

SOLEDAD SEGOVIANO

La instrumenta- lización política de la inteligencia en EEUU

Después de tres años de investigaciones y debates, el pasado 17 de diciembre de 2004, el presidente estadounidense, George W. Bush, sancionaba la denominada Ley para la Reforma de la Inteligencia y Prevención del Terrorismo (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act, IRTPA). La entrada en vigor de esta nueva ley supondrá la puesta en marcha de la más ambiciosa reforma de la comunidad de inteligencia emprendida por un Gobierno estadounidense desde que en 1947 se creara la Agencia Central de Inteligencia (CIA), concebida como primera línea de vanguardia para combatir el desafío del expansionismo soviético. Sin embargo, no se espera ningún cambio en lo que ha sido la constante desde la Guerra Fría: la instrumentalización política prevalecerá sobre la profesionalización de la función de inteligencia.

Si bien se debe reconocer la trascendencia de esta nueva ley —en la medida que reforma la estructura de seguridad e inteligencia heredada de la Guerra Fría para enfrentar las nuevas amenazas del siglo XXI—, esta iniciativa no supone una novedad desde el punto de vista organizativo. Las propuestas de reorganización de la comunidad de inteligencia estadounidense por parte de distintos comités y comisiones —tanto del Ejecutivo como del Legislativo—, con el fin de mejorar su eficacia de acuerdo con las políticas de seguridad diseñadas por los sucesivos Gobiernos, han sido una constante a lo largo de los períodos de la guerra fría y posguerra fría. Y es que, tal como fue concebida en la *National Security Act 1947*, la función de inteligencia constituye un instrumento más al servicio de la política oficial del Gobierno de EEUU.¹

¹ Para más información sobre la *National Security Act 1947*, ver *Compilation Intelligence Laws*, en: http://cia.gov/csi/books/cia_origin/Origin_and_Evolution.pdf y www.columbia.edu/cu/lweb/indiv/lehman/guides/intell.html.

Soledad Segoviano es profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid

El 27 de Julio de 1947, el presidente Truman firmaba la Ley de Seguridad Nacional, sancionando así la creación de un nuevo marco de política exterior y de seguridad nacional centralizado para afrontar los desafíos de la posguerra y liderar la defensa del mundo libre. Dicha ley contemplaba la creación de nuevas estructuras como el Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council, NSC) —órgano ejecutivo de formulación política y cooperación interdepartamental—, el Departamento de Defensa (Department of Defense, DoD) —en el que estarían unificadas las Fuerzas Armadas (Tierra, Mar y Aire)— y, por último, la Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency, CIA). La CIA se encargaría, entre otras funciones, de coordinar las numerosas misiones de las distintas agencias gubernamentales involucradas en la función de inteligencia, bajo la responsabilidad del director de la agencia (DCIA) que, a la vez, desempeñaría sus funciones como director central de inteligencia (DCI).²

La ley asignó a la CIA cinco funciones específicas de inteligencia destinadas a cubrir las necesidades de recopilación, evaluación y coordinación de la información, de acuerdo con las pautas y objetivos políticos establecidos por el presidente a través del NSC. Concretamente, la sección 102 (d) de la normativa detallaba de forma específica las funciones atribuidas a la CIA: aconsejar al NSC sobre actividades de inteligencia relacionadas con la seguridad nacional; realizar recomendaciones al NSC para mejorar la coordinación de tales actividades; evaluar y divulgar la información de inteligencia entre los responsables del Gobierno y centralizar las actividades de agencias y departamentos de inteligencia integrantes del aparato de seguridad nacional.

Sin embargo, entre las actividades detalladas por la normativa se encontraba una última: realizar “todas aquellas funciones” y tareas de inteligencia en beneficio de la seguridad nacional y de acuerdo con la dirección del NSC. Mientras el estatuto fundacional resultaba explícito en cuanto a las funciones de recopilación, análisis y divulgación de la información de espionaje, la ambigüedad manifiesta en la cláusula referida a “otras funciones y tareas” proporcionaría al NSC la cobertura legal inicial para lanzar a la agencia en la práctica activa de un intervencionismo clandestino a través de la acción encubierta.

