
EL FRACASO DE LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA DE ESTADOS UNIDOS EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001: ¿FALLAS HUMANAS O SISTÉMICAS? [∞]

FRANKLIN BARRIENTOS RAMÍREZ*

RESUMEN

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 pusieron en el banquillo de los acusados a la Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos y, principalmente, a la CIA, al FBI y a la Agencia Nacional de Seguridad, por no haber alertado oportunamente sobre la amenaza terrorista. El Comité de Inteligencia del Senado y el Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes fueron los primeros en instituir una comisión de investigación para analizar las causas que condujeron a los ataques del 11 de septiembre de 2001. Más tarde, y por presión de la ciudadanía, el Presidente George W. Bush, instauró la Comisión Nacional de Investigación sobre los Ataques Terroristas contra Estados Unidos. Más allá de las críticas que recibieron ambas comisiones, se puede decir que estas hicieron un trabajo honesto y acucioso sobre las verdaderas causas de los ataques terroristas. Entre las fallas y errores de las agencias de seguridad e inteligencia, se detectaron errores organizativos, culturales, sistémicos y también fallas humanas.

Palabras clave: *Inteligencia, seguridad, Estados Unidos, CIA, FBI.*

ABSTRACT

THE FAILURE OF THE INTELLIGENCE COMMUNITY OF THE UNITED STATES ON SEPTEMBER 11. SYSTEMIC OR HUMAN FLAWS?

The terrorist attacks of September 11th, put the blame on to the US' intelligence community, and mainly the CIA, FBI and the NSA, because they failed to set an early warning alert of the incoming

* Doctor en Ciencias Políticas - Università degli studi di Milano - Italia. Universidad de Playa Ancha. Valparaíso. Chile. barrientos.franklin@gmail.com

[∞] Fecha de recepción: 031109
Fecha de aceptación: 241110

terrorist threat. The Senate's Intelligence Committee and the Intelligence Permanent Committee of the House of Representatives were the first to create an investigation commission to analyze the causes that drove to the 911 attacks. Later on, and due to the citizen's pressure, President Bush installed the National Investigation Commission for the Terrorist Attacks to the US. Beyond of the criticisms both commission received, it can be said that they perform an honest and accurate work over the real causes of the terrorist attacks. Among the flaws and mistakes of the security and intelligence agencies, organizational, cultural, systemic and human flaws were detected.

Key Words: *Intelligence, security USA, CIA, FBI.*

INTRODUCCIÓN

Históricamente los norteamericanos han encarado sus crisis políticas mediante la creación de comisiones de investigación como lo demuestran la creación de la Comisión Warren que investigó el asesinato del Presidente John F. Kennedy; la Comisión Kerner, creada por el Presidente Lyndon B. Johnson, para investigar las causas de las protestas raciales de 1967, y la Comisión del Senado que investigó el escándalo de Watergate en 1973. En lo que se refiere a la investigación sobre las causas y responsabilidades de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, se constituyeron dos comisiones de investigación: la Comisión Conjunta del Comité de Inteligencia del Senado y el Comité Permanente de Inteligencia de Cámara de Representantes,¹ que comenzó sus sesiones en febrero de 2002 y las cesó el 10 de diciembre del mismo año, y la Comisión Nacional de Investigación sobre los Ataques Terroristas contra Estados Unidos, ordenada por el Presidente George W. Bush el 27 de noviembre del año 2002, cuyo reporte final fue presentado el 22 de julio de 2004.²

En la I Parte de este artículo se examinan las principales conclusiones a que llegó la Investigación Conjunta del Comité de Inteligencia del Senado y el Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes (2002); mientras que en la II Parte se hace lo mismo, con la investigación de la Comisión Nacional de Investigación sobre los Ataques Terroristas contra Estados Unidos (2004), conocida también con el Informe 11-S. En las III y IV Partes se destacan

1 Joint Inquiry into Intelligence Community Activities Before and after the Terrorist Attacks of September 11 2001. www.gpoaccess.gov/Congressional_Report

2 National Commission on Terrorist Attacks upon the United States.2004. www.gpoaccess.gov/9/11

las falencias y errores cometidos por las principales agencias de inteligencia que fueron blanco de críticas por su actuación, como el FBI y la CIA. La V Parte, sin embargo, es distinta, y se refiere a los comentarios y críticas hechos por expertos en inteligencia y académicos que no participaron como informantes ni testimonios de las investigaciones oficiales mencionadas en la parte I y II. Finalmente, en la VI Parte, se reportan las conclusiones extraídas del análisis de los documentos y artículos consultados.

Se advierte que el objetivo de este trabajo es analizar el comportamiento de las principales agencias de inteligencia norteamericanas encargadas de alertar sobre las amenazas a la seguridad interior y exterior de Estados Unidos, específicamente el FBI y CIA, que fueron el blanco principal de las críticas de la prensa y las investigaciones antes mencionadas. Las otras agencias de inteligencia son analizadas solo secundariamente en dichas investigaciones. Por último, no debe olvidarse que los errores cometidos por otros servicios de inteligencia pueden servir para evitar que los nuestros no caigan en las mismas equivocaciones o inobservancias.

La Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos

La Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos fue creada formalmente por el Presidente Ronald Reagan mediante la Orden Ejecutiva 12333 de 1981. Al momento de los ataques del 11 de septiembre de 2001, la Comunidad de Inteligencia era una federación compuesta por 14 agencias gubernamentales –civiles y militares– que tenían la función de recolectar información para la toma de decisiones del Presidente, el Consejo Nacional de Seguridad, los Secretarios de Estado y de Defensa, así como para otros miembros de la rama ejecutiva. El cargo de Director de la Comunidad de Inteligencia, para el 11 de septiembre, recaía en el Director de la CIA George Tenet.

Agencias que componían la Comunidad de Inteligencia Nacional al 11 de septiembre de 2001

- 1. Agencia Independiente**
 - Agencia Central de Inteligencia (CIA).

- 2. Departamento de Defensa**
 - Agencia Nacional de Seguridad (NSA).
 - Oficina Nacional de Reconocimiento (NRO).
 - Agencia Nacional de Imágenes y Mapas (NIMA).

