

CESEDEN

MANDO Y CONTROL EN POLITICA EXTERIOR:
ACTIVIDADES DE COBERTURA DE LA CIA

- Por Emanuel ADLER.
- De la Revista "Orbis". Vol. 23/3/79
- Traducido por el Teniente Coronel de Artillería DEM. D. Ramón MOIÑO CARRILLO.



Octubre 1980

BOLETIN DE INFORMACION nº 139-IX

Se que corro un riesgo al tratar el tema de, Mando y Control de las operaciones de cobertura de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), ya que éstas operaciones son muy delicadas y la mayor parte de la información que podría utilizar para apoyar (o refutar) mis argumentos no es accesible al lector. Sin embargo considero que vale la pena el riesgo, principalmente debido a la gran cantidad de material de primera mano (conversaciones, informes, decisiones...) procedentes de investigaciones del Congreso en los últimos cuatro años. Se ha escrito gran cantidad de literatura acerca de las operaciones de la CIA y tienen así mismo gran utilidad.

Este artículo no trata de la controversia de las operaciones de la CIA, es decir sobre si éstas son de interés nacional o no, sino del Mando y Control de dichas operaciones.

El Mando y Control es un proceso dinámico que ha variado algo en cada Administración, pues no solo cambian los individuos, sino también las instituciones y los procedimientos.

Este análisis se basará principalmente en el proceso de Mando y Control de antes de 1974, cuando el Congreso obligó al Presidente a responsabilizarse de las operaciones de la CIA, y antes de que Ford y Carter reorganizaran el sistema del Mando y Control en 1976 y 1978 respectivamente. Muchas conclusiones de relieve durante el período 1947-1974 son hoy todavía válidas.

Debemos, sin embargo, mencionar un nuevo elemento en el proceso. El Congreso, que desde 1947 por el Acta de Seguridad Nacio-

nal solo jugaba un papel superficial en el proceso del Mando y Control de las operaciones de la CIA, juega ahora un papel activo a través de ocho comités, de los cuales los dos más importantes son los Comités de Inteligencia del Congreso y del Senado. Pero no es el número de Comités o de sus presidentes los que han marcado la diferencia, sino el modo de actuar del Congreso en el período posterior al Watergate, y la actitud del pueblo norteamericano en general, que ha cambiado el concepto de Washington hacia las operaciones de la CIA.

El 9 de febrero de 1978, el Senado pasó una Cuenta que de aprobarse proporcionaría por primera vez un estatuto que cubriría todas las actividades de inteligencia terminando con el monopolio del ejecutivo sobre el Mando y Control de las operaciones de la CIA (un monopolio que en efecto ha disminuído ya).

Este trabajo analizará las características del proceso que contribuye al mando ambiguo y control inadecuado.

Se indicarán algunas consideraciones teóricas y se mostrarán cómo las equivocaciones en las operaciones de cobertura en cuanto al Mando y Control pueden distorsionar el proceso de la política exterior y dañar el interés norteamericano en el exterior. Un repaso a las operaciones de la CIA en Chile en 1970 ilustrará las deficiencias en el proceso del Mando y Control, sacando de ello unas enseñanzas.

Antes de describir el proceso, es necesario definir las operaciones de cobertura. Una operación de cobertura se define en la CIA como "una operación clandestina o actividad destinada a influenciar a gobiernos extranjeros, organizaciones, personas o asuntos en apoyo de la política exterior de los Estados Unidos". Acción de cobertura es una, por la cual, las superpotencias buscan cambiar el ambiente político y el destino de otros países.

EL PROCESO DE MANDO Y CONTROL

La CIA

La CIA es el brazo institucional que lleva a cabo acciones de cobertura, y sus elementos esenciales incluyen el Director Central de Inteligencia (DCI), la Dirección de Operaciones (últimamente la Dirección de Planes) y la Estación de Operaciones.

El DCI es responsable de todas las actividades desarrolladas por la Dirección de Operaciones, es el último árbitro de la seguridad de información vital, procedimientos y evaluaciones que se envían al Consejo de Seguridad Nacional (NSC) en la Casa Blanca. Debido a que es el Consejero del Presidente y del NSC, y que es el Director de la CIA, al DCI se le llama "el hombre con dos sombreros".

La Dirección de Operaciones tiene a su cargo las operaciones clandestinas de la CIA. Dispone de unos 6.000 agentes, un tercio de los cuales, están actualmente empeñados en acciones de cobertura, dirigidos por el Segundo Jefe de Operaciones (DDO), que manda seis áreas y un grupo especial. (Las áreas son: el bloque soviético, el Hemisferio Occidental, el Lejano Este, el Cercano Este y Africa. El Grupo especial es paramilitar, conocido como Departamento de Operaciones Especiales).

La Dirección de Operaciones tiene tres Secciones: Inteligencia Exterior (Espionaje), Contraespionaje y Acciones de Cobertura.

La estación de operaciones de la CIA, normalmente en el interior de una embajada, la dirige el Jefe de la estación y el Segundo Jefe. Bajo su mando están los oficiales de operaciones, agentes y oficiales administrativos que trabajan para la estación. Algunas veces la estación tiene bases en otras ciudades además de la capital.

La Casa Blanca

Los que toman parte fuera de la CIA en el proceso de Mando y Control son el Presidente, el NSC, los Consejeros de Seguridad y la Oficina de Dirección y Presupuestos (OMB): El Presidente es el que toma la última decisión, la mayor parte de las veces en gran secreto. Henry Kissinger cuando fue preguntado en el Senado si el Presidente personal y directamente aprueba todas las operaciones de cobertura contestó: "Puedo decir con certeza, que durante el período de tiempo que yo he estado en Washington y en lo que yo sé, siempre, sí". El Consejo de Seguridad Nacional manda y controla la CIA de acuerdo con el Acta de Seguridad Nacional de 1947 y las Direcciones de Inteligencia del Consejo de Seguridad Nacional, en consecuencia, el NSC se encarga de determinar dónde, cómo y cuando la CIA debe de llevar a cabo actividades de cobertura.

El NSC manda y supervisa las acciones de cobertura mediante un subcomité especial, que desde que se creó la CIA tiene diferentes nombres y composición: el Panel 10/2 en 1948, el Panel 10/5 en 1951, el Comité o Grupo Especial 5412 en la Administración de Eisenhower y Kennedy, el Comité 303 durante Johnson, y el Comité 40 creado en 1970. Los miembros del Comité son oficiales a nivel de Segundos Jefes o Subsecretarios. Por ejemplo los miembros del Comité 40 incluyen al Asesor del Presidente para asuntos de Seguridad Nacional, el Subsecretario de Defensa, el Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, el DCI y el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor. Ocasionalmente asiste a reuniones el Secretario de Justicia.

La Orden Ejecutiva 11905 dada por el Presidente Ford en 1976 creó el Grupo de Consejo de Operaciones formado por el Asesor del Presidente, el DCI, el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor y los Secretarios de Estado y Defensa. Como observadores se designaron al Secretario de Justicia y al Director de la OMB.

También se creó el Comité de Inteligencia Exterior a nivel de Subsecretarios con la participación del DCI.

El Comité se encargaba de las líneas generales de política relativas a las actividades de Inteligencia, y dentro de ellas a las operaciones de cobertura.

El Presidente Carter sustituyó los dos Comités por el Comité de Revisión Política y el Comité de Coordinación Especial, el primero presidido por el DCI y compuesto por el Vicepresidente, los Secretarios de Estado del Tesoro y Defensa, el Subjefe de Seguridad Nacional, y encargado de revisión y control de las operaciones de inteligencia. El segundo Comité encargado de las operaciones de cobertura está presidido por el Asesor de Seguridad Nacional y son miembros los Secretarios de Estado, Defensa, Justicia, Director de la OMB, el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor y el DCI.

Anteriormente, el Presidente tenía un Consejo de Inteligencia Exterior, grupo independiente nombrado por el Presidente para controlar todas las actividades de inteligencia. El Presidente Ford formó el Comité de Vigilancia de Inteligencia cuyos tres miembros eran nombrados por el Presidente y que podían también formar parte del Consejo de Inteligencia Exterior.

El Presidente Carter mantuvo el primero, pero abolió el último.

La Oficina de Dirección y Presupuestos no tiene gran influencia en el proceso. Su papel es supervisar el presupuesto de la CIA y sus gastos en las acciones de cobertura. Ahora que el Director de la OMB forma parte del Comité de Coordinación Especial, el papel de la Oficina se ha ampliado.

Desarrollo histórico del Mando y Control

El Acta de Seguridad Nacional de 1947 desarrolla el NSC y la CIA; así las principales bases legales en que descansan las acciones de cobertura residen en dicha acta.

En lo referente a las acciones de cobertura se indica que la dirección de la CIA "ejecuta las funciones y deberes relacionados con la inteligencia, que afectan a la seguridad nacional y que también de vez en cuando dirige el Consejo de Seguridad Nacional".

Otra base legal reside en los "poderes inherentes" del Presidente en los asuntos de política exterior como Comandante en Jefe.

Desde 1947 el NSC ha dictado una serie de directivas clasificadas especificando y aumentando las misiones de cobertura de la CIA. La Directiva 4-A del NSC de diciembre de 1947 no estableció los procedimientos formales ni para coordinar ni para aprobar las acciones de cobertura, sino que eran autorizados formalmente por el Presidente. (Las primeras acciones de cobertura llevadas a cabo bajo la primera Directiva fueron los intentos de influir en el resultado de las elecciones nacionales italianas en 1948).

Las Directivas NSC 10/2 y 10/5 en 1951, instituyeron un panel para la revisión de las acciones de cobertura. En este período las Directivas NSC indicaban la consulta con representantes de los Departamentos de Estado y Defensa, pero dichos representantes no podían aprobar y no había un procedimiento formal para aprobar los proyectos.

De 1949 a 1952 el DCI aprobaba las acciones de cobertura de la CIA bajo su propia responsabilidad, y durante el período 1953-1955 el DCI coordinaba las aprobaciones con el Consejo de Estrategia Psi-

cológica o con el Consejo de Coordinación de Operaciones. Por el NSC 5412/1 se formó el Grupo de Coordinación y Planeamiento para aprobar las acciones de cobertura, y la NSC 5412/2 creó el Grupo Especial o el Grupo 5412/2. En 1957 se ordenaba a la CIA que mantuviese informados a los Departamentos de Estado y Defensa de la puesta en marcha de todos los programas de acciones de cobertura. A pesar de todo, de 1955 a marzo de 1963 los procedimientos de Mando y Control continuaron siendo imprecisos, y en efecto el Comité de Inteligencia del Senado señalaba que los procedimientos se basaron en juicios valorados por el DCI.

En 1961 las reuniones del Grupo Nacional se transfirieron a la Casa Blanca bajo la presidencia del Consejero del Presidente para Asuntos de Seguridad Nacional. Después del asunto de la Bahía de Cochinos (Cuba), se centralizaron más los procedimientos de Mando y Control y el Presidente comenzó a informarse con más frecuencia sobre los propósitos de las acciones de cobertura. El Control se dividió entre varios grupos, el Control Especial de Contrainsurgencia y el Grupo Especial en relación con la Operación Mongoose, la campaña anti-Castro.

Durante la Administración Johnson el Grupo Especial cambió de nombre por el Comité 303 y el Mando y Control se hizo más flexible. Muchas operaciones podían aprobarse en la "Comida del Martes" en la que el Presidente se reunía con los Secretarios de Estado y de Defensa, el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, el DCI y el Consejero del Presidente.

En febrero de 1970, se publicó el Memorandum de la Decisión sobre Seguridad Nacional (NSDM 40), creando el Comité 40 para aprobación y control de las acciones de cobertura, y teniendo que revisar anualmente las acciones aprobadas previamente. La NSDM 40 asignó al DCI la responsabilidad de la coordinación y control de las acciones de cobertura y bajo su decisión estaba el someter las propuestas del Comité 40 para su aprobación. El Comité podía aprobar, modificar o rechazar las propuestas, las que requerían una acción continuada normalmente se aprobaban por un período fijo de tiempo, un año o menos, al final del cual se revisaban de nuevo y continuaban o se eliminaban. El DCI podía asimismo volver a enviar al Comité 40 en caso necesario, y el Comité también podía requerir información sobre el estatus de cualquier acción de cobertura.

En 1976, el Presidente Ford aumentó la categoría del Comité 40, llamándole Grupo de Consejo de Operaciones, elevando el nivel de representación oficial y añadiendo entre sus miembros al Secretario de Justicia y al Director de la OMB. Así, Ford aumentó la autoridad y el control, y el Comité de Coordinación Especial del Presidente - Carter mantuvo el mismo nivel de representación. Antes de 1969 no todas las acciones de cobertura fueron aprobadas por el Presidente, pero como admitió Kissinger, todas las principales acciones eran aprobadas por el Presidente.

Funcionamiento del Sistema

El proceso empieza siempre al más alto nivel con una orden tan amplia como "Tenemos que combatir el comunismo". Como veremos, esta amplitud de la orden es una de las principales características del proceso. Una vez hecho esto, el DCI envía la orden a la Dirección de Operaciones que la transmitirá a la estación de la CIA. Los planes para acciones de cobertura generalmente se originan o en las estaciones o en las Divisiones y se aprueban a diversos niveles dentro de la Dirección de Operaciones dependiendo del coste estimado y del riesgo de la Operación. Operaciones poco costosas y de poco riesgo pueden aprobarse al nivel DDO, pero proyectos de gran coste y alto riesgo requieren la aprobación del DCI. Algunas veces, cuando se va a llevar a cabo una operación muy delicada, se ponen en marcha procedimientos operativos establecidos, lo que quiere decir que se emplean los canales específicos a fin de que sea mínimo el círculo de personas que conozcan el secreto, solamente el DCI, el DDO y el agente o agentes a llevarla a cabo.

Cuando a juicio del DCI, la operación es muy delicada y tiene implicaciones políticas directas, el plan se envía al Comité 40 para aprobación. Si es aprobado, se supone que ha sido informado el Presidente y ha dado verbalmente su aprobación. La cadena normal entre el Comité 40 y el Presidente es el Asesor del Presidente. Esta fue la forma desde 1961, cuando el Asesor era el Presidente del Subcomité de Revisión. Cuando se aprobaba la operación, se enviaba para llevarlo a cabo por los propios canales de la CIA. El DCI es el eslabón entre la CIA por un lado y el NSC, su Subcomité, y el Presidente propio. El control se mantiene por el DCI y por el Comité 40, que recibe los informes o los solicitan, y que está obligado anualmente a hacer una nueva valoración. Si la acción no llega al Comité 40 para aprobación, se controla por el DCI, la Dirección de Operaciones y la estación. Muchas veces el Comité 40 no

evalúa las acciones, ya sea por las características de ellas o porque el Presidente actúa directamente con el DCI, planteando el proceso burocrático normal.

Los cambios institucionales realizados por los Presidentes Ford y Carter no han variado de manera sustancial el proceso: Como indicó David Binder "Los cambios son de denominación. Para una acción de cobertura, Stansfield Turner, Director Central de Inteligencia debe obtener la aprobación del Comité de Coordinación Especial del Consejo de Seguridad Nacional. Bajo su antecesor George Bush, se llamó Grupo Consejero de Operaciones y bajo William E. Colby, el antecesor de Bush, se llamó Comité 40. La mecánica es básicamente la misma".

El papel del Congreso

El papel del Congreso en el Mando y Control de las Operaciones de cobertura es pequeño, al menos en los dos últimos años. El Acta de Seguridad Nacional de 1947 marcó el poder constitucional del Congreso, para ordenar la conducción de las actividades de inteligencia exterior de acuerdo con la ley, pero en el acta no se autorizaba expresamente la conducción de las operaciones de cobertura, y el Congreso aparentemente no intentó conseguir esta autoridad. Como consecuencia de ello, el Presidente ha continuado siendo la principal fuente de autoridad para las operaciones de cobertura. Poco después del Acta, las Fuerzas Armadas y los Comités de Créditos del Senado y Congreso asumieron jurisdicción sobre las operaciones de cobertura. En el Senado, se crearon pequeños Subcomités de la CIA dentro de los Comités de las Fuerzas Armadas y de Créditos, pero en realidad, las relaciones entre los Subcomités y la CIA se basan en dos principios; "necesitamos saber" y "queremos conocer". En lo que respecta al principio de "queremos conocer", según la Comisión Rockefeller "el Congreso no ha conocido mucha información". Como dijo el Senador Leverett Saltonstall "Es un asunto de nuestra propia renuncia el buscar información y saber sobre asuntos en que yo personalmente como miembro del Congreso y como ciudadano preferiría no tener". En gran parte las relaciones entre la CIA y los subcomités están determinadas por la relación personal entre el Presidente del Subcomité y el DCI, y a menudo excluyen al resto de los miembros del Subcomité. A los Subcomités no se les informa regularmente de las operaciones, y cuando hay un "briefing" de la CIA no se incluyen en él detalle de métodos y costes.

El primer cambio drástico en el procedimiento ocurrió en 1974 como resultado de la Enmienda Hughes Ryan, prohibiéndose las operaciones de cobertura de la CIA, a menos que el Presidente encontrara que éstas fueran necesarias, para la seguridad nacional, y notificara "en un tiempo prudencial la descripción y el alcance de la operación a los correspondientes Comités del Congreso". Esto quiere decir que el ejecutivo tiene que informar al Congreso sobre las operaciones de cobertura. También se aumentó a seis el número de Comités del Congreso (añadiendo el Comité de Relaciones Exteriores del Senado y el de Asuntos Exteriores del Congreso). En 1978 se crearon otros dos nuevos Comités, el Comité Permanente de Inteligencia del Congreso y el Comité de Selección de Inteligencia del Senado. Una orden del Presidente Carter indicó que estos comités deberían ser informados sobre las operaciones de cobertura, pero esto no constituye una condición previa para llevar a cabo tales operaciones.

El caso de Angola es un buen ejemplo de como la Enmienda Hughes Ryan se puenteó.

Si se aprueba la propuesta del Senado 2525 las operaciones tendrán que ser aprobadas por escrito por el Presidente, algunas de ellas serán suspendidas y habrá de informarse al Congreso con anterioridad a su desarrollo.

Deficiencias Institucionales y de Procedimiento

Aunque se ha mejorado el proceso de mando y control, todavía hay muchas características de procedimiento institucionales que permiten ambigüedades y hacen ineficaz el mando y control.

La CIA

Aunque hay un procedimiento establecido de mando y control dentro de la CIA, no siempre se siguen las normas establecidas, y las excepciones son la regla. Ciertas actividades clandestinas que parecerían debieran ser responsabilidad de uno, se llevan a cabo por otro, a causa de la sensibilidad política, de necesidad de un mayor secreto, de compartimentación burocrática, o simplemente porque siempre se hizo de la otra manera. La compartimentación por excesivos canales para aprobación, realización y control de las acciones complican el mando y control de las mismas.

Otro problema en el proceso es que la acción no siempre permite a los elementos de inteligencia intervenir debido al secreto, lo que impide muchas veces a los encargados de llevar a cabo las acciones servirse de fuentes de información alternativas que pudieran ser cruciales para decidir la adecuada línea de acción. La operación de la Bahía de Cochinas es el ejemplo más notorio (entre otros errores) de la CIA que no supo reunir información procedente de otras fuentes.

La infraestructura de la CIA en todo el mundo es otra de las dificultades. Formada para responder a las directivas anuales que establecen las estaciones prioritarias para las acciones, se decide dentro de la CIA por lo que es difícil tenerla en cuenta desde fuera de la organización. Los proyectos actuales de acciones de cobertura raramente llegan al Comité 40 para aprobación, con lo que el ejecutivo se ve tentado a poner en marcha acciones sólo donde ya existe la infraestructura, un punto de vista corroborado por Kissinger, y la información acerca de las operaciones no llega a ponerse en conocimiento de la Casa Blanca.

El DCI, como hemos visto, es una figura clave. No sólo es el último eslabón de la CIA en la decisión, sino que decide si debe informarse de la operación al más alto nivel para su aprobación. El DCI históricamente es uno de los que más han presionado para llevar a cabo operaciones de cobertura, ya que este cargo se nombra generalmente entre personas con mayor interés en este tipo de operaciones que en evaluación de inteligencia. Los oficiales de carrera que han llegado a Jefes de la CIA (Allen Dulles, Richard Helms y William Colby), llegaron al cargo procedentes de la rama de acciones de cobertura y han dirigido estas acciones antes de llegar a DCI. Esta predisposición puede dar lugar a poner en marcha acciones innecesarias.

El Comité 40 y su imagen

Obviamente, el Comité 40 no puede mandar y controlar acciones que no conoce. Un estudio de la oficina DDO (antes DDP) indicó que desde el primero de enero al primero de diciembre de 1962 sólo el 16 por ciento del total de las operaciones de cobertura, grandes y pequeñas, fueron aprobadas por el Grupo Especial. El Comité de Inteligencia indicó que sólo el 14 por ciento de varios miles de proyectos de acciones de cobertura desde 1961 fueron estudiados por el Comité 40 o sus predecesores. Otra indicación del número de acciones propuestas que llegaron al Comité 40 está plasmada en el Manual de Acciones de Cobertura de la

CIA de 1972. De acuerdo con este Documento sólo un 25 por ciento de las acciones se revisaron por el Comité 40. Todo esto quiere decir que muchas acciones de poca importancia en apoyo de una amplia gama de la política, fueron llevadas a cabo sin el control y la aprobación fuera de la CIA. Algunas de ellas tuvieron un gran impacto en la política; Cuba y Vietnam son posibles ejemplos de ello. Por otra parte, algunas operaciones se han llevado a cabo bajo el mando directo del Presidente sin el conocimiento del Comité 40 (o sus predecesores). Un ejemplo de esto es el esfuerzo de la CIA para promover un golpe de estado en Chile en octubre de 1970.

Aún cuando las propuestas llegan al Comité 40 no está del todo claro que el Comité sea capaz de ejercer el control. Los miembros del Comité 40, con solo un conocimiento general de los problemas de algunos países, tienen que depender de la información y valoración proporcionados por la CIA; los miembros del Comité, de la misma forma que sus predecesores, no tienen ni tiempo ni medios para un detenido estudio de los problemas y de las acciones propuestas. Richard M. Bissell, Jr. últimamente uno de los altos cargos de la CIA, declaró que "un comité interministerial compuesto por miembros con muchos quehaceres, y que se reúnen solo una vez por semana, es de una eficacia limitada. El hecho es que el Informe del Comité de Inteligencia del Senado confirma que la mayor parte de las aprobaciones del Comité 40 se hacen por teléfono.

El Comité 40, al aprobar una operación, lo hace de una forma tan general, que permite a la CIA interpretar la orden como le plazca.

Según el Manual de la CIA para Acciones de Cobertura de 1972. Lo importante en política es que el Comité 40 considere individualmente todos los proyectos principales y críticos proporcionando unas amplias normas de conducta para el resto de las actividades de cobertura. Por otra parte el Comité 40 no lleva a cabo una revisión a menos que le sea recomendado o que haya algún cambio importante en el contexto o en los presupuestos. El Comité de Coordinación Especial del Presidente - Carter convoca sólo una reunión anual para revisión de la conducta de las actividades especiales.

Un oficial de la CIA dijo del Comité 40 "son como un grupo de escolares. Escuchan y abren los ojos. Suelo decir que sacarían 5 mi-

llones de dólares del Comité 40 para una operación de cobertura con más rapidez que de un oficinista de la administración!

La Presidencia y la "acertada negativa"

El propósito inicial y principal de la doctrina de la acertada negativa fue prevenir de que las acciones de cobertura pudieran atribuirse al gobierno estadounidense, pero como afirma el Comité de Inteligencia del Senado "este concepto se ha extendido para enmascarar decisiones presidenciales o de sus asesores". Esta desviación de la doctrina original es lo que ha configurado tan fuertemente el proceso de mando y control.

La acertada negativa permite al Presidente dirigir acciones de cobertura con una "mano invisible". Bissel declaró que "un Jefe de Estado debe, si dispone de un buen servicio, ser capaz de decir que no sabía nada de la operación".

Un problema de acertada negativa es que algunas veces la cobertura presidencial y la acción por consiguiente, pierden la mayor parte de su valor. Se podría argüir que el Comité 40 y sus predecesores fueron interruptores, utilizados por el Presidente para aliviarle de la responsabilidad de las acciones de cobertura, pero a pesar de estos mecanismos "interruptores" algunas veces se descubrió la mano del Presidente en el momento de llevarse a cabo la acción, algunas veces "ex post facto". Un buen ejemplo de lo primero es la Bahía de Cochinos, del segundo es la operación de Chile.

Unido a la "acertada negativa" está el problema que se crea cuando, en un esfuerzo para proteger al Presidente, el DCI decide que no debe llegar a la presidencia toda la información. La acertada negativa permite la utilización de eufemismos y circunloquios que permiten al Presidente y otros altos cargos negar el conocimiento de una operación en caso de que se necesite eliminarla. El Presidente comunicaría sus deseos indirectamente para una operación delicada. Circunloquios y eufemismos crearon ambigüedades en el mando de la CIA en las operaciones de cobertura. El Comité de Inteligencia del Senado sobre investigación de asesinatos en la revisión de cada caso tenía que enfrentarse con estas preguntas. ¿Dio la orden el Presidente? ¿Hubo una acertada negativa en este caso?, o como indican algunos de la administración. ¿Realmente no estaba enterado el Presidente de los asesinatos? El Comité de Inteligen-

cia del Senado no puede llegar a ninguna conclusión ya que la evidencia es muy ambigua y debido a que alguien obviamente mentía.

Basados en los informes de las investigaciones, el Comité encuentra que el sistema ejecutivo de mando y control es inherentemente tan ambiguo que es difícil conocer con certeza a que nivel se autorizan y conocen las actividades de los asesinatos.

Aunque sin intención, la acertada negativa introdujo un elemento de ambigüedad en el proceso de mando y control, dañando claramente el referido proceso: permite a la CIA percibir que tienen luz verde para hacer todo, incluyendo el asesinato, para alcanzar sus objetivos, permite a la CIA encubrir sus acciones a sus superiores o revelarles con suficiente claridad y detalle, y permite al Presidente (suponiendo que hubiera aprobado y ordenado importantes acciones de cobertura) no revelar selo a otros cargos del gobierno. Cualquier teoría, informó el Comité - Church "que como asunto de doctrina coloque a cargos de elección a la altura del proceso de decisión es una invitación al error, una abdicación de responsabilidad y una perversión del gobierno democrático". El Acta de Ayuda Exterior de 1974 requiere que el Presidente tenga conocimiento de las acciones aprobadas por el Comité 40; el Comité Church argumenta que "el concepto de la acertada negativa, al menos en los términos en que se aplica al Presidente está caducado". Me gustaría creerlo, pero - creo que el Presidente puede todavía ordenar la ejecución de ciertas operaciones manteniéndose fuera de responsabilidad, alegando que la CIA actúa sin el correspondiente mando o que algo ha fallado en su control. El hecho de que la CIA tiene la infraestructura para llevar a cabo operaciones de cobertura sin solicitar créditos del Congreso aumenta enormemente estas posibilidades.

En la enmienda Hughes - Ryan se han encontrado, asimismo escapatorias. Por ejemplo, la determinación del Presidente de que una operación es esencial para la seguridad nacional significa que su seguimiento no estará bajo control; además, las actividades dirigidas solamente a obtener la información necesaria a tal fin pueden estar exentas del conocimiento del Congreso, pudiendo éste ser un campo muy extenso.

La Presidencia y el Problema del "cheque en Blanco".

Ligado a la acertada respuesta está el problema del cheque en blanco, que permite que pueda llevarse a cabo una acción específica

bajo la base de una aprobación general a una amplia estrategia, por ejemplo a la de "Impedir que Allende asuma el poder" o "mantenerse apartado del régimen de Castro". Bissell explicó como era el problema del cheque en el caso de asesinatos. Un Presidente quiere desembarazarse de algo. Un énfasis de desembarazarse de una persona por algo significa que se tiene autorización. El cheque en blanco no especifica cuales son las acciones permitidas y cuales no, creando el peligro de que los subordinados puedan realizar acciones que no hubiesen sido aprobadas si se hubiera informado a los políticos. Esto hace que haya un gran abismo entre los objetivos generales políticos y las acciones específicas para alcanzarlos.

Otro aspecto con respecto al Presidente es que es capaz de llevar una dirección personal de actividades clandestinas sin comprometer al mecanismo del NSC, puenteando el proceso normal de mando y control. Las consecuencias de ello son que el mando puede ser aún más ambiguo que normalmente y el control se hace casi imposible. El caso de Chile en que el Presidente Nixon ordenó la caída de Allende a toda costa es un buen ejemplo de ello.

El manejo de la Información y el Ultra-secreto

El mando y control es ultrasecreto, y este secreto se define por el hecho de que es necesario para llevar a efecto la política exterior con eficacia. El secreto tiene también su impacto en la propia CIA, ayudándola a compartimentarse en su organización y creando canales específicos difíciles de controlar. El secreto permite al Presidente y altos cargos actuar libres de servidumbres, de una responsabilidad directa, de exigencias del Congreso y de intromisión burocrática; de esta forma los responsables de la toma de decisiones se ven muy favorecidos para actuar con facilidad en las acciones de cobertura. El secreto permite al Presidente puentear las instituciones creadas para el control de las operaciones. El secreto intrínsecamente ligado a la respuesta acertada y al cheque en blanco, aumenta la ambigüedad del proceso de mando y dificulta el control de las acciones de cobertura.

La forma de llevar la información es también muy importante. Los agentes y oficiales de la CIA a nivel de estación "seleccionan y envían sus informes favoreciendo el programa en que están empeñados", por ello no hay un eficaz control sobre la precisión de la información de una determinada acción de cobertura o sobre la competencia con que se

lleva a cabo dicha acción. Además no se consulta a la Sección de Inteligencia de la CIA, así que no se puede comprobar la información. La CIA es la que proporciona la información para la toma de decisiones, al Comité 40 y al Presidente. Algunas veces el canal de información se reduce a un oficial, el DCI, y lo que éste hace tiene el "efecto de inyectar la operación de inteligencia en una decisión política". Por otra parte las embajadas carecen a veces del conocimiento y potencia necesaria para controlar las acciones de la CIA.

El control no puede ser eficaz cuando toda la información sobre sus acciones de cobertura se proporciona por la propia organización que tiene su propio interés en las referidas acciones.

Las Acciones de Cobertura de la CIA: Consideraciones teóricas.

El proceso de mando y control puede dividirse en dos partes principales:

- El proceso de la decisión mediante el cual se decide llevar a cabo la acción.
- El proceso de ejecución o acción que comienza cuando se ha realizado la decisión y termina con su realización.

Graham Allison y Morton Halperin llaman a la primera parte de la decisión política exterior, "el proceso del juego de decisión política". La segunda parte la llama los "juegos de acción", es decir como las decisiones políticas y otros factores producen las acciones gubernamentales. El Control está en las dos partes en el proceso y en la acción. Las decisiones afectan las acciones y a su vez las acciones influyen en las consiguientes decisiones; el control afecta a esta doble corriente. Rarl Devtsch, un científico y dirigente político que desarrolló la teoría de la doble corriente en las relaciones internacionales indicaba que esta teoría consistía en la corriente de información como consecuencia de los resultados de acciones realizadas y de la utilización de esta información para modificar posteriores acciones. Una corriente de realimentación positiva forzaría la conducta original del sistema a una mayor intensidad y frecuencia. Una corriente negativa, esencial para el control, disminuirá o invertirá una conducta inicial. La conducta en cada momento se controla no por las buenas intenciones, sino por sus resultados actuales.

Una realimentación negativa puede compararse al funcionamiento de un termostato que mantiene una temperatura adecuada en una resistencia eléctrica. Si la temperatura disminuye por debajo de lo deseado, se aumenta la corriente, si aumenta más de lo debido se disminuye. Para un adecuado control de las acciones de cobertura de la CIA es necesaria la realimentación negativa. Para continuar con la analogía, la información como consecuencia del control de salida del sistema debe realimentar el termostato que mide la salida en relación con los objetivos propuestos y hace las correcciones correspondientes. En el mando y control de las acciones de cobertura, sin embargo, el termostato funciona mal, por lo que la temperatura puede aumentar más y más sin ajuste, entorpeciendo el sistema, o haciendo que explote. En muchas ocasiones dijo el último Secretario de Defensa Clark Clifford al Comité de Inteligencia del Senado, se presenta un plan para acciones de cobertura al NSC y su correspondiente autorización para que la CIA lo ejecute desde la fase A a la B. Se da la autorización y comienza la acción. Cuando se llega a B, los encargados del caso creen necesario continuar hasta la fase C creyendo que la autorización inicial se lo permite. Desde C llegan a D y posiblemente a la E y así sucesivamente.

Si una acción continua sin un adecuado control puede desencadenar una serie de acontecimientos que pueden ser negativos, teniendo en cuenta los objetivos de la política inicial. Cuando se percatan de ello los políticos las reacciones difieren generalmente disminuyendo su alcance. La falta de acción puede llevar a la acción, pequeña intervención en intervención activa, etc. Esto no quiere decir que la CIA no controle la situación, sino que carece de un control efectivo, ciertas acciones se llevan a cabo que dañan el proceso.

Quizás una de cada diez oportunidades, pero salvar a Chile.

Para ilustrar los defectos en la ejecución del mando y control, sería práctico recordar el intento de la CIA para derrocar a Allende. El caso de Chile es útil por dos razones. Primero se estudió más profundamente por el Comité de Inteligencia del Senado que otras operaciones de cobertura, por lo que se conoce más sobre él. En segundo lugar "la acción de los Estados Unidos en Chile, según el Comité de Inteligencia, fue decisiva, pero no la única; la escala de intervención de la CIA en Chile fue normal, pero no la única.

Cuando el marxista Salvador Allende fue elegido Presidente de Chile en septiembre de 1970, Washington reaccionó inmediatamente. En efecto, la administración se había preparado para esto meses antes. El 15 de septiembre de 1970, el Presidente Nixon, Henry Kissinger, Richard Helms y John Mitchell decidieron seguir una política en dos sentidos, ambos para prevenir que Allende llegara al poder, con la aplicación del uso masivo de acciones de cobertura.

La primera línea de acción se le encomendó al Embajador de los Estados Unidos en Chile, Edward Korry, a fin de ejercer una presión económica, actividades de propaganda y presión a los políticos chilenos para oponerse a Allende en el Congreso.

La segunda línea de acción fue alto secreto. Tratar de que fuera llevado a cabo un golpe de estado militar en Chile.

Trataremos aquí la segunda línea de acción. Comenzó a mediados de septiembre, cuando la CIA intentó directamente promover un golpe de estado militar. Entre el 5 y el 20 de octubre de 1970, la CIA tuvo 21 contactos con militares clave en Chile, a los que se les prometió un fuerte apoyo al más alto nivel gubernamental norteamericano, antes y después del golpe de estado. El golpe no tuvo éxito, causando la muerte del General René Schneider, Comandante en Jefe del Ejército.

La CIA utilizó canales especiales para la operación. Debido a la naturaleza tan delicada de ella, se creó una fuerza especial en la División del Hemisferio Oeste de la CIA para dirigirla bajo la dirección directa del 2º Director de Planes (actualmente el DDO), Thomas Karamessines y un grupo de oficiales de la Agencia, de la mayor experiencia y profesionalidad. Con la excepción del Jefe de la División William Broe, su 2º Jefe y el Jefe de la Estación de Chile, ningún otro oficial en la División conocía las actividades de la fuerza especial, ni aún aquellos que tenían normalmente una responsabilidad en Chile. Karamessines funcionaba con un solo Agregado Militar que tenía muchos contactos con militares chilenos.

La CIA poseía una enorme estructura en Chile, que no solo le ayudó en la preparación del golpe, sino que le creó alternativas que no hubieran existido de otra forma. Desde 1964 la CIA había apoyado activamente a Eduardo Frei, el dirigente de la Democracia Cristiana y Presidente de Chile, oponiéndose activamente también a Salvador Allende, es.

estableciendo así mismo contactos con militares. El Comité 40, responsable para la aprobación y control de todas las acciones de cobertura, fue deliberadamente apartado de la segunda línea de acción.

Debido a la doctrina de la acertada respuesta y a la creencia de que la orden de derrocar a Allende por la fuerza nunca se consentiría, se buscó una alternativa. De acuerdo con las notas de Helms de la entrevista del 15 de septiembre, el Presidente Nixon dijo "Quizás una de cada diez oportunidades, pero salvar a Chile, no se preocupen de los riesgos que pueda traer consigo". Esto fue un cheque en blanco para hacer prácticamente todo. Helms indicó que salió de la reunión con la impresión de que el Presidente "quería hacer algo, y no le importaba mucho como".

El proceso de mando y control del golpe de estado en Chile fue tan secreto que ni se informó al Comité 40. En efecto, pocos oficiales de la CIA conocían el plan y los Secretarios de Estado y Defensa declararon que no conocían la existencia de la línea de acción 2. Aunque Karamessines dijo que la seguridad nacional fue una de las consideraciones para mantener el secreto de la operación, también admitió que se enmascaró el plan "porque pudiera haber habido serias objeciones, por ejemplo por el Departamento de Estado, si la segunda línea de acción se hubiera descartado por el Comité 40".

La CIA se informó por medio de un dudoso canal, dos hombres de negocios, un chileno y un norteamericano, que se entrevistaron con el Presidente Nixon en la mañana del 15 de septiembre, el día de la decisión. El Embajador Korry telefoneó el 12 de septiembre que la Embajada creía que los militares chilenos no se moverían para prevenir a Allende. El asesor de Kissinger para asuntos interamericanos en el NSC indicó "la acción militar es imposible, los militares son incapaces y no desean hacerse con el poder. No disponemos de capacidad para motivar o instigar un golpe de estado", pero Nixon, Kissinger, Helms y Mitchell no prestaron atención a esta advertencia.

¿Cómo influenciaron a la corriente de información estas características del proceso de mando y control? Según el testimonio de Kissinger en el Senado el 15 de octubre, él indicó a la CIA de orden del Presidente suspender los planes para el golpe de estado. El asesor de Kissinger, Alexander Haig corroboró este hecho. Ambos testificaron que después del 15 de octubre no autorizaron las actividades de la segunda línea de acción que incluía el secuestro del General Schneider. En cualquier ca

so según los archivos de la CIA en aquella reunión Kissinger pidió a la CIA que continuara presionando sobre todos los puntos débiles de Allende. Como Kissinger dijo que el Presidente le dió la orden verbal de parar la operación, no hay manera de comprobar que se ordenara suspenderla (recuerden el procedimiento mediante el cual el Presidente manda en las operaciones de cobertura). Hay dos posibilidades:

- Que la Casa Blanca, debido al asesinato del General Schneider, tratara de encubrir el hecho, de que estuviera detrás del intento del golpe y del secuestro de Schneider y solicitara parar la acción.
- Que la CIA continuara la acción porque consideraba que la orden general de desembarazarse de Allende justificaba sus actividades.

La información disponible hasta el momento apoya la segunda posibilidad. La orden de Kissinger fue parar la ayuda al General retirado Roberto Viaux ya que su grupo no tenía posibilidad de éxito. La CIA pensó que apoyando el otro grupo anti-Allende bajo el mando del General Camilo Valenzuela, eran fieles a las directivas del Presidente, del 15 de septiembre y 15 de octubre, según ordenó Kissinger de mantener las presiones. En efecto, hay evidencia de que Valenzuela y Viaux actuaron juntos, lo que ya sabía la CIA.

El 19 de octubre, el Agregado Militar recibió ametralladoras y munición de Washington, enviándoselas al grupo de Valenzuela. El 22 de octubre, hombres armados trataron de secuestrar a Schneider. En su intento Schneider fue mortalmente herido, muriendo tres días después. Después del intento de secuestro, la CIA pagó 50.000 dólares a Valenzuela. El "shock" de la muerte de Schneider canceló el plan del golpe y el 24 de octubre el Congreso de Chile eligió Presidente a Salvador Allende.

Una acción de cobertura que empezó con un cheque en blanco para desembarazarse de Allende se les fue de las manos. Nadie que declaró dijo el Comité de Inteligencia del Senado, pensó que la CIA tenía que tener autorización para todas sus actividades. La CIA no cree que necesita autorización de la Casa Blanca para enviar armas a los chilenos. En efecto ... Karamessines testificó que no obtuvo la aprobación formal del envío, pero que estaba claro que la Agencia tenía autoridad para enviar armas. La corriente informativa en ambos sentidos funcionó, como se aprobó la A, significaba que también la B y la C, como declaró Clifford.

Los datos disponibles, aunque algo ambiguos, parecen indicar que el Presidente Nixon no ordenó el asesinato del General Schneider, y ésta fue la conclusión del Comité de Inteligencia del Senado. Una característica de la doble corriente, la acción de cobertura de Chile, tuvo unas consecuencias imprevistas.

Conclusiones políticas y recomendaciones

Puede ser que las operaciones tan mal dirigidas y controladas como en el caso de Chile no vuelvan a repetirse, pero los ejemplos hablan por sí solos y la conclusión general es obvia: a fin de llevar las operaciones de cobertura de la CIA bajo un control total deben realizarse grandes cambios.

Desde 1974 se han llevado a cabo acciones que han resuelto algunos de los problemas. El Presidente se ha hecho el responsable de las acciones de cobertura, disminuyendo, pero no eliminando, el efecto de la acertada respuesta. Un nuevo Comité ha reemplazado al Comité 40 (primero el Grupo de Consejo de las Operaciones y después el Comité de Coordinación Especial). Como los Secretarios de Estado y de Defensa son miembros del Grupo, se han podido remediar algunas deficiencias del sistema de Mando y Control del Comité 40. Los dos últimos DCI no han procedido del servicio secreto, y éste es un buen augurio para el control de las acciones de cobertura. Las órdenes del Presidente Carter son mucho más detalladas sobre actividades comprometidas tales como asesinatos y actividades internas. Por primera vez los Comités de Inteligencia del Congreso están tratando operaciones de cobertura. Hasta el momento no se han observado cambios en la compartimentación de la CIA, en su infraestructura total, en todas las deficiencias del proceso de revisión del Comité 40 (o sus predecesores o sucesores), en el cheque en blanco, en el secreto, o en la manera de como se maneja la información. Bajo estas circunstancias, una corriente informativa positiva es todavía no muy probable.

Por todo ello deben llevarse a cabo las siguientes medidas:

- 1.- El NSC debe ser explícitamente autorizado por ley para el mando y control de las acciones de cobertura.
- 2.- El Presidente debe ser el último eslabón en la decisión cuando se contemplan o se estudie un proyecto de acción de cobertura. No se deben dejar lagunas en este aspecto.

- 3.- El Comité de Coordinación Especial debe revisar todos los proyectos en marcha al menos una vez cada tres meses o con más frecuencia. Cuando se lleva a cabo una acción, los acontecimientos pueden suceder muy rápidamente, pueden asesinarse dirigentes, caer gobiernos, etc.
- 4.- El Presidente debe abstenerse de dar carta blanca; deben especificarse no solo los objetivos, sino el medio para alcanzarlos.
- 5.- El Presidente y los altos Cargos envueltos en el mando y control deben ser conscientes de que si importante es el secreto, el exceso de él puede perjudicar el proceso de decisión y ejecución.
- 6.- La CIA debe comprobar la información obtenida en la operación. El Comité de Coordinación Especial debe tener personal agregado a la CIA con autoridad para comprobar e interpretar con independencia la información que el DCI o cualquier otro alto cargo envíe al Comité de Coordinación Especial. Deberá disponerse de Coordinación y cooperación entre la CIA y el Comité al más alto nivel.
- 7.- El Comité de Coordinación Especial no deberá tener autorización para aprobar operaciones por teléfono o una serie de operaciones en conjunto. Deberán revisarse las operaciones individualmente.
- 8.- No deberán tomarse decisiones por altos cargos como el Presidente, sus asesores, el DCI, etc., a no ser que estén previamente de acuerdo o las conozcan los adecuados órganos de mando y control.
- 9.- El Comité de Coordinación Especial deberá analizar y evaluar la infraestructura de cobertura de la Agencia en todo el mundo.
- 10.- La agencia debería proponer y llevar a cabo las acciones de cobertura a través de los canales correspondientes y no con algunos especiales.

El Proyecto del Senado número 2525 en caso de aprobarse resolverá muchos de los problemas indicados. Dará autorización por ley al DCI para revisar todas las acciones en ejecución sobre inteligencia nacional y transmitirá a las ramas ejecutiva y legislativa toda la información y análisis necesarios para llevar a cabo las responsabilidades de mando y control. El Director tendrá que presentar y justificar ante el Congreso el presupuesto anual de inteligencia. No se concederán fondos para acciones de cobertura al menos que se hayan aprobado previamente. No se hará llegar al Presidente ninguna decisión o recomendación - que no se haya considerado por el NSC. El Presidente establecerá normas y procedimientos para la revisión y aprobación de las operaciones; por ejemplo decidirá cuales requerirán simplemente notificación o su aprobación personal.

Todas las "actividades especiales" (operaciones de cobertura) tendrán que ser aprobadas por el Presidente por escrito y él debe justificar su realización en cuanto a riesgos y alternativas que existan. El Director tendrá que notificar a los Comités del Congreso dos veces al año todas las actividades en curso, y mantener una completa información de todas las actividades de inteligencia nacional. Deberán incluirse entre las restricciones a la CIA las relaciones de ésta con la Iglesia, medios de comunicación, universidad y corporaciones multinacionales. Deberán declararse fuera de la ley los asesinatos, apoyo a actividades terroristas internacionales, destrucción en masa de la propiedad privada, provocar escaseces en alimentación o agua, provocación de epidemias y enfermedades, utilización de armas químicas y bacteriológicas, derrocamiento de gobiernos democráticos y acciones que violan los derechos humanos.

Aunque la ley resolverá muchos de los problemas de mando y control, continuarán existiendo muchas lagunas, y en cualquier caso nadie puede garantizar que cuando se apruebe el Proyecto por el Congreso, éste pueda ser tan estricto como lo es actualmente. Aún en la forma actual se concentra demasiado autoridad en una sola persona, el Director de Inteligencia Nacional, aunque tenga limitaciones como que debe utilizar sólo fondos aprobados por la Cámara Legislativa, si bien el Director puede tener unos "fondos de reserva para contingencias" sin tener que notificar su empleo al Congreso hasta 48 horas después de que se ha iniciado la operación. Las revisiones del NSC seguirán haciéndose anualmente y no con más frecuencia como se propone en este trabajo. El Director no necesita notificar al Congreso de las operaciones en caso de que el Pre

sidente lo haga a los Comités dentro de las 48 horas después de iniciarse aquellas. Si el Presidente decide que hay una grave e inmediata amenaza a la seguridad nacional, la CIA puede realizar actividades prohibidas por esta ley; la CIA podría recibir fondos de otros departamentos y agencias sin limitación en cuanto a cantidades. La legislación prohibirá el derrocamiento violento de gobiernos, pero solo de los elegidos democráticamente. No solo la mayor parte del Tercer Mundo carecen de gobiernos democráticos, sino que casi todos los gobiernos en caso necesario pueden considerarse antidemocráticos. Por todo ello, el mando y control continuará siendo algo ambiguo y con muchos problemas.

Si este estudio ha reflejado una posición respecto a las medidas para prevenir abusos en el mando y control de acciones de cobertura, no debe tomarse como una postura en contra de las acciones de cobertura en sí. Cuanto mejor sea el mando y control de las acciones mejor se servirán los intereses de la seguridad nacional.

Estas soluciones reflejan una respuesta tanto flexible como pragmática a las acciones de cobertura; pragmática pues no quiere declarar fuera de la ley las acciones y flexible porque permite al ejecutivo la interpretación de la ley y al Congreso la percepción de la amenaza a la seguridad nacional. El adecuado mando y control mejorará la eficacia de la política norteamericana y asegurará que las decisiones de Washington se lleven a cabo adecuadamente. Mientras haya una posibilidad de enfrentamiento entre las dos superpotencias tendrá que haber operaciones de cobertura, continuará el terrorismo perturbando los intereses de los Estados Unidos, no pudiendo renunciar a este tipo de acciones. Los recientes acontecimientos en Irán y otros lugares demuestran que no se puede abandonar esta capacidad.

Aunque este estudio trata de la mejora de la capacidad de mando y control por parte del ejecutivo, no se puede dejar de reconocer el aumento del papel del Congreso para asegurar el adecuado mando y control de las acciones sin su intervención directa en él; su papel será más activo que con anterioridad. Esta nueva participación requerirá del Congreso una mayor integridad, la misma que se exige al ejecutivo y de que algunas veces carece. Al mismo tiempo, con el aumento de participación, el Congreso se informará más sobre las amenazas a la Seguridad Nacional que a su vez influenciará la actitud del Congreso en relación con la política exterior.

En esencia si se establece el proceso de mando y control de tal forma que el mando deje de ser ambiguo, y el control más efectivo se habrá conseguido una gran aspiración: disminuir la separación existente entre la formulación de la política y su puesta en ejecución. Si puede lograrse, la política exterior de los Estados Unidos gozará no solo de un mayor prestigio sino que será más eficaz con menos coste.
