados parias, ambos ligados, de acuerdo a la estrategia, mediante la combinación de radicalismo, financiamiento y tecnología. La administración Bush argumenta que la definición de premeditación debe ser extendida con el objeto de incluir ataques preventivos incluso sin una amenaza inminente, pero la prevención no ha sido aceptada por el derecho internacional, a pesar de que los Estados Unidos han amenazado con utilizarla o la han utilizado previamente.³⁴⁸ Además, incluso antes de los eventos del 11 de Septiembre, algunos escolares en el campo del terrorismo advirtieron que los grupos terroristas no necesariamente están concentrados en un estado y no es fácil prevenirlos:

Many terrorist movements today are also seen to have less easily defined aims or identified objectives. Some are motivated by unswerving hostility toward the West in general and the United States in particular or a desire for revenge and retaliation that is frequently fueled by compelling religious imperatives and justifications rather than abstract political ideologies.³⁴⁹

La administración Bush ha proclamado que Al Qaeda está en guerra contra los Estados Unidos debido a la magnitud de sus actos terroristas en contra de esta nación: los eventos del 11 de Septiembre en Nueva York y Washington, los bombardeos a las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania, el ataque al *USS Cole* en Yemen, y al bombardeo residencial en Arabia Saudita.³⁵⁰ La administración Bush presenta estos casos como antecedente para considerar a Al Qaeda como el principal grupo terrorista a ser eliminado, para haber incorporado la estrategia de premeditación en la guerra contra el terrorismo y así intentar evitar este tipo de ataques en el futuro.

³⁴⁷ Bush (2003), *op. cit.*, p. 9.

³⁴⁸ O'Hanlon et al., *op. cit.*, p. 4

³⁴⁹ Hoffman, Bruce. (2001) "Change and Continuity in Terrorism" *The RAND Corporation* 24 (Septiembre-October): 418.

³⁵⁰ Roth, *op. cit.*.

El presidente Bush inició la guerra contra el terrorismo con un enfoque muy pragmático, empleando diplomacia, fuerza militar, inteligencia y reforzamiento de la ley para ir tras las fuentes de financiamiento y las células operativas de Al Qaeda alrededor de todo el mundo.³⁵¹ Bush argumentó que Al Qaeda es una organización multinacional con más de 60 centros de operación alrededor del mundo, explotando los medios de comunicación internacionales para proyectar su imagen y mensaje. Los nuevos retos que el presidente enfrenta son incrementar la seguridad de los Estados Unidos con la amenaza latente del terrorismo, ganar apoyo de los aliados en la guerra contra el terrorismo, tener un mayor control de las armas de destrucción masiva, y tener éxito en la intervención de Irak.³⁵² Además, los costos implicados en Irak son alarmantes, de modo que es una guerra que tiene que ser ganada:

Until September 11, 2001, international and domestic terrorists had claimed 670 lives on U.S. soil in over 2,700 incidents, with white racist groups causing the majority (51 percent) of deaths. Domestic terrorist groups could well retaliate in response to the federal government's introduction of increased security measures in the aftermath of September 11.³⁵³

En la actualidad, Irak se ha convertido en un asunto prioritario. El presidente Bush, como uno de los primeros pasos contra Saddam Hussein, firmó una nueva orden de inteligencia para expandir la operación encubierta de la CIA para encontrar a Saddam Hussein. Duplicó el presupuesto de 100 millones de dólares para la operación, aumentó la inteligencia infiltrada dentro de Irak e incrementó el número de equipos paramilitares de la CIA y las Fuerzas Especiales estadounidenses.³⁵⁴

El presidente Bush tuvo el apoyo de los demócratas en la guerra contra el terrorismo y la no-proliferación de armas de destrucción masiva. Los demócratas han afirmado que la guerra contra el terrorismo debe tener una alta prioridad, que la guerra en Afganistán era justa y necesaria, y que Irak con el liderazgo de Saddam Hussein representaba una amenaza a la nación. La administración

³⁵¹ Rice, Susan E. (2004) "U.S. National Security Policy Post-9/11: Perils and Prospects," *The Brookings Institution Policy Brief* 28 (Invierno): 134

³⁵² *Ibid.*, p. 136

³⁵³ Echevarria II, Antulio J. (2002) "Homeland Security Issues: A Strategic Perspective" en John R Martin (2002) (ed.) *Defeating Terrorism: Strategic Issue Analyses*. Strategic Studies Institute (Enero): 32

³⁵⁴ Woodward, *op. cit.*, p. 327.

Bush, en cierto grado, ha tomado en cuenta el argumento demócrata de que ganar la guerra contra el terrorismo requiere destruir algo malo y también construir algo bueno, y apoyar a otras naciones para que vivan en libertad y paz.³⁵⁵

Los Estados Unidos necesitan poner más atención a la guerra global contra Al Qaeda y otros terroristas mundiales. Sin embargo, de acuerdo con Bush, la primera prioridad es la seguridad interna. Es necesario acelerar los esfuerzos para definir los procedimientos de respuesta a un ataque terrorista, modernizar la infraestructura y el equipo de respuesta, entrenar al personal. También queda claro que el gobierno federal debe reestructurar las agencias responsables de la seguridad nacional interna y externa así como destinar una gran cantidad de recursos financieros para lograr estos objetivos. Además, el gobierno federal necesita reorganizar la inteligencia y fortalecer la cooperación con otros países para detectar las fuentes de financiamiento, los objetivos de las operaciones de Al Qaeda, y la localización de sus células. Es importante impedir que los terroristas puedan obtener armas de destrucción masiva y así disminuir su poder de destrucción.³⁵⁶

Mientras tanto, los Estados Unidos han continuado validando una guerra multilateral y sostenida contra todas las organizaciones terroristas mundiales y sus patrocinadores, sean naciones u otras organizaciones. Por ello, la seguridad interna requiere una perspectiva de largo plazo. Sin embargo, esto implica que los Estados Unidos tienen que permanecer comprometidos política y económicamente con sus aliados. El presidente Bush requiere mantener presencia militar suficiente en el exterior para disuadir cualquier agresión a sus aliados y proteger las alianzas comerciales.