- Inteligencia de la Fuerza Aérea (AFI).
- Inteligencia Militar (MI).
- Oficina Naval de Inteligencia (ONI).
- Inteligencia del Cuerpo de Marines (MCIA).
- Inteligencia de la Guardia Costera (CGI).
- Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA).

3. Departamento de Energía

- Oficina de Inteligencia y Contrainteligencia (OICI).

4. Departamento de Justicia

- Oficina Federal de Investigaciones (FBI).
- Agencia Federal Antidroga (DEA).

5. Departamento de Estado

- Oficina de Inteligencia e Investigaciones (INR).

6. Departamento del Tesoro

- Oficina de Inteligencia y Análisis (OIA).

I. PARTE

La Investigación Conjunta del Comité Especial de Inteligencia del Senado y del Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes de Estados Unidos

La Investigación Conjunta del Senado y de la Cámara señala que la Comunidad de Inteligencia poseía una gran cantidad de información respecto de Bin Laden y sus actividades terroristas, pero las agencias no fueron capaces de identificar la fecha, el lugar, ni la naturaleza específica de los ataques planificados para el 11 de septiembre de 2001. Es más, desde el año 1994, por lo menos, se sabía que los terroristas contemplaban utilizar aviones como proyectiles, pero esta información no fue evaluada por la C.I. Entre comienzos de 1998 y el verano del año 2001 se tuvo conocimiento de un posible ataque terrorista al interior de Estados Unidos, pero la opinión general era que estos iban a ocurrir en el extranjero, no en suelo americano. En lo que respecta a la recolección de inteligencia, se informa que algunas piezas de información importantes fueron pasadas por alto, mientras que otras fueron tachadas como poco significativas y por lo tanto no fueron diseminadas. Por esta razón no se pudo capitalizar toda la información disponible y, en consecuencia, la C.I. perdió varias oportunidades para desbara-

tar los ataques del 11 de septiembre; impidiendo la entrada o deteniendo a los posibles secuestradores para, al menos, tratar de desorganizar el complot al interior de Estados Unidos (*Joint Inquiry*, 2002: XI).

Se advierte, además, que durante el año 1999 la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) obtuvo una gran cantidad de información sobre algunos individuos relacionados con el terrorismo, pero la Agencia no compartió esta información ni con la CIA ni con el FBI. Después se supo que estos sujetos eran los mismos que participaron en los ataques del 11 de septiembre. El informe critica a la CIA, por no haber informado al Departamento de Estado, ni al FBI, ni a la oficina de inmigración sobre la entrada a Estados Unidos de dos militantes islamistas sospechosos, Khalid al-Mihdhar y Nawak al-Hazmi, que más tarde tripularon el vuelo 77 de American Airlines. Desde mediados del 2000 la CIA tenía información que señalaba que Al-Midhar poseía múltiples visas de entrada a Estados Unidos, y que Al-Hazmi había viajado a Los Ángeles, pero ninguno de ellos fue puesto en la lista de sospechosos (*Joint Inquiry*, 2002: XII).

En agosto de 2001 la oficina del FBI en Minneapolis estado de Misessota, en conjunto con oficiales del Servicio de Inmigración, detuvo al ciudadano francés Zacarías Moussaoui, inscrito en una escuela de vuelo de Minneapolis. Los agentes sospechaban que estaba envuelto en un secuestro de aviones, pero no pudieron obtener una orden para investigarlo bajo la Ley de Vigilancia e Información de Extranjeros (FISA). Más tarde se descubrió que estaba en contacto con Al Qaeda, pero en ese momento los agentes sospechaban que el sujeto tenía contactos con la guerrilla chechena. Se culpa también al FBI por no tomar en serio la advertencia de un agente estacionado en Phoenix, que denunciaba la presencia sospechosa de un grupo de musulmanes que recibían entrenamiento de vuelo en una escuela de Arizona. Si las unidades antiterroristas estacionadas en el Cuartel General del FBI hubieran puesto atención a la advertencia, se podría haber detenido a los sospechosos y, tal vez, se hubiese desbaratado el complot del 11 de septiembre (*Joint Inquiry*, 2002: XII - XIII).

Los errores sistémicos

La revisión de los eventos que rodearon el 11 de septiembre de 2001 reveló al Comité Especial de Inteligencia del Senado y de la Cámara de Representantes un sinnúmero de errores sistémicos, que impidieron que los esfuerzos antiterroristas de la Comunidad de Inteligencia lograran evitar la gran tragedia, y se pueden agrupar de la siguiente manera:

a) *Problemas de organización y coordinación al interior de la C.I.*

Antes del 11 de septiembre la C.I. no estaba ni bien organizada ni bien equipada para enfrentar la amenaza del terrorismo internacional al interior de Estados Unidos. Existían grandes diferencias entre la recolección de inteligencia exterior proporcionada por la CIA, y las capacidades de colección de inteligencia doméstica manejada por el FBI. Estos problemas de coordinación aumentaron la vulnerabilidad de Estados Unidos frente al terrorismo internacional (*Joint Inquiry*, 2002: XV).

b) *El limitado rol del Director de la Central de Inteligencia*

Antes del 11 de septiembre de 2001 ni el gobierno ni la C.I. contaban con una estrategia antiterrorista de largo alcance para combatir la amenaza terrorista de Bin Laden. Se culpa de ello a George Tenet que, en su calidad de Director de la CIA y coordinador de la Comunidad de Inteligencia, no tuvo la voluntad ni fue capaz de ordenar la amplia gama de recursos con que contaba para combatir la amenaza terrorista contra Estados Unidos (*Joint Inquiry*, 2002: XVI).

c) *La falta de fondos para la lucha antiterrorista*

Entre el final de la Guerra Fría y el 11 de septiembre de 2001, todos los fondos de la C.I. cayeron; los únicos que aumentaron fueron aquellos destinados al antiterrorismo, no obstante eso, hubo problemas en la asignación de los recursos para frenar la amenaza terrorista que se estaba desarrollando (*Joint Inquiry, Ibídem*).

d) *Uso ineficiente de la enorme capacidad tecnológica de Estados Unidos para la lucha terrorista*

