

Consecuencias del 11-S sobre la administración federal norteamericana

LAURA ROMÁN MASEDO

*Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración
Facultad de Sociología de la Universidad de A Coruña*

El propósito central de mi intervención en estas primeras «Jornadas sobre Gestión de Crisis» celebradas en nuestra Universidad, es describir el proceso de creación del Departamento norteamericano de Seguridad Interior. En este sentido, la segunda parte de mi presentación no será sino una mera exposición pública de los resultados de la investigación que desarrollé sobre este asunto y que se recogen en la obra, *Riesgos colectivos y situaciones de crisis: el desafío de la incertidumbre* (Servicio de Publicaciones de la Universidad de A Coruña, 2005), coordinada por el profesor Juan de Dios Ruano Gómez, en la que colaboré con el capítulo titulado «Gestión de crisis y cambio institucional: el Departamento norteamericano de Seguridad Interior». En efecto, este macrodepartamento de la administración federal norteamericana es la respuesta institucional del gobierno de ese país a los atentados del 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, me interesa sobremedida comenzar presentándoles lo que podría considerarse una introducción a dicho capítulo, haciendo una breve reflexión sobre las razones de naturaleza histórica y política que explican por qué un departamento de estas características no existía antes del 11-S. Esta reflexión nos conduce inevitablemente a bucear, si quiera brevemente, en lo que algunos autores denominan la «filosofía americana del gobierno» o, si se prefiere, a cómo se ve el gobierno central en los Estados Unidos, cuáles son las funciones que tradicionalmente se le han asignado y por qué la función o el servicio de «seguridad» ha estado y hasta cierto punto sigue estando disperso entre multitud de agencias gubernamentales.

Inmediatamente después de los atentados del 11-S, la primera pregunta que se hicieron muchos analistas y que, sinceramente, nos hicimos casi todos los demás también, fue la siguiente: «¿cómo ha sido esto posible?» Aunque es evidente que en todo fenómeno político las explicaciones difícilmente pueden ser monocausales, a efectos de este análisis ordenaremos las respuestas a esta pregunta en torno a dos grandes bloques de políticas de la administración federal norteamericana. Por un lado,

se han buscado respuestas más o menos sofisticadas sondeando en el terreno de la *política exterior* norteamericana de los últimos 30 ó 40 años, y aún más concretamente en su posición respecto al conflicto de Oriente Medio, sobre todo tras la caída del Muro de Berlín. En este sentido, y en los términos más simples desde el punto de vista ideológico, algunos han tratado de utilizar los atentados para completar el proceso de demonización de la «metrópoli», queriendo entenderlos como una respuesta casi «lógicamente» esperable ante la política exterior norteamericana de las últimas décadas.

Sin embargo, nos interesa analizar aquí el contexto institucional en el que se producen los ataques del 11 de septiembre de 2001, desde el punto de vista del concepto de seguridad manejado por la administración federal desde la misma fundación de la República en 1787. No en vano, la mayoría de las explicaciones de lo que ocurrió aquel día, desde el punto de vista de la *política de seguridad interior*, coinciden en denunciar una flagrante falta de coordinación²⁸ entre las diversas agencias gubernamentales encargadas de prestar este servicio a la población. Para acometer esta tarea habremos de indagar en el modelo de arreglo institucional que establece la propia Constitución norteamericana, sus bases filosóficas, y las consecuencias de ambos para explicar la ausencia de una única agencia de seguridad interior en aquel país durante casi 200 años.

Cuando algunos sostuvieron, el propio Presidente Bush así lo hizo, que los atentados del 11 de septiembre eran un ataque contra el «estilo de vida americano», no se estaba simplemente utilizando una frase hecha. Además de las implicaciones de esta afirmación hacia fuera de los Estados Unidos, recurrir al mito del estilo de vida americano pudo servir al gobierno federal para un doble propósito:

En primer lugar, se trataría de reforzar algunos valores tradicionales, como el patriotismo, que podrían hacer renacer la «Idea de América» lanzada por el Presidente Grant en la década de los años veinte del siglo XIX cuando afirmaba tener,

«la firme convicción de que el mundo civilizado se inclina hacia el republicanismo y que nuestra gran República está destinada a ser la estrella que guíe a las demás (...) Creo que el Hacedor está preparando al mundo para que, llegado el momento, se transforme en una gran nación que siga nuestros pasos (...)» (Palomares Lerma, 1999:18)²⁹.

²⁸ Me gustaría dejar claro desde ahora que de ninguna manera estoy afirmando que en un hipotético caso de mejor coordinación entre las agencias de seguridad norteamericanas, los atentados no se hubieran producido. Los problemas de coordinación son endémicos en las administraciones públicas, sobre todo en sistemas político-administrativos muy descentralizados. Ocurre, sí es cierto, que una mejor o peor coordinación entre agencias puede mejorar o empeorar, en el caso que nos ocupa, el funcionamiento de los sistemas de seguridad nacional.

²⁹ Según algunas encuestas realizadas en los Estados Unidos y publicadas en junio de 2002, el 85% de los encuestados creían que los norteamericanos eran más patriotas entonces que antes del 11 de septiembre de 2001 (fuente: Fox News/Opinión Dynamics).

Este sentido de misión, este sentimiento nacionalista que se fragua en torno a la idea de responsabilidad histórica universal de realizar cierto ideal de libertad, de dar un modelo de democracia al mundo, permitiría al Presidente Bush (pero no nos equivoquemos, hubiera permitido a cualquier otro) abanderar la lucha contra el terrorismo internacional incluso con intervenciones armadas en territorios extranjeros, siempre que la seguridad nacional de los Estados Unidos pudiera verse amenazada.

En segundo lugar, entender los atentados como un ataque contra el «estilo de vida americano» (en el que se incluye su filosofía del gobierno), sirvió al Presidente norteamericano para justificar y legitimar la decisión de construir una maquinaria administrativa central de proporciones descomunales en un país tremendamente descentralizado en el que «se ve con malos ojos» a la administración y al gobierno federales; dicho de otra manera, en el que los poderes centrales se han visto siempre con muchísima reticencia. Todo el debate que tiene lugar en el momento fundacional entre los Republicanos liderados por Jefferson y los Federalistas dirigidos por Hamilton, pivota precisamente sobre qué poderes deberían asignarse el gobierno de la Unión y cuáles debían permanecer en el seno de los estados federados. Este debate puede parecernos antiguo, pero realmente atraviesa la historia constitucional y política de los Estados Unidos hasta nuestros días³⁰ y lo que de él nos interesa es cómo se resuelve respecto a la función principal que se le asignaría al Presidente y, por extensión, a la administración federal. Pues bien, en este sentido resultan de extraordinaria relevancia las palabras del propio George Washington en su Discurso de Despedida en el que sostiene que:

«(...) para la nueva nación, lo más crucial es conducirse con éxito en nuestras relaciones externas: nuestro sentido de la democracia y de la libertad es el producto que tendrá mayor éxito y que mejor podemos exportar...» (Palomares Lerma, 1999:19).

Esta idea, entre otras, explica por qué en la propia Constitución de 1787 los poderes del ejecutivo se ordenan en torno a la política exterior de la Unión (tanto en su vertiente militar, como en la diplomática, aunque no en todos los casos), que era la única que se entendía que legitimaba la propia existencia de un poder central, además

³⁰ Por ejemplo, cuando los republicanos ganan la mayoría en las legislativas de 1994, la Cámara de Representantes aprueba en cien días nueve de las diez medidas contenidas en el «Contrato con América» que el senador conservador Newt Gingrich había propuesto en las mismas escalinatas del Capitolio. Traicionando el origen federalista de su propio partido pero animado por la ola del neoliberalismo político que liderasen Reagan y Thatcher en la década de los 80, propone entre otras medidas reducir lo que el consideraba «responsabilidades tentaculares del poder central federal en beneficio de los estados federados» (Palomares Lerma, 1999:182-185). Esta anécdota simplemente pretende ilustrar cómo la distribución de poderes entre el gobierno de la Unión y el de los estados es un asunto más del debate político ordinario en Estados Unidos.

