

Tema Central

# La seguridad nacional de EE.UU. en el nuevo orden global

de la vinculación y expansión a la seguridad patria y el antiterrorismo

César Montúfar

Comentario Internacional  
Número 5  
1 semestre 2004

77

Tema Central  
César Montúfar

**E**ste artículo realiza una descripción de las estrategias de seguridad nacional estadounidense de las administraciones Clinton y Bush. La descripción busca desentrañar la concepción del espacio nacional estadounidense, mundial y global. Consideramos que esta perspectiva puede poner las bases para una reflexión posterior acerca de las implicaciones geopolíticas de la política de seguridad estadounidense, cruciales para entender la configuración del orden mundial posterior al 11 de septiembre de 2001 y el debate actual sobre unilateralismo y multilateralismo en el escenario mundial.

## 1. Vinculación y expansión: la seguridad nacional estadounidense en la era Clinton

La estrategia de seguridad nacional conocida como de vinculación y expansión se consolidó en la segunda administración del presidente Clinton. En febrero de 1996, la Casa Blanca publicó

un documento titulado “A national security strategy of engagement and enlargement”. Este texto sostiene que la principal misión del gobierno estadounidense es proteger su pueblo, su territorio y su forma de vida. El “fantasma de la expansión comunista” se habría disipado pero amenazas como conflictos étnicos, el surgimiento de “estados malhechores” (rogue states) y de organizaciones criminales internacionales dedicadas al terrorismo y al narcotráfico, la proliferación de armas de destrucción masiva, el deterioro del medio ambiente, entre otros, serían factores con capacidad de desestabilizar la paz y la seguridad en muchas regiones del mundo.

Un aspecto clave del reto que presentan estas nuevas fuentes de inseguridad sería su contenido transnacional. Se asevera que la distinción entre problemas domésticos e internacionales se habría evaporado y que la línea divisoria entre política interna y exterior estaría en proceso de erosión.<sup>1</sup> Preocupación central de los estrategas de seguridad estadounidense es que problemas provenientes de fuera del territorio de EE.UU. pasen a convertirse en problemas internos. Por tanto, la seguridad futura de EE.UU. depende del éxito con que su gobierno responda ante las fuentes de inseguridad y conflicto que operan tanto al interior como más allá de sus fronteras nacionales.<sup>2</sup>

Por la manera en que diagnostica las amenazas actuales y futuras a la seguridad, este documento parte de una perspectiva espacial en que el territorio nacional estadounidense sufre o podría sufrir en el futuro el asedio invisible de fuerzas y tendencias nocivas provenientes del exterior. La sensación de que sus fronteras nacionales son porosas y de que son necesarias acciones específicas de orden militar, económico y político para reducir y controlar dicha porosidad justifica la ejecución de una estrategia de seguridad nacional en la que el liderazgo y vinculación global de EE.UU. pase a ser un elemento principal de su política exterior. Esta visión se sostiene en la premisa de que EE.UU. solo podrá enfrentar las nuevas amenazas si se mantiene activamente vinculado a los asuntos globales. Como “mayor poder en el mundo”, EE.UU. considera tener, de acuerdo con este documento, intereses y responsabilidades que van más allá de lo local, nacional o regional, y que se inscriben en ese ámbito superior y abrasivo de lo global. Por ello, su seguridad interna no será resultado de una actitud aislacionista o proteccionista. “Para que el pueblo estadounidense es-

té más seguro y disfrute de las crecientes oportunidades (del nuevo momento histórico), nuestra nación –EE.UU.– debe trabajar para disuadir a los potenciales agresores, abrir mercados foráneos, promover la expansión de la democracia en el exterior, combatir las amenazas transnacionales del terrorismo, narcotráfico y crimen internacional, alentar el desarrollo sustentable y buscar nuevas oportunidades para la paz”.<sup>3</sup>

La estrategia de seguridad propuesta en 1996 se basa en dirigir el liderazgo global estadounidense hacia la expansión de la comunidad de países democráticos y seguidores del libre mercado y la disuasión y limitación del rango de amenazas a EE.UU., sus aliados e intereses.<sup>4</sup> El documento señala que la “estrategia de vinculación y expansión” tiene un componente militar/diplomático (consolidación de fuerzas militares capaces de combatir cualquier amenaza y de proyectar una efectiva representación externa y empleo de una diplomacia efectiva con capacidad de promover medidas cooperativas de seguridad), económico (apertura de mercados externos e incentivo para un crecimiento económico global) y político (promoción de la democracia en el mundo).<sup>5</sup> En términos propiamente militares, el elemento central de la estrategia de vinculación sería el desarrollo de relaciones durables con países clave en el mundo, de manera que se asegure su cooperación en un ámbito bastante amplio de temas y de acciones como la conducción de ejercicios militares y entrenamientos conjuntos, coordinación de planes militares, inteligencia, apoyo a esfuerzos multilaterales para contener la amenaza de “estados malhechores” o rogue states, entre otros. Allí radicaría la importancia de afianzar la presencia militar estadounidense en el exterior, la cual podría cumplir un papel muy importante para dar forma y sustancia a los compromisos de seguridad bilaterales y multilaterales, demostrar determinación en el uso de la fuerza y promover un ambiente internacional de seguridad basado en la confianza, cooperación, paz y estabilidad.<sup>6</sup> Se destaca, además, que la nueva estrategia de seguridad nacional debe incluir no solo a gobiernos y fuerzas militares de países aliados sino a un círculo más grande de organizaciones no gubernamentales y sector privado de los países aliados.<sup>7</sup> Esta posición sería particularmente propicia en el hemisferio occidental, región del mundo en la cual se han experimentado avances importantes tanto por su expansión democrática como la vigencia de economías de mercado, que decididamente

caminan para el año 2005 hacia la constitución de un área de libre comercio.<sup>8</sup>

La estrategia de vinculación y expansión fue concebida como un instrumento de influencia e intervención selectiva de EE.UU. en un espacio que se define como global. EE.UU. se auto concibe como un actor y líder supranacional, frente a otros estados y actores que se despliegan o son víctimas de amenazas en ámbitos menores, sean éstos regionales, nacionales o locales. Desde esa posición, la estrategia propone a EE.UU. vincularse selectivamente con instituciones y actores locales y expandir su influencia normativa, institucional y militar como requisito para garantizar su seguridad interna. Esta estrategia de seguridad nacional realiza un interesante juego de relaciones y oposiciones entre lo global y lo regional/nacional/local, y entre EE.UU., como líder global y su exterior (a saber, lo regional/nacional/local), entendido este ámbito como fuente de amenazas a su seguridad. El eje de su propuesta de seguridad se basa en la presuposición de que EE.UU., sus agencias, instituciones y valores, debe constituirse en un factor estabilizador y creador de paz mundial, como medio para asegurar su propia seguridad. EE.UU. no estará seguro si no afirma su liderazgo global y mientras su estrategia de seguridad nacional (vinculación y expansión) no logre estabilizar, ordenar y controlar los distintos ámbitos locales, nacionales o regionales desde los que emergen amenazas a la seguridad estadounidense. Por ello, no será su aislamiento sino su vinculación selectiva con las amenazas a la seguridad en el mundo y la expansión de sus valores e instituciones políticas y económicas hacia todo el globo lo que asegurará la gente, el territorio y la forma de vida estadounidenses. Si las amenazas provienen del exterior, la seguridad nacional estadounidense debe promoverse en un movimiento de dentro hacia fuera, vinculación y expansión, de modo que tendencias y procesos negativos no penetren a su territorio.