Así mismo, el presidente Bush ha enfatizado el reforzamiento de las instituciones internas para hacer segura a la nación. Estableció que los Estados Unidos necesitan un programa nacional para fortalecer el desarrollo en ciencia y tecnología orientado a la seguridad interna de la nación. Los recursos para la investigación en este campo están compuestos por firmas privadas, universidades,

³⁵⁵ Berger, Samuel R. (2004) "Foreign Policy for a Democratic President," *Foreign Affairs* 83 (Mayo-Junio).

³⁵⁶ Rice, *op. cit.*, p. 141

institutos de investigación y laboratorios del gobierno.³⁵⁷ Esto permite definir y conducir investigación y desarrollo tecnológico en un amplio espectro de asuntos de seguridad nacional.

A pesar de los esfuerzos de seguridad implementados después de los eventos del 11 de Septiembre, la sociedad estadounidense permanece vulnerable a una amplia variedad de ataques terroristas. Existen dos reportes que presentan estas vulnerabilidades. El *Project on Government Oversight* reportó, el 5 de Octubre de 2001, que existen 10 instalaciones de investigación y producción de armas nucleares propiedad del gobierno de los Estados Unidos, las cuales todavía están protegidas inadecuadamente. Mientras que el reporte del Centro Henry L. Stimson reveló que hay 850,000 sitios produciendo, consumiendo y almacenando materiales químicos peligrosos en los Estados Unidos y permanecen sin protección. Los que es más, se ha puesto mucha atención en la guerra contra el terrorismo en el exterior. Sin embargo, se han descuidado las organizaciones terroristas nacionales. Algunos ejemplos de tales organizaciones son la Milicia de Michigan, el Order, y las Aryan Nations.³⁵⁸

4.2. Naturalezas irreconciliables

El Departamento de Estado es el principal actor del poder ejecutivo responsable del diseño y manejo de la política exterior de los Estados Unidos. Constitucionalmente, este departamento es la agencia del ejecutivo encargada de conducir la diplomacia estadounidense. Esta es una misión basada en el papel del secretario de estado como principal consejero del presidente en materia de política exterior.³⁵⁹ Este departamento tiene como principales tareas coordinar y dirigir la representación diplomática de los Estados Unidos en el exterior; conducir negociaciones, acuerdos y tratados; y ofrecer apoyo a las actividades internacionales de otras agencias federales estadounidenses.³⁶⁰ Además, este departamento debe asumir su posición de liderazgo en la coordinación interagencia

³⁵⁷ Bush (2002), *op. cit.*, p. 51.

³⁵⁸ Echevarria II, *op. cit.*, p. 31

³⁵⁹ Cameron, Fraser. (2002) *US Foreign Policy After the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?*. London y New York: Routledge, p. 46.

³⁶⁰ Cambone, Stephen A. (1998) *A New Structure for National Security Policy Planning*. Washington, D.C.: The CSIS Press, p. 174.

para el desarrollo e implementación de la política exterior. Sin embargo, posteriormente al 11 de Septiembre, tiene dos rivales muy fuertes para asumir esta posición, el Consejo de Seguridad Nacional y el Departamento de Defensa.

En 2001, el Departamento de Estado operó una red de más 250 misiones por todo el mundo, entre embajadas y consulados más sus delegaciones en los organismos internacionales. A través de estas representaciones, el departamento se compromete con un amplio rango de actividades. Su responsabilidad de coordinar las actividades estadounidenses en el extranjero le otorga un rol de liderazgo en la política exterior. Sin embargo, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, ha perdido influencia en la formulación de la política exterior. En las últimas cinco décadas, los diplomáticos generalmente favorecieron la limitación del uso de la fuerza militar para cumplir los objetivos de la política exterior. Asimismo, expresaron preocupación por el riesgo de escalamiento y confrontación entre las superpotencias. En la Guerra de Vietnam, la limitación de los objetivos estadounidenses y del uso de la fuerza militar caracterizó este conflicto.³⁶¹

Previo a la llegada de Powell, en enero de 2001, el Departamento de Estado tenía poco apoyo en el Congreso y esto había implicado grandes recortes de presupuesto y personal. De hecho, frecuentemente los secretarios de estado se interesan sólo en los problemas políticos relevantes y no en el funcionamiento organizacional del departamento. El Departamento de Estado tiene un staff de 8000 diplomáticos y mantiene misiones en 180 países. El presupuesto del 2001 fue de 6.6 mil millones de dólares, lo que implicó una reducción del 10 por ciento con respecto a 1993. Esta cifra es pequeña comparada con el presupuesto de otros departamentos protagónicos del poder ejecutivo. En el 2001, el Pentágono tenía un presupuesto de más de 343 mil millones de dólares. Esto ha llevado a describir al Departamento de Estado como “a bureaucratic pygmy among giants.”³⁶² Además, el personal del departamento ha luchado por cambiar su imagen de presuntuoso, selectivo,

³⁶¹ Kosak, David y Keagle, J. (1988) *Bureaucratic Politics and National Security. Theory and Practice*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, p. 74.

³⁶² Kegley, Charles. W. y Eugene R Witkopf. (1996) *American Foreign Policy*. California: Thompson, p. 383.

predominantemente blanco y del género masculino. Los oficiales de carrera con una trayectoria difícil son descritos injustamente, en la opinión de Barry Rubin, como “effete, snobbish, striped pants, cookie pushers.”³⁶³ Además, el Departamento de Estado sufre de una burocracia excesiva.³⁶⁴

Los secretarios de estado exitosos han sido aquellos con acceso y confianza del presidente. James Baker disfrutó la completa confianza del presidente George H. W. Bush y fue un negociador efectivo alrededor del mundo. Warren Christopher, el primer secretario de estado de Clinton, adoptó un estilo administrativo. Su sucesor, Madeleine Albright fue la primera mujer en ocupar este cargo y adoptó un perfil protagónico. Antes de su nombramiento, fue representante permanente de los Estados Unidos ante la ONU, profesora y miembro del NSC en la era Brzezinski. Albright sucedió a Warren Christopher porque Clinton consideraba que obtendría ventajas políticas al nombrar por primera vez a una mujer como secretario de estado y porque pensaba que Richard Holbrooke, el otro candidato para la sucesión, le dificultaría tener un mayor control de la política exterior.³⁶⁵ Albright gozaba de una buena relación de trabajo con el senador Jesse Helms y con otros miembros del Departamento de Estado. Otro punto a su favor era su habilidad para explicar la política exterior al público en general en un lenguaje plano.³⁶⁶