de la regulación «nacional» de las condiciones económicas que permitiesen el libre comercio y la recaudación de impuestos, funciones principales que se asignan al Congreso. Los poderes de los estados, que son en los que reside la soberanía original, permanecieron prácticamente inalterados respecto a la mayoría de «competencias» de las que ya disfrutaban. Por lo que se refiere a la función de seguridad interior, que ahora nos interesa, la Segunda Enmienda a la Constitución, que se aprueba junto con otras nueve en 1791, termina de dar el espaldarazo definitivo a esta distribución de poderes:

«Siendo necesaria una milicia bien ordenada para la seguridad de un Estado Libre, no se violará el derecho del pueblo a poseer y portar armas».

El valor del individualismo liberal, protestante y calvinista se plasma así en la propia Constitución, asignando en última instancia a cada individuo particular la función de proteger su propia vida, de contribuir personalmente a la seguridad interior del país, en un momento en el que esta función ya se consideraba en Europa propia del poder central.

En efecto, para comprender esta diferencia, esencial en el concepto, sólo habremos de recurrir a un par de citas referentes al caso español. En España es la Constitución de Bayona la que establece el primer Ministerio de Policía General (Decreto de 6 de febrero de 1809) que,

«(...) tenía como principal función la de proponer al rey ‘todas las medidas necesarias para la seguridad general del Estado, todas las disposiciones de alta policía, todos los reglamentos que convenga hacer, y todas las medidas que haya de tomar para mantener el buen orden y la tranquilidad pública en todas las partes del reino, y particularmente el régimen de pasaportes’. Del mismo modo, el Ministro debía asegurar y vigilar la ejecución de todas estas medidas. Tenía también a su cargo ‘la policía interior de las prisiones y el nombramiento de todas las personas ocupadas de este servicio’, así como la censura de los periódicos» (Sánchez-Arcilla Bernal, 1994:218).

Por su parte, José de Posada Herrera, en sus *Lecciones de Administración* publicadas a mediados del siglo XIX, se refiere a las funciones de policía en los siguientes términos:

«El orden público es la primera condición y la circunstancia más indispensable para la existencia de toda asociación (...) El orden público dice relación a la seguridad de las personas, a la tranquilidad de los pueblos y a la seguridad interior del Estado (...) Las personas a quienes las leyes encargan de la conservación del orden público son el primer lugar los alcaldes... y en la cúspide de la administración, se encuentra el minis-

terio de la gobernación que es el encargado de velar por el orden público en toda la monarquía» (De Posada Herrera, 1988:353-354)³¹.

Esta divergencia conceptual no significa, claro está, que la administración federal norteamericana no haya adquirido con el tiempo competencias en materia de seguridad interior. A pesar de que a los norteamericanos, «se les enseña a sentirse avergonzados de recibir ayuda del Gobierno; y admiten de manera inmediata no tener ninguna teoría general que justifique tal ayuda» (Cushman, 1963:130), la complejidad de la moderna tarea de gobernanza ha exigido la progresiva creación de órganos administrativos encargados de funciones diversas, entre ellas la de seguridad interior. Pues bien, es en este punto donde surge el segundo de los problemas que explican los fallos de coordinación de los que se acusó a la administración federal tras los atentados del 11-S. Y es que si bien es cierto que algunas estructuras de seguridad se crean *ex novo* tras los atentados (como la TSA, *Transportation Security Administration*, que se crea dentro del Departamento de Transporte en noviembre de 2001 y que pasa a formar parte del organigrama de Departamento de Seguridad Interior en marzo de 2003), otras competencias sobre esta materia que en la actualidad forman parte del DSI, han sido asumidas a lo largo del tiempo por distintas agencias centrales, en una suerte de proceso de aluvión, sin que se creara al mismo tiempo un órgano central encargado de la coordinación de todas ellas. Los siguientes ejemplos ilustran nuestro argumento.

- El Servicio de Aduanas (*Customs and Border Protection*) fue creado en 1789 prácticamente con el sólo propósito de recaudar impuestos sobre los bienes importados, aunque progresivamente va asumiendo otras competencias relacionadas con la vigilancia del cumplimiento de la ley en las fronteras (entre otras muchas).
- La Patrulla de Fronteras (*Customs and Border Protection*) se crea en 1904 dentro del Servicio de Inmigración con el propósito de controlar las fronteras para evitar la inmigración ilegal. Comenzó siendo un cuerpo de policías

³¹ El concepto de policía ha tenido distintas acepciones a lo largo de la historia reciente de Europa. Durante el siglo XVIII, y tanto dentro de la cameralística alemana como de la Ciencia de la Policía francesa, este concepto hacía referencia a toda la administración interior civil del Estado, como justificación ideológica de la actividad intervencionista de las propias monarquías absolutas. Sin embargo, muy pronto, la aparición del concepto de ciudadano portador de unos derechos individuales anteriores a la propia existencia del Estado va limitando el concepto, circunscribiéndolo a las actuaciones del Estado en materia de criminalidad o, más concretamente, a la garantía de la seguridad pública y del orden. Por ejemplo, el «Código General Prusiano de 1794» establece que «el servicio de la policía comprende los establecimientos necesarios para el mantenimiento de la tranquilidad, la seguridad y orden públicos y para la evitación de los peligros que acechan al público o a los miembros individuales del mismo» (para un análisis del concepto de policía véase, Nieto, 1986:67-91 y Baena del Alcázar, 1968:31-42).

de frontera prácticamente de amateurs para, progresivamente, irse profesionalizando.

- Servicio Federal de Marshals (oficiales) del Aire (*Immigration and Customs Enforcement*) se creó en 1968 con el objeto de proteger la seguridad aérea (aeropuertos, pasajeros, tripulaciones y mercancías).
- La Agencia Federal de Gestión de Emergencias (*Emergency Preparedness and Response*) tiene sus orígenes nada menos que en una ley de 1803 que se aprueba tras un desastroso incendio en la ciudad de New Hampshire, aunque es el Presidente Carter el que la crea formalmente en 1979 con el objeto de centralizar los esfuerzos de varias agencias que en una aproximación también de aluvión se habían encargado de la gestión de catástrofes hasta entonces.
- El Servicio de Inmigración (*U.S. Citizenship and Immigration Services*) tiene su origen en el Servicio de Inmigración y Naturalización que se crea a finales del siglo XIX y empieza a operar en la Isla de Ellis en el puerto de Nueva York (hasta 1875 no hay una sentencia del Tribunal Supremo que declara la regulación de la inmigración como responsabilidad federal).
- Servicio de Guarda Costas (*U.S. Citizenship and Immigration Services*) resulta de la unión de cinco agencias federales en un proceso que comienza en 1789. Interceptar contrabando es su misión principal hasta la II Guerra Mundial, aunque tras esta su responsabilidad principal es el mantenimiento de la seguridad en las costas norteamericanas.
- Servicio Secreto (*U.S. Citizenship and Immigration Services*) se crea en Washington en 1865 con el único objeto de perseguir la falsificación de moneda. Más tarde sus responsabilidades se extienden a la detención de personas que perpetren fraudes contra el gobierno. Sólo en 1894 comienza su actividad como agencia de protección del Presidente de manera informal, actividad que se hace formal en 1908 (como anécdota señalar que el Presidente Roosevelt envía 8 agentes al Departamento de Justicia que forman el núcleo de lo que posteriormente sería el FBI).

La creación del DSI en noviembre de 2002 parece responder a la necesidad de poner algo de orden en este aparente caos y de establecer un órgano de coordinación en materia de seguridad interior. Es en este contexto *político-organizativo* en el que debemos entender su creación. Como respuesta a la crisis que originan los atentados del 11-S, el DSI viene a centralizar en un solo departamento el trabajo de multitud de agencias, como éstas a las que nos acabamos de referir u otras, que operaban en la administración federal de manera independiente o cuasi-independiente. Otra de las

funciones principales de este Departamento es coordinar las funciones de seguridad que los estados y los condados siguen reteniendo. En este sentido, no se trata de recortar las funciones locales de policía, sino de coordinarlas. Para hacernos una idea, el propio Departamento reconoce la existencia de unas 87.000 autoridades con competencias en materia de seguridad.

Como acabamos de señalar, el DSI se crea con el objeto de poner algo de orden en esta compleja situación. Y se crea tras un ataque terrorista que exige una reacción institucional que vaya más allá de aquellas propias de, digamos, una gestión de crisis «convencional». La magnitud del suceso explica sin duda la dimensión de la respuesta que le sigue. No es suficiente nombrar un comisionado, ni siquiera una comisión entera. Se hace inmediatamente evidente la necesidad de superar un conjunto de medidas que podríamos denominar como «paliativas», para emprender la construcción de un gran tinglado administrativo cuya misión sea proteger al país y aminorar el riesgo de que lo ocurrido vuelva a ocurrir³².

La reacción del Presidente Bush ante la tragedia es inmediata. El 20 de septiembre de 2001, es decir, sólo nueve días después de los atentados contra las Torres Gemelas y el Pentágono, el jefe del ejecutivo anuncia ante el Congreso de los Estados Unidos el inmediato nombramiento de un Consejero de Seguridad Interior. Dicho nombramiento se produce en los primeros días del mes de octubre a través de una Orden Ejecutiva en la que además se crea el Consejo de Seguridad Interior y la Oficina de Seguridad Interior, ambas dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente. La creación de ambos órganos y el nombramiento del Gobernador de Pennsylvania, Tom Ridge, como Consejero de Seguridad Interior, constituyen la primera respuesta para dar un marco institucional a la gestión de la crisis que los atentados habían provocado. Sin embargo, en ninguno de los casos y por razones obvias, se trata de una respuesta que tenga detrás una estrategia de seguridad a largo plazo.

El proceso para diseñar y ejecutar dicha estrategia seguiría una doble vía. Su diseño correría a cargo de la Oficina de Seguridad Interior, que en julio de 2002 publica el documento *Estrategia Nacional de Seguridad Interior*³³. Por su parte, el Presidente Bush ya había enviado al Congreso el mes anterior la propuesta de creación del Departamento de Seguridad Interior³⁴, parte esencial en la ejecución de la nueva estrategia. El 22 de noviembre de ese mismo año la Cámara de Representantes aprueba el proyecto de ley enmendado por el Senado y el 25 de noviembre el Presidente firma la ley que crea el nuevo departamento³⁵.

³² A partir de este punto la exposición sigue en líneas generales lo ya expuesto en mi contribución al libro coordinado por profesor Ruano Gómez arriba mencionado.

³³ *National Strategy for Homeland Security*, Office of Homeland Security. July 2002.

³⁴ *The Department of Homeland Security*, President George W. Bush, June 2002.

³⁵ *Homeland Security Act of 2002*.

Por lo que se refiere a la misión del Departamento de Seguridad Interior es necesario hacer una primera matización. No es infrecuente que la traducción de algunos términos confunda al lector más que situarle en el contexto adecuado para comprender una determinada problemática. Este podía ser el caso con el Departamento de Seguridad Interior (DSI) cuyo nombre en inglés es *Department of Homeland Security*. Así que parece necesaria una breve aclaración terminológica. *Homeland* es un término vago cuya traducción literal al español sería «tierra natal» o «patria». Por su parte, la propia ley que crea el departamento especifica que *homeland* ha de significar para el lector «Estados Unidos». De manera que ateniéndonos a la traducción literal tendríamos que hablar de «Departamento de Seguridad Patria» y ateniéndonos a la interpretación de la ley «Departamento de Seguridad de Estados Unidos». Por razones obvias hemos desestimado la primera traducción. La segunda podía inducir a confusión, puesto que el término «seguridad» puede referirse tanto a la seguridad interior como a la exterior, cuando en la estructura de la administración federal norteamericana ésta última recibe el nombre genérico de «seguridad nacional». Así pues, la elección del adjetivo «interior» es más una consecuencia de la necesidad de desestimar las alternativas anteriores, que una opción que nos deje plenamente satisfechos.

Todo lo anterior es importante para entender lo que no es el DSI. Y es que este departamento no es un Ministerio del Interior o al menos no es como nuestro Ministerio del Interior³⁶. El DSI es un departamento de la administración federal que nace con la misión principal de prevenir ataques terroristas, reducir la vulnerabilidad de los Estados Unidos frente al terrorismo y minimizar los daños y ocuparse de la asistencia inmediata en caso de que un ataque terrorista se produzca. En este sentido, no le corresponden, en términos generales, tareas de carácter policial, ni tiene, por ejemplo, competencia alguna sobre las instituciones penitenciarias del país. El DSI es una enorme agencia de protección (civil) nacional frente al terrorismo en sus más variadas manifestaciones, que sólo tiene competencias para prevenirlo o remediar sus consecuencias pero no para perseguirlo. Pero no sólo esto. Le corresponden asimismo al nuevo departamento una serie de funciones que no están directamente relacionadas con el terrorismo, como son las relativas a la asistencia a la población civil en caso de desastres naturales, los rescates marítimos (a través del Servicio de Guarda Costas), o la lucha contra el tráfico de drogas (a través del Servicio de Aduanas). En definitiva, el DSI es una gigantesca y permanente estructura de análisis de riesgos de toda naturaleza, así como una organización dedicada a la gestión de crisis y la gestión de las consecuencias de las crisis³⁷.

³⁶ La Administración federal norteamericana tiene un Departamento de Interior (esta vez la traducción si es literal) que se ocupa de asuntos básicamente relacionados con el medio ambiente, como la conservación de los parques naturales, el mantenimiento de las reservas de agua, etc.

³⁷ La propuesta presidencial pretende que el nuevo departamento elimine la distinción entre «*crisis management*» y «*consequence management*».

Respecto a la estructura del nuevo Departamento, y a pesar de que en la propuesta presidencial para su creación se afirma que son más de 100 las organizaciones del gobierno con alguna responsabilidad en materia de seguridad interior, su actual organigrama es resultado de una suerte de «fusión» entre 22 agencias³⁸ gubernamentales. Resultado de dicha fusión es el más grande de los departamentos de la Administración federal cuya creación es considerada por todos los observadores, y por el propio documento del Presidente, como la reestructuración administrativa más importante desde la creación del Departamento de Defensa en 1947. En efecto, si la Segunda Guerra Mundial y los prolegómenos de la Guerra Fría forzaron al Presidente Truman a la creación del Pentágono, uniendo así las funciones de seguridad exterior antes dispersas en los distintos departamentos que componían las fuerzas armadas del país, el 11 de septiembre de 2001 impulsó la creación de un superdepartamento encargado de la seguridad interior del país.

Sin embargo, como señalábamos más arriba, el DSI carece de competencias plenas de naturaleza policial en materia antiterrorista y tampoco dispone de jurisdicción para coordinar los servicios de inteligencia del país. Esto explica que ni el FBI³⁹, ni la CIA hayan pasado a formar parte del nuevo departamento y augura nuevos problemas de coordinación entre agencias a la hora de detectar y prevenir posibles ataques terroristas. No obstante, dicho problema pretende superarse asignando las tareas de coordinación a los dos órganos de seguridad que el Presidente creó en plena crisis tras los atentados del 11 de septiembre. Así, tanto la Oficina como el Consejo de Seguridad Interior continúan bajo control directo del Presidente en el marco institucional de su Oficina Ejecutiva.

Por lo demás, atendiendo a la misión que le atribuye la Ley de Seguridad Interior de 2002, el DSI se organiza en cuatro grandes Divisiones que asumen las competencias de varias agencias y oficinas gubernamentales con alguna jurisdicción en materia de seguridad interior. Las cuatro Divisiones y las agencias u oficinas⁴⁰ que comprende cada una son las siguientes:

- A) Seguridad de Fronteras y Transportes. Tiene como misión controlar los miles de kilómetros de frontera terrestre (con Canadá y Méjico), marítima y las aguas territoriales del país, así como la entrada de los 500 millones de

³⁸ Utilizaremos el término «agencia» de manera genérica para designar distintas organizaciones de la Administración federal. Sobre la compleja cuestión de la clasificación de las agencias administrativas en Estados Unidos puede consultarse la obra de Moreno Molina que aparece en la bibliografía, en particular las páginas 64 y ss.

³⁹ Salvo alguna de sus Oficinas, como veremos más adelante.

⁴⁰ Para una descripción de las funciones de cada una de ellas pueden consultarse los enlaces que aparecen en la página <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=13>, aunque no todos ellos están disponibles.

personas que cruzan dichas fronteras cada año, 330 de los cuales son extranjeros. Junto con esta función de vigilancia, le corresponde hacer cumplir las leyes de inmigración, deteniendo la inmigración ilegal y llevando a cabo las investigaciones necesarias en esta materia. Aunque la prioridad de la División es la prevención de entrada de terroristas (personas y artefactos), dicha función debe realizarse asegurando el normal desenvolvimiento del tráfico y el comercio en los distintos puertos y puestos fronterizos de entrada en el país, por lo que también le corresponde la vigilancia en el cumplimiento de sus leyes de comercio. Junto con esta función, la División de Seguridad de Fronteras y Transportes es competente en materia de seguridad en los aeropuertos a través de sus servicios de inspección, inteligencia, regulación y cumplimiento de las leyes de transportes.

- B) Preparación y Respuesta para Emergencias. Esta División del DSI tiene como misión principal coordinar los esfuerzos de todas aquellas partes implicadas en caso de un desastre natural o provocado por un ataque terrorista. En este sentido, le corresponde elaborar un programa integral de gestión de riesgos que comprenda todas las medidas necesarias para la prevención, respuesta y, en su caso, recuperación. Asimismo, es competente para la gestión de crisis en situaciones declaradas catastróficas siendo uno de sus cometidos en este campo la preparación de los planes de actuación y el entrenamiento del personal encargado de los primeros auxilios a hipotéticas víctimas.
- C) Ciencia y Tecnología. Originalmente denominada «Contramedidas Químicas, Biológicas, Radiológicas y Nucleares», esta División se encarga de todas las tareas de investigación y desarrollo relacionadas con la seguridad interior. En este sentido le corresponde organizar los recursos científicos y tecnológicos del país con el objetivo de prevenir y en su caso mitigar los efectos de un atentado terrorista. Para alcanzar este objetivo, la División de Ciencia y Tecnología es responsable de patrocinar todos aquellos programas de investigación destinados a la creación de sistemas complejos que anticipen los efectos de ataques terroristas con armas convencionales y no convencionales y que elaboren las medidas necesarias para contrarrestarlos en caso de que aquellos ocurran.
- D) Análisis de Información y Protección de Infraestructuras. Las distintas Oficinas que forma parte de esta División tienen dos objetivos principales. En primer lugar, actuar como una agencia de inteligencia, recopilando y procesando toda aquella información relacionada con la seguridad interior al objeto de elaborar un mapa de posibles amenazas y puntos débiles del país que haga posible, en su caso, la puesta en marcha de los correspondientes

planes de emergencia. En segundo lugar, la División tiene como misión la protección de todas las infraestructuras del país (incluidas las telecomunicaciones y por supuesto Internet) que potencialmente puedan ser objetivo de un ataque terrorista, coordinando en este punto los planes de la Administración federal con todos aquellos que pongan en marcha los gobiernos estatales y locales, así como la empresa privada.

La pregunta que surge inmediatamente tras esta breve exposición sobre la creación, misión y estructura del DSI es de fácil formulación y difícil respuesta: ¿ha resuelto la creación de este Departamento los problemas de coordinación entre las distintas agencias de seguridad? No lo sabemos. A día de hoy, el Departamento de Seguridad Interior esta en plena fase de reorganización impulsada por el nuevo Secretario del Departamento, Michael Chertoff. Sobre esta cuestión, cabe realizar un par de comentarios.

En primer lugar, puede plantearse la duda de si realmente sólo 22 agencias de la Administración federal, de entre las aproximadamente 500 que aparecen en el *Code of Federal Regulations*⁴¹, tienen alguna competencia en materia de seguridad interior. Ya que ésta ha sido definida, entre otras cosas, como «un esfuerzo coordinado nacional para prevenir ataques terroristas dentro de los Estados Unidos y reducir la vulnerabilidad de América frente al terrorismo»⁴², es lícito preguntarse si algunas agencias federales que no forman parte del DSI, como el Servicio de Inteligencia del Departamento de Defensa, la CIA o el FBI, deberían permanecer fuera de la competencia del nuevo departamento.

En segundo lugar, cabe preguntarse si la nueva estructura federal ha resuelto efectivamente el problema de la dispersión de agencias involucradas en materia de seguridad interior, es decir, si la creación del superdepartamento soluciona, por sí misma, los problemas de coordinación. En este sentido y al menos a primera vista, la creación del DSI no ha resuelto dos de los problemas fundamentales con los que se enfrenta la lucha antiterrorista. Los servicios de información e inteligencia siguen dispersos en varias agencias federales pertenecientes (*Office of Investigation* y *Office of Intelligence* dentro del ICE) o no (CIA, FBI) al Departamento de Seguridad Interior. Por su parte, las fuerzas de seguridad del país siguen siendo un conjunto de cuerpos de naturaleza policial que también dependen de diferentes organizaciones, sin que exista un mando único que pueda implantar una estrategia común. Por ejemplo, tienen competencia sobre la seguridad de las fronteras del país, la policía de fronteras (*Border Patrol*), la policía de aeropuertos (*Federal Air Marshal Service*), la policía que protege las instalaciones federales (*Federal Protective Service*) y los diver-

⁴¹ El «*Code of Federal Regulations*» es un código que reúne el conjunto de legislación publicada por los departamentos y agencias del Gobierno Federal.

⁴² *The National Strategy for Homeland Security*, pg. 2.

esos cuerpos de naturaleza militar que cumplen funciones de vigilancia y comparten la responsabilidad de controlar la entrada y salida de personas y mercancías en el país, así como la de hacer cumplir las leyes de inmigración y comercio. Y todo esto sin mencionar siquiera al Servicio Secreto, a las policías estatales o a la Guardia Nacional.

Algunos observadores han comparado los atentados del 11 de septiembre con el ataque japonés a *Pearl Harbour*. Si éste último puso de manifiesto la necesidad de crear un solo Estado Mayor que coordinara las acciones del gobierno federal en materia de seguridad exterior, el ataque contra las Torres Gemelas y el Pentágono habría logrado un efecto similar respecto a la seguridad interior. Lo que ocurre es que el antiguo enemigo exterior era uno y visible, igual que lo era la naturaleza de las armas que potencialmente pudieran emplearse contra los Estados Unidos. La tarea de coordinar esfuerzos para la lucha contra el terrorismo internacional, de fronteras difusas y límites borrosos, promete ser mucho más compleja.

REFERENCIAS

- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1968): *Los estudios sobre Administración en la España del siglo XVIII*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- CUSHMAN, D. (1954): *The United States Political System and How it Works*, The New American Library, Nueva York.
- DE POSADA HERRERA, J. (1988): *Lecciones de Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- NIETO, A. (1986): *Estudios Históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- MORENO MOLINA, A. (1995): *La Administración por Agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*, Universidad Carlos III/BOE, Madrid.
- PALOMARES LERMA, G. (1999): *Política y Gobierno en los Estados Unidos (1945-1999)*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J. (1994): *Historia de las Instituciones Político-Administrativas Contemporáneas (1808-1975)*, Dykinson, Madrid.