Este juego entre lo interno y externo, lo global y lo local/nacional/regional puede verse nítidamente en la discusión que éste y otros documentos similares hacen de la naturaleza de los intereses nacionales estadounidenses. La "Estrategia de seguridad nacional" de 1999 reproduce una clasificación de estos intereses en tres categorías: vitales, importantes y humanitarios. Intereses vitales serían aquellos que topan la supervivencia, seguridad y vitalidad estadounidense. En esta categoría se incluyen la seguridad física del te-

ritorio de EE.UU. y de sus aliados, la seguridad de sus ciudadanos y el bienestar económico, la infraestructura, las fuentes de energía, la banca y las finanzas, las telecomunicaciones, el transporte, las fuentes de agua y los servicios de emergencia. La segunda categoría se refiere a los intereses nacionales importantes, los mismos que sin afectar la supervivencia estadounidense incidirían sobre el bienestar nacional y el carácter del mundo en que EE.UU. actúa. En la lista de intereses importantes se encuentran regiones de importancia económica para EE.UU., compromisos con aliados, la protección del medio ambiente global y crisis de refugiados. En tercer lugar, se listan los intereses humanitarios y otros en que se incluyen desastres naturales y provocados por seres humanos, la promoción internacional de derechos humanos, la democratización, el Estado de derecho, el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente.

Es evidente que esta clasificación de intereses nacionales tiene también una connotación espacial. Los intereses vitales se encuentran dentro del territorio estadounidense, aunque se menciona, sin más especificación, a sus aliados. Los intereses vitales topan la infraestructura del país, las fuentes de energía, su sistema económico; tienen que ver con todo lo que se encuentra dentro de su territorio. Los intereses importantes y humanitarios, en cambio, se localizan afuera, en el exterior, en las fuentes de inseguridad que pueden provenir de problemas o tendencias transnacionales e ingresar a EE.UU. Lo nacional estadounidense queda reservado para el ámbito de los intereses vitales mientras que lo transnacional es pertinente para los otros tipos de intereses. Podríamos decir que lo global, y el liderazgo global de EE.UU. debe envolver en su visión los otros dos ámbitos para proteger sus intereses vitales, importantes y humanitarios; lo global incorporaría en una sola espacialidad lo nacional estadounidense y transnacional, de lo contrario sería una contradicción abierta el seguir hablando de intereses nacionales en medio de amenazas transnacionales.

La categorización de los intereses de EE.UU., y las derivaciones que conlleva su organización espacial está plenamente articulada a la definición que se hace de las amenazas a su seguridad nacional que los estadounidenses prevén en el futuro. La "Estrategia militar nacional" de 1997 concluye con un examen del contexto estratégico y de las oportunidades y retos que éste ofrece. Se plantea que el peligro de guerras globales ha desaparecido, lo cual abre una

oportunidad sin precedentes para moldear el futuro contexto de seguridad. Sin embargo, las amenazas que se ciernen son numerosas e impredecibles; unas de ellas provendrían de la posibilidad de que estallen conflictos regionales, de que proliferen retos asimétricos de actores no estatales como grupos terroristas, de que aparezcan amenazas transnacionales provenientes de organizaciones criminales organizadas internacionales, de la destrucción del medio ambiente, de la posibilidad de olas de refugiados, etc., y de lo que consideran “cartas locas” o “wild cards”, las mismas que incluirían combinaciones de tipos de retos asimétricos y amenazas transnacionales.<sup>9</sup> Respecto a la clasificación de las amenazas a la seguridad nacional estadounidense, el documento ya citado “A national security strategy for a new century” de 1999, al tiempo que reitera como vigente la estrategia de vinculación y expansión, expone seis tipos de amenazas: amenazas regionales o estado-céntricas, amenazas transnacionales, difusión de tecnologías peligrosas, estados fracasados, recolección de inteligencia por extranjeros, amenazas medio ambientales y a la salud. Vale mencionar que temas como el terrorismo, narcotráfico y otras variedades de crimen internacional organizado son ubicadas en la categoría de amenazas transnacionales.<sup>10</sup> Todas estas amenazas, a excepción de algunas regionales o Estado-céntricas (la de los aliados importantes de EE.UU.), concernirían tan solo a los intereses importantes o humanitarios. Corresponderían éstas

La categorización de los intereses de EE.UU., y las derivaciones que conlleva su organización espacial está plenamente articulada a la definición que se hace de las amenazas a su seguridad nacional que los estadounidenses prevén en el futuro.

al tipo de amenazas que provienen de fuera del territorio estadounidense pero con posibilidad de filtrar sus fronteras y atentar, sobre todo en lo que se refiere a los retos asimétricos y a varias amenazas transnacionales, a intereses vitales de EE.UU. Como vemos, la dirección espacial de las amenazas es de afuera hacia adentro, desde lo transnacional a lo nacional —estadounidense—, ante lo cual, el liderazgo global

de EE.UU., y en este caso, el movimiento inverso de adentro hacia fuera, sería el paliativo para desactivarlas.

La implicancia de lo global en la estrategia de seguridad nacional estadounidense condujo a varios ajustes en la con-

cepción de sus fuerzas militares. En el mismo 1996, el Joint Chiefs of Staff puso en circulación un documento con el propósito de establecer un marco conceptual renovado para enfrentar las futuras e inciertas amenazas a la seguridad interna. El documento, titulado “Joint vision 2010. America’s military: preparing for tomorrow” especifica que la creciente interacción global constituye un factor decisivo en la definición de la naturaleza de las nuevas amenazas a la seguridad estadounidense. Para afrontarlas, JV2010 propone un nuevo marco conceptual (a base de renovados conceptos operacionales: dominant maneuver, precision engagement, dimensional protection y focused logistics) que propone el despliegue de acciones conjuntas de todas las fuerzas con el fin de alcanzar full spectrum dominance o dominio completo en todo el espectro en toda clase de operaciones militares, desde acciones de asistencia humanitaria y operaciones de paz, lucha antiterrorista o antinarcóticos, y disuasión y prevención de conflictos de baja intensidad hasta guerras inter estatales de alcance regional.<sup>11</sup> En todo caso, así lo señala de manera enfática, los enemigos potenciales más temidos de EE.UU. son aquellos actores con capacidad de utilizar la tecnología disponible para realizar rápidos incrementos de su capacidad militar y enfrentar en condiciones de asimetría y ventaja a las fuerzas militares de ese país.<sup>12</sup>