Los problemas en esta área se relacionan con la falta de colaboración entre las agencias que componen la C.I. y su reticencia para desarrollar e implementar capacidades técnicas más agresivas para combatir al terrorismo. Aquí se critica al FBI por no contar con una base de datos antiterrorista centralizada, y por confiar todavía en sistemas computarizados técnicamente obsoletos e insuficientes para manejar sus bases de datos. De paso se critica a la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) encargada de la inteligencia de señales, por su incapacidad de procesar toda la información que poseía sobre el terrorismo, a pesar de contar con una moderna tecnología

de comunicaciones. Se reprocha también la escasa colaboración en materias antiterroristas, entre la Agencia Nacional de Seguridad y el FBI (*Joint Inquiry, Ibídem*).

e) *Análisis estratégico deficiente*

La comprensión del fenómeno Al Qaeda, al interior de la C.I., se vio impedida por la incapacidad de las agencias de inteligencia para elaborar análisis estratégicos de calidad sobre el terrorismo. La calidad de los análisis sobre el terrorismo eran inconsistentes ya que muchos analistas no tenían experiencia, eran incompetentes, estaban mal entrenados y no tenían acceso a la información crítica. Todo esto impidió desarrollar análisis creativos para conectar los datos y comprender el significado de los fragmentos individuales de inteligencia. Estas deficiencias analíticas minaron la habilidad de los políticos para entender completamente la naturaleza de la amenaza y para tomar decisiones bien informadas (*Joint Inquiry, Ibídem*).

f) *Falta de personal especializado para traducir la información recolectada en lenguas y dialectos extranjeros*

La C.I. no estaba preparada, antes del 11 de septiembre de 2001, para traducir la inmensa cantidad de información antiterrorista por la falta de personal especializado en lenguas extranjeras, sobre todo, en lenguas orientales como el arábigo, el pastún y otras utilizadas por los terroristas islámicos (*Joint Inquiry, Ibídem*).

g) *Problemas para compartir la información al interior de la C.I. y entre esta y otras agencias*

Antes del 11 de septiembre de 2001 las agencias que componían la C.I. no compartían adecuadamente la información relevante sobre antiterrorismo. Esta falta de comunicación era el resultado de diversos factores: deficiencias culturales, impedimentos legales, rivalidades profesionales y, a veces, la misma naturaleza de las misiones impedía la colaboración. A menudo, los funcionarios de una misma agencia o de una misma unidad tampoco compartían información y, menos aún, entre una agencia de inteligencia y otra. Esto mismo sucedía entre las agencias federales, estatales y locales (*Joint Inquiry, Ibídem*).

h) *Problemas relacionados con la inteligencia humana*

Se critica a la C.I. de no haber sido capaz de colocar agentes al interior del círculo interno de Al Qaeda. Esta falta de fuentes humanas confiables y bien informadas limitó significativamente la capacidad para adquirir la información necesaria que impidiera los ataques del 11 de septiembre. El Informe del Comité de Inteligencia del Senado señala que la falta de información fiable sobre la red terrorista se debió a una excesiva confianza en la información proporcionada por los servicios de inteligencia extranjeros (*Joint Inquiry*, 2002: XVII).

i) *Dificultades del FBI para aplicar la Ley sobre información para personas extranjeras (FISA).*

Durante el verano de 2001 cuando la C.I. fue alertada de un inminente ataque de Al Qaeda, surgieron dificultades con las solicitudes del FBI para utilizar la Ley de Inteligencia para la Vigilancia Extranjera (FISA) contra los sospechosos de terrorismo, esto condujo a una disminución de la vigilancia de sospechosos de pertenecer a Al Qaeda en Estados Unidos (*Joint Inquiry*, *Ibidem*).

J) *Acciones encubiertas*

Estos pasajes están borrados en la versión del Informe de la Comisión de Inteligencia del Senado y la Cámara de Representantes para el público (*Joint Inquiry*, *Ibidem*).

k) *Escasa colaboración de los militares con las agencias de inteligencia*

Los militares fueron reticentes a conducir una ofensiva militar antiterrorista en Afganistán, y también dudaron en participar en operaciones dirigidas por la CIA contra Al Qaeda. Esta actitud se debía a que los militares pensaban que la Comunidad de Inteligencia era incapaz de proporcionar la inteligencia que necesitaban para apoyar las operaciones militares en terreno (*Joint Inquiry*, 2002: XVIII).

l) *Problemas para rastrear las finanzas terroristas*

Las actividades de los secuestradores del 11 de septiembre de 2001 fueron financiadas, en gran parte, por el envío de dinero desde el extranjero

y por fondos que llevaban encima los terroristas. Se critica que antes de esta fecha no hubiera coordinación entre las agencias del gobierno para rastrear los fondos de los terroristas y para cortar sus redes de apoyo financiero. Esto habría ayudado a desbaratar y desorganizar el complot (*Joint Inquiry, Ibídem*).

m) *Medidas defensivas antiterroristas*

A pesar de los informes de inteligencia, que desde 1998 hasta el verano de 2001 indicaban que la red terrorista de Bin Laden pensaba golpear al interior de Estados Unidos, ni el gobierno ni la C.I. tomaron ninguna acción para implementar medidas defensivas y preventivas en Estados Unidos (*Joint Inquiry, Ibídem*).

n) *No eliminación de Afganistán como santuario de Al Qaeda*

La estrategia antiterrorista adoptada por el gobierno, entre 1996 y septiembre de 2001, no tuvo éxito para eliminar a Afganistán como santuario y campo de entrenamiento de Bin Laden y su red terrorista. Para oponerse a Al Qaeda se emplearon una variedad de instrumentos, entre ellos los métodos policiales, pero al parecer no dieron los resultados esperados para ubicarlos y eliminarlos (*Joint Inquiry, Ibídem*).

ñ) *Fallas en la alerta temprana*

No obstante poseer información de inteligencia sobre la inmediatez de la amenaza terrorista entre la primavera y el verano de 2001, no se dio la alerta temprana porque en el gobierno se pensaba que ataques de la magnitud de los del 11 de septiembre no podían suceder allí (*Joint Inquiry, Ibídem*).

o) *Colaboración con servicios extranjeros*

A través de su investigación, la Comisión conjunta del Senado y de la Cámara obtuvo información sobre la existencia de fuentes de apoyo extranjero a los terroristas que cometieron los ataques del 11 de septiembre, pero la Comunidad de Inteligencia aun no verificaba esta información. A los ojos de la Comisión, este vacío de información en la inteligencia de Estados Unidos es inaceptable, dada la magnitud y el potencial de riesgo que esto significa para la seguridad nacional. La C.I. debe dedicarse a analizar esta área de problemas en la forma más rápida y agresiva posible (*Joint Inquiry, Ibídem*).