En lo que respecta a su estructura y misión, el Departamento de Estado es una organización muy grande y burocrática. El departamento está organizado en forma de pirámide. En la cúspide se encuentra el secretario de estado. En el segundo nivel organizacional se localiza el subsecretario de estado y cinco subsecretarías funcionales. En el tercer nivel organizacional se encuentran una serie de oficinas que dividen y especializan el trabajo dentro del departamento. Esa división refleja la orientación del departamento hacia sus oficinas regionales bajo la dirección del subsecretario de estado para asuntos políticos. Las oficinas funcionales se encargan de temas que trascienden las fronteras, como el control de armas, la no-proliferación de armas, los asuntos político-militares, los

³⁶³ Rubin, B. (1989) “Legacy of State,” *Foreign Service Journal*, (Septiembre)

³⁶⁴ *The New York Times*, “As Diplomacy Loses Luster, Young Stars Flee the State Department,” 5 Septiembre, 2000.

³⁶⁵ Halberstam, David. (2001) *War in Time of Peace: Bush, Clinton, and the Generals*. New York: Scribner.

³⁶⁶ Cameron, *op. cit.*, pp. 47-48.

derechos humanos, el medio ambiente y los refugiados. También cuenta con más de veinte secretarías asistentes que mezclan asignaciones políticas y oficiales de carrera, los cuales requieren aprobación del Senado; lo mismo ocurre con todas las nominaciones de los embajadores. En las oficinas regionales se manejan las emergencias diarias que ocurren alrededor del mundo y generalmente mantienen un mayor protagonismo en las recomendaciones para el secretario de estado. Las oficinas funcionales juegan un rol menos crítico. El Departamento de Estado tiene pocos aliados en el Congreso, donde consideran que este departamento privilegia los intereses de los gobiernos extranjeros y pone poco interés a los asuntos domésticos.³⁶⁷

La toma de decisiones dentro del Departamento de Estado se apega a la estructura jerárquica de la organización. Un asunto crítico que requiere de una decisión urgente debe seguir la rígida jerarquía del departamento. Las decisiones de gran importancia son realizadas por el secretario, el subsecretario y los subsecretarios funcionales del Departamento de Estado, quienes interactúan frecuentemente con la Casa Blanca. Las decisiones de rutina, más importantes para la implementación de políticas que para su definición, normalmente son hechas por las secretarías y subsecretarías asistentes. Los directores y el personal dentro de cada oficina regional se comprometen y apoyan al departamento cuando se trata de recomendar y coordinar la política estadounidense hacia los países de la región asignada a su oficina. Sin embargo, en la práctica, el protagonismo de las oficinas regionales se ha diluido por el involucramiento de las oficinas de otras agencias en la política exterior, como los directorados del NSC.³⁶⁸ Asimismo, las secretarías y subsecretarías asistentes analizan y reportan sobre los eventos internacionales relacionados con su área de interés. El personal del departamento recomienda políticas, proporcionando opciones en la formulación y reformulación de iniciativas a través de su participación en grupos interagencia.

³⁶⁷ Cambone, *op. cit.*, p. 179.

³⁶⁸ Warwick, Donald. (1975) *A Theory of Public Bureaucracy: Politics, Personality, and Organization in the State Department*. Cambridge, MA: Harvard University Press.; Wiarda, Howard J. (2000) "Beyond the Pale: The Bureaucratic Politics of Untied States Policy in Mexico," *World Affairs* 162, (Primavera): 174-190.

Por otro lado, una fuente de tensión en el Departamento de Estado que limita su habilidad para ejercitar un liderazgo efectivo es el conflicto natural entre los diplomáticos de carrera y los asignados políticos. Los diplomáticos de carrera frecuentemente ven a los asignados políticamente como de oficiales transitorios, más interesados por obtener resultados a corto plazo y avance en su carrera política personal, que definir e implementar políticas a largo plazo. En el caso de los asignados políticos, éstos ven a los diplomáticos de carrera como excesivamente moderados y sin respuesta al liderazgo del departamento y la Casa Blanca.³⁶⁹

Otra manifestación de este conflicto involucra las posiciones de nivel medio y las embajadas a las que los diplomáticos de carrera del servicio exterior aspiran. Frecuentemente los asignados políticos, que generalmente se encuentran fuera del servicio exterior, son asignados para este tipo de cargos. Esto reduce las oportunidades disponibles para los diplomáticos de carrera al inicio de su carrera cuando pueden hacer contribuciones significativas. También genera resentimiento de los miembros del servicio exterior con antigüedad hacia los asignados políticos. Por ejemplo, durante el primer año de la administración de George W. Bush, 1700 personas buscaron trabajo en embajadas estadounidenses, la mayoría en Europa y en el Caribe. De estos, 200 se volvieron finalistas y sólo 49 fueron contratados. Además, los pocos de los asignados se van a posiciones problemáticas en América Latina, África y Asia, los cuales tienden a ser dados a los diplomáticos de carrera.³⁷⁰

Los presidentes han usado las asignaciones de las embajadas para recompensar el apoyo político que han recibido durante su campaña electoral. Asimismo, la tendencia por las asignaciones políticas refleja su profunda desconfianza por los diplomáticos de carrera. Los asignados políticos creen que los diplomáticos de carrera son desleales a sus políticas y buscan subvertirlas:

³⁶⁹ Witkopf, Eugene R., Charles W. Kegley Jr. y Scott J. M. (2003) *American Foreign Policy*, 6 ed. California: Thompson, p. 368.

³⁷⁰ Lacey, Mark y Raymond Bonner. (2001) "A Mad Scramble by Donors for Plum Ambassadorships," *New York Times*, 19 Marzo, p.A1.