Resulta claro, entonces, y eso lo corroboró el General Ronald Fogleman, para entonces comandante de la Fuerza Aérea estadounidense, que la tarea establecida en JV2010 requería el desarrollo de competencias globales de orden militar por parte de las fuerzas militares combinadas de EE.UU. Entre estas competencias se cuentan superioridad en el aire y espacio, capacidad global de ataque, movilidad global rápida, capacidad de vinculación precisa, superioridad de información y ágil apoyo en el combate.<sup>13</sup> Estas competencias, así mismo recogidas y desarrolladas por la Fuerza Aérea estadounidense en otro documento, “Global Engagement: A vision for the 21st century Air Force”, se dirigirían al objetivo, trazado años atrás por esta fuerza, de lograr alcance global-poder global. La idea es que en el siglo XXI el desarrollo de la tecnología militar haría posible encontrar, perseguir y atacar todo lo que se mueva o esté quieto en la superficie de la tierra. Esa posibilidad debe ser aprovechada por la Fuerza Aérea y todas las fuerzas militares estadounidenses para disuadir y limitar las amenazas sobre su seguridad nacional y pa-

ra que los líderes políticos de EE.UU. tengan una ventaja diplomática sin precedentes.<sup>14</sup> En todo caso, poner en práctica la estrategia de vinculación y expansión significaría dar más importancia a la capacidad de respuesta global que a la masa, establecer un indiscutible dominio sobre el aire y el espacio, desplegar de manera selectiva pero integrada el poder militar terrestre, naval, aéreo y espacial, y ello, por medio de unas fuerzas militares ostensiblemente más pequeñas que aquellas de la Guerra Fría.<sup>15</sup>

Documentos militares posteriores dejaron mejor sentada la posición estadounidense respecto al alcance espacial contenido en su nueva política de seguridad nacional. La “National military strategy” de 1997 expuso la necesidad de responder al “imperativo presidencial de la vinculación” dirigiendo la actual capacidad y poder militar de EE.UU. hacia objetivos como moldear el ambiente internacional, responder a crisis de amplio espectro y estar preparados para un futuro considerado incierto. A partir de esta idea, la denominada estrategia militar estadounidense para la “nueva era” tomó el nombre de moldear, responder y prepararse.<sup>16</sup> El “imperativo de la vinculación” requeriría que las fuerzas militares de EE.UU. adopten una postura de “vinculación global”, la misma que debería enfocarse en lograr dos objetivos militares básicos: promover la paz y estabilidad en todo el mundo y derrotar a todos los adversarios. Promover la paz y la estabilidad en el mundo significaría crear y sostener globalmente las condiciones de la seguridad; allí el liderazgo militar y diplomático estadounidense debería promover que los conflictos y discrepancias de intereses a nivel internacional se resuelvan a través de la negociación y el compromiso antes que por medio de la agresión y la intimidación. En cuanto al objetivo de derrotar a los adversarios, la estrategia estadounidense buscaría estar en condiciones de combatir y ganar dos conflictos regionales de gran escala de manera simultánea, y así mismo, conducir múltiples y concurrentes operaciones de pequeña escala en donde las capacidades militares únicas de EE.UU. apoyen a autoridades locales de países aliados en su lucha contra amenazas directas o indirectas al suelo estadounidense. Entre estas amenazas, obviamente, figura en un lugar importante el tráfico ilegal de drogas.<sup>17</sup>

Finalmente, el documento referido expone varios de los que considera los conceptos estratégicos a poner en vigencia para desarrollar dicha estrategia militar. Se mencionan “presencia exter-

na” y “proyección de poder”, conceptos complementarios dirigidos a lograr un ilimitado alcance militar global. Otros conceptos como “agilidad estratégica” son vistos como esenciales para que EE.UU. mantenga con versatilidad fuerzas militares “vinculadas” globalmente, y como “fuerza decisiva”, concepto que significa el que EE.UU. mantenga y desarrolle una capacidad militar arrolladora frente a cualquier adversario.<sup>18</sup>

Pero quizá el concepto más importante de la “Estrategia militar nacional” de 1997, que refleja la intención global de dominio y control espacial estadounidense, es el de interoperabilidad. Este concepto es central en la perspectiva de consolidar el objetivo de alcance global de EE.UU. Interoperabilidad implica la preferencia a actuar militarmente en concierto con amigos y aliados, aunque sin perder la capacidad y voluntad de decidir y llevar a cabo acciones militares unilaterales. Dentro del concepto de interoperabilidad se considera fundamental que las fuerzas militares combinadas de EE.UU. operen en consonancia con otras agencias del gobierno estadounidense y organizaciones no gubernamentales, organizaciones voluntarias, organizaciones internacionales, etc. Estas organizaciones, se sostiene, manejan información crucial para prevenir conflictos y resolver crisis internacionales. Del mismo modo se habla de la necesidad de desarrollar un sistema de inteligencia vigilante global y un sistema de comunicaciones globales para que las fuerzas militares de EE.UU. alcancen en todo el planeta un intercambio oportuno de información, datos, decisiones y órdenes. Este sistema, conocido como C4ISR, incorpora un menú integral de funciones como comando, control, comunicaciones, informática, inteligencia, supervisión y reconocimiento (command, control, communications, computers, intelligence, surveillance y reconnaissance), en la perspectiva de asegurar un despliegue rápido e integrado de fuerzas, en el esquema combinado de JV2010, y priorizando el criterio de interoperabilidad multinacional, interagencias y civil-militar exigida por la política de vinculación.<sup>19</sup>

El sistema C4ISR expresa una visión de centralización y jerarquización de todos los componentes del accionar militar, en el marco de un despliegue de fuerzas y capacidades militares globales. El espacio global en que es pensada la seguridad nacional estadounidense no es un espacio igualitario o abierto sino uno basado en la centralización de la información y las decisiones de control y coman-

do en las estructuras militares estadounidenses. Claramente, el esquema de desarrollo de lazos de confianza mutua, colaboración, articulación entre las fuerzas militares y la diplomacia estadounidense y agencias, personas e instituciones de los países aliados se enmarca en la perspectiva de centralización del comando en todo el espacio global. Así, la estrategia de vinculación y expansión está concebida precisamente para tender puentes entre lo nacional (estadounidense) y lo externo pero ese tender puentes es al mismo tiempo un proceso de centralización de las decisiones militares. Lo global, es entonces, un espacio al mismo tiempo articulado y centralizado; un espacio que siendo poroso, abierto y vulnerable, intenta cerrarse por la intervención diplomática y militar de EE.UU. Pensada ésta como una estrategia global, paradójicamente una estrategia global de seguridad nacional, el objetivo central de vinculación y expansión es articular bajo la supremacía militar absoluta de EE.UU. todos los espacios locales/nacionales/regionales externos a dicho país que pudieran, como lo hemos repetido, desatar procesos, tendencias y flujos que amenacen de una u otra forma el territorio, gente y forma de vida de los estadounidenses. Sin embargo, antes que una estrategia coercitiva, vinculación y expansión, fue concebida como una política articuladora y centralizadora, como un proyecto expansivo de organización del espacio mundial en función de los intereses vitales, importantes o humanitarios de EE.UU. Se trata, sin duda, de una visión de la seguridad nacional que organiza de manera diferente el espacio mundial y establece una jerarquización del mismo en el cual, lo global, como ámbito monopolizado por las fuerzas militares estadounidenses, domina los ámbitos inferiores en los que actúan otros estados y actores no gubernamentales menores.

## **2. Seguridad patria y antiterrorismo: seguridad nacional estadounidense en la era post 11 de septiembre**

Los hechos del 11 de septiembre de 2001 significaron un remezón sin precedentes en la estrategia e institucionalidad de seguridad nacional estadounidense. La administración Bush, tardó casi diez meses en publicar su nueva visión de seguridad, la misma que emergió luego de un largo proceso de consulta con sectores gubernamentales y no gubernamentales. La nueva estrategia se sinte-

tiza en tres documentos: The National Strategy for Homeland Security de julio de 2002, The National Security Strategy of the United States of America de septiembre de 2002 y The National Strategy for Combating Terrorism de febrero de 2003.