La Investigación Conjunta del Comité Especial de Inteligencia del Senado y del Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes concluye que por una variedad de razones la Comunidad de Inteligencia fracasó en capitalizar, tanto en el plano individual como colectivo, la trascendencia de la información disponible que parecía relevante para enfrentar los eventos del 11 de septiembre. Como consecuencia de aquello, la C.I. perdió muchas oportunidades para desbaratar los ataques del 11 de septiembre, ya sea denegando la entrada o deteniendo a los posibles secuestradores para al menos tratar desbaratar el complot, a través de la vigilancia y otras medidas investigativas al interior de Estados Unidos, con el fin de generar un alto estado de alerta, y así solidificar la comunidad nacional contra los ataques.

II. PARTE

El Informe de la Comisión Nacional de Investigación contra los Ataques Terroristas sobre Estados Unidos (2004)

Para la Comisión Nacional encargada de analizar los ataques terroristas contra Estados Unidos, las causas que explican el fracaso de las agencias de inteligencia el 11 de septiembre de 2001 son cuatro (National Commission, 2004: 339)

- 1) La falta de imaginación de los analistas para reunir los fragmentos de información existentes y alertar de la inminencia de los ataques de Al Qaeda.
- 2) Errores en la definición e implementación de la política antiterrorista, las agencias encargadas de controlar el terrorismo no le otorgaron la importancia ni la prioridad que se merecía el tema.
- 3) Capacidades insuficientes para enfrentar la nueva amenaza terrorista; porque los ataques terroristas fueron encarados con los mismos medios y capacidades destinados para luchar durante la Guerra Fría.
- 4) La detección de grandes errores en la administración y manejo de la información entre las diversas agencias de inteligencia encargadas de la seguridad nacional, que no compartieron la información y cada una defendió su propio territorio.

A esto hay que agregar que los líderes políticos tampoco comprendieron la gravedad de la amenaza representada por el terrorismo islámico; si la hubieran entendido, habrían implementado las políticas correctas para eliminarla.

1) Falta de Imaginación

La Comisión Nacional encontró que, antes del 11 de septiembre, la Comunidad de Inteligencia adolecía de una falta de imaginación institucionalizada, por esa razón los analistas y asesores no pudieron medir ni prevenir la amenaza terrorista. Una mayor imaginación podría haber ayudado a elaborar análisis más audaces y escenarios más atrevidos que desafiaran la rutina, compuesta por los análisis de causa-efecto, que son los favoritos de las burocracias públicas tradicionales.

Se critica la falta de prolijidad de la C.I. ya que en sus documentos solo se menciona la organización terrorista Al Qaeda, a partir de 1999, en circunstancias que su existencia estaba documentada desde 1988, al final de la ocupación soviética de Afganistán. Se señala, asimismo, que en julio de 1995 una Estimación Nacional de Inteligencia (NIE) puso en alerta sobre futuros ataques terroristas contra intereses de Estados Unidos. El documento declaraba que el peligro terrorista aumentaría en los próximos años, y que los posibles blancos serían la Casa Blanca, el Capitolio y otros símbolos del capitalismo, como Wall Street y lugares de gran concentración de personas, como estadios y aeropuertos, pero, a pesar de ello, no se tomaron los resguardos necesarios (National Commission, 2004: 341).

Entre los años 1996 y 1997 se recibió nueva información sobre la responsabilidad de Bin Laden y su grupo en una serie de atentados contra personal militar norteamericanos en Yemen en 1992; en Somalia en 1993, y en Arabia Saudita en 1995. Entre 1998 y 2001 circularon varios documentos de análisis sobre la estructura y las redes globales que poseía Al Qaeda, pero, a pesar de conocer su distribución organizativa y sus dimensiones, no se contaba con información completa acerca de su estrategia, se cree que, por esa razón, la C.I. no fue capaz de dimensionar la amenaza que Bin Laden y su red terrorista representaba para Estados Unidos.

La imaginación –afirma el Informe de la Comisión Nacional– no es un regalo normalmente asociado con las burocracias. Sin embargo, es necesario encontrar la manera de rutinizarlas. Incluso se debe burocratizar el ejercicio de imaginación. Para lograr aquello se requiere algo más que un experto que pueda imaginar que un avión puede ser utilizado como arma. Se sabía que en el pasado Al Qaeda y otros grupos habían utilizado vehículos suicidas, como camiones bombas o barcos bombas, de ahí a imaginar aviones como

proyectiles o bombas suicidas, el paso no era muy lejano, pero nadie fue capaz de imaginar algo así (National Commission, 2004: 344).

El tema de los ataques aéreos por sorpresa no era algo nuevo para la C.I., porque desde que los japoneses atacaron Pearl Harbor en 1941 el gobierno había destinado muchos recursos para estudiar este tipo de ataques y desarrollar estrategias y métodos para impedirlos. Los analistas contaban con información sobre la posibilidad de un ataque aéreo por parte de extremistas islámicos, pero no fueron capaces de adelantarse y alertar al gobierno.

Por ejemplo, en 1996 como resultado del derribamiento del avión TWA 800, el Presidente Clinton creó una comisión dirigida por el Vicepresidente Al Gore para analizar las deficiencias en la seguridad de la aviación en Estados Unidos. Los expertos se enfocaron principalmente en el peligro de las bombas colocadas dentro de los aviones, pero no mencionaron en ninguna parte el secuestro de aviones ni la utilización de estos como proyectiles, aunque sí advirtieron sobre la escasa investigación sobre lo que transportaban los pasajeros dentro del avión (National Commission, *Ibidem*).

En 1998 se tuvo información sobre un posible plan de Al Qaeda para secuestrar un avión y canjear los rehenes con prisioneros como el “Jeque Ciego”, Omar Abdel Rhaman, que cumplía condena en Estados Unidos. Otros informes sobre amenazas mencionaban la posibilidad de usar aviones repletos de explosivos. El más alarmante señala un posible complot para hacer estallar un avión con explosivos en una ciudad de Estados Unidos (National Commission, *Ibidem*).