Presidents and their aides need scapegoats. They can't blame the administration so they blame the secretary of state and if they can't blame the secretary of state they criticize the department's staff.³⁷¹

Un ejemplo del origen del conflicto es la preferencia de la administración Clinton por establecer enviados especiales fuera de la estructura del departamento, usando designados políticos para manejar problemas críticos, como el exsenador George Mitchell en Irlanda y algunos designados políticos para la ampliación de la OTAN y los crímenes de guerra.³⁷²

Existe otra razón por la cual el Departamento de Estado es incapaz de ejercer un mayor liderazgo: su relativa carencia de recursos y burocracia ejercida por el ambiente político.³⁷³ El Departamento de Estado tiene un presupuesto menor al Departamento de Defensa. Además, la centralización del diseño y manejo de la política exterior en la Casa Blanca resulta en “The exclusion of the bureaucracy from most of the serious, presidential foreign policy business.”³⁷⁴ Esto refleja la falta de atención a las necesidades del departamento por parte de la presidencia.³⁷⁵

La imagen que la presidencia tiene del Departamento de Estado es que su personal no desempeña bien su trabajo y es lento para responder, se resiste al cambio, es renuente a seguir ordenes, e incapaz de ordenar bien sus oficinas. De hecho, el departamento presenta tendencias parroquialistas,

There should be little wonder that the top leadership in the White House and in the Department have tended over the years to create separate, smaller mechanisms to deal with the key foreign policy agenda items – leaving the State Department more and more marginalized.³⁷⁶

El caso de Madeleine Albright es de ayuda en este punto. Su influencia rápidamente disminuyó el papel de Sandy Berger, la consejera del NSC, y tomó el control de la Casa Blanca para asegurar

³⁷¹ Rubin, Barry. (1985) *Secrets of State: The State Department and the Struggle over U.S. Foreign Policy*. New York: Oxford University Press.

³⁷² Witkopf et al., *op. cit.*, p. 369.

³⁷³ Pringle, Robert. (1977-1978) “Creeping Irrelevance at Foggy Bottom,” *Foreign Policy* 29 (invierno): 128-139.

³⁷⁴ Destler, I. M., Leslie H. Gelb y Anthony Lake. (1984) *Our Own Worst Enemy: The Unmaking of American Foreign Policy*. Nueva York: Simon and Schuster.

³⁷⁵ Gelb, Leslie H. (1983) “Why Not the State Department?” en Kegley y Witkopf, *op. cit.*, pp. 282-298

³⁷⁶ U. S. Department of State. (1992) *State 2000: A New Model for Managing Foreign Affairs*. Washington, D. C.: Department of State.

que las prioridades de Clinton estuvieran sobre sus políticas. En esa administración, los grupos interagencia presididos por el Departamento de Estado tendían a ser ignorados o marginalizados.³⁷⁷

El Departamento de Estado está estereotipado como insensible ante las necesidades políticas de la presidencia debido a que el departamento representa los intereses de otros países,

From a White House perspective, efforts to accommodate the legitimate concerns of other countries are often viewed as coming at the expense of American interests, and the accommodations are viewed as not being tough enough. Presidents usually do not have much patience with this kind of advice, find they cannot change State's penchant for it, and soon stop listening.³⁷⁸

En respuesta al ambiente internacional que ha dominado en los últimos 50 años, el Departamento de Defensa ha sido una voz importante en el diseño y manejo de la política exterior. El secretario de defensa y el jefe del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas tienen la responsabilidad crítica de aconsejar al presidente sobre política de seguridad nacional. Debido a que el Departamento de Defensa está altamente intermezclado en la vida social, política y económica estadounidense, las recomendaciones del Secretario de Defensa influyen en el ambiente exterior y el doméstico.³⁷⁹

En lo que respecta a su estructura y misión, el Departamento de Defensa es una organización muy compleja. Su estructura organizacional muestra la relación formal entre el secretario de defensa, los departamentos militares, cada uno de los cuales es dirigido por un civil, los servicios militares que constituyen y el Comando Supremo de las Fuerzas Armadas. También indica la importancia del control civil sobre lo militar pues el Secretario de Defensa y las secretarías de servicios son civiles. Sin embargo, esto no revela por completo la complicada cadena de comando que existe en la política de seguridad nacional por la cual los servicios están muy integrados en sus fuerzas y comandos.³⁸⁰

³⁷⁷ National Security Council Project. (1999) *The Bush Administration National Security Council*. Washington D.C.:Center for International and Security Studies at Maryland and the Brookings Institution.

³⁷⁸ Gelb, *op. cit.*, pp. 282-298,

³⁷⁹ Witkopf et al., *op. cit.*, p. 371.

³⁸⁰ Cambone, *op. cit.*, p. 55.

El Departamento de Defensa ha usado diferentes enfoques de administración para coordinar las organizaciones militares. Ha optado por la descentralización, enfoque preferido por los servicios militares debido a que implica delegar autoridad de recursos y estrategias hacia ellos.³⁸¹ El secretario de defensa Casper Weinberger buscó esta estrategia administrativa que funciona bajo un incremento del gasto de defensa como ocurrió durante la década de 1980. Por el contrario, el tercer secretario de defensa de Clinton, William Cohen, fracasó en esta categoría porque se esperaba más proactividad y agresividad en el manejo del departamento:

Cohen's instincts in trying to run the Pentagon were more those of a politician than a CEO. He made the day-to-day decision with skill and nuance, but he backed off from the long-range force restructuring decisions that might have torn the pentagon apart. In general, Cohen's political instincts were quite good. But he was obviously very dependent on Ralston [Air Force General], the vice chair [Joint Chiefs of Staff], who knew the building and its interior politics better than most and would let Cohen know what decisions he had to make and when to make them.³⁸²

Otro enfoque que puede adoptar este departamento es la adopción de nuevas tecnologías y equipo. Esta estrategia permite:

It permits the secretary of defense to have a major impact on the shape and functions of the armed services in the longer term by guiding their development and application of new technologies.³⁸³

En este enfoque, el secretario de defensa diseña los aspectos críticos de la planeación de recursos sin imponer un estilo administrativo. El secretario de defensa de la administración Carter, Harold Brown, siguió ésta estrategia. El segundo secretario de defensa de Clinton, William Perry, también entra en esta categoría.³⁸⁴

Un tercer enfoque es concentrar el desarrollo de la estrategia en manos del secretario de defensa y delegar la tarea administrativa y la planeación de recursos. Esta guía de planeación directiva es promovida por el Acta de Reorganización de Defensa de 1986, estimula los servicios militares a integrar sus operaciones y prestar mayor atención a “operational and contingency planning and long-

³⁸¹ Hammond, Paul Y. (1994) “Central Organization in the Transition from Bush to Clinton” en Charles F. Hermann (1994) (ed.), *American Defense Annual*. Nueva York: Lexington, pp. 163-81

³⁸² Halberstam, David. (2001) *War in a Time of Peace: Bush, Clinton, and the Generals*. Nueva York: Scribner, p.441.