The National Strategy for Homeland Security parte de la premisa de que EE.UU. es una nación en riesgo por una amenaza nueva y cambiante: el terrorismo.<sup>20</sup> Como amenaza, el terrorismo adopta muchas formas, encuentra muchos lugares para esconderse; frecuentemente, es invisible. Desde una perspectiva espacial, el terrorismo ya no está ni adentro ni afuera; es omnipresente. Simplemente está. Los terroristas, se precisa, son actores estratégicos. Tienen la capacidad de escoger deliberadamente las debilidades de EE.UU.; pueden observar y conocer sus defensas y su preparación. Para combatirlo, el texto introduce el concepto de seguridad patria (homeland security), entendido como “un esfuerzo nacional concertado para prevenir ataques terroristas dentro de EE.UU., reducir la vulnerabilidad estadounidense respecto al terrorismo, minimizar sus daños y lograr la recuperación de los ataques que ocurran.”<sup>21</sup>

Se sostiene que la estrategia de seguridad patria complementa la estrategia de la seguridad nacional. Según el documento, se trata de dos conceptos gemelos. Por más de 6 décadas, EE.UU. buscó proteger su soberanía e independencia por medio de una estrategia de seguridad nacional que demandaba presencia global y vinculación (engagement) estadounidense en favor de la democracia, la libertad y el libre mercado. La estrategia de seguridad de EE.UU. se dirigió a garantizar la soberanía e independencia estadounidense.<sup>22</sup>

Articulada a ella, la estrategia de seguridad patria provee un marco más integral para esfuerzos en los niveles federal, estatal y privado con el objetivo de viabilizar funciones que frecuentemente no son relacionadas con la seguridad nacional. El punto central se encuentra en que el eje de la estrategia ya no está en la vinculación extranjera de EE.UU. para promover y defender ciertos valores estadounidenses sino en subrayar la importancia de que EE.UU. articule una estrategia para defender su propio suelo de amenazas externas e internas. Ambas no son dos perspectivas contradictorias pero sí diferentes. De todas formas, a diferencia del concepto de seguridad nacional que se dirigía a garantizar la soberanía e independencia estadounidense, la seguridad patria pone énfasis en mante-

ner el territorio de EE.UU. libre de la amenaza de agentes del terror que pudieran filtrarse por sus fronteras o crecer en su suelo. Se produce, entonces, un énfasis importante en la visión sobre la seguridad en términos de una redefinición del espacio desde donde pudieran provenir las amenazas. Mientras que en el caso de la seguridad nacional clásica, las amenazas serían controladas si EE.UU. afianzaba su independencia y soberanía frente a amenazas externas, en la visión de la seguridad patria el asunto principal es el controlar los flujos transfronterizos que pudieran amenazar a EE.UU.

Para el efecto, la administración Bush creó el Departamento de Seguridad Patria (Department of Homeland Security - DHS) encargado de manejar quién y qué ingresa a EE.UU. El objetivo del DHS es prevenir la entrada de terroristas e “instrumentos de terror” al territorio de EE.UU. A este departamento se adscriben las oficinas como el Servicio de Inmigración y Naturalización, Aduanas, la Guardia Costera y la Agencia de Seguridad de Transporte, entre otras.<sup>23</sup> La estrategia de seguridad patria, centralizada en el DHS, busca combatir el terrorismo no a nivel federal sino a nivel nacional. Esta estrategia es vista como una batalla en el largo plazo; las vulnerabilidades internas de EE.UU. que los terroristas aprovechan jamás podrán ser corregidas totalmente por lo que se requiere de una visión de amplio y largo alcance en seis áreas-misión críticas: inteligencia y alerta; seguridad de fronteras y transporte; anti terrorismo doméstico; protección de infraestructura crítica; defensa de catástrofes terroristas y respuesta y preparación para emergencias.<sup>24</sup>

El documento identifica cuatro pilares de la estrategia: la ley, la ciencia y la tecnología, los sistemas de información y la cooperación internacional. En la discusión sobre la cooperación internacional se establece que la estrategia de seguridad patria no puede detenerse en las fronteras de EE.UU. Ello significa poner en marcha varias iniciativas: crear fronteras inteligentes; combatir el uso de documentos de viaje fraudulentos, incrementar la seguridad de los contenedores de embalaje internacional; intensificar la cooperación en la aplicación de las leyes internacionales; ayudar a países extranjeros a combatir el terrorismo; extender la protección de infraestructura transnacional crítica; ampliar cooperación en tecnologías para la seguridad patria; mejorar la cooperación en el caso de respuesta a ataques; revisar obligaciones concernientes a leyes y tratados internacionales.<sup>25</sup> Es decir, la estrategia de seguridad patria in-

corpora en un solo esfuerzo, en un solo movimiento el espacio interno y externo de EE.UU. Tal como lo expresa: “En un mundo en que la amenaza terrorista no respeta fronteras tradicionales, la seguridad patria no puede parar en nuestras fronteras”.<sup>26</sup>

Se pone énfasis en la creación de “fronteras inteligentes”: un sistema que asegure la visibilidad de vehículos, personas y bienes que ingresen o salgan del país. Este sistema proveerá de una mejor inteligencia, coordinación de esfuerzos nacionales y cooperación internacional en contra de las amenazas de terroristas, crimen organizado internacional, drogas ilegales, inmigrantes ilegales, crímenes virtuales, destrucción o robo de recursos naturales. EE.UU. requerirá que sus visitantes presenten documentos de viaje que incluyan identificadores biométricos y promoverá que a nivel internacional se mejore la calidad de los mismos. Se intensificará la deportación de inmigrantes ilegales y personas consideradas extranjeros de alto riesgo.<sup>27</sup> Al mismo tiempo se destacan iniciativas dirigidas al aumento de seguridad de los contenedores de comercio internacional, la intensificación de la cooperación en el cumplimiento de las leyes internacionales, la ayuda a otros países en el combate al terrorismo, la expansión de la protección de la infraestructura transnacional y el mejoramiento de la cooperación para responder a ataques.

Siendo la cooperación internacional uno de los pilares de la estrategia de seguridad patria, se menciona la necesidad de una “vinculación global” (“global engagement”) que apunte la seguridad patria mediante iniciativas coordinadas a nivel nacional e internacional en temas que incluyen el cumplimiento de la legislación internacional, la cooperación en inteligencia, la protección de redes de infraestructura crítica, entre otros.<sup>28</sup>

Para comprender la relación entre defensa del suelo estadounidense y el mundo exterior, analicemos la National Security Strategy of the United States of America de septiembre 2002 (ESN 2002). Este documento propone una guerra en contra del terrorismo de alcance global; el enemigo no es un régimen político, ni persona, ni religión, ni ideología. El enemigo es el terrorismo, entendido como violencia premeditada, motivada políticamente en contra de inocentes. Esta guerra es totalmente diferente a cualquier otra guerra en la historia; se la hace en diversos frentes, contra un enemigo elusivo. La prioridad se sintetiza en interceptar y destruir a las organizaciones terroristas con alcance global, atacar a su liderazgo,

comando, control, comunicaciones, material de soporte y finanzas e impedir que planifiquen y operen.