Por su parte, el Comando de Defensa Aeroespacial Norteamericano (NO-RAD) en uno de sus juegos de guerra imaginó el posible uso de aviones como proyectiles y desarrolló ejercicios para enfrentar la amenaza de aviones que desde el mar se dirigían hacia Estados Unidos, cargando armas de destrucción masiva. Pero la idea fue descartada por basarse en especulaciones y no en informes de inteligencia actualizados (National Commission, *Ibidem*).

El tema de un ataque aéreo estaba en el aire, varias agencias de gobierno señalaron la posibilidad del secuestro de un avión y el peligro que esto representaba para la seguridad nacional, pero no desarrollaron ni probaron

ninguno de aquellos escenarios. Según la Comisión Nacional “*con la excepción de los análisis sobre los esfuerzos de Al Qaeda para procurarse armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares, no existe evidencia de que los métodos para alertar sobre los ataques por sorpresa fueran aplicados regularmente*” (National Commission, *Ibidem*).

2) **Fallas en la política antiterrorista**

El gobierno de Estados Unidos subestimó la amenaza terrorista que cada vez se hacía más evidente. La tragedia de las bombas contra la embajada norteamericana en Nairobi, Kenya, en 1998, fue el momento preciso, la oportunidad ideal, para que el gobierno examinara a fondo toda la política de seguridad nacional y la amenaza que significaba Bin Laden, pero las agencias del gobierno no hicieron frente a la amenaza.

Los esfuerzos del Departamento de Estado fueron ineficientes porque Al Qaeda y el terrorismo no eran sus prioridades en la agenda política. En 1996 la CIA advirtió que la única forma de acabar con la amenaza de Bin Laden era terminar con el santuario que poseía en Afganistán, pero, en aquellos años la preocupación del Departamento de Estado estaba puesta en la creciente tensión que existía entre India y Pakistán y no en Afganistán. Recién en 1998 el gobierno comenzó a presionar al régimen talibán para conseguir la expulsión de Bin Laden hacia otro país, donde pudiera ser capturado para luego enjuiciarlo, pero esta estrategia fracasó rotundamente porque los talibanes continuaron otorgándole protección (National Commission, 2004: 349).

Los asesores políticos confiaban en que las acciones encubiertas de la CIA serían suficientes para capturar o matar a Bin Laden, pero esta no tenía las capacidades ni el personal para llevar a cabo esta arriesgada misión. Había límites que la agencia era incapaz de franquear porque necesitaba la ayuda de terceros, las organizaciones políticas y guerrilleras opuestas a los talibanes, que no eran muy confiables debido a las pugnas internas e intereses contrapuestos que habían entre ellos (National Commission, *Ibidem*).

Las medidas militares fallaron o no fueron aplicadas. Es cierto que en 1998 el Pentágono ordenó bombardear los campamentos terroristas con misiles Tomahawk, estos objetivos militares se alcanzaron pero Bin Laden no pudo ser eliminado. Después de esa fecha el Departamento de Defensa no emitió ninguna orden para efectuar otras misiones contra el santuario de Al Qaeda

en Afganistán. Según el Informe de la Comisión Nacional, los desafíos políticos, como la decisión de invadir Afganistán, estaban ligados directamente al problema de la falta de imaginación ya discutido anteriormente.

3) Capacidades insuficientes

En cuanto a las capacidades, en el informe de la Comisión se afirma que antes del 11 de septiembre de 2001 Estados Unidos trató de resolver el problema de Al Qaeda con las mismas instituciones y capacidades que había utilizado en las últimas fases de la Guerra Fría, potenciales claramente insuficientes, pero poco se hizo también para expandirlas o reformarlas.

Si se analizan las estrategias para capturar a Bin Laden, nos percatamos que los norteamericanos utilizaron todas las herramientas que brinda el poder nacional, como la diplomacia, sanciones económicas, operaciones encubiertas y acciones militares, pero ellas no fueron suficientes: *“mirando hacia atrás, estamos sorprendidos -dice el informe- con el pequeño y poco imaginativo menú de opciones para la acción, que ofrecían los presidentes Clinton y Bush”* (National Commission, 2004: 350).

Las acciones encubiertas dependían del Centro Antiterrorista y de la Dirección de Operaciones de la CIA. Pero, si uno lee el informe de la Comisión Nacional, resulta que dentro de la Unidad Bin Laden de la CIA las opiniones estaban divididas, habían algunos oficiales dispuestos a realizar la arriesgada misión pero otros no estaban de acuerdo. Los altos jefes de la Dirección de Operaciones de la CIA tampoco se mostraban muy entusiastas para realizar una acción encubierta. El propio James Pavitt, jefe de la Dirección de Operaciones, pensaba que una campaña antiterrorista sería, contra un enemigo como Osama Bin Laden, era una tarea que debían realizar, en primer lugar, los militares y no el Servicio Clandestino de la CIA (National Commission, 2004: 351).

En lo que respecta al Departamento de Defensa la situación era parecida, algunos oficiales del Comando de Operaciones Especiales trabajaban en planes para usar fuerzas especiales en Afganistán, pero los altos jefes, como los generales Hugh Shelton y Anthony Zinni, tenían opiniones distintas. El informe señala que los militares nunca estuvieron completamente comprometidos en la misión de encontrar a Al Qaeda, aunque ese era el enemigo más peligroso que entonces amenazaba a Estados Unidos.

A pesar de todo, las fallas más graves se encontraron en las capacidades de las agencias domésticas, como FBI, Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) y la Agencia Federal de Aviación (FAA), entre otros. Según la Comisión Nacional, el FBI no tenía los recursos humanos, ni la capacidad para relacionar la información en poder de los agentes en terreno con las prioridades nacionales. El director del FBI, por ejemplo, no sabía que su oficina estaba tras la caza de dos posibles militantes de Al Qaeda operativos en Estados Unidos, ni tampoco sabía que sus hombres habían arrestado a un extremista islámico que había tomado lecciones de vuelo hasta el 11 de septiembre (National Commission, 2004: 352).