² Todas estas agencias y departamentos que constituyen la denominada comunidad de inteligencia actúan bajo el control del Ejecutivo y tienen una función estrictamente operativa. La misión fundamental de estas agencias consiste en proporcionar información de inteligencia al National Command Authority, autoridad en la que se incluye al presidente, el gabinete, la Junta de Jefes de Estado Mayor (Joint Chiefs of Staff, JCS) y el Congreso, este último a través de los Comités Permanentes de Inteligencia. Para consultar la estructura de la comunidad de inteligencia ver: Loch Johnson, *America's Secret Power: The CIA in a Democratic Society*, Oxford University Press, Nueva York & Oxford, 1989, pp. 49-55. Página web de la CIA: www.ocdi.gov. Otras obras interesantes relacionadas con la función de inteligencia en el proceso de política exterior son las siguientes: Frank J Donner, *The Age of Surveillance: The Aims and Methods of America's Political Intelligence System*, Vintage Books, Nueva York, 1981; Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser*, Simon & Schuster, Nueva York, 1983; Stephen Cimbala (ed.), *Intelligence and Intelligence Policy in a Democratic Society*, Dobbs Ferry, Nueva York, 1987; William Wilson, *Dictionary of United States Intelligence Services*, MacFarland, Jefferson, 1996; Gregory Treverton, *Reshaping national intelligence in the age of information*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, 2001.

La instrumentalización clandestina de la CIA

Ya en 1948, las operaciones clandestinas comenzaron a ocupar una posición privilegiada entre las prioridades de la Administración Truman y, por extensión, de la Dirección de Operaciones de la CIA. El clima anti-comunista de la posguerra unido al espíritu bélico del personal que comenzaba a poblar la agencia (antiguos veteranos de la desmantelada Office of Strategic Services (OSS) de la II Guerra Mundial), son factores para comprender el imparable ascenso de las operaciones de acción encubierta, en detrimento de otras misiones de inteligencia como el análisis o el contraespionaje.

Poco a poco se fue instalando en la CIA un culto por el secreto, una mentalidad clandestina que permitía a los profesionales de inteligencia separar, sin demasiados conflictos morales, las más elementales reglas de buena conducta, moralidad personal y juego limpio de las acciones más viles que exigían el uso de la fuerza, la manipulación o incluso la tortura.³ La mentalidad clandestina comenzó a regir la conducta no sólo de los profesionales, sino también de los políticos, que se guiaban por el más firme pragmatismo creyendo que, frente a posibles amenazas a la seguridad nacional, no cabían argumentos legales, cuestionamientos éticos o normas aceptables de conducta social. La convicción de Henry Kissinger, consejero de Seguridad Nacional y secretario de Estado durante la Administración Nixon, resulta esclarecedora: “La seguridad es el valor social primario y, por tanto, la primera función del Gobierno estadounidense consiste en salvaguardar sus intereses de seguridad en un ámbito internacional hostil”.⁴

A pesar de la contundencia de esta afirmación, la mayoría de profesionales, funcionarios y políticos prefieren utilizar eufemismos como “actividades especiales” para referirse a las operaciones clandestinas. Éstas también son definidas como “tercera opción”, aquélla que se sitúa entre la diplomacia y la guerra, u “opción silenciosa”, en la falsa creencia de que este tipo de acciones son más discretas y menos comprometedoras para el Gobierno estadounidense que otros instrumentos de política exterior. Sin embargo, el fiasco de Bahía de Cochinos, la intervención en Laos y Vietnam, o las operaciones de la Contra nicaragüense han demostrado que estas operaciones secretas pueden llegar a transformarse en sonados escándalos internacionales que comprometen seriamente el prestigio internacional de EEUU, dejando en evidencia su doble moral política.⁵

Ya en 1948, las operaciones clandestinas comenzaron a ocupar una posición privilegiada entre las prioridades de la Administración Truman y de la CIA

³ Victor Marchetti y John Marks, *The CIA: The Cult of Intelligence* (2ªed.), Dell Publishing, Nueva York, 1980, p. 5.

⁴ Comparecencia del secretario de Estado Henry Kissinger ante el Subcomité de Asuntos Africanos del Comité de Relaciones Internacionales del Senado, citado en: Richard Stebbins y Elaine Adams, *American Foreign Relations 1975: A Documentary Record*, New York University Press, Nueva York, 1977, pp. 605-07 y 617-18.

⁵ Algunas obras de referencia que analizan la doble moral política en la práctica de la acción encubierta son: *The Pentagon Papers*, Quadrangle Books, Nueva York y Chicago, 1971; US Senate, “Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence, 94th Cong., 2nd sess.”, *Foreign and Military Intelligence. Book I.*, G.P.O, Washington D.C., 1976; Peter Wyden, *Bay of Pigs: The Untold Story*, Simon & Schuster, Nueva York, 1979 y Roy Gutman, *Banana Diplomacy: The Making of American Foreign Policy in Nicaragua 1981-1987*, Simon & Schuster, Nueva York, 1988.

Todas las definiciones posibles conducen a un conjunto de proposiciones básicas que, según el analista John Oseth, deben ser estudiadas con atención para entender el alcance e instrumentalización de la acción clandestina.⁶ En primer lugar, estas operaciones tienen el propósito, al menos en teoría, de apoyar los objetivos de política exterior de EEUU. Las operaciones de inteligencia, y en particular la acción clandestina, son instrumentos al servicio del Gobierno, activados cuando los imperativos de seguridad así lo requieren. En segundo lugar, la función de acción encubierta ha permanecido constante desde la creación de la CIA: influir en los acontecimientos internacionales de tal forma que no resultara evidente la participación del Ejecutivo estadounidense, garantizando así a los responsables políticos la negación plausible.

En tercer lugar, estas operaciones son, por definición, actividades oficiales del Gobierno de EEUU, a pesar de que puedan ser ejecutadas eliminando todos los indicios que puedan poner en evidencia la participación gubernamental. Según Oseth, son operaciones que muestran el comportamiento del Gobierno estadounidense en materia de política exterior, al igual que lo hacen las negociaciones sobre acuerdos comerciales o el envío de tropas al extranjero. Las misiones de inteligencia y, de forma especial, las operaciones clandestinas, constituyen un reflejo de los fines y objetivos que definen a EEUU como nación.

Las operaciones secretas y la política exterior de EEUU

William Colby, ex director de la CIA, ya esgrimía este argumento en su comparecencia ante el Comité del Senado en 1975: “De lo que estamos hablando aquí es de política y no de acción encubierta”.⁷ Colby está en lo cierto. Todas las líneas de argumentación sobre la denominada “tercera opción” desembocan en postulados políticos como la Doctrina de Contención, la Teoría del Dominó, la Doctrina de Contrainsurgencia, el Conflicto de Baja Intensidad o la Doctrina de Guerra Preventiva y la Guerra contra el Terror. Al igual que otros postulados políticos que han marcado la estrategia estadounidense en los años de la guerra y posguerra frías.

Los 58 años de vida de la CIA aportan innumerables ejemplos que dan fe de la instrumentalización política a la que se ha visto sometida la Agencia a lo largo de este extenso y convulso período. En este sentido, cabe destacar la práctica de la acción política clandestina en Europa Occidental durante la Administración Truman, entre 1948 y 1952, para contener el avance del expansionismo soviético —como la intervención de la CIA en el proceso electoral italiano para impedir el triunfo de la coalición de izquierdas del Frente Popular Democrático en 1948—. Más tarde, en un contexto de descolonización y empate termonuclear entre las dos superpotencias, la confrontación bipolar se trasladó al escenario del Tercer Mundo, donde la opción paramilitar de la acción clandestina se convirtió en una constante para

⁶ John Oseth, *Regulating US Intelligence Operations: A Study in Definition of the National Interests*, University Press of Kentucky, Lexington, 1985, p. 26.

⁷ Citado en Johnson, *America's Secret Power*, op. cit., p. 68.

enfrentarse a los movimientos insurgentes que, de acuerdo con la concepción estadounidense, se hallaban inspirados y promovidos por Moscú.

Otros ejemplos son: la intervención en Filipinas en apoyo de Ramón Magsaysay y las Fuerzas Armadas filipinas, que fueron entrenadas en técnicas de guerra antisubversiva contra la guerrilla HUK; la operación clandestina desarrollada en Irán, en 1953, para derribar del poder al primer ministro iraní Mossadegh, después de que éste ordenara la nacionalización de la compañía de petróleo británica AIOC; el plan operativo puesto en marcha por la Administración Eisenhower contra el Gobierno de Guatemala liderado por Jacobo Arbenz, para detener las políticas de nacionalización que habían perjudicado los intereses de la United Fruit Company; el dispositivo paramilitar ordenado contra el presidente indonesio Sukarno; los sucesivos planes para acabar con el régimen revolucionario de Fidel Castro, entre los que destacan la “Operación Pluto”, el fallido plan de invasión de Cuba en 1961, o la “Operación Mangosta”, puesta en marcha por la Administración Kennedy, y que culminaría con la denominada crisis de los misiles de 1962.

La intervención en Laos, concebida como la operación paramilitar más importante de la posguerra y modelo de la política de contrainsurgencia, es otro caso relevante de la acción de la CIA. Esta operación fue emprendida por John F. Kennedy en el contexto prebélico de la intervención en Vietnam y continuada posteriormente por los Gobiernos de Johnson y Nixon. Otros ejemplos: la implicación de la agencia en el golpe de Estado contra Salvador Allende en 1973; y la intervención en Nicaragua para derribar al Gobierno sandinista, de acuerdo con la Doctrina del Conflicto de Baja Intensidad, que contemplaba la colaboración conjunta de la CIA y las fuerzas especiales del Pentágono en operaciones de acción encubierta en Centroamérica; o la guerra clandestina desatada en Afganistán contra los invasores soviéticos y el régimen comunista de Kabul, mediante el apoyo a los rebeldes *muyahidín* afganos en estrecha colaboración con los servicios secretos paquistaníes (ISI).⁸

Ya en el período de post-guerra fría y en un contexto internacional dominado por la amenaza de las redes transnacionales del terror, es importante destacar la política de acción encubierta emprendida por la Administración Clinton para combatir el creciente desafío de la red de Al Qaeda. La opción clandestina de Bill Clinton quedaría articulada en torno a las denominadas directivas presidenciales 39 y

⁸ Entre el gran número de publicaciones dedicadas al estudio de la intervención clandestina de la CIA durante los años de confrontación bipolar, destacan especialmente: Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge University Press, 2003; Michael Klare, *La guerra sin fin*, Editorial Noguera, Barcelona, 1972; Jonathan Kwitny, *Endless Enemies*, Penguin Books, Nueva York, 1984; Jonathan Marshall, Peter Dale Scott y Jane Hunter, *The Iran-Contra Connection: Secret Teams and Covert Operations in the Reagan Era*, South End Press, Boston, 1987; Alfred McCoy, *The Politics of Heroin: CIA Complicity in Global Drug Trade*, Lawrence Hills Books, Nueva York, 1991; John Prados, *President's Secret Wars: The CIA and the Pentagon Operations from World War II to the Persian Gulf*, I.R. Dee, Chicago, 1996; John Stockwell, *In Search of Enemies: A CIA Story*, Norton, Nueva York, 1978; Gregory Treverton, *Covert Action: The CIA and the Limits of American Intervention in the Post-war World*, IB Tauris, Londres, 1998 y Bob Woodward, *Las Guerras Secretas de la CIA*, Grijalbo, México D.F., 1988.

62 (*Renditions and Disruption*) contempladas como planes de acción extraterritorial que autorizaban a la CIA a intervenir en la escena internacional con el fin de capturar terroristas y sospechosos de actos de terrorismo, así como desactivar planes de ataque terroristas contra intereses de EEUU en el mundo.⁹

Asimismo, el Centro Antiterrorista y la Unidad Bin Laden, ambos ubicados en la CIA, tendrían la misión de desarrollar planes de acción encubierta en Afganistán con el objetivo de acabar con la amenaza de Bin Laden y reforzar la alternativa de la Alianza del Norte frente al régimen de los talibán. A pesar de los constantes esfuerzos de la agencia, todas las iniciativas se vieron frustradas ante la falta de fuentes de información fiables que guiasen la actuación de los agentes desplegados en la zona. Esta limitación operativa sobre el terreno impidió a la Administración Clinton responder de forma eficaz a las constantes provocaciones de Al Qaeda, como los atentados contra las Embajadas de EEUU en Kenia y Tanzania, en agosto de 1998, y el atentado contra el destructor de la Armada estadounidense USS Cole, en octubre de 2000.

Las estimaciones de inteligencia sobre Irak

El ejemplo más próximo, a la vez que evidente, de lo que supone la instrumentalización política de la CIA —esta vez en el cumplimiento de su función de análisis y asesoramiento—, viene representado por el informe *National Intelligence Estimate* (NIE) de 2002.¹⁰ Este texto fue elaborado en el mes de septiembre ante las presiones de la Administración Bush, que estaba inmersa en su estrategia de “guerra contra el terror”. El documento, realizado con toda celeridad por los analistas de la agencia, debía justificar la amenaza que suponía el programa de armas de destrucción masiva de Irak, a la vez que sus supuestos vínculos con la red terrorista de Al Qaeda. Dos años después de la invasión de Irak, se puede concluir que los informes de la CIA se basaron en exageraciones y estimaciones erróneas. Tras la desarticulación del régimen, ni se han encontrado las armas ni se han demostrado

⁹ La política de acción encubierta emprendida por la Administración Clinton para combatir la amenaza de *Al Qaeda* se analiza en el *Informe Final* de la Comisión 11-S, creada a finales de 2002. Con la publicación de este informe, la comisión concluyó su trabajo, en julio de 2004. *Final Report of the National Commission on Terrorists attacks Upon the United States*, Official Government Edition. Puede ser consultado en: www.gpoaccess.gov/911/. También: Comisión Nacional de Investigación, *11-S. El Informe: Extracto del Informe Final de los Atentados Terroristas contra EEUU*, Paidós, Barcelona, 2005.

¹⁰ El informe elaborado por la CIA, en septiembre de 2002, *Iraq's Weapons of Mass Destruction*, entregado al Congreso para justificar la amenaza de Irak, puede consultarse en: www.cia.gov/cia/reports/iraq_wmd/Iraq_Oct_2002.htm. Por otra parte, los extractos del informe *Iraq's Continuing Programs for Weapons of Mass Destruction*, dados a conocer en julio de 2003, una vez finalizadas las hostilidades en Irak, se encuentran en: www.fas.org/irp/congress/2003_cr/h072103.html. Una lectura comparativa de ambos informes nos permitirá comprobar la contundencia de las afirmaciones del informe de octubre de 2002, base de la autorización legislativa aprobada por el Congreso, el 11 de octubre de ese año, frente a las ambigüedades de los extractos dados a conocer en el mes de julio de 2003.

los vínculos con Al Qaeda, tal como concluyeron en sus respectivos informes los inspectores nombrados por la CIA, David Kay y Charles Duelfer.¹¹

Pero, ¿por qué los informes de inteligencia fueron tan inexactos y erróneos?; ¿por qué hubo tantos fallos en las estimaciones?; ¿acaso se debió a los errores en las tareas de recopilación de información y análisis o a las presiones políticas realizadas por la Administración Bush y el Congreso?; ¿se pueden emprender iniciativas eficaces para evitar problemas posteriores? Aunque estas y otras preguntas sólo podrán ser contestadas de forma adecuada una vez que todos los documentos sean plenamente desclasificados y analizados con rigor, las aportaciones del informe *WMD in Iraq: Evidence and Implications*, elaborado en enero de 2004 por el Carnegie Endowment for International Peace, permiten extraer una serie de conclusiones importantes.¹²

Por una parte, se pueden distinguir dos períodos claramente diferenciados en el proceso de elaboración de estimaciones de inteligencia de la CIA sobre la valoración de la amenaza que representaba Irak frente a la estrategia del Gobierno de George W. Bush. De acuerdo con el informe realizado por el Carnegie Endowment, el primer período abarcaría desde el año 2001 hasta el verano de 2002; mientras que el segundo período se iniciaría en septiembre de 2002 y se prolongaría hasta la primavera de 2003, coincidiendo con el fin de las hostilidades en Irak.

En cuanto a la primera etapa, aunque los informes de los inspectores de Naciones Unidas y de los analistas de la CIA coincidían en señalar serias dudas sobre la destrucción definitiva de los arsenales químicos y bacteriológicos por parte del régimen de Sadam Husein, la ausencia de un programa nuclear iraquí inspiraba un mayor grado de certeza. Los expertos confiaban en la eficacia de los diferentes procesos de verificación y destrucción de armamento, emprendidos de acuerdo con las resoluciones de Naciones Unidas, que habían logrado limitar la capacidad del régimen para desarrollar armamento nuclear.

Antes del otoño de 2002, las estimaciones de las distintas agencias de espionaje estadounidenses consideraban al régimen iraquí como una amenaza potencial para los intereses de seguridad de EEUU y la comunidad internacional. Sin embargo, en modo alguno llegaron a catalogar esta amenaza como “inminente”, en la medida que, sin un régimen de inspección riguroso, resultaba muy difícil determinar el *status* de estos programas.¹³

¹¹ El denominado Iraq Survey Group fue creado por la CIA a instancias de la Administración Bush con el fin de localizar las armas de destrucción masiva del régimen de Sadam Husein, que habían justificado la invasión estadounidense. David Kay, primer responsable del grupo, dimitió en enero de 2004 afirmando que las armas de destrucción masiva no serían encontradas. Después de un año, su sucesor, Charles Duelfer, hizo público su informe el pasado mes de abril para concluir que no se habían encontrado las armas de destrucción masiva. Las conclusiones de ambos inspectores pueden ser consultadas en: <http://edition.cnn.com/2003/ALLPOLITICS/10/02/kay.report/> y www.pbs.org/newshour/bb/middle_east/jan-june05/duelfer_4-27.html.

¹² La copia electrónica del informe puede ser consultado en: www.ceip.org/intel

¹³ Consultar *Intelligence on Iraq, Carnegie Analysis*, en: www.ceip.org/files/projects/npp/resources/iraqintell/home.htm. En esta dirección también se pueden consultar los informes de UNMOVIC, IAEA y UNSCOM.

Tras la guerra, ante la ausencia de pruebas, el Gobierno de George W. Bush no dudó en depositar toda la responsabilidad en la comunidad de inteligencia

La configuración del escenario prebélico

Sin embargo, el debate político que se inició a mediados de 2002 no era sobre armas de destrucción masiva, sino sobre guerra. Se trataba de averiguar si las capacidades del régimen iraquí y su falta de colaboración para facilitar las inspecciones, de acuerdo con las resoluciones de Naciones Unidas, suponían tal grado de amenaza como para justificar la invasión militar de Irak y su posterior ocupación a principios de 2003.

En este contexto, a partir del mes de septiembre de 2002, responsables de la Administración Bush comenzaron a lanzar un discurso más beligerante y alarmista, donde las ambigüedades sobre la amenaza que suponía Irak se convirtieron en certezas. Este discurso político impulsado desde el Ejecutivo fue recogido y amplificado por el Congreso y los medios de comunicación, lo que contribuyó de forma decisiva a configurar el escenario prebélico de finales de 2002, que sería completado con el imparable despliegue militar de EEUU en zona de conflicto y la ofensiva diplomática desarrollada en Naciones Unidas.

La singular aportación de la comunidad de inteligencia a este clima de guerra fue el ya mencionado NIE 2002, elaborado con toda rapidez y enviado al Congreso el 1 de octubre, diez días antes de la votación legislativa autorizando el uso de la fuerza para obligar a Irak a cumplir con las resoluciones de Naciones Unidas. En octubre, el entonces director de la CIA, George Tenet, decidió dar a conocer una versión desclasificada del informe conocida como *Iraq's Weapons of Mass Destruction Programs*, en el que, a pesar de que se admiten los desacuerdos de algunos analistas, se llega a afirmar con absoluta rotundidad que "Bagdad ha iniciado la producción de agentes de guerra química, probablemente, incluyendo gas mostaza, sarín, ciclosarín y VX".¹⁴

Las diferencias entre los informes de inteligencia sobre la amenaza de Irak anteriores a 2002 y el NIE 2002 sugieren, aunque no prueban, las presiones de la Administración Bush sobre la comunidad de inteligencia. A pesar de que la instrumentalización política de la agencia resulta una práctica habitual — fundamentalmente a través de la función de acción encubierta—, en el caso de Irak, las presiones parecen haber sido especialmente intensas. Esto lo demuestran las continuas visitas del vicepresidente Dick Cheney a la central de la CIA o la extrema rapidez con la que se elaboró el informe de inteligencia que serviría de fundamento para justificar la invasión. Simplemente, resulta difícil creer que la comunidad de inteligencia y especialmente la CIA no se sintiese presionada para elaborar el informe más amenazador y alarmista sobre los programas de destrucción masiva de Sadam Husein.

Tras la guerra, y ante la bochornosa ausencia de pruebas que habían fundamentado el *casus belli*, el Gobierno de George W. Bush no dudó en depositar toda la responsabilidad en la comunidad de inteligencia, cuyas estimaciones erróneas y alarmistas habían condicionado de forma decisiva el proceso de decisión política que desencadenaría la invasión de Irak. Sin embargo, tal como opina Robin Cook,

¹⁴ *Iraq's Weapons of Mass Destruction Programs*, *op cit.*, en: www.cia.gov/cia/reports/iraq_wmd/Iraq_Oct_2002.htm

ex ministro británico de Asuntos Exteriores, “(...) me temo que nos encontramos en una situación en la que la función de inteligencia no está siendo utilizada como instrumento de información para facilitar la adopción posterior de decisiones políticas, sino como instrumento para diseñar políticas establecidas previamente”.¹⁵

Esta inversión del proceso político también queda reflejada en lo que se podría denominar racionalizaciones *a posteriori*, para justificar el uso de la fuerza en el caso de Irak. Y es que, tras la invasión, la Administración Bush optó por minimizar los razonamientos anteriores a la guerra —excusándose en los errores de inteligencia—, maximizando, en cambio, la justificación posterior que insistía en la importancia de la liberación del pueblo iraquí tras el derrocamiento de la brutal dictadura de Sadam Husein.

La reforma de la CIA

La crisis de credibilidad en la que se vio sumida la comunidad de inteligencia a propósito de Irak precipitó la dimisión de George Tenet de su cargo de DCI, el 3 de junio de 2004. Un mes después, el 22 de julio, la Comisión del 11-S publicaba su *Informe Final*, tras casi dos años de exhaustiva investigación, donde se cuestionaba seriamente la actuación de las agencias de inteligencia a la hora de prevenir los atentados y combatir el desafío del terrorismo. La dimisión de Tenet y las críticas y recomendaciones recogidas en el informe de la Comisión del 11-S actuaron como elementos catalizadores de un proceso de revisión y transformación de la comunidad de inteligencia, impulsado por la Administración Bush y el Congreso, con el fin de afrontar de forma adecuada los desafíos del siglo XXI.

El proceso culminaría en diciembre de 2004, con la aprobación de la Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act (IRTPA) 2004, que recoge las principales recomendaciones de reforma realizadas por la Comisión del 11-S.¹⁶ Entre otros aspectos, la ley contempla la creación de la figura del director nacional de inteligencia (National Intelligence Director, NID), que, separado de la estructura de la CIA, se encargará de dirigir y administrar las actividades de la comunidad de agencias, a la vez que ejercer de consejero presidencial para las cuestiones relacionadas con la función de inteligencia. El NID, cargo que desempeñará John Negroponte —antiguo Embajador de EEUU en Honduras—, también tendrá autoridad para controlar el presupuesto de inteligencia, responsabilizándose del reparto de 40.000 millones de dólares anuales que reciben las 15 agencias que integran la comunidad. El 80% de esa cantidad recaía hasta ahora en las agencias de inteligencia del Pentágono.¹⁷

¹⁵ Declaraciones recogidas en:
<http://ceip.org/files/nonprolif/templates/article.asp?NewsID5911>

¹⁶ Ver en: www.fas.org/irp/crs/RL32722.pdf

¹⁷ Javier Del Pino, “EEUU centraliza su red de espionaje para prevenir fallos como los del 11-S”, *El País*, 9 de diciembre de 2004, p. 2.

La IRTPA también contempla el establecimiento del National Counterterrorism Center (NCTC), con la misión de analizar e interpretar información de espionaje relacionada con el terrorismo, a la vez que desarrollar la planificación estratégica de actividades contraterroristas. Asimismo, también se establece la creación del National Counterproliferation Center (NCC), para contrarrestar la amenaza que supone la proliferación internacional de armamentos.

Por otra parte, la Ley exige el establecimiento de una Dirección de Inteligencia dentro del Federal Bureau of Investigation (FBI), con el fin de crear una unidad altamente especializada en espionaje, que deberá estar integrada por cualificados agentes, analistas, lingüistas y especialistas en vigilancia electrónica. La ley instruye al Department of Homeland Security (DHS) para que incremente sus esfuerzos en el control de fronteras, especialmente con México y Canadá, mediante el uso de patrullas aéreas no tripuladas, sensores de calor o sistemas de video. La ley prevé un incremento del presupuesto dedicado a investigar las fuentes de financiación de los grupos terroristas y perseguir las operaciones de lavado de dinero. Asimismo, la IRTPA exige la plena colaboración de autoridades federales, estatales, locales, además del sector privado, a la hora de compartir información de inteligencia que pueda ser útil para combatir la amenaza del terrorismo.

Otras disposiciones de la ley prevén la creación de un organismo independiente para supervisar los derechos y libertades civiles; la puesta en marcha de sofisticados programas de seguridad aérea para llevar a cabo un eficaz control de equipajes, evitar el tráfico de explosivos y garantizar la seguridad de los pasajeros; el incremento en el número de agentes de inmigración y guardia fronteriza; además del endurecimiento de las penas por tráfico ilegal de inmigrantes.

Estas medidas tratan de solucionar los problemas de falta de previsión y coordinación que, de acuerdo con los miembros de la comisión, propiciaron los ataques del 11-S. Sin embargo, una vez sancionada la ley, son muchos los interrogantes que se abren de cara al futuro. En este sentido, cabe destacar las objeciones expresadas por funcionarios del Pentágono y algunos miembros del Congreso respecto a la autoridad del NID sobre todas las agencias que integran la comunidad de inteligencia —muchas controladas por el Departamento de Defensa—, y su control del presupuesto en esta materia.¹⁸ Según su interpretación, esta medida pondrá en riesgo la estrecha relación que existe entre las agencias de inteligencia del Pentágono y las fuerzas militares estadounidenses desplegadas en todo el mundo, especialmente, en zonas de conflicto.

También es previsible imaginar las resistencias burocráticas de los funcionarios de la CIA, ahora bajo la autoridad del NID, y sometidos a un proceso de depuración interna con dimisiones y jubilaciones anticipadas. Algo que viene sucediendo desde septiembre de 2004, con la llegada de Porter Goss —ex congresista republicano por Florida y ex presidente del Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes— como nuevo DCIA. Goss fue nombrado por el

¹⁸ Richard A. Jr. Best, "Intelligence Community Reorganization: Potential Effects on DoD Intelligence Agencies", CRS Report for Congress. *Congressional Research Service. The Library of Congress*, 6 de diciembre de 2004. CRS Web.

presidente Bush con la intención de “garantizar la lealtad a la política oficial en lugar de resolver los problemas [de la CIA]”.¹⁹

Por el momento, resulta difícil realizar previsiones sobre el impacto futuro de esta ambiciosa reforma global de la estructura de seguridad e inteligencia de EEUU. Sin embargo, en este *mare magnum* de soluciones y cuestionamientos, presiones y rivalidades, se vislumbra una certeza: la instrumentalización política prevalecerá sobre la profesionalización de la función de inteligencia.

¹⁹ Interpretación de Will Marshall, presidente del Instituto de Política Progresiva (PPI), citado en José Manuel Calvo, “¿Agencia leal o Agencia Central de Inteligencia?”, *El País*, 21 de noviembre de 2004, p. 8.