³⁸³ Hammond, *op. cit.*, pp. 163-181

³⁸⁴ Witkopf et al., *op. cit.*, p. 373.

range force planning.”³⁸⁵ Es por ello que muchos de los secretarios de defensa posteriores a 1986 adoptaron este enfoque, incluyendo a Dick Cheney de la administración de George H. W. Bush y Les Aspin.

Una última estrategia es la administración central de recursos la cual concentra la planeación estratégica y presupuestaria en el Departamento de Defensa. Este enfoque, en el cual el control civil era más extenso, se puede ejemplificar por Robert McNamara durante las administraciones de Kennedy y Johnson, y Frank Carlucci en los últimos días de la administración Reagan. Bajo McNamara, el secretario de defensa tenía un staff con “acerbic, even arrogant, analytically brilliant men, most of whom had made their mark in business or academic life.”³⁸⁶ McNamara y el Departamento de Defensa estaban “soon involved at virtually every level of national security management and military planning. Commanders in the Pacific and Europe were given less autonomy, and McNamara’s centralized budgeting procedures led to his staff’s preempting most traditional military planning.”³⁸⁷

A pesar de las reformas de 1986 sobre la expansión del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas este enfoque no ha sido muy posible. El secretario de defensa de George W. Bush, Donald Rumsfeld, quiso tomar el liderazgo a través de la administración de recursos y estrategias. Rumsfeld empezó su posición con una estrategia de revisión del organigrama e intentó reformas dramáticas en la organización y uso de las fuerza armadas.³⁸⁸ También consiguió que el Departamento de Defensa generara políticas más agresivas. Después de los ataques terroristas del 11 de Septiembre, se tuvo la necesidad de revisar este enfoque de seguridad nacional. Entonces Rumsfeld emprendió un plan de reestructura del Pentágono fuera de los comandos regionales.³⁸⁹

³⁸⁵ Hammond, *op. cit.*, pp. 163-181

³⁸⁶ Nathan, James y James K. Oliver. (1994) *Foreign Policy Making and the American Political System*, 3 ed. Baltimore MD: Johns Hopkins University Press.

³⁸⁷ Nathan, *op. cit.*

³⁸⁸ Ricks, Thomas. (2001a) “Rumsfeld Outlines Defense Overhaul,” *Washington Post*, 23 Marzo, p. A1.

³⁸⁹ Ricks, Thomas. (2001b) “Time for a Military Shake-Up,” *Washington Post National Weekly Edition*, 15-21 Octubre, p. A29.

Uno de los mayores desarrollos en la burocracia en la política exterior estadounidenses fue la creación de la Oficina del Secretario de Defensa (OSD) como una fuente de definición de políticas militares. Inicio operaciones en el periodo de Robert McNamara como secretario de defensa, en 1960. La OSD, y en especial la oficina del subsecretario para políticas que posee una serie de unidades diseñadas para formular y analizar las opciones de política, emergió como un actor que rivalizaría con las oficinas regionales y funcionales del Departamento de Estado y los directorados del NSC. La OSD está organizada en oficinas designadas para facilitar la administración del departamento, como es el caso de la subsecretaría de adquisición, tecnología y logística.³⁹⁰

Durante la década de 1960, la Oficina de Asuntos de Seguridad Internacional (*Office of International Security Affairs*, ISA) emergió para influir en los asuntos exteriores del gobierno. Su influencia se contraponía a la capacidad de McNamara para establecer control sobre el complejo militar en expansión y el hecho de que Vietnam era el principal problema en política exterior.³⁹¹

Después de la administración Johnson, la OSD no tiene influencia hasta la administración Reagan. En esta administración, la formulación de políticas, ahora dividida entre la oficina de Asuntos de Seguridad Internacional y la oficina de Políticas de Seguridad Internacional (ISP), incrementó su influencia sobre la Oficina del Secretario de Defensa y en los grupos interagencia usados para formular las recomendaciones de política exterior. La ISP estaba dirigida por Richard Perle, actor poderoso en la lucha internacional en el control de armas. Frank Iklé, el subsecretario de defensa de Reagan, también era importante en la formulación de la política exterior.³⁹²

Después de la declinación de la influencia durante la administración Bush, la OSD y sus oficinas clave recobraron influencia en la administración Clinton. Les Aspin, el primer secretario de defensa de Clinton, buscó un rol más protagónico del Departamento de Defensa en la política exterior y reclutó un gran número de intelectuales de las academias militares incluir asuntos novedosos en

³⁹⁰ Witkopf et al., *op. cit.*, p. 374.

³⁹¹ *Ibid.*

³⁹² Talbot, Strobe. (1984) *Deadly Gambits*. New York: Knopf.

términos de seguridad nacional para el entorno posterior al fin de la Guerra Fría. Aspin, cuya posición como secretario de defensa estuvo marcada por sus fracasos administrativos, reorganizó la OSD, la oficina de políticas, y la oficina de seguridad ambiental.³⁹³

En la administración de George W. Bush, Donald Rumsfeld, secretario de defensa, ensambló un equipo que permitiría a la OSD competir efectivamente en política exterior. A diferencia de Powell, Rumsfeld nombró asignados políticos externos y no oficiales de carrera en posiciones críticas, con el fin de tener un mayor control del departamento.³⁹⁴

4.3. El dilema sin respuesta: la ausencia de un equilibrio perfecto

La Guerra Fría ha terminado, la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia han desaparecido y el comunismo ha muerto. Occidente es finalmente seguro. Este fue el pensamiento creado en la euforia provocada por la caída del Muro de Berlín y otros eventos históricos que sucedieron en 1989 y 1990. ¿El mundo es realmente seguro? De acuerdo con Vick, lo que sí ha disminuido es la amenaza de una posible guerra nuclear, pero están surgiendo otro tipo de peligros y retos para la seguridad nacional de los Estados Unidos.³⁹⁵ De acuerdo con Vick, la política exterior y políticas de defensa de los Estados Unidos, mediante una red de alianzas, buscaron contener la amenaza comunista de Moscú. El anticomunismo fue el pilar mediante el cual los planificadores de defensa vieron la agitación global.

En este nuevo milenio, el Departamento de Estado enfrenta cuatro retos que afectarán su habilidad de cumplir con sus responsabilidades en la política exterior estadounidense. Primero, la estructura del departamento, con sus oficinas regionales y funcionales que dividen el mundo y sus problemas, parecen enfermizos y no proporcionan un liderazgo efectivo ni diseño de políticas

³⁹³ Witkopf et al., *op. cit.*, p. 374.

³⁹⁴ *Ibid.*, p. 376.

³⁹⁵ Vick, Alan J. (1994) *Challenges to U.S. Security in the 1990's and Beyond*. Santa Monica: Rand.

coordinadas y coherentes. La Comisión Nacional de los Estados Unidos en Seguridad Nacional en el Siglo XXI concluyó en un reporte de Febrero de 2001 que:

The State Department's own effort to cover all the various aspects of national security policy has produced an exceedingly complex organizational structure. Developing a distinct State point of view is now extremely difficult and this, in turn, has reduced the department's ability to exercise any leadership.³⁹⁶

Una reestructuración para empatar intereses económicos, políticos, internacionales y de seguridad proporcionará los medios para que el Departamento de Estado se enfoque en un manejo de la política exterior más coherente acorde con los retos del nuevo siglo. Segundo, el personal del departamento y la subcultura del mismo establecen más obstáculos para el diseño de políticas efectivas. El departamento debe atraer a expertos para dirigir la nueva agenda política. También debe establecer procedimientos para mejorar y diseñar buenas políticas. En particular renovar las reglas y procedimientos del servicio exterior, incluyendo los sistemas de promoción en el departamento.

Tercero, el departamento necesita más recursos para cumplir con sus obligaciones. Su presupuesto es pequeño y sólo permite realizar pocas operaciones. Lo que es más "the means and methods used by U. S. diplomats to advocate our interests abroad are barely out of the quill-and-scroll stage."³⁹⁷ Cuarto, el Departamento de Estado tendrá reorientar su agenda para hacer frente al nuevo entorno internacional en el nuevo siglo. Los problemas económicos, internacionales y los asuntos del siglo XXI necesitan la influencia de expertos y requieren que el departamento se coordine con la Casa Blanca. La guerra contra el terrorismo y los asuntos de seguridad nacional relacionados con el ambiente internacional diluyen la influencia del Departamento de Estado. El rol del departamento dependerá de las responsabilidades y desarrollos que le asigne la administración.

En el caso del Departamento de Defensa, al enfrentar el nuevo milenio, hay dos puntos críticos en la formulación y manejo de la política exterior que el departamento debe analizar. El primero se

³⁹⁶ United States Commission on National Security Twenty-First Century. *Roadmap for National Security: Imperative for Change*. Febrero 2001.

³⁹⁷ Henry L. Stimson Center Report. (1998) *Equipped for the Future: Managing U.S. Foreign Affairs in the 21st Century*.

refiere al uso de la fuerza, las doctrinas y las estrategias que el departamento debe imponer en el entorno global. Hasta el 2000, los militares estadounidenses lucían muy similares a su versión de la Guerra Fría a pesar del ambiente diferente. No obstante, la necesidad de reforma y reestructuración se puntualizó cuando los tres aviones se estrellaron en el World Trade Center de Nueva York y el Pentágono el 11 de Septiembre del 2001.

En el contexto de guerra contra el terrorismo, el Departamento de Defensa necesita una reestructuración para enfrentar nuevas amenazas y resolver problemas de seguridad en un futuro cercano. Este departamento debe tomar en cuenta amenazas no convencionales como ocurrió el 11 de Septiembre. Sin embargo, los esfuerzos para una reestructuración requieren de un gran presupuesto. El *Quadrennial Defense Review* en 1997 hizo una revisión de la estructura del Departamento de Defensa indicando que una estructura fuerte requiere más presupuesto para “To be built around aircraft carriers, combat jets, tanks, and other big ticket weapons.”³⁹⁸

De acuerdo con el Centro para la Asignación Estratégica de Presupuestos, una política de defensa en 1996 implicó:

The QDR [Quadrennial Defense Review] contains a number of serious strategic flaws, including: a facile assessment of future threats; a reliance on outdated models for force structure analysis; a threat assessment that is defined in terms of U.S. strategy; a narrow examination of plausible strategic alternatives; an overemphasis on Cold War measures of forward presence; a major disjuncture between strategic assessment and recommended force posture; and a dependence on a vision of future warfare that is both self-referential and unrealistic. The QDR provides ample evidence that DOD has yet to transcend its Cold War planning framework. The QDR opts for a strategy that focuses on near-term and familiar challenges when it should pursue a “transformation” strategy that focuses on the very different, and potentially far more serious, challenges likely to be faced over the long term. As a result of the shortcomings in both the strategic and budgetary areas, it is clear that DOD will eventually have to revisit many of the issues and concerns that are raised – or, in some cases, avoided – in the QDR.³⁹⁹

En el 2001, el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld y su director de la Oficina de Asignación Neta, Andrew Marshall, inició otra revisión para hacer estaban “significant changes in the weapons

³⁹⁸ Newman, Richard J. y Alan Cooperman. “Getting Ready for the Wrong War.” *U.S. News and World Report* 122, 12 Mayo, pp.30-32.

³⁹⁹ <http://www.csbaonline.org>

the Defense Department buys and the way the military thinks about strategic challenges.”⁴⁰⁰ Asimismo el *Quadrennial Defense Review Report* del 2001 enfatizó los retos críticos del terrorismo, armas químicas y biológicas, ciberataques y amenazas de misiles.

El segundo punto crítico que debe enfrentar el Departamento de Defensa es el balance entre los militares y los civiles en su organización. El control civil sobre los militares es un principio viejo y mezclado dentro de la cultura política liberal de la nación.⁴⁰¹ La relación entre el control civil y militar en defensa presenta tendencias hacia lo militar. El hecho de aumentar la autoridad y la independencia del jefe del JCS bajo el acta Goldwater-Nichols ha reforzado el poder de los militares que ahora enfrentan el reto de ir del control civil al militar. John Lehman, Secretario de la Naval durante el acta de reorganización de 1986, ha escrito que:

In their understandable quest for efficiency, the military reformers have consolidated the power previously separated between the military departments, disenfranchised the civilian officials of each service, and created autocracy in the joint staff and arbitrary power in the person of the chairman.⁴⁰²

La crisis potencial en las relaciones civiles y militares tiene varias facetas. Primero, los militares se han vuelto más politizados, más abiertos en sus visiones y afiliaciones políticas, y más deseosos de manipular a los líderes políticos y los procesos para asegurar sus preferencias militarizadas.⁴⁰³ Segundo, hay una brecha mayor entre los militares y los civiles debido a que hay menos ciudadanos trabajando en las fuerzas armadas, además los reclutadores provienen de un segmento muy reducido, de familias militares. Esto también puede implicar “a growing gap between military and societal values.”⁴⁰⁴

El Acta Goldwater-Nichols refuerza la capacidad del jefe del JCS para ejercer su influencia, pero no garantiza que el ejercicio de esa influencia sea exitosa:

⁴⁰⁰ Ricks, (2001b) *op. cit.*, p. 29.

⁴⁰¹ Huntington, Samuel P. (1987) *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Belknap.

⁴⁰² Powell, Colin, John Lehman, William Odom, Samuel Huntington y Richard Kohn. (1994) “An Exchange on Civil-Military Relations,” *The National Interest* 36, (Verano): 23-31.

⁴⁰³ Cohen, Eliot A. (1997) “Are U.S. Forces Overstretched? Civil-Military Relations,” *Orbis* 41 (Primavera):177-186.

⁴⁰⁴ *Ibid.*

Goldwater-Nichols assures that the nation's top military officers will be heard by civilian policy makers, but not that they be heeded.⁴⁰⁵

Como hemos podido apreciar, la política exterior de los Estados Unidos en la actualidad está centralizada en la seguridad nacional con mayor urgencia [guerra contra el terrorismo] que durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Las administraciones de George H. W. Bush y William J. Clinton, en el transcurso de la primera década después del fin de la Guerra Fría, debieron realizar un consenso respecto a los requerimientos emergentes y las herramientas empleadas en el diseño y manejo de la política exterior de los Estados Unidos. Los diez años transcurridos desde la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética debieron ser suficientes para que un nuevo consenso emergiera en el tiempo de estas dos administraciones para la formación de nuevas estructuras organizacionales que resolvieran la competencia inherente en la relación entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado. Sin embargo, observamos que las dos administraciones sólo se concentraron a implementar reformas de forma y no de fondo centradas en el Consejo de Seguridad Nacional. Estas dos administraciones se olvidaron realizar reformas en el resto de los actores críticos en la formulación e implementación de la política exterior: el Departamento de Defensa, el Departamento de Estado, el Comando Supremo de las Fuerzas Armadas y la Comunidad de Inteligencia.

De ahí detectamos que la administración de George W. Bush inició su mandato con la idea de conducir una política exterior más limitada que abandonara las políticas de asistencia humanitaria de la administración Clinton. La idea central era implementar una transición de una geopolítica liberal hacia una disminución del rol protagónico estadounidense en el escenario internacional, limitando al mínimo posible la acción diplomática y militar en el exterior. Es decir, los Estados Unidos se adaptarían al mundo contemporáneo posterior al fin de la Guerra Fría con una estrategia aislacionista. Sin embargo, vimos que los ataques del 11 de Septiembre modificaron drásticamente

⁴⁰⁵ Johnson, Douglas y Steven Metz. (1995) "Civil-Military Relations in the United States: The State of the Debate," *Washington Quarterly* 18, (Invierno): 197-213.

el escenario. La prioridad de la política exterior estadounidense se reorientó a la cooperación internacional contra el terrorismo. Estos eventos cambiaron las prioridades de la agenda presidencial y la orientación de la política exterior adquirió un enfoque dogmático para combatir el terrorismo.

En la crisis del 11 de Septiembre, notamos que Condoleezza Rice hizo un gran esfuerzo para asegurar, en tanto fue posible, que pocas disputas entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado llegaran al escritorio del presidente. Para ello, Rice implementó reuniones semanales con Donald H. Rumsfeld y Colin L. Powell para aclarar diferencias de opinión entre sus respectivos departamentos. Sin embargo, como era de esperarse, la personalidad protagónica de Rice y su rol como consejero de seguridad nacional impactaron críticamente la definición y manejo de la política exterior a favor del Departamento de Defensa, en detrimento del Departamento de Estado. Por ello, el conflicto funcional y estructural entre estos departamentos no quedó resuelto en la Estrategia de Seguridad Nacional propuesta por George W. Bush, catorce años después del fin de la Guerra Fría y tres años después de los ataques del 11 de Septiembre.

Es importante que tomemos en cuenta que el consenso respecto a los requerimientos emergentes y las herramientas empleadas en el diseño y manejo de la política exterior de los Estados Unidos continuará pendiente por cuatro años más debido a dos eventos observados en la administración actual: la reelección de George W. Bush y el proceso de remoción de ciertas personalidades moderadas que participaron en el primer periodo de este presidente en la formulación e implementación de la política exterior. De ahí que, el secretario de estado Powell renunció a su cargo el 15 de noviembre de 2004.

Powell contribuyó al deterioro de la imagen del Departamento de Estado en el exterior al realizar la presentación ante el consejo de seguridad de la ONU. Se observó que en ella ofreció medias verdades e información de inteligencia pobremente analizada respecto a un programa de armas nucleares en Irak, que realmente no existía, para justificar un riesgo eminente de ataque terrorista con armas químicas o biológicas proveniente de Irak y establecer vínculos financieros o de

asistencia técnica entre Saddam Hussein y Al Qaeda. Sin embargo, pudimos apreciar que el buen desempeño de Powell convenció a muchos estadounidenses escépticos respecto al involucramiento de su país en una intervención a Irak debido a que el gobierno iraquí era un riesgo eminente para los Estados Unidos y el resto del mundo. Además, su prestigio internacional e imagen como representante de una fuerza moderada dentro de la administración Bush, apreciada especialmente por los aliados europeos, se deterioró al defender la decisión unilateral del presidente de intervenir Irak con la cual no estaba de acuerdo y en la cual no creía profundamente.

Sin embargo, los cuatro años de conflicto con el vicepresidente Dick Cheney y el secretario de defensa Rumsfeld respecto al curso de la política exterior de los Estados Unidos fue determinante en su decisión para retirarse del cargo y no participar en el próximo periodo presidencial de Bush.⁴⁰⁶ Su posición moderada y la fuerte diferencia con respecto a los asuntos y grupos de interés que Cheney y Rumsfeld representan incrementaron la tensión destructiva en la formulación de la política exterior. Powell desde el inicio de su periodo como secretario de estado quiso incrementar la prioridad de los asuntos relacionados con África en la administración Bush.⁴⁰⁷ Por el contrario, podemos ver que Rumsfeld en concordancia con Cheney, favorecen la política exterior enfocada en asuntos relacionados con la industria petrolera debido al desarrollo de sus propios intereses económicos.

Cheney fue CEO de Halliburton, la compañía de servicios de exploración petrolera más grande del mundo. Esta compañía, a través de sus subsidiarias europeas, ofreció servicio a la industria petrolera de Irak en violación a las sanciones de la ONU en contra de ese país. Rumsfeld, también tiene fuertes vínculos con la industria petrolera, la industria militar y la industria biotecnológica. Entre las empresas que tienen fuerte conexión con el secretario de defensa están General Dynamics, Gilead Sciences, Gulfstream Aerospace y Pharmacia.⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ Allen, Mike (2004) "Powell Announces his Resignation," *The Washington Post*, 16 Noviembre, p. A01.

⁴⁰⁷ *The New York Times*. (2004) "Good Soldier Powell," *The New York Times: The Cabinet Shuffle*, 16 Noviembre.

⁴⁰⁸ Witkopf et al., *op. cit.*, pp. 279-283.

Asimismo, Bush expresó su posición respecto a la renuncia de Powell describiéndolo como “one of the great public servants of our time and praising the calm judgment and steady resolve he has brought to our foreign policy.”⁴⁰⁹ Para los estadounidenses, Powell fue una figura importante:

Who once personified the dignity, integrity and promise of government service and was the first African-American considered to have a shot in the White House.⁴¹⁰

El mismo día de la renuncia de Powell, la Casa Blanca anunció que sería sustituido por la consejera de seguridad nacional Condoleezza Rice. Podemos apreciar que este nombramiento resultará en un proceso de formulación de la política exterior más coherente con la visión del presidente Bush, del vicepresidente y del secretario de defensa. De acuerdo a Keneth Adelman, experto conservador en política exterior, quien trabajó con Powell durante la administración Reagan, expresó que:

Powell is a wonderful, wonderful person. The sad part about this episode in this Bush administration is fundamentally he and the president disagreed on central issues on national security and foreign policy.⁴¹¹

En contraste, Rice comparte totalmente la visión de Bush y mejor que nadie ha aprendido el estilo dogmático que Bush ha impreso a su administración. Rice iniciará su periodo como secretaria de estado con una gran ventaja: a diferencia de Powell, quien confrontaba a Bush con un enfoque más multilateral del mundo, Rice parece no tener otra agenda y visión más que la definida por Bush. Esto implicará un control total del proceso de diseño y manejo de la política exterior no sólo en la Casa Blanca, sino también en el resto de los actores críticos que participan en este proceso. Rice será el secretario de estado más cercano a su presidente desde que Henry A. Kissinger colaboró con Richard M. Nixon, y que cualquier miembro del gabinete, desde Robert F. Kennedy quien colaboró con su hermano como procurador general.⁴¹²

⁴⁰⁹ Allen, *op. cit.*, p. A01.

⁴¹⁰ *The New York Times*. (2004) “Good Soldier Powell,” *The New York Times: The Cabinet Shuffle*, 16 Noviembre.

⁴¹¹ Adelman, Keneth en Mike Allen. (2004) “Powell Announces his Resignation,” *The Washington Post*, 16 Noviembre, p. A01.

⁴¹² Purdum, Todd S. (2004) “Rice to Move from Behind the Scenes to Stage Front” *The New York Times*, 16 Noviembre.

Asimismo, podemos observar que la mediación de Rice entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado en el proceso interagencia de la formulación de la política exterior ha sido fallido. No sólo porque ha tenido que controlar dos figuras prominentes incorporadas en el gabinete de la primera administración de Bush, Powell y Rumsfeld, sino que además ha tenido que controlar a un actor distintivo de la administración: el vicepresidente Cheney, quien tiene peso en cada decisión crítica de la política exterior.⁴¹³ En la perspectiva de muchos expertos, entre ellos David Rothkopf,⁴¹⁴ consideran a Rice como uno de los consejeros de seguridad nacional más débiles en las administraciones de la historia reciente en términos de manejo de conflicto interagencias. Podemos apreciar que, al colocar a Rice como secretario de estado, se eliminará el conflicto estructural y funcional que ha existido entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado en la primera administración Bush. Sin embargo, podemos argumentar que esto sólo sucederá en los próximos cuatro años debido a que no se han eliminado de fondo el conflicto inherente entre estos dos departamentos por sus naturalezas irreconciliables.

⁴¹³ Kessler, Glenn y Thomas E. Ricks. (2004) "Rice's NSC Tenure Complicates New Post: Failure to Manage Agency Infighting Cited," *The Washington Post*, 16 Noviembre, p.A 07.

⁴¹⁴ David Rothkopf ha analizado la historia del NSC en su libro "Running the World."