



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN DE CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN

Amenazas a la seguridad nacional estadounidense y sus
implicaciones para la comunidad de inteligencia:
Securitización del terrorismo internacional tras el 11S

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

Andrés Cuevas Puigferrat

ASESORA

Mariana Aparicio Ramírez



CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2024

Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM "El marco populista de AMLO: un estudio transversal de la política de la 4T (POPUL4t) Clave: IA302721." Agradezco a la DGAPA la beca recibida.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos y dedicatorias

Dedico el resultado de este trabajo a mi familia, particularmente a mi madre y padre, cuya guía, esfuerzo, cariño, paciencia y empuje fueron la base sobre la que he podido construir mi vida con libertad y pasión. Sé que no siempre ha sido fácil, pero les agradezco inmensamente permitirme ser yo y por el soporte incondicional para todo. Gracias siempre.

Agradezco cándidamente a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por permitirme creer en mí, y por brindarme la oportunidad de hacer comunidad más allá de las aulas y lecturas. Sin duda alguna son parte fundamental de mí por su pasado, presente y futuro.

A la Doctora Mariana Aparicio Ramirez. Marianita, no hay palabras suficientes para agradecer el esfuerzo que invertiste en mí desde el día uno y a lo largo de todos estos años. Muchas gracias por el respaldo, el impulso, la dirección, las oportunidades, y sobre todo la amistad. Esta tesis no hubiera sido posible sin ti.

A mis sinodales, el Doctor Alejandro Chanona Burguete, el Doctor Javier Oliva Posada, el Doctor Jesús Gallegos Olvera, y la Doctora Yadira Gálvez Salvador. Agradezco el tiempo dedicado a esta investigación, dentro y fuera de las aulas. Mi formación estaría incompleta sin sus enseñanzas y perspectivas únicas y diversas como los temas que de ustedes aprendí.

A Santiago. Eres la personificación de una amistad incondicional, con todo lo que ello conlleva. Gracias por ser una calamidad que vale la pena cultivar.

Al Observatorio y al seminario de tesis. Gracias por el acompañamiento, la retroalimentación, las risas, el café y las galletas. Hay un poco de cada una y uno de ustedes en este trabajo.

A Noé, René y Edgar, por siempre ser la pregunta obligada, y no por eso menos interesada de cómo iba con la tesis. Aquí tienen la respuesta. Gracias por siempre hacerse el tiempo y por mantenerse constantes cuando todo cambia.

A Liz, Shelley y Sergio por compartir la pasión del paso por la facultad, y por coincidir en el multifacético estudio de Estados Unidos. Pocas personas pueden volver tan

amenos y cálidos todos y cada uno de los espacios y momentos que compartimos. Gracias por iluminar los momentos más difíciles de este proceso.

A Noe Mendoza Castillo. Te agradezco la fuerza, inspiración y perseverancia que representaste para esta tesis.

A Ana Laura y Cristina por el acompañamiento en el último tramo. Gracias por el último impulso y por aguantarme en el estrés final.

A todas las personas que facilitaron esta investigación.

Índice

Introducción	3
1. Teoría de la seguridad: del entendimiento del conflicto al conflicto de su entendimiento	8
1.1. Introducción	8
1.2. Estudios en seguridad: un desarrollo a su aproximación teórica	10
1.2.1. Realismo(s)	15
1.2.2. Convergencias y divergencias: el paradigma realista	22
1.2.3. Estudios críticos sobre seguridad: crítica y perspectiva ampliada	24
1.2.4. Constructivismo	25
1.3. Conciliación entre realismo y constructivismo	29
1.4. Conclusión	38
2. Hablar de la verdad al poder: seguridad e inteligencia	43
2.1. Introducción	43
2.2. Seguridad nacional de Estados Unidos: una aproximación teórica	45
3.3. Política de seguridad nacional	53
2.4. Estudios en inteligencia	56
2.5. Conclusión	68
3. Terrorismo internacional, de susurro distante a enemigo en casa	71
3.1. Introducción	71
3.2. La National Security Strategy	73
3.3. Estrategias de seguridad nacional hacia el final de la Guerra Fría	75
3.3.1. Administración de Ronald Reagan (1981-1989)	75
3.3.2. Administración de George H. W. Bush (1989-1993)	79
3.4. Estrategias de seguridad nacional en la posguerra fría	86
3.4.1. Administración de Bill Clinton (1993-2001)	87
3.5. Estrategias de seguridad nacional en la era de la guerra contra el terror	98
3.5.1 Administración de George W. Bush (2001-2009)	98
3.6. Conclusión	114
4. Consideraciones finales	120
Bibliografía	127

Introducción

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos marcaron un punto de inflexión en la política internacional y en su estudio. Para las Relaciones Internacionales, estos eventos representaron un cambio dramático en el estudio de las dinámicas de seguridad que hasta entonces habían gozado de relativa estabilidad tras el final de la Guerra Fría y el establecimiento de Estados Unidos como potencia hegemónica como resultado de ésta. De un momento al otro, el terrorismo internacional ocupaba el lugar central y primordial en la agenda de seguridad nacional estadounidense, y por tanto, en la agenda de seguridad internacional. Las decisiones en política interna y exterior llevadas a cabo por el gobierno de George W. Bush moldearon las dinámicas de seguridad para el siglo XXI, no únicamente por las intervenciones en Afganistán e Irak como resultado de la Guerra contra el terror, sino por las implicaciones para el entendimiento mismo de la seguridad y su relación con principios y valores democráticos y liberales. En aras de la preservación de la seguridad se determinó la necesidad de transgredir libertades individuales en una búsqueda global de redes de organizaciones terroristas que no respondían a gobierno alguno, y que no se ubicaban en territorios demarcados por fronteras nacionales. Como consecuencia, el gobierno estadounidense consideró necesaria la reestructuración de su comunidad de inteligencia, obligando incluso a la creación del *Department of Homeland Security* (*DHS* por sus siglas en inglés), con el propósito de evitar que ataques similares volviesen a ocurrir.

Esta secuencia de eventos pone a discusión una serie de cuestionamientos. Primero, el terrorismo internacional no fue un fenómeno *sui generis* o que surgiera específicamente durante los ataques del 11S; su existencia había sido un tema en la agenda internacional desde décadas antes, y no se limitaba a las expresiones del radicalismo islámico llevadas a cabo por Al-Qaeda a principios del siglo XX. La diferencia entonces en el terrorismo internacional hasta antes del 11S radica en la percepción del mismo, así como en la respuesta que los gobiernos del mundo presentaron frente a él. Esto nos lleva al segundo cuestionamiento: si el terrorismo internacional había sido identificado como una amenaza a la paz y seguridad internacionales desde décadas previas al 11S, ¿por qué ahora ocupaba un lugar esencial en la agenda de seguridad

internacional, y más relevante aún, en la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos? Es claro que, para entonces, y a partir del análisis realizado por el gobierno estadounidense a partir de los ataques del 11S, la comunidad de inteligencia formaba parte esencial al respecto de la prevención y respuesta a actos de terrorismo, particularmente al interior de Estados Unidos. No obstante, los ataques del 11S motivaron una fuerte reforma de la estructura de estas, incluso impulsando la creación de una nueva agencia de inteligencia. Si éstas formaban parte esencial de la estructura estatal para hacer frente a actos terroristas, ¿por qué fue hasta después del 11S que se estableció una reforma estructural a las mismas? Es propósito de la presente investigación hacer frente a estos cuestionamientos.

La argumentación a desarrollar en los capítulos siguientes gira en torno a la modificación y creación de agencias de la comunidad de inteligencia a partir de la construcción del terrorismo como una amenaza existencial para la seguridad nacional de Estados Unidos. Esta premisa obliga a desarrollar a profundidad una serie de conceptos, partiendo por el entendimiento de la seguridad nacional, en un principio como concepto general, para posteriormente aterrizarlo al caso de estudio de Estados Unidos. Consecuentemente, es necesario tratar la categorización de amenazas a la seguridad nacional, ahondando en la designación del adjetivo “existencial” como parte de un proceso político al interior del Estado, de forma tal que se tenga por objetivo su priorización por sobre otras amenazas. Posteriormente es necesario establecer un panorama general frente a la inteligencia y su estudio, de forma tal que pueda comprenderse cómo ésta se incorpora en la estructura de la seguridad nacional de Estados Unidos. Por último, debe analizarse el proceso por el cual la percepción del terrorismo internacional como amenaza para la seguridad nacional estadounidense se fue gestando.

De esta manera, la pregunta de investigación establecida en esta tesis es la siguiente: ¿de qué manera la securitización de las amenazas existenciales a la seguridad nacional de Estados Unidos afectan a su comunidad de inteligencia? La hipótesis que responde a esta pregunta plantea que la securitización de amenazas existenciales a la seguridad nacional de Estados Unidos propicia la evolución y/o creación de agencias de inteligencia. Como variable independiente se identifica el proceso de securitización

de amenazas existenciales a la seguridad nacional de Estados Unidos; la variable dependiente entonces son las agencias de la comunidad de inteligencia de Estados Unidos.

Con esta serie de temas y conceptos a desarrollar, el primer capítulo de la presente investigación se dedica a la seguridad y su estudio, central para las Relaciones Internacionales, ahondando en las principales corrientes de pensamiento que originaron estas disciplinas, mismas que fueron privilegiadas como dominantes durante las primeras décadas de su evolución. Este primer capítulo tiene como propósito ahondar en los principios sobre los cuales se comprende no sólo la seguridad, sino las dinámicas entre actores en el entorno internacional en torno a ella. Como consecuencia, este capítulo plantea una discusión conceptual entre las principales escuelas de pensamiento que influyeron en su estudio, a la vez que busca sentar las bases para el entendimiento de la seguridad tras el 11S y evaluar la vigencia de escuelas que encontraron su época dorada durante la Guerra Fría, conflicto que, aunque culminado décadas atrás, mantenía vigentes dinámicas en torno al entendimiento de la inteligencia y la seguridad.

Una vez establecido el marco teórico por el cual se entenderá la seguridad, el segundo capítulo de la presente investigación plantea cómo éste se adecúa al caso particular de Estados Unidos, enfatizando en el entendimiento de actores, postulados y principios centrales para el mismo, a la vez que se presenta el esquema general de las instituciones que influyen en la determinación de su política de seguridad. A este respecto se tratan las dinámicas que determinan el matiz nacional de la seguridad para Estados Unidos, esclareciendo la tenue línea entre política interna y política exterior que conlleva su construcción. El tratamiento de la estructura determinante de la política de seguridad nacional estadounidense obliga a ahondar en la comprensión de la inteligencia como objeto y disciplina de estudios, vertiente tanto de la seguridad como de las RI en su generalidad. Este acercamiento implica dedicar un acápite del segundo capítulo al entendimiento de la inteligencia, para posteriormente tratar su convergencia con la estructura de agencias generadoras e implementadoras de la política de seguridad nacional estadounidense. Simultáneamente, el tratamiento de los actores involucrados en la creación de la ya mencionada política implica detallar el proceso

mismo por el cual se determinan las prioridades, intereses y amenazas que constituyen su columna vertebral. Ante ello se presenta un método analítico basado en los hallazgos del primer capítulo, privilegiando el proceso por el cual temas de la agenda pública son convertidos en temas de seguridad nacional.

La comprensión de conceptos como seguridad e inteligencia, así como la estructura por el cual son tratados políticamente en Estados Unidos permite posteriormente tratar al terrorismo internacional y la reacción del gobierno estadounidense a partir de los ataques del 11S como un estudio de caso que explique el proceso por el cual una amenaza aparentemente nueva en su tratamiento se plantea como central para su política de seguridad nacional. Este es el propósito del tercer y último capítulo de la presente tesis. Para ello es necesario analizar los cambios generales en su percepción, particularmente a través de posicionamientos oficiales relativos a la política de seguridad nacional estadounidense, desde los cambios políticos percibidos desde la Guerra Fría hasta los inmediatos provocados por los ataques del 11S. Es mediante este análisis que puede comprenderse el proceso por el cual el terrorismo internacional es comprendido por las estructuras centrales y primordiales para el gobierno estadounidense, en especial en trono al tratamiento de la seguridad, independientemente del grupo en el poder o el entorno internacional reinante en el momento.

Para este propósito se plantea una metodología de la investigación basada en análisis de marcos, misma que propone la identificación de diagnóstico, pronóstico y marco motivacional de un tema determinado —terrorismo internacional, para propósitos de esta investigación—, permitiendo así señalar puntos de inflexión en la estrategia de seguridad nacional estadounidense y su tratamiento del terrorismo internacional. De esta forma, se tomará la totalidad de las ediciones publicadas de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos por dos motivos; primero, para dimensionar efectivamente la transición a través de diversos cambios políticos, marcados por la Guerra Fría, su final y el 11S; segundo, es a partir de la administración de Ronald Reagan que la publicación de este documento se hace mandatoria, obligando así a cada administración a presentarlo al menos una vez durante su titularidad del poder ejecutivo federal. No obstante, a pesar de ser obligatoriedad, no está estipulada la

periodicidad con la cuál esta debe hacerse. Dicho de otra forma, no es obligatorio actualizar la estrategia de seguridad año con año, en consecuencia, la cantidad de publicaciones por administración varía. Así, en el análisis conducido en esta investigación toma la totalidad de las publicaciones para incluir cualquier variación o diferencia al respecto de la securitización del terrorismo internacional.

Así, con esta división de la investigación planteada se presenta un entendimiento teórico general de la seguridad y la inteligencia, destacando su importancia como objetos y disciplinas de estudios vertientes de las RI, para posteriormente comprenderlas dentro de un entorno y estructura política específica, no aún como caso de estudio, sino sentando particularidades específicas que van delimitando su entendimiento, para, por último, presentar un estudio de caso determinado que permita comprender el funcionamiento de la estructura estatal que da como resultado la creación y modificación de agencias de la comunidad de inteligencia, consecuencias de la política de seguridad nacional a partir de un punto de inflexión en la categorización y entendimiento de una amenaza a la seguridad nacional estadounidense. Las implicaciones de esta investigación van desde la comprensión general de teorías para el estudio de la RI como disciplina ampliada sobre la cual se desarrolla este problema de investigación, tanto para la especificidad de objetos y escuelas de estudio como la seguridad e inteligencia, mismos que, a pesar de ser centrales para el estudio de las RI, su tratamiento como disciplina es aún reciente, y en algunos casos pasado por alto. Asimismo, se plantea como un estudio que ahonda en la estructura política estadounidense, centrándose en los actores y agencias gubernamentales específicos que interactúan para determinar la política de seguridad nacional; de esta forma, este trabajo de investigación presenta la oportunidad de entender una fracción específica de un sistema complejo, enfocándose en partes clave del mismo que dan como resultado una política pública específica. Los métodos aplicados para esta estructura podrían adaptarse para el estudio de otras políticas o Estados, presentándose así como un esquema para el estudio de la creación de políticas públicas a través del análisis de los actores involucrados en ellas. Por último, las técnicas de investigación aplicados para el análisis del tratamiento del terrorismo internacional como tema de política pública elevado al plano de la seguridad nacional se presentan como un proceso evaluativo por

el cual diversos temas de la agenda pública podrían tratarse y convertirse en prioritarios para la seguridad nacional estadounidense o de cualquier otro Estado. El análisis utilizado en la presente investigación se propone también como novedoso para el entendimiento de la seguridad y la inteligencia y plantea una línea de investigación que invita a su aplicación para la evaluación de diversas políticas públicas, o bien, que no se limita al estudio de la seguridad, sin embargo permite comprender su evolución a través de distintas administraciones a la vez que esclarece la importancia y centralidad de diversos aspectos de esta política en particular. Como conclusión a la investigación desarrollada en la presente tesis, se confirma la hipótesis planteada, de modo que se afirma que el proceso de securitización al respecto del terrorismo internacional como una amenaza existencial a la seguridad nacional estadounidense provoca una serie de cambios en la estructura del *establishment* de la seguridad nacional de Estados Unidos, resultando en modificaciones a la estructura de la comunidad de inteligencia de este país, patente en la reestructura de las principales agencias de la misma, así como la creación de nuevos organismos dentro de ella.

1. Teoría de la seguridad: del entendimiento del conflicto al conflicto de su entendimiento

1.1. Introducción

Este primer capítulo tiene por objetivo entablar una serie de conversaciones teóricas entre el realismo y el constructivismo como teorías para el estudio de la seguridad. Para este fin, es relevante detallar el proceso por el cual ambas corrientes de pensamiento se consolidan como teorías de seguridad aparte de entenderse como teorías generales de relaciones internacionales. Con este propósito, el primer apartado del capítulo ahonda en el estudio de la seguridad como uno de los temas principales de Relaciones Internacionales,¹ a la vez que se centra en el proceso por el cual se constituye como una subdisciplina *per se*.

Posteriormente, la descripción de su objeto de estudio y la epistemología alrededor suyo obliga a entrar de lleno en las discusiones en torno a la conceptualización de la seguridad como eje central de la disciplina. Para este propósito se presentan los principales puntos en disputa al respecto del estudio de la seguridad una vez consolidada como una rama de las RI, y que proporcionan entradas diversas para su teorización general. Es en este punto en el que se reflejan los diversos cambios y dinámicas sociopolíticas que adquieren relevancia en cuanto a su transformación como disciplina, nutriendo así las discusiones, tanto como teorías generales de RI, como específicas para el estudio de la seguridad.

El principal objetivo del presente capítulo es sentar las bases teóricas por las cuales la seguridad se constituye como un tema central para las RI, y su posterior evolución como subdisciplina. Para este propósito, se desarrollará la principal corriente sobre la cual se sustentan los estudios en seguridad durante el siglo XX: el realismo. No obstante constituirse como teoría predominante para el estudio de la seguridad, el realismo dista de ser una corriente univocista, sino que presenta diversas ramificaciones. Dichas vertientes surgen de la profundización en aspectos específicos que el realismo como teoría general de RI ofrece a la discusión académica desde la

¹ En adelante "RI."

década de 1930, en los albores del establecimiento de RI como disciplina naciente de la ciencia política. Ante esta circunstancia, es no menos que obligatorio contrastar las principales escuelas del pensamiento realista, no únicamente como una suerte de ejercicio de transformación epistemológica y teórica cuyo eje se centre en ahondar en la contribución que diversos autores hacen al paradigma introducido por los avances teóricos del trabajo Carr y Morgenthau en crítica al liberalismo/idealismo, sino con el objetivo de rescatar aquellos componentes que sirvieron como cimiento y estructura común para todas ellas.

Es a través de esta revisión genealógica de los realismos que en este capítulo se esclarecen los factores que definen a estas diversas corrientes teóricas como realistas, y por la cual es factible señalar una serie de postulados básicos y esenciales que sirvan al propósito de identificación de un paradigma realista general a todas las vertientes así denominadas. Esta suerte de plantilla del paradigma realista permitirá posteriormente señalar puntualmente cuáles de sus factores son incorporados al entendimiento teórico de la seguridad, no únicamente como objeto de estudio general, sino su aplicación directa y específica al caso de estudio de esta investigación, como se desarrolla en los capítulos 2 y 3.

No obstante, esta revisión general del paradigma realista y sus principales vertientes y exponentes estaría incompleta sin contrastarse con las escuelas de pensamiento posteriores. Es importante en esta instancia señalar que si bien el realismo se sostuvo como la principal corriente para el estudio de la seguridad durante la segunda mitad del siglo XX, la culminación de la Guerra Fría permitió abrir su panorama teórico a una multiplicidad de voces y críticas que habían sido mantenidas al margen dada la primacía de esta longeva dinámica en el escenario internacional. De esta forma, estas perspectivas, a pesar de ser contrastantes entre sí, coincidieron en su acercamiento crítico a los límites disciplinares sostenidos hasta el momento, constituyéndose así como estudios críticos en seguridad. De entre ellos, el constructivismo es particularmente relevante para esta investigación dado su entendimiento diverso de las dinámicas y problemáticas susceptibles de estudio a través de la seguridad, y que —como se verá en el desarrollo de este primer capítulo— contempla las estructuras y

procesos por los cuales un determinado tópico es incorporado a los estudios en seguridad.

Posteriormente, y como aportación principal del presente capítulo, se desarrolla la discusión que la aparente diametralidad e irreconciliabilidad presentada por el realismo *vis a vis* el constructivismo. Adelantando a la construcción de este capítulo, se establecerá un marco teórico común a ambas perspectivas, entendiéndolas bajo una dinámica dialéctica y ortogonal que permita aprovechar sus aciertos y esquivar sus limitaciones de forma tal que pueda ahondarse en el objeto de estudio de la presente investigación a través de una mirada complementaria y actual. En consecuencia, es propósito final de este primer capítulo sentar una base teórica vanguardista sólida para un tema de estudio constantemente frecuentado como puede ser la seguridad.

1.2. Estudios en seguridad: un desarrollo a su aproximación teórica

Tanto el concepto mismo de seguridad como su estudio han sido objeto de discusión, en especial en la segunda mitad del siglo XX. En un acercamiento general e introductorio al estudio de la seguridad, Paul D. Williams² contrasta distintas visiones en torno a estos conceptos. Iniciando por el objeto de estudio de esta disciplina, Williams expone la falta de consenso académico al respecto de la definición de seguridad. De igual forma, Alexandra Gheciu y William G. Wohlforth presentan este problema en el capítulo introductorio del *Oxford Handbook of International Security*.³

En esta comparación se encuentran visiones simplistas que consideran que “la seguridad es como la belleza: un término subjetivo y elástico, significando exactamente lo que el sujeto en cuestión diga que significa; ni más ni menos.”⁴ Williams rescata esta frase para dar cuenta de la falta de consenso académico en torno a este “concepto esencialmente impugnado.”⁵ El autor presenta también diferentes perspectivas y

² Paul D. Williams (edit.), *Security Studies: An Introduction*, Londres y Nueva York, Routledge, s/serie, 2008, pp. 576.

³ Alexandra Gheciu y William C. Wohlforth (edits.), *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford, Oxford University Press, s/serie, 2018, p. 24.

⁴ Paul D. Williams, *Security Studies: An Introduction*, *loc. cit.*, p. 1.

“(…) *security is like beauty: a subjective and elastic term, meaning exactly what the subject in question says it means; neither more nor less.*”

⁵ W.B. Gallie, “Essentially contested concepts”, *Proceedings of the Aristotelian Society*, Núm. 56, s/volumen, s/ciudad, s/editorial, s/periodo, 1956, pp. 167-198, citado en *Idem*.

acepciones tratadas por académicos de la disciplina de Relaciones Internacionales, mismas que engloba en una generalidad al respecto de “una definición de seguridad que involucra el alivio de amenazas a valores preciados.”⁶ Si bien esta definición rescata elementos comunes a distintas definiciones y acercamientos a la seguridad, es necesario ahondar en estas últimas de forma tal que se pueda presentar un entendimiento más completo a la seguridad y a su estudio.

En *Security and “Security Studies”: Conceptual Evolution and Historical Transformation*,⁷ Keith Krause y Michael C. Williams recalcan la mencionada falta de consenso académico, no sólo en torno al concepto de seguridad, sino también al respecto de la disciplina conocida como estudios en seguridad; Krause y Williams consideran que ambas son “ambiguas, impugnadas y controvertidas.”⁸ Estas divergencias inherentes a la conceptualización de la seguridad y su estudio obligan en un acercamiento inicial a distinguir las diversas perspectivas entendidas al respecto de este objeto de estudio como a la subdisciplina que lo estudia. De esta manera, es necesario partir de las principales corrientes académicas dedicadas a la seguridad y a su estudio para presentar el marco teórico que se utilizará para el presente proyecto de investigación.

Para comprender este concepto y su estudio, Krause y Williams parten del entendido de la falta de consenso académico para presentar una revisión teórica e histórica de los mismos. Estos autores consideran importante reconocer que el concepto de seguridad tiene sus raíces en la antigüedad, incluso antes de su conceptualización dentro de los estudios políticos, y desde luego en su incorporación a la disciplina de Relaciones Internacionales. Encuentran usos de este concepto desde la obra de Hobbes,⁹ que a su vez es consecuencia de la centralización del poder estatal y el monopolio del legítimo uso de la fuerza. En este punto, surgen los estudios estratégicos como un entendimiento académico del alcance y escala de la guerra y su desarrollo,

⁶ *Idem.*

⁷ Keith Krause y Michael C. Williams, “Security and “Security Studies”: Conceptual Evolution and Historical Transformation”, en: Alexandra Gheciu y William C. Wohlforth (eds.), *The Oxford Handbook of International Security*, *loc. cit.*, pp. 38-55.

⁸ *Ibid.*, p. 15.

⁹ *Ibid.*, p. 16; *Cnfr.* Thomas Hobbes, *Leviathan*, Oxford, Oxford University Press, s/serie, 2009, s/edición,

contemporáneos con el desarrollo de conflictos europeos del siglo XVII, coincidentes también con el establecimiento de la paz westfaliana y el entendimiento moderno del Estado-nación. Los estudios estratégicos se afianzarían, de acuerdo con Krause y Williams, como precursores de las corrientes principales de lo que posteriormente surgiría como estudios en seguridad.

Acercamientos posteriores, tanto conceptuales como teóricos que buscaban explicar las fuerzas que conforman a los Estados-nación, los conflictos entre ellos y la evolución de las políticas mundiales, como aquellos de Mackinder, Mahan, Brzezinski o Spyckman, por mencionar algunos,¹⁰ llevaron también a entendimientos cercanos al darwinismo social y al hegelianismo que ampliaron las perspectivas del desarrollo del estudio de la seguridad.¹¹ Simultáneamente surgieron proyectos de paz a raíz de proyectos liberales, entre los cuales destaca la creación de la Liga de Naciones, como una respuesta a los cambios en el balance de poder generado por la Primera Guerra Mundial, y como una propuesta para una paz sostenida. Para este momento histórico, el entendimiento teórico de la seguridad se solventaba ya bajo el techo de la naciente disciplina de Relaciones Internacionales ofrecida inicialmente como especialidad en la Universidad de Gales Aberystwyth en Reino Unido en 1919, que a su vez se nutría de la perspectiva liberal dominante hasta el momento.

No obstante, el desarrollo de las crisis del periodo entreguerras, así como de la Segunda Guerra Mundial permitió el surgimiento de una nueva disciplina teórica que criticaba los postulados del liberalismo y del sistema internacional creado por él. De esta forma, para la segunda posguerra y el inicio de la Guerra Fría, el realismo se establecería como la perspectiva disciplinar dominante para las Relaciones Internacionales. En consecuencia, la forma en la cual se entendía y estudiaba la seguridad se vio transformada en el mismo tenor, constituyéndose simultáneamente como una subdisciplina de las Relaciones Internacionales.

Así, en un momento inicial en su constitución como disciplina académica, el entendimiento teórico de los estudios en seguridad se origina a partir de los esfuerzos

¹⁰ *Ibid.*, p. 17.

¹¹ *Idem.*

dedicados como parte de la disciplina de Relaciones Internacionales por entender las causas de la Primera y Segunda Guerras Mundiales. Como consecuencia, en esta subdisciplina ha predominado una perspectiva anglo-americana, misma que le ha dotado de diversas etiquetas (Estudios en Seguridad Nacional, para el caso de Estados Unidos, y Estudios Estratégicos, en Gran Bretaña).¹²

Al ser la perspectiva dominante para la explicación de las Relaciones Internacionales durante la Guerra Fría, el realismo percibió una época dorada hasta la década de 1980.¹³ En estos años, diversas voces nutridas de disciplinas distintas a la ciencia política, como la sociología, denunciaron al realismo y a su perspectiva analítica, ya que señalaban no consideraba, entre otros aspectos, las estructuras subestatales, o incluso la relevancia de actores no estatales para las relaciones internacionales. Esta crítica, aunque planteada en la generalidad de la disciplina de RI, también encontró resonancia en diversos elementos de su estudio, entre ellos los estudios sobre seguridad.

Estas voces críticas, que a la postre serían conocidas como estudios críticos sobre seguridad, incorporaron diversas escuelas de pensamiento como teoría de juegos, estudios de paz, teoría crítica, feminismo y sociología política internacional; de entre ellas destaca el constructivismo. Esta perspectiva de estudios se nutre de la sociología y se presenta como una crítica al estatocentrismo y militarismo del realismo, aún como escuela predominante en los estudios sobre seguridad.¹⁴ Si bien el constructivismo tenía en su centro una visión más cercana a la seguridad humana, criticaba también una visión ampliada de los temas sobre seguridad. La crítica hacia el ampliacionismo de la seguridad se presentaba también como un argumento teórico ante los riesgos de que cualquier tema en las agendas nacionales o internacionales pudiese ser considerado como un tema de seguridad.¹⁵

¹² Paul D. Williams (edit.), *Security Studies: An Introduction, loc. cit.*, p. 1.

¹³ *Ibid.*, p. 3.

¹⁴ Matt McDonald, "Constructivism", en: Paul D. Williams (edit.), *Security Studies: An Introduction, loc. cit.*, pp. 59-72.

¹⁵ *Ibid.* p. 61.

A pesar de que la perspectiva constructivista se presentara como una visión contemporánea que respondía a los cambios en la sociedad internacional hacia finales del siglo XX, el realismo se mantuvo como la perspectiva dominante para los estudios en seguridad hasta la década de 1990. No obstante, la academia, tanto en estudios sobre seguridad, como para RI en su generalidad, fue tomada por sorpresa con la desintegración de la Unión Soviética en 1991. La academia realista no se encontraba preparada para explicar en términos teóricos los cambios producidos en el balance de poder internacional para finales de siglo con el marco teórico que había sostenido desde inicios de la Guerra Fría, sin embargo no fue la única teoría incapaz de prever la desintegración de la URSS.

De esta forma, el realismo encontró un punto de inflexión en la forma de la reconfiguración de la estructura de poder internacional y el alzamiento indiscutible de Estados Unidos como hegemón dentro de ella, obligándose a partir de punto muerto para la explicación del mundo en la posguerra Fría. Así, escuelas que hasta entonces no habían encontrado un espacio para la resonancia de su teorización de la seguridad, como es el caso de los estudios críticos sobre seguridad, con particular atención al constructivismo, surgieron de los vacíos teóricos del realismo ante la desintegración de la URSS para la explicación del panorama internacional. El breve periodo de paz percibido en la década de 1990, así como de los temas puestos sobre las diversas agendas internacionales durante estos mismos años, permitieron que estas teorías críticas hicieran eco frente al replanteamiento que el realismo tuvo que hacer de sí debido a la incapacidad que su estatocentrismo y militarismo inherentes tenían para la explicación teórica de la pos-Guerra Fría. No sería hasta inicios del nuevo milenio en que el terrorismo como nuevo punto de inflexión histórico permitiría que el realismo encontrara de nuevo tierra fértil para desarrollarse con la fuerza que había tenido en décadas previas.¹⁶

Como se adelantó en párrafos arriba, el dominio teórico del realismo en las postrimerías del nuevo orden mundial y el inicio de la Guerra Fría marcó el primer acercamiento disciplinar a la seguridad, constituyéndose así como la base fundamental

¹⁶ Colin Elman, "Realism", en: Paul D. Williams (edit.), *Security Studies: An Introduction*, loc. cit., pp. 15-28.

para la constitución de la academización en este objeto de estudio. De esta forma, es necesario partir de la explicación del paradigma realista y sus divergentes teorías para así exponer el inicio de los estudios en seguridad como disciplina; este será el propósito del apartado siguiente.

Posteriormente, y en el mismo tenor, se presentarán los postulados teóricos del constructivismo, así como su debate con el realismo. Este tercer apartado tiene como propósito explicar la relevancia de la teoría constructivista para los estudios sobre seguridad dados los cambios en el escenario internacional una vez concluída la Guerra Fría. El contraste con los postulados del realismo permitirá verter luces sobre los distintos matices en la comprensión del concepto de seguridad y su estudio de cara al nuevo milenio.

Por último, se presentará una visión conciliatoria entre el realismo y el constructivismo, relevante para la presente investigación, y permisible dado el nuevo punto de inflexión que representó el surgimiento del terrorismo internacional como punto central en la agenda mundial tras los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Para ello se retomarán los argumentos sostenidos por el constructivismo en respuesta al realismo, a la vez que se presentarán puntos de concordancia entre ambos postulados teóricos que permiten un análisis del escenario internacional tras el 11S, especialmente para el actuar estadounidense.

1.2.1. Realismo(s)

El paradigma realista surge de los postulados sentados por las obras de Hans J. Morgenthau¹⁷ y Edward H. Carr¹⁸, que a su vez se presentan como una respuesta teórica directa al liberalismo tras los resultados de la Segunda Guerra Mundial. Carr, hacia inicios de este conflicto internacional en 1939, denunció en *The Twenty Years' Crisis* los errores del liberalismo y el fallo de la Sociedad de Naciones, mientras que Morgenthau, sobre la misma línea, agrega a su análisis los efectos inmediatos de la

¹⁷ Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Knopf, s/serie, 1948.

¹⁸ Edward Hallett Carr, *The Twenty Years Crisis, 1919-1939: an Introduction to the Study of International Relations*, Londres, Macmillan, s/serie, 1939.

Segunda Guerra Mundial en *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*.

Este primer realismo, posteriormente entendido como realismo clásico,¹⁹ tenía como principal propósito “[...] servir como crítica y contrapunto a las ideas liberales del periodo, que los realistas consideraban que sobreestimaban la viabilidad de suprimir la agresión internacional y la guerra a través del derecho, instituciones y apelaciones a un interés común en la paz.”²⁰ A partir de la crítica al liberalismo, el realismo clásico se presenta como una nueva teoría cuyos principales aportes se basan en la concentración de poder de los Estados y la lucha que esta genera.²¹ Simultáneamente, la teoría realista sostiene que el comportamiento de los Estados en el entorno internacional está dirigido por sus intereses nacionales.

Estos son determinados intrínsecamente por el conjunto de valores y fundamentos ontológicos, filosóficos, legales y morales que pueden variar para cada Estado. No obstante, los intereses que la teoría realista considera son comunes para todos los Estados en el sistema internacional son la garantía de su supervivencia o preservación, y la concentración de poder. Consecuentemente, es esperable que los intereses de dos o más Estados puedan verse en conflicto por la esencia de la concentración de poder, lo cual a su vez puede poner en riesgo la supervivencia de alguno o la totalidad de estos Estados.

Como es ya apreciable, la teoría realista está basada en una concepción hobbesiana de la naturaleza humana. Por ello, la visión del realismo clásico del entorno internacional es anárquica. Esta concepción se entiende a partir de la consideración del Estado-nación como principal actor de las relaciones internacionales. Al ser un ente soberano, el Estado no reconoce autoridades supranacionales, es decir, por encima de la autoridad del Estado. Esto provoca en consecuencia que, al encontrarse en un

¹⁹ Adam Quinn, “Realisms”, en: Alexandra Gheciu y William C. Wohlforth (eds.), *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford, Oxford University Press, s/serie, 2018, , pp. 105-122.

²⁰ *Ibid.* p.106.

Traducción propia; texto original: “[...] serve as critique and counterpoint to liberal ideas of the period, which realists thought overestimated the viability of suppressing international aggression and war through law, institutions, and appeals to a common interest in peace.”

²¹ Colin Elman, “Realism”, *loc. cit.*

conflicto de intereses entre dos o más Estados, no hay autoridad alguna que pueda regularlo o mediarlo. De esta forma, los Estados dependen de sí mismos para la solución de sus conflictos. Esta última premisa es considerada como el principio de autoayuda.²²A razón de este principio, la teoría realista estipula que para la resolución de conflictos los Estados pueden valerse del uso de la fuerza como herramienta legítima, incluyendo y enfatizando el uso de la fuerza militar. Esta consideración es central para el entendimiento realista de las relaciones internacionales en tanto concentran y permiten centrarse en el militarismo en las interacciones que los Estados mantienen en un entorno internacional y que en esencia responde de forma teórica a los cambios traídos por los conflictos bélicos del siglo XX. Así, con la conclusión de la Segunda Guerra Mundial y el advenimiento de la Guerra Fría, el realismo se posicionó como la teoría predilecta para la explicación del entorno internacional.

Los principios de estatocentrismo, anarquismo, soberanía, autoayuda, así como del militarismo inherente al realismo como herramienta para la resolución de conflictos de intereses solventó el punto de partida para el estudio de la seguridad como subdisciplina de las RI. Al centrarse en la seguridad como objeto de estudio, los principios ya señalados sobre la teoría realista se ven reflejados en el entendimiento y definición de este concepto. En consecuencia, la seguridad para el realismo es comprendida desde un marco estatocéntrico y militarista dentro de un entorno internacional anárquico. Por ello, el objeto referente para la seguridad dentro de la teoría realista será el Estado y sus intereses nacionales, y entenderá que sus intereses principales serán la garantía a su supervivencia, y el aumento de su poder nacional. También considera que, para resolver conflictos en torno a sus intereses, el Estado se valdrá del uso de la fuerza militar.

Partiendo de los postulados sentados por el realismo clásico, diversos pensadores desarrollaron a profundidad en aspectos específicos presentados por esta teoría. De acuerdo con Adam Quinn,²³ la primera vertiente de los postulados del realismo clásico es el neorealismo, o realismo estructural. Esta categoría del realismo surge a partir de

²² *self-help*.

²³ Adam Quinn, "Realisms", *loc. cit.*, pp. 83-84.

la obra de Kenneth Waltz *Theory of International Politics*;²⁴ en ella crítica al realismo clásico de Morgenthau, al que señala de “buscar e identificar leyes universales de comportamiento para los Estados o los individuos a través de la construcción de abajo hacia arriba a partir de la catalogación de eventos registrados,”²⁵ es decir, a partir de evidencia empírica.

En contrapropuesta, Waltz presenta una teoría sistémica, en la cual el comportamiento de los Estados e individuos que lleve al mismo resultado (conflicto), se presenta de forma consistente, no obstante las particularidades específicas de los Estados y/o estadistas.²⁶ En consecuencia, la propuesta analítica de Waltz partía de la naturaleza anárquica del sistema internacional, bajo el mismo principio de concentración de poder argumentado por Morgenthau, para sostener que los Estados buscarían mantener un balance de poder en aras de la preservación de su existencia. Así, argumenta Waltz, los Estados tienen un “incentivo para lograr un balance en contra de concentraciones de poder que de otra forma y al final los dominarían.”²⁷

De esta forma, Waltz presenta el neorrealismo, o realismo estructural como la primera vertiente del realismo, basándose en los mismos principios de soberanía, anarquía, concentración de poder, militarismo y estatocentrismo. El matiz principal del marco teórico de Waltz es la acción estatal provocada sistémicamente por la concentración de poder, ante la cual la selección de un escenario subóptimo (es decir, la conformación de alianzas entre diversos Estados en contra del aumento de poder de un tercer Estado que ponga en riesgo su existencia) sobre el aumento en el poder nacional que indica el realismo clásico de Morgenthau.

En desarrollos posteriores a los realizados por Waltz, las escuelas vertientes del realismo pueden identificarse, de acuerdo con Adam Quinn, en tres principales categorías:

²⁴ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Long Grove, Waveland Press, s/serie, 2010.

²⁵ Adam Quinn, “Realisms”, *loc. cit.*, pp. 106.

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Idem.*

1. Realismo estructural: el realismo estructural, como se ahondó en párrafos previos, obedece al complemento que Waltz presenta a los postulados del realismo clásico, añadiendo la respuesta que la estructura del escenario internacional anárquico provoca ante el aumento de poder de un Estado en detrimento de otros.
2. Realismo neoclásico: esta variante parte de los postulados del realismo estructural, centrándose en las divergencias del comportamiento de un Estado dado frente a los incentivos sistémicos, buscando reglas para dicho comportamiento.
3. Realismo clásico reeditado:²⁸ al igual que el realismo neoclásico, busca explicar el comportamiento de los Estados a un nivel infra-internacional basándose en los postulados metodológicos y normativos del realismo clásico.²⁹

En desarrollo de estas categorías —salvo realismo estructural, que fue tratado en párrafos previos en la explicación de la obra y teoría de Waltz—, el realismo neoclásico analiza la influencia de la política interna y sus preferencias en el comportamiento de los Estados en el escenario internacional. Así, en respuesta a una visión reduccionista del neorrealismo, el realismo neoclásico considera la “estructura, instituciones, ideología y ambiciones internas,”³⁰ junto con la relación entre la disposición de recursos y poder³¹ como definitorias para las limitaciones estructurales y el comportamiento de los Estados en consecuencia.

Schweller, uno de los principales exponentes del realismo neoclásico, plantea que los Estados, en consonancia con el neorrealismo waltziano, entrarán en un balance de poder ante la concentración del mismo de un tercero. No obstante, en contrapartida, el autor encuentra empíricamente que, al considerar los factores internos, los Estados pueden “sub-balancear” ante la concentración de poder de un tercero. Schweller argumenta que el sub-balance se explica con la fragmentación y diversidad de las élites

²⁸ Traducción del término “*redux*”, *Ibid.*, p. 107.

²⁹ *Idem.*

³⁰ Karen Rasler y William R. Thompson, “Malign autocracies and major power warfare: evil, tragedy, and International Relations theory”, *Security Studies*, Núm. 10, Vol. 3, s/ciudad, s/editorial, s/periodo, 2001, pp. 46-79; citado en: Colin Elman, “Realism”, *loc. cit.*, p. 25.

³¹ Colin Elman, “Realism”, *loc. cit.*, p. 26.

y grupos sociales; para ello presenta un modelo de cuatro variables considerando consenso y cohesión de la élite, la cohesión social, y la vulnerabilidad del régimen.

Recapitulando, el neorrealismo parte del planteamiento teórico estatocéntrico, anárquico y de acumulación de poder del realismo clásico, y de la respuesta condicionada que el entorno internacional produce en los Estados ante la concentración de poder propuesta por el neorrealismo. A ello ahonda en las consideraciones internas de los Estados que producen en respuesta modificaciones a su política exterior, por tanto, en su comportamiento en el entorno internacional.

Estas escuelas también se complementan con la clasificación de Colin Elman. Este autor desarrolla escuelas vertientes del neorrealismo, o realismo estructural de Waltz haciendo un matiz en el carácter ofensivo o defensivo de la estructura del sistema internacional.³² De acuerdo con Elman, el realismo estructural defensivo “sugiere que los Estados buscan su seguridad en un sistema internacional anárquico —la principal amenaza a su bienestar proviene de otros Estados.”³³ Basado en un principio de racionalidad, es decir, que considera que las decisiones que guían las acciones de los Estados son racionales, el realismo estructural defensivo considera que la estructura anárquica, así como las circunstancias en ella presentadas, favorecen generalmente la defensa en favor del *statu quo*. El principal exponente del realismo estructural defensivo es Stephen Walt y su teoría del “balance de amenazas.”³⁴

En contraste, la obra de John Mearsheimer “*The Tragedy of Great Power Politics*” es la principal exponente para el realismo estructural ofensivo. Esta vertiente del neorrealismo considera el principio de concentración de poder del realismo como necesario para contrarrestar la acumulación de poder de un tercero; a pesar de basarse en el mismo principio que el realismo estructural defensivo, el realismo estructural ofensivo se centra en las capacidades relativas de los Estados para la garantía de su seguridad, pero considerando las limitantes geográficas, acercando el análisis de Mearsheimer a una visión afín a la geopolítica, para introducir el término de

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, p. 20.

³⁴ *Ibid.*, p. 21.

“hegemón regional.”³⁵ Este concepto contempla la concentración de poder en regiones geográficas continentales antes que globales, favoreciendo el mantenimiento del *statu quo* en la distribución de capacidades estatales.

Mearsheimer considera que los Estados actuarán bajo un principio de maximización del poder, similar a un principio de racionalidad, en consonancia con lo propuesto por Waltz. Bajo esta misma lógica, los Estados buscarán enfrentar en alianzas la acumulación de poder de un tercero, en un acercamiento similar al realismo estructural defensivo. No obstante, la maximización de poder determinará las alianzas en contra de la acumulación ya mencionadas, así como el comportamiento de los Estados, de forma tal que Mearsheimer no considera que los Estados son “agresores inconscientes tan empeñados en ganar poder que se lanzarán a perder guerras o perseguir victorias pírricas.”³⁶

Como es perceptible, la teoría de Mearsheimer que sustenta el realismo estructural ofensivo también se ubica dentro de la lógica de grandes poderes, pero es a su vez dependiente de la estructura del sistema internacional. Así, de acuerdo con el realismo estructural de Waltz, el desarrollo de Mearsheimer se mantiene dentro de su entendimiento anárquico y de la concentración de poder, mismos que determinan el comportamiento de los Estados.

Una categoría adicional considerada por Elman es el realismo de auge y caída.³⁷ Esta vertiente del realismo considera que el sistema internacional es determinado por las acciones e intereses del Estado dominante. Este argumento, de acuerdo con Elman, sustenta que los Estados surgen a un polo de poder para después caer de él, alterando las políticas exteriores de los demás Estados en el entorno internacional. La teoría del realismo de auge y caída está sustentada en un comportamiento guiado por la acción racional, de forma tal que los Estados buscarán ascender al polo de poder y mantener esa posición hegemónica, considerando también, de acuerdo con Elman, la necesidad

³⁵ *Ibid.*, p. 22.

³⁶ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, W.W. Norton, s/serie, 2001, pp.37-40, citado en: *Ibid.*, p. 23.

³⁷ El término usado por Elman en inglés es “rise and fall realism.” *Ibid.*, p. 24.

de tomar acciones preventivas en aras de la manutención de su liderazgo, o bien, del ascenso al mismo.

El realismo de auge y caída surge a partir de “*War and Change in World Politics*,” obra de Robert Gilpin.³⁸ Este autor sustenta que el comportamiento de los Estados se presenta históricamente en patrones cíclicos en búsqueda de la concentración de poder en un escenario anárquico. Estos movimientos y cambios en polos de poder producen conflictos entre los Estados involucrados en ellos, entendido también dentro de un marco de racionalidad que permite calcular sus beneficios y costos, produciendo o renovando liderazgos.

Posteriores desarrollos dentro del mismo marco conceptual sentado por Gilpin consideran el desarrollo tecnológico para delimitar los procesos de cambio en polos de poder. Autores como A.F.K. Organiski³⁹ centran su análisis en el crecimiento producido por la industrialización, presentando así etapas de desarrollo de poder a partir de la industrialización de los Estados, teniendo como resultado el aumento en su poder nacional, llevando a la posibilidad de cambio en el polo de poder.

1.2.2. Convergencias y divergencias: el paradigma realista

Partiendo del tratamiento presentado hasta ahora sobre las diferentes escuelas realistas, es necesario en este punto contrastar sus principales divergencias y, más importante aún, coincidencias. Si bien hay distintas vertientes que consideran que los Estados actuarán bajo un principio de racionalidad —ya sea como actor unificado, o como resultado de las presiones sistémicas—, hay escuelas que no contemplan la acción estatal como completamente racional; en contraposición, presentan que dichas acciones son resultado del proceso, ya interno ya exterior, de negociación política. En consecuencia, hay ramas del realismo que no consideran el factor de racionalidad como definitorio para la teoría realista.

En el mismo tenor, autores como Waltz, Mearsheimer y Walt, consideran que el entorno anárquico sentado como base del entendimiento internacional del realismo condiciona

³⁸ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1981.

³⁹ A.F.K. Organiski, *World Politics*, Nueva York, Knopf, 1968.

el comportamiento de los Estados. Su influencia se percibe en tres vertientes, ya sea en búsqueda de la maximización de poder total o relativo, o del mantenimiento del *statu quo*. Sus expresiones estructurales pueden ser mediante acciones unilaterales o en alianzas, con una perspectiva, ya defensiva —es decir, temiendo el aumento de poder de un Estado que represente una amenaza para su existencia—, ya ofensiva —en este caso considera necesaria la concentración de poder, regional o global, para contrarrestar el crecimiento de poder de un tercer Estado. De nuevo, las respuestas o condicionantes sistémicas al comportamiento estatal no son comunes entre las escuelas realistas.

No obstante estas diferencias, todas las escuelas realistas parten de un entendimiento estatocéntrico —es decir, que considera que el Estado es el principal actor de las relaciones internacionales—, desarrollado dentro de un entorno anárquico resultado de la soberanía estatal. En él, los Estados estarán guiados por intereses —priorizando la maximización de su poder nacional y su supervivencia—, mismos que pueden verse amenazados por otros Estados, provocando así conflictos entre ellos. En este contexto, el principio de soberanía y el entorno anárquico resultante de él provocan una carencia de autoridades supraestatales que puedan mediar de ellos, resultando en el principio de autoayuda en el cual un Estado dependerá únicamente de sí mismo para su resolución. Consecuentemente, el uso de la fuerza, particularmente militar, será concebida como una herramienta válida para la solución de controversias entre Estados. Esta serie de principios comunes en las vertientes del realismo son considerados como el cuerpo del paradigma realista.

En las primeras décadas de vida de los estudios sobre seguridad, el paradigma realista fue la teoría disciplinar dominante, en especial como resultado de las dinámicas globales propias de la Guerra Fría y el enfrentamiento de superpotencias. Como consecuencia, la seguridad fue entendida teóricamente dentro de los márgenes de un sistema internacional anárquico, contemplando como su principal objeto al Estado y sus intereses, y considerando como herramienta válida para la resolución de sus conflictos el uso primordial del poder militar. Esta perspectiva encontró respuesta, como se mencionaba en párrafos arriba, en los estudios críticos sobre seguridad,

particularmente desde el constructivismo. Esta corriente teórica será objeto de desarrollo del siguiente apartado.

1.2.3. Estudios críticos sobre seguridad: crítica y perspectiva ampliada

A raíz del dominio teórico del paradigma realista en los estudios en seguridad, diferentes disciplinas criticaron los principios del realismo desde distintas latitudes. Estas críticas realizadas a partir de la década de 1970 surgieron a partir del estatocentrismo y militarismo realista;⁴⁰ estas coincidencias entre diferentes perspectivas y consideración fue englobada en lo que a principios del siglo XXI se concibió como estudios críticos sobre seguridad, sin embargo es necesario aclarar que las escuelas que forman parte de esta categoría no se asumen a sí mismas como estudios críticos sobre seguridad.

No obstante su nomenclatura, sus críticas al entendimiento realista de la seguridad, mismo que consideraron un tratamiento tradicional a dicho objeto de estudio, fue el común denominador, a pesar de centrarse en distintos elementos al respecto de los postulados del realismo. Al considerar que el paradigma realista es limitado, estos acercamientos teóricos presentan una perspectiva ampliada a la seguridad, partiendo de una lógica multidisciplinar que incorpora escuelas vertientes de la sociología y la ciencia política, contemplando problemáticas fuera del limitado marco estatista y militarista del realismo.

Como consecuencia, distintos temas que anteriormente no habían entrado como tópicos de seguridad —tanto por considerar temas y conflictos no militares, como actores no estatales, o bien, en crítica a la acción racional, así como dinámicas sociales distintas al entendimiento estatal, como las perspectivas decoloniales o feministas—, encontraron resonancia dentro de estas teorías. Así, los estudios en seguridad presentaron nuevas y diferentes escuelas de pensamiento, cada una centrada o dirigida al análisis de problemáticas específicas dentro de las dinámicas de la seguridad.

⁴⁰ Chris Hendershot y David Mutimer), “Critical Security Studies”, en: Alexandra Gheciu y William C. Wohlforth (edits.), *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford, Oxford University Press, s/serie, 2018, p. 92.

Una de las escuelas que contribuyeron a esta discusión teórica fue el constructivismo. Esta teoría vertiente de la sociología surge de la crítica de la construcción misma del significado del concepto de seguridad en torno al institucionalismo que señala como inherente dentro de la teoría realista. Este apartado presenta los principales postulados de este acercamiento teórico.

1.2.4. Constructivismo

Si bien esta teoría surge como crítica a la corriente realista dominante en estudios en seguridad durante el desarrollo de la Guerra Fría, no encuentra resonancia relevante hasta su final.⁴¹ El fallo del realismo para predecir y prever la desintegración de la Unión Soviética y las consecuencias que esta tuvo para las dinámicas internacionales dependientes del balance bipolar tras la Segunda Guerra Mundial produjo un punto de partida común para las diferentes perspectivas centradas en la seguridad. Así, la contienda al paradigma realista dadas las modificaciones en el sistema internacional permitió poner sobre la mesa a la teoría constructivista.

En este tenor, el constructivismo reclamó su lugar dentro de los estudios en seguridad cuestionando los conceptos fundamentales de anarquía, soberanía e intereses estatales inherentes al paradigma realista.⁴² En contrapropuesta, esta teoría presentó que dichos conceptos son construidos socialmente, por tanto ameritan una explicación que dé cuenta de los efectos polimorfos que produce.⁴³ No obstante, esta contrapropuesta teórica presenta también una alternativa al entendimiento de la seguridad que conlleva cambios, no sólo para la disciplina de estudios sobre seguridad, sino para las RI en su totalidad.

A diferencia de corrientes teóricas previas, el constructivismo parte de la preocupación por conceptualizar la relación entre agentes y estructuras.⁴⁴ De esta forma, busca ahondar en la construcción social del mundo enfocándose en la conciencia humana y su papel en la vida internacional. En consecuencia, el constructivismo privilegia el

⁴¹ Michael Barnett, "Constructivism", en: Alexandra Gheciu y William C. Wohlforth (edits.), *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford, Oxford University Press, s/serie, 2018, p. 123.

⁴² *Ibid.*, p. 124.

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ *Ibid.*, p. 125.

entendimiento de las ideas y su papel en la política mundial;⁴⁵ por consiguiente, esta teoría se concentra en la construcción social de la realidad a partir del conocimiento, que se ve reflejada en el uso de símbolos, así como en su significado y categorización.⁴⁶

Los sistemas de clasificación y categorización, argumenta el constructivismo, proveen categorías de significado. Así, es necesario recuperar los significados que otorgan diversos actores, tanto a sus prácticas, como a los objetos que construyen. De esta forma, parte del análisis de la lucha por la aceptación colectiva y hegemónica de diversos significados.⁴⁷ Surgiendo de este entendido teórico, el concepto de seguridad no es una excepción; son los actores quienes nutren de contenido al concepto antes que la presentación misma del concepto en una suerte de estado natural.

La estructura subyacente de la soberanía —de acuerdo con la teoría constructivista— define a los Estados y a los actores no estatales. De la misma forma, las estructuras moldean identidades e intereses, por tanto esto “apunta a la importancia de la identidad y la construcción social de intereses.”⁴⁸ En palabras de Barnett, “[t]odos los Estados pueden tener un interés en la seguridad, pero sus entendimientos de qué significa seguridad y cuál es la mejor forma de lograrla pueden estar ligadas a la identidad.”⁴⁹ En el mismo tenor, los actores, argumenta este autor, “frecuentemente intentan alterar las normas y sus significados que subsecuentemente guían y constituyen identidades e intereses estatales.”⁵⁰

La obra *Security: A New Framework For Analysis* de Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde se presenta como el marco de referencia predilecto para el tratamiento de la seguridad desde la perspectiva constructivista. Si bien no es la única obra que parte de esta teoría, el principal mérito que la destaca de otros trabajos hechos al respecto de la seguridad desde el constructivismo —y que es nodal para la presente investigación— es una definición puntual al concepto de seguridad, mismo que, como ya fue

⁴⁵ *Ibid.*, p. 126.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 126-127.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 128.

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Ibid.*, p. 130.

desarrollado en apartados arriba, ha sido uno de los puntos más discutidos en esta subdisciplina.

Buzan, Wæver y de Wilde parten de la crítica al paradigma realista dominante en la disciplina, misma que por sus bases estatistas y militaristas definen como perspectiva tradicional de la seguridad. Como consecuencia de los cambios internacionales producidos a raíz del final de la Guerra Fría, la teoría constructivista para la seguridad seguida por Buzan *et al.* propone una perspectiva ampliada de la seguridad a partir del concepto de securitización. Antes de entrar de lleno a este concepto, que es esencial para el marco conceptual de estos autores, es necesario ahondar en su entendimiento del concepto mismo de seguridad.

Si bien el realismo considera que la seguridad es definida a partir del Estado y sus intereses, incluida su supervivencia, la teoría constructivista de Buzan *et al.* identifica que el elemento definitorio de la seguridad es la garantía de dicha supervivencia. No obstante, en la lógica de la construcción social de dicho concepto es criticable el marco estatal al cual lo limita el realismo. Por ello, Buzan *et al.*, en un marco más amplio, argumentan que

La respuesta a qué hace algo un tema de seguridad internacional [...] es cuando un asunto se presenta como planteando una amenaza existencial a un objeto referente designado (tradicionalmente, pero no necesariamente, el Estado, incorporando al gobierno, territorio, y sociedad).⁵¹

Así, el entendimiento de la seguridad de Buzan *et al.* se basa en las amenazas existenciales a diferentes objetos sujetos de seguridad. Nótese en esta definición la crítica directa a la perspectiva tradicional, en especial al estatismo inherente a la teoría realista. Subsecuentemente, Buzan *et al.* argumentan que

La naturaleza especial de las amenazas a la seguridad justifica el uso de medidas extraordinarias para manejarlas. La invocación de la seguridad ha sido la clave para legitimar el uso de la fuerza, pero más generalmente ha abierto el camino para que el Estado movilice, o tome poderes especiales, para manejar amenazas existenciales.⁵²

⁵¹ Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde, *Security: A New Framework For Analysis*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, s/serie, 1998, p. 21.

⁵² *Idem.*

En esta consonancia, la definición de estos autores contempla, no sólo la noción de amenazas que ponen en riesgo la existencia de un “objeto referente designado,” sino el uso de la fuerza como respuesta legítima para garantizar su supervivencia. Con relación al de amenaza existencial, central para la teoría de seguridad de Buzan *et al.*, argumentan que “sólo puede ser entendida en relación al carácter particular del objeto referente en cuestión.”⁵³

A partir de estas consideraciones, Buzan *et al.* critican la respuesta militarista que los estudios tradicionales en seguridad tienen ante amenazas existenciales, en este caso teniendo al Estado como objeto referente designado. En contrapartida, estos autores consideran que distintos sectores —como el político, el económico, el societal o el ambiental—, al tener diferentes objetos referentes designados optarán por diferentes respuestas fuera de la militar.⁵⁴ De esta manera, este desarrollo teórico constructivista aboga por que la seguridad puede contemplar diferentes objetos referentes que no sean el Estado, y respuestas distintas al militarismo privilegiado por el realismo.

Esto produce en consecuencia dos argumentos a considerar. Primero, en desarrollo a la perspectiva teórica constructivista, la obra de Buzan *et al.* concentran en un momento inicial la atención en el objeto referente de la seguridad, que a diferencia del realismo, como se desarrolló en párrafos arriba, puede ser diferente al Estado. Esta respuesta al estatismo realista contempla también la construcción del concepto de seguridad como ya se planteó en la sección 1.2.1, centrándose en el significado que se asigna al objeto a considerar dentro de la seguridad. En palabras de Buzan, Wæver y de Wilde:

[...] el significado de un concepto yace en su uso y no es algo que podamos definir analíticamente o filosóficamente acorde a qué sería lo “mejor.” El significado yace no en qué la gente piense conscientemente que signifique el concepto sino en cómo lo usan implícitamente en algunas formas y no otras.⁵⁵

Segundo, el análisis de las respuestas y de los objetos referentes a la seguridad, argumentan Buzan *et al.* depende de la construcción discursiva que les dota de

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 21-23.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 24.

significado. Esto implica, como desarrollan posteriormente, un proceso de securitización. Entendida como la presentación de un asunto político como amenaza existencial, por tanto, sujeto de requerimiento de medidas emergentes que justifiquen acciones fuera de los márgenes normales del procedimiento político, la securitización responde a la conceptualización de la seguridad como proceso de construcción social.⁵⁶

El concepto de securitización que los autores desarrollan a partir de la construcción de temas referentes de/para la seguridad contempla la argumentación en que un asunto es presentado como una amenaza existencial.⁵⁷ Consecuentemente, los autores consideran a la seguridad como una práctica “auto referencial,” en que un “asunto se convierte un asunto de seguridad —no necesariamente porque exista una amenaza existencial real, pero porque el asunto se presenta como tal.”⁵⁸

Para que un asunto político sea presentado como un asunto de securitización, es decir, como un asunto que represente una amenaza existencial ante la cual sea necesario tomar acciones de emergencia, depende de un agente con la capacidad de elevarlo a un asunto de seguridad. Es así que para la teoría de Buzan *et al.* es necesaria la identificación de los agentes securitizantes de forma tal que pueda analizarse el discurso por el cual un asunto político es sujeto de securitización.

1.3. Conciliación entre realismo y constructivismo

A pesar de que el constructivismo surge —como fue desarrollado en la sección 1.2.4— en respuesta a la perspectiva dominante del paradigma realista en las diversas expresiones contenidas en sus diferentes escuelas de mediados a finales del siglo XX, hay puntos en común de ambas teorías, que no obstante se nutren de disciplinas divergentes, y se centran en aspectos —en algunos casos— diametralmente opuestos como base para la formulación de sus preceptos en torno al concepto de seguridad, permiten entablar un intercambio de pensamiento que resulte complementario e incentive su entendimiento con mayor profundidad. En este apartado se presentan

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 23-25.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 24.

⁵⁸ *Idem.*

líneas argumentativas comunes de ambos marcos teóricos que permiten establecer un diálogo entre estas posiciones confrontadas.

En primer lugar, se tratará la cuestión en torno al estatocentrismo. El paradigma realista parte del estatocentrismo para la construcción de las relaciones de poder en el escenario internacional —como se trató en el primer subapartado de este capítulo inicial; la principal característica que el paradigma realista establece como inherente al Estado es la soberanía. Si bien hay divergencias dentro de las corrientes teóricas realistas en torno a si dicha soberanía dota de racionalidad o unicidad al ente estatal, el suelo común para todas ellas es el reconocimiento de esta característica como esencial para el Estado. A partir entonces del entendimiento del Estado como un ente soberano se entiende que no se reconoce entidad alguna por encima del mismo, o bien, que pueda regir sobre él. De esta forma, en contrapartida, los Estados actuarán en un plano de igualdad de soberanías en un escenario internacional que, al no contar con figuras supraestatales, es inevitablemente anárquico. En esta línea argumentativa, el paradigma realista asienta que el entorno internacional anárquico es resultado de la soberanía estatal.

La teoría constructivista, en cambio, establece que, a diferencia del realismo, estos conceptos son desarrollados a partir de las estructuras subyacentes a los actores que las crean. En este sentido, la construcción del Estado a partir de la soberanía no responde a un estado natural, sino a la estructura que permite entenderlo de esta forma; en consecuencia, partiendo de la teoría constructivista, son las circunstancias propias de los actores en un contexto determinado que permiten entender al Estado como soberano dentro de un entorno anárquico.

De esta forma, el constructivismo parte de una fuerte crítica al entendimiento estatocéntrico del realismo; el primero entiende que hay temas relevantes para la seguridad que pueden y deben ser comprendidas fuera de los marcos del Estado delimitados por el segundo. Así, esta teoría comprende que la seguridad no es exclusiva ni inherente al Estado, sentando la posibilidad para la securitización de diversos asuntos y objetos referentes para la seguridad.

No obstante esta crítica que pareciera romper con los marcos que delimitan el concepto mismo de seguridad para el paradigma realista, la teoría constructivista, a pesar de reconocer la relevancia de actores no estatales, así como de objetos referentes distintos al Estado, no sólo no lo descarta en su totalidad, sino que sigue considerándolo un objeto referente de la seguridad. Consecuentemente, la crítica al estatocentrismo realista, central al desarrollo de la teoría constructivista, reivindica al Estado —junto con sus intereses y supervivencia— como un objeto referente de la seguridad.

El segundo punto coincidente entre ambas teorías es la cuestión de los intereses. El paradigma realista parte del entendido de que los intereses nacionales del Estado determinarán su comportamiento en el entorno internacional. De esta forma, los principales intereses de los Estados, de acuerdo con el realismo, son la concentración y maximización de su poder nacional,⁵⁹ y su supervivencia.

Los intereses del Estado, o de los Estados en su conjunto, dentro del entorno internacional tienen un papel central en el entendimiento realista. Es precisamente a partir de los intereses nacionales de cada Estado que se presentan conflictos en dicho entorno dadas las condiciones de incompatibilidad de los intereses de un Estado frente a otro. El realismo sustenta que al verse confrontados los intereses de aumento de poder de un Estado frente al otro se pone en riesgo su supervivencia. Dado que este es el interés primordial del Estado, ya que es esencial para garantizar su existencia, estas amenazas existenciales son la característica primordial de la seguridad desde el paradigma realista.

El último punto a considerar es el entendimiento del concepto de poder que ambas corrientes teóricas manifiestan paralelamente. Si bien su definición es objeto de debate desde distintas perspectivas teóricas, especialmente partiendo de la ciencia política, baste para su comprensión, y para los fines de la presente investigación el

⁵⁹ Nótese que a este respecto se presentan divergencias en distintas escuelas realistas en cuanto a si la maximización de poder se entiende dentro de un marco de racionalidad, de forma similar a la cuestión del estatismo tratado en párrafos arriba. Simultáneamente hay diferentes acercamientos en torno al carácter ofensivo o defensivo, individual o colectivo, de las reacciones que conlleva la concentración de poder por parte de uno de los Estados, en especial al respecto del poder relativo que pueda presentar frente a otro, tanto en cuestiones regionales como globales.

acercamiento a forma general que presenta David A. Baldwin en *Power and International Relations*.⁶⁰ Este autor parte de la falta de consenso general en torno a la definición del concepto —punto en el que encuentra coincidencias con la discusión al respecto del concepto de seguridad, desarrollado en los apartados anteriores— y señala a autores relevantes en cuanto a su discusión teórica, mismos que son comunes al desarrollo de las teorías de las RI en su generalidad, y en particular al respecto de los estudios sobre seguridad: Morgenthau, Waltz, Gilpin, entre otros.

Baldwin presenta el contraste entre términos y elementos alrededor del concepto de poder, pero señalando como característica común, o bien, con una “amplia aceptabilidad”⁶¹ el acercamiento relacional desarrollado por Robert Dahl⁶² en la cual se entiende como poder la capacidad que A tiene para lograr que B haga algo que de otra manera no haría.⁶³ Con esta definición, el autor parte para la presentación de la redundancia del término “políticas del poder,” especialmente en cuanto al entendimiento que el realismo tiene sobre el concepto de este último, en cuanto la política involucra poder, mas no es únicamente sobre poder.

Esta perspectiva es relevante en cuanto se considera un acercamiento tradicional al poder, precisamente partiendo de un entendimiento estatocéntrico, privilegiando el militarismo, y comprendido en una circunstancia centrada en el “juego de Grandes Poderes.”⁶⁴ Este desarrollo y relación conceptual se formula a partir del siglo XVIII y es contemporáneo a la construcción del Estado-nación europeo. Así se vincula posteriormente con la evolución desarrollada por Morgenthau a mediados del siglo XX, ya conceptualizado dentro de los marcos delimitados como elementos del poder nacional.⁶⁵

⁶⁰ David A. Baldwin, “Power and International Relations”, en: Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (edits.), *Handbook of International Relations*, Los Ángeles, Londres, Nueva Delhi, Singapur, Washington DC, SAGE, s/serie, 2013, p. 273.

⁶¹ *Idem*.

⁶² Robert A. Dahl, “The concept of power”, *Behavioural Science*, Núm. 3, Vol. 2, s/ciudad, s/editorial, s/periodo, 1957, 201-215.

⁶³ *Ibid*, pp. 202-203.

⁶⁴ Baldwin, *loc. cit.*, p. 274.

⁶⁵ Para el desarrollo de dichos elementos, véase el apartado 2.2.1 sobre realismo.

Ya vinculándose con el entendimiento del concepto poder dentro de la teoría realista, toma relevancia central en cuanto se comprende esencial para el realismo la acumulación de poder para el paradigma realista en su generalidad, y a la maximización relativa del poder partiendo del realismo clásico postulado por Morgenthau, y al neorrealismo y realismo estructural ofensivo planteados por Waltz y Mearsheimer respectivamente.⁶⁶ No obstante, pese a encontrar relación, como se mencionó en párrafos arriba, con la definición de Dahl, en el paradigma realista el poder se presenta en una lógica de concentración antes que relación.

Estas propuestas teóricas y sus matices al respecto del poder como concepto relacional encuentran contestación en la segunda mitad del siglo XX, al plantearse como causal, es decir, en desarrollo a la premisa presentada por Dahl en cuanto A causa un cambio en el comportamiento de B. A partir de estas críticas, se revoluciona el análisis del poder, permitiendo así entrar al debate de las distintas dimensiones del poder. Consecuentemente, se plantea el entendimiento del poder como multidimensional, es decir, se ahonda en distintos aspectos de la concentración de diversos campos antes que en un concepto único y total.

De esta forma, se entiende que el aumento en una dimensión no necesariamente implica el aumento en todas ellas, sino que puede estar acompañado de disminuciones en otras. Así, se plantea concentrarse en el alcance, dominio, peso, costos y medios del poder, dentro de un entendimiento afín a una perspectiva sociológica antes que enteramente apegada a la ciencia política.⁶⁷

Baldwin anota, como se desarrolló en párrafos arriba, que el poder no ha sido estudiado desde una perspectiva centrada en las RI, sino que responde al estudio de la ciencia política. En consecuencia, los esfuerzos para introducirlo como tal a esta disciplina académica encontró resonancia desde el acercamiento realista, entendido en términos de poder nacional. Las críticas constructivistas desarrolladas en el apartado

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ Estos planteamientos abren en contrapartida la puerta a la discusión sobre las diversas formas en que se pueden (o no) hacer mediciones del poder. No obstante, este debate no es esencial para esta investigación.

Baldwin, *loc. cit.*, pp. 275-276.

1.2.4 se reflejan al respecto del concepto de poder. De acuerdo con Baldwin, las visiones constructivistas encuentran relaciones e intersecciones con los entendidos tradicionales del poder —apegados al paradigma realista—, no obstante, dada la multiplicidad de acercamientos constructivistas dentro de las RI, son también ampliamente variables.⁶⁸

Recapitulando, el debate conceptual en torno a la definición de poder encuentra su principal foro en la ciencia política para posteriormente conectarse con las RI a través del vínculo del poder con la teoría realista en cuanto estatocéntrica y militarista. A pesar de que en la ciencia política el acercamiento relacional —partiendo de la definición de Dahl— encuentra una amplia aceptación, el desarrollo del mismo al respecto del paradigma realista se presenta en una lógica acumulativa.

En contraste, la crítica constructivista no parte de un consenso en torno al concepto de poder; ahonda en su construcción, misma que encuentra paralelismos con la crítica al concepto de seguridad partiendo del paradigma realista. No obstante, al igual que la teoría realista, la crítica constructivista tiene al poder como eje en su entendimiento teórico de las RI. De esta forma, a pesar de partir de entendimientos divergentes al concepto de poder, ambas teorías lo contemplan como esencial para el entendimiento, tanto teórico de la disciplina, como de la seguridad como objeto de estudio.

En consecuencia, y en consonancia con el entramado teórico vertido en el apartado 1.2 al respecto del análisis teórico de la seguridad, a pesar de que el constructivismo se presente como teoría crítica y alterna al entendimiento tradicional del paradigma realista en esta materia, los puntos coincidentes en torno a la centralidad del Estado como objeto referente —más no único— de la seguridad, de los intereses que guían y definen su comportamiento en el escenario internacional, así como de los actores que los definen y construyen en un proceso de securitización de diversos asuntos políticos

⁶⁸ Algunos ejemplos se encuentran en el acercamiento de Wendt, que no obstante no discute el significado ni la conceptualización del poder, sino su contextualización; Guzzini, en cambio, argumenta variaciones conceptuales a partir de la obra de Lukes y Foucault; Barnett y Duvall, argumenta Baldwin, cometen un error al respecto de la concepción realista tratada en párrafos arriba al definirla como relacional antes que bajo una lógica de concentración, es decir, entendiendo el poder como un recurso. No obstante, esta crítica encuentra respaldo en el desarrollo posterior del realismo estructural de Waltz y el realismo estructural ofensivo de Mearsheimer.

por representar amenazas existenciales al Estado, y la centralidad del concepto de poder —incluso a pesar de las divergencias en cuanto a su tratamiento relacional o acumulativo— permiten brindar una teoría conciliatoria realista-constructivista para el estudio de la seguridad. Este planteamiento tiene especial relevancia al analizar la seguridad nacional estadounidense, tema central del capítulo siguiente.

La compatibilidad teórica entre el realismo y el constructivismo, a pesar de presentarse como una aparente contradicción, encuentra de nuevo sustento en la obra de J. Samuel Barkin. Desde 2003 —coincidiendo con la temporalidad de la posguerra y de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, como fue mencionado previamente en el presente capítulo— Barkin se aboca a la construcción de una teoría realista-constructivista para las RI. En su artículo “Realist Constructivism,” Barkin argumenta, en una línea de pensamiento muy similar a la desarrollada en el apartado previo, que las teorías realistas y constructivistas no son, como comúnmente se supone, antagonistas y diametralmente opuestas. Al contrario, Barkin presenta el caso en que diversas teorías constructivistas son compatibles con teorías realistas en aspectos distintos. Para hacer tal afirmación, el autor desarrolla que son precisamente los diferentes acercamientos desarrollados por ambas teorías los que permiten su diálogo sin entrar inevitablemente en contradicciones.

Para entablar este intercambio ideológico, Barkin confronta las bases sobre las cuales ambas ramas teóricas son construidas. Así, el autor sostiene que la “característica definitoria de este acercamiento es un enfoque en la construcción social de la política internacional. Los constructivistas ven los hechos de la política internacional no como un reflejo de una realidad material y objetiva, sino una realidad intersubjetiva, o social. En otras palabras, lo que los actores hacen en las relaciones internacionales, los intereses que sostienen, y las estructuras dentro de las que operan son definidas por normas e ideas sociales antes que por condiciones objetivas o materiales.”⁶⁹ En contraste, Barkin apunta que si bien es más difícil delimitar los términos básicos del realismo, su característica común es el poder.⁷⁰ No obstante, desarrolla también

⁶⁹ J. Samuel Barkin, “Realist Constructivism”, *International Studies Review*, Núm. 3, Vol. 5, Malden y Oxford, Wiley y The International Studies Association, septiembre, 2003, p. 326.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 327.

conceptos relacionados a su vez con el entendimiento realista del poder, como “la centralidad analítica de los Estados, su interés en la supervivencia, la primacía de capacidades materiales y la racionalidad,”⁷¹ —señalados también en el presente capítulo como parte del paradigma realista—, argumentando que su centralidad para el realismo es tal en cuanto a su relación con el concepto de poder.

Tras la discusión de la compatibilidad de los preceptos centrales a ambas teorías, Barkin sostiene que el realismo y el constructivismo concentran sus postulados en aspectos distintos de la política internacional, por tanto no entran en contradicciones simultáneas. Dicho de otra forma, tienen acercamientos diferentes al mismo objeto de estudio, por lo cual pueden ser complementarios. Así, el autor argumenta que, por un lado el constructivismo “no debe entenderse como un paradigma en la forma en que se consideran al realismo y al liberalismo;”⁷² presenta así la distinción entre el constructivismo “ya sea entendido como metodología, epistemología u ontología,”⁷³ comprendido como “una serie de supuestos de sobre cómo estudiar la política” y realismo (y liberalismo) como paradigma, o bien, “una serie de supuestos sobre cómo funciona la política.”⁷⁴ En consecuencia, Barkin sostiene que el constructivismo es compatible “con una variedad de paradigmas, incluido el realismo,”⁷⁵ mientras que para este último, el primero puede ser no sólo “una metodología de investigación útil, pero que tratar las premisas epistemológicas y ontológicas constructivistas puede proveer una corrección útil para los supuestos de racionalismo y materialismo individual que han confundido definiciones del realismo por las pasadas décadas.”⁷⁶

En *Realist Constructivism*, libro publicado en 2010, Barkin ahonda en su conceptualización del realismo-constructivismo, tanto en la afinidad teórica, como en las divergencias e implicaciones que pueden presentarse en el análisis entre ambas teorías. En este punto, Barkin introduce el concepto de ortogonalidad, mismo que, retomado de las matemáticas, implica que ambas teorías, a pesar de comprenderse

⁷¹ J. Samuel Barkin, *Realist Constructivism*, Nueva York, Cambridge University Press, s/serie, 2010, p. 21.

⁷² J. Samuel Barkin, “Realist Constructivism”, *loc. cit.*, p. 338.

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 338-339.

como unidades ajenas entre sí, tienen puntos de encuentro o convergencia comunes, lo que permite que entren en diálogo. No obstante, Barkin no se refiere a que cualquiera de estas teorías englobe a la otra a partir de sus afinidades conceptuales, sino que reconoce que son, cada una de ellas, independientes entre sí, pero encuentran puntos comunes que permiten un análisis dual a partir de diferentes entendimientos o aproximaciones disciplinares.

En este libro, Barkin replica la estructura desarrollada en su artículo publicado en 2003, sin embargo puede ahondar, tanto en las definiciones conceptuales como en su relación. Así, el autor analiza a profundidad ambos postulados teóricos, principalmente en tres dimensiones: la lógica de lo social, el interés público, y las restricciones de lo social. Esto permite comprender “que los dos acercamientos no son mutuamente incompatibles,”⁷⁷ a la vez que concede al autor la posibilidad de señalar “varios ejemplos de investigación que podría ser llamada realista-constructivista (aunque no todos ellos se auto identifiquen como tales) [...], yendo desde estudios en el papel de las ideas en la creación de una gran estrategia, al uso colectivo del lenguaje y el poder suave, a la creación de amenazas a la seguridad.”⁷⁸

Barkin añade que a la ortogonalidad de ambas teorías, se suma el propósito de su enfoque conceptual.⁷⁹

Como acercamiento empírico al estudio de las relaciones internacionales, el propósito próximo del constructivismo es explicar, usar el concepto de intersubjetividad como mecanismo para entender mejor qué está pasando en la política internacional. El propósito primario del realismo es en última instancia prescripción de política pública.⁸⁰

Dicho de otra manera, realismo y constructivismo —como teorías de relaciones internacionales— centran sus análisis en aspectos complementarios del análisis de la política internacional. Mientras que el constructivismo se enfoca en la comprensión de

⁷⁷ J. Samuel Barkin, *Realist Constructivism*, loc. cit., p. 165.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 166.

Es importante señalar que en esta cita, Barkin apunta a la obra de Buzan, Waeber y de Wilde como realista-constructivista. Este argumento afianza también el sustento de la presente investigación sobre la compatibilidad del realismo y el constructivismo que ahonda en estudios en seguridad, no únicamente como teoría general de RI, como sustenta Barkin.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 167.

⁸⁰ *Idem.*

los procesos y su construcción, el realismo apunta a presentar rumbos de acción en áreas determinadas.

Así, el análisis desarrollado por Barkin sostiene la argumentación de la presente investigación en cuanto a la complementariedad entre realismo y constructivismo. El realismo-constructivismo planteado a lo largo de este primer apartado se sustenta sobre la identificación en teoría de seguridad de elementos del paradigma realista, así como de las estructuras que lo crean y modifican. En consecuencia, la propuesta teórica realista-constructivista de la presente investigación presenta un camino de dos rutas en el cual, por un lado, se identifican las estructuras y actores que cuentan con la facultad de elevar temas políticos al nivel de seguridad nacional, proceso marcado por elementos ceñidos al paradigma realista, prestando atención a la construcción de dichos temas como amenazas existenciales a la seguridad nacional; por otro lado, señala cómo deben crearse o modificarse las estructuras antes referidas ante la identificación o cambio de amenazas existenciales a la seguridad nacional. Así, el proceso planteado en la presente investigación abstrae el proceso por el cual diversos temas son sujetos de securitización, y presenta la proyección de la securitización, tanto en política interna como exterior dado el carácter interméstico de la seguridad nacional para el caso de Estados Unidos. Este proceso no podría completarse en cualquier sentido de sólo adscribirse a una de las corrientes teóricas utilizadas para su construcción.

1.4. Conclusión

En este capítulo se desarrollaron dos principales acercamientos al estudio de la seguridad con el propósito de entender su conceptualización. Por un lado, el realismo clásico presentado por Carr y Morgenthau sienta las bases generales para la comprensión de conceptos esenciales del realismo, entre ellos el principio de concentración de poder, las implicaciones de la dialéctica entre soberanía y anarquía, el uso de la fuerza como un método aceptable para la resolución de conflictos, y el papel central que tienen los intereses nacionales en la determinación del comportamiento de un Estado. Estos elementos tejen el entramado inicial sobre el cual se construyen posteriores escuelas del pensamiento realista.

El neorrealismo, o realismo estructural, del cual Waltz es el principal exponente, suma que la acumulación de poder, así como el comportamiento general de los Estados, es resultado de una respuesta sistémica, no a partir de la estructura interna de cada Estado, sino a partir de la estructura internacional, también entendida como anárquica, siguiendo la línea del realismo clásico, en la cual los principios de autoayuda y supervivencia obligan a los actores internacionales a maximizar su poder ante el aumento del mismo por parte de terceros. En respuesta, el realismo estructural defensivo con Waltz como su representante más reconocido argumenta que es precisamente la estructura anárquica y de acumulación de poder que obliga a cada uno de los Estados a aumentar su poder en un espíritu de garantizar su salvaguarda a partir de un principio de racionalidad. En contrapartida, y partiendo también del neorrealismo o realismo estructural sentado por Waltz, el realismo estructural ofensivo de Mearsheimer agrega factores geopolíticos que permiten la conceptualización de hegemones regionales a partir de la acumulación de poder en dinámicas geográficas seccionadas. Schweller, identificado como autor principal del realismo neoclásico, argumenta que estas dinámicas producen un balance sistémico, es decir, no obliga a que cada Estado concentre más poder que cualquier otro, sino que ante la concentración de poder de un tercero, serán los Estados en conjunto quienes actúen para contrarrestarlo. Este argumento encuentra también respuestas en el acercamiento de autores como Gilpin y Organski, quienes identifican la concentración de poder de los Estados en patrones cíclicos; dichos patrones se concentran en el proceso por el cual un Estado acumula y pierde poder a razón del tiempo, mismos que definen como ciclos de auge y caída.

Como es apreciable, cada escuela del realismo se centra en diferentes aspectos y responde ante los postulados teóricos sentados por Carr y Morgenthau hacia finales de la primera mitad del siglo XX. No obstante, como se desarrolló en el apartado 1.2.2, todas las escuelas del realismo parten de principios generales que las definen como realistas. La identificación de factores comunes permiten así partir de un marco básico a los diversos realismos, identificado como el paradigma realista. Con él es factible identificar no únicamente aquellas corrientes teóricas que parten del realismo, o aquellas que pueden ser compatibles con él, sino también señalar elementos realistas

en estudios de caso particulares. Dicho punto será retomado en párrafos más abajo para la conclusión de este capítulo inicial

Por otro lado, el constructivismo, como parte de los estudios críticos en seguridad, responde al paradigma realista como corriente dominante para el estudio de la seguridad durante parte general del siglo XX, resultado de la primacía de la Guerra Fría y de las dinámicas de poder por ella generadas. Tras su culminación, la entrada de voces críticas permitió sentar nuevos entendidos de la seguridad como un objeto de estudio ampliado, es decir, no ceñido únicamente a los márgenes sentados por el realismo durante décadas. Como se desarrolló en el apartado 1.2.4, el constructivismo se centra en los procesos y estructuras por los cuales se elevan diversos temas de la agenda política al nivel de la seguridad nacional. Para los propósitos de la presente investigación, la teoría desarrollada por Buzan, Wæver y de Wilde permite ahondar en la respuesta constructivista al realismo en cuanto al estudio de la seguridad, no únicamente por ser una de las principales obras referentes en cuanto a la teoría constructivista en esta disciplina, sino también por la definición que hace como tal del concepto, tarea esquivada en otras obras consideradas constructivistas.

Con ello, Buzan *et al.* ahondan en la seguridad como construcción social en la cual interactúan agentes y estructuras, designando objetos referentes sujetos a procesos de securitización. Estos autores, a pesar de partir de una fuerte crítica al marco teórico realista o tradicional dominante en la disciplina, refrendan puntos centrales para la estructura del paradigma realista, presentando así el eje de ortogonalidad desarrollado en el apartado 1.3, mismo que se retomará en párrafos más adelante. Con ello, Buzan *et al.* reiteran que diversos objetos pueden ser sujetos de salvaguardas, o bien, establecidos como referentes designados, cubriendo así el punto inicial para el proceso de securitización. Este último es la adición más sustantiva que la teoría de estos tres autores hace a los estudios en seguridad desde la perspectiva constructivista. La securitización se centra en la construcción discursiva, como fue discutido en el apartado 1.2.4, de un tema como sujeto de seguridad, entendida a grandes rasgos como representando una amenaza existencial para la supervivencia del objeto referente designado líneas arriba. Como también se trató en este apartado, el

constructivismo de Buzan *et al.*, a pesar de criticar fuertemente la visión tradicional ceñida al paradigma realista, considera aun así que elementos claves para éste pueden ser susceptibles de securitizarse, tales como el Estado y sus intereses nacionales.

De esta forma, y como se sustenta en el apartado 1.3, el realismo y el constructivismo, a pesar de entenderse como tradiciones de pensamiento en conflicto dado que una responde a la otra, en realidad ambas cubren aspectos distintos del mismo objeto de estudio. Los elementos comunes identificados en el transcurso de la presente investigación encuentran también resonancia en el trabajo de Barkin y el concepto de ortogonalidad. Este autor, como quedó detallado en el apartado antes mencionado, sostiene que el realismo y el constructivismo coexisten en una relación dialéctica, y que mientras el realismo puede entenderse como un paradigma que sirva para la explicación del comportamiento de los Estados basado a su vez en la experiencia empírica, el constructivismo lo complementa al verse como una herramienta para el análisis de la estructura por el cual se crea la seguridad y otros conceptos a ella relacionados.

En conclusión, la complementariedad de ambos marcos teóricos brinda la oportunidad de un entendimiento profundo, no únicamente de qué se entiende por seguridad, sino cuáles son los procesos por la cual se crea, así como las estructuras que la generan y modifican, considerados a su vez como factores internos de un actor determinado del escenario internacional. La conciliación de las corrientes teóricas desarrolladas en este primer capítulo sientan el marco analítico con el cual se desarrollará teóricamente la seguridad nacional de Estados Unidos. De esta forma, y adelantando someramente una serie de puntos centrales del segundo capítulo, la teoría conciliatoria realista-constructivista permitirá no sólo comprender las bases que fundamentan el entendimiento que Estados Unidos tiene de su seguridad nacional, sino del proceso por el cual se crea su política de seguridad nacional.

A este respecto toma especial relevancia el *establishment* de la política de seguridad nacional estadounidense como agente securitizador, es decir, como el conjunto de agentes políticos del Estado capaces de elevar asuntos políticos al nivel de seguridad nacional, estableciéndose así como amenazas a la seguridad nacional de Estados

Unidos. Dentro del *establishment*, como se ahondará en el siguiente capítulo, toma importancia la comunidad de inteligencia como fuente de búsqueda, procesamiento y presentación de información para los tomadores de decisiones, así como, en determinados casos, responsables de la presentación de diversas vías de acción e implementación de las políticas que el *establishment* determine para la consecución de los intereses nacionales del Estado.

Antes de entrar en profundidad dentro de la estructura de la comunidad de inteligencia y de su papel en la securitización de amenazas existenciales a la seguridad nacional estadounidense, es necesario primero esclarecer el entendimiento de la inteligencia como concepto, así como presentar la disciplina especializada en su estudio. Ello permitirá vincular los preceptos teóricos desarrollados en este primer capítulo con el entendimiento de la seguridad, de nuevo, en un plano conceptual y teórico. Posteriormente se vinculará esta comprensión al objeto de estudio de la presente investigación: la seguridad nacional y la comunidad de inteligencia estadounidenses. Para lograr este fin, se describirán las estructuras que determinan las políticas de seguridad nacional de Estados Unidos, dentro de las cuales (y adelantando al contenido del capítulo siguiente) se enfatizará en el papel que interpreta la comunidad de inteligencia. De esta forma, se presentará el entendimiento teórico de los estudios sobre inteligencia, así como un breve desarrollo histórico de la comunidad de inteligencia estadounidense, matizando su procesamiento de información en relación con los tomadores de decisiones responsables de la política de seguridad nacional y de su consecuente implementación.

2. Hablar de la verdad al poder: seguridad e inteligencia

2.1. Introducción

Tras haber dedicado el primer capítulo de la presente investigación a la definición teórica y conceptual de la seguridad, el propósito de este segundo capítulo versa en torno a su estudio y entendimiento específico para Estados Unidos. Si bien podría considerarse que las teorías desarrolladas en el capítulo uno son directamente aplicables a este Estado, es necesario presentar el análisis que justifique su uso, así como aclaraciones al respecto de sus limitaciones y matices a considerar para su ajuste. Este es el objetivo del primer apartado de este segundo capítulo.

En él se ahondará en la definición del concepto de seguridad para Estados Unidos, profundizando en el matiz nacional que se agrega al mismo. En la explicación teórica de su entendimiento, se enfatizará en su alineación al paradigma realista descrito en el apartado 1.2.1, describiendo los elementos de su estudio y entendimiento empírico correspondientes a este desarrollo teórico. Es importante destacar que en esta tipología de la seguridad nacional estadounidense se presentan características adicionales a las sentadas teóricamente por la teoría realista y que, adelantando al análisis del apartado, encuentran una explicación teórica afín al constructivismo, permitiendo así sentar las bases para la aplicación de un modelo realista-constructivista para el estudio y teorización de la seguridad nacional estadounidense.

Será importante para la comprensión de la seguridad nacional estadounidense la consideración de sus elementos físicos y psicológicos, mismos que se encuentran vinculados a la construcción del Estado-nación estadounidense. Simultáneamente, se ahondará en la vinculación de factores de política exterior e interna de la ya mencionada política, mismos que podrían considerarse *sui generis* dados los elementos intrínsecos de la misma, así como las características que la definen y originan como parte de la proyección estadounidense en el mundo tras la Segunda Guerra Mundial, así como de los factores estructurales de la construcción institucional y gubernamental de Estados Unidos.

Esta discusión implica detallar simultáneamente una serie de modelos por los cuales puede analizarse la política estadounidense. Para los propósitos de esta investigación, y como resultado del marco teórico analizado en el primer capítulo, los modelos revisados en este segundo capítulo resultan en una construcción teórica compleja en la cual no sólo se reflejan los principios teóricos generales detallados en el apartado 1.2 y sus respectivos subapartados, sino su correspondencia empírica con el diseño e implementación de la política de seguridad nacional estadounidense. Para ello será necesario también la presentación de los principales actores dentro de la estructura institucional establecida para llevar a cabo dicha política. Será particularmente relevante el llamado *establishment* de la seguridad nacional, cuerpo en el que se concentran las principales autoridades capaces de guiar y determinar la política de seguridad nacional.

Dentro de esta misma se destacará el papel que interpreta la comunidad de inteligencia, no solo en su diseño y puesta en acción, sino como figura esencial en la presentación de información y posibles rumbos de acción de diversas prioridades e intereses relevantes para la seguridad nacional estadounidense. Para esclarecer la importancia de la comunidad de inteligencia, el presente capítulo no sólo se limitará a la descripción de las agencias que la conforman, sino ahondará en el estudio de la inteligencia como subdisciplina de las RI.

De forma similar a la presentación teórica desarrollada en el primer capítulo al respecto de la seguridad como objeto de estudio, en este segundo capítulo se detalla el estudio de la inteligencia. Para ello se profundizará sobre su conceptualización de forma tal que se esclarezca su significado y distinción con otros conceptos circundantes a ella. Simultáneamente, se presentarán las principales y más relevantes discusiones académicas al respecto del estudio de la inteligencia para culminar con su entendimiento en términos contemporáneos. Es importante ya señalar que los estudios en inteligencia como subdisciplina de las RI encuentran paralelismos similares a los estudios en seguridad, no únicamente en cuestiones temporales, sino al respecto de su teorización y vinculación disciplinar, encontrando puntos constantes de convergencia y complementariedad en que la inteligencia y la seguridad resultan objetos de estudio

constantemente evaluados por ambas disciplinas, reforzando así desde un momento inicial la relación sustentada en la problematización de la presente investigación.

2.2. Seguridad nacional de Estados Unidos: una aproximación teórica

Como se desarrolló en el primer capítulo, el concepto de seguridad es sumamente ambiguo y variable. La definición que este concepto adquiera depende simultáneamente de la perspectiva académica que lo estudie, o bien, de las entidades políticas encargadas de la creación de diversas políticas en seguridad. El caso del acercamiento a la seguridad nacional de Estados Unidos no es una excepción. Por ello, el primer punto de este capítulo es brindar una aproximación a la definición de seguridad nacional de Estados Unidos.

Antes de iniciar el contraste de definiciones proporcionadas en torno al concepto en cuestión, es necesario aclarar que los estudios en seguridad en Estados Unidos tomaron un carácter nacional a partir de su creación a mediados del siglo XX.⁸¹ El matiz nacional del estudio de la seguridad en Estados Unidos desde una perspectiva académica permeó simultáneamente en el diseño de su política, principalmente por la constante cercanía entre la comunidad académica advocada al estudio de la seguridad, y los tomadores de decisiones en el gobierno federal, determinando así como “seguridad nacional” el acercamiento estadounidense a la materia. Es por ello que en adelante el concepto será presentado y tratado de esta forma.

Para presentar el contraste del concepto a través de diferentes acercamientos, se utilizarán tres textos referentes debido al estudio teórico que presentan en torno a la seguridad nacional de Estados Unidos. El primero, *American National Security*, de Amos A. Jordan, William Taylor, Jr., Michael J. Meese, Suzanne C. Nielsen y James Schlesinger, sustenta que el concepto de seguridad nacional

[...] se refiere a la salvaguarda de un pueblo, territorio y una forma de vida. Ello incluye la protección de asalto físico y en ese sentido es similar al término *defensa* [sic]. No obstante, la seguridad nacional también implica la protección, a través de una variedad de medios, de un amplio conjunto de intereses y valores.

⁸¹ Paul D. Williams (edit.), *Security Studies: An Introduction*, loc. cit., pp. 2-3.

En una definición, la frase comúnmente se afirma que significa “seguridad física, definida como la protección contra el ataque al territorio y el pueblo de Estados Unidos con el fin de asegurar su supervivencia con sus valores fundamentales e instituciones intactas; promoción de valores; y prosperidad económica.”⁸²

Sam C. Sarkesian, John Allen Williams y Stephen J. Cimbala, en su libro *US National Security: Policymakers, Processes, and Politics* definen la seguridad nacional de Estados Unidos en dos momentos. La definición inicial la presentan como “la habilidad de las instituciones nacionales para prevenir que adversarios utilicen la fuerza para dañar estadounidenses o sus intereses nacionales, y la confianza de los estadounidenses en esta capacidad.”⁸³ Posteriormente amplían su definición agregando que “está primordialmente interesada en formular e implementar la estrategia nacional involucrando la amenaza o el uso de la fuerza para crear un ambiente favorable a los intereses nacionales de Estados Unidos.”⁸⁴

Donald M. Snow, en contraste, presenta en *National Security* que la seguridad nacional “está interesada con posiblemente el propósito más básico del Estado: proveer una salvaguarda física —o seguridad— para sí y para su pueblo.”⁸⁵ A pesar de la definición tan puntual, Snow dedica un capítulo completo a tratar distintos aspectos y conceptos generados a partir de la definición de seguridad nacional que presenta. Snow enfatiza a lo largo del capítulo que la seguridad nacional de Estados Unidos se entiende a partir del paradigma realista de las relaciones internacionales. A este respecto se permite profundizar por lo que entiende como paradigma realista, incluso enumerando una serie de principios esenciales al mismo:

Las seis propuestas que componen el paradigma realista son:

1. El sistema internacional está compuesto de Estados soberanos como las unidades primarias en un sentido político y legal.

⁸² Amos A., Jordan, *et al.*, *American National Security*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, s/serie, 2009, sexta edición.

⁸³ Sam C., Sarkesian, John Allen Williams y Stephen J. Cimbala, *US National Security: Policymakers, Processes, and Politics*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, s/serie, 2008, cuarta edición, p. 4.

⁸⁴ *Ibid*, p. 5.

⁸⁵ Donald M. Snow, *National Security*, Nueva York y Londres, Routledge, s/serie, 2017, sexta edición, p. 26.

2. Los Estados soberanos poseen intereses vitales y son las únicas unidades en el sistema que pueden tener intereses vitales.
3. Los intereses vitales se convierten en asuntos de preocupación internacional cuando existen condiciones de escasez y son presionados por actores estatales en competencia.
4. Cuando asuntos involucrando recursos escasos están presentes en las relaciones entre Estados soberanos, entonces el poder debe usarse para resolver las diferencias.
5. El ejercicio del poder es el medio político para la solución de conflictos en las relaciones internacionales.
6. Un instrumento del poder es la fuerza militar, la cual es una opción para resolver diferencias entre Estados soberanos.⁸⁶

A partir de estos principios, Snow ahonda en las dimensiones físicas y psicológicas de la seguridad, mismas que surgen a partir de la interpretación variable del ambiente. Posteriormente presenta los elementos militares y no militares de la seguridad, así como los distintos niveles de la misma. Las siguientes páginas las dedica a la explicación de los intereses y los niveles de intereses, así como el papel que tiene el poder para la garantía de éstos últimos.⁸⁷

Estos tres acercamientos al concepto de seguridad nacional para el caso estadounidense destacan aspectos similares entre sí. Esto se debe a que los tres textos ubican el entendimiento de la seguridad nacional de Estados Unidos dentro del marco teórico del paradigma realista tratado en el subapartado 1.2.1. En menor o mayor medida, los autores de tres libros declaran la correspondencia conceptual de la seguridad nacional con el paradigma realista. Snow es completamente abierto para ceñir el entendimiento del concepto dentro de dicho paradigma, dedicando incluso parte importante del capítulo inicial para tratar acepciones relacionadas al mismo, de acuerdo también al marco conceptual realista, aunque posteriormente destina gran parte de su libro a tratar los retos actuales de la política de seguridad nacional estadounidense, dejando el tratamiento teórico.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 44.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 26-27.

Jordan *et al.*, de forma similar a Snow, se apresuran a ceñir el entendimiento de la seguridad nacional estadounidense dentro del realismo político. De la misma forma que Snow en su primer capítulo, Jordan *et al.* muestran desde el acercamiento a la definición del concepto de seguridad nacional un fuerte alineamiento con la teoría realista. Destacan varios elementos del paradigma realista, entre ellos el estatocentrismo, el uso de la fuerza, y los intereses nacionales del Estado en cuestión.

En contraste con Snow y Jordan *et al.*, el texto de Sarkesian *et al.* se muestra mucho más cauto en cuanto a tomar partido al respecto del marco teórico dentro del cual se entiende su tratamiento del concepto de seguridad nacional. No obstante, de forma muy similar a Jordan *et al.*, Sarkesian *et al.* destacan aspectos de la seguridad nacional que refrendan el entendimiento realista de dicho concepto. De esta forma, aunque el análisis presentado en su texto no se declare realista explícitamente, la definición conceptual, así como los aspectos considerados en dicho análisis, se ciñe completamente al entendimiento realista de la seguridad.

En una nota adicional, los textos de Jordan *et al.* y Sarkesian *et al.* resaltan por el tratamiento principalmente teórico que presentan. Si bien Snow dedica los primeros capítulos de su libro a la delimitación teórica de la seguridad nacional estadounidense al marco realista, así como al tratamiento de elementos importantes de dicha corriente teórica, como ya se mencionó en párrafos anteriores, Snow apunta al desarrollo histórico del concepto, y posteriormente a temas contemporáneos de la política de seguridad nacional estadounidense.⁸⁸ En contraste, la obra de Jordan *et al.*, al igual que la de Sarkesian *et al.* desarrollan más ampliamente el marco conceptual y teórico desde el cual se acercan al concepto de seguridad nacional. Jordan *et al.* dedican un capítulo exclusivamente al contraste de perspectivas teóricas —y por tanto

⁸⁸ A este respecto, trata someramente episodios históricos de la seguridad nacional estadounidense, estableciendo un periodo formativo comprendido de 1789 a 1945, en el cual el principal factor común es el aislacionismo estadounidense percibido hasta antes de la Segunda Guerra Mundial; el segundo bloque comprende el periodo del final de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría; el tercer bloque lo ciñe a partir de la posguerra fría y los cambios percibidos en el entorno internacional, así como en el desarrollo de la política interna estadounidense. En su análisis incluye como factor determinante para la seguridad nacional estadounidense “los residuos del 11S: Terrorismo, Irak y Afghanistan,” para posteriormente advocarse a los retos venideros para la seguridad —entre ellos actores no estatales, conflictos asimétricos, así como aquellos desarrollados en regiones como Africa y Medio Oriente, consideraciones de mantenimiento de la paz, construcción del Estado, e intervención humana—, para finalizar con problemas actuales, como ciberseguridad, cambio climático, energía y fronteras nacionales.

académicas— al respecto de los estudios en seguridad. Sarkesian *et al.*, a pesar de no tratar los distintos acercamientos teóricos a la seguridad, presentan un análisis de los distintos acercamientos al estudio de la seguridad nacional estadounidense. Los aspectos considerados por los autores de estas tres obras serán tratados más adelante en su relación al marco teórico realista.

De acuerdo entonces con el acercamiento inicial al concepto de seguridad nacional que estos tres textos referentes proveen, la seguridad nacional de Estados Unidos se entenderá dentro de un marco teórico en esencia realista. Esto significa que el tratamiento disciplinar de la seguridad desde la academia estadounidense, así como desde su aplicación a través de políticas públicas, se ciñe al entendimiento que el realismo plantea sobre las relaciones internacionales. Dicho de otra forma, el ambiente dentro del cual se desarrolla y se aplica la política de seguridad nacional estadounidense se presenta bajo un esquema anárquico y estatocéntrico, guiado por intereses estatales, mismos que pueden encontrarse en conflicto y cuya solución involucra el uso y ejercicio del poder, especialmente el poder militar.⁸⁹

Como ya es perceptible, las tres obras destacan aspectos comunes en su acercamiento a la definición de seguridad nacional. En esencia, las definiciones simultáneamente acuerdan puntos clave en la preservación o salvaguarda de elementos, tanto físicos —territorialidad, población, instituciones gubernamentales, etc.— como psicológicos —valores nacionales, percepción de las capacidades de salvaguardar dichos elementos, o de la capacidad de enemigos para amenazarlos, etc.— del Estado y sus intereses nacionales. A continuación se tratarán los elementos de mayor coincidencia para sentar un entendimiento, y posiblemente definición común de este concepto inicial.

⁸⁹ *Confr.*

Amos A. Jordan, *et al.*, *American National Security*, *loc. cit.*

Donald M. Snow; *National Security*, *loc. cit.*

Melvyn P. Leffler, *Safeguarding Democratic Capitalism. U.S. Foreign Policy and National Security, 1920-2015*, Oxford y Princeton, Princeton University Press, s/serie, 2017.

Sam C. Sarkesian, John Allen Williams, Stephen J. Cimbala; *US National Security: Policymakers, Processes, and Politics*, *loc. cit.*

Por un lado, los elementos físicos son prácticamente autoexplicativos ya que hacen referencia, de acuerdo con Snow, a la continuidad de los componentes físicos del Estado, tales como territorialidad, población, instituciones gubernamentales, como se presentó en el párrafo previo. Por otro lado, los elementos psicológicos merecen un tratamiento más detallado. Sarkesian *et al.*, al igual que Snow, enfatizan en que esta segunda categoría hace referencia al núcleo axiológico fundamental al Estado estadounidense y a su papel en el mundo.

De esta forma, como detallan Sarkesian *et al.*, los valores estadounidenses están contruidos sobre “bases filosóficas, legales y morales para la continuación del sistema estadounidense.”⁹⁰ Consecuentemente, estos autores señalan que

“[I]os valores modernos estadounidenses derivan de la herencia judeo-cristiana, el legado anglosajón (incluída la Reforma, el Renacimiento, las filosofías de John Locke y Jean-Jacques Rousseau, entre otros, y los principios enraizados en la Revolución Americana), la Declaración de Independencia y la Constitución.”⁹¹

Así, de acuerdo con Sarkesian *et al.*, y también en coincidencia con Snow, la base axiológica del sistema estadounidense se fundamenta en seis valores nucleares: la autodeterminación, el individualismo sistémico, la legitimidad política democrática, los cambios políticos basados en estos mismos principios, la recompensa al exterior de la replicación de los valores estadounidenses, y la religiosidad.⁹²

Estas bases de los elementos físicos y psicológicos del Estado estadounidense son a su vez el fundamento para sus intereses nacionales. Éstos últimos son definidos por Sarkesian *et al.* como “las expresiones de los valores estadounidenses proyectadas hacia las arenas internacional e interna.”⁹³ Posteriormente, los autores agregan que “[e]l propósito de los intereses incluye la creación y perpetuación de un ambiente internacional más favorable para la búsqueda de valores estadounidenses.”⁹⁴ El énfasis

⁹⁰ Sarkesian, Williams y Cimbala., *loc. cit.*, p. 11.

⁹¹ *Ibid.*, p. 11.

⁹² *Ibid.*, pp. 11-12.

⁹³ *Ibid.*, p. 8.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 8-9.

prestado a los intereses nacionales para la seguridad nacional estadounidense revela un par de consideraciones que es preciso remarcar.

Primero, refrendan el entendimiento de la seguridad nacional estadounidense dentro del marco teórico delimitado por el paradigma realista. Como se señala en el primer capítulo de la presente investigación, los intereses nacionales forman parte esencial de la teoría realista, ya que ésta señala que dichos intereses son la guía del comportamiento de los Estados en el entorno internacional, que, como se trató también en el capítulo anterior, conlleva consideraciones propias respecto al actuar de los Estados.

Segundo, el sustento que los intereses nacionales proveen para la conformación del Estado al interior, así como su proyección al exterior, así como la búsqueda de un ambiente internacional favorable para dichos intereses, muestra un elemento esencial para el entendimiento de la seguridad nacional estadounidense: el carácter dual interno-exterior. Sarkesian *et al.* definen esta cualidad como “intermística,”⁹⁵ es decir, que tiene elementos simultáneamente incorporados a la política exterior del Estado en cuestión, a la vez que forma parte de su política interna. Esto provoca que la seguridad nacional estadounidense sea relacionada tan fuertemente, incluso en algunos casos de forma indistinguible, de su política exterior, mientras también es un punto central del debate dentro de su sistema político. A este respecto, Snow desarrolla algunos matices relevantes al carácter intermístico de la seguridad nacional estadounidense;⁹⁶ Sarkesian *et al.* tratan también la entrelazada relación de la política exterior de Estados Unidos con su seguridad nacional en distintos momentos históricos, así como aspectos de la indistinción entre ambas.

⁹⁵ Este vocablo es una adaptación al castellano del término en inglés “*intermestic*,” combinación de “*international*” (internacional) y “*domestic*” (doméstico, en una traducción literal, pero en este contexto, debe entenderse como “interno,” como en política interna, por ejemplo). Debido a su simplicidad es también utilizado académicamente en castellano.

⁹⁶ Los matices presentados por Snow detallan sobre la relación entre instituciones al interior del sistema político estadounidense, en especial al respecto de la negociación de diversas políticas públicas que no necesariamente están vinculadas con la política de seguridad nacional en cuanto a su contenido —políticas de asistencia social, por ejemplo—, sino en cuanto al vínculo presupuestal excluyente que representa destinar mayores fondos a alguna de ellas en detrimento de los percibidos por la otra.

Por último, según explican Sarkesian *et al.*, y en coincidencia con Snow y Jordan *et al.*, los intereses nacionales pueden clasificarse en distintos grados de prioridad. Sarkesian *et al.*, proponen tres órdenes principales de intereses, de mayor a menor prioridad, yendo de intereses vitales a intereses críticos, para concluir con intereses serios. Como es comprensible, los intereses vitales son aquellos primordiales para la supervivencia del Estado en los componentes ya mencionados, ante los cuales se puede ejercer el poder, especialmente el poder militar. Los intereses críticos se entienden como aquellos que no afectan directamente la supervivencia del Estado, pero pueden llegar al primer orden en el largo plazo. Por último, los intereses serios son aquellos que no afectan los intereses previamente mencionados, pero que deben observarse y procurar que no escalen en prioridad.⁹⁷

Para cerrar este paréntesis al respecto de los elementos contenidos en los diversos acercamientos a la definición de seguridad nacional de Estados Unidos, se entiende entonces que la seguridad nacional estadounidense considera elementos físicos y psicológicos, a la vez que los intereses estadounidenses en un carácter de política interna y exterior. Éstos últimos, por consiguiente, interpretan un papel central para el concepto, siendo al mismo tiempo producto y garante de los elementos físicos y psicológicos del Estado.

Los componentes anteriormente desarrollados denotan también un aspecto hasta ahora no mencionado de la seguridad nacional estadounidense. Como deja entrever la clasificación de intereses en grados de prioridad, la supervivencia del Estado, en los factores ya mencionados, es la principal prioridad de la seguridad. Dado el carácter anárquico del ambiente en el cual se desarrolla el Estado, así como la posibilidad de que sus intereses entren en conflicto con los de un homólogo, su supervivencia puede quedar sujeta a las acciones e intenciones de distintos actores, tanto internos como externos.

De esta forma, todo aquel factor que represente un impedimento a los intereses nacionales estadounidenses será entendido como una amenaza, siendo particularmente importantes las amenazas a la supervivencia del Estado. Éstas últimas,

⁹⁷ *Ibid.*, pp, 8-9.

al poner en duda la existencia del Estado y sus intereses nacionales, serán consideradas amenazas existenciales. Frente a estas amenazas, el Estado hará uso de su poder para preservar su supervivencia, considerando incluso el uso del poder militar. Esta noción es relevante, tanto para el entendimiento realista de la seguridad, como para el planteamiento constructivista del mismo, nociones desarrolladas a profundidad en el capítulo previo.⁹⁸

Recapitulando, la seguridad nacional de Estados Unidos considera entonces sus intereses nacionales, así como los componentes físico y psicológico del Estado, con implicaciones internas e internacionales. La seguridad nacional también velará por la supervivencia del Estado y sus intereses nacionales, valiéndose del uso de la fuerza para contrarrestar las amenazas que la pongan en duda.

Este acercamiento teórico ajustado para el caso estadounidense define entonces qué es lo que se entiende por seguridad nacional para este Estado. Esta aproximación teórica encuentra su representación empírica en la política de seguridad nacional de Estados Unidos. El análisis en torno a su diseño e implementación será el objeto del siguiente apartado de este capítulo.

3.3. Política de seguridad nacional

Como se desarrolló en el apartado anterior, la comprensión de la seguridad nacional de Estados Unidos parte de un entendimiento realista. No obstante, como se detalló en el primer capítulo de la presente investigación, hay elementos adicionales que pueden ser

⁹⁸ A este respecto resurge la discusión entre el liberalismo en contraposición del realismo. Es notorio que los principios liberales forman parte esencial de la construcción política y social de Estados Unidos desde su concepción como Estado-nación, reflejados tanto en los componentes físicos como psicológicos antes mencionados. De entre ellos destaca la ejecución de las políticas públicas estadounidenses, particularmente en materia de política exterior, sustentadas en un marco axiológico liberal, argumento que podría contravenir los márgenes afines al realismo entre los cuales se ha detallado la política de seguridad nacional estadounidense hasta este punto en la presente tesis. Por ello es esencial remarcar que, si bien estos principios funcionan como elementos estructurales de la construcción del Estado-nación estadounidense, no se oponen al entendimiento realista de su interacción en el escenario internacional. Dicho de otra forma, a pesar de que los diversos elementos del Estado surgen bajo un manto filosófico liberal, el comportamiento del Estado con la multiplicidad de actores internacionales se alinea al realismo político como detallado en capítulos previos. En consecuencia y de forma similar al constructivismo, el liberalismo puede ser considerado como un eje ortogonal al realismo para la comprensión de la política de seguridad nacional estadounidense. Así, sienta también un precedente relevante para futuras investigaciones al respecto de la teorización de esta área de estudios.

comprendidos de forma complementaria desde la aproximación constructivista a la seguridad. Para el análisis de la aplicación de la seguridad nacional estadounidense, se evaluarán modelos propuestos por Sarkesian *et al.*, de forma tal que pueda comprenderse el proceso de creación de la política de seguridad nacional en Estados Unidos, así como el funcionamiento del sistema político estadounidense al respecto de esta materia.

La política de seguridad nacional estadounidense, vista desde el marco teórico constructivista, identifica claros agentes securitizantes responsables, tanto de su creación e implementación, como de la identificación de amenazas existenciales a la seguridad nacional. Mientras que la teoría realista se centra principalmente en el papel del líder del Estado, la teoría constructivista considera más actores en el proceso de securitización de amenazas existenciales. Para el caso estadounidense, las perspectivas realista y constructivista convergen en la explicación del modelo de la creación de la política de seguridad nacional propuesto por Sarkesian *et al.* en *US National Security*.

Inicialmente, Sarkesian *et al.* plantean tres acercamientos en el estudio de la seguridad nacional estadounidense: el modelo concéntrico, los modelos de élite contra participación, y el acercamiento de análisis de sistema. El modelo concéntrico considera en su centro al personal de la presidencia, seguido subsecuentemente por el *establishment* de seguridad nacional, aliados y adversarios, potenciales aliados y adversarios, el Congreso, el público y los medios de comunicación.

Los modelos de élite contra participación se basan en el principio de que un grupo político concentra las decisiones de creación de políticas, en este caso el *establishment* político. Por un lado, hay una élite que puede hacer demandas más directas a la élite del *establishment*, a diferencia de una masa heterogénea y desorganizada. No obstante, por otro lado, el espíritu democrático del sistema político requiere la participación del público y del resto del sistema político.

Por último, el acercamiento de análisis de sistema señala que la maquinaria de creación de políticas se encuentra en el centro del ambiente político. Simultáneamente

hay *inputs* (entradas) que obligan a la acción de la maquinaria, que a su vez produce *outputs* (salidas), o bien políticas públicas. Éstas últimas están sujetas a la retroalimentación en cuanto a la efectividad de las políticas creadas, que posteriormente se transforman en *inputs* nuevamente.

Estos tres modelos son considerados por Sarkesian *et al.* en su propuesta de modelo al respecto de la creación e implementación de la política de seguridad nacional de Estados Unidos. Los autores posteriormente anotan que su modelo está basado en los modelos teóricos de creación de políticas públicas desarrollados por Robert Dahl y C. Wright Mills, y le suman los acercamientos estatista, burocrático y organizacional, de los cuales desarrollan contrastes, considerando el racionalismo de los mismos —es decir su vínculo con el entendimiento de las decisiones de actores estatales bajo un manto de decisión racional—, para concluir que su modelo se basa en un proceso interconectado.⁹⁹ Dicho de otro modo, el modelo de estos autores contempla distintas visiones, tanto generales como específicas del sistema político, así como de sus actores, insertando una crítica a la racionalidad de los mismos, para concluir con un modelo complejo en el cual se analiza la interacción entre los actores que conforman el sistema político estadounidense —especialmente aquellos relacionados con la política de seguridad nacional, enfatizando el *establishment* de seguridad nacional— y el sistema mismo.

De forma similar al postulado realista, el modelo de Sarkesian *et al.* considera en el centro del sistema de seguridad nacional al presidente. En directa relación con la figura presidencial se encuentra lo que posteriormente desarrollan como la tríada en política pública. Esta tríada está conformada por el Secretario de Estado, el Secretario de la Defensa, y el Consejero de Seguridad Nacional.¹⁰⁰ Estos tres miembros del gabinete presidencial forman parte del Consejo de Seguridad Nacional, y son los consejeros más cercanos al presidente, especialmente en temas relativos a la seguridad nacional. También en relación directa con el presidente, pero con menor relevancia que la tríada en política pública, se encuentra el Director de Inteligencia Nacional, y el presidente del Estado Mayor Conjunto. Estos dos personajes representan a la Agencia Central de

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 168-169.

¹⁰⁰ Traducción propia de *National Security Advisor*.

Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), y a los más altos mandos militares de las fuerzas armadas, respectivamente. En un tercer apartado se encuentra el resto del personal de la Casa Blanca. Finalmente, en cuarto lugar, está el Secretario de Seguridad Interior.¹⁰¹ Es necesario señalar que todas las posiciones anteriormente relacionadas forman parte del gabinete presidencial, o son como tal parte del personal del presidente. Esto significa que todos los puestos mencionados son propuestos y seleccionados por el presidente en turno. Asimismo, salvo excepción del Consejero en Seguridad Nacional, los nominados presidenciales a estos puestos son sujetos de aprobación por el Congreso, particularmente el Senado.

En línea indirecta, el modelo de Sarkesian *et al.* considera al resto del sistema. En esta última están tomados en cuenta miembros clave del Congreso, aliados, las burocracias gubernamentales, grupos de intereses especiales, el público (líderes de opinión), el público y adversarios. Esta última categoría provee de entradas al respecto de la política en seguridad nacional, al mismo tiempo que está sujeta a la misma.¹⁰²

La propuesta de modelo de Sarkesian *et al.* se presenta atractiva al análisis de la política en seguridad nacional estadounidense a la vez que responde también al entendimiento teórico planteado, tanto por el realismo, como por el constructivismo. Por un lado, como se mencionó en párrafos anteriores, el presidente ostenta el papel principal en la toma de decisiones al respecto de la política de seguridad nacional. No obstante, en contraposición a los postulados realistas, no es la representación única del interés nacional. Por otro lado, la consideración de figuras políticas en otros niveles da cuenta de la interacción entre distintas fuerzas en la división de poderes del sistema

¹⁰¹ Traducción propia de *Secretary of Homeland Security*.

¹⁰² A este respecto es relevante señalar que el modelo de Sarkesian *et al.* considera como parte del resto del sistema a la iniciativa privada considerándola también un componente esencial en el intercambio de información e intereses que comprenden la totalidad del sistema político estadounidense. En cuanto a su interacción con la política de seguridad nacional, es importante considerarla como un agente elemental en el diseño y ejecución de la misma a partir de directivas estatales. En este sentido, la iniciativa privada, particularmente aquella especializada en la investigación y desarrollo de recursos esenciales para las fuerzas armadas estadounidenses, representa un actor clave para su política de seguridad nacional, ya que debe ser considerada como un recurso especializado y adicional a la administración pública. Consistentemente, su interacción depende también del establecimiento de prioridades y objetivos en políticas públicas, por tanto los cambios de la política de seguridad nacional producen cambios en el involucramiento de la iniciativa privada en áreas prioritarias de la misma. De esta forma, la iniciativa privada nutre a las agencias gubernamentales en concordancia con sus objetivos e intereses.

político estadounidense, permitiendo analizar la relevancia de estos actores en la determinación, no sólo de la política de seguridad nacional, sino de los intereses nacionales estadounidenses en un entendimiento más general.

2.4. Estudios en inteligencia

Los estudios en inteligencia encuentran varias similitudes con los estudios sobre seguridad, partiendo de su linaje disciplinar como parte de las RI, encontrando paralelismos en cuanto a su desarrollo académico a partir de la Guerra Fría, y ambos presentando cierta ambigüedad o carencias consensuales al respecto del entendimiento de sus respectivos objetos de estudio. Considerando el papel que interpreta la comunidad de inteligencia en la política de seguridad nacional de Estados Unidos, es necesario entrar en el entendimiento teórico de la inteligencia.

De esta forma, el primer punto a considerar es un acercamiento inicial a qué se entiende por inteligencia, para posteriormente tratar la definición disciplinar y académica de los estudios en inteligencia, desarrollando las diferentes perspectivas por las cuales se estudia, finalizando así con su comprensión para la comunidad de inteligencia estadounidense y su papel en la toma de decisiones para la política de seguridad nacional de Estados Unidos.

Si bien, como ya se adelantó en líneas arriba, de forma similar con el concepto “seguridad,” la comunidad académica dedicada al estudio de la inteligencia no ha logrado un consenso en torno a la definición de su objeto de estudio. Por un lado, podemos encontrar definiciones simplistas y quasi normativas, que establecen que la inteligencia “es lo que se diga que es inteligencia,” o cualquier “organismo gubernamental que tenga dicho nombre.”¹⁰³ Ciertamente este acercamiento es de poca utilidad para el marco teórico planteado en la presente investigación, o bien para su entendimiento académico en general. Por otro lado, encontramos un debate, no sólo vigente, sino constantemente en contención y actualización, no únicamente a partir del avance de la disciplina, sino también respondiendo a las modificaciones empíricas percibidas a partir de su aplicación. Este se desarrolla a continuación.

¹⁰³ Peter Gill, Stephen Marrin, Mark Phythian (edits.), *Intelligence Theory: Key questions and debates*, Londres y Nueva York, Routledge, s/serie, 2009, pp. 1-2.

Al igual que el concepto de seguridad, la inteligencia antecede a su estudio formal, establecido en la segunda mitad del siglo XX, e incluso, en un paralelismo con la seguridad, es difícil datar el origen de la inteligencia al ser considerada una práctica milenaria. No obstante, incluso para tratar de encontrar antecedentes históricos a lo que actualmente entendemos por este concepto es necesario brindar una definición inicial; aunque más adelante dentro de este mismo apartado se habrá de ahondar en su desarrollo y en características específicas del concepto, baste por ahora entender a la inteligencia como información.

Este acercamiento responde a la crítica presentada por David Kahn en *An historical theory of Intelligence*¹⁰⁴ al respecto a la ausencia de consenso conceptual, partiendo así a brindar una definición amplia de la inteligencia como información, al considerar que ninguna de las definiciones conocidas por el autor para el momento funcionan.¹⁰⁵ Kahn considera que la inteligencia encuentra raíces biológicas en cuanto a que cada organismo presenta mecanismos que le permiten percibir estímulos al respecto del entorno que le rodea, argumentando que es el procesamiento de estos estímulos lo que le permite tomar decisiones para garantizar su supervivencia; el ser humano, contrasta el autor, ha desarrollado la capacidad de utilizar la “habilidad verbal,” misma que a su vez le “ha llevado a una forma de inteligencia mucho más poderosa que aquella usada por animales u hombres para cazar presas o huir de depredadores. Ha conducido al surgimiento de la inteligencia a su significancia presente.”¹⁰⁶

Kahn posteriormente presenta un panorama general de lo que considera antecedentes históricos a la inteligencia, de nuevo percibiéndola como el proceso de obtención de información relevante para la estrategia militar, principalmente.¹⁰⁷ No es hasta la revolución francesa y la revolución industrial, argumenta Kahn, que “factores que nunca

¹⁰⁴ David Kahn, “An historical theory of Intelligence”, en Peter Gill, Stephen Marrin y Mark Phytian (edits.), *Intelligence Theory: Key questions and debates*, loc. cit.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ *Idem.*

A este respecto, Kahn retoma ejemplos de la antigüedad, no sólo de casos concretos en la obtención de información en procesos bélicos, sino también en tratados de corte maquiavélico al respecto de la conducción del gobierno de diversas civilizaciones. Simultáneamente presenta que los esfuerzos al respecto del desarrollo teórico de la obtención de información no se desarrollaron de forma lineal o sistemática, destacando también episodios históricos en que resultados positivos en procesos bélicos no siempre se debieron a la obtención de inteligencia.

habían contado en la guerra se volvieron significantes.”¹⁰⁸ Con ello el autor da cuenta de factores que indirectamente se presentaron como relevantes para la conducción de esfuerzos y estrategias militares dado el crecimiento de los ejércitos europeos, junto con fuentes y recursos en expansión que provocaron así que “la inteligencia tuviera objetivos que le dieron una oportunidad de interpretar un papel mayor en la guerra.”¹⁰⁹

Los desarrollos logrados a partir del siglo XIX, tanto directa como indirectamente relacionados con esfuerzos bélicos, produjeron asimismo un crecimiento significativo en inteligencia física y verbal.¹¹⁰ El autor argumenta que este crecimiento obliga a entender que la guerra tiene componentes materiales y psicológicos, lo cual muestra paralelismos con la teorización de los aspectos físicos y psicológicos de la seguridad, desarrollados en el apartado 2.2. Así se pueden ya identificar factores iniciales en la relación mutua, tanto empírica como teórica, del estudio de la inteligencia y de la seguridad.

Posteriormente, Kahn describe la magnitud del papel que empezó a interpretar la inteligencia verbal, o bien, la inteligencia distinta de la física, debido al aumento en el uso de tecnologías para las comunicaciones durante el desarrollo de la Gran Guerra. Así, Kahn presenta ejemplos para sustentar la importancia medular de la inteligencia en este conflicto. Un ejemplo *ad hoc* de las implicaciones —en el más amplio sentido de la palabra— del desarrollo de tecnologías utilizadas para comunicaciones durante este periodo, especialmente dedicadas a los esfuerzos bélicos, es el telegrama Zimmermann.¹¹¹ Este episodio de la Gran Guerra da cuenta de la relevancia de la obtención de información del bando enemigo, pero también de la capacidad para analizarla y presentarla de forma adecuada, amén de tomar decisiones pertinentes para obtener una ventaja sobre el enemigo, o bien, contrarrestar sus acciones.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ *Ibid.*

Con estos conceptos Kahn se refiere a la información obtenible en torno al movimiento de agentes físicos, desarrollo de infraestructura, maquinaria destinada para esfuerzos bélicos, entre otros, así como del desarrollo e implementación de comunicaciones, tanto en su infraestructura, como en cuanto al contenido de las mismas, disponibles no únicamente como medio para eficientar la estrategia militar, sino también la capacidad de adversarios para dar cuenta de los movimientos y comunicaciones propios.

¹¹¹ Para más información sobre el telegrama Zimmerman, véase Friedrich Katz, *La guerra secreta en México*, México, Ediciones Era, s/serie, 1998, segunda edición.

Asimismo, presenta un bosquejo de la importancia paralela de resguardar la información propia, así como los medios y métodos por los cuales se obtiene la información del enemigo; esto proporciona simultáneamente una mirada inicial de la contrainteligencia.

Estos eventos, así como las consecuencias que desencadenaron, representaron un punto de inflexión, de acuerdo con Kahn, en el desarrollo de los organismos gubernamentales dedicados a la inteligencia.¹¹² El autor presenta que los gobiernos de unas de las principales potencias beligerantes concluyeron simultáneamente en la necesidad de desarrollar agencias de inteligencia para tiempos de paz una vez concluida la Gran Guerra. Así, Gran Bretaña, Alemania, Italia y Estados Unidos establecieron agencias destinadas a la decodificación; Alemania destaca por los esfuerzos adicionales al crear por “por primera vez en su historia una agencia militar permanente en tiempos de paz para evaluar toda la información.”¹¹³

Estos desarrollos se sumaron a los procesos percibidos durante la Segunda Guerra Mundial. Ambas guerras contribuyeron al surgimiento de la importancia medular que tiene la inteligencia, tanto en tiempos de paz, como en tiempos de guerra, siendo estos últimos, no obstante, en donde la creciente disciplina habría probado su valía para moldear los resultados de ambos conflictos.

El inicio de la Guerra Fría marcó un periodo de proliferación para las agencias de inteligencia dadas las características propias de este conflicto. Simultáneamente, la inteligencia se estableció como un objeto de estudio esencial para el entendimiento de las relaciones internacionales en la lógica del nuevo balance bipolar de poder. Al entrar en el estudio de la inteligencia, es entonces necesario ampliar el concepto presentado hasta este momento de inteligencia como información.

¹¹² En paralelismo con la participación de la iniciativa privada en la política de seguridad nacional, es relevante notar el involucramiento que agentes privados tienen con las agencias gubernamentales en materias de inteligencia. Así como puede identificarse a la comunidad académica dedicada al estudio de la inteligencia, la iniciativa privada puede también especializarse en la misma, y de igual manera en que la academia interactúa de forma cercana con la estructura gubernamental advocada a la inteligencia, agentes privados fungen como medios y herramientas adicionales a los disponibles únicamente en el sector público.

¹¹³ David Kahn, “An historical theory of Intelligence”, en Peter Gill, Stephen Marrin y Mark Phytian (edits.), *Intelligence Theory: Key questions and debates*, loc. cit., p. 7.

Definir inteligencia, como se mencionó anteriormente, presenta el mismo problema que definir seguridad: carece de un consenso académico, o en todo caso, el consenso es que no hay consenso. No obstante, la importancia de la definición es medular para su estudio, ya que, de acuerdo con Peter Jackson y Len Scott, “[l]a forma en que inteligencia es definida necesariamente condiciona acercamientos a investigar y escribir sobre la materia.”¹¹⁴ De esta forma, y con la intención de refinar el concepto de inteligencia, a continuación se presenta una breve descripción histórica de los cambios en la inteligencia y su teorización a partir de la Guerra Fría.

La inteligencia, como se esbozó en párrafos arriba, se mantiene en constante cambio a merced de los desarrollos tecnológicos de los cuales se puede valer, así como de su uso, tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra. En consecuencia, como objeto de estudio, su naturaleza cambiante obliga a que su análisis se adapte con igual dinamismo, no sólo a los cambios de la disciplina a razón del tiempo, sino también a las implicaciones que tiene su uso.

Los estudios sobre inteligencia surgen no coincidentemente como subdisciplina de las RI bajo un marco occidental anglosajón. La proliferación de agencias de inteligencia en Gran Bretaña, junto con otros países europeos mencionados anteriormente, así como en Estados Unidos presentaron un factor a considerar en el estudio de las relaciones internacionales que, como es de esperarse, captó la atención de un sector académico dedicado a éste último. Así, los primeros acercamientos a los estudios sobre inteligencia se desarrollaron y asentaron en Gran Bretaña y Estados Unidos, mostrando ya similitudes en el acercamiento académico a la materia con el estudio de la seguridad.

La obra de Len V. Scott y Peter Jackson, unos de los principales exponentes en el estudio de la inteligencia desde un acercamiento histórico, tanto del objeto de estudio como a su academización, señala a algunos de los principales académicos en la

¹¹⁴ Véase

Len V. Scott y Peter Jackson, “Journeys in Shadows”, en: Len V. Scott y Peter Jackson (edits.), *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, Londres y Nueva York, Routledge, s/serie, 2004.

Peter Jackson y Len V. Scott, “Intelligence”, en: Patrick Finney (edit.), *Palgrave advances in international history*, Hampshire y Nueva York, Palgrave, Palgrave advances, 2005.

materia en aras de contrastar sus diferentes acercamientos a la definición de este concepto. Así, Scott y Jackson desarrollan como punto de partida la necesidad de definir qué es lo que se entiende por inteligencia, presentando una serie de postulados comunes a las distintas perspectivas con las cuales se estudia este objeto, asentando así que la “inteligencia es entendida como el proceso de recabar, analizar y hacer uso de información.”¹¹⁵

Como es ya perceptible, la definición consensual de Scott y Jackson encuentra coincidencias con la conceptualización general e histórica de David Kahn, presentada en párrafos arriba, en cuanto la información es el papel central de la inteligencia. Si bien Kahn la trata desde una perspectiva histórica más amplia en que la información servía para la toma de decisiones, en especial en cuanto a estrategia militar, Scott y Jackson ahondan en que no es sólo la recolección de la información, sino se agrega su análisis y uso en el mismo proceso para considerarla como inteligencia.

No obstante, Scott y Jackson coinciden con la premisa de Kahn en cuanto a que consideran que “[n]inguna de las definiciones [de inteligencia] que he visto funcionan.”¹¹⁶ Es por ello que Scott y Jackson presentan un recuento de las definiciones tratadas por los principales exponentes en cuanto a estudios sobre inteligencia. Estos autores contrastan las visiones de inteligencia como una forma de poder del Estado, desarrollada por Michael Herman en *Intelligence Power in Peace and War*, y la perspectiva de John Ferris de inteligencia como un medio para guiar el uso del poder. Posteriormente, tratan someramente la obra de Sherman Kent, que a su vez es un análisis clásico y fundamental, tanto para el desarrollo de la comunidad de inteligencia estadounidense, como para su estudio. Kent, desarrollan estos autores, establece que “las tres cosas separadas y distintas a la que los devotos a la inteligencia usualmente se refieren cuando usan la palabra:”¹¹⁷ “conocimiento; el tipo de organización que produce dicho conocimiento; y las actividades perseguidas por esta

¹¹⁵ Len V. Scott y Peter Jackson, “Journeys in Shadows”, en: Len V. Scott y Peter Jackson (edits.), *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, loc. cit., p. 20.

¹¹⁶ David Kahn, “An historical theory of intelligence”, *Intelligence and National Security*, Núm. 3, Vol. 16, s/ciudad, s/editorial, s/periodo, 2001.

¹¹⁷ Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton, Princeton University Press, s/serie, 1949.

organización.”¹¹⁸ Este acercamiento permite a su vez presentar las diversas fuentes de las cuales las organizaciones de inteligencia hacen uso, así como el marco de secrecía que las envuelve, abriendo también la puerta a las discusiones en torno a las acciones encubiertas que suelen relacionarse con la inteligencia.

Un punto adicional y de extrema importancia en cuanto al papel de la inteligencia en la toma de decisiones es el relacionado a las acciones llevadas a cabo, tanto por organismos estatales en su generalidad, como los servicios de inteligencia en particular, que es la ejecución de políticas. Así, se presenta también la relevancia de la inteligencia, no sólo como medio para proveer de información para el diseño de políticas, sino también de su implementación; dicho de otra manera, las agencias de inteligencia, en particular para el caso estadounidense, no sólo se limitan al procesamiento de información y su presentación a tomadores de decisiones, sino también a implementar las políticas que estos últimos determinan.

A forma de conclusión de este apartado, Scott y Jackson estipulan que “formular una definición clara de inteligencia y de la actividad de inteligencia es lejana de sencilla. Mucho de la dificultad deriva de la naturaleza dual de la inteligencia. La inteligencia es tanto un proceso como la información producida por dicho proceso.”¹¹⁹ Al entender el trabajo de inteligencia como un proceso, el tratamiento hecho por Mark Lowenthal se presenta como una base idónea para su comprensión a partir del entendimiento empírico/normativo del ciclo de inteligencia. Éste último es definido por la CIA como la serie de etapas en el procesamiento de información, entendida a grandes rasgos como planeación y dirección, recolección, procesamiento (explotación, análisis y producción) y diseminación.¹²⁰ Lowenthal especifica esta serie de pasos a partir de un entendimiento teórico como: 1) identificación de requisitos, 2) recolección, 3) procesamiento y explotación, 4) análisis y producción, 5) diseminación, 6) consumo, y 7) retroalimentación.¹²¹

¹¹⁸ Peter Jackson y Len V. Scott, “Intelligence”, en: Patrick Finney (edit.), *Palgrave advances in international history*, Hampshire y Nueva York, Palgrave, Palgrave advances, 2005, p. 163.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 164.

¹²⁰ Central Intelligence Agency, *The intelligence cycle*, s/ciudad, s/editorial, Briefing, s/año, s/edición, p. 1.

¹²¹ Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, Washington, DC, CQ Press, SAGE, s/serie, 2009, cuarta edición, p. 106.

Este análisis del proceso de inteligencia da cuenta de que, efectivamente, el principal propósito de la inteligencia es el procesamiento de información, pero al mismo tiempo muestra como parte esencial de dicho proceso la presentación de la información procesada a los tomadores de decisiones. Esta última parte, de acuerdo con varios autores —como Gill, Jackson, Scott, Lowenthal, Kahn y Kent—, es considerada una de las más críticas de todo el proceso. De acuerdo con Scott y Jackson, esta “relación entre poder y conocimiento” particularmente afín a la perspectiva británica de estudiar la inteligencia, encuentra una característica esencial para su comprensión.

“Hablar la verdad al poder” implica que el trabajo de inteligencia debería presentarse de una forma objetiva y carente de sesgos políticos o ideológicos, de forma tal que la información y posibles vías de acción propuestas a tomadores de decisiones se pueda llevar a cabo de la forma más racional posible. Este ejercicio, entonces, como señala Mark Phythian en *Intelligence theory and theories of international relations. Shared world or separate worlds?* permitiría entender a la inteligencia, tanto proceso como medio, como una herramienta para la obtención de ventaja relativa,¹²² que a su vez es comprendida bajo un manto de racionalidad. Dicho de otro modo, la inteligencia puede ser comprendida como un proceso de procesamiento de información de forma racional, cuyo objetivo es que el Estado al que sirva pueda obtener una ventaja relativa en cuanto a otros estados dentro de un escenario internacional.

Ello implica, consecuentemente, de acuerdo con Phythian, una fuerte relación entre la inteligencia y el realismo estructural. El autor en este punto señala que la teorización de la inteligencia no depende únicamente de su estudio independiente de otras disciplinas, particularmente de RI, sino que no necesita ahondar en o desarrollar teoría, ya que la teorización de RI presenta entendimientos válidos para el estudio de inteligencia. Esta relación da cuenta de la dependencia disciplinar de los estudios sobre inteligencia con el estudio general de las relaciones internacionales en cuanto el nodo que sirve de conexión entre ambas disciplinas es el poder y su uso en el escenario internacional. Así, Phythian establece que la inteligencia únicamente puede comprenderse

¹²² Mark Phythian, “Intelligence theory and theories of international relations: shared world or separate worlds?”, en: Peter Gill, Stephen Marrin y Mark Phythian (edits.), *Intelligence Theory: Key questions and debates*, Londres y Nueva York, Routledge, s/serie, 2009, p. 57.

teóricamente desde el realismo estructural ya que esta teoría centrada en seguridad entiende a los Estados como actores racionales.¹²³

El autor vincula los estudios de inteligencia dentro del marco sentado por el realismo estructural bajo el supuesto de que una de las características nucleares de esta teoría es que los Estados son actores racionales y que el propósito principal de la inteligencia es asegurar una ventaja relativa, por tanto, una acción racional. No obstante, esta propuesta teórica de Phythian estipula un entendido ideal para el desarrollo de la inteligencia dentro del proceso de creación de políticas de seguridad bajo el supuesto de que los tomadores de decisiones efectivamente aceptarán los aportes de inteligencia en aras de la maximización de poder en relación con otros Estados dentro del entorno internacional. Este presupuesto pareciera así dejar de lado la dificultad tratada por otros exponentes de estudios sobre inteligencia en cuanto a los juicios y sesgos propios de los tomadores de decisiones, es decir, que no necesariamente las políticas en seguridad en particular son formuladas y llevadas a cabo como acciones racionales.

Sin embargo, este carácter de no racionalidad (por no establecerlo como irracionalidad) no contraviene el resto del postulado de Phythian en cuanto a que la inteligencia efectivamente desempeña un papel central en el proceso de creación e implementación de políticas de seguridad, tanto por la presentación de información para la toma de decisiones, como para la ejecución de políticas en seguridad, como un medio para la maximización de poder. Este argumento entonces reafirma el vínculo con el paradigma realista en su generalidad, a pesar de descartar el presupuesto de racionalidad que Phythian vincula directamente con el realismo estructural. De esta forma, la inteligencia y su estudio se ven posicionados dentro de un marco teórico realista, que lo vincula directamente, no sólo con las teorías de RI, sino con el marco teórico desde donde se comprenden los estudios sobre seguridad.

Así, los estudios en inteligencia sirven como medio para el diseño e implementación de políticas en seguridad, bajo un marco estatocéntrico dentro de un escenario internacional anárquico, cuyo fin último es la maximización de poder de un Estado

¹²³ *Ibid.*, pp. 57-59.

sobre el resto. En cuanto al matiz propio del poder, la inteligencia puede ser comprendida de esta manera, ya como un medio para su maximización, como fue tratado líneas arriba, ya como una arista propia del poder.¹²⁴

Asimismo, en un ejercicio de vinculación con el marco teórico realista-constructivista desarrollado en el capítulo previo, la comunidad de inteligencia puede ser comprendida como un actor securitizante. El papel que desempeña la comunidad de inteligencia en el marco de su acción, es decir, del proceso de inteligencia, puede resignificar distintos temas y elevarlos a una prioridad de seguridad en el marco del proceso de inteligencia. De esta forma, la comunidad de inteligencia tiene un papel dual para la securitización: primero, como receptora de requisitos demandados por los tomadores de decisiones en cuanto a la securitización de una amenaza existencial para la seguridad nacional, en torno a la cual se procesa información y se presenta a los tomadores de decisiones dentro de este mismo marco; segundo, dentro del mismo proceso de inteligencia puede identificar temas y asuntos que requieren un tratamiento de seguridad nacional, es decir, securitiza distintos temas, y los presenta a los tomadores de decisiones como temas de seguridad nacional. Estos dos papeles pueden así dotar de características activas o pasivas a la comunidad de inteligencia como agentes securitizantes, pero independientemente del papel que desempeñen, la comunidad de inteligencia es un nodo nuclear en el diseño e implementación de la política de seguridad nacional.

Para el caso de Estados Unidos esto no es una excepción. La proliferación de agencias de inteligencia durante la Guerra Fría responde a la identificación del expansionismo soviético como una amenaza existencial para la seguridad nacional estadounidense. No obstante, las características propias de este conflicto obligaban a considerar alternativas al uso de la fuerza, particularmente militar, en términos tradicionales, en especial si se toma en cuenta el cambio de paradigma que representó el desarrollo de armamento de destrucción masiva, máxime el crecimiento acelerado de los arsenales nucleares de ambas potencias hemisféricas. A pesar de que la identificación de los factores específicos que se presentan como amenazas existenciales a la seguridad

¹²⁴ A este respecto resulta relevante el análisis que presenta Snow al considerar que la inteligencia puede ser comprendida como una rama más del poder, de la misma forma en que son concebidos el poder militar, económico, ideológico, entre otros.

nacional estadounidense —y por los cuales se podría argumentar que su securitización sirvió de catalizador para la creación de las diversas agencias de inteligencia fundadas en tiempos de la Guerra Fría— se presente como un ejercicio de gran relevancia, conducir este análisis sobrepasa las capacidades y limitaciones de la presente investigación.¹²⁵ No obstante, la teorización desarrollada hasta el momento permite como posterior línea de investigación la discusión teórica de la securitización de estas diversas amenazas existenciales, entendiéndolas como estudios de caso ante los cuales el acercamiento presentado en la presente tesis se presenta como una herramienta teórica y metodológica que permitiría dicho análisis.

En una nota posterior, se podría argumentar que, si el propósito de las agencias de inteligencia establecidas en la dinámica de la Guerra Fría tenían como propósito servir como herramienta para el desarrollo e implementación de la política de seguridad nacional estadounidense en el marco de este conflicto, la conclusión del mismo obligaría a que dichas agencias encontraran también un periodo de caducidad al verse eliminado el propósito al cual servían. Esta discusión es retomada por Phythian en el apartado donde discute el alineamiento del estudio de la inteligencia al marco teórico del realismo estructural. La respuesta que proporciona es bastante sencilla: la comunidad de inteligencia existente cumplía la función de asegurar una ventaja relativa, en este caso al respecto de la URSS; no obstante su desintegración y la conclusión de la Guerra Fría, la comunidad de inteligencia no desapareció, ya que sus funciones seguían siendo las mismas. Si bien la amenaza soviética se había eliminado de la ecuación, la función de garante de ventaja relativa que representaba la comunidad de inteligencia mantuvo su vigencia.

En consecuencia, el papel de la comunidad de inteligencia como agente securitizador dentro de los actores involucrados en la creación e implementación de la política de seguridad nacional estadounidense permite retomar el modelo planteado por Sarkesian

¹²⁵ Durante este periodo es también notorio el crecimiento de la iniciativa privada en cuanto al desarrollo de capacidades de inteligencia. En concordancia, su interacción y colaboración con la administración pública aumenta debido a la terciarización de labores de defensa e inteligencia, sumando a sus aptitudes, a la vez que se cifan a lineamientos, e intereses de agentes gubernamentales destinados a la creación e implementación de estas políticas públicas. Como también es señalado en este párrafo, ahondar en su interacción y especificación sobrepasa los límites definidos para la presente tesis, sin embargo se presentan como futuras líneas de investigación relevantes.

et al. A este respecto, y para propósitos de la presente investigación, este modelo da cuenta de la estructura de la comunidad de inteligencia y refrenda el acercamiento teórico de su carácter como actor securitizante, tanto activo como pasivo, de acuerdo con la teorización desarrollada párrafos arriba.

2.5. Conclusión

A lo largo de este segundo capítulo se presentaron vínculos teóricos y empíricos relevantes para el estudio de la seguridad y la inteligencia para el caso de Estados Unidos. Partiendo de los postulados teóricos desarrollados en el primer capítulo se analizaron los componentes esenciales de la seguridad nacional estadounidense que permiten ceñirla, tanto como objeto de estudio, como en su comprensión, diseño e implementación como política pública, dentro del marco teórico-conceptual del realismo político. La identificación de caracteres en la construcción del Estado nacional estadounidense como la concentración de poder, tanto en un plano nacional como en el escenario internacional, mismo que se comprende como anárquico ante el reconocimiento de mutuas soberanías, guiadas a su vez por intereses nacionales relacionados simultáneamente por herramientas diversas a razón de su disponibilidad de los Estados dentro del concierto de naciones son elementos que ciñen al entendimiento y definición propia de Estados Unidos al paradigma realista ya explicitado en el primer capítulo así como en el apartado 2.2.

Estos elementos dogmáticos incluidos en el paradigma realista se complementan a través del análisis constructivista desarrollado en los apartados 1.2.4 y 1.3 para detallar la relevancia no sólo de los diversos actores y estructuras vinculados a la construcción de la política de seguridad nacional estadounidense, sino el proceso mismo por el cual estas figuras influyen en la construcción de determinados temas de la agenda pública como temas de seguridad. El acercamiento a estos procesos, como se detalla en el apartado 2.2, se desarrolla a través de la complementariedad de diversos modelos desarrollados a partir de la ciencia política a través del esfuerzo de Sarkesian *et al.*, y que identifica el papel del presidente como central para la determinación de la política en seguridad nacional de Estados Unidos. Subsecuentemente, encuentra figuras de autoridad de gran relevancia para el diseño e implementación de dicha política en posiciones de gabinete, correspondientes al llamado *establishment* de la seguridad nacional. Estas carteras cuentan con atribuciones para aconsejar al presidente en la determinación de intereses, prioridades y vías de acción, tanto estructurales cuanto coyunturales al respecto de la seguridad nacional estadounidense.

Como también se trató en este capítulo, la comunidad de inteligencia, representada a través del Director Nacional de Inteligencia, es una de las figuras principales en la creación y modificación de la política de seguridad nacional estadounidense. Esta efigie de la comunidad de inteligencia da cuenta de la relevancia de la misma como agente securitizador, no únicamente por sus capacidades como parte del *establishment* de la seguridad nacional, sino por la función particular que desempeña dentro de la estructura estatal. En el último apartado del presente capítulo se ahonda en el estudio de la inteligencia con el propósito de dar cuenta de los fines para los cuales está diseñada. El análisis conjunto, tanto de los estudios en inteligencia como disciplina parte de las RI, como del entramado teórico desarrollado hasta el momento como teoría general de las RI, así como de la seguridad como subdisciplina de la misma, en conjunto con las especificidades propias del sistema político estadounidense y su entendimiento e implementación particulares de la seguridad y la inteligencia, dan cuenta de la cercanía de las disciplinas aquí señaladas, como la complementariedad teórica del realismo y el constructivismo aplicados al caso estadounidense para la comprensión de su seguridad nacional.

El capítulo presente señala los actores y estructuras securitizadores para el caso estadounidense, así como las capacidades que la comunidad de inteligencia tiene como tal. Se señalan así los parámetros por los cuales se entiende el trabajo de la comunidad de inteligencia como entidad capaz de informar sobre temas pertinentes a la seguridad nacional estadounidense a solicitud de componentes del *establishment* de la seguridad nacional, así como la tarea y deber de señalar aquellos que puedan no estar siendo contemplados por los mismos. El marco realista-constructivista desarrollado en el primer capítulo y su adaptación para el segundo verten luces sobre la relevancia de los actores antes mencionados para la securitización de temas de la agenda pública para el caso de Estados Unidos, y el desarrollo de su comunidad de inteligencia, así como de la inteligencia como objeto de estudio, culminan en el análisis de ambas como agentes securitizadores dentro de las estructuras de seguridad nacional estadounidenses.

El entendimiento teórico y descriptivo presentado hasta el momento construye el análisis por el cual se enmarcará el estudio de caso de la presente investigación. El propósito del tercer y último capítulo de esta tesis es aplicar el modelo y análisis teórico desarrollados en los apartados previos de forma tal que sea comprensible el proceso por el cual el terrorismo internacional, a pesar de haber sido identificado como una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos décadas antes de los ataques del 11S, no había requerido la categoría de existencial ni había propiciado un proceso de transformación de la estructura, ya sea de los agentes securitizadores, ya de la comunidad de inteligencia en particular.

3. Terrorismo internacional, de susurro distante a enemigo en casa

3.1. Introducción

El tercer y último capítulo de la presente investigación tiene como propósito la aplicación del modelo teórico y analítico construido en los dos capítulos previos al estudio de caso de la securitización del terrorismo internacional en Estados Unidos a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. El resultado del análisis propuesto busca presentar el entendimiento teórico de los cambios que dicha securitización provocan en las estructuras gubernamentales estadounidenses, particularmente en la comunidad de inteligencia dado el papel de la misma como agente securitizador y en cuanto a sus características descritas en el segundo capítulo de la presente tesis.

Para cumplir con dichos objetivos, la metodología de investigación seleccionada se basa en el análisis de marcos para identificar tres categorías en el discurso de la securitización del terrorismo a partir del 11S. Esta técnica de investigación será aplicada a las estrategias de seguridad nacional de cuatro administraciones bajo una temporalidad de análisis que contempla más de dos décadas con el propósito de dar cuenta de los cambios en cuanto a diagnóstico, pronóstico y marco motivacional al respecto del terrorismo internacional y su reflejo en la estructura de la administración, enfatizando sus consecuencias para la comunidad de inteligencia. La selección de la estrategia de seguridad nacional como documento referente del proceso de securitización responde a la naturaleza centralizante que éste pretende en cuanto representa los intereses de los actores capaces de securitizar determinados temas de la agenda pública, como descrito en el segundo capítulo de la presente tesis, basándose tanto en los postulados teóricos sentados en el primer capítulo, como su aplicación en la estructura estatal para el caso de Estados Unidos.

Esta categorización permite también identificar elementos de dicha securitización, tanto al señalar los objetos designados referentes de la seguridad ya apuntados en el capítulo dos de la presente investigación, como en cuanto a su especificación particular dados los intereses y prioridades de las administraciones analizadas. El resultado esperado de este análisis busca vincular los caracteres recopilados teóricamente en los

dos capítulos previos con la aplicación directa de un objeto de investigación, y dar cuenta de las consecuencias directas que su securitización provoca en la estructura de la administración y de la comunidad de inteligencia.

La selección del estudio de caso responde a uno de los cambios más recientes, notorios y estudiados, que no sólo tuvo como uno de sus ejes principales a la comunidad de inteligencia, sino que representó un punto crítico en la construcción del paradigma de la seguridad nacional de Estados Unidos, particularmente tras culminada la Guerra Fría. Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el terrorismo ocupó un papel protagónico inédito para la seguridad nacional de Estados Unidos. Los ataques del 11S representaron el punto de inflexión en la percepción del terrorismo como amenaza existencial para la seguridad nacional de Estados Unidos; en décadas anteriores el terrorismo había sido percibido como una amenaza a los intereses estadounidenses, particularmente extraterritorialmente, o bien, eran vistos como una expresión de acciones de Estados que apoyaban grupos terroristas, dentro de la dinámica de confrontamientos estatales, ya fuera dentro del entendimiento de la Guerra Fría, o bien, como parte de las acciones de Estados enemigos o contrarios a los intereses estadounidenses y su proyección internacional. La dinámica cambió en 2001.

No obstante la magnitud de los atentados terroristas, el proceso por el cual el terrorismo se constituyó como una amenaza existencial para la seguridad nacional de Estados Unidos aún dependía de los actores clave, en especial en el gobierno federal, para ser entendidos como tales. Dicho de otra forma, los atentados *per se* no modificaron el entendimiento del terrorismo como una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos, sino que fueron el punto de quiebre para el proceso de securitización por el cual los agentes estatales capaces de elevar este tema a nivel de seguridad nacional lo crearon y construyeron como tal.

En consecuencia, en el presente apartado se muestra la información recabada tras la revisión documental de la totalidad de las ediciones publicadas de la *NSS* con el propósito de identificar a través de las tres categorías establecidas en el análisis de

marcos de forma tal que den cuenta del proceso de securitización del terrorismo como amenaza existencial para la seguridad nacional de Estados Unidos.

3.2. La National Security Strategy

La *NSS* es el documento por excelencia en el cual se delimitan intereses y prioridades en cuanto a las amenazas que el gobierno estadounidense percibe a su seguridad nacional, a la vez que presenta el esbozo sobre el cual se diseñan e implementan las distintas políticas de seguridad, así como aquellas no necesariamente especializadas en seguridad, pero que también pueden estar fuertemente vinculadas a ella.

Las bases para el diseño e implementación de la política de seguridad nacional de Estados Unidos son relativamente recientes. La participación estadounidense en la Segunda Guerra Mundial y la subsecuente modificación del balance global tuvieron como resultado la salida de la política aislacionista que hasta entonces había caracterizado las relaciones exteriores estadounidenses. Optando por un involucramiento mucho más activo en asuntos internacionales, además de asumir un papel de liderazgo, particularmente durante la Guerra Fría, también resultado de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno estadounidense se vio en la necesidad de modificar determinadas políticas y estructuras gubernamentales. Un claro ejemplo de ello es el Acta de Seguridad Nacional de 1947.¹²⁶

Hasta la publicación de esta ley, Estados Unidos mantenía una política de seguridad enfocada en sus asuntos internos, mientras que la interacción con el exterior dependía principalmente de la estructura del Departamento de Estado. La participación en la Segunda Guerra Mundial y subsecuentemente el papel protagónico en la Guerra Fría modificaron la participación estadounidense en la política internacional. Como resultado directo de las prácticas de las distintas ramas de gobierno durante la Segunda Guerra Mundial, una de las principales modificaciones presentadas en el Acta de Seguridad Nacional de 1947 fue la reestructuración de lo que actualmente es el Departamento de Defensa. Hasta entonces, la estructura de las fuerzas armadas estaba dividida en dos figuras en el gabinete presidencial: el Departamento de Guerra —renombrado

¹²⁶ *National Security Act*, 1947.

Departamento del Ejército— y el Departamento de la Marina. Tras la promulgación de esta ley, se determinó que las fuerzas armadas debían ceñirse a un sólo liderazgo en el gabinete presidencial, además de incorporar nuevas ramas dentro de las mismas, a saber, la Fuerza Aérea¹²⁷ y el Cuerpo de Infantería de Marina.¹²⁸

Otra modificación a las estructuras del poder ejecutivo federal fue la creación de la Agencia Central de Inteligencia.¹²⁹ Esta agencia enfocada a la consecución de inteligencia con servicio al exterior fue la primera agencia de inteligencia conformada principalmente por personal civil, a diferencia de las otras agencias de inteligencia creadas hasta el momento. La *CIA* incorporó a gran parte del personal civil reclutado durante la Segunda Guerra Mundial para servir a la Oficina de Servicios Estratégicos,¹³⁰ la agencia de inteligencia creada *ad hoc* para servir a los propósitos de la guerra. Con las dinámicas propias de la Guerra Fría, especialmente la imposibilidad de entrar en conflictos militares directos ante la amenaza del uso de armamento nuclear, la *CIA* asumió un papel protagónico en cuanto a labores de inteligencia y contrainteligencia en cuanto al confrontamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Además de estos cambios en las estructuras gubernamentales federales, el Acta de Seguridad Nacional de 1947 estableció la iniciativa en que el presidente debía presentar un informe definiendo la estrategia de seguridad nacional ante el Congreso. No obstante, al no esclarecer o especificar los lineamientos por los cuales éste debía hacerse (en cuestiones ya temporales, ya formales), este ejercicio se realizó de forma esporádica en el mejor de los casos. Como consecuencia, el Congreso presentó una iniciativa para que los informes se presentaran con mayor formalidad. Aunque tampoco se estableció la obligatoriedad de presentar informes de forma periódica, desde la administración del presidente Ronald Reagan hasta George W. Bush presentaron al menos dos veces su estrategia de seguridad nacional.

La revisión documental para el presente apartado se basó en el análisis de las estrategias de seguridad nacional desde Reagan hasta G.W. Bush para ilustrar los

¹²⁷ *United States Air Force (USAF)*

¹²⁸ *United States Marine Corps (USMC)*

¹²⁹ *Central Intelligence Agency (CIA)*

¹³⁰ *Office of Strategic Services (OSS)*

cambios en el marco del entendimiento del terrorismo como amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos a través del tiempo. Con ello, se analiza el diagnóstico, pronóstico y marco motivacional desde el centro de *establishment* de la seguridad nacional estadounidense, de forma tal que se esclarezca el proceso de securitización a partir de los ataques del 11S. Es importante remarcar, tal como se menciona en la introducción de la presente tesis, que, a pesar de la responsabilidad que cada administración tiene por presentar su estrategia de seguridad nacional, no hay regulación alguna que determine la periodicidad con la cual esta deba llevarse a cabo. Así, las administraciones contempladas en este proyecto presentan variaciones en la cantidad de estrategias publicadas, sin embargo se tomó la decisión de investigación de incluir su totalidad de forma que se contempla cualquier variación en cuanto a la securitización del terrorismo a través de las décadas planteadas.

3.3. Estrategias de seguridad nacional hacia el final de la Guerra Fría

3.3.1. Administración de Ronald Reagan (1981-1989)

Durante la administración del presidente Ronald Reagan, el terrorismo internacional ya figuraba entre algunas de las amenazas identificadas que podrían poner en riesgo aspectos específicos de Estados Unidos como Estado, particularmente sus intereses. En este periodo, el terrorismo es señalado como una amenaza distinta a un conflicto armado,¹³¹ es decir, se distingue de un conflicto tradicional, aún enmarcado por un entendimiento estatocéntrico de la política internacional; no obstante, el reconocimiento como amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos en el carácter de “distinta a un conflicto armado,” da cuenta también de la ampliación ya presente desde finales de la década de 1980 del entendimiento de la seguridad nacional fuera de un marco exclusivamente realista, como ya se ha tratado en los capítulos previos de la presente investigación.

A pesar de identificar al terrorismo internacional como una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos distinta a un conflicto armado, y por tanto también como el

¹³¹ Traducción de “*threat short of armed conflict.*” Confr. Ronald Reagan, *National Security Strategy of the United States*, 1987.

inicio del entendimiento de una perspectiva más abierta hacia los postulados de la teoría constructivista de la seguridad, el tratamiento que mantiene a lo largo de la Estrategia de Seguridad Nacional de 1987 se mantiene completamente dentro del marco estatocéntrico del realismo. El terrorismo internacional es percibido principalmente como una expresión de políticas y acciones de Estados en perjuicio de otros Estados, lo cual, comprendido dentro de la priorización totalizante de la Guerra Fría, convierte al terrorismo internacional en este periodo de análisis en una expresión más del enfrentamiento bipolar entre superpotencias.

De esta forma, desde el *establishment* de la seguridad nacional, el terrorismo se entiende para estos años como una expresión de las “políticas expansionistas”¹³² de la Unión Soviética, que, de acuerdo con lo expresado en la NSS de 1987, “continuaba asistiendo grupos que llevaban a cabo llamadas guerras de ‘liberación nacional,’ financiaba con armas y entrenamiento militar a grupos terroristas internacionales, promovía y explotaba inestabilidades regionales y conducía una guerra agresiva e ilegal en Afganistán.”¹³³ Así, desde la administración de Reagan, la “evidencia de la relación entre la Unión Soviética y el crecimiento mundial del terrorismo es ahora concluyente”¹³⁴ al considerar que el financiamiento y entrenamiento de grupos terroristas era dirigido a través de “gobiernos radicales intermediarios como Cuba, Corea del Norte, Nicaragua, Siria y Libia, que tratan directamente con terroristas radicales e insurgentes.”¹³⁵ En consecuencia, “los objetivos finales del terrorismo radical son Estados Unidos, Europa Occidental, Japón y otros gobiernos moderados pro-occidentales.”¹³⁶

Resulta claro entonces que, para la administración de Reagan, el terrorismo estaba no sólo delimitado y enmarcado en su totalidad por las dinámicas de la Guerra Fría, sino que eran un campo de batalla más dentro de la misma. La dirección de las acciones de diversos grupos terroristas se entendía únicamente como una expresión no estatal de políticas e intereses estatales, específicamente de la Unión Soviética en contra de

¹³² Ronald Reagan, *National Security Strategy of the United States*, 1987, p. 6.

¹³³ *Ibid.*, p. 6.

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ *Idem.*

¹³⁶ *Idem.*

Occidente. Adicionalmente, es también claro que para la administración Reagan era un fenómeno focalizado en regiones geográficas comprendidas dentro del “Tercer Mundo” —Medio Oriente, el sudeste asiático y Centroamérica, por mencionar algunos ejemplos—, no como una expresión política generalizada dentro de la Guerra Fría. No obstante, en la NSS de 1987, la administración de Reagan considera ya que el terrorismo es una “amenaza, que es particularmente insidiosa en naturaleza y creciente en alcance”,¹³⁷ así como “un fenómeno global que se ha ido convirtiendo crecientemente frecuente, indiscriminado y auspiciado por Estados.”¹³⁸

Este diagnóstico del terrorismo a finales de la década de 1980 presenta para el gobierno en turno una posibilidad en aumento, misma que sentencia con un pronóstico en el cual espera se vuelva una creciente “característica prominente del escenario internacional para el restante del siglo.”¹³⁹ Para la administración de Reagan, contrarrestar el terrorismo toma ya un papel, si bien no protagónico, sí claramente apuntado como prioritario y con fuertes posibilidades de crecimiento como una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos. Con ello, se presenta una serie de elementos que sirven de caldo de cultivo para el terrorismo, igualmente identificados regionalmente y relacionados con la dinámica de confrontamiento con la Unión Soviética, señalando la “fragilidad de arreglos sociales y políticos”¹⁴⁰ de diversos Estados, particularmente aquellos “Estados clientes soviéticos”,¹⁴¹ como un factor de “inestabilidad y conflicto.”¹⁴²

De tal forma, la respuesta de la administración Reagan al terrorismo se mantiene en una dinámica estatocéntrica. Considera así, por un lado, que la atención a las causas y orígenes del terrorismo es a través de la reducción de la influencia soviética en diversas regiones, así como el acercamiento de diversas naturalezas —uso del poder militar, asistencia económica, cercanía política, entre otros— a distintos Estados patrocinadores de organizaciones terroristas, por tanto el establecimiento de serias

¹³⁷ *Ibid.*, p. 7.

¹³⁸ *Idem.*

¹³⁹ *Idem.*

¹⁴⁰ *Ibid.*, pp.13-14.

¹⁴¹ *Idem.*

¹⁴² *Idem.*

consecuencias al uso o patrocinio del terrorismo como herramienta política tendría un efecto directo sobre la disminución del terrorismo internacional. Por otro lado, sienta las bases para la preparación y prevención frente a actos terroristas en contra de ciudadanos estadounidenses, aunque focalizado en expresiones extraterritoriales —es decir, ataques a estadounidenses en el extranjero, o a representaciones de Estados Unidos en el mundo, como embajadas, bases militares, instalaciones gubernamentales, etc.

No obstante, resulta también relevante señalar que, a pesar de definir al terrorismo como un “conflicto de baja intensidad” comprendido dentro de un marco estatocéntrico, varias de las estrategias para hacerle frente empiezan a ser cercanas a un entendimiento más afín al constructivismo. Dicho de otro modo, la administración Reagan contempla distintos métodos para confrontar al terrorismo que salen del entendimiento estatocéntrico marcado por el realismo; busca soluciones fuera de un marco enteramente militar para presentar alternativas del uso del poder económico, e incluso ya abre el panorama para la acción de la comunidad de inteligencia en este ámbito. No obstante este matiz, la estrategia vuelve a ser encuadrada dentro del realismo al considerar estas herramientas como parte de los elementos del poder nacional, y al ceñir al terrorismo como una expresión del poder de otros Estados.

En suma, el diagnóstico del terrorismo internacional durante la administración Reagan es principalmente en torno a intereses estadounidenses en su proyección al exterior. Se señala como una expresión geográficamente localizada de la Guerra Fría, por tanto, un elemento no Estatal de un conflicto que en esencia es entre Estados-nación. Ante ello, destaca elementos realistas y constructivistas en sus expresiones, a la vez que el pronóstico se concentra en elementos realistas de la composición del Estado-nación estadounidense.

En cuanto al pronóstico, la administración Reagan señala ya el potencial para su crecimiento y aumento en severidad en lo restante del siglo XX. No obstante, sostiene que sus expresiones versan en torno al desarrollo de la Guerra Fría y su auspicio por parte de Estados. En consecuencia, el llamado a la acción se concentra en la

estrategia del combate a la proyección soviética en el escenario internacional, no únicamente por medios realistas del poder nacional estadounidense, sino a través de elementos también considerados por la teoría constructivista en cuanto al acercamiento con Estados y actores periféricos al conflicto sostenido con la URSS.

3.3.2. Administración de George H. W. Bush (1989-1993)

La primera Estrategia de Seguridad Nacional de la administración de George H. W. Bush fue publicada en 1990. Iniciando la última década del siglo XX, la administración de G.H.W. Bush mantiene la Guerra Fría como principal eje temático, y en consecuencia, como centro rector de su seguridad nacional. Con ello identifica, en una línea muy similar a la administración de Reagan, que la principal prioridad y mayor amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos sigue siendo la proliferación de armamento de destrucción masiva, particularmente las armas nucleares. De igual forma, la administración de Bush se mantiene dentro de una dinámica ceñida al paradigma realista, tanto en su estatocentrismo, como en la respuesta a amenazas a su seguridad nacional.

En consecuencia, el terrorismo internacional es también entendido como una amenaza distinta a un conflicto armado.¹⁴³ Al igual que en la administración Reagan, para Bush el terrorismo se mantiene como una expresión de la Guerra Fría y de las acciones de los Estados en el escenario internacional. Dicho de otro modo, los actos de diversos grupos terroristas son consecuencias de las políticas e intereses de distintos Estados dentro del escenario internacional, por tanto, dependen del actuar de los Estados, tanto en motivos políticos como para su financiamiento y acceso a medios para llevar a cabo sus actos terroristas.

Como resultado, el tratamiento que hace del terrorismo en un sentido amplio se mantiene en una línea muy similar a la marcada por la administración de Reagan. Al igual que su predecesor, Bush identifica que, para atender la amenaza del terrorismo, es necesario hacer frente a los diversos Estados que lo promueven y patrocinan, mismos que señala claramente como enemigos dentro de la dinámica de la Guerra

¹⁴³ George H.W. Bush, *National Security Strategy of the United States*, 1990, p.2.

Fría, particularmente a la Unión Soviética. De esta forma, la respuesta ante estas acciones estatales que dan como resultado actos terroristas es mediante la fuerza militar. Por ello, el mantenimiento y crecimiento del poder militar estadounidense se presenta como el principal pilar con el cual se enfrentan estas expresiones terroristas; no obstante, igual se consideran el poder diplomático, político y económico como herramientas válidas para enfrentarlo.

A pesar de identificar y remarcar la factibilidad del uso de otros pilares de su poder nacional, el énfasis previsto por la administración Bush sigue siendo primordialmente militar, no sólo para hacer frente al terrorismo, sino para la atención de las principales amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos iniciada la década de 1990. A este respecto, ahonda en las necesidades que representa la política de contención,¹⁴⁴ especialmente en cuanto al sostenimiento económico de las fuerzas armadas, señalando que los pilares ya mencionados del poder nacional son asimismo sostén del poder militar estadounidense.¹⁴⁵

Es también de central importancia destacar que para este punto la administración de Bush encuentra ya que las fuerzas armadas deben también adaptarse a un proceso de reestructuración, no necesariamente administrativo en naturaleza, sino en cuanto a las funciones ante las cuales se prevén como respuesta a diferentes amenazas. Si bien las principales funciones de las fuerzas armadas estadounidenses se siguen manteniendo alineadas a las dinámicas de contención a la Unión Soviética dentro del marco de la Guerra Fría, para la administración de Bush es claro también que las fuerzas armadas representan la principal herramienta y respuesta a contingencias de distinta naturaleza, particularmente en el “Tercer Mundo.”¹⁴⁶

Es en esta dinámica en que la administración Bush ubica la amenaza del terrorismo. En una perspectiva sumamente similar a la administración de su antecesor, para Bush el terrorismo es un fenómeno de baja intensidad ubicado en regiones geográficas específicas, también comprendido como una expresión extraterritorial de la Guerra

¹⁴⁴ *Ibid.* p. 23.

¹⁴⁵ *Ibid.* p. 24.

¹⁴⁶ *Idem.*

Fría, y con pocas probabilidades de evolucionar en una amenaza existencial para Estados Unidos. No obstante, la identifica también como una amenaza creciente y, al igual que su predecesor, comienza a dar señales de entenderlo como una amenaza frente a la cual se requieren herramientas no tradicionales.¹⁴⁷

En este punto, la administración de Bush señala el seguimiento a las actividades de organizaciones terroristas como parte de las responsabilidades de la comunidad de inteligencia. No obstante, esclarece que, incluso dentro del marco de acción de las agencias de inteligencia, el terrorismo merece un tratamiento “no-tradicional.” Esto se debe a que, al igual que el proceso de transformación de las fuerzas armadas descrito en líneas más arriba, la comunidad de inteligencia estaba centrada en las dinámicas de confrontación con la Unión Soviética durante la Guerra Fría, por tanto, las herramientas con las cuales disponía no estaban precisamente hechas a la medida para tratar con atención especializada al terrorismo internacional. Aun así, para la administración de Bush ya es claro que la comunidad de inteligencia es una respuesta válida ante esta amenaza.

En contraste, la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional de 1993 rompe completamente con la dinámica centrada en el desarrollo de la Guerra Fría. No obstante, las principales preocupaciones y amenazas identificadas en la Estrategia de Seguridad Nacional de 1990 permanecen casi en su totalidad. En consecuencia, la administración de Bush determina hacia finales de su periodo presidencial que las armas de destrucción masiva, particularmente las armas nucleares y los misiles balísticos con mayor rango siguen siendo la principal amenaza para la seguridad internacional y la seguridad nacional de Estados Unidos.

Sin embargo, en este punto, fuera de la lógica de confrontamiento con la Unión Soviética, desde la administración Bush se presenta un mayor acercamiento al terrorismo y al tráfico internacional de drogas como amenazas a la seguridad nacional estadounidense.¹⁴⁸ Esto no resulta una casualidad. De forma similar al crecimiento de la teoría constructivista a finales del siglo XX, la culminación de la Guerra Fría permitió

¹⁴⁷ *Ibid.* p. 29.

¹⁴⁸ George H.W. Bush, *National Security Strategy of the United States*, 1993, p.1.

desconcentrar los esfuerzos políticos, económicos, diplomáticos, entre otros en temas que hasta el momento no habían podido ocupar un papel protagónico en la política internacional frente al dominio de la bipolaridad de la Guerra Fría. Con el cierre de esta etapa, estos temas recibieron una mayor atención y mayores esfuerzos de diversa índole para ser tratados. El caso del terrorismo y del tráfico internacional de drogas son claros ejemplos.

Como ya se mencionó en líneas más arriba, el narcotráfico se plantea como uno de los principales temas a seguir como amenazas a la seguridad nacional estadounidense al paralelo del terrorismo internacional, no obstante, por el alcance y eje del presente proyecto de investigación, no será tratado a profundidad. Al respecto del terrorismo, resulta llamativo que no es un tema que se identifique como prioritario única y exclusivamente tras el final de la Guerra Fría, sin embargo una década antes del final del conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética, para las estrategias de seguridad nacional estadounidenses, el terrorismo internacional estaba directamente relacionado con el confrontamiento entre los bloques antes mencionados.

Como se detalló en párrafos arriba, las estrategias de seguridad nacional de la administración Reagan describían al terrorismo como resultado de las pretensiones expansionistas y la proyección de los intereses nacionales soviéticos hacia el exterior, incluso llegándolo a comprender como una expresión más de la Guerra Fría. La primera estrategia de seguridad nacional de Bush replica este diagnóstico al catalogarla como una especie de guerra proxy resultado directo del actuar de un Estado comprendido dentro del escenario internacional. Es entonces relevante destacar que, a pesar del crepúsculo de la Guerra Fría, e incluso la desintegración de la Unión Soviética como superpotencia contrincante de Estados Unidos, el terrorismo internacional no presentó grandes alteraciones, manteniéndose como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense, e incluso aumenta en orden de prioridades a tratar para la estrategia de seguridad nacional de 1993.

Esta permanencia da cuenta de un análisis parcial o sesgado en torno al terrorismo internacional durante la Guerra Fría al considerarlo como resultado de políticas

soviéticas hacia el exterior dentro del marco de este conflicto. A pesar de ello, el análisis de la administración de Bush se mantiene en la línea estatocéntrica argumentada en las estrategias de seguridad nacional pasadas, tanto de Reagan como del mismo Bush, al considerar que el terrorismo es principalmente auspiciado y financiado por Estados. Ante ello, la respuesta ante posibles actos terroristas permanece un tanto ambigua.

En primera instancia, la administración Bush reconoce el valor de la comunidad de inteligencia como respuesta preventiva y posterior a actos de terrorismo, en especial al entenderlos como amenazas distintas al conflicto armado. A este respecto, la administración Bush señala la importancia de los servicios de inteligencia como fuente para informar políticas públicas y acciones gubernamentales en general, ante las cuales el terrorismo internacional no es una excepción.¹⁴⁹

Aun así, también declara categóricamente que el gobierno estadounidense responderá con los medios legales a su alcance ante esta amenaza.¹⁵⁰ A diferencia de estrategias de seguridad nacional pasadas, la de 1993 presenta con mayor detalle un diagnóstico del terrorismo como amenaza potencial a la seguridad nacional estadounidense.¹⁵¹ No obstante, a pesar de ejemplificar de forma más concreta expresiones terroristas sufridas hasta entonces, el diagnóstico y pronóstico de los actos terroristas se mantiene dentro de un espectro extraterritorial. Dicho de otra forma, los posibles ataques terroristas esperados a partir del análisis de la administración Bush se siguen centrando en atentados en contra de representaciones estadounidenses en el extranjero, o en contra de ciudadanos estadounidenses en particular. Este argumento se sostiene con mayor fuerza con la identificación, por parte de la administración Bush, del terrorismo internacional como un fenómeno delimitado a regiones geográficas concretas, específicamente en Medio Oriente, el sudeste asiático y América Latina.¹⁵²

Frente a estas amenazas, la administración Bush establece que la mejor respuesta es la de no negociar con organizaciones terroristas. Esta estrategia parte del escenario en

¹⁴⁹ *Ibid.*, p.18.

¹⁵⁰ *Idem.*

¹⁵¹ *Idem.*

¹⁵² *Ibid.*, p. 20.

que los actos terroristas consistan en el secuestro de ciudadanos estadounidenses, pidiendo rescates, ya fueran económicos o de acciones políticas por parte del gobierno estadounidense.¹⁵³

De forma similar, y de acuerdo al diagnóstico estatocéntrico del terrorismo internacional para inicios de la década de 1990, la administración Bush encuentra que la respuesta en contra de Estados que financien o auspicien a organizaciones o actos terroristas es mediante aislamiento internacional y repercusiones económicas,¹⁵⁴ tanto tomadas unilateralmente por Estados Unidos, o mediante la cooperación internacional.¹⁵⁵ Es notorio que en esta declaración, la administración Bush destaca la posibilidad de que el gobierno estadounidense considere y tome acciones unilaterales para el combate al terrorismo internacional, incluso a pesar de no considerarlo aún como una amenaza existencial, sino potencial a la seguridad nacional estadounidense.

Dentro de estas medidas unilaterales, y aun ciñéndose a un marco esencialmente realista en cuanto a su respuesta a amenazas a la seguridad nacional, la administración Bush identifica que para hacer frente al terrorismo internacional, debe continuar con “la reestructura y reforma del Departamento de la Defensa entero,”¹⁵⁶ tal como se había planteado desde su primer estrategia de seguridad nacional. Esto da cuenta de dos procesos en apariencia paradójicos y en contradicción directa: primero, que la respuesta no sólo al terrorismo internacional, sino a las amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos en su generalidad es mediante el uso del poder militar, refrendando el entendimiento de la seguridad a través del paradigma realista; segundo, reconoce que, a pesar de que la respuesta se plantee en términos esencialmente realistas, es claro que el planteamiento realista es una respuesta parcial ante las amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos, por tanto, debe modificarse de acuerdo a las mismas.

En consecuencia, es claro también que la respuesta realista a las amenazas planteadas, en especial en las postrimerías de la Guerra Fría, no es del todo adecuada

¹⁵³ *Ibid.*, p.18.

¹⁵⁴ *Idem.*

¹⁵⁵ *Idem.*

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 19.

ante su magnitud y alcance. Dicho de otro modo, desde la administración Bush se reconoce que el uso de la fuerza militar y el entendimiento estatocéntrico alineado al paradigma realista posiblemente sea una respuesta demasiado severa frente al terrorismo internacional percibido ya a principios de la década de 1990. Ante ello, se plantean ya respuestas alternas y paralelas, de las cuales ya se mencionaron el uso de herramientas de carácter económico, así como las acciones de la comunidad de inteligencia estadounidense. No obstante, se vuelven a remarcar dentro del paradigma realista al considerarse elementos de su poder nacional. Desde esta perspectiva, es clara también empíricamente la convergencia entre las teorías realista y constructivista planteada en el primer capítulo del presente proyecto de investigación.

Recapitulando el análisis de la administración Bush, es perceptible que el diagnóstico que hace al respecto del terrorismo internacional permanece alineado al hecho por su antecesor. Así, entiende al terrorismo como distinto a un conflicto armado, por tanto, de baja intensidad, también localizado y delimitado geográficamente a regiones específicas, comprendido como una expresión de la Guerra Fría y como resultado de las acciones directas de los Estados, ya sea mediante la motivación política de actos terroristas, o bien su involucramiento directo a través del financiamiento o patrocinio de grupos terroristas.

En esa misma línea, el pronóstico correspondiente argumenta que tiene pocas probabilidades de evolucionar a un estatus de amenaza existencial. No obstante, a diferencia de la administración Reagan, señala que es una amenaza creciente. Para tratarla, la administración Bush encuentra ya diferencias con su antecesora, señalando que requiere de herramientas no tradicionales.

En consecuencia, el marco motivacional del gobierno de Bush apunta al papel protagónico de la comunidad de inteligencia en cuanto al seguimiento del terrorismo internacional. A este respecto indica que sus labores también deben entenderse como no tradicionales ante los retos que plantea el terrorismo para esta década. La respuesta brindada ante la amenaza del terrorismo sufre también una modificación tras concluida la Guerra Fría, percibiendo una modificación sutil pero significativa en cuanto a la

identificación del mismo como una amenaza potencial a la seguridad nacional estadounidense. Ante ello, la administración Bush reconoce las limitantes de la fuerza militar como respuesta al terrorismo, señalándola como demasiado severa. Como respuesta, establece la estrategia de no negociación con terroristas, al tiempo que amplía las herramientas a su alcance a través de sanciones económicas contra Estados que financien el terrorismo. Por último, además de remarcar en la importancia que tiene la comunidad de inteligencia para el tratamiento del terrorismo, llama a la reestructuración y reforma del Departamento de la Defensa para hacerle frente, reconociendo no sólo las limitantes de la fuerza militar, sino las herramientas mismas con las cuales cuenta la estructura de las fuerzas armadas estadounidenses en contra del terrorismo.

A manera de conclusión de este primer subapartado, es notorio que en las administraciones finales de la Guerra Fría se encuentra una constante en el diagnóstico del terrorismo como una amenaza distinta a un conflicto armado, identificado geográficamente extraterritorialmente de Estados Unidos, por tanto, no representa una amenaza mayor para su seguridad nacional. No obstante, se reconoce su capacidad de crecimiento. Como respuesta se privilegia el uso de la fuerza militar, al tiempo que se señala también la importancia que la comunidad de inteligencia adquiere para su tratamiento.

3.4. Estrategias de seguridad nacional en la posguerra fría

Como se trató en el apartado previo, hacia finales de la administración de George H.W. Bush el final de la Guerra Fría representaba un cambio dramático en el panorama percibido a lo largo de cuatro décadas previas. La disolución de la Unión Soviética y la conclusión de este conflicto no sólo representaron la confirmación del liderazgo y hegemonía estadounidense en el escenario internacional, sino también un replanteamiento prácticamente absoluto en la percepción de amenazas a la seguridad nacional estadounidense, y como consecuencia la modificación de sus políticas de seguridad nacional. Esta modificación respondió principalmente bajo el argumento de la práctica desaparición de la Unión Soviética como amenaza para seguridad nacional de

Estados Unidos, lo cual provocó a su vez que se permitieran cuestionar amenazas de diverso orden de prioridad que habían sido relegadas hasta el momento. El terrorismo no fue una excepción. Así, este periodo representado prácticamente en su totalidad por la administración Clinton inicia con un tratamiento distinto de la seguridad nacional, así como de sus amenazas.

3.4.1. Administración de Bill Clinton (1993-2001)

Las estrategias de seguridad nacional de la administración Clinton se distinguen desde un momento inicial con las de sus antecesores al menos en términos estructurales, al presentarse con mayor frecuencia. Durante la administración Clinton se presentaron prácticamente de manera anual, exceptuando 1993 y 2001, años en que inicia y termina respectivamente dicha presidencia. Esta constancia por presentar la estrategia de seguridad nacional permite también dar cuenta de sutiles cambios de un año a otro al respecto de temas considerados prioritarios a lo largo de su administración, así como de identificar la incorporación y desestimación de tópicos sobre una base temporal anual.

De esta forma, la administración Clinton inicia su diagnóstico de la seguridad nacional de una forma enteramente divergente a sus antecesores. La primera gran diferencia es remarcada notoriamente desde su primer planteamiento: el final de la Guerra Fría y el inicio de un nuevo periodo de incuestionable liderazgo estadounidense. En este periodo es claro que las prioridades para la seguridad nacional son en muchos aspectos divergentes a las planteadas en publicaciones pasadas en años anteriores. La administración Clinton abre su análisis a partir del reconocimiento y diagnóstico de la seguridad desde una perspectiva mucho más cercana al entendimiento constructivista en comparación con sus antecesores. Inmediatamente, la administración Clinton apunta “no todos los riesgos de la seguridad son militares en naturaleza.”¹⁵⁷ En esta categoría contempla no sólo al terrorismo y al narcotráfico, como señalaron sus antecesores Reagan y Bush, sino que ahonda en temas que rompen con el entendimiento ceñido al paradigma realista de la seguridad, y son mucho más cercanos

¹⁵⁷ William J. Clinton, *National Security Strategy of the United States*, 1994, p.1.

al marco constructivista como la “degradación ambiental, el rápido crecimiento poblacional, y flujos de refugiados.”¹⁵⁸

Aunado a la identificación de nuevos elementos prioritarios para la seguridad nacional, la administración Clinton considera distintas vías como respuestas factibles ante los mismos. A este respecto, declara al liderazgo económico estadounidense como un pilar fundamental para su seguridad nacional. No obstante, en consonancia con sus antecesores, Clinton sostiene que es necesario mantener una fuerza y “capacidad militar de talla apropiada y posada para enfrentar las diversas necesidades de nuestra estrategia.”¹⁵⁹ En consecuencia, la administración Clinton muestra que, a pesar de comprender cambios en el escenario internacional, y de establecer distintas herramientas para enfrentar aquellos que representen amenazas a la seguridad nacional estadounidense, la vía militar se mantiene como la principal respuesta a las mismas. Así, la comprensión de la seguridad nacional estadounidense, por un lado se abre a una comprensión más cercana al constructivismo, al menos en el análisis de aquello que pueda representar una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos, pero por otro lado mantiene una respuesta esencialmente enmarcada por el paradigma realista al comprender el uso del poder militar como primera herramienta ante las amenazas que puedan presentarse.

En contraste, no obstante, la administración Clinton también identifica la política económica como una herramienta para mantener la prosperidad percibida a partir del final de la Guerra Fría. En consonancia, también se señala la promoción de sistemas democráticos como parte esencial para el mantenimiento de la seguridad nacional estadounidense. De igual forma, se sostiene a la cooperación internacional como una herramienta clave para la seguridad nacional e internacional. Con estas herramientas, la administración Clinton da cuenta de la ampliación de respuestas ante las amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos percibidas tras la Guerra Fría, refrendando también así el entendimiento constructivista, como se trató en párrafos previos, tanto en la identificación de amenazas, como en la multiplicidad de respuestas disponibles

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 5.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p.1.

frente a ellas. No obstante, como también se presenta en párrafos anteriores, a pesar de remarcar amenazas y respuestas a las mismas fuera de un marco estatocéntrico, o exclusivamente militarista, la administración Clinton se mantiene ceñida al marco realista en cuanto privilegia en última instancia las respuestas basadas en un marco estatocéntrico y primordialmente militar, regresando así a dinámicas centradas en el paradigma realista.

Esta aparente contradicción retoma sentido al tener consideración de que la administración Clinton se desarrolla en un contexto de posguerra en el cual la principal amenaza —el expansionismo soviético— desapareció del escenario. No obstante, la pléyade de escenarios relacionados con ella se mantiene hacia finales del siglo. En ese sentido, la proliferación de armas de destrucción masiva —particularmente el armamento nuclear— se mantiene como la principal amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. De forma similar, el señalamiento de Estados adversarios —y enemigos— de los intereses estadounidenses se perpetúa como una constante; incluso a pesar de la desintegración de la Unión Soviética, sus estados sucesores, particularmente Rusia, se advierten como una prioridad para la seguridad nacional estadounidense. Es entonces coherente que, a pesar de identificar nuevas y diversas amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos, así como posibles respuestas a las mismas, el paradigma realista mantiene una posición de dominio frente a la perspectiva constructivista en el periodo de la posguerra fría, privilegiando así una visión estatocéntrica y militarista en un contexto distinto.

Específicamente al respecto del terrorismo internacional, la administración Clinton identifica que hacerle frente es una tarea que involucra la cooperación y coordinación constante entre diferentes ramas del poder ejecutivo. En la estrategia de seguridad nacional destaca la labor y necesidad de redoblar esfuerzos por parte los Departamentos de Estado, Justicia y Defensa, así como del FBI y la CIA para enfrentar al terrorismo; así, señala que avances en la materia serán únicamente alcanzables a través de “la integración de inteligencia, actividades diplomáticas y de estado de

derecho, y a través de cercana cooperación con otras organizaciones gubernamentales e internacionales contra el terrorismo.”¹⁶⁰

En consonancia con las prioridades generales plasmadas en su estrategia de seguridad nacional, la administración Clinton identifica que la posibilidad de ataques terroristas con armamento de destrucción en masa es una de las principales amenazas y preocupaciones para su gobierno. De esta forma, indica que los esfuerzos de las agencias gubernamentales señaladas en el párrafo precedente —incluyendo agencias de inteligencia— deben concentrarse en impedir que organizaciones terroristas accedan a armamento de destrucción en masa.

En contraste adicional con sus antecesores, durante la administración Clinton se señalan ataques terroristas concretos en contra de Estados Unidos. A pesar de mostrarse de una forma más cruda y cercana que en ediciones previas de la estrategia de seguridad nacional, los eventos señalados por el gobierno de Clinton son presentados como casos de éxito en el combate al terrorismo. Es importante señalar que se mencionan actos terroristas frustrados gracias al trabajo de la comunidad de inteligencia y su coordinación con otras agencias gubernamentales a través de la rama ejecutiva —principalmente con las fuerzas armadas—, pero también se presentan actos terroristas exitosos en contra de Estados Unidos —entre ellos destaca el bombardeo del World Trade Center en 1994—, de los cuales se señala la labor del sistema de justicia estadounidense al llevar a las personas responsables ante la justicia. También se retoman ataques terroristas en el extranjero, especialmente los bombardeos a los aviones comerciales de PanAm 103 y UTA 772, ante los cuales se recomienda el establecimiento de leyes de aviación más restrictivas; para lograr esta recomendación, la administración Clinton encuentra que la cooperación internacional es la respuesta idónea.

Del diagnóstico y pronóstico sobre el terrorismo extraídos del análisis presentado por la administración Clinton, es claro que el terrorismo internacional va encontrando nuevas expresiones, en especial en los ataques hacia Estados Unidos, incluso presenciándose

¹⁶⁰ *Ibid.*, p.8.

un ataque dentro de territorio estadounidense, situación inédita hasta entonces. No obstante, en el orden de prioridades y de relevancia de amenazas percibidas, el terrorismo aún no se posicionaba como una amenaza existencial, sino como una posible amenaza. En consecuencia, la respuesta ante éste era la cooperación interinstitucional e internacional por fortalecer marcos legales que limitaran el margen de acción de organizaciones terroristas, la identificación oportuna por parte de las agencias de inteligencia de posibles actos terroristas, así como el uso de la fuerza militar para eliminar riesgos inminentes. Estas respuestas, no obstante, no involucran el reestructuramiento de la administración, ya fuera de las fuerzas armadas, la comunidad de inteligencia u otras agencias gubernamentales —particularmente de la rama ejecutiva— con el propósito de atender esta amenaza; la reestructuración planteada, como se detalló en párrafos previos, respondía a la culminación de la Guerra Fría y la distensión de amenazas que esta representaba, antes que la identificación de nuevas amenazas y la necesidad de hacerles frente a través de una estrategia distinta.

Para la estrategia de seguridad nacional de 1995, la administración Clinton prácticamente mantiene la estructura general del documento presentado en 1994, haciendo leves modificaciones conforme avanzaron sus proyectos gubernamentales, por tanto, el diagnóstico, pronóstico y marco motivacional del terrorismo internacional se mantiene esencialmente en el mismo espectro. La diferencia más sustantiva al respecto del terrorismo internacional es la adición puntual y clara de las actividades de la comunidad de inteligencia, que debía incluir entre sus funciones una concentración mayor la prevención de actos terroristas. Esta nota se presenta en un marco en el que la administración Clinton establece que “las capacidades de la comunidad de inteligencia de Estados Unidos son instrumentos críticos para nuestro poder nacional y se mantienen como una parte integral de nuestra estrategia de seguridad nacional.”¹⁶¹

En consecuencia, la administración Clinton señala que las actividades generales de la comunidad de inteligencia son esenciales para la toma de decisiones, incluyendo oficiales civiles y militares. Así, remarca que el trabajo de la comunidad de inteligencia es central para explotar el potencial de “nuestros intereses militares, políticos y

¹⁶¹ William J. Clinton, *National Security Strategy of the United States*, 1995, pp.17-18.

económicos.”¹⁶² Con ello, el gobierno de Clinton define un papel más activo para la comunidad de inteligencia como un punto clave para la respuesta ante amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos. Cabe remarcar que, en este punto, se establece que la labor de la comunidad de inteligencia es esencial para la atención, no sólo del terrorismo internacional —no obstante, hay una mención explícita de la importancia de la comunidad de inteligencia como respuesta preventiva y estratégica para atender al terrorismo internacional—, sino ante la variada multiplicidad de amenazas percibidas. Esta delimitación y reconocimiento de la relevancia de la comunidad de inteligencia al respecto de la atención a amenazas a la seguridad nacional refuerza el argumento sostenido en los capítulos previos. Si bien no se hace explícito qué agencias específicas de las que conforman la comunidad de inteligencia responden a qué amenaza en particular, o bien, cuál es el proceso interno para determinar qué agencia concentrará esfuerzos al respecto de amenazas específicas, sí hay una mención clara de que el trabajo de inteligencia sirve en distintas etapas de la atención a amenazas, sea cuales fueran. Asimismo, se identifica que la inteligencia presenta diversos márgenes de acción para amenazas de distinto nivel, es decir, tanto para amenazas existenciales, como para posibles amenazas. El propósito de la inteligencia en ambos casos es presentar información sistematizada sobre la amenaza en cuestión, así como un diagnóstico y posibles rumbos de acción frente a la misma.

Para la estrategia de seguridad nacional de 1996, la administración Clinton señala retos importantes que surgen a partir del periodo de globalización reforzado al finalizar la Guerra Fría. En este punto, se señala que las herramientas que contribuyen a la interconexión de la sociedad global también son factores que facilitan las acciones de grupos que amenazan la paz y seguridad internacionales, entre ellos incluidos los grupos terroristas. Ante ello, se llama a idear estrategias que puedan responder a este contexto global.¹⁶³

Dentro de la misma línea argumentativa que en las dos estrategias de seguridad nacional previas, y de las amenazas identificadas por las dos administraciones previas,

¹⁶² *Idem.*

¹⁶³ William J. Clinton, *National Security Strategy of the United States*, 1996, p.1.

el gobierno de Clinton mantiene la proliferación de armamento de destrucción masiva como la principal y más grave amenaza para la seguridad nacional estadounidense. A esta amenaza está más fuertemente ligada la posibilidad de que grupos terroristas tengan acceso a ellas. Si bien, como se mencionó en párrafos previos, no es un diagnóstico implementado por esta administración, la relación entre proliferación de armas de destrucción masiva y terrorismo se presenta de una forma cada vez más ligada, reflejando la creciente preocupación del gobierno de Clinton por la posibilidad de que grupos terroristas se hiciesen con esta capacidad.

Para este año, la administración Clinton destaca iniciativas de cooperación internacional dirigidas a enfrentar el terrorismo internacional, especialmente a la posibilidad de que éste alcance la posibilidad de acceder a armamento de destrucción masiva. Es notorio que para esta edición, se destaque el multilateralismo y la cooperación internacional como una herramienta eficiente para el combate al terrorismo, en especial al considerar que en años anteriores, si bien se había contemplado como una estrategia factible, no había sido la principal respuesta ante esta amenaza.¹⁶⁴ Esta respuesta, como se desarrolla posteriormente en la estrategia de seguridad nacional de 1996, es parte del nuevo papel de Estados Unidos como líder internacional tras la Guerra Fría. Se entiende que como líder (en solitario), es su deber guiar a la comunidad internacional en la consecución de estos objetivos comunes, a la vez que deben ser consensuados a través de la cooperación internacional.¹⁶⁵ Esta, a su vez, involucra una amplia diversidad de actividades, incluyendo “conducir ejercicios y entrenamiento combinado, coordinar planes y preparaciones militares, compartir inteligencia —particularmente en apoyo de esfuerzos multilaterales de mantenimiento de la paz, o iniciativas para contener el comportamiento enemigo de estados rebeldes.”¹⁶⁶

Aparte de la identificación de la cooperación internacional, la administración Clinton mantiene la línea en cuanto a la labor primordial de la comunidad de inteligencia por proporcionar información y vías de acción en distintas áreas para tomadores de

¹⁶⁴ *Ibid.*, pp. 4-6.

¹⁶⁵ *Ibid.* p. 12.

¹⁶⁶ *Idem.*

decisiones. También mantiene el diagnóstico en el cual identifica amenazas fuera de las exclusivamente militares. A este respecto, no cambia el diagnóstico o pronóstico del terrorismo internacional, tanto en alcance como en fuerza. Sobre ello mismo, la llamada a la acción se mantiene en la misma línea; identifica acciones concretas para la comunidad de inteligencia, encuentra la vía armada como la principal respuesta ante atentados terroristas —aunque mantiene que las fuerzas armadas deben reformarse para atender la naturaleza no estatal de estas amenazas—, busca que las personas que lleven a cabo actos terroristas sean procesados por un sistema judicial fortalecido, y sostiene que parte importante de la respuesta ante el terrorismo internacional es a través de la cooperación internacional. En este aspecto, el gobierno de Clinton destaca los esfuerzos mantenidos durante su administración, mismos que brindaron resultado anticipadamente al unir a diversos Estados bajo la causa del combate al terrorismo, fortaleciendo la cooperación a través de la respuesta multilateral.

Para la estrategia de seguridad nacional de 1997 la administración Clinton mantiene su diagnóstico al respecto de las principales amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos. De igual forma sostiene que “Estados Unidos continuará su acercamiento integrado para tratar las numerosas amenazas a nuestros intereses y preservar un rango completo de herramientas de política exterior.”¹⁶⁷ En consonancia, las respuestas ante las amenazas identificadas se mantienen en la misma línea que en entregas pasadas de su estrategia de seguridad nacional. Al igual que en ediciones previas, señala a la proliferación de armas de destrucción masiva como la amenaza más seria a la seguridad nacional e internacional, a la vez que amplía su perspectiva a amenazas no tradicionales en concordancia con una perspectiva que considera a la globalización como un factor de cambio en dichas amenazas; sin embargo, aún mantiene que las principales amenazas a la seguridad nacional estadounidense se ciñen a un marco estatocéntrico. Ante ello mantiene el llamado a la cooperación internacional y a la diversificación de los elementos del poder nacional fuera de exclusivamente militar, dando una mayor participación a la comunidad de inteligencia, a la prosperidad económica y a la promoción de la democracia en el mundo tras la Guerra Fría, no

¹⁶⁷ William J. Clinton, *National Security Strategy of the United States*, 1996, p.8.

obstante, mantiene a la respuesta militar como la principal respuesta a las amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos.

Al respecto del diagnóstico y pronóstico del terrorismo internacional, la administración Clinton se mantiene sobre el mismo análisis presentado en ediciones anteriores de su estrategia de seguridad nacional. De igual manera, el llamado a la acción es a fortalecer las labores de la comunidad de inteligencia, así como ampliar sus actividades al respecto de la identificación de posibles actos terroristas, entendiéndola principalmente como una labor preventiva, pero también destacando el papel de la comunidad de inteligencia para informar e implementar estrategias para tomadores de decisiones en distintos niveles de gobierno. Destaca también el papel del multilateralismo y la necesidad de que la comunidad internacional sume esfuerzos para combatir distintas expresiones del terrorismo internacional. Si bien esta estrategia se presenta afín al diagnóstico de amenazas a la seguridad nacional en un carácter globalizado, responde más adecuadamente a la identificación mantenida del terrorismo internacional como una amenaza extraterritorial a Estados Unidos, es decir, se sigue pensando como un problema identificado en regiones geográficas específicas distintas al territorio estadounidense, no obstante, reconoce que trasgrede fronteras nacionales.¹⁶⁸

En contraste, para la estrategia de seguridad nacional de 1998, la administración Clinton, a pesar de mantener en gran medida el diagnóstico presentado desde la estrategia de seguridad nacional de 1994, reconoce que las amenazas globalizadas desarrolladas en párrafos arriba ya involucran no sólo los intereses, representaciones, instalaciones y ciudadanos estadounidenses en el extranjero, sino que son capaces de poner en riesgo el territorio —*homeland*— estadounidense. Este diagnóstico y pronóstico cambia a partir de las expresiones del terrorismo percibidos directamente en su territorio, sin embargo, el pronóstico no considera que el terrorismo internacional cuente con los medios o el alcance para un ataque a gran escala, en especial en cuanto a la disponibilidad de armas de destrucción masiva, misma que sigue estando en el primer orden de prioridades en cuanto a amenazas a su seguridad nacional se

¹⁶⁸ *Ibid.*, p.13-17, 34.

refiere. Ante ello, la respuesta y llamado a la acción se mantiene sobre la misma línea desarrollada en el análisis de las entregas previas de la estrategia de seguridad nacional de la administración Clinton.

Este mismo análisis se replica para la estrategia de seguridad nacional de 1999, agregando un llamado a la acción adicional en el cual se enfatiza la necesidad por aumentar la cooperación interinstitucional dentro del gobierno estadounidense. A este respecto, la administración Clinton señala que este esfuerzo es liderado por el Departamento de Estado, específicamente para hacer frente a ataques terroristas en ultramar, es decir, para enfrentar al terrorismo fuera de territorio estadounidense. A pesar de que esta estrategia se presenta novedosa frente a acciones tomadas previamente por esta administración, es evidente que el terrorismo internacional se sigue percibiendo como un fenómeno y una amenaza extraterritorial a Estados Unidos. No obstante, la administración Clinton también diagnostica que el terrorismo internacional en su carácter de lucha asimétrica puede hacerse de los medios para atacar Estados Unidos directamente, en especial enfatizando las vulnerabilidades de sus infraestructuras nacionales.

Para la estrategia de seguridad nacional de 2000, el diagnóstico, pronóstico y llamado a la acción se mantiene sobre la misma vía. Hay un reconocimiento del carácter transnacional del terrorismo internacional a la vez que se mantiene paradójicamente en una dinámica estatocéntrica. La administración Clinton considera de primera importancia la cooperación internacional e interinstitucional dentro de diversas dependencias del gobierno estadounidense; reconoce la necesidad de tener herramientas dentro de las diversas expresiones del poder nacional estadounidense a la vez que privilegia una respuesta militar, tanto preventiva como reactiva ante actos de terrorismo.

De igual forma que en entregas pasadas de este documento, el gobierno de Clinton destaca el papel más activo que interpreta la comunidad de inteligencia en la prevención de ataques terroristas, así como en el diseño e implementación de políticas públicas relacionadas con la seguridad nacional estadounidense. Así, pronostica

también que su labor será de mayor relevancia con el avance de la globalización percibida a finales del siglo XX, y también el desarrollo de nuevas tecnologías que podrían significar nuevos canales mediante los cuales diversas organizaciones terroristas —entre otras— podrían atentar en contra de Estados Unidos.

En síntesis general, las múltiples estrategias de seguridad nacional presentadas por la administración Clinton permiten señalar el dinamismo de la estructura gubernamental dedicada a ello, así como el proceso de securitización de diversas amenazas a la seguridad nacional a razón del tiempo. Al respecto del terrorismo, es claro el proceso de construcción de diagnóstico y pronóstico que desde los primeros años en su administración se distingue del de sus antecesores. En suma, el diagnóstico lo presenta como una mayor amenaza que en administraciones previas, resultado de atentados terroristas de mayor visibilidad, así como la presencia de actos terroristas dentro de territorio estadounidense. A pesar de ser de alcance limitado, estos episodios representan el inicio de un punto de inflexión distinto en cuanto a la percepción del terrorismo como amenaza.

Como resultado, la administración Clinton señala directamente la posibilidad de escalación de esta amenaza, por lo cual el llamado a la acción es también mayor. Paradójicamente, la identificación de ataques terroristas, tanto internacionales como en territorio estadounidense, se presenta también como una respuesta exitosa a su combate, tanto preventiva como en reacción a casos concretos de terrorismo. Ante ello la administración Clinton destaca el funcionamiento de componentes clave de la estructura estatal, a la vez que llama a que sus labores se intensifiquen, señalando claramente actores como el Departamento de Estado, de Justicia, de la Defensa, el *FBI*, y la *CIA*. Como es claro en este señalamiento y llamado a la acción, la administración Clinton identifica componentes clave del *establishment* de la seguridad nacional, así como el papel que desempeñan en el combate al terrorismo.

Profundizando en esta nota, es importante el énfasis al respecto de la comunidad de inteligencia. Profundizando en el papel que la administración Bush recalca para la comunidad de inteligencia, la administración Clinton da un papel aún más protagónico

en su combate, incluso más aún que el uso de la fuerza militar. Si bien ésta no se descarta en lo absoluto, el gobierno de Clinton enfoca la estrategia en contra del terrorismo como una labor predominantemente preventiva. De esta manera, hace un llamado para la cooperación interinstitucional e internacional para fortalecer marcos legales que, no sólo limitarían el margen de acción de organizaciones terroristas, sino también fortalecerían las herramientas que la comunidad de inteligencia tendría a su alcance para combatirlos. Así, el llamado a la acción que la administración Clinton promueve es el fortalecimiento de las instituciones que tratan esos temas, enfatizando y priorizando las actividades de la comunidad de inteligencia.

Es importante señalar que, si bien la respuesta de la administración Clinton no se concentra en el uso del poder militar para el combate al terrorismo, despegándose así de los márgenes planteados por el paradigma realista sobre el cual se construye la estructura de la seguridad nacional estadounidense, la securitización del terrorismo se mantiene bajo esta misma lógica. A pesar de reconocer la existencia de actores diversos, que no necesariamente responden a estructuras estatocéntricas, la respuesta de la administración Clinton se mantiene alineada a las estructuras estatales. Si bien no se plantea una respuesta militar, su uso permanece latente, a la vez que se enfoca en el protagonismo de la comunidad de inteligencia al respecto de esta creciente amenaza a la seguridad nacional estadounidense. Este aumento, tanto en la percepción del terrorismo internacional como amenaza existencia, como en la focalización de las labores de la comunidad de inteligencia sienta el precedente del que parte la administración de George W. Bush para el nuevo milenio.

3.5. Estrategias de seguridad nacional en la era de la guerra contra el terror

3.5.1 Administración de George W. Bush (2001-2009)

Para la administración de George W. Bush, el panorama al respecto del terrorismo toma un matiz significativamente distinto. Es necesario señalar en este punto que los ataques terroristas del 11 de septiembre ocurren durante el primer año de su administración, tiempo durante el cual aún no se había publicado versión alguna de su estrategia de seguridad nacional. Bajo este entendimiento, la primera estrategia de

seguridad nacional que publica esta administración es en 2002. Para este momento, el terrorismo internacional desempeña un papel central dentro de la misma.

El análisis de la administración se presenta distinto al de sus antecesoras; señala que la tarea de defender a la nación de sus enemigos “ha cambiado dramáticamente”¹⁶⁹ al considerar que los medios con los cuales las organizaciones terroristas pueden atacar a Estados Unidos no requieren de “grandes ejércitos y grandes capacidades industriales. (...) pueden traer gran caos y sufrimiento a nuestras costas por menos de lo que cuesta adquirir un solo tanque.”¹⁷⁰ Desde un momento inicial, la estrategia de seguridad nacional de la administración Bush se concentra prácticamente en exclusividad a la amenaza que representa el terrorismo internacional. Como llamado a la acción, incluso desde una declaración de apertura, el gobierno de Bush señala que deben utilizarse todos los instrumentos del poder nacional, entre los que destaca el poder militar, mejores defensas de la patria —*homeland*—, cumplimiento de la ley —*law enforcement*—, inteligencia y esfuerzos vigorosos para cortar el financiamiento terrorista.¹⁷¹ Asimismo es claro que reconoce, en una línea muy similar a la de la administración Clinton, el carácter transnacional del terrorismo internacional, más cercanamente a las teorías constructivistas; no obstante el llamado a la acción que propone se mantiene dentro de una lógica estatocéntrica. Las acciones propuestas por la administración Bush versan en torno a la cooperación internacional e interinstitucional, el uso de las fuerzas armadas, y un papel mucho más activo de la comunidad de inteligencia, incluso más de lo que se planteaba en la administración Clinton.

Si bien este llamado a la acción pareciera asemejarse fuertemente al presentado durante la administración Clinton, la securitización del terrorismo internacional, así como la severidad y fuerza del llamado a la acción son factores que lo distinguen fuertemente en la estrategia de seguridad nacional de la administración Bush. Sobre esta línea, la llamada a la acción del gobierno de Bush se presenta de una forma mucho más maniquea; así, señala que antiguos enemigos se han vuelto aliados en la

¹⁶⁹ George W. Bush, *National Security Strategy of the United States*, 2002, p. iv.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. iv.

¹⁷¹ *Ibid.*, pp. iv-v.

lucha contra el terrorismo, y que cualquier “nación que disfrute de la libertad debe activamente luchar contra el terror.”¹⁷²

Ampliando en el diagnóstico que la administración Bush presenta sobre el terrorismo, esta reconoce, al igual que administraciones pasadas, que el peor escenario en que la amenaza del terrorismo internacional podría escalar es a través de la obtención de armamento de destrucción masiva, punto que argumenta es un objetivo clave de los grupos terroristas que identifica.¹⁷³ De nuevo, la administración Bush presenta que la respuesta frente a esta amenaza es la cooperación internacional, el mejoramiento de las actividades de la comunidad de inteligencia, la cooperación interinstitucional en distintos niveles de gobierno, y, desde luego, el uso de las fuerzas armadas y policiales, dentro y fuera de territorio estadounidense.

Es también notorio que, a diferencia de sus predecesoras, la administración Bush plantea desde el inicio un confrontamiento en términos ontológicos por la oposición del terror y la guerra con la libertad. Así, va construyendo un argumento en que los valores nacionales estadounidenses se comprenden como diametralmente distintos y en amenaza por parte del terrorismo internacional. En consecuencia, identifica que elementos esenciales adicionales a la conformación ontológica del Estado, tales como sus intereses, además de su territorialidad, ciudadanos e instituciones gubernamentales, son todos amenazados por esta nueva dimensión del terrorismo internacional. Ante ello, la administración Bush señala que “[l]a estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos se basará en un internacionalismo distinguidamente americano que refleje la unión de nuestros valores y nuestros intereses nacionales.”¹⁷⁴

En una diametral diferencia a todas las estrategias de seguridad nacional presentadas por administraciones pasadas, la administración Bush identifica como principal enemigo al terrorismo. Así, apunta que “[e]l enemigo no es un régimen político o persona o religión o ideología individual. El enemigo es el terrorismo —violencia premeditada, políticamente motivada perpetrada en contra de inocentes,”¹⁷⁵ declarándolo

¹⁷² *Ibid.*, pp.v-vi.

¹⁷³ *Ibid.*, p.v.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p.1.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p.5.

injustificable, innegociable e inadmisibles en cualquier forma. Como consecuencia, el acercamiento al terrorismo, y el principal llamado a la acción es la guerra. Este matiz es único en comparación con administraciones pasadas que encontraban al terrorismo como una amenaza capaz de desarrollarse, pero no como la principal amenaza en contra de Estados Unidos, y mucho menos una amenaza tal que deba ser comprendida bajo una dinámica bélica en su totalidad.¹⁷⁶

Con ello, la administración Bush declara que es prioritario para su gobierno la destrucción de los grupos terroristas, enfocándose en aquellos con alcance global. Así, hace un llamado a la acción, nacional e internacionalmente de forma que puedan atacarse, no sólo a los grupos terroristas, sino a las redes que lo sostienen, tanto por funcionar como “cielos seguros,”¹⁷⁷ como a aquellas que sirvan de medios financieros o cadenas de suministros para actividades terroristas. A pesar de reconocer que, tanto el alcance como los medios de los grupos terroristas no responden a una dinámica estatocéntrica, sino que están conformadas como grupos no estatales ampliamente diversificados, con medios igualmente variados para su sustento material como financiero, la respuesta de la administración Bush no difiere en su entendimiento de la de sus antecesoras.

Así la respuesta y llamado a la acción de la administración Bush centra su estrategia en la identificación, a través de la cooperación internacional, de los Estados en que los grupos terroristas concentren sus actividades, para así dirigir acciones que coadyuven a su eliminación. Esta estrategia, tal como es planteada por la administración Bush, prioriza la acción militar sobre cualquier otro elemento del poder nacional —e internacional, a través de la cooperación internacional— retomando una respuesta fuertemente apegada al realismo, a pesar de reconocer al terrorismo como una amenaza más afín al entendimiento constructivista. Estos elementos sustentan el argumento en que, tanto el análisis del terrorismo, como las respuestas presentadas hasta este punto, se comprenden en una modificación de las teorías realista y

¹⁷⁶ Ante este matiz, y en forma cercana a la comparación planteada en este argumento, la estrategia de seguridad nacional de 2002 señala que “[l]a lucha en contra del terrorismo global es diferente de cualquier otra guerra en nuestra historia.” *Confr. Ibid.*, p.5.

¹⁷⁷ Traducción del término *safe heavens*.

constructivista, permitiendo así comprender el fenómeno de la securitización del terrorismo dentro de un marco teórico realista-constructivista.

Un matiz adicional que la administración Bush suma a la estrategia de seguridad nacional de 2002, y que la diferencia fuertemente de las estrategias de seguridad nacional de administraciones pasadas es el reconocimiento de acciones preventivas.¹⁷⁸ Este concepto es introducido por la administración Bush, y parte de la necesidad de responder a amenazas inminentes ante las cuales un proceso deliberativo tradicional llevado a cabo para el análisis y toma de acciones pertinentes frente a amenazas se vuelve entorpecedor de acciones que podrían prevenir posibles ataques, provocando así una falta de respuesta que permitiría que una amenaza inminente se convirtiese en un ataque. La introducción de este concepto da cuenta del carácter urgente por hacer frente a posibles amenazas, y distintas de las amenazas tradicionales sobre las cuales se sustentan y desarrollan las teorías en seguridad revisadas en el capítulo 1, especialmente aquellas especificadas por la teoría realista.

Con estos fuertes matices, la administración Bush encuentra, a diferencia del análisis de sus predecesoras, que el terrorismo representa, ya no una amenaza con posibilidades de crecimiento, sino una amenaza latente e inminente frente a la cual las herramientas diseñadas para responder a amenazas tradicionales son insuficientes o ineficaces. La respuesta, en consecuencia, merece el uso de todas las herramientas del poder nacional estadounidense, enfatizando el poder militar, en especial al adquirir el matiz que la administración Bush le dota al declarar su respuesta al terrorismo como la “guerra contra el terror.”

¹⁷⁸ Traducción usualmente usada a partir del concepto “*preemptive*.” Si bien el concepto “preventivo” se trata de una traducción literal, el vocablo en inglés también es utilizado para reconocer preferencia en torno a una acción determinada, particularmente en cuanto se vincula con el derecho preferente para ejercer dicha acción. Por ello, la traducción literal a “preventivo” no da cuenta de la totalidad del concepto en cuanto a su aplicación a acciones preferentes como detalla la administración Bush. En este contexto adquiere un matiz *sui generis* al ser aplicado frente a posibles amenazas, o ante a la sospecha de una amenaza inminente, sin embargo, el carácter ambiguo de la expresión la posiciona en un espectro moral y éticamente cuestionable al no tratarse de acciones defensivas en respuesta a un ataque, sino previas a que éste ocurra ante la sospecha de su posibilidad, incluso sin existir una confirmación o evidencia claras.

La distinción que se hace en este punto entre “terrorismo” y “terror” no es coincidencia ni minucia. La administración Bush identifica que la amenaza del terrorismo presenta diversas aristas que deben enfrentarse simultáneamente; no es únicamente la capacidad de poner en riesgo la vida de ciudadanos estadounidenses fuera y dentro de territorio estadounidense, sino la capacidad de poner en riesgo sus instituciones, y más importante aún, sus intereses y valores. Así, declara, la guerra contra el terrorismo no se presenta únicamente en concepto de una fuerza militar frente a otra, por tanto fuera del entendimiento tradicional de una amenaza, sino como una guerra de ideas. Con este desarrollo, para la administración Bush es esencial enfrentar al terror como un concepto mayor, extensible a actores adicionales no estrictamente pertenecientes o vinculados a grupos terroristas.¹⁷⁹

Por ello, el concepto de acción preventiva adquiere tanta fuerza en la estrategia para el combate al terrorismo; por un lado, no se limita únicamente a la respuesta frente a actos de terrorismo, o a información confirmada de posibles ataques en contra de los elementos nacionales de Estados Unidos, sino que, por otro lado, abarca también la capacidad de reacción ante posibles sospechas de actos terroristas inminentes —confirmados o no. Esto último contempla también contrarrestar las redes que sostienen a los grupos terroristas con capacidades de poner en riesgo a Estados Unidos, a la vez que sirve de cimiento para emprender acciones en otros ámbitos que coadyuven a atender las causas del terrorismo.

Así, la guerra contra el terror de la administración Bush se entiende, en primer lugar, bajo el manto del uso primordial y preferencial del poder militar, y posteriormente como el llamado de urgencia para utilizar todos los medios disponibles para hacerle frente. En consecuencia, las expresiones de la guerra contra el terror se presentan, por un lado, como una respuesta liderada por las fuerzas armadas estadounidenses —particularmente fuera del territorio estadounidense, como puede percibirse en la guerra en Afganistán—, y por otro el llamado a la acción por a través de las acciones

¹⁷⁹ Este concepto es utilizado como argumento para la guerra contra Irak de 2003 con el fin de deponer a Saddam Hussein al frente del gobierno iraquí, bajo el argumento de desarrollo, posesión y posibilidad de uso de armas de destrucción masiva, no sólo por parte de fuerzas armadas iraquíes, sino ante la posibilidad e intención de proveerse a grupos terroristas.

preventivas en contra de cualquier sospecha de terrorismo, o posibilidad de relación con éste.

Adicionalmente, y a diferencia de administraciones previas, la administración Bush propone una fuerte reorganización gubernamental, en especial en cuanto al poder ejecutivo federal. Como incluso se señala en la estrategia de seguridad nacional de 2002, una reorganización de este alcance y magnitud no encuentra precedente sino hasta la administración del presidente Harry Truman una vez concluida la Segunda Guerra Mundial.¹⁸⁰ La administración Bush plantea unificar el trabajo de la comunidad de inteligencia bajo el liderazgo del Departamento de Seguridad Interna.¹⁸¹

Este organismo se crea específicamente con el fin antes mencionado, así como para fungir como un departamento del interior que concentre las funciones de 22 agencias gubernamentales relacionadas a garantizar la seguridad al interior de Estados Unidos. Una de las razones principales para su creación fue el análisis hecho por diferentes ramas del gobierno federal en torno al fallido trabajo de prevención de los ataques del 11S;¹⁸² estos análisis determinaron que distintas agencias de inteligencia contaban previamente con información desagregada que apuntaba al ataque inminente del 11 de septiembre de 2001, sin embargo la falta de un liderazgo unificado y de intercambio de información entre dichas agencias culminó en que los nexos entre la información antes mencionada no concluyera en inteligencia fiel para impedir que se llevaran a cabo. En consecuencia, la administración Bush determina que las funciones anteriormente concentradas por diversas agencias gubernamentales —gran parte de ellas agencias de inteligencia y de infraestructura crítica, como aduanas, migración, comunicaciones y

¹⁸⁰ En cuanto a esta reestructuración, se refiere a la modificación administrativa generada por el Acta de Seguridad Nacional de 1947 (National Security Act), en la cual se crea la estructura del Departamento de la Defensa, se crea el Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council), y la Agencia Central de Inteligencia (CIA), a la vez que se plantea el reordenamiento del Buró Federal de Investigación (FBI).

¹⁸¹ Como discutido anteriormente, esta traducción otorga distintos matices, ya que el término “*homeland*” puede hacer referencia en una traducción literal a “patria,” o bien, aunado al término “seguridad” referirse a seguridad nacional o interior, entre otros. Una traducción adecuada sería “Departamento de Seguridad Interior,” en especial en cuanto a su distinción con dependencias gubernamentales cuyos nombres traducidos corresponden más adecuadamente al término “seguridad nacional,” por ejemplo National Security Agency (NSA) —Agencia de Seguridad Nacional.

¹⁸² Para mayor referencia, consúltese el Reporte de la Comisión del 11S. *Cnfr.* National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, Nueva York y Londres, W.W. Norton & Company, s/serie, 2004.

el servicio secreto— deberían quedar bajo coordinación del *DHS*. Con ello, la administración Bush buscaba hacer frente a la amenaza del terrorismo, no sólo como respuesta, sino de una manera preventiva que abarcara escenarios no únicamente como los percibidos durante los ataques del 11S, sino ampliar las posibilidades de acción a amenazas de bioterror, enfermedades infecciosas y peligros de bajas en masa.¹⁸³

Al igual que administraciones pasadas, en la estrategia de seguridad nacional de 2002 de la administración Bush se tiende a ubicar territorialmente al terrorismo en regiones geográficas específicas. De forma general, el gobierno de Bush hace un llamado a la comunidad internacional a rechazar al terrorismo, así como a establecer fuertes lazos de cooperación para hacerle frente. En consecuencia, identifica que la cooperación para combatir al terrorismo es un punto clave y preferencial en las relaciones de Estados Unidos con otros Estados y actores internacionales. Medio Oriente particularmente es observada como la región en que mayormente se concentra el análisis planteado por la administración Bush. A este respecto, la estrategia de seguridad nacional de 2002 señala como parte de su acercamiento con Palestina y Pakistán que deben rechazar categóricamente el terrorismo y cualquier vínculo con él. Asimismo, plantea estos puntos como estrategia general para su política exterior hacia África.

En consonancia con administraciones pasadas, pero con un matiz más marcado, señala el papel clave que desempeñan los “Estados rebeldes” como financiadores y sustento de grupos terroristas, así como el riesgo que representan ante la posibilidad de proveerles armamento de destrucción masiva. En consecuencia, la administración Bush apunta que éstos deben tratarse a través del “fortalecimiento de alianzas, el establecimiento de nuevas asociaciones, innovación en el uso de fuerzas militares, tecnologías modernas, incluido el desarrollo de un sistema de defensa de misiles efectivo, y un énfasis aumentado en la recolección y análisis de inteligencia.”¹⁸⁴

¹⁸³ George W. Bush, *National Security Strategy of the United States*, 2002, pp.6-7.

¹⁸⁴ *Ibid.*, pp.14.

En suma, la estrategia de la administración Bush contempla diversos elementos del poder nacional estadounidense, desde la diplomacia y la cooperación con aliados y amigos, tanto como el esfuerzo por presionar a actores internacionales por rechazar categóricamente el terrorismo, así como los Estados que lo auspician y financian; contempla también en medida importante la renovación de funciones de las fuerzas armadas para atender la amenaza del terrorismo internacional, tanto unilateralmente como a través de la cooperación con sus aliados. En esta misma línea, la administración Bush reconoce que los atentados terroristas del 11S “cambiaron fundamentalmente el contexto para las relaciones entre Estados Unidos y otros centros principales del poder global, y abrieron vastas y nuevas oportunidades.”¹⁸⁵ Con ello se refiere a la necesidad de desarrollar nuevas relaciones con aliados, pero también con líderes de Estados que podrían considerarse antagonistas o aliados poco convencionales para Estados Unidos —por ejemplo, Rusia, India y China— para servir al propósito de combatir al terrorismo.¹⁸⁶

En un punto adicional, la administración Bush señala la necesidad de transformación de sus instituciones dedicadas a su seguridad nacional. En esta línea argumentativa, el gobierno de Bush apunta que “las mayores instituciones de seguridad nacional estadounidense fueron diseñadas en una era diferente para enfrentar diferentes requerimientos. Todas ellas deben transformarse.”¹⁸⁷ El énfasis inicial que presenta la administración Bush al respecto de estas reformas son en torno a las fuerzas armadas y la capacidad militar estadounidense, tanto en su “habilidad para defender la patria,”¹⁸⁸ como en su capacidad para “conducir operaciones de información, asegurar el acceso estadounidense a escenarios distantes, y proteger infraestructura estadounidense crítica, y activos en el espacio exterior.”¹⁸⁹ Llama la atención que el énfasis se presenta en dos líneas principales: primera, la capacidad de las fuerzas armadas estadounidenses por conducir actividades armadas centradas en la defensa, así como

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 28.

¹⁸⁶ *Ibid.*, pp.28-29.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p.29.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p.30.

¹⁸⁹ *Idem.*

la habilidad para responder militarmente a posibles ataques, incluso extraterritoriales; segunda, las capacidades de inteligencia de las fuerzas armadas.

Esta segunda línea de reforma le merece mayor atención a la administración Bush en cuanto se basa en la posibilidad de “proveer al Presidente con un amplio rango de opciones militares para desincentivar agresión o cualquier forma de coerción en contra de Estados Unidos (...).”¹⁹⁰ Complementariamente, la administración Bush reconoce que la inteligencia y su uso es la “primera línea de defensa en contra de actos terroristas y amenazas de Estados hostiles.”¹⁹¹ Su análisis apunta hábilmente a que la comunidad de inteligencia fue creada para atender la amenaza soviética en la dinámica de la Guerra Fría, por tanto, hacer frente a las amenazas de la posguerra representa un escenario complejo y retador. Por ello, señala también la necesidad de “transformar nuestras capacidades de inteligencia y construir nuevas para mantener el ritmo con la naturaleza de estas amenazas.”¹⁹² En este reconocimiento explícito por reformar la comunidad de inteligencia, la administración Bush reafirma una premisa central de la presente investigación: que la comunidad de inteligencia responde a las amenazas a la seguridad nacional estadounidense. En consecuencia, el llamado a su modificación es también consonante con el desarrollo teórico planteado en capítulos anteriores, no sólo en cuanto a la identificación de nuevas amenazas a la seguridad nacional estadounidense, sino también en cuanto a la necesidad de reforma a partir de esta identificación.

Así, la administración Bush señala puntualmente a las fallas y carencias que evitaron responder de forma preventiva a los ataques terroristas del 11S, y llama a su inmediata modificación en la forma de integración de la comunidad de inteligencia y la coordinación y cooperación internacional en este respecto. Este cambio se basa, principalmente, en los obstáculos de una comunidad de inteligencia desagregada y con comunicación deficiente, no sólo con sus aliados en el escenario internacional, sino entre las mismas agencias que conforman la comunidad de inteligencia de Estados Unidos.

¹⁹⁰ *Ibid.*, pp.20-30.

¹⁹¹ *Ibid.*, p.30.

¹⁹² *Idem.*

Cabe aclarar que, así como plantea una reforma estructural a la comunidad de inteligencia, señala también una estrategia al respecto de su política exterior, destacando para su éxito la importancia de recursos y herramientas para el Departamento de Estado. Este planteamiento indica también el carácter interméstico de su seguridad nacional, haciendo explícito el componente internacional o de política exterior específicamente en cuanto a la securitización del terrorismo. En este caso, asegura que tratar la amenaza existencial que plantea el terrorismo internacional para la seguridad nacional de Estados Unidos obliga a la cooperación con aliados, amigos y (antiguos) enemigos a través de canales diplomáticos, mismos que incluyen diversos componentes del poder nacional estadounidense, como tratados en diversos apartados previos. Hacer este matiz no representa un ejercicio baladí, ya que aclara que la estrategia en contra del terrorismo tiene en su centro los intereses nacionales estadounidenses, lo cual motiva una respuesta unilateral, tal y como detalla la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, pero implica también la cooperación multilateral debido al liderazgo estadounidense percibido tras el fin de la Guerra Fría. Esta línea argumentativa interméstica es reforzada con la declaración del desdibujamiento de la distinción entre asuntos de política interna y exterior que la administración Bush presenta al señalar el impacto de ambas en un mundo globalizado.¹⁹³ Por un lado señala los beneficios (económicos y culturales, entre otros) que tiene para la sociedad estadounidense, mientras que por otro lado contrasta con la vulnerabilidad de los componentes del Estado estadounidense (físicos, estructurales y ontológicos) ante el terrorismo. El diagnóstico a este último respecto se asegura como una constante a partir de ese momento, señalándolo como una “nueva condición de vida” que implica “ajustarse y prosperar a pesar de ella.”¹⁹⁴

A pesar de plantearse como una estrategia fundamentada en sus propios intereses nacionales, basados a su vez ontológicamente en componentes propios del Estado estadounidense, la administración Bush declara abiertamente en este documento que “la guerra contra el terrorismo no es choque de civilizaciones.”¹⁹⁵ Este argumento se

¹⁹³ *Ibid.*, p.31.

¹⁹⁴ *Idem.*

¹⁹⁵ *Ibid.*, pp.30-31.

presenta como aclaración en cuanto a que la motivación para las acciones resultantes de la estrategia de seguridad nacional estadounidense al respecto del combate al terrorismo no están motivadas en un argumento de intolerancia religiosa hacia el Islam, a pesar de declararla simultáneamente una guerra de ideas sobre la cual Estados Unidos debe prevalecer.¹⁹⁶ No obstante, remarca que el camino a seguir, y resultado de la proyección de su estrategia de seguridad nacional, dependerá de todos los componentes del poder nacional estadounidense, particularmente los componentes internos, mismos que señalan punto de partida para su seguridad nacional.

En suma, esta estrategia de seguridad nacional plantea, en primera instancia, la securitización del terrorismo internacional como una amenaza existencial a la seguridad nacional estadounidense. La administración Bush presenta la argumentación y justificación para elevar al plano de seguridad nacional una amenaza que hasta el momento no se había considerado como tal por administraciones previas, no obstante su reconocimiento, tomando como muestra los ataques del 11S. A partir de esta identificación, presenta la planificación a seguir para hacerle frente. Esta administración fundamenta su estrategia de seguridad nacional en la identificación de errores estructurales en sus fuerzas armadas, su comunidad de inteligencia, y en su política exterior; factores que resultaron en la incapacidad para prevenir dichos ataques, a pesar de contar con herramientas que lo hubiesen facilitado. Esta identificación está sustentada en el reconocimiento de la insuficiencia de estructuras estatales diseñadas bajo un esquema ceñido a un entendimiento de la seguridad nacional estadounidense fundamentado en el paradigma realista de la seguridad. Como resultado, su análisis y las posteriores modificaciones que resultan de él corresponden a una modificación al entendimiento que fundamenta la estrategia de seguridad nacional estadounidense. En este cambio, la administración Bush señala carencias y mejoras con argumentos similares al entendimiento teórico constructivista, es decir, se centra en la multiplicidad de factores fuera del marco estatocéntrico, postulado central del paradigma realista, y reconoce la necesidad de adaptación para responder a ellos. No obstante la identificación de amenazas a la seguridad nacional a partir de un entendido más

¹⁹⁶ *Idem.*

cercano al constructivismo, la respuesta se mantiene muy cercana a los postulados del paradigma realista, particularmente en cuanto al estatocentrismo y preeminencia del uso de la fuerza y el poder militar como respuesta a dichas amenazas. Esta respuesta encuentra sentido en cuanto al uso de estructuras existentes de forma tal que no se parta de un vacío institucional, sino que plantea adecuar el marco administrativo existente para servir a este propósito.

En este sentido, el diagnóstico al respecto del terrorismo internacional es claro. Para la administración Bush el terrorismo es identificado como la principal amenaza a la seguridad nacional estadounidense. Sus características en un contexto de globalización la convierten en una amenaza compleja, con múltiples factores señalados en un contexto en el cual las características del paradigma realista resultan insuficientes, no necesariamente para identificarla como una amenaza existencial, sino para responder ante ella. Al no responder a límites formales delimitados por el Estado, o por cómo se regulan las fuerzas armadas, las acciones de grupos terroristas motivadas por fines políticos rompen con el esquema planteado de posibles respuestas y preparativos ante cualquier amenaza que podría plantearse a partir de la estructura existente. En consecuencia, el diagnóstico al respecto del terrorismo es algo sombrío ya que presenta un sentido de urgencia para modificar las carencias ante esta seria amenaza.

Subsecuentemente, el pronóstico se presenta con igual severidad al considerar que los medios de organizaciones terroristas se nutren de la globalización, así como el desdibujamiento de dinámicas estatocéntricas, permitiendo el circulamiento de capitales y personas a través de fronteras nacionales. Ante ello, a diferencia de administraciones previas, el pronóstico de la administración Bush es mucho más serio al considerar que las organizaciones del terrorismo internacional cuentan con herramientas y medios que les permitirían poner en mayor riesgo la seguridad nacional estadounidense de formas que en décadas pasadas no se habían percibido. Así, la securitización del terrorismo internacional se presenta en un ambiente de mayor urgencia, convirtiéndola en la mayor prioridad de su política de seguridad nacional.

En consecuencia, hace un llamado a la acción para modificar o crear estructuras involucradas en la procuración y mantenimiento de la seguridad nacional estadounidense. Este proceso de securitización tiene como resultado diversas acciones; destaca en primer lugar una respuesta inmediata que es la declaración de la “Guerra contra el Terror,” misma que fundamenta el despliegue de las fuerzas armadas estadounidenses —en conjunto con Estados aliados— en Afganistán, y que servirá como argumento para su posterior despliegue en Irak. Segundo, llama a la reestructuración de componentes clave del *establishment* de la seguridad nacional estadounidense; entre ellos destaca la modificación en las fuerzas armadas, no necesariamente en cuanto a su estructura administrativa, sino a los propósitos para los cuales esta sirve y los escenarios sobre los cuales está construida. A este respecto, es notorio el matiz que hace sobre la necesidad de transformación en la forma en que las fuerzas armadas obtienen, reportan y comparten inteligencia, tanto de sus mismas estructuras, como con otras instituciones dentro y fuera del gobierno estadounidense. Este último análisis y llamado a la acción encuentra también una similitud mayor en cuanto a la reestructuración que la administración Bush presenta para la comunidad de inteligencia como resultado de la falta de coordinación que hubiese facilitado información confiable que sirviese a su vez para prevenir los ataques del 11S; esta reestructura mayor involucra no sólo la adaptación de agencias ya existentes dentro de la comunidad de inteligencia, sino también la creación de una nueva agencia gubernamental dentro del gabinete y Consejo de Seguridad Nacional —estructuras centrales para el *establishment* de la seguridad nacional estadounidense— bajo la figura del Departamento de Seguridad Interna (*DHS*).

Esta reestructuración deja como cabeza de la comunidad a esta última agencia, ocupando el papel de dirigir y coordinar esfuerzos en cuanto a la obtención y compartición de información resultado del trabajo de diversas agencias de inteligencia, ya sean civiles o militares, así como de supervisar el trabajo de otras agencias gubernamentales relacionadas —en menor o mayor medida— con aspectos de la seguridad nacional estadounidense —como las administraciones de aduanas, migración, transporte, energía e infraestructura, la guardia costera y el servicio secreto, por mencionar algunas. La incorporación de estas agencias y funciones bajo una

estructura unificada responde también al proceso de securitización de diversos componentes que la administración Bush identifica como prioritarios o más vulnerables al terrorismo internacional, todos ellos coincidentes con lo planteado en la estrategia de seguridad nacional de 2002.

A manera de conclusión, es observable así que, tras los ataques terroristas del 11S, la administración Bush emprende un camino de securitización del terrorismo internacional en las bases sentadas por administraciones previas en cuanto a la identificación de este como amenaza a la seguridad nacional estadounidense. A diferencia de sus antecesoras, la administración Bush rompe con las distinciones extraterritoriales y de identificación geográfica que se distinguía en las estrategias de seguridad nacional de Reagan a Clinton, a pesar de no ser el primer ataque terrorista en territorio estadounidense. La diferencia radica en su magnitud y en las víctimas que este generó, motivando así que el proceso de securitización del terrorismo internacional tuviera un papel central que no presentó en estrategias de seguridad nacional pasadas. Así, este tema es identificado como la amenaza existencial primordial, desplazando en su tratamiento a diversas amenazas señaladas en administraciones previas, para así centrar las principales acciones del gobierno de Bush, tanto al interior como al exterior, en el combate al terrorismo.

Para la estrategia de seguridad nacional de 2006, el diagnóstico al respecto del terrorismo internacional se mantiene en un matiz muy similar a la de 2002, desempeñando un papel central, y señalando el desarrollo de las políticas resultantes de la Guerra contra el Terror. En esta estrategia, se suma a la guerra en Afganistán —coordinada por Estados Unidos, en colaboración con el “pueblo afgano,”¹⁹⁷ y en coalición con diversos aliados, principalmente miembros de la OTAN— la guerra en Irak, que sirvió para deponer al gobierno de Saddam Hussein, bajo el argumento de desarrollo y uso de Armamento de Destrucción Masiva. En un resumen general, esta estrategia mantiene la línea discursiva iniciada en la estrategia de seguridad nacional de 2002, agregando análisis preliminar del resultado de las políticas estadounidenses

¹⁹⁷ George W. Bush, *National Security Strategy of the United States*, 2006, p.2.

de combate al terrorismo, además de acciones posteriores que deben tomarse para reforzarlas.

En este respecto, el llamado a la acción se mantiene en el mismo sentido de fortalecimiento institucional a las reformas y modificaciones estructurales iniciadas en el primer término de la administración Bush. Para ello destaca la imperiosa necesidad de fortalecer la comunidad de inteligencia, mantener las políticas que favorezcan el intercambio de inteligencia e información en general; señala también que debe reforzarse la estructura de las fuerzas armadas, modificada también en 2002, de forma que puedan presentar una respuesta al terrorismo internacional, tanto en una forma preventiva como tras presentarse atentados de esta naturaleza. Señala también que la cooperación internacional se mantiene como un componente principal para el éxito de la política exterior estadounidense, no únicamente en cuanto al respaldo militar llevado a cabo en coalición para las acciones en Afganistán e Irak, sino para la compartición de información e inteligencia, así como la promoción de valores e intereses estadounidenses, bajo la forma de apoyo y promoción de regímenes democráticos, y sustento económico para el fortalecimiento de estructuras que a éstos favorezcan.

Aun así, el diagnóstico y pronóstico al respecto del terrorismo, no obstante las acciones mantenidas durante los cuatro años que separan estas dos estrategias de seguridad nacional, se mantienen en el mismo sentido. De igual forma, el llamado a la acción se concentra en la misma dirección, enfatizando la reestructura en dos ramas administrativas centrales para el *establishment* de la seguridad nacional, así como en el multilateralismo con aliados. A este llamado a la acción se suma el análisis preliminar de las políticas emanantes de la estrategia de seguridad nacional de 2002, y se ahonda en cuanto al pronóstico de la duración, consecuencias y complicaciones de la guerra contra el terror. Es notorio que desde 2006 se augurara que ésta no sería breve, por lo contrario, adquiriría también matices únicos, resultantes a su vez por el cambio de enfoque coincidente con las características identificadas de la modificación entre el paradigma teórico realista de la seguridad frente a un entendimiento teórico más afín al constructivismo. No obstante, la reestructuración y respuesta que se presenta a un actor que a todas luces es identificado como ajeno al paradigma realista, se mantiene

esencialmente a través de la estructura administrativa diseñada a partir del ya mencionado paradigma. Este cambio —parcial— en cuanto al paradigma que sustenta la estructura a cargo de la seguridad nacional estadounidense augura también la complejidad que ésta representa; es posible argumentar así que el pronóstico presentado por la administración Bush se deba a este cambio, no obstante, este último argumento no será tratado en la presente investigación.

3.6. Conclusión

Como fue revisado a lo largo del presente capítulo, el terrorismo internacional ha ocupado un lugar constante a la vez que variable en cuanto a la identificación que las estrategias de seguridad nacional hacen de él como amenaza; se percibe como constante en cuanto ha estado presente en todas y cada una de las estrategias de seguridad nacional desde la administración de Ronald Reagan en la década de 1980, hasta la administración de George W. Bush en el nuevo milenio, no obstante el carácter de variable corresponde al grado de percepción que éste representa como amenaza para la seguridad nacional estadounidense.

A forma de recapitulación, es perceptible el cambio gradual que la percepción del terrorismo como amenaza a la seguridad nacional representa para las administraciones estadounidenses a lo largo de los años analizados; inicialmente era percibido como una amenaza extraterritorial, con alcance regional y limitado, ceñido a regiones geográficas específicas, y entendido como parte de las dinámicas de la Guerra Fría como una expresión más del conflicto entre superpotencias. De esta forma, era tratado consecuentemente como una arista más de la política de contención del expansionismo soviético, a la vez que su tratamiento correspondía a una dinámica completamente estatocéntrico al comprenderlo también como resultado de las acciones de política exterior de la URSS hacia Occidente. Si bien podría argumentarse en retrospectiva que el terrorismo internacional no respondía exclusivamente a esta perspectiva dominante durante la Guerra Fría, el análisis —y por tanto diagnóstico, pronóstico y llamado a la acción— lo ceñía a este marco, por tanto, era tratado en consecuencia desde una visión estatocéntrica. Dicho de otro modo, la estrategia del combate al terrorismo

privilegiaba el combate a la Unión Soviética, y como resultado se percibiría la disminución o eliminación del terrorismo internacional. Vinculado a este entendimiento, el combate al terrorismo se centraba en la implementación de la política de seguridad nacional a través de las acciones de las fuerzas armadas estadounidenses en el mundo, resultando así en un refrendo de una política de seguridad nacional fuertemente apegada al paradigma realista, tanto en su análisis como en su implementación.

Esta línea argumentativa se sostiene con la administración de George H.W. Bush, especialmente en su primera estrategia de seguridad nacional. Tras concluida la Guerra Fría y la consecuente desintegración de la Unión Soviética, la persistencia del terrorismo internacional, no sólo empírica y facultalmente en el escenario internacional, sino como amenaza identificada para la seguridad nacional estadounidense da cuenta de las limitaciones del paradigma realista como métrica exclusiva para el entendimiento de este fenómeno. Dicho de otra manera, si el terrorismo internacional correspondía a las dinámicas de la Guerra Fría, y fungía como expresión del expansionismo soviético en contraposición de la influencia estadounidense y su proyección hacia el exterior, el final de este conflicto a principios de la década de 1990 debió tener como resultado su aminoramiento cuando no eliminación. En los hechos, esta hipótesis se demostró equivocada. Ante ello, es claro que el margen analítico desde el cual se entendía el terrorismo debía modificarse para atenderlo de una forma más adecuada; la respuesta de la administración Bush se alinea con este entendimiento, sin embargo el alcance limitado hasta entonces percibido de las acciones de grupos del terrorismo internacional no motivaron una respuesta agresiva y radical a la forma en que se le hacía frente desde el gobierno estadounidense. No obstante, es necesario remarcar que ya desde la administración Bush se hace un llamado a la reforma de la estructura de las fuerzas armadas, no sólo para responder más eficientemente al terrorismo internacional, sino como parte del reconocimiento del diseño de la estructura general de la política de seguridad nacional hecho a partir de las dinámicas de la Guerra Fría. En este mismo sentido, Bush llama a prestar particular atención a la comunidad de inteligencia como respuesta especializada a amenazas distintas a las exclusivamente entendidas dentro de un marco militar, entre ellas el terrorismo internacional. Este es el

primer acercamiento mayor en el que se plantea que la comunidad de inteligencia cuenta con herramientas más adecuadas para el combate al terrorismo frente a la opción militar.

Esta transformación se acentúa con la administración Clinton. Si bien se mantiene la identificación del terrorismo dentro de un espectro limitado, y geográficamente definido, es claro que sus expresiones escalan gradualmente, no sólo en la forma antes mantenida de ataques en contra de ciudadanos estadounidenses o instalaciones del gobierno de Estados Unidos en ultramar, sino en la presentación de ataques terroristas en suelo estadounidense. Con esta administración se acentúa el reconocimiento de amenazas no correspondientes al entendimiento limitado del paradigma realista, por tanto, se hace un llamado a la estructura del *establishment* de la seguridad nacional para poder incorporar las respuestas a estas amenazas más afines a un entendimiento constructivista, dentro del cual la línea estatocéntrica se difumina, al tiempo que la respuesta se mantiene dentro de un marco realista en cuanto al tratamiento antes que la identificación de amenazas. Así, si bien se identifican amenazas no convencionales, o tradicionales, con actores no estatales, y fuera de un marco militar, la respuesta a las mismas se sigue presentando dentro de una estructura estatocéntrica y esencialmente militarista, mientras gradualmente se incorporan las funciones de agencias de inteligencia como respuesta. En consecuencia, el diagnóstico y pronóstico del terrorismo internacional como amenaza a la seguridad nacional estadounidense se acentúa, percibiendo así un aumento en su capacidad de poner en riesgo la integridad y supervivencia de Estados Unidos, más no lo identifica aún como una amenaza existencial de la forma en que sí reconoce la existencia de armamento de destrucción masiva, por mencionar un ejemplo. No obstante, aumenta la posibilidad de recursos para hacerle frente fuera de una perspectiva exclusivamente militar, permitiendo así entender vías alternas que puedan presentarse más adecuadas a las características de estas amenazas.

Para la administración de George W. Bush, la identificación del terrorismo internacional como amenaza a la seguridad nacional estadounidense es radical en comparación con administraciones previas. No sólo se clasifica como una amenaza existencial, sino se señala como el eje prioritario y rector de la política de seguridad nacional para su

administración prácticamente desde el inicio de la misma. Así, para el gobierno de Bush es primordial enfrentar abiertamente al terrorismo tras los ataques del 11S con todas las herramientas del poder nacional disponibles. Para ello, la administración Bush elabora la identificación de los componentes del terrorismo internacional —e inclusive en un término más general el “terror”—, apuntando a un entendimiento mucho más afín al constructivismo en cuanto reconoce su complejidad, sin embargo las herramientas que presenta para su respuesta no distan mucho de las de administraciones pasadas. Si bien se concentra en el uso de las fuerzas armadas, al igual que la administración Clinton, y en una línea similar a la administración de G.H.W. Bush, encuentra que las labores de la comunidad de inteligencia se presentan como una respuesta más adecuada para el tratamiento, particularmente preventivo, del terrorismo internacional. Así, de la misma forma en que el reconocimiento del terrorismo internacional se acentúa como una amenaza existencial para la seguridad nacional estadounidense, las respuestas al mismo, es decir el marco motivacional, sufre esta misma intensificación. La administración Bush llama a la inmediata reestructuración, tanto de las fuerzas armadas, como de la comunidad de inteligencia para hacer frente al terrorismo, tanto como respuesta de los ataques del 11S, como de una forma preventiva, es decir, para evitar que ataques similares se presenten en el futuro.

Este marco motivacional modificado desde la década de 1980, así como el proceso de securitización por el cual la identificación del terrorismo como amenaza se replantea a través del tiempo responde también al alejamiento de un entendimiento exclusivamente realista, tanto de la política de seguridad nacional estadounidense en general, como del terrorismo internacional en particular, complementándose simultáneamente del entendimiento constructivista a partir de mediados de la década de 1990. Para el nuevo milenio, el análisis teórico de la securitización de las amenazas a la seguridad nacional es mucho más afín a un realismo-constructivista como fue apuntado en el capítulo inicial de la presente investigación. De esta forma, es también posible señalar que este entendimiento teórico se presenta como idóneo para el proceso de identificación de tópicos o temas políticos susceptibles de securitizarse, así como su adecuación para la estructura del *establishment* de la seguridad nacional estadounidense.

En consecuencia, el tratamiento señalado a través de la presente investigación del terrorismo internacional no sólo responde a este cambio de paradigma en el entendimiento, diseño e implementación de la política de seguridad nacional estadounidense desde finales de la Guerra Fría, sino también da cuenta del reconocimiento gradual de herramientas y elementos del poder nacional utilizados para hacerle frente. Este proceso señala así que, si bien hay un acercamiento más afín al constructivismo, no es factible reconocerlo como únicamente constructivista al perpetuar elementos fuertemente realistas en el centro de su entendimiento de la seguridad nacional, así como en la categorización de las amenazas a la misma. El marco realista-constructivista por el cual se puede señalar la securitización del constructivismo da cuenta también de la respuesta militar que puede presentarse como respuesta ante determinadas amenazas, a la vez que las labores de la comunidad de inteligencia se desarrollan en el mismo sentido, particularmente al respecto de las características no realistas de las amenazas existenciales. Por ello, es reconocible que el desarrollo y modificación de la estructura de la comunidad de inteligencia estadounidense corresponde temporal y causalmente a la identificación de amenazas existenciales y a su securitización, razón misma que motiva a la transformación de las agencias existentes o de nuevas agencias que sirvan para la atención y respuesta a amenazas a la seguridad nacional estadounidense.

De esta forma, y de acuerdo con el análisis desarrollado a lo largo del presente capítulo, la securitización del terrorismo internacional a razón de las décadas de 1980 a principios del siglo XXI motiva no sólo la reforma de las fuerzas armadas, tanto en su estructura administrativa como operativa, sino también el reordenamiento de la comunidad de inteligencia. Así, las funciones y objetivos principales, así como la estructura y organización de las agencias de inteligencia responden consecuentemente al proceso de securitización del terrorismo internacional. Este cambio a través del tiempo es notorio por los graduales llamados a reformar la estructura y estrategia de las fuerzas armadas, perceptible ya de una forma abierta y clara desde la administración de George H.W. Bush, ampliada durante el gobierno de Clinton, y culminando con la fuerte reestructuración tras los ataques del 11S con George W. Bush. De forma similar, el involucramiento y función de la comunidad de inteligencia al respecto del tratamiento

del terrorismo internacional se va intensificando desde la administración Reagan, encontrando un claro matiz desde la administración de G.H.W. Bush, renovado y ampliado durante la administración Clinton, y con notorios cambios administrativos, incluso incorporando un mando unificado y una nueva agencia de inteligencia, en la administración de G.W. Bush. Así, la hipótesis planteada para la presente investigación —la securitización de amenazas existenciales a la seguridad nacional de Estados Unidos propicia la evolución y/o creación de agencias de inteligencia— se confirma, no únicamente para la estructura de la comunidad de inteligencia, sino que permite extender su alcance para la estructura de las fuerzas armadas, e incluso el *establishment* de la seguridad nacional.

4. Consideraciones finales

La presente investigación, sustentada en la comprensión teórica de la seguridad y la inteligencia, así como objetos de estudio, ya como disciplinas *per se*, y en su aplicación empírica para el caso de Estados Unidos tuvo como propósito responder de qué manera la securitización de las amenazas existenciales a la seguridad nacional de Estados Unidos afectaron a su comunidad de inteligencia. La hipótesis planteada como respuesta a esta pregunta de investigación es que, para el caso estadounidense, la securitización de amenazas existenciales a su seguridad nacional propicia la evolución y/o creación de agencias de inteligencia. Antes de atender si la hipótesis planteada para el presente estudio se resuelve de forma positiva, es necesario partir de una recapitulación general de los resultados de cada uno de los apartados desarrollados en esta tesis.

El primer capítulo se centró en el desarrollo teórico de la seguridad y su estudio. Como quedó expuesto desde un momento inicial, la seguridad, a pesar de ser uno de los conceptos centrales al estudio de las Relaciones Internacionales, incluso desde su surgimiento como disciplina, es un concepto constantemente controvertido y disputado. Así, en el primer capítulo se presentaron y detallaron las principales corrientes de pensamiento que dominaron la disciplina, tanto de los estudios en seguridad, como de las Relaciones Internacionales en general, durante la segunda mitad del siglo XX. El desarrollo del mencionado capítulo dedicó gran parte al tratamiento del realismo y sus vertientes, como consecuencia de su dominio teórico en el periodo mencionado, no únicamente con el propósito de dilucidar los avances desarrollados por cada una de las distintas aportaciones que parten del realismo clásico de Morgenthau y Carr, sino con el fin de rescatar la esencia de las distintas expresiones del realismo político. El primer apartado de la presente investigación destacó así características esenciales comunes a las diversas escuelas realistas, y que encuentran su base en el realismo clásico anteriormente asentado. Dichos hallazgos permiten sustentar lo que posteriormente se presenta como paradigma realista, es decir, la serie de principios comunes a las escuelas realistas, mismos que permiten que todas y cada una de ellas se entiendan

en este manto teórico general, a pesar de las diferencias, sutiles o diametrales, que pueden presentar entre sí.

Tras la identificación del paradigma realista fue posible detallar la serie de principios aplicables al estudio de la seguridad como disciplina específica, y también en cuanto a teoría general de las RI. Posteriormente, en el primer capítulo se desarrolló el contraste que el constructivismo como estudio crítico en seguridad presenta en respuesta a esta perspectiva dominante de las RI y los estudios en seguridad. Este matiz parte de los vacíos que los mismos principios del paradigma realista asentaban como teoría para la comprensión de la dinámica de los actores internacionales, obviando o ignorando interacciones que salen del marco de análisis del realismo, particularmente aquellas que no pueden ser comprendidas dentro de las definiciones estatocéntricas y de privilegio del uso de la fuerza militar planteadas en este paradigma. En esta instancia se dedicaron esfuerzos para contrastar las perspectivas presentadas por ambas teorías, coincidentes no casualmente en vacíos que cada teoría deja fuera de su marco de análisis. Este apartado obligó al desarrollo de la ortogonalidad entre realismo y constructivismo, es decir, de los puntos comunes que permiten la complementariedad de su análisis, no sin antes aclarar que esta combinación teórica no es meramente casual, sino resultado de la discusión entre los principios establecidos para el estudio de la seguridad de ambas perspectivas.

Este acercamiento permitió entonces hablar de un realismo-constructivismo, partiendo, como se señaló en el párrafo previo, de los puntos que ambas teorías presentan como comunes, y que, a pesar de en distintos momentos argumentarse como contrarias o contrapuestas en su comprensión del objeto de estudio en cuestión, ya fuera únicamente la seguridad, ya las RI como generalidad, la ortogonalidad de argumentos referentes para ambas teorías facilitan un acercamiento dual, culminando en una propuesta teórica vanguardista para los estudios en seguridad. Es preciso mencionar que, como se señaló en el último apartado del primer capítulo de la presente investigación, el realismo-constructivismo no es una teoría inédita. Si bien es de esperarse que, como con cualquier otra teoría, se entablen discusiones académicas entre corrientes al respecto de sus objetos de estudios, el acercamiento realista-constructivista desarrollado en el primer capítulo de la presente tesis encuentra

posteriormente un referente que sustenta las afirmaciones y argumentos establecidos. Para esta discusión resultó relevante la obra de Samuel Barkin, que, como se estableció en el último apartado del primer capítulo, ahonda en las áreas comunes del realismo y constructivismo como teoría general de las RI. La nueva propuesta sustentada en esta investigación no se basó en ahondar los avances hechos por Barkin en su presentación de un realismo-constructivismo para las RI, sino que coincide en sus hallazgos a partir del análisis de ambas teorías, pero, a diferencia de la obra de Barkin, tiene en su eje el estudio de la seguridad. Así, por un lado, la presente investigación encontró sustento en los hallazgos de Barkin, desarrollados con anterioridad, mientras que, sin ser su propósito principal, sirvió simultáneamente de confirmación para el análisis propuesto por la obra de Barkin a través de un acercamiento distinto. Por último, es mérito también de esta investigación expandir la teorización detallada por Barkin en cuanto al estudio teórico de las RI, pero aplicándose específicamente como teoría para el estudio de la seguridad, línea no explorada por Barkin u otros autores que con anterioridad siguieron el sustento planteado por el realismo-constructivismo. Es entonces así que la investigación desarrollada en la presente tesis sostiene una postura conciliatoria entre las argumentadas diferencias de las teorías realista y constructivista, presentando así un análisis ampliado para el entendimiento de la disciplina. En consecuencia, el desarrollo teórico sustentado en el primer capítulo estableció un vínculo que permitió rescatar elementos esenciales para el realismo político, teoría argumentada anticuada o caduca en la actualidad, y revitalizarla a través de los lazos comunes con teorías críticas a la misma, como el constructivismo. De tal forma, fue posible rescatar la importancia de nuevos actores para el estudio de las RI que no responden a las dinámicas estatocéntricas del realismo, al mismo tiempo que les insertó en dinámicas afines a él al respecto de la concentración del poder en el escenario internacional. Simultáneamente presentó la posibilidad de ahondar en la estructura interna del Estado, sustentada en el realismo, pero con mayor atención al proceso de creación de políticas, permisible únicamente a través del análisis de actores argumentado por el constructivismo. Así, habiendo desarrollado en la construcción realista-constructivista de la seguridad, la presente investigación ahondó en el estudio de la seguridad nacional de Estados

Unidos, retomando sus características principales e identificándolas con el marco teórico anteriormente propuesto. Consecuentemente, el realismo-constructivismo detallado en el ya mencionado primer capítulo facilitó la conciliación entre los elementos primordial y fuertemente realistas de la seguridad nacional estadounidense, como puede ser el estatocentrismo, las características por las cuales una amenaza puede entrar en la categoría nacional, al igual que el uso de estructuras estatales como herramientas para la manutención de su salvaguarda; del mismo modo, permitió señalar el proceso de securitización de las amenazas a la seguridad nacional estadounidense, es decir, el proceso por el cuales diversas instituciones y actores en general coadyuvan a elevar cualquier tema de discusión política al plano de la seguridad nacional. Esta interacción fue desarrollada a profundidad en el segundo capítulo de la presente tesis. Como resultado, en este mismo capítulo se presentó un breve y general recuento histórico de la inteligencia y su estudio. Esta revisión partió del entendido que la inteligencia y las agencias a ella dedicadas forman parte de los agentes securitizadores mencionados en el párrafo previo; de esta forma, es de primordial importancia para el entendimiento de su interacción para el caso estadounidense la comprensión del funcionamiento de su comunidad de inteligencia, así como su interacción con otros actores securitizadores, particularmente como miembro clave del *establishment* de la seguridad nacional. A este respecto, en dicho capítulo se desarrollaron las principales figuras que en determinado momento pueden influir en la securitización de un tema determinado, tanto como la diversidad de modelos aplicables para su estudio. Como consecuencia de esta revisión, se seleccionó el modelo adaptado por Sarkesian *et al.* para el estudio de las estructuras involucradas en la política de seguridad nacional estadounidense, por tanto, aquellas identificadas como agentes securitizadores. Con este modelo se expandió en las funciones de cada una de ellas y la facilidad que poseen para la creación o modificación de la política de seguridad nacional. Así, se determinó la centralidad de la figura presidencial para la seguridad nacional estadounidense, pero también la relevancia de figuras dentro del gabinete, como pueden ser los titulares del Departamento de Estado o de la Defensa. Para este fin, se apuntó también la función que desempeña la comunidad de inteligencia, tanto al respecto de recolectar, procesar y analizar información para posteriormente

presentarse a tomadores de decisiones, específicamente al respecto de la política en seguridad nacional, así como su subsecuente labor al implementar determinados aspectos de dicha política, si es así determinado.

Por último, el tercer capítulo de la presente investigación desarrolló a través del análisis de marcos como técnica de investigación los cambios a razón del tiempo de la identificación de amenazas a la seguridad nacional estadounidense. Para ello, se evaluaron las diversas estrategias de seguridad nacional de Estados Unidos, entendidas como el documento por excelencia para el diseño, establecimiento e implementación de las prioridades y acciones de la política de seguridad nacional estadounidense, con el propósito de identificar elementos realistas y constructivistas en el diagnóstico, pronóstico y marco motivacional en el diseño e implementación de la política de seguridad nacional de Estados Unidos al respecto del terrorismo internacional. Para este análisis se retomaron las estrategias de seguridad nacional desde la administración Reagan hasta la administración de George W. Bush, de forma tal que fuesen notorios los cambios y contrastes presentados durante las dinámicas de seguridad en la política sostenida durante la Guerra Fría, cómo se modifica al culminar ésta última, y por último tras los ataques terroristas del 11S.

Así, los resultados encontrados en esta investigación sustentaron que, si bien el terrorismo internacional había sido identificado como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense hacia finales de la Guerra Fría, su entendimiento dependía de las dinámicas sustentadas en este conflicto entre polos de poder. De esta manera, el terrorismo internacional era comprendido como una expresión de la proyección de intereses y políticas de las potencias involucradas, específicamente del expansionismo soviético y su confrontamiento con Estados Unidos y sus aliados en diversas regiones geográficas. Consecuentemente, esta amenaza también era percibida como marginal, es decir, no representaba una amenaza existencial para la seguridad nacional estadounidense, pero sí para sus intereses en el mundo. Así, las expresiones del terrorismo internacional se encontraban acotadas a una perspectiva que las demarcaba geográficamente, y las declaraba con limitadas capacidades de crecimiento.

Posteriormente, con la culminación del mencionado conflicto, así como con el advenimiento del liderazgo en solitario de Estados Unidos como hegemón

internacional, y dentro del avance de la globalización percibida en la última década del siglo XX, el terrorismo internacional encontró nuevas expresiones y dinámicas que demostraron su erróneo entendimiento por parte del *establishment* de la seguridad nacional, y, por consiguiente, el inadecuado tratamiento para él propuesto en su política de seguridad nacional. De esta forma, el terrorismo fue entendido como una amenaza en crecimiento y cuyas dinámicas no correspondían a un marco entero y exclusivamente realista, sino que conlleva diversos elementos más afines al constructivismo. Así, la estrategia adoptada por el gobierno estadounidense fue redirigida en este sentido, atendiendo a las características no realistas, cercanas al constructivismo, bajo la forma de reformas a sus fuerzas armadas, mientras que simultáneamente se modificaron las labores y funciones de la comunidad de inteligencia para atender de forma directa la amenaza presentada por el terrorismo internacional. Si bien es notoria desde este momento una relación directa entre la estructura, tanto de las fuerzas armadas, como de la comunidad de inteligencia para el tratamiento del terrorismo en cuanto amenaza a la seguridad nacional estadounidense, es posible también argumentar que la naturaleza, o mejor dicho, gravedad, de la amenaza percibida representa el principal argumento para la magnitud de los cambios y modificaciones a estas estructuras ya mencionadas. Este punto quedó claramente expuesto tras los ataques del 11S.

Tras los atentados de 2001, el terrorismo internacional, hasta el momento identificado como una amenaza seria para la seguridad nacional de Estados Unidos adquirió un matiz nunca antes percibido. Al señalarse como amenaza existencial a la misma, el papel que desempeñó para la política de seguridad nacional fue similar en naturaleza al anteriormente ocupado por diversas amenazas existenciales, (como el expansionismo soviético durante la Guerra Fría, por mencionar un ejemplo concreto). En este punto resultó también notorio que la principal prioridad para el gobierno estadounidense fue la erradicación del terrorismo, motivo por el cual instó con urgencia, no sólo a desplegar el poder de sus fuerzas armadas en el exterior bajo la figura de la Guerra contra el Terror, principalmente en Afganistán, sino también al llamar a una inédita reforma de la estructura de las fuerzas armadas y la comunidad de inteligencia. Es así como se identificaron claramente las modificaciones en las funciones de agencias como la CIA y

el *FBI*, ahora con un marcado propósito antiterrorista que, si bien anteriormente desempeñaban, es mucho más marcado y enfatizado tras los ataques del 11S. Paralelamente también fue identificable la creación del *DHS* como organismo coordinador de la comunidad de inteligencia, y concentrador de funciones de combate al terrorismo, creado con el principal propósito de responder a las deficiencias identificadas que llevaron a la ineficiente respuesta de las autoridades estadounidenses responsables durante los ataques del 11S.

Después de la extensiva investigación teórica y documental desarrollada en la presente tesis, fue posible argumentar que la hipótesis que responde a la pregunta de investigación de esta tesis se afirma satisfactoriamente. Así, se concluye que la identificación de amenazas existenciales a la seguridad nacional estadounidense, tomando por estudio de caso los ataques terroristas del 11S, impulsa la reforma, modificación y creación de nuevas agencias de la comunidad de inteligencia de Estados Unidos. También se identificó simultáneamente que estas modificaciones sustentadas para la comunidad de inteligencia encuentran un paralelismo con llamados a la reforma y modificación estructural de las fuerzas armadas, lo cual puede señalarse como una subsecuente línea de investigación. En este mismo tenor, se identificaron como potenciales líneas de investigación el proceso por el cual la comunidad de inteligencia desarrolla la información concerniente con amenazas existenciales a la seguridad nacional, de forma tal que se presenten eficientemente al resto del *establishment* de la seguridad nacional.

Bibliografía

- Baldwin, David A., "Power and International Relations", en: Carlsnaes, Walter, Risse, Thomas y Simmons, Beth A. (edits.), *Handbook of International Relations*, Los Ángeles, Londres, Nueva Delhi, Singapur, Washington DC, SAGE, s/serie, 2013.
- Barkin, J. Samuel, "Realist Constructivism", *International Studies Review*, Núm. 3, Vol. 5, Malden y Oxford, Wiley y The International Studies Association, septiembre, 2003.
- Barkin, J. Samuel, *Realist Constructivism*, Nueva York, Cambridge University Press, s/serie, 2010.
- Barnett, Michael, "Constructivism", en: Gheciu, Alexandra y Wohlforth, William C. (edits.), *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford, Oxford University Press, s/serie, 2018.
- Bush, George H.W., *National Security Strategy of the United States*, 1990.
- Bush, George H.W., *National Security Strategy of the United States*, 1993.
- Bush, George W., *National Security Strategy of the United States*, 2002.
- Bush, George W., *National Security Strategy of the United States*, 2006.
- Buzan, Barry, Wæver, Ole y de Wilde, Jaap, *Security: A New Framework For Analysis*, Boulder y Londres, Lynne Reinner Publishers, s/serie, 1998.
- Baldwin, David A., "Power and International Relations", en: Carlsnaes, Walter, Risse, Thomas y Simmons, Beth A. (edits.), *Handbook of International Relations*, Los Ángeles, Londres, Nueva Delhi, Singapur, Washington DC, SAGE, s/serie, 2013.
- Carr, Edward Hallett, *The Twenty Years Crisis, 1919-1939: an Introduction to the Study of International Relations*, Londres, Macmillan, s/serie, 1939.
- Central Intelligence Agency, *The intelligence cycle*, s/ciudad, s/editorial, Briefing, s/año, s/edición.
- Clinton, William J., *National Security Strategy of the United States*, 1994.
- Clinton, William J., *National Security Strategy of the United States*, 1995.
- Clinton, William J., *National Security Strategy of the United States*, 1996.
- Clinton, William J., *National Security Strategy of the United States*, 1997.
- Clinton, William J., *National Security Strategy of the United States*, 1998.
- Clinton, William J., *National Security Strategy of the United States*, 1999.

- Clinton, William J., *National Security Strategy of the United States*, 2000.
- Dahl, Robert A., "The concept of power", *Behavioural Science*, Núm. 3, Vol. 2, s/ciudad, s/editorial, s/periodo, 1957, 201-215.
- Elman, Colin, "Realism", en: Williams, Paul D. (edit.), *Security Studies: An Introduction*, Londres y Nueva York, Routledge, s/serie, 2008.
- Finney, Patrick (edit.), *Palgrave advances in international history*, Hampshire y Nueva York, Palgrave, Palgrave advances, 2005.
- Gallie, W.B., "Essentially contested concepts", *Proceedings of the Aristotelian Society*, Núm. 56, Vol. s/volumen, s/ciudad, s/editorial, s/periodo, 1956, pp. 167-198.
- Gheciu, Alexandra y Wohlforth, William C. (edits.), *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford, Oxford University Press, s/serie, 2018.
- Gill, Peter, Marrin, Stephen y Phythian, Mark (edits.), *Intelligence Theory: Key questions and debates*, Londres y Nueva York, Routledge, s/serie, 2009.
- Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, s/serie, 1981.
- Hendershot, Chris y Mutimer, David, "Critical Security Studies", en: Gheciu, Alexandra y Wohlforth, William C. (edits.), *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford, Oxford University Press, s/serie, 2018.
- Herman, Michael, "Diplomacy and intelligence", *Diplomacy & Statecraft*, Núm. 2, Vol. 9, s/ciudad, s/editorial, s/periodo, 1998.
- Hobbes, Thomas, *Leviathan*, Oxford, Oxford University Press, s/serie, 2009, s/edición.
- Jackson, Peter y Scott, Len V., "Intelligence", en: Finney, Patrick (edit.), *Palgrave advances in international history*, Hampshire y Nueva York, Palgrave, Palgrave advances, 2005.
- Jordan, Amos A., Taylor, Jr., William J., Meese, Michael J., Nielsen, Suzanne C., Schlesinger, James, *American National Security*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, s/serie, 2009, sexta edición.
- Kahn, David, "An historical theory of Intelligence", en: Gill, Peter, Marrin, Stephen y Phythian, Mark (edits.), *Intelligence Theory: Key questions and debates*, Londres y Nueva York, Routledge, s/serie, 2009.

- Kahn, David, "An historical theory of intelligence", *Intelligence and National Security*, Núm. 3, Vol. 16, s/ciudad, s/editorial, s/periodo, 2001.
- Katz, Friedrich, *La guerra secreta en México*, México, Ediciones Era, s/serie, 1998, segunda edición.
- Kent, Sherman, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton, Princeton University Press, s/serie, 1949.
- Krause, Keith y Williams, Michael C., "Security and "Security Studies": Conceptual Evolution and Historical Transformation", en: Gheciu, Alexandra y Wohlforth, William C. (edits.), *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford, Oxford University Press, s/serie, 2018.
- Leffler, Melvyn P., *Safeguarding Democratic Capitalism. U.S. Foreign Policy and National Security, 1920-2015*, Oxford y Princeton, Princeton University Press, s/serie, 2017.
- Lowenthal, Mark M., *Intelligence: From Secrets to Policy*, Washington, DC, CQ Press, SAGE, s/serie, 2009, cuarta edición.
- McDonald, Matt, "Constructivism", en: Williams, Paul D. (edit.), *Security Studies: An Introduction*, Londres y Nueva York, Routledge, s/serie, 2008.
- Mearsheimer, John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, W.W. Norton, s/serie, 2001.
- Morgenthau, Hans J., *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Knopf, s/serie, 1948.
- National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, Nueva York y Londres, W.W. Norton & Company, s/serie, 2004.
- National Security Act*, 1947.
- Organski, A.F.K., *World Politics*, Nueva York, Knopf, s/serie, 1968.
- Phythian, Mark, "Intelligence theory and theories of international relations: shared world or separate worlds?", en: Gill, Peter, Marrin, Stephen y Phythian, Mark (edits.), *Intelligence Theory: Key questions and debates*, Londres y Nueva York, Routledge, s/serie, 2009.

- Quinn, Adam, "Realisms", en: Gheciu, Alexandra y Wohlforth, William C. (edits.), *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford, Oxford University Press, s/serie, 2018.
- Rasler, Karen y Thompson, William R., "Malign autocracies and major power warfare: evil, tragedy, and International Relations theory", *Security Studies*, Núm. 10, Vol. 3, s/ciudad, s/editorial, s/periodo, 2001.
- Reagan, Ronald, *National Security Strategy of the United States*, 1987.
- Reagan, Ronald, *National Security Strategy of the United States*, 1988.
- Sarkesian, Sam C., Williams, John Allen y Cimbala, Stephen J., *US National Security: Policymakers, Processes, and Politics*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, s/serie, 2008, cuarta edición.
- Scott, Len V. y Jackson, Peter (edits.), *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, Londres y Nueva York, Routledge, s/serie, 2004.
- Scott, Len V. y Jackson, Peter, "Journeys in Shadows", en: Scott, Len V. y Jackson, Peter (edits.), *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, Londres y Nueva York, Routledge, s/serie, 2004.
- Snow, Donald M., *National Security*, Nueva York y Londres, Routledge, s/serie, 2017, sexta edición.
- Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Long Grove, Waveland Press, s/serie, 2010.
- Williams, Paul D. (edit.), *Security Studies: An Introduction*, Londres y Nueva York, Routledge, s/serie, 2008.