4) Errores en la administración y coordinación de información

A nivel operativo hubo fallas en la dirección y coordinación entre las agencias de inteligencia. La información no fue compartida, a veces inadvertidamente, por trabas legales o sencillamente por negligencia y desconfianza. Pero si la información no fue compartida, menos aún lo fueron los análisis y es por ello que no se lanzaron operaciones conjuntas efectivas. La Comunidad de Inteligencia debía asegurarse que la información fuese compartida y que las funciones estuviesen claramente definidas entre las agencias, sobre todo a través de la división extranjero-doméstico, pero la C.I. no fue capaz de conectar los datos, no por falta de imaginación, sino también debido a fallas en la coordinación. *“Como quiera que se etiqueten los problemas, dice, pensamos que ellos son síntomas de la enorme incapacidad del gobierno para adaptarse a la forma de administrar los problemas frente a los nuevos desafíos del siglo veintiuno. Las agencias, lo mismo que un grupo de especialistas en un hospital, deben ordenar pruebas, observar los síntomas y prescribir los medicamentos. Lo que estuvo ausente fue el médico encargado de asegurar un trabajo de equipo”* (National Commission, 2004: 353).

Como un ejemplo de esta falla a nivel operativo se mencionan el caso de la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) que, siendo la encargada de interceptar, descifrar y analizar las comunicaciones, tenía información sobre dos terroristas islámicos, Khaled y Nawaf, que más tarde participaron en el atentado contra las Torres Gemelas, pero no comunicó este hallazgo ni a la CIA ni al FBI por que estas agencias no le solicitaron información específica, y porque en la NSA pensaban que su trabajo no consistía en investigar las identidades de las personas.

En adición a las fallas en el manejo operacional, la Comisión Nacional identificó, además, fallas a nivel institucional. Se menciona el fracaso del Director de la CIA, George Tenet, que en su calidad de Director de la Comunidad de Inteligencia no fue capaz de movilizar a las 14 agencias de inteligencia en su guerra contra el terrorismo, entregando como antecedente que el 4 de diciembre de 1998 envió una directiva a varios oficiales de la CIA y a su ayudante, encargado de las relaciones con la Comunidad de Inteligencia, señalando que estaban en guerra contra el terrorismo y que no debían escatimarse los recursos y las personas para este esfuerzo, pero sucedió que, a pesar de este llamado, ni la CIA ni la Comunidad de Inteligencia se involucraron en esta cruzada antiterrorista, lo que dejó de manifiesto que la autoridad del Director de la CIA para movilizar a la Comunidad de Inteligencia era casi nula (National Commission, 2004: 357).

Este episodio puso en evidencia las limitaciones de mando del Director de la Central de Inteligencia, especialmente sobre las cuatro agencias de inteligencia que dependen del Departamento de Defensa. Esto se debe a que no controla los fondos de esas agencias, ni sus presupuestos, además, tiene poca información sobre cómo gastan sus recursos. No hay que olvidar que el 80% de los fondos totales para la labor de inteligencia del gobierno de Estados Unidos es manejada por el Departamento de Defensa y no por el Director de la CIA, en tanto que Director de la Comunidad de Inteligencia (National Commission, *Ibidem*).

III. PARTE

Los errores del FBI

1. Introducción

La Oficina Federal de Investigaciones (FBI) es una agencia federal dependiente del Departamento de Justicia creada el 26 de julio de 1908, es comandada por un Director, nombrado por el presidente de Estados Unidos, y confirmado por el Senado por un período de diez años. En el ámbito federal es la única agencia encargada de tareas de contrainteligencia y antiterrorismo.

2. Organización

El FBI cuenta con un Cuartel General en Washington D.C. y está organizado en cuatro Direcciones: la Dirección Ejecutiva para la Inteligencia, la

Dirección para el Antiterrorismo y Contrainteligencia, la División para el cumplimiento de la ley y la Dirección de Administración. El FBI posee 56 oficinas (field offices) distribuidas a lo largo del país, cada una es dirigida por un Agente Especial (Special Agent-in-Charge o SAC), dedicado a tareas de investigación criminal y actividades operativas que apoyan el trabajo de las cuatro Direcciones nacionales ya nombradas. El FBI cuenta, además, con una amplia presencia internacional con agentes emplazados en las embajadas norteamericanas en el exterior, los denominados Adjuntos Legales, son agentes de enlace con las policías de países amigos y existen en 45 países.

3. El Programa de Contrainteligencia del FBI

En su labor de contrainteligencia, el FBI se ha encargado de investigar y vigilar a extranjeros que pudieran realizar actos de sabotaje y amenazar a las personas y los intereses de los ciudadanos norteamericanos en el territorio nacional, como el caso de los alemanes y japoneses durante la Segunda Guerra Mundial. A mediados de los sesenta esta labor se extendió igualmente hacia otros blancos, como grupos radicales y terroristas, que podrían amenazar el orden y la seguridad pública. A partir de los 90, luego de la desaparición de la amenaza soviética, le fue asignada la tarea de confeccionar una "Lista de Amenazas a la Seguridad Nacional" listado que, además de las amenazas clásicas a la seguridad nacional, contiene una amplia gama de peligros "no tradicionales".

4. El Programa Antiterrorista del FBI

El programa antiterrorista del FBI se inició a mitad de los años 80, pero ha sufrido varios cambios debido a la diversa importancia asignada al terrorismo como asunto de seguridad nacional. Recién, después de las bombas contra la embajada norteamericana en el Líbano y los ataques a las barracas de los marines en Beirut en 1983, el FBI estableció una Sección de Terrorismo dentro de la División de Investigación Criminal. En 1996, y en coincidencia con los ataques contra el Centro Mundial de Comercio de Nueva York en 1993; y contra el edificio de oficinas de Oklahoma City, en 1995, la agencia creó su propio Centro Antiterrorista.

Entre los mayores episodios terroristas investigados por el FBI en esos años se destacan: la investigación del ataque al Centro Mundial de Comercio de Nueva York, el 26 de febrero de 1993; el desbaratamiento

de una célula de seguidores del Sheik Rahman, a fines del año 1993, quienes planeaban atacar los edificios símbolos de Nueva York, como el puente George Washington, incluidos los túneles Lincoln y Holland; cooperación con las autoridades filipinas para bloquear un ataque al aeropuerto de Manila que estaba destinado a destruir doce aviones en vuelo a Estados Unidos; la investigación de las bombas contra la embajada norteamericana en Nairobi, Kenya, atribuidas a la red Al Qaeda; detención de los perpetradores de los ataques a las Torres Khobar en febrero de 1995; detención de Ahmed Ressam cuando trataba de cruzar la frontera desde Canadá hacia Estados Unidos el 13 de diciembre de 1999, quien planeaba atacar el aeropuerto internacional de Los Ángeles; y la investigación del ataque suicida contra el U.S.S. Cole, ocurrido en Yemen, el 12 de octubre de 2000.

5. Los principales errores del FBI

Una de las principales acusaciones hechas por la Investigación Conjunta del Comité Especial de Inteligencia del Senado y del Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes contra el FBI, es haber ignorado la advertencia de uno de sus agentes destacado en Phoenix que prevenía sobre la presencia sospechosa de numerosos musulmanes inscritos en una escuela para pilotos en Arizona. Según los investigadores, la detención de estos extranjeros habría ayudado a desbaratar la red terrorista de Al Qaeda en Estados Unidos y, en consecuencia, evitar los ataques contra las Torres Gemelas y el Pentágono.

El 10 de julio de 2001 el agente Kenneth Williams, destacado en la oficina del FBI de Phoenix, envió una comunicación electrónica a la Unidad del Fundamentalismo Radical (RFU) y a la Unidad Usama Bin Laden (UBLU), ambas en el Cuartel General, alertando sobre la posibilidad de que Osama Bin Laden estuviera enviando estudiantes para asistir a las escuelas de aviación civil en Estados Unidos. Según consta en la investigación, el agente habría hecho cuatro recomendaciones al Cuartel General: compilar una lista de las escuelas de aviación civil; establecer contacto con esas escuelas; discutir sus teorías sobre Bin Laden con la Comunidad de Inteligencia; y solicitar autorización para obtener información sobre las visas de las personas que solicitaron matricularse en esas escuelas de vuelo. Desgraciadamente sus recomendaciones no fueron cursadas antes del 11 de septiembre y el memo fue enviado a otra oficina. En el Cuartel General, ningún jefe de unidad antiterrorista leyó el documento antes del 11 de sep-

tiembre y la oficina de campo de Nueva York tampoco tomó medidas para detener a los sospechosos.³

La otra acusación contra el FBI dice relación con la detención del ciudadano francés Zacarías Moussaoui que frecuentaba la escuela de vuelo de Minneapolis y que se supone tendría alguna relación con Al Qaeda. El 15 de agosto de 2001 los instructores de vuelo de la escuela de pilotaje de Minneapolis informaron al FBI local que tenían un alumno extranjero que presentaba un comportamiento algo bizarro, y que estaba muy interesado por los planes de vuelo entre los aeropuertos de Heathrow y Kennedy. Los oficiales del FBI sospecharon que Moussaoui podría estar envuelto en un secuestro de aviones, pero nada más, y aprovechando que había expirado su visa de estadía en Estados Unidos, obtuvieron una orden de arresto por parte de los agentes de inmigración. Cuando fueron a registrar su departamento se llevaron sus efectos personales y un computador portátil, pero como no tenían autorización para investigar el contenido del computador no lo abrieron. Para ello debían tener una orden de la Corte para aplicarle a Moussaoui la Ley de Vigilancia de la Inteligencia Extranjera (FISA Act). Mientras tanto, los agentes aprovecharon para investigar al detenido, pero lo único que encontraron fue una supuesta conexión entre Moussaoui con los rebeldes chechenos, pero no con Al Qaeda. A nadie en el FBI se le ocurrió que el detenido podría estar conectado con la comunicación de Phoenix o con la entrada de Al-Mihdhar y Al-Hazmi en Estados Unidos. *“El 12 de septiembre 2001, se abrió el computador de Moussaoui, descubriéndose que contenía unas cartas de un tal Yazid Sufaat, propietario de un departamento en Malasia donde se había tenido, en enero del 2000, una reunión de Al Qaeda, conocida por las autoridades norteamericanas”* (Coste, Philippe et. al. 2004).

La CIA fue informada del caso por el FBI pero tardó demasiado en entregar la información que tenían sobre Moussaoui, este era realmente un miembro de Al Qaeda, la organización fundamentalista de Osama Bin Laden.

En el capítulo tres del Informe de la Comisión Nacional de los atentados terroristas contra Estados Unidos, se analiza la actuación de las agencias

3 Sobre el FBI y el memo de Phoenix, consultar la Investigación Conjunta del Comité Especial de Inteligencia del Senado y de la Cámara, p. 325 y ss. Sobre el mismo tema, consultar la Comisión Nacional sobre los ataques terroristas, *op. cit.* Staff Statement N° 10, p. 9.

responsables de la lucha antiterrorista antes del 11 de septiembre de 2001. En lo que respecta al FBI el informe es lapidario, pues señala que la agencia –la única encargada de tareas de antiterrorismo y contrainteligencia– no contaba con recursos humanos preparados para realizar tareas de inteligencia, además, no realizaba inteligencia estratégica, sino solamente inteligencia táctica. La recolección de inteligencia era deficiente y los análisis eran inadecuados (National Commission, 2004: 77).

En el año 1998 el FBI elaboró un Plan Estratégico de cinco años, pero este fracasó porque no obtuvo los recursos humanos necesarios, no obstante, que la seguridad nacional y económica fueran las primeras prioridades de la institución. El informe de la Comisión Nacional señala que esta iniciativa encontró mucha resistencia entre los altos jefes operativos de la agencia. A esto se viene a sumar la poca consideración que gozaban los analistas, porque dentro de la institución se privilegiaban las tareas operativas y los pocos analistas que había eran utilizados en tareas tácticas de apoyo a la investigación de casos. La recolección de inteligencia de fuentes humanas era limitada, y los agentes carecían de un entrenamiento adecuado, porque del curso de 16 semanas que tenían que hacer, solamente tres días estaban dedicados a materias de contrainteligencia y antiterrorismo. La agencia tampoco contaba con traductores suficientes que dominaran lenguas orientales y otras lenguas claves. Su sistema de información era anticuado e inadecuado (National Commission, *Ibidem*).

A esto hay que agregar la falta de información entre la investigación criminal y la inteligencia; pues había procedimientos legales y culturas organizacionales que impedían que un agente dedicado a asuntos criminales pasara información a otro dedicado a materias de inteligencia y viceversa. No se puede negar, que esta falla de naturaleza burocrática, conocida como “la muralla”, obstaculizó la entrega de información sobre los terroristas islámicos entre los fiscales y los agentes del FBI, y entre el FBI y los agentes de la CIA. *“En el FBI las órdenes eran que la información desarrollada en la investigación criminal no podía ser compartida con civiles”* (Goodman, M., 2008: 2007).

La incapacidad o la falta de voluntad del FBI para compartir información también era conocida por los oficiales encargados de la seguridad nacional en la Casa Blanca, según Richard Clarke (Clarke, R., (b) 2004), el Consejo Nacional de Seguridad nunca recibió un informe escrito desde el FBI. La única vez que recibieron información relevante fue durante la crisis del

Milenio en el gobierno de Clinton. La secretaria de Justicia, Janet Reno (Reno, J., 2004), señala que ella envió varios memos al Director del FBI, Louis Freech, donde le expresaba su preocupación por la falta de capacidades de la institución para compartir información y para desarrollar sus capacidades de inteligencia, pero nunca supo qué es lo que se hizo para mejorar la situación.

IV. PARTE

Los errores de la CIA

1. Introducción

La Agencia Central de Inteligencia (CIA) fue creada por el presidente Harry Truman en 1947, mediante la Ley de Seguridad Nacional (National Security Act 1947), con el objeto de recolectar información exterior para facilitar la toma de decisiones políticas y defender los intereses de Estados Unidos para evitar otro ataque como Pearl Harbor.⁴ La CIA ha sido la principal agencia de inteligencia de carácter civil, encargada de realizar operaciones clandestinas en apoyo a la política exterior norteamericana. El Director de la CIA (DCI) es nombrado por el presidente de Estados Unidos y hasta hace poco era el encargado de coordinar el trabajo del resto de las agencias de inteligencia civiles y militares del gobierno.

2. Organización

La Agencia Central de Inteligencia está formada por cuatro direcciones: La Dirección de Operaciones (DO) encargada de ejecutar las órdenes de servicio y las operaciones especiales en territorio nacional o en territorio extranjero; la Dirección de Inteligencia (DI) es responsable del análisis y diseminación de información; la Dirección de Ciencia y Tecnología (DS & T) debe crear y utilizar las tecnologías de la información para desarrollar los equipos de comunicación, vigilancia y armamentos que necesita la agencia para desarrollar su trabajo, además tiene la misión de evaluar los avances

4 Sobre el tema de la CIA y su apoyo a la política exterior de Estados Unidos, consultar al ex Director de la Agencia (1991-1993) Robert Gates. "The CIA and American Foreign Policy". *Foreign Affairs*, Winter 1987/88. Otros artículos sobre el mismo tema. Trevor Barnes. "The Secret Cold War: The CIA, and American Foreign Policy in Europe, 1946-1956". Part I y II. *The Historical Journal*, vol 24, N° 2, June, 1981; y vol 25, N° 3, September, 1982.

tecnológicos de los demás países e impedir el uso de estos contra los intereses norteamericanos; la Dirección de Administración es la que controla el trabajo diario de la agencia, y también está a cargo de las funciones de contrainteligencia. A estas cuatro direcciones hay que agregar el staff de la Oficina del Director de la Central de Inteligencia.

Al interior de la Agencia coexisten diversas culturas internas que reflejan las diferentes formaciones y perspectivas de los oficiales y sus diferentes especialidades ocupacionales que van desde eruditos analistas con conocimientos en sistemas políticos, militares y económicos extranjeros, en la Dirección de Inteligencia; científicos en la Dirección de Ciencia y Tecnología; oficiales de caso, expertos en propaganda, oficiales paramilitares y especialistas en contrainteligencia, en la Dirección de Operaciones; administradores y oficiales de seguridad en la Dirección de Administración; y managers, abogados, inspectores, especialistas en control de armas y personal de enlace, en la oficina del Director de la agencia (Johnson, Loch, 1999).

Aunque trabajan en el mismo edificio, la Dirección de Inteligencia y la Dirección de Operaciones están separadas existiendo una gran rivalidad entre ambas. En realidad, el personal de operaciones constituye la élite de la agencia. Los miembros de la DO, conocidos como oficiales de caso (Case officer), viven afuera y son los responsables de reclutar y manejar a los agentes nativos para recolectar información en todo el mundo, desde fuentes abiertas o cerradas. Dentro de la Dirección de Operaciones existe otra cultura adicional que es la de los Oficiales de Operaciones Especiales (Covert Action Staff o CAS) que siempre ha constituido una de las subdivisiones más controvertidas de la Agencia debido al tipo de trabajo que desarrollan, sus misiones que, a veces, consisten en derrocar a gobiernos extranjeros, por medio de la propaganda, la manipulación política y económica y las actividades de combate o paramilitares (Johnson Loch, *Ibidem*).

Según Abram Shulsky, dentro de la jerga estadounidense, se distingue entre agente encubierto “oficial” y “no oficial”. El término de agente oficial (official cover) se refiere a un oficial de inteligencia disfrazado como diplomático o como otro tipo de funcionario gubernamental que normalmente está asignado al exterior. El Agente No Oficial (Non Official Cover o NOC) se refiere a cualquier tipo de disfraz, como hombre de negocios, periodista, turista, que puede servir para explicar porqué el oficial está en un país extranjero (Shulsky, A.; Schmitt, Gary, 2002: 12).

La Dirección de Operaciones ha logrado muchos éxitos, pero también ha obtenido rotundos fracasos a nivel nacional e internacional. La desconfianza hacia la inteligencia humana (HUMINT) dentro de la clase política y la opinión pública tiene sus raíces en los errores y excesos cometidos por la agencia en su historial de operaciones clandestinas.

3. Los errores de la CIA

La principal acusación de la Investigación Conjunta del Comité Especial de Inteligencia del Senado y del Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes contra la CIA, se refiere a la falta de diligencia o falta de voluntad de sus funcionarios por no alertar oportunamente –aunque tenían información– al Departamento de Estado, ni al Servicio de Nacional de Inmigración o al FBI, la entrada a Estados Unidos de dos peligrosos terