

La política de seguridad estadounidense y el escenario posterior al 11-S: terrorismo, narcotráfico y migraciones (2002-2017)¹

Dr. Juan Cruz Tisera (UCALP/USAL)

Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador. Docente titular del Seminario de Doctorado en Metodología de las Ciencias Sociales, del Doctorado en Relaciones Internacionales y del Doctorado en Ciencia Política. Universidad del Salvador. Docente asociado de Relaciones Internacionales I. UCALP. Correo electrónico: jctisera@gmail.com

Resumen

¿Qué ha significado el 11-S para la seguridad internacional? La amenaza terrorista modificó las características de las amenazas transnacionales y generó oportunidades de políticas rigurosas basadas en el miedo. Las diversas estrategias de seguridad aplicadas por las tres administraciones suscitaron la formulación de un proceso de securitización en torno a la lucha contra el terror; de ahí que el narcotráfico, las migraciones, entre otros factores, fueran elevados a la agenda de seguridad. De esta manera, el interrogante por dilucidar plantea: ¿Cómo interactúan las amenazas que forman y articulan la agenda de seguridad de los Estados Unidos? Buscamos responder a nuestro interrogante señalando la implementación de un trinomio de seguridad con relación a los factores: terrorismo-migraciones-narcotráfico. Para ello, utilizaremos las herramientas que nos brindan el constructivismo y la teoría de los complejos de seguridad.

Palabras clave: seguridad internacional, terrorismo, narcotráfico, migraciones.

Abstract

What has 9/11 meant for international security? The terrorist threat modified the characteristics of transnational threats, generating opportunities for rigorous policies based on fear. The various security strategies applied by the three administrations caused the formulation of a securitization process around the fight against terror; hence drug trafficking, migration, among other factors,

¹ El presente ensayo se estructura como resultado parcial y a partir de la asistencia de investigación desarrollada para el proyecto titulado, «Seguridad internacional: crimen transnacional organizado. Debates y propuestas de acción para América Latina». Unidad ejecutora: VRID: 1947. Período: 2019-2021. Facultad de Ciencias Sociales (USAL). Instituto de Investigaciones Científicas y Sociales (IDICSO). Vicerrectorado de Investigación y Desarrollo. Dirección de Investigación.

were elevated to the security agenda. In this way, the question to be clarified rises: How do the threats that form and articulate the United States security agenda interact? We seek to answer our question by pointing out the implementation of a security trinomial in relation to the factors: terrorism-migrations-drug trafficking. For this we will use the tools that Constructivism and the theory of Security Complexes provide us.

Keywords: international security, terrorism, drug trafficking, migrations.

1. Introducción

Debido a las limitaciones de los paradigmas tradicionales y su imposibilidad por explicar la aparición de amenazas transnacionales, hemos decidido utilizar los enfoques reflectivistas que nos permiten la incorporación de una serie de actores a las agendas de seguridad de los Estados. En este punto, es necesario hacer una serie de consideraciones que nos den la posibilidad de ordenar correctamente la instrumentación de nuestra investigación:

1. La primera consideración que tener en cuenta, y que ha sido desarrollada anteriormente, es la clasificación de las amenazas no tradicionales o mal llamadas *nuevas amenazas*. En este caso, tanto el terrorismo como el narcotráfico y las migraciones no tienen nada de nuevo, sino todo lo contrario. «Sí es novedosa su jerarquía dentro de la Seguridad Internacional, en términos comparativos con épocas anteriores de predominio conceptual estadocéntrico» (Bartolomé, 2006: p. 162).

2. A partir de los atentados del 11-S, la seguridad se transformó en un factor decisivo de la política migratoria efectuada por los EE. UU. Siguiendo el trabajo realizado por Fernández de Castro (2006), podemos aseverar que se ha establecido un nuevo paradigma en la relación seguridad-migraciones, a través de tres argumentos: el primero de ellos hace referencia al abandono de la lógica económica y la adopción de las medidas de seguridad; el segundo, sostiene la necesidad de un sistema migratorio ordenado y legal con base en el control fronterizo y su militarización; por último, la reestructuración de la administración gubernamental y las reformas al sistema de seguridad nacional.

3. Nuestra tercer aclaración es producto del trabajo realizado por James Rosenau (1997) en torno a la noción de la *confusa frontera*², en la que se sostiene la idea de que la separación entre lo doméstico y lo internacional se vuelve confusa y problemática. De esta manera, debemos considerar a las fronteras un asunto problemático, pero, a su vez, un campo de acción.

4. Una cuarta consideración nos obliga a entender las amenazas transnacionales como lógicas interconectadas entre sí, más allá de la intención y del propio Estados Unidos por vincular al terrorismo con otras amenazas; debemos considerar a las amenazas transnacionales productos complejos y no situaciones individuales. Ejemplo de ello,

² Denominados *política de fronteras* o *política transversal*, debido a que se abarcan diversos conflictos que traspasan sus límites; a partir de la frontera y no del sistema de Estados es donde se ordenan y resuelven las contradicciones que presenta el sistema internacional (Rosenau, 1997).

lo encontramos en la delincuencia transnacional organizada. El tráfico de personas o aquellas redes que se dedican a pasar inmigrantes de manera irregular; los deterioros de los indicadores socioeconómicos son factores determinantes de expulsión y pobreza; los conflictos estatales o intraestatales generan flujos masivos de migración (a través de los refugiados).

5. La quinta aclaración que tener en cuenta es que, desde la década de los noventa, existía un temor y una necesidad de vincular a los diversos ataques terroristas y las políticas contra los extranjeros: en 1993 el primer atentado contra el World Trade Center; en 1995 la bomba contra el Murrah Federal Building de Oklahoma. Para continuar con los ataques del 11-S, con posterioridad observamos respuestas tendientes a reforzar las leyes fronterizas, lo cual ha aumentado el número de detenciones y deportaciones.

6. Por último, se sitúa en cuanto a la jerarquización de las amenazas. En los Estados Unidos la valoración de las amenazas surge a partir de los enfoques clásicos (realismo), y post 11-S, el terrorismo domina la jerarquía de las amenazas en relación a su peligrosidad directa. Con la administración Trump, asistimos a un realismo 2.0³.

Los enfoques clásicos determinaron que, en las relaciones internacionales, la seguridad se encontraba atada a la imagen del Estado. Por su parte, los estudios críticos permitirán cruzar la línea del Estado como único actor: en primer lugar, nos centraremos en la participación de los Estados, las sociedades y los individuos en relación con la aparición de amenazas no militares y la construcción de complejos de seguridad regional, y, en segundo lugar, la lucha contra el terrorismo, la securitización de las migraciones y el narcotráfico en torno a la amenaza terrorista.

De esta manera sostenemos que,

... la seguridad se toma por la búsqueda de la libertad y la capacidad de los Estados y las sociedades para mantener su identidad independiente y su integridad funcional contra las fuerzas del cambio, que consideran hostil. En la línea inferior de la seguridad está la supervivencia, pero también incluye una gama razonablemente substancial de preocupaciones por las condiciones de la existencia. Muy a donde esta gama de preocupaciones deja de merecer la urgencia de la etiqueta de "seguridad" (que identifica amenazas como suficiente para justificar una acción de emergencia y medidas excepcionales incluyendo el uso de la fuerza significativa) y pasa a formar parte de las incertidumbres de la vida cotidiana resulta en una de las dificultades del concepto. (Buzan, 1991: pp. 432-433)

En este sentido nos permitimos hacer referencia a Waltz (1993) cuando sostuvo que se extrañaría a la Guerra Fría en cuanto a su simplicidad, es decir, más allá de los temas económicos, políticos y de seguridad, todos se encontraban atados a las lógicas establecidas por Estados Unidos y la Unión Soviética. Lo predecible también fue señalado por Condoleezza Rice (2001) y la peligrosa inestabilidad actual, ante la estabilidad que

³ El 17 de diciembre de 2017, la actual Administración daba a conocer su Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), en la que volvía a resonar las palabras de Tucídides, quien sostenía que los Estados van a la guerra movilizadas por el miedo y sus intereses.

se mantenía en un mundo bipolar. De esta forma, en materia de seguridad, la dimensión que han adquirido las amenazas no tradicionales señala el marco de complejidad que posee el estudio de la seguridad. Claramente no hay temas que prevalezcan y logren una simplificación de las relaciones internacionales. En determinado momento, la agenda está compuesta por el terrorismo; en otros, las amenazas provienen de las armas de destrucción masiva y su proliferación; por momentos, las migraciones masivas y descontroladas se posicionan al tope de las agendas, o el narcotráfico es el tema por combatir. En el caso de los Estados Unidos, y luego del 11-S, ha intentado instalar al terrorismo como el enemigo de antaño, el enemigo que enfrentar por parte del mundo civilizado, y a la lucha contra el terror como el instrumento para contrarrestar a ese enemigo. De esta manera, EE. UU. no observó (o no quiso ver) los diversos problemas que proliferan en las agendas de seguridad. La subordinación de otros tipos de amenazas (migraciones y narcotráfico) a la lucha contra el terror será el eje que dilucidar, es decir, cómo EE. UU. ha articulado los demás factores en su agenda de seguridad.

La política de seguridad empleada por Estados Unidos ha legitimado una política de prevención y de ataque unilateral. «Frente a este contexto, se ofrecen también nuevas estrategias y diferentes justificaciones en las políticas del narcotráfico y la migración» (Chávez, 2008: p. 70). Como resultado de esto, proponemos, en primer lugar, señalar el proceso de securitización regional como producto de la extensión del perímetro de seguridad estadounidense; en segundo lugar, las prácticas estadounidenses señaladas en las diversas ESN, y el condicionamiento del narcotráfico y las migraciones en torno a la lucha contra el terrorismo; en tercer lugar, haremos referencia a la política de seguridad estadounidense señalando sus diversas reformas a partir de cinco grandes áreas; por último, propondremos la retórica propuesta por los Estados Unidos a través del trinomio de seguridad terrorismo-migración-narcotráfico.

2. El perímetro de seguridad de los Estados Unidos y los complejos de seguridad regional (RSCT por sus siglas en inglés)

En palabras de Buzan, el problema de la seguridad «nacional» resulta ser un problema de seguridad sistémica en el que los Estados, las sociedades, los individuos y el sistema juegan un papel fundamental (2007: p. 368). A partir de aquí, nos encontramos en condiciones de sostener que factores económicos, sociales y ambientales son tan importantes como las cuestiones políticas y militares, o quizás más. Partiendo de la perspectiva integradora que nos proporciona el estudio de los RSCT, los niveles, sectores y regiones parecen más útiles como plataformas de observación, es decir, como áreas independientes.

Un complejo se define como, «un grupo de unidades cuyos procesos de securitización, desecuritización, o ambos, están tan interconectados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos en forma separada» (Buzan, Waever y De Wilde, 2008, citado en Bartolomé, 2006: p. 212). Nuestra intención será analizar el

ámbito estatal, centrado en la articulación de la agenda de seguridad estadounidense y en el establecimiento de un perímetro de seguridad regional post 11-S. «La idea central de los RSCT es que, dado que la mayoría de las amenazas viajan más fácilmente sobre corta distancia, la interdependencia de seguridad normalmente se modela en el nivel regional basado en grupos: los complejos de seguridad» (Buzan y Waeber, 2003: p. 4).

Durante el siglo xx y el inicio del siglo xxi, América del Norte se constituyó como un RSCT atípico, donde los Estados Unidos son el poder clave en la configuración de los asuntos por securitizar de la región; pero, en general, el país no pensó en términos regionales y actuó principalmente en sus preocupaciones en el ámbito estatal. De ahí que la conformación de un complejo regional fuese un subproducto de sus preocupaciones a nivel estatal e interestatal. Frente a las diversas amenazas y la complejidad del sistema internacional, los EE. UU. necesitaron reconocer a la región como el primer punto de vulnerabilidad hacia su territorio. Esta postura no es para nada nueva, al contrario, la podemos rastrear a diversos mecanismos que ha implementado, por ejemplo, la aplicación de la doctrina Monroe⁴, o el Tratado de Asistencia Recíproca⁵. En la actualidad, el condicionante principal es el terrorismo y la aplicación de la doctrina de la guerra preventiva⁶. De esta manera, los demás asuntos forman parte de la extensión del perímetro de seguridad para enfrentar los problemas de seguridad que afectan a la región.

El establecimiento de un área de riesgo permite la configuración adoptada por los EE. UU. en lo que Tokatlian (2004) definió como el *mare nostrum*; de esta manera, se confecciona un perímetro de defensa. Históricamente, se estableció en virtud de la aparición de gobiernos autoritarios o asociados a factores ideológicos (ceranos a la Unión Soviética); en otras etapas, la acción de defensa se convirtió en una intervención como mecanismos para afianzar su propia seguridad (el caso de las intervenciones militares en

⁴ La doctrina Monroe es un principio jurídico inscripto en el derecho internacional, creado por el presidente James Monroe en 1823 y sintetizado en la famosa frase «América para los americanos». La doctrina sostenía el principio de no intervención de los Estados europeos en los países de América, presentándose como parte de defensa ante los procesos de independencia de los países del continente americano. Debemos aclarar que, en nuestra opinión, esta doctrina es más bien un acto político unilateral, en lo que Carl Schmitt denomino como el «imperialismo moderno» ejercido por los EE. UU. (Schmitt, 2001: p. 197).

⁵ La Resolución VIII de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz recomendó la celebración de un tratado destinado a prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países de América; a fin de perfeccionar los procedimientos de solución pacífica de sus controversias, se proponen celebrar el Tratado sobre «Sistema Interamericano de Paz», previsto en las Resoluciones IX y XXXIX de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, donde la obligación de mutua ayuda y de común defensa de las repúblicas americanas se halla esencialmente ligada a sus ideales democráticos y a su voluntad de permanente cooperación para realizar los principios y propósitos de una política de paz. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fue adoptado en Brasil en 1947. Para el texto completo, ver: Departamento de Derecho Internacional: OEA, versión *online* www.oas.org.

⁶ La doctrina de la guerra preventiva (*Preemptive Action Doctrine*) surge con posterioridad a los ataques terroristas del 11-S en contra del terrorismo; consiste en atacar en primera instancia al más mínimo de sospecha ante evidencias de que hay grupos terroristas dispuestos a atacar a los Estados Unidos. A su vez, se considera del mismo modo a aquellos Estados que patrocinen a estos grupos, considerándolos enemigos (Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, 2002).

Centro América y el Caribe); en la actualidad, «los temas de seguridad y vulnerabilidad de Latinoamérica se edifican desde construcciones de amenazas erigidas a partir del terrorismo» (Chávez, 2008: p. 100). A partir de esta definición, podemos aseverar la percepción de los Estados Unidos en relación con lo que establecen como la conjunción entre terrorismo y narcotráfico (narcoterrorismo) y terrorismo e inmigración.

El establecimiento de un complejo de seguridad regional no implica necesariamente el involucramiento directo, pero sí «la implementación de una soberanía efectiva» (Bagley, 2006: p. 64). De esta manera, EE. UU. pretende ejercer un control efectivo, ya sea a través de asistencia o de intervención directa. Es decir que la instauración de un perímetro de seguridad busca lograr un control efectivo de la región. En virtud de lo señalado, visualizamos dos puntos centrales que nos permiten especificar la expansión del perímetro de seguridad a partir del establecimiento de un complejo de seguridad regional: el primero de los casos lo encontramos en la conjunción entre terrorismo y narcotráfico. La política contra el narcoterrorismo se visualiza en tres zonas de la región; el más lejano en el tiempo es Colombia y la necesidad de intervención en la región para evitar el efecto contagio; post 11-S, dos zonas se enfocaron en la mira, la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, y la posible existencia de grupos terroristas; la última zona es la frontera entre México y los Estados Unidos, y la potencial relación entre el crimen organizado y los grupos terroristas.

El segundo de los casos se establece en relación con la percepción de la amenaza que implica el ingreso de inmigrantes indocumentados en fronteras totalmente porosas: espacios no gobernados o zonas grises como posibles mecanismos de utilización por parte de grupos terroristas.

La contribución de Buzan al estudio de la seguridad regional nos permite comprender cómo Estados Unidos ha intentado establecer, a partir de su política de seguridad regional, un complejo regional de seguridad con la intención de atender temas y securitizar asuntos regionales con repercusiones globales. A partir de aquí, podemos señalar el propósito de los diversos gobiernos estadounidenses por aquello que denominamos *el trinomio de seguridad*: terrorismo-migraciones-narcotráfico. Para poder definir adecuadamente la noción de seguridad regional, debemos considerar nuevamente los aportes de Buzan, quien sostiene que «la seguridad es un fenómeno relacional. Dado que la seguridad es relacional, no se la puede entender sin comprender el patrón internacional de la interdependencia en el sector de seguridad, la cual está incrustado» (2007: p. 187).

En el análisis de la seguridad regional y cómo esta afecta al conjunto, Buzan nos permite visualizar algunos conceptos sumamente interesantes y pertinentes para nuestra investigación. La primera de ellas es la relación entre «Amistad» y «Enemistad» entre Estados (2007: p. 189). De esta manera, podemos afirmar que las relaciones entre los Estados se pueden representar a través de una amistad que es traducida en una alianza (la cual podría ser establecida por el temor o el miedo).

Ahora bien, ¿cuáles serían los problemas que pueden afectar estos sentimientos? Si nos situáramos en un contexto de guerra fría, el ideológico fue el sentimiento que

posibilitó el establecimiento de complejos de seguridad tanto de un lado como del otro. Pero en la actualidad, estos sentimientos se encuentran atados a las cuestiones de fronteras y territorios, y esto es importante para conducirnos a la definición de los complejos de seguridad regional, entendidos como «un grupo de Estados cuyas preocupaciones de seguridad se encuentran lo suficientemente cerca que sus valores nacionales no pueden ser considerados de manera realista distanciados uno del otro» (Buzan, 2007: p. 190).

La intención de un complejo de seguridad regional es la unificación bajo intereses compartidos. Estos complejos pueden ser útiles de dos maneras: la primera de ellas guarda una intencionalidad política, como marco de las presiones por resolver temas cruciales y que se encuentran en el debate de seguridad actual; la segunda, como marco de discusión a partir de temas endémicos propios de la región. A partir de aquí, la política de seguridad estadounidense ha pretendido encontrar la solución dentro del contexto de un complejo de seguridad regional. El problema surge en el establecimiento de las jerarquías del problema de seguridad que se encuentra estrechamente ligado entre lo doméstico y lo global.

3. Las estrategias de seguridad nacional de Estados Unidos en el contexto de las amenazas transnacionales (2002-2017)

Históricamente, las estrategias⁷ de seguridad nacional (ESN) reflejan una visión general más allá de las visiones de ambos partidos; se instituyen como mecanismos que establecen las líneas centrales para orientar la política de seguridad de los EE.UU. Cuando se señala la política exterior de seguridad nacional, debemos marcar que ella es llevada a cabo a través de doctrinas o estrategias de seguridad. En este sentido:

Una doctrina de seguridad nacional es un conjunto de enunciados que expresa las visiones generales que los líderes políticos tienen acerca de cuáles son las oportunidades y amenazas que enfrenta el país y propone un conjunto desagregado de estrategias para hacer frente a ese escenario. (Calle y Merke, 2005: p. 125)

Es decir, de manera simplificada, las estrategias proponen una «imagen del mundo» que delimitan los temas por tratar.

⁷ Es fundamental realizar una definición del término estrategia para la comprensión de dicho concepto y señalar el objetivo de este, es decir, preservar la seguridad nacional. David Abshire sostiene que «originalmente fue una materia militar concerniente al uso de los instrumentos de guerra para alcanzar la victoria. Hoy, sin embargo, las dimensiones de la estrategia se han expandido y debe ser una preocupación de tiempo de paz... Mucha gente piensa que una estrategia es simplemente un plan. [...] El término fue derivado del griego *strategos*, que significaba el ‘arte’ del general, no el “plan” del general. Arte es el arreglo de elementos de una manera tal que crea un todo que es mayor que la suma de sus elementos. Esto es tan verdadero para estrategias en tiempo de paz como en las de guerra. Un plan, si es fijo y estereotipado, es en realidad lo opuesto a una verdadera buena estrategia. Estrategia incluye tener un concepto, prioridades y una dirección —una que sea flexible y adaptable a situaciones cambiantes— para la distribución racional y disciplinada de recursos para alcanzar objetivos específicos» (Abshire, 1988). Como sostiene John Gaddis (1982), la estrategia es «simplemente el proceso por el que los fines son relacionados a los medios, intenciones a las capacidades y objetivos a recursos».

3.1. La administración Bush y las ESN de 2002 y 2006

George W. Bush, en el año 2002, estableció su ESN⁸ teniendo como principal antecedente a los atentados del 11-S, por lo que el interés que motivó y ocupó prácticamente toda la escena de dicho documento fue este hecho, su evolución y su posterior tratamiento. Podemos decir que, así como en otros años⁹, la estrategia del 2002 definió sus intereses en términos de amenazas.

La estrategia basada en la guerra contra el terror constará de nueve secciones, donde ocho de ellas se establecen en torno a la necesidad de luchar contra el mal, contra el terrorismo, contra aquellos (Estados patrocinadores) que presentan una amenaza para la seguridad nacional e internacional, pues la necesidad de continuar siendo los guardianes del orden y erigirse como los «paladines de la humanidad» se encuentran como instrumentos presentes en todo el documento; podemos sostener esto en frases como: «la causa de nuestra nación ha sido siempre más grande que la defensa de nuestra nación [...]. Debemos eliminar estas amenazas a nuestra nación, a nuestros aliados y amigos [...]. Estados Unidos debe defender la libertad y la justicia porque estos principios son justos y verdaderos para la gente de todas partes». (ESN, 2002: p. 20).

El compromiso que se establece en el documento es la defensa de la nación contra sus enemigos, a través de dos grandes estrategias:

- La primera de ella es con relación al ámbito internacional. El establecimiento de la doctrina de la guerra preventiva; en términos prácticos, ante la mínima sospecha de recibir un ataque, la acción deberá ser la rápida respuesta militar.

⁸ Respecto al diseño de las diferentes estrategias de seguridad, ellas se elaboran por parte del «Consejo de Seguridad Nacional para traducir la visión presidencial en objetivos concretos para orientar el planeamiento y ejecución del resto de los actores diplomáticos, económicos o militares del sistema de seguridad. La coordinación de los planeamientos no es fácil porque cada uno de los diferentes sistemas tiene su propia visión de los intereses y objetivos nacionales de seguridad de acuerdo con su tradición y papel corporativo, además de las diferencias de ideología que ostentan sus líderes. La diversificación de las lógicas según su adscripción al realismo o al neoconservadurismo, al unilateralismo o el multilateralismo, no sólo afecta a los niveles superiores de decisión, sino que se van entremezclando en los escalones inferiores. Por otro lado, la capacidad de planeamiento cuenta a la hora de influir en la estrategia final y, por eso, la Casa Blanca se ha ido apoyando en la mayor capacidad de planeamiento estratégico del sistema de defensa, sobrecargando el sistema en su propio perjuicio y postergando a otros departamentos, con el consiguiente distanciamiento de los procesos de planeamiento entre agencias. Como alternativa, los expertos recomendaron generar e integrar las capacidades de previsión a largo plazo de los sistemas de planeamiento no militares, de forma que se tengan en cuenta sus opiniones en la fase de definición de la propia estrategia de seguridad antes de promulgarla. Por esa razón, la NSS de 2006 propone reforzar la capacidad de planeamiento de todas las agencias y departamentos, orientándola hacia los resultados y facilitando la cooperación entre ellos. Si se aplican bien estas medidas, no sólo mejorará el diseño inicial, sino que su ejecución encontrará menos resistencias y, sobre todo, se evitará que algún miembro del sistema se sienta excluido del planeamiento» (Arteaga, 2006: p. 2).

⁹ «En el año 1950 la amenaza a la seguridad, la libertad y la democracia provenía del comunismo, el cual debía ser contenido. En el 2002 la amenaza viene del eje del mal, el cual deber ser combatido. Así como la estrategia de contención de Kennan sufrió modificaciones a través del NSC68, el marco estratégico y conceptual que fue desarrollando los EE. UU. en la década posterior al fin de la guerra fría fue sustancialmente acelerado y readaptado a partir del 11/9» (Calle y Merke, 2005: pp. 127-128).

- La segunda es la reforma administrativa más amplia de los últimos años y se da en la esfera doméstica. En el año 2002, se creó el Departamento de Seguridad Interna (DHS, por sus siglas en inglés), que incorpora 22 agencias federales.

En la Introducción de la ESN del 2002, se presenta a los Estados Unidos en relación con su poderío militar y su influencia política y económica, y dejan en claro que «en un mundo a salvo de peligros, la gente estará en condiciones de mejorar sus propias vidas», por eso lucharán y defenderán la paz «contra los terroristas y los tiranos [...] redes oscuras de individuos pueden traer gran caos y sufrimiento a nuestras costas por menos de lo que cuesta comprar un solo tanque» (ESN, 2002: Introducción). Las doctrinas de las diferentes estrategias han girado a través del péndulo teórico realismo-idealismo; en virtud de esto la política exterior gira alrededor de principios morales o en términos de relación de poder militar. En esta estrategia, encontramos una fuerte carga con relación al poder militar; el discurso de la administración Bush se encargó de que así fuera.

La administración Bush consideró que es condición necesaria para derrotar esta amenaza la utilización de cada herramienta disponible, ya sea: «el poderío militar, la defensa mejorada de nuestro territorio nacional, la aplicación de la ley, la recopilación de inteligencia, y gestiones vigorosas para cortarles el financiamiento a los terroristas» (ESN, 2002: p. 24). Bush en este documento dejó expuesta su postura frente a este tema señalando que los Estados Unidos contribuirá y ayudará a todos aquellos países que estén dispuestos a combatir el terrorismo, así como hará responsable a todos aquellos que den refugio a terroristas o estén comprometidos con su causa, «porque los aliados del terrorismo son enemigos de la civilización» (ESN, 2002: Introducción).

Una frase muy interesante dentro de este documento es la que planteó el presidente Bush en relación con la autodefensa y los Estados considerados frágiles, al señalar que Estados Unidos actuará contra esas amenazas en surgimiento antes de que estas terminen de formarse. Los Estados Unidos de América libran una guerra contra terroristas esparcidos por todo el mundo. El enemigo no es un régimen político, persona, religión o ideología aislados, sino el terrorismo premeditado, la violencia por motivos políticos perpetrada contra seres inocentes. Esto es utilizado para definir quién es el enemigo, marcando un punto de justificación frente a las invasiones que se estaban dando y las que vendrían con posterioridad: Afganistán, considerada como la cuna de los terroristas y culpable de los atentados del 11-S; e Irak, supuesto poseedor de armas de destrucción masiva. Es importante, acerca de la propuesta de nuestra investigación, considerar cómo el enemigo ha dejado de ser un Estado para pasar a un conjunto de actores de naturaleza no estatal conformado a partir de redes que penetran las fronteras de los Estados; esto refuerza el carácter transnacional de las amenazas en el actual contexto internacional.

La administración Bush reflejó en este documento la necesidad de «adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy» (ESN, 2002: Parte V). Si bien coincidimos en que es sumamente necesario que se readapten los

distintos conceptos, en especial el término de amenaza, resulta, al mismo tiempo, un arma de doble filo, pues, si bien, por un lado, permitiría un pronto accionar al atacar la causa de raíz y no dar lugar al desarrollo evolutivo, por otro, otorgaría libertad de acción cuando se considere la percepción de una amenaza. Y este es el punto que se pregonó en relación con las estrategias presentadas por la administración Bush: el establecimiento del enemigo, el terror, la utilización del eje del mal.

En el marco de la guerra contra el terror, en el año 2006 surge una nueva versión de la ESN, de tinte continuista, y agregando los riesgos, productos de la globalización y de un sistema internacional sumamente complejo en el que hay situaciones derivadas del crimen organizado como el narcotráfico, el tráfico de personas, desastres naturales, pandemias y en el que el terrorismo continúa siendo la principal amenaza de los Estados Unidos. En palabras de Bartolomé (2004), pasamos de un tablero de juego de corte realista a la incorporación de una agenda de seguridad caracterizada por las nuevas amenazas de naturaleza transnacional.

A la utilización de los instrumentos militares y la acción unilateral, se le agrega una combinación entre instrumentos no militares y acciones multilaterales, sobre todo en virtud de las consecuencias de una guerra larga y con fuertes críticas del orden internacional. Más allá de esto, se mantiene la doctrina de la guerra preventiva señalada en la anterior estrategia, «con el objetivo de prevenir actos hostiles y en ejercicio de la legítima defensa» (ESN, 2006: p. 10). La diferencia sustancial de esta estrategia señala que, más allá del rol del terrorismo, existen varias amenazas, como la inmigración indocumentada, el narcotráfico y gobiernos autoritarios. Como hemos sostenido anteriormente, la ampliación de las amenazas, referidas a la lucha contra el terror, no impide —y en la práctica sucede— que los EE. UU. vinculen a la amenaza terrorista con el aumento de la inmigración masiva e indocumentada y la lucha contra el narcotráfico.

En relación con América Latina, la ESN de 2006 recorre tres escenarios de interés, de los cuales uno de ellos hace referencia al contexto creciente de la inmigración indocumentada, sobre todo aquella proveniente de México. Se señala como una preocupación (amenaza) que debe ser atendida en lo que respecta a la lucha contra el terrorismo. Los otros dos puntos harán referencia al escenario del narcoterrorismo en Colombia y al efecto contagio del presidente de Venezuela Hugo Chávez en un escenario de ideario tiránico y prácticas populistas.

1. «Tenemos que seguir trabajando con nuestros vecinos en el hemisferio para reducir la inmigración ilegal» (ESN, 2006: p. 37). En lo concerniente a la inmigración, la ESN de 2006 hace referencia al carácter «ilegal» de la inmigración y la amenaza que esto implica para el territorio estadounidense, de ahí la necesidad y la continuidad en la extensión del perímetro a través de su frontera sur.
2. En Colombia, país democrático y aliado de los EE. UU., se encuentra luchando contra terroristas y narcotraficantes. Luego del 11-S se observó en las diferentes ESN el vínculo entre terrorismo y narcotráfico que determinaba «el surgimiento de una gra-

ve amenaza, el narcoterrorismo, que debe ser enfrentada por medio del instrumento militar» (Vega y Miccinilli, 2007: p. 69).

3. «En Venezuela se intenta socavar la democracia, tratando de desestabilizar la región» (ESN, 2006: p. 15). La preocupación señalada en la ESN de 2006 por el caso de Venezuela se encuentra relacionada a una posible extensión de gobiernos populistas y autoritarios, producto del efecto contagio de Venezuela ante discursos antiestadounidenses.

3.2. La administración de Barack Obama y la ESN de 2010 y 2015

El deterioro de la política aplicada por la administración Bush y la fuerte condena por las invasiones de Irak y Afganistán se presentaron como los dos ejes de la nueva ESN de 2010. En su discurso inaugural, el presidente Obama sentó las bases de lo que sería su mirada internacional y su desempeño como máxima autoridad del país. Las dos guerras iniciadas —Afganistán e Irak—, la preocupación por las armas de destrucción masiva (ADM), la lucha contra el crimen organizado y las migraciones «ilegales» sentaron las bases para la elaboración de la ESN durante el primer mandato de Obama. En mayo de 2010, fue anunciada la nueva ESN, rompiendo con las anteriores al señalar que los EE. UU. habían dejado de estar en guerra. El documento propuesto por la administración generó estrategias basadas en la comprensión global de las nuevas amenazas y la no centralización en la guerra. Según González (2010), se establece la idea de transición sobre nuevos poderes emergentes, enfrentados al viejo orden económico en crisis, lo cual provoca una disminución de la centralidad del instrumento militar, y se señala el énfasis en el uso de las instituciones internacionales.

Es sumamente interesante para nuestra investigación cuando esta estrategia sostiene la necesidad de construir una base sólida para el liderazgo dentro de las fronteras; se prevé una mayor seguridad, un mejor compromiso y una mejor efectividad de la frontera hacia afuera, pues nuestra seguridad comienza por casa, y la fuerza viene desde adentro (ESN, 2010: p. 4).

Entre las prioridades que establecen los Estados Unidos en este documento y que nos permitimos destacar, se encuentra la siguiente: renovar el liderazgo a largo plazo. Este enfoque se encuentra presente en toda la ESN.

Estados Unidos sigue siendo la única nación capaz de proyectar y sostener las operaciones militares a gran escala en distancias extensas [...]. Mantener capacidades superiores para disuadir y derrotar a los enemigos y para garantizar la credibilidad de las asociaciones de seguridad que son fundamentales para la seguridad regional y global. Nuestro ejército continúa apuntalando nuestra seguridad nacional y el liderazgo global, y cuando lo usamos adecuadamente, se refuerzan ambos. (2010: p. 20)

La seguridad del pueblo estadounidense se estableció a partir de dos ejes: en primer lugar, evitar la proliferación de las ADM,

... más naciones han adquirido armas nucleares. Los terroristas están decididos a comprar, construir o robar un arma nuclear. Nuestros esfuerzos para contener esos peligros se centran en un régimen de no proliferación mundial [...]. No obstante, “mientras existan las armas nucleares, los Estados Unidos mantendrán un arsenal nuclear seguro y eficaz, tanto para disuadir a adversarios potenciales como para asegurar a aliados de Estados Unidos y otros socios de seguridad de que pueden contar con Estados Unidos. (ESN, 2010: p. 25)

En segundo lugar, la seguridad consiste en dismantelar y derrotar a Al Qaeda y sus aliados a través de una estrategia global sostenida e integrada.

3.3. La administración Donald Trump y la ESN 2017

El 17 de diciembre de 2017, la administración Trump anunció su nueva ESN, una estrategia que apunta a un realismo 2.0. Rememorando a Tucídides (460 a. c.) cuando afirmaba que los Estados van a la guerra movilizados por el miedo, el orgullo y los intereses, la actual estrategia trae nuevamente al gran historiador y padre histórico del realismo clásico. McMaster señaló cómo la actual administración percibe las amenazas y las posibilidades del sistema internacional que les toca enfrentar.

La estrategia de seguridad nacional de Trump pretende recuperar el concepto de fronteras seguras. En seguridad interior, aparece la necesidad de un muro en la frontera con México para abordar la masiva llegada de inmigrantes indocumentados, el endurecimiento de los controles migratorios y la reforma de los flujos de migración legal. Estos puntos forman parte de lo que fue su campaña electoral y que la actual administración advierte en relación con la amenaza más cercana, aquella que se encuentra fronteras adentro.

La Estrategia busca pasar de «liderar desde atrás» a involucrarse en una dura competición global en la que EE. UU. buscará recuperar terreno en el ámbito de las nuevas tecnologías y la innovación, y adaptarse a la competición que ha llegado al ciberespacio y el espacio. Y siempre tratando de priorizar los intereses de EE. UU. bajo el concepto de «América primero» y de competir más que de colaborar. (García Encina, 2018: p. 3)

La ESN se determina a partir de tres apartados que señalan diversos retos a la seguridad de los Estados Unidos:

1. Poderes revisionistas; es sumamente interesante este concepto pues hace alusión a adversarios ideológicos que «buscan dar formas a un mundo antiético a nuestros intereses y valores» (ESN, 2017: p. 2), y aquí se incluye a China y Rusia.
2. Regímenes deshonestos, refiriéndose a «Estados fallidos»: aquellos que brindan apoyo a grupos terroristas.

3. Organizaciones terroristas internacionales, donde la lucha contra el ISIS se establece como la más importante amenaza a su seguridad.

Dentro de su estrategia, el ciberespacio, y de forma ampliada la ciberseguridad, ocupa una posición relevante; en este sentido, se observa una mirada hacia el realismo político al afirmar que los Estados Unidos necesitan retomar el dominio del espacio. El documento establece que el uso de ciberherramientas ha permitido que Estados y actores no estatales dañen a los Estados Unidos (ESN, 2017). Podemos destacar que la visión de la actual administración sobre las actividades que se desarrollan en el ciberespacio puede y debe ser utilizada para derrotar a los grupos terroristas. Se necesita abordar el reto que supone internet, entendida como el refugio de los terroristas que usan plataformas para evadir su detección.

Cabe destacar que estos apartados se determinan a partir de una mirada claramente realista por parte de la actual administración. Subrayamos que la ESN de 2017 es realista porque reconoce el papel central del poder internacional, definiendo claramente sus intereses nacionales en términos de poder; a su vez, anuncia el avance de los principios americanos de difusión de paz y prosperidad. Nos parece interesante cuando Federico Merke (2018) señala que «la estrategia de seguridad parece orientarse por un realismo de principios que combina, ante todo, una mirada basada en el interés nacional, aunque acompañada de valores que defiende la sociedad norteamericana».

El *American First* continúa presente, pero reinventado en premisas del pasado que buscan construir un orden global basado en reglas. Trump sostiene que las actuales reglas son un obstáculo a la primacía de los Estados Unidos. Durante su ESN, se observa un análisis material basado en un juego de suma cero. «Su poder militar debe prevalecer frente al resto, mejorando las capacidades tecnológicas, humanas y organizativas para defender el territorio norteamericano y sus intereses en el exterior, ya sea de ataques directos o cibernéticos de actores estatales y no estatales» (Llenderrozas, 2018: p. 16).

Como conclusión, la actual estrategia pretende resolver problemáticas estructurales y que se plantean a largo plazo. Ahora, ¿el retorno al realismo político es la solución? En este sentido, tomamos el último ensayo de Allison (2017), en el que repasa 16 momentos y casos donde las principales potencias de cada etapa histórica tuvieron que enfrentar desafíos políticos, económicos y militares de un competidor de gran peso. El autor hace una clara referencia a China como ese adversario, sosteniendo que, en 12 oportunidades, la tensión derivó en grandes guerras por la hegemonía. Ese repaso histórico busca moderar la posibilidad de que, en las próximas décadas, el caso 17, o sea, Estados Unidos contra China, pase a ser el número 13. Un número de mala suerte en la cultura popular norteamericana; no así en China, donde es el número 4. Si de cábalas se trata, 13 y 4 dan 17.

3.4. Medidas para fortalecer la seguridad post 11-S

Siguiendo la línea de Rafael Fernández de Castro (2006), el autor se pregunta por qué las autoridades migratorias estadounidenses no interceptaron a los terroristas y, de alguna manera, le permitieron perpetrar sus ataques dentro del territorio norteamericano. El informe de la Comisión del 11-S concluye que las autoridades migratorias no tenían en mente el aspecto seguridad; por el contrario, su principal preocupación estaba en evitar la entrada de indocumentados en busca de empleos. En EE. UU., la política migratoria y los criterios para pensarla y formularla tienen un antes y un después del 11-S. Antes, el radar de las autoridades migratorias no abarcaba la seguridad nacional. A partir del 11-S, la seguridad se convirtió en un factor decisivo de la política migratoria de EE. UU. En otras palabras: el objetivo primordial de la autoridad migratoria dejó de ser el de impedir el ingreso de los trabajadores no autorizados; la nueva meta es impedir la entrada de terroristas (2006). En general, vamos a destacar cinco grandes áreas en relación con las medidas de seguridad post atentados de 2001¹⁰:

- **Reestructuración del sector administrativo:** este primer punto de reforma se da a partir del aumento de asignaciones presupuestarias con referencia al personal de las patrullas fronterizas, controles más estrictos en los puntos de ingreso, la necesidad de coordinación entre las diferentes oficinas. Dentro de este punto, se estableció, a partir del Acta de Seguridad Interna en 2002, uno de los mayores movimientos de reestructuración burocrática. La primera política de seguridad fue la creación del Departamento de Seguridad Interna (DHS). Esta oficina reunió para su control y centralización 22 agencias, entre las que destacamos al Servicio de Ciudadanía e Inmigración, encargado de la expedición de visas, pedidos de asilo y de refugiados; la Patrulla Fronteriza, orientada a la detención de terroristas y con aplicación en contra de inmigrantes (que es lo que sucede en la realidad); el Servicio de Aduanas, a cargo del control en la entrada de personas y mercancías, y la Guardia Costera.

- **Sistemas de información e identificación:** se introdujeron nuevos sistemas de identificación a través de documentos y pasaportes con códigos electrónicos, además del uso de técnicas biométricas. «La introducción de estos nuevos sistemas implica, también, una vasta recolección y compilación de datos por diversas entidades de control» (Artola, 2005: p. 138). En el 2003, se empezó a aplicar el escaneo digital y el uso de la fotografía para ampliar la información personal del viajero y brindar, de esta manera, una mayor información al oficial de aduana. Este desplazamiento desempeña un papel fundamental, ya que permite obtener de manera anticipada información acerca de las personas que tienen intenciones de ingresar al país.

- **Aumento del control en las fronteras:** la implementación y determinación de las amenazas transnacionales posibilitó la aplicación de medidas de control y anticipación

¹⁰ Parte I: Panorama General de la Estrategia Internacional de Estados Unidos (2002).

como herramientas claves en el ingreso por fronteras sumamente porosas. En el 2017, la actual administración firmó la orden ejecutiva titulada «Seguridad Interna y Mejoramiento de la Vigilancia Migratoria» (Office of the Federal Register, 2017, Executive Order 13767). Lo más relevante en esta orden, además de la construcción del muro (sección 2, apartado a), es que se establece un escalamiento en la remoción de quienes hayan violado leyes migratorias o de cualquier otro orden, ya sea federal o estatal (sección 2d, 2c; sección 5b y 5c).

- **Controles migratorios internos:** a las diferentes medidas, se debe agregar la ejecución de restricciones en la obtención de visados, residencias, trabajadores temporales, refugiados y aquellos que solicitan asilo. Un ejemplo de esta situación se refiere a la orden ejecutiva de 2017 conocida como «Mejorando la Seguridad Pública en el Interior de Estados Unidos» (Office of the Federal Register, 2017, Executive Order 13768), la cual establece de manera preocupante un discurso que permite la criminalización de la migración indocumentada.

- **Cooperación regional:** la seguridad puertas adentro de cualquier Estado no puede realizarse sin entender el contexto regional. En marzo de 2005, los tres países firmaron La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN); sin embargo, estos no reflejaron una política de seguridad regional. En la actualidad, la cooperación se ha vuelto netamente doméstica en relación a cooperar con las autoridades locales, estableciéndose acuerdos federales-estatales para aplicar leyes migratorias.

Tras los ataques terroristas del 11-S, mutó la visión del gobierno estadounidense sobre la inmigración indocumentada, fundamentalmente ante la posibilidad de que grupos terroristas se sirvan de las rutas fronterizas para internarse en el territorio de los EE. UU. La reacción inmediata del gobierno de G. W. Bush fue la de establecer un proceso de securitización del fenómeno migratorio a través de diferentes medidas que se fueron ampliado durante la administración Obama, profundizas con el presidente Trump. Durante la actual administración, se estableció un aumento del presupuesto de defensa en más de 54000 millones de dólares, lo que constituyó el mayor aumento presupuestario del Pentágono desde los atentados del 11-S (Manassero y Tisera, 2019).

Las estrategias utilizadas por las administraciones estudiadas luego de los ataques terroristas nos permiten visualizar acciones claras y definidas: en primer lugar, la reacción inmediata a través de la doctrina de la guerra preventiva (Bush); en segundo lugar, una política doméstica cuya acción principal es desarrollada por el DHS a partir del desarrollo del concepto de seguridad hemisférica (continuada por Obama). Dentro de este punto, es interesante observar cómo los Estados Unidos han militarizado su frontera. Con respecto a esta situación, Timothy Dunn sostiene la aplicación de la doctrina Low-intensity conflict (LIC)¹¹, visualizada a partir de acciones específicas, como el empleo de drones de vigilancia, mallas metálicas, el aumento de estaciones de control por parte de la patrulla

¹¹ Para un mayor análisis sobre este punto, ver ESN (2017).

fronteriza, la participación de la Guardia Nacional; en definitiva, la militarización de la frontera. Por último, se construyó un discurso que se materializa, a partir del binomio terrorismo-migraciones (Trump), en una propaganda que señala al inmigrante como enemigo, amenaza y riesgo para la seguridad y para la vida pública.

4. Trinomio de seguridad terrorismo-migración-narcotráfico

¿Qué ha significado el 11-S para la seguridad internacional? La amenaza terrorista modificó las características de las amenazas transnacionales y generó oportunidades de políticas rigurosas basadas en el miedo. La aplicación de la doctrina Bush provocó la formulación de un proceso de securitización en torno a la lucha contra el terror; de ahí que el narcotráfico y las migraciones fueran elevados a un nivel superior de la agenda de seguridad. Por ello y de acuerdo a nuestro planteo del problema, mostramos cómo interactúan las amenazas que conforman la agenda de seguridad de los Estados Unidos.

Proponemos el análisis a partir del denominado trinomio de seguridad. En álgebra un trinomio es definido como la suma indicada de tres monomios distintos, es decir, un polinomio con tres términos que no pueden simplificarse más. Algunas consideraciones a tener en cuenta a partir de esta definición: cuando hacemos referencia a los tres factores de seguridad, claramente nos estamos refiriendo a amenazas transnacionales, pero manifiestamente de naturaleza diferente. A su vez, cuando se hace referencia a términos que no pueden simplificarse más, debemos considerar que no estamos ante una ciencia dura; un cambio en la estrategia podría sacar a uno de los factores de la agenda de seguridad.

La fórmula propuesta para realizar un mejor análisis de las ESN pretende una simplificación de esta complejidad y puede ser vista como $Tx + Mx + Nx = ESN$, donde T = terrorismo, M = migraciones, N = narcotráfico, x = amenazas transnacionales.

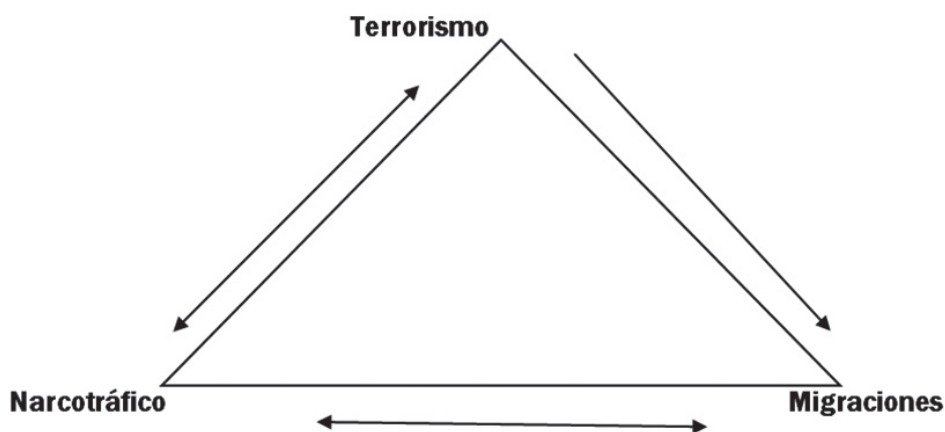
A partir de la ESN de 2002, observamos cómo los EE. UU. establecieron una misma estrategia de seguridad en relación con la guerra contra el terrorismo, es decir, una simplificación de monomios, que permiten, por ejemplo, que se trate de la misma manera a terroristas, narcotraficantes e inmigrantes. Para aclarar aún más esta situación, podemos observar que, desde la consideración del propio EE. UU., el posicionamiento de las FARC como grupo terroristas que utiliza la venta de drogas para su financiamiento genera el llamado *narcoterrorismo*, lo cual permite a los Estados Unidos considerar como lo mismo a las FARC o al ISIS; esto nos deja entender la simplificación de la estrategia de seguridad.

En este complejo de securitización, encontramos diversos elementos por considerar: en primer lugar, la percepción por parte del gobierno o las sociedades de una amenaza a partir de ciertos criterios que permiten su securitización, legitimando, de esta manera, acciones contra estas amenazas. «La construcción de amenazas de seguridad no necesariamente implica la utilización de mecanismos militares y el uso de la fuerza; sin embargo, en las reflexiones desarrolladas se evidencian un alto componente militar» (Chávez, 2008: p. 72). En segundo lugar, y desde el prisma del Estado, se articulan políticas que son elaboradas

desde el DHS, la Secretaría de Estado y las diversas oficinas de inteligencia. En tercer lugar, nos encontramos en el espacio del discurso traducido en la práctica a partir de relatos securitizadores. Por último, y acerca del punto anterior, la referencia a un trinomio de seguridad que se encuentra condicionado a definiciones, objetivos, causas y efectos que no guardan relación alguna más allá del efecto securitizador.

La vinculación de estas tres amenazas nos permite visualizar la extensión del perímetro de seguridad de los Estados Unidos en América Latina. El Gráfico 1 nos permite señalar la triangulación existente entre estos tres factores.

Gráfico 1: Triangulación Terrorismo, Narcotráfico e Inmigración



Fuente: Tisera (2016: p. 195).

Este triángulo de seguridad se encuentra determinado por el factor terrorismo, a partir de aquí se establecen una serie de relaciones y vinculaciones. «Los sucesos del 2001 redefinen las prioridades de la política exterior estadounidense» (Chávez, 2008: p. 73). El terrorismo se encuentra en la cúspide de las políticas de seguridad, establece supuestas relaciones con los factores señalados en la base de la pirámide. A través del vínculo terrorismo-narcotráfico, se construye la aparición del narcoterrorismo; en la relación terrorismo-migraciones, se halla la posibilidad de que grupos terroristas utilicen los canales de ingreso de la inmigración indocumentada; y, por último, el binomio narcotráfico-migraciones relaciona el tráfico de drogas y la utilización de los inmigrantes indocumentados como transporte a los Estados Unidos.

En nuestra investigación, proponemos ver tres casos de prácticas migratorias que guardan una relación directa con los atentados terroristas de 2001 y que nos permite visualizar un ejemplo del denominado triángulo de seguridad:

1. La Ley Patriota aprobada por el presidente Bush expandió el poder del Ejecutivo y las diferentes agencias de inteligencia que involucró la violación de libertades civiles a partir de escuchas telefónicas, violación de los correos electrónicos, allanamientos sin autorización de los jueces, entre otras acciones. ¿En qué sentido perjudica

esto a la inmigración? Al respecto de la inmigración, esta ley busca la ampliación de ciertas categorías a las cuales se las puede acusar de amenazas a los EE. UU. Y, de esta manera, se puede prohibir su ingreso o su deportación: «La Ley Patriota se configura como uno de los mayores cambios en la ley de Inmigración y Nacionalidad» (Chávez, 2008: p. 89). En este sentido, es de suma importancia la explicación de dos de sus secciones¹²: la sección 411 de la Ley Patriota permite la deportación de inmigrantes indocumentados aunque no se les hubiese comprobado vínculos con grupos terroristas. La sección 412 continúa con la criminalización del inmigrante, al sostener que, si un inmigrante es considerado una amenaza para el Estado, la sociedad o los individuos, se les pueden adjudicar cargos criminales. La Ley Patriota, en general, es una clara violación a las leyes migratorias de los Estados Unidos; por ejemplo, esta ley permite a las policías locales la detención de inmigrantes sospechosos de ser indocumentados.

2. Una segunda práctica cotidiana luego de los atentados de 2001 se estableció con relación a los visados, su control y una profunda reestructuración de los bancos de inteligencia utilizados por las embajadas y la participación directa de las aerolíneas. Las diferentes agencias que quedaron bajo la esfera del DHS contienen información acerca de las personas que pretenden ingresar a los Estados Unidos. Cuando una persona tiene la intención de viajar y presenta sus papeles para la obtención de un visado, es utilizada la inteligencia provista por las diferentes agencias y oficinas. En el año 2002, se aprobó la Ley Enhanced Border Security and Visa Entry Reform, que establecía la utilización de pasaportes electrónicos y sus respectivas visas; en este sentido, el programa US-VISIT permite la utilización de los mecanismos generados por las fronteras inteligentes en cuanto a cooperación de inteligencia.

3. El tercer caso al cual referenciamos es en relación con la Oficina de Aduana y Protección Fronteriza. La Patrulla Fronteriza se encargaba hasta el 11-S del cumplimiento de las leyes migratorias; luego su objetivo mutó respecto de la lucha contra el terrorismo, vinculándose a la lucha contra la inmigración indocumentada. De esta manera, destacamos tres objetivos de acción: el terrorismo, el combate de las drogas y la inmigración indocumentada como estrategias conjuntas. Cuando se observa el accionar de esta oficina, podemos sostener que «la interdicción de inmigrantes ilegales es imperativo posterior a septiembre 11 más por sus connotaciones terroristas que por sus implicancias económicas o sociales» (Chávez, 2008: p. 92).

5. Conclusión

La política de seguridad analizada durante las tres últimas administraciones se circunscribe a los efectos de la guerra contra el terror que se inicia post 11-S. Desde esta

¹² Para un mayor análisis de esta ley y de las dos secciones que utilizamos para referenciar el caso de nuestro estudio, ver: Ley Patriota.

matriz, la territorialidad y sus fronteras se constituyen como zonas de alta complejidad; en este sentido, se formulan políticas en el ámbito estatal con repercusiones sobre el complejo de seguridad hemisférico (regional) sumamente rigurosas. Para los EE. UU., su frontera sur se encuentra demasiado permeable a aquellos que quieren ingresar para hacer daño a la nación, de ahí la necesidad imperiosa por establecer límites en la lucha contra el terror. En virtud de esto, podemos observar como, luego de los atentados, el Congreso sancionó el *USA PATRIOT Act*, reforzando la aplicación de la ley en la frontera y habilitando la detención y deportación dentro del propio Estados Unidos. La aplicación de la ley fuera de la línea de las fronteras no es nueva; la fusión de la guerra contra el terrorismo incremento su aplicación.

Por su parte, las ESN surgen de una amenaza para su creación, es decir, el documento se elabora teniendo en cuenta cuál es el mayor «peligro» en ese momento, y, a partir de allí, se reelaboran y adaptan los distintos elementos y estrategias necesarias para contrarrestar dicha amenaza. Poco importa si los Estados fallidos guardan relación con grupos terroristas, o si tienen acceso a armas de destrucción masiva, o si en definitiva existe una relación directa entre los grupos terroristas, el narcotráfico o los flujos migratorios. En pocas palabras, las estrategias de seguridad nacional se presentan lo suficientemente flexibles como para determinar las potenciales amenazas en función del interés nacional del gobernante de turno. De ahí la necesidad de realizar un análisis de estas para poder entender las políticas posteriores al 11-S y el establecimiento del trinomio de seguridad que se acentúa con la administración de Trump.

Variados son los ejemplos que podríamos analizar en relación con el establecimiento del trinomio terrorismo-migraciones-narcotráfico. Ante esta situación, estamos en condiciones de aseverar la existencia de una realidad establecida por el *hegemon* con fuertes implicancias en nuestro fenómeno de estudio. Por ello, la militarización del combate contra las drogas y su posterior securitización en torno a la retórica narcoterrorista, junto al vínculo inmigratorio como un desafío a la seguridad de los Estados Unidos en relación al terrorismo, se establece como el eje central de las estrategias de seguridad estadounidense. De esta forma, en una agenda de seguridad donde predomina el miedo a la amenaza terrorista, se determina el incremento en la utilización del poder duro ante otras amenazas que no poseen el mismo riesgo directo que el terrorismo. En este sentido, los diversos programas de gobiernos (Bush, Obama y Trump), con un fuerte apoyo de la opinión pública, nos sirvieron para comenzar a responder nuestra pregunta-problema: ¿Cómo interactúan las amenazas que forman y articulan la agenda de seguridad de los Estados Unidos? Surge un acto discursivo que pretende la securitización de los tres temas, de ahí, que hablemos de un trinomio de seguridad. Si bien los tres componentes representan amenazas, ellas no pueden ser consideradas desde una misma naturaleza. Esta simplificación es producto de un *continuum* en las diversas ESN de los Estados Unidos y que, según ellas, es producto de la instrumentación de políticas de poder militar a través del control de las fronteras y la extensión del perímetro de seguridad regional; en

definitiva, el establecimiento de un trinomio de seguridad que se presenta como el factor securitizador de la agenda de seguridad estadounidense.

Bibliografía

- Abshire, D. (1988). Preventing World War III: A realistic Grand Strategy. *Armed Forces Journal International*; vol. 126 n.º 11.
- Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Houghton Mifflin Harcourt.
- Arteaga, F. (2006). La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2006. *Real Instituto Elcano*. Área: Seguridad y Defensa/EE. UU. y Diálogo Transatlántico- ARI Nro. 71.
- Artola, J. (2005). Debate actual sobre migración y seguridad. *Migración y desarrollo*, 2.º Semestre, N.º 5. México: Red internacional de Migración y Desarrollo.
- Bagley, B. (2006). La Agenda de Estados Unidos. En Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. *Relaciones Ecuador-Estados Unidos: Situación Actual y Perspectivas*. En PLANEX 2020: *Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- Bartolomé, M. (2004). El empleo del instrumento militar frente a las Nuevas Amenazas. ¿Es extrapolable la experiencia de la OTAN al Hemisferio Americano? *Air & Space Power Journal*. Third Quarter Volume.
- Bartolomé, M. (2006). *La seguridad internacional en el siglo xxi, más allá de Westfalia y Clausewitz*. Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Ministerio de Defensa Nacional.
- Buzan, B. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century. *International Affairs*, 67(3).
- Buzan, B. (2007). *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. 2nd ed. Colchester: ECPR Press.
- Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B.; Waever, O. y De Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (CO), pp. 5-16. En Bartolome, M. (2006). *La Seguridad Internacional post 11S: Contenidos, Debates y tendencias*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval.
- Calle, F. y Merke, F. (2005). La Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU. en la Era Bipolar. *Agenda Internacional*, Año 1, N.º 3, diciembre 2004. Enero/Febrero.
- Chávez, N. (2008). Cuando los mundos convergen: Terrorismo, narcotráfico y migración post 9/11. FLACSO, Ecuador.

- Dunn, T. (1996). The militarization of the US Mexico Border, 1978-1992: Low-Intensity Conflict Doctrine Comes Home. *The Center for Mexican American Studies*. Texas: University of Texas.
- Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (ESN) (1993). Departamento de Estado de Estados Unidos. Recuperado del sitio web del Departamento de Estado. Recuperado de: www.usinfo.state.gov
- Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (ESN) (2002). National Security Strategy, The White House. Recuperado del sitio web del Departamento de Estado. www.usinfo.state.gov
- Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (ESN) (2006). Departamento de Estado de Estados Unidos. Recuperado del sitio web del Departamento de Estado. www.usinfo.state.gov
- Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (ESN) (2010). Departamento de Estado de Estados Unidos. Recuperado del sitio web del Departamento de Estado. www.usinfo.state.gov
- Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (ESN) (2017). President Donald J. Trump Announces a National Security Strategy to Advance America's Interests. ESN de 2017. Recuperada de: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests/?source=GovDelivery>
- Fernández de Castro, R. (2006). Seguridad y migración. Un nuevo paradigma. *Foreign Affairs*, Edición en español, octubre-noviembre.
- Gaddis, J. L. (1982). *Strategies of Containment*. New York: Oxford University Press [paperback].
- García Encina, C. (2018). *La Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Trump*. Documento de trabajo 6/2018, España: Real Instituto El Cano.
- González, R. (2010). *La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos*. Publicado en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Recuperado de: www.cari.org.ar
- Llenderozas, E. (2018). *La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos*. Argentina: Universidad Nacional de Buenos Aires. Cece.
- Manassero, M. S. y Tisera, J. C. (2019). *Terrorismo Internacional. La percepción de la amenaza en el escenario de la seguridad internacional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Almaluz.
- Merke, F. (marzo de 2018). ¿Nada nuevo bajo las estrellas? *Revista Nueva Sociedad*. Opinión.
- Obama, B. (2009). Discurso Inaugural del Presidente. Reproducido en el *Diario El País*, consultado el 6/9/2020. Disponible en https://elpais.com/internacional/2009/01/20/actualidad/1232406016_850215.html
- Office of the Federal Register (2017). Executive Order 13767. Disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/30/2017-02095/bordersecurity-and-immigration-enforcement-improvements>
- Office of the Federal Register (2017). Executive Order 13768. Disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/30/2017-02102/enhancingpublic>
- Rice, C. (2001). La promoción del interés nacional. *Foreign Affairs* en español. México, ITAM, vol. 1 N.º 1, primavera.

- Rosenau, J. (1997). *Along the domestic foreign frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University.
- Schmitt, C. (2001). El Imperialismo Moderno en el Derecho Internacional. En Héctor Orestes Aguilar, (ed.) *Carl Schmitt, Teólogo de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tisera, J. C. (2016). *Latinoamérica: ¿En los Estados Unidos? El dilema de la seguridad societal y el reto hispano*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Editorial Almaluz.
- Tokatlian, J. G. (2004). Colombia: U.S. Security policy in the Andean Region the Specter of a Regionalized War. En Brian Loveman, (ed.) *Strategy for Empire: U.S. regional security Policy in the Post-Cold \ War era*. Lanham: SR Books.
- Tucídides (460 a. c.) *Guerra del Peloponeso*. Traducción de Diego Gracián Estudio preliminar de Edmundo O' Gorman. Edición: Enero, 2007. Madrid: Biblioteca Clásicos Grecolatinos.
- Vega, J. M. y Miccinilli, M. (2007). ¿Qué Occidente se perfila luego de la renovada Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos? *Argentina Global* 16, mayo-agosto. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- Waltz, K. (1993). The emerging structure of international politics. *International Security*, vol. 18, N.º 2.