La asimilación del estatuto al espacio de lo global es un aspecto central en la ESN. Recordemos que para la perspectiva de vinculación y expansión de Clinton, solo EE.UU. tenía una proyección de poder militar global frente a espacios secundarios ubicados en el orden de lo regional, nacional y local. En la perspectiva que aparece luego del 11 de septiembre, las organizaciones terroristas son ubicadas en el ámbito de lo global y se concibe que éstas pueden actuar en cualquier lugar del planeta, en cualquier momento, con las armas y tácticas que elijan.

El nuevo contexto de seguridad es fruto de una gran transformación. Las amenazas a la seguridad estadounidense provienen menos de flotas y batallones que de tecnologías catastróficas en manos de pocos pero envilecidos individuos.<sup>29</sup> Nuevos desafíos surgen de estados malhechores y terroristas; el nuevo contexto de seguridad es más complejo y peligroso. No hay diferencia entre los terroristas y quienes los protegen o ayudan; los aliados del terrorismo son enemigos de la civilización.<sup>30</sup>

En los años noventa surgieron un número pequeño de estados malhechores con las siguientes características:

- Brutalizan a sus ciudadanos y extraen los recursos nacionales para beneficio personal de los gobernantes.
- No respetan la ley internacional, amenazan a sus vecinos y violan los tratados internacionales de los que son parte.
- Buscan adquirir armas de destrucción masiva y tecnología militar avanzada para utilizarlas ofensivamente para cumplir sus designios.
- Auspician el terrorismo a nivel global.
- Rechazan los valores humanos básicos y odian a EE.UU. y a todo por lo que lucha este país.<sup>31</sup>

En la Guerra Fría, la disuasión constituyó una defensa efectiva. La disuasión, sin embargo, solo se basa en la retaliación. La retaliación no resulta del todo útil frente a estados malhechores dispuestos a asumir riesgos mayores y que ponen en riesgo, incluso, la vida y bienestar de sus pueblos. Durante la Guerra Fría las armas de destrucción masiva eran armas de última instancia. Ahora estas armas serían armas alternativas, los estados malhechores pueden utilizarlas para intimidar y agredir vecinos; para chantajear a EE.UU. y

reducir su superioridad militar. Así, el concepto tradicional de la disuasión no serviría para los terroristas que utilizan tácticas para atacar a inocentes; cuyos militantes están listos a convertirse en mártires y cuya mayor protección es no tener Estado.<sup>32</sup>

Resulta entonces necesario adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy. Los estados malhechores y los terroristas no atacan utilizando medios convencionales; sus acciones son acciones de terror y sus objetivos son fuerzas militares y la población civil. Por mucho tiempo EE.UU. ha mantenido la opción de acciones “anticipadas” (preemptive) para afrontar amenazas mayores a su seguridad nacional. El concepto es que mientras más grande la amenaza, mayor es el peligro de la inacción. De ahí se desprende la necesidad de actuar “anticipadamente” (preemptively), incluso si es incierto el tiempo y el lugar del ataque enemigo. Para evitar o prevenir actos hostiles, EE.UU., en caso de ser necesario, debe actuar “preemptively.”<sup>33</sup>

En este punto es necesario aclarar la confusión que se ha producido alrededor de la traducción al castellano de la palabra “preemptive”. Por lo general, las traducciones castellanas del término lo asimilan a preventivo, de ahí que se habla de “acciones preventivas” o “ataques preventivos”. Sin embargo, el *Diccionario Webster* define el verbo “preempt” como “to acquire (as land) by preemption; to seize upon to the exclusion of others.” Por su parte, “preemption” se define como “a prior seizure or appropriation.” En sentido estricto, por tanto, la traducción correcta de “preemptive” no es preventivo, no obstante, “to preempt” podría incluir el prevenir. Más adecuado sería adoptar una acepción más literal del término, la misma que, por lo demás, da una mejor cuenta de la concepción que está detrás de la estrategia de seguridad patria estadounidense. “Preemptive”, en ese sentido, hace referencia a tomar control anticipado de una situación o, siendo más precisos, de un lugar. Ello pudiera prevenir el surgimiento de amenazas a la seguridad pero implica más. Cuando utilizado para asuntos territoriales, el verbo “preempt” se relaciona también con la noción de adquirir con precedencia sobre otros, ejercer un derecho de compra antes que otros. Tiene, por tanto, una clara connotación de adquisición y control territorial, tomando precedencia, anticipándose a otros; ejerciendo un control completo de la situación, ocupando un lugar para imponer control. Es en consecuencia incorrecto asimilar “preempt” solo a una de sus acepciones: la prevención. Siendo

que en inglés existen los dos verbos, “prevent” y “preempt” si los estrategias de seguridad patria estadounidenses hubieran querido solo significar la prevención hubieran utilizado el primer verbo. El uso de “preempt” da lugar a pensar que el alcance de su estrategia es mayor y que debe situarse alrededor de la noción de la toma de control anticipado, acepción que será utilizada en este texto.

EE.UU. no utilizará siempre la fuerza para anticiparse (preempt) a amenazas inminentes. Para llegar a acciones “anticipadas” EE.UU.:

- Construirá mejores y más integradas capacidades de inteligencia para proveer a tiempo información sobre amenazas, donde quiera que emerjan.

- Coordinará cercanamente con sus aliados y evaluará con ellos las amenazas más peligrosas.

- Continuará con el proceso de transformación de sus fuerzas militares con el objetivo de que garanticen su capacidad para conducir operaciones rápidas y precisas que obtengan resultados decisivos.<sup>34</sup>

Las fuerzas militares estadounidenses deben asegurar el apoyo de aliados y amigos, disuadir competencia militar futura, detener las amenazas a los intereses de EE.UU., aliados, amigos y derrotar decisivamente a cualquier adversario si la disuasión falla.<sup>35</sup> Las fuerzas militares que durante el tiempo de la Guerra Fría se concentraron en contener las armas de estados adversarios, ahora deben enfocarse en adversarios diferentes cuyos ataques pueden ocurrir en cualquier lugar y momento.

Este cambio trae consigo nuevos desafíos operativos. EE.UU. necesita bases y estaciones en y más allá de Europa Occidental y el nordeste asiático así como acceso temporal a instalaciones para despliegue militar de larga distancia. En esa línea es necesario preparar el despliegue de fuerzas con sensores remotos avanzados (advanced remote sensing), ataque preciso de largo alcance, manio-bras militares y fuerzas expedicionarias. Entre esas capacidades militares se debe incluir la habilidad de defensa interna, operaciones de información, acceso a teatros de operaciones distantes, protección de infraestructura crítica de EE.UU. y activos en el espacio.<sup>36</sup>

Se debe igualmente fortalecer alertas de inteligencia y propender a que se produzca una fusión apropiada entre inteligencia y aplicación de la ley. Ello implica:

– Fortalecer la autoridad del director de la CIA como líder de la inteligencia estadounidense en el exterior.

– Establecer un nuevo marco de alertas de inteligencia sobre el nuevo espectro de amenazas a EE.UU. y a sus aliados.

– Desarrollar nuevos métodos para recolectar información e invertir para mantener las actuales capacidades de inteligencia y desarrollarlas.<sup>37</sup>

Al tiempo que EE.UU. se asienta en sus fuerzas armadas para defender sus intereses, debe apoyarse en la diplomacia para interactuar con otros países. La idea es lograr una efectiva cooperación internacional. La guerra contra el terrorismo no es un choque de civilizaciones, revela un conflicto dentro de la civilización, una batalla por el futuro del mundo musulmán. Es una batalla de ideas en que EE.UU. debe prevalecer. EE.UU. utilizará todos los mecanismos para cumplir con su compromiso de garantizar la seguridad global. Asimismo, proteger a los ciudadanos estadounidenses para que sus actividades no sean obstaculizadas por potenciales investigaciones y procesos legales en su contra por parte de la Corte Penal Internacional. EE.UU. no acepta que la jurisdicción de la Corte Penal Internacional se extienda a sus nacionales. De todas formas, EE.UU. trabajará con otros países para evitar complicaciones en sus operaciones militares y cooperación.<sup>38</sup>

Hoy por hoy, la distinción entre los asuntos internacionales y domésticos está disminuyendo. En un mundo globalizado, los eventos que ocurren más allá de las fronteras de EE.UU. tienen un gran impacto interno. El 11 de septiembre mostró que el mundo atraviesa por una nueva condición de vida: individuos pueden tener acceso a medios de destrucción que antes solo poseían ejércitos, flotas y escuadrones. En el ejercicio del liderazgo estadounidense, EE.UU. respetará valores, opiniones e intereses de amigos y socios. Empero, estará preparado para actuar unilateralmente cuando sus intereses y responsabilidades únicas lo requieran. Cuando existan discrepancias sobre temas particulares se buscará

• Este cambio trae consigo  
• nuevos desafíos operati-  
• vos. EE.UU. necesita bases  
• y estaciones en y más allá  
• de Europa Occidental y el  
• nordeste asiático así co-  
• mo acceso temporal a  
• instalaciones para des-  
• pliegue militar de larga  
• distancia.

alternativas. No se permitirá que esas discrepancias obscurezcan su determinación de actuar conjuntamente sobre la base de valores e intereses compartidos. El fundamento de la fuerza de EE.UU. está dentro de casa; en las destrezas de su gente, el dinamismo de su economía y la resiliencia de sus instituciones. En esa fuerza sobre la que se sustenta la seguridad nacional estadounidense.<sup>39</sup>

The National Strategy for Combating Terrorism de febrero de 2003 (ENCT 2002) es más específica en los contenidos de la lucha antiterrorista. Según lo explicita este texto, los ataques del 11 de septiembre fueron actos de guerra en contra de EE.UU., sus aliados y de la idea misma de una sociedad civilizada. Se define el terrorismo como violencia premeditada y motivada políticamente perpetrada contra no combatientes por parte de grupos subnacionales o agentes clandestinos. El terrorismo tiene como objetivo subvertir el imperio de la ley para provocar cambios por la vía de la violencia y el miedo.<sup>40</sup>

La ENCT 2002 se apoya y desarrolla la ESN 2002. Refuerza la noción de actuar “anticipadamente” (preemptively) en contra de las organizaciones terroristas antes de que éstas hagan daño a EE.UU. y a su gente. La guerra contra el terrorismo es asimétrica. Establecer células móviles en todos los continentes es relativamente fácil en un mundo en que más de 140 millones de personas viven fuera de su país de origen y millones cruzan fronteras nacionales todos los días. Crecientemente los terroristas usan actividades criminales para apoyar y financiar sus acciones. Igualmente, buscan países en los cuales puedan actuar con impunidad porque su gobierno central no los puede detener.<sup>41</sup>

El documento presenta un gráfico que describe “la estructura del terror”. Dicho cuadro es una pirámide en cuya cúspide se encuentra el liderazgo de las organizaciones terroristas, luego su organización, los estados que lo apoyan, el contexto internacional y las condiciones subyacentes. La amenaza terrorista está organizada en una estructura de red transnacional; se caracteriza por su escasa interconectividad tanto dentro de cada grupo como entre grupos. Los grupos terroristas están organizados en varios niveles: los que actúan en un solo país; los que operan regionalmente y los que operan a nivel global. El riesgo mayor se encuentra en la posibilidad de que las agrupaciones terroristas adquieran o construyan armas de destrucción masiva.<sup>42</sup>

La intención mayor de la ENCT 2002 puede resumirse en

detener ataques terroristas a EE.UU., sus ciudadanos, sus intereses, a sus amigos y aliados en todo el mundo y, como fin último, crear un ambiente internacional inhóspito para los terroristas y para todos los que los apoyan. Para ello, se busca actuar en cuatro frentes:

- Derrotar las organizaciones terroristas con alcance global atacando sus refugios, liderazgo, comando, control, comunicaciones, material de apoyo y finanzas.

- Negar auspicios, apoyos y refugios a terroristas logrando que otros estados acepten sus responsabilidades de tomar acción en contra de las amenazas internacionales al interior de sus territorios soberanos. La UNSCR 1373 y las 12 convenciones antiterroristas de la ONU establecen estándares que EE.UU. y sus socios deben cumplir en palabra y acción.

- Disminuir las condiciones subyacentes que los terroristas explotan buscando que la comunidad internacional concentre sus esfuerzos y recursos en las áreas de mayor riesgo.

- Defender a EE.UU., sus ciudadanos e intereses dentro de su territorio como en el exterior protegiendo proactivamente su suelo y extendiendo sus defensas para asegurar que toda amenaza sea identificada y neutralizada lo más pronto posible.

La victoria no vendrá sino de un esfuerzo sostenido para comprimir el alcance y la capacidad de las organizaciones terroristas, aislarlas regionalmente y destruirlas dentro de las fronteras nacionales.<sup>43</sup> Entre otros asuntos, estos objetivos requieren establecer y mantener un estándar internacional de rendición de cuentas con relación al combate al terrorismo. Para ello, la ENCT 2002 se apoya en la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad, la misma que busca estructurar un marco de cooperación internacional en que todos los estados rindan cuentas de sus responsabilidades respecto al combate al terrorismo. La ENCT 2002 subraya el papel fundamental de los esfuerzos locales. Destaca el principio de que cada país tiene la responsabilidad de luchar contra el terrorismo en su territorio.

El éxito, se sostiene, será resultado de un trabajo conjunto. EE.UU. debe trabajar cercanamente con los estados con capacidad y deseos de cooperar. Asimismo, EE.UU. debe capacitar a los estados débiles, lograr la cooperación de los estados reticentes a hacerlo y obligar a los estados que no muestren voluntad de asumir sus responsabilidades en la lucha antiterrorista.<sup>44</sup>

Clave de la ENCT 2002 es alcanzar un efectivo conoci-

miento de las actividades, eventos y tendencias en todos los dominios (aire, tierra, mar o el ciberespacio). El éxito de la estrategia antiterrorista solo será resultado de una sostenida, rápida y sistemática aplicación de los elementos del poder nacional: diplomático, económico, informático, financiero, aplicación de la ley, inteligencia y militar.<sup>45</sup>

El documento de la ESN 2002 subraya la identidad entre los valores e intereses nacionales de EE.UU. La guerra antiterrorista no puede jamás olvidar que lucha en última instancia por valores democráticos y la forma de vida estadounidense. El objetivo de esta estrategia es hacer el mundo más seguro y mejor. Para ello, EE.UU., entre otras cosas, deberá fortalecer alianzas para derrotar al terrorismo global; trabajará con otros países para evitar conflictos regionales, prevendrá que los enemigos lo amenacen con armas de destrucción masiva; promoverá una nueva era de crecimiento económico global a través de mercados y comercios libres; expandirá el círculo del desarrollo promoviendo sociedades abiertas y construyendo la infraestructura de la democracia; desarrollará agendas de acción cooperativa con otros centros de poder global. En el documento se pone énfasis en la promoción de la dignidad humana como uno de los pilares de la estrategia.<sup>46</sup>

Haciendo referencia al lugar que este país ocupa en el orden internacional, la ESN 2002 propone que la fortaleza militar e influencia económica y política de EE.UU. no deben utilizarse para obtener ventajas unilaterales sino para crear un equilibrio de poder a favor de la libertad humana. En un mundo seguro, los ciudadanos de todos los países podrán mejorar sus condiciones de vida y asegurarse de los terroristas que se organizan para atacar las sociedades libres y abiertas. EE.UU. tiene una misión: defender la paz luchando contra terroristas y tiranos; preservar la paz construyendo buenas relaciones entre los grandes poderes. La paz será resultado de la promoción de sociedades abiertas y libres en todos los continentes.<sup>47</sup>

La estrategia de seguridad implica que EE.UU. organice coaliciones para promover un equilibrio de poder que favorezca la libertad. Ante los ataques del 11 de septiembre la OTAN ya invocó el Artículo 5, relativo a la autodefensa. La idea es que la comunidad internacional trabaje sustentada en consensos globales verdaderos. Los eventos de septiembre de 2001 cambiaron de forma fundamental el contexto de relaciones entre EE.UU. y los centros principales

del poder global.<sup>48</sup> En los actuales momentos, los grandes poderes del mundo se encuentran unidos en contra de las amenazas comunes de la violencia terrorista y el caos. EE.UU. debe construir un marco de seguridad global basándose en estos intereses comunes. La guerra en contra del terrorismo es una empresa global sustentada en valores comunes. EE.UU. ayudará a los países que requieran asistencia y hará que respondan por sus actos aquellos países que apoyan a terroristas.<sup>49</sup>

Para construir un equilibrio de poder que favorezca la libertad, EE.UU. propone que todos los países del mundo tengan responsabilidades que cumplir. Los países que disfrutaban de la libertad deben combatir el terror activamente y rendir cuentas de sus actos. "Para que la libertad prevalezca, la rendición de cuentas debe ser requerida y esperada".<sup>50</sup> En el Hemisferio Occidental, EE.UU. ha formado una coalición flexible con países con los que comparte sus objetivos, en particular, México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia. También debe actuar con las instituciones regionales. Algunas partes de América Latina confrontan conflictos regionales, especialmente por el aumento de la violencia de carteles de la droga y sus cómplices. Se ha desarrollado una estrategia activa para ayudar a los países andinos a que ajusten su economía, apliquen la ley, derroten a las organizaciones terroristas y corten la oferta de drogas. En Colombia se subraya la existencia de un vínculo entre terroristas que desafían la seguridad del Estado y las actividades del narcotráfico que ayudan a financiar la operación de dichos grupos. La ayuda estadounidense a Colombia busca defender sus instituciones democráticas, extender su soberanía efectiva sobre la totalidad de su territorio y proporcionar seguridad básica a los colombianos.<sup>51</sup>

Los enemigos de EE.UU. han manifestado su disposición de adquirir armas de destrucción masiva. EE.UU. debe cooperar con otros países para negar, contener y evitar que sus enemigos puedan acceder a tecnologías peligrosas. EE.UU. buscará extender los beneficios de la libertad alrededor del globo. Ha quedado demostrado que estados débiles como Afganistán pueden plantear grandes amenazas a los intereses nacionales de estados fuertes. La pobreza no es la causa directa del terrorismo, pero la pobreza, instituciones débiles y la corrupción hacen que los estados sean vulnerables a redes terroristas y carteles de drogas. EE.UU. entregará más asistencia

para el desarrollo a través del New Millennium Challenge Account a los países que gobiernen con justicia, inviertan en la gente y promuevan el desarrollo económico.<sup>52</sup>

No obstante, la estrategia estadounidense busca basarse en el apoyo de la comunidad internacional para la lucha antiterrorista, EE.UU. no dudará en actuar solo; todos los estados deben asumir sus responsabilidades soberanas.<sup>53</sup> Ninguna doctrina puede anticipar las circunstancias en que EE.UU. actuará directa o indirectamente teniendo siempre presente que sus recursos políticos, económicos y militares para cubrir las prioridades globales son limitados. Sin embargo, EE.UU. actuará con los siguientes principios estratégicos: 1) Invertirá el tiempo y los recursos necesarios para construir relaciones internacionales e instituciones con capacidad de manejar crisis locales cuando aparezcan; 2) Deberá ser realista respecto a países que no quieren ayudarse o no tengan la capacidad para hacerlo. Cuando un país no quiera asumir su papel, EE.UU. deberá estar listo para actuar con decisión. La guerra antiterrorista no puede jamás olvidar que lucha en última instancia por valores democráticos y la forma de vida estadounidense.<sup>54</sup>

## Reflexiones finales

Comparadas las estrategias de seguridad de las administraciones Clinton y Bush deseo terminar anotando varias similitudes. En primer lugar, la estrategia de seguridad estadounidense es concebida como una proyección internacional de la “forma de vida estadounidense” pero al mismo tiempo, como fin último, busca precautelarla de las amenazas globales. Esta visión civilizatoria da cuenta de una percepción de la seguridad global como un ejercicio que tiene como medio la univervalización de ciertos valores pero al mismo tiempo como fin la difusión global de los mismos.

En segundo lugar, ambas estrategias de seguridad se basan en una idea de transnacionalidad de las amenazas globales. La visión de seguridad nacional de EE.UU. se articula a la visión de un mundo integrado en que no cabe el aislamiento sino la intervención estadounidense permanente para evitar que ellas se activen. La transnacionalidad de las amenazas no significa que varias de ellas no penetren las fronteras de EE.UU. y actúen dentro de su territorio. La transnacionalización del concepto de seguridad estadouni-

dense implica una visión fluida de relaciones y flujos en los que el globo incluye y excluye el territorio de EE.UU. Por ello, se da tanta importancia a las fronteras y se enfatiza que ellas, sobre todo en la estrategia de Bush, son el espacio estratégico para proteger a EE.UU. del ingreso de amenazas globales. Se puede ver, entonces, que EE.UU. es parte del globo y comparte con el mundo muchas amenazas transnacionales. Al mismo tiempo EE.UU. debe actuar internamente y en todo el mundo para que esas amenazas no ingresen o sean desactivadas si ingresan a territorio estadounidense.

Si el aislacionismo es imposible en las actuales circunstancias, EE.UU., por su propia seguridad y por la seguridad del mundo, tendría responsabilidades y para ello debe articularse y lograr la cooperación de todos los países del mundo. Solo EE.UU. tiene capacidad de actuar globalmente y aquello le impone responsabilidades globales. El punto crucial deriva en que la seguridad nacional de EE.UU. y la seguridad global pasan a ser la misma cosa. El espacio nacional estadounidense y el espacio global estarían articulados en un mismo vínculo de seguridad por el espectro global de la estrategia de seguridad estadounidense. Lo interno y externo a EE.UU., si bien deben diferenciarse y aislarse por “fronteras inteligentes”, se encuentran integrados por medio de una misma política de seguridad global. En un marco conceptual sobre el espacio global como este, la estrategia de seguridad estadounidense empujaría soluciones unilaterales a las amenazas de seguridad en el mundo. Ello dejaría menos espacio para la consolidación de arreglos multilaterales y para la acción de organizaciones internacionales en la solución de temas críticos de seguridad.

Se encuentran, sin embargo, algunas diferencias fundamentales entre ambas visiones de seguridad. Una diferencia obvia tiene que ver con la preeminencia que adquirieron las amenazas transnacionales, particularmente, el terrorismo, como centro de la estrategia de seguridad estadounidense posterior al 11 de septiembre. Hasta entonces, dentro de la estrategia de seguridad de Clinton, el tema de las amenazas y conflictos regionales guardaba igual o mayor preponderancia y preocupación que el terrorismo u otras amenazas transnacionales. En este tránsito podemos ver un paso definitivo, en ciernes desde mucho tiempo atrás, de un modelo de seguridad convencional, enfocado en amenazas externas, a otro de corte transnacional.

Otra diferencia, quizá más importante, tiene que ver con

el modo de proyección global del poder estadounidense, función de su política de seguridad. Mientras que la estrategia de la administración Clinton puso énfasis en la expansión de valores e instituciones democráticas y de libre mercado, la perspectiva de Bush se repliega hacia el establecimiento de controles fronterizos y la protección del suelo estadounidense del ingreso de terroristas o “instrumentos de terror”. No es que la segunda, deje de propugnar bases normativas para su accionar ni que presente alguna orientación aislacionista, sino que lo fundamental dejó de ser esa lógica expansiva de la primera para ser reemplazada por una preocupación dominante por lo interno, por la seguridad del suelo estadounidense. En ese sentido, en el corazón de la apuesta de seguridad dejó el campo de la “seguridad nacional” para enfocarse en este nuevo concepto: “seguridad patria”. En esa perspectiva, si en la visión Clinton, seguridad era equivalente a universalización de los valores de EE.UU. en el mundo, para la visión Bush, seguridad es equivalente a que el suelo estadounidense esté libre de las amenazas del terror.

En términos de la organización global del espacio, las dos estrategias también presentan diferencias significativas. La vinculación y expansión partía del supuesto de que EE.UU. debía proyectar un poder global y articular sus capacidades militares a la institucionalidad militar y civil del resto de países del mundo en la perspectiva de moldear, responder y estar preparado para actuar. Además de lo anterior, la visión Bush, en cambio, pretende consolidar la capacidad operativa de sus fuerzas militares para actuar “anticipadamente” ante amenazas inminentes. El aspecto crucial no está en la prevención de amenazas o conflictos. La cuestión fundamental ha pasado a ser la posibilidad de tomar control de la situación antes de que nazca una amenaza y apropiarse anticipadamente del escenario de conflicto. Ello incluye pero va mucho más lejos de la “interoperatividad” que enfatizaba la estrategia anterior. El acento se encuentra ahora en la posibilidad, nunca renunciada pero ahora mucho más evidente, de que EE.UU. actúe de manera unilateral en caso de que evalúe la existencia de una amenaza a su seguridad. El énfasis en la “interoperatividad” requiere de arreglos multilaterales; el énfasis en “acciones anticipadas” privilegia acciones unilaterales. No son excluyentes ni contradictorias, como la propia historia de las intervenciones estadounidenses posteriores a la Segunda Guerra Mun-

dial lo demuestra, pero sí merecen ser diferenciadas por las distintas consecuencias que acarrear. Este matiz es central para comprender que la estrategia de seguridad estadounidense, que nació luego del 11 de septiembre de 2001, lleva implícito un proceso de copamiento global del espacio planetario de mayor profundidad. En ese sentido, la noción de "acciones anticipadas" para desactivar, destruir o prevenir amenazas representa un paso más en la perspectiva de mantener una proyección global del poder estadounidense.

---

## NOTAS

1. The White House, "A national security strategy of engagement and enlargement", (ESN 1996) febrero 1996, [www.fas.org](http://www.fas.org)
2. ESN 1996, pp. 1-5.
3. ESN 1996, p. 4.
4. ESN 1996, pp. 5-6.
5. ESN 1996, p. 6.
6. ESN 1996, pp. 13-16.
7. ESN 1996, p. 31.
8. ESN 1996, pp. 37-38.
9. "Shape, respond, prepare now", pp. 16-17.
10. The White House "A national security strategy for a new century", diciembre 1999, <http://cryptome.org>, p. 6.
11. Joint Chiefs of Staff, "Joint vision 2010. America's military: preparing for tomorrow", julio 1996, p. 25.
12. JV2010, p 10-11.
13. Ronald Fogleman, "Global engagement", discurso en Smithsonian Institution, Washington D.C., noviembre 1996, [www.af.mil/news/speech](http://www.af.mil/news/speech).
14. US Air Force, "Global engagement: A vision for the 21st century Air Force", p. 1, [www.milnet.com/milnet/pentagon/usaf](http://www.milnet.com/milnet/pentagon/usaf).
15. John Tirpak, "Future engagement", Air Force Magazine, vol. 80, No. 1, enero 1997; General Henry Shelton, "Operationalizing Joint Vision 2010", [www.cgsc.army.mil/milrev](http://www.cgsc.army.mil/milrev).
16. John Shalikashvili, "Shape, respond, prepare now. A military strategy for a new era", 1997, [www.dtic.mil](http://www.dtic.mil), p. 1.
17. "Shape, respond, prepare now", pp. 5-6.
18. "Shape, respond, prepare now", p. 8.
19. "Shape, respond, prepare now", pp. 10-13.

20. Ver Office of Homeland Security, "The National Strategy for Homeland Security", (ESP 2002), 16 de julio de 2002.
21. ESP 2002, p. 17.
22. ESP 2002, p. 24.
23. ESP 2002, p. 45.
24. ESP 2002, p. 5.
25. ESP 2002, p. 13.
26. "In a world where the terrorist treat pays no respect to traditional boundaries, our homeland security cannot stop at our borders". ESP 2002, p. 13.
27. ESP 2002, pp. 45-46.
28. ESP 2002, p. 98.
29. ESN 2002, p. 5.
30. "The National Security Strategy of the United States of America", (ESN 2002), pp. 6, 9.
31. ESN 2002, pp. 15-16.
32. ESN 2002, pp. 17-18.
33. ESN 2002, p. 18.
34. ESN 2002, p. 19.
35. ESN 2002, p. 32.
36. ESN 2002, p. 33.
37. ESN 2002, p. 34.
38. ESN 2002, p. 35.
39. ESN 2002, pp. 35-36.
40. "The National Strategy for Combating Terrorism", febrero de 2003 (ENCT 2002), p. 1.
41. ENCT 2002, pp. 2-8.
42. ENCT 2002, pp. 6, 8, 10.
43. ENCT 2002, pp. 11-12.
44. ENCT 2002, pp. 15-28.
45. ENCT 2002, p. 29.
46. ESN 2002, pp. 5-11.
47. ESN 2002, p. 2.
48. ESN 2002, pp. 28-31.
49. ESN 2002, pp. 2-3.
50. "For freedom to thrive, accountability must be expected and required", ESN 2002, p. 4.
51. ESN 2002, pp. 13-14.
52. ESN 2002, pp. 3-4.
53. ESN 2002, p. 10.
54. ESN 2002, pp. 11-12.