

Inteligencia y seguridad en la segunda administración Bush

Patricia de los Ríos Lozano

Introducción

Ante el ataque terrorista del 11 de septiembre, el gobierno de Estados Unidos respondió con una profunda reorganización legal e institucional del aparato de seguridad.¹

En noviembre de 2002 se creó el Departamento de Seguridad Interna (DSI, Homeland Security Department), que constituye la mayor transformación de la burocracia federal en Estados Unidos, desde 1947.²

¹ La primera medida de emergencia fue la aprobación de la Ley Patriota, el 26 de octubre de 2001. Esa ley significó una ampliación inédita de los poderes de la policía para espiar a cualquier persona, así como para poder investigar documentos privados o conocer los hábitos de lectura en bibliotecas o librerías, mediante órdenes judiciales secretas, así como sus expedientes y otras muchas actividades, aun sin tener pruebas de vínculos terroristas. La Ley también contempló la coordinación de las policías estatales y locales con las federales y el que pudieran compartir información.

² Es interesante observar que en la elección del propio nombre del nuevo departamento se utiliza la palabra *Homeland*, que alude a la patria, al hogar patrio y, por extensión, al hogar individual. En ese sentido una traducción más fiel sería Departamento de Seguridad Patria. Sin embargo, lo hemos definido como Departamento de Seguridad Interna, pues es más cercano a los ministerios del interior en otros países o a las funciones de la Secretaría de Gobernación en México. Asimismo cabe señalar que una de las connotaciones de tal elec-

Dada la importancia de esa transformación y su fuerte impacto, tanto en la política interna como en la política exterior de Estados Unidos, el objetivo de este trabajo es analizar el proceso de creación del DSI y sus implicaciones en el marco de la transformación de todo el sector gubernamental responsable de la seguridad.

Para cumplir con ese objetivo, el trabajo está dividido en cuatro partes: primero, los antecedentes y la génesis del nuevo departamento; segundo, la estructura interna del mismo; tercero, los cambios ocurridos durante la segunda administración Bush, y, finalmente, algunas notas sobre sus implicaciones para México.

Antecedentes

En términos generales podemos decir que las reorganizaciones gubernamentales ocurridas en Estados Unidos han respondido a tres causas principales: la creciente complejidad de la propia sociedad estadounidense, cambios o crisis económicas y, desde luego, la necesidad de prepararse para intervenir en un conflicto bélico.

Baste recordar algunos ejemplos del siglo xx. Durante la primera guerra mundial, bajo la presidencia de Woodrow Wilson, se plantearon nuevas necesidades organizativas en materia de producción militar y procuración de materias primas. En esas condiciones, y no sin oposición, en 1918 el Congreso, a través de la Ley Overman, otorgó al presidente la capacidad para reorganizar el gobierno sin su consentimiento, pero sólo por un tiempo definido.³

ción es que cualquiera que no esté de acuerdo con esa ley o con la creación del nuevo departamento es antipatriota.

³ Véase Harold C. Relyea, "Organizing for Homeland Security", en *Presidential Studies Quarterly* (Washington), vol. 33, núm. 3, septiembre, 2003, pp. 602-624.

Posteriormente, Franklin D. Roosevelt se enfrentó con la mayor crisis económica que hubiera experimentado Estados Unidos, lo cual creó una emergencia e implicó poner en práctica un conjunto de nuevas políticas públicas, agrupadas bajo el nombre de Nuevo Trato, que crearon necesidades organizativas inéditas.

En ese contexto, el informe Brownlow llegó a la conclusión de que era imposible que el presidente pudiera coordinar todo el trabajo del Ejecutivo, razón por la cual sería conveniente aumentar el número de departamentos de 10 a 12, así como autorizar que “el presidente pudiera determinar las asignaciones apropiadas para los doce departamentos ejecutivos [...] y *fixar en el ejecutivo la responsabilidad y el poder* para mantener una efectiva repartición de los deberes entre los departamentos”.⁴ A partir de ese momento, todos los presidentes intentarían allegarse más poder y centralizar en la Casa Blanca capacidades de mando.

Así, en 1939, se aprobó una ley para reorganizar el Poder Ejecutivo que, sin embargo, no era un cheque en blanco, pues su fecha de expiración era 1941. En ese mismo año se crea la Oficina Ejecutiva del Presidente. En el caso de Roosevelt, a la emergencia económica se agregó la crisis militar, lo cual condujo a que, durante la segunda guerra mundial, el Ejecutivo adoptara una serie de medidas organizativas con el fin de garantizar la participación estadounidense en la guerra.

La creación de la Oficina Ejecutiva del Presidente da lugar a una tendencia, que no haría sino fortalecerse a lo largo de todo el siglo XX, en el sentido de intentar centralizar en la Casa Blanca el control de las políticas que se consideran prioritarias, en el contexto de una organización burocrática descentralizada.

⁴ *Ibid.*, p. 4. Énfasis agregado.

Mención especial merece la primera Ley de Poderes de Guerra que *autorizaba al presidente a “redistribuir las funciones de las agencias del ejecutivo de la manera que estimara necesaria”* en aquello que estuviera relacionado con la conducción de la guerra.⁵ Si bien el Congreso otorgó una autoridad largamente solicitada por el Ejecutivo, tal como había sucedido en la primera guerra, la autoridad expiraría al término del conflicto militar.

En todos los casos, los presidentes buscaron obtener del Congreso el poder exclusivo para organizar la rama ejecutiva. El Congreso, por su parte, atendió las demandas presidenciales, pero cuidando siempre de que las cesiones de poder fuesen temporales. Amén de que, por supuesto, el Legislativo no ha perdido nunca el poder de la bolsa, a través de las asignaciones presupuestales y el poder de supervisión sobre el Ejecutivo.

Instituciones y seguridad nacional

Con el inicio de la guerra fría, el tema de la seguridad nacional empezó a adquirir una importancia fundamental, no porque el concepto no hubiera aparecido antes, sino porque la Unión Soviética significaba una amenaza, tanto en términos materiales como ideológicos. En ese contexto ocurre la reorganización de 1946-1947. La Ley de Seguridad Nacional de 1947 creó la Secretaría de Defensa, unificó las distintas armas bajo ese comando y creó, asimismo, la Agencia Central de Inteligencia y el Consejo de Seguridad Nacional.

A lo largo del periodo de la guerra fría, es decir, entre 1946 y 1989, se llevó a cabo una serie de ajustes y se crearon diversas oficinas en el marco de la Oficina Ejecutiva del Presidente.⁶

⁵ *Ibid.*, p. 5. Énfasis agregado.

⁶ Por ejemplo, en 1959 se crea la Oficina de Política Científica y Tecnológica, en el contexto de la pugna con la Unión Soviética que había lanzado el Sputnik.

Sin embargo, ninguno de esos cambios ha tenido el impacto que tiene el de Seguridad Interna.

Creación del Departamento de Seguridad Interna

Un mes después del ataque del 11 de septiembre el presidente Bush, fiel a la costumbre de sus predecesores de centralizar la política, estableció la Oficina de Seguridad Interna (Office of Homeland Security) y el Consejo de Seguridad Interna (Homeland Security Council), dentro de la Oficina de la Casa Blanca. Como director de la primera designó a Tom Ridge, ex gobernador de Pensilvania, quien tendría que coordinar todo el esfuerzo en materia de lucha antiterrorista.

Si bien el ex gobernador contaba con el apoyo del presidente, a los pocos meses de establecida la oficina se puso de manifiesto que:

carecía de fondos independientes y de control presupuestal. Se cuestionaba su capacidad para formular una política eficiente y para coordinar los esfuerzos de más de 100 organizaciones gubernamentales involucradas en lo que parecía como un esfuerzo antiterrorista altamente fragmentado y, con frecuencia, con rivalidades internas.⁷

La Oficina sobre la Calidad Ambiental, de 1969, es la respuesta a la terrible crisis del ambiente que ocurre a fines de los años sesenta con accidentes, derrames de petróleo y la alarma frente a la situación de la contaminación del aire en ciudades como Los Ángeles. En 1974, el presidente Nixon crea la Oficina del Representante Comercial a fin de enfrentar las consecuencias del creciente déficit comercial. En 1984, en el contexto de la crisis energética que se había desatado desde los shocks petroleros de la década previa, se crea el Consejo Nacional sobre Materiales Críticos. Cuatro años más tarde, en 1989, se agrega la Oficina de Política sobre Drogas en medio de lo que se percibe como la pérdida de control sobre el consumo de drogas y la necesidad de dirigir la política en esa materia desde la Casa Blanca.

⁷ Stephen Sloan, "The Case for a Department of Homeland Security", en *The World & I* (Washington), vol. 17, núm. 10, octubre, 2002, pp. 20-25.

Esto además de que el gobernador Ridge se había negado a aparecer ante varios comités legislativos, lo cual dificultaba su trabajo y la eficacia de la oficina a su cargo.

Al mismo tiempo que esto sucedía, el senador Liberman, demócrata y ex compañero de fórmula de Albert Gore en las elecciones de 2000, había introducido un proyecto de ley para crear un DSI. En ese contexto, la Casa Blanca se apresuró a diseñar, en el más estricto secreto, su propia legislación para proponer la creación de tal departamento.

Los avatares del proceso legislativo

La propuesta de la administración Bush llevaba al extremo la vieja aspiración del Ejecutivo a tener el poder exclusivo para reorganizar la rama ejecutiva al contemplar medidas como la posibilidad de que el presidente nombrara a los subsecretarios sin el consentimiento del Senado; la capacidad para reorganizar el departamento unilateralmente; la posibilidad de manejar el presupuesto discrecionalmente y no de acuerdo con las apropiaciones del Congreso, así como la transferencia de otras agencias federales. También se pedía que el nuevo departamento no tuviera que someterse a medidas de fiscalización y control, a las cuales están sujetos los otros departamentos, y que tuviera flexibilidad en cuanto a la contratación de personal.

La legislación fue objeto de cercano escrutinio e intenso debate por parte de los legisladores. La aprobada en la Cámara de Representantes fue la más cercana a la propuesta del presidente, mientras que la del Senado era similar a la propuesta por Liberman, que preservaba las prerrogativas del Congreso. Esa diferencia condujo a un *impasse*, que no se superó hasta pasadas las elecciones legislativas de noviembre de 2002. La administración republicana convirtió esa legislación en objeto de debate electoral. Después de las elecciones, se introdujo un nuevo

proyecto de ley (HR5710), que fue finalmente aprobado. El DSI tiene un presupuesto anual superior a los 40 000 millones de dólares (MDD), más de 180 000 empleados y ha incorporado a 22 agencias gubernamentales que estaban en otras partes de la estructura del gobierno federal.

Estructura del Departamento de Seguridad Interna

Según documentos oficiales del gobierno estadounidense, el DSI tiene tres objetivos fundamentales, a saber: a) prevenir ataques terroristas en territorio estadounidense; b) reducir la vulnerabilidad del país frente al terrorismo, y c) minimizar el daño y lograr la recuperación frente a posibles ataques.⁸

El presidente Bush definió el alcance del nuevo departamento como uno que tendría control sobre “los sistemas de agua y el suministro de comida, la agricultura y el sistema de salud, los servicios de emergencia, la información y las telecomunicaciones, las finanzas y la banca, la energía, el transporte, las industrias químicas y de defensa, los iconos y monumentos nacionales”.

Sin embargo, la organización del DSI no incluía dentro de su estructura ni a la Agencia Central de Inteligencia ni al FBI, lo cual planteó serios cuestionamientos para asegurar que la recolección de los datos de inteligencia se hiciese de manera adecuada a la nueva situación de seguridad.

⁸ Véase la página del U. S. Department of Homeland Security, en <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=12&content=3132&...>

Agencias transferidas a la jurisdicción del Departamento de Seguridad Interna

Oficina para el Aseguramiento de la Infraestructura Crítica (del Departamento de Comercio)	Oficina de Preparación Doméstica
	Servicio Secreto de Estados Unidos
El Centro para la Protección de la Infraestructura Nacional (a excepción de la Sección de Investigaciones y Operaciones Informáticas, que aún queda bajo jurisdicción del FBI)	Centro Federal de Entrenamiento para la Aplicación de la Ley
	Funciones del Secretario de Agricultura relativas a la importación agrícola y a las actividades de inspección de bienes que entren al territorio
Centro Nacional de Simulación y Análisis de Infraestructura	Oficina Nacional de Preparación Doméstica (FBI)
Oficina de Aseguramiento de la Energía (del Departamento de Energía)	Equipo de Apoyo a las Emergencias Domésticas (Departamento de Justicia)
Centro Federal de Respuesta a Incidentes por Computadora (perteneciente a la Administración de Servicios Generales)	Actividades y programas químicos y biológicos de seguridad nacional, pertenecientes al Programa de Investigación y Desarrollo sobre Verificación y no Proliferación (Departamento de Energía)
Agencia Federal para el Manejo de las Emergencias	
<i>I. Guardia Costera</i>	Actividades científicas relacionadas con microbios y patologías, del Programa de Investigación Biológica y Ambiental (Departamento de Energía)
<i>II. Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización</i>	

<i>III. Servicio de Aduanas</i>	Centro Nacional de Análisis de Defensa con Armas Biológicas (Departamento de Defensa)
Administración de la Seguridad del Transporte	Programas y actividades relacionados con el tráfico de armas nucleares comprendidos en el Programa de Detección de la Proliferación del Programa de Investigación y Desarrollo sobre Verificación y no Proliferación (Departamento de Energía)
Servicio Federal Protectivo	
Laboratorio de Medición Ambiental (Departamento de Energía)	
Sistema Integrado de Información sobre Desastres de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica. Será conocida como FIRESTAT.	Programa de Evaluación Nuclear y actividades del Programa para la Evaluación, Detección y Cooperación, del Programa de Cooperación y Protección de Materiales Internacionales (Departamento de Energía)
Sistema de Respuesta Médica Metropolitana (Departamento de Salud y Servicios Humanos)	Programa de Investigación sobre Informática Científica Avanzada y todas las demás actividades del Laboratorio Nacional Lawrence Livermore (Departamento de Energía)
Sistema Nacional de Desastres Médicos (Departamento de Salud y Servicios Humanos)	Oficina de Preparación para Emergencias y la Reserva Estratégica Nacional (Departamento de Salud y Servicios Humanos)
Autoridad para dirigir al Equipo de Respuesta ante Incidentes Nucleares (del Departamento de Energía)	Centro de Enfermedades Animales Plum Island (Departamento de Agricultura)

Fuente: http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/11/reorganization_plan.pdf.

El DSI está dividido en cinco áreas, cuyas funciones son, de acuerdo con el Manual del Gobierno de los Estados Unidos, las siguientes:

1. *Dirección de Seguridad Fronteriza y del Transporte* (Border and Transportation Security Directorate). Es responsable de la seguridad fronteriza, de los 350 puertos de entrada, de la conexión de Estados Unidos con el resto del mundo, así como de hacer cumplir las leyes migratorias.

2. *Dirección de Preparación para enfrentar Emergencias y responder a ellas* (Emergency Preparedness and Response Directorate). Esta dirección se encarga de la respuesta ante catástrofes naturales y ataques terroristas. Una de sus funciones principales tiene que ver con la coordinación con las autoridades locales y estatales, y con quienes responden, en primera instancia, ante las emergencias. También tiene como función elaborar las estrategias para la reconstrucción.

3. *Dirección de Análisis de Información y Protección de la Infraestructura* (Information Analysis and Infrastructure Protection Directorate). Esta dirección pone bajo el mismo techo la capacidad para identificar y evaluar las amenazas presentes y futuras, hacer mapas de las vulnerabilidades internas, emitir alertas y tomar acciones preventivas. Coordina y consolida las líneas de comunicación del gobierno federal.

4. *Dirección de Administración* (Management Directorate). Esta dirección se encarga del presupuesto y el gasto, la contabilidad y las finanzas; la procuración; los recursos humanos; los sistemas de información tecnológica; la infraestructura, la propiedad, el equipo y otros recursos materiales, así como de la identificación y el seguimiento de las medidas de desempeño relacionadas con las responsabilidades del departamento.

5. *Dirección de Ciencia y Tecnología* (Science and Technology Directorate). Esta dirección organiza los amplios recursos científicos y tecnológicos con los que cuenta Estados Unidos

para prevenir o mitigar los efectos de un ataque terrorista. Unifica y coordina la mayor parte de los esfuerzos del gobierno federal para desarrollar una contraofensiva científica y tecnológica, incluyendo la canalización de la energía intelectual y la capacidad de importantes instituciones científicas como los laboratorios nacionales y las instituciones académicas.

Lograr los objetivos mencionados al principio y cubrir las cinco áreas en las que está dividido el DSI supone, como ya hemos dicho, la más grande reorganización del Poder Ejecutivo estadounidense en más de cincuenta años.

Por razones de espacio no se analizarán cada uno de los elementos de la estructura del DSI, pero sí se harán algunos señalamientos a partir de la propuesta de presupuesto que presentó en su momento el secretario Ridge, y que revela con claridad no sólo la jerarquización de los problemas que enfrenta el DSI sino también su complejidad.

El DSI solicitó, para el año fiscal 2005, 40 200 MDD en nuevos recursos, un incremento de 10% por encima del nivel inicial.⁹ A continuación se citan las áreas prioritarias en la solicitud de presupuesto: El mejoramiento de la seguridad en fronteras y puertos, a través de la vigilancia del transporte de carga; el reforzamiento de la tecnología para procesar a los visitantes e inmigrantes; el aumento del uso de la tecnología de sensores para la vigilancia aérea. Los monitores de detección de radiación. La creación de asociaciones comerciales contra el terrorismo, que permitan mejorar la seguridad a lo largo de la cadena alimenticia, desde la producción hasta el desembarco.¹⁰ El incremento del presupuesto de la Guardia Costera en 8%.

⁹ Testimony of Secretary Tom Ridge before the Senate Budget Committee, 25 de febrero de 2004, en <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?content=3232>.

¹⁰ Éste es un tema muy importante para las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, dado el volumen del comercio agrícola que existe entre los dos países.

Respecto a la amenaza biológica, el proyecto “Escudo biológico” contempla la compra de vacunas y medicamentos para integrarlos a una Reserva Estratégica Nacional. También pretende mejorar la biovigilancia, mediante el monitoreo ambiental que diseminará sensores a través de todo el país, cruzando información de fuentes agrícolas y de salud. En ese mismo contexto se ubica el Sistema Médico Nacional de Desastres (National Disaster Medical System).

El análisis de la información integra fuentes diversas, tanto tradicionales como no tradicionales, para evaluar las vulnerabilidades de la infraestructura. Dentro de ese campo se pondrá especial énfasis en la protección de los sistemas cibernéticos.

El presupuesto también incluye el mejoramiento de la seguridad en la aviación por medio del reforzamiento de los guardias que viajan en los aviones; sistemas de detección de explosivos, y la vigilancia de la carga aérea.

El DSI reforzará asimismo las capacidades de respuesta de funcionarios y grupos en los ámbitos local y estatal.

Un tema prioritario en el nuevo esquema de seguridad es el relacionado con la migración, tanto legal como ilegal; de modo que se pide presupuesto para agilizar el procesamiento de las solicitudes de migración así como para aplicar la ley en términos de deportaciones y sanción a las prácticas de fraude.¹¹

Cuestiones de personal

Como hemos visto, el DSI tiene cerca de 180 000 empleados y es precisamente el sistema de pagos basado en el desempeño el que ha causado gran inquietud entre los sindicatos y los miembros del Partido Demócrata. En la redacción final de la Ley se

¹¹ Véase la página de Internet: <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=12&content=3231&...>

dice que “la administración Bush podrá no tomar en cuenta los derechos a la negociación colectiva si en las negociaciones con los sindicatos no se logra un acuerdo y el sistema federal de mediación no puede resolver una disputa”.¹²

El problema del personal no sólo tiene que ver con los derechos laborales, sino con la coexistencia bajo un mismo techo de trabajadores que pertenecen a agencias con historias y culturas laborales muy diversas, que enfrentan el reto de la armonía y la colaboración para lograr el objetivo que persiguen.

Ciencia y tecnología

Puede decirse que la mayoría de las amenazas a la seguridad de Estados Unidos en la era del terrorismo proviene de los desarrollos científicos del siglo XX. Del bioterrorismo a las armas nucleares, pasando por las sustancias químicas y los posibles ataques cibernéticos, el papel de la ciencia es fundamental y, en esa medida, la misma ocupa un lugar central en el diseño del DSI.

Dentro del nuevo departamento existe una subsecretaría de Ciencia y Tecnología. Y un presupuesto cercano a los 1000 MDD para investigación y desarrollo.

Como se señala en el artículo de Daniel Greenberg, “Albert Teich, director de los programas de Ciencia y Política de la Asociación Americana para el Avance de la Ciencia, estima que, desde el principio, el DSI ocupará el octavo lugar entre las agencias gubernamentales que financian la investigación científica”.¹³

¹² Douglas P. Shuit, “New Agency, Huge HR Changes”, en *Workforce* (Costa Mesa, Calif.), vol. 82, núm. 1, enero, 2003, p. 15.

¹³ Daniel Greenberg, “Homeland Security is Good and Bad News for US Science”, en *The Lancet* (Londres), vol. 360, núm. 9350, 21-28 de diciembre, 2002, p. 1.

La Agencia para proyectos de Investigación Avanzada del Departamento de Seguridad Interna (Homeland Security Advanced Research Projects Agency) proporcionará fondos para investigación a universidades y empresas.¹⁴ Por ejemplo, la Universidad de Texas A&M ya cuenta con un centro de investigación dedicado a esos temas. Además, se creó un instituto de investigación independiente, el Homeland Security Institute.

A pesar de que el proyecto original contemplaba atraer programas científicos muy importantes como los de bioterrorismo que se desarrollan en los Institutos Nacionales de Salud (NIH, por sus siglas en inglés), al igual que los Centros para la Prevención y el Control de Enfermedades, y colocarlos bajo la jurisdicción del DSI, los lobbies científicos lograron que haya una consulta con el nuevo departamento, pero que la autoridad última sobre los programas científicos quede donde estaba antes de los ataques.¹⁵

Si bien en esa negociación los científicos lograron resguardar una parte de su independencia, al mismo tiempo existe la preocupación por que aspectos importantes de la investigación científica, relacionados con la lucha antiterrorista, se sometan a restricciones importantes y que la propia información científica sea clasificada.

Efectos del reporte de la Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas en contra de Estados Unidos

El ataque terrorista del 11 de septiembre dio lugar a una serie de investigaciones acerca del estado del aparato de seguridad estadounidense. Particularmente importante fue el reporte de la Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas en contra de

¹⁴ David Malakoff, "New Science Chief wants Ready-Made Technologies", en *Science* (Washington), vol. 300, núm. 5618, 18 de abril, 2003, p. 406.

¹⁵ D. Greenberg, *op. cit.*, p. 2.

Estados Unidos, mejor conocido como Reporte de la Comisión del 11 de Septiembre.

Esa comisión fue establecida por el Congreso estadounidense en 2002, ante la creciente ola de críticas y sospechas respecto a la responsabilidad de los servicios de inteligencia. La Comisión entrevistó a múltiples miembros de las administraciones Clinton y Bush, y dio a conocer su reporte final el 22 de julio de 2004.

Después de un análisis exhaustivo de los antecedentes del ataque y su desarrollo, el documento llega a la conclusión de que existen graves problemas de duplicación, pugnas interburocráticas y falta de coordinación entre las diversas agencias del gobierno, y propone una serie de recomendaciones,¹⁶ entre ellas el fortalecimiento del aparato de inteligencia, lo cual implica establecer un puesto con autoridad sobre la CIA, las agencias de inteligencia, de defensa y la unidad de contraterrorismo del FBI, dándole a un solo individuo un poder sin precedente.

Eso permitiría que la CIA y el espionaje militar pudieran desarrollar sus actividades dentro de Estados Unidos. También se sugiere codificar información biométrica en pasaportes y uniformar los requerimientos de la licencia de manejo en todos los estados. Éstos son pasos para el establecimiento de una carta de identidad nacional y un banco federal centralizado de datos, en el cual será almacenada información personal clave de cada residente en Estados Unidos. Este conjunto de medidas, aunadas a la Ley Patriota y el DSI, tienen graves consecuencias en materia de derechos civiles y salvaguardas constitucionales.¹⁷

¹⁶ Véase Comisión Nacional de Investigación, *11-S. El informe*. Extracto del informe final de los atentados terroristas contra Estados Unidos, México, Buenos Aires, Paidós, 2005.

¹⁷ Para un análisis de las implicaciones de la nueva política, véase David Cole, "Uncle Sam is watching you", en *The New York Review of Books*, vol. 51, núm. 18, 18 de noviembre, 2004.

La seguridad en la segunda administración Bush

Después del triunfo electoral de noviembre de 2004, el presidente Bush decidió cambiar a una parte importante del gabinete de seguridad, aunque mantuvo a Donald Rumsfeld como secretario de defensa y, al frente de la CIA, a Porter J. Goss, quien sustituyó a George Tenet.¹⁸ Condolezza Rice pasó, de ser la consejera de Seguridad, a ocupar la Secretaría de Estado. Además, nominó a Alberto Gonzales como procurador general y cambió al secretario Ridge, al frente del DSI, por el juez Chertoff. Finalmente, designó a John D. Negroponte para el puesto de director de Seguridad.

Con esos nombramientos el presidente Bush le otorga solidez a un gabinete de seguridad conservador e imbricado con la política exterior, como corresponde a la percepción de la administración republicana de que el resultado electoral de 2004 convalidó sus políticas y que la situación de guerra en Iraq y la amenaza terrorista sólo pueden combatirse mediante una política unificada y consistente.

No obstante esa percepción, a la hora de tomar las medidas y hacer las nominaciones se perciben algunas divisiones y fracturas, sobre todo por parte de quienes en el Partido Demócrata, los medios de comunicación, los grupos sociales o la academia no comparten las posiciones de la administración republicana.

La nominación de Gonzales, quien al final fue confirmado, despertó fuertes debates, en particular porque se le asocia con la justificación de la tortura que ha llevado a cabo la administración republicana en Iraq y otras partes.

En cuanto al DSI cabe mencionar que el juez Chertoff había estado en la Corte de Apelaciones del Tercer Circuito y había

¹⁸ Para un análisis de la situación dentro de la CIA véase Thomas Powers, "The Failure", en *ibid.*, vol. 51, núm. 7, 29 de abril, 2004.

fungido también como Procurador General asistente en la División Criminal del Departamento de Justicia. Asimismo había sido socio de la firma de abogados privada Latham y Watkins y, de 1994 a 1996, consejero del Comité Senatorial que buscó acusar al presidente Clinton por el asunto Whitewater.

Se considera que el juez Chertoff tiene las cualidades necesarias para dirigir a una enorme burocracia, y que entiende bien las necesidades de proteger la infraestructura del sector informático y la ciberseguridad.

Por su parte, el nuevo subsecretario del DSI, Michael P. Jackson, había fungido como subsecretario de transporte de 2001 a 2003, durante la primera administración Bush, como vicepresidente de AECOM Technology Corporation y, antes, con la empresa Lockheed. El subsecretario Jackson será el funcionario operativo más importante del DSI. En ese nivel le serán de gran utilidad sus conocimientos sobre el sector del transporte —una de las áreas más vulnerables a un posible ataque terrorista— y su cercanía con el complejo militar industrial.

El 6 de diciembre de 2004 el Congreso aprobó una nueva legislación para poner en práctica algunas de las medidas sugeridas por la Comisión, entre ellas la creación del puesto de Director Nacional de Inteligencia.¹⁹

Sin embargo, la nominación del embajador John D. Negroponte para dirigir esa oficina no ha sido recibida con el mismo grado de aceptación, no sólo porque la creación del puesto de director de Inteligencia supone supervisar a más de quince agencias de inteligencia, entre las que están la CIA y el Pentágono, que verían erosionadas sus prerrogativas y su acceso directo al presidente, sino que el récord del embajador ha sido cuestionado, particularmente por su papel en Honduras. A pesar de las críticas, Negroponte fue confirmado por el pleno del Senado.

¹⁹ Philip Shenon, “Accord reached on Overhauling U. S. Intelligence”, en *The New York Times*, 7 de diciembre de 2004.

Implicaciones

Más allá de las dificultades intrínsecas a una empresa tan ambiciosa como centralizar y coordinar todo el aparato de inteligencia de Estados Unidos, que ya hemos señalado en el trabajo, ahora es importante enfatizar algunas de las preocupaciones a que ha dado lugar la creación de este nuevo departamento en círculos académicos, periodísticos y políticos.

Tal vez la preocupación más extendida en los círculos políticos tiene que ver con las implicaciones que señalábamos en la primera nota a pie de página, es decir que, a partir de la idea de proteger la seguridad del hogar o de la patria, se defina como antipatriota a cualquier individuo u organización, estadounidense o extranjera, que cuestione alguno de los elementos de la política de la administración Bush. Esa preocupación está relacionada con el problema de la violación a los derechos civiles de ciudadanos que, no estando acusados de nada, pueden ser vigilados a través de los sistemas de espionaje telefónico, comunicaciones por Internet, historias de crédito, entre otros aspectos.

Paradójicamente, el sector privado, que podría ganar mucho dinero con la demanda de productos y servicios, también teme que el gobierno pueda ejercer una vigilancia, inédita en la historia, sobre sectores estratégicos como la industria química.

Existe una amplia inquietud respecto a posibles problemas de corrupción, tanto en lo que se refiere a los proyectos de investigación otorgados a universidades y laboratorios como a los contratos con compañías privadas.

Desde el punto de vista administrativo, igualmente se cuestiona si un modelo de “arriba hacia abajo” es el más adecuado para acrecentar la seguridad interna cuando, en caso de un ataque, son los gobiernos y las organizaciones locales y estatales las que, en primera instancia, enfrentan los riesgos.

En el tema de la preparación para hacer frente a emergencias y responder a ellas se ha señalado que la preocupación por la amenaza terrorista podría debilitar el esfuerzo frente a los desastres naturales.

En resumen, los críticos de la política de seguridad de la administración Bush alegan que el orden constitucional está siendo violado y cuestionan que el DSI sea la manera más efectiva de proteger a la sociedad estadounidense de la amenaza terrorista.

México y el DSI

Por ser país fronterizo y socio de Estados Unidos, los cambios organizativos y de prioridades en la política pública de ese país han tenido un impacto importante en las relaciones bilaterales.

Casi inmediatamente después de la puesta en marcha del nuevo departamento, se estableció un mecanismo entre el DSI y el CISEN en México, cuyo objetivo era tener un enfoque bilateral de las cuestiones de seguridad. Para cumplir con ese objetivo, en enero de 2003 se crearon seis grupos para analizar asuntos de salud, energía, agua, telecomunicaciones, agricultura y transporte; evaluar su estado, así como la vulnerabilidad de los mismos.²⁰

Asimismo, en abril de 2003 se estableció la Sociedad Fronteriza México-Estados Unidos (U. S.-Mexico Border Partnership), un acuerdo firmado por los secretarios de Estado y Gobernación, Colin Powell y Santiago Creel, respectivamente, para fomentar la cooperación bilateral fronteriza en materia de seguridad.

²⁰ Véase Joe Pappalardo, "U. S.-Mexico Rapport transformed by Terrorist Threat", en *National Defense* (Arlington), vol. 89, núm. 609, agosto, 2004, p. 64.

No obstante la cooperación fronteriza, la complejidad de la relación bilateral México-Estados Unidos se refleja de muchas maneras en lo que hace a la nueva prioridad de Estados Unidos en materia de seguridad. En ese contexto, el tema migratorio tiene una fuerte prioridad. El hecho de que la Dirección de Seguridad Fronteriza y del Transporte sea la responsable de la seguridad fronteriza y de hacer cumplir las leyes migratorias ha tenido, como consecuencia, que Estados Unidos vea hoy en día el tema migratorio a través del prisma de la seguridad. En ese sentido, el DSI ha implementado dos iniciativas que reflejan las complejidades de ese tema en la relación bilateral. Por una parte, se ha decidido deportar a las personas indocumentadas que sean capturadas en las fronteras con Canadá y México, de manera expedita. Bajo ese programa “cualquiera que sea capturado dentro de los siguientes 14 días de haber entrado a territorio norteamericano ilegalmente y a 100 millas de cualquiera de las fronteras, será detenido y convertido en candidato a la deportación [...] con el objetivo de que el proceso de deportación sea completado en ocho días”.²¹

Sin embargo, los mexicanos no serán sometidos a ese proceso, además de que se aumenta el periodo durante el cual pueden permanecer en Estados Unidos para quienes cuenten con una mica de frontera, de 72 horas a 30 días.

Si bien el hecho de que, por un lado, se excluya a los mexicanos del proceso de deportación rápida y por el otro se aumente el tiempo en que pueden permanecer en Estados Unidos refleja la estrecha interrelación entre ambos países y la complejidad que conlleva la aplicación de medidas basadas exclusivamente en temas de seguridad, no es menos cierto que a partir de ahora las relaciones bilaterales entre los dos países estarán teñi-

²¹ Gary Fields, “Security Programs to speed Action on Illegal Aliens”, en *Wall Street Journal*, Eastern Edition (Nueva York), 11 de agosto de 2004, p. B.3.

das por un tema que ni significa lo mismo, ni tiene la misma jerarquía en la agenda de cada uno.

En ese sentido, el nombramiento del embajador Negroponte para ser el zar de la política de inteligencia puede ser un arma de doble filo para México. Por una parte, el haber sido embajador en nuestro país entre 1989 y 1993 lo convierte en el funcionario de mayor rango de la administración Bush con un conocimiento profundo y directo de nuestro país, lo cual podría significar tener un oído atento en las más altas esferas del gobierno estadounidense. Por la otra, su cercanía con el proyecto del presidente Salinas y el lente de la seguridad podrían teñir y deformar su juicio en un momento político particularmente difícil para México.²²

BIBLIOGRAFÍA

- Bush, George W., "State of the Union", en *Vital Speeches of the Day* (Nueva York), vol. 69, núm. 9, 15 de febrero, 2003, pp. 259-264.
- , "Statement on Signing the Homeland Security Act of 2002", en *Weekly Compilation of Presidential Document* (Washington), 2 de diciembre, 2002.
- Cole, David, "Uncle Sam is watching you", en *The New York Review of Books*, vol. 51, núm. 18, 18 de noviembre, 2004.
- Comisión Nacional de Investigación, *11-S. El informe*. Extracto del informe final de los atentados terroristas contra Estados Unidos, México, Buenos Aires, Paidós, 2005.
- Department of Homeland Security announces FY 2005 Budget in Brief, en <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?content=3133>.

²² Para un análisis de la biografía de Negroponte y de su paso por México, véase Rosalva Ruiz Paniagua, "John D. Negroponte (1989-1993)", en Ana Rosa Suárez Argüello (coord.), *En el nombre del Destino Manifiesto*, México, Instituto Mora/Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998.

- Fields, Gary, "Security Programs to speed Action on Illegal Aliens", en *Wall Street Journal, Eastern Edition* (Nueva York), 11 de agosto de 2004.
- Greenberg, Daniel, "Homeland Security is Good and Bad News for US Science", en *The Lancet* (Londres), vol. 360, núm. 9350, 21-28 de diciembre, 2002.
- Malakoff, David, "New Science Chief wants Ready-Made Technologies", en *Science* (Washington), vol. 300, núm. 5618, 18 de abril, 2003.
- Pappalardo, Joe, "U.S.-Mexico Rapport transformed by Terrorist Threat", en *National Defense* (Arlington), vol. 89, núm. 609, agosto, 2004.
- Powers, Thomas, "The Failure", en *The New York Review of Books*, vol. 51, núm. 7, 29 de abril, 2004.
- Relyea, Harold C., "Organizing for Homeland Security", en *Presidential Studies Quarterly* (Washington), vol. 33, núm. 3, septiembre, 2003, pp. 602-624.
- Ridge, Tom, "Testimony of Secretary Tom Ridge before the Senate Budget Committee", 25 de febrero de 2004, en <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?content=3232>.
- Ruiz Paniagua, Rosalva, "John D. Negroponte (1989-1993)", en Ana Rosa Suárez Argüello (coord.), *En el nombre del Destino Manifiesto*, México, Instituto Mora/Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998.
- Shenon, Philip, "Accord reached on Overhauling U.S. Intelligence", en *The New York Times*, 7 de diciembre de 2004.
- Shuit, Douglas P., "New Agency, Huge HR Changes", en *Workforce* (Costa Mesa, Calif.), vol. 82, núm. 1, enero, 2003, p. 15.
- Sloan, Stephen, "The Case for a Department of Homeland Security", en *The World & I* (Washington), vol. 17, núm. 10, octubre, 2002, pp. 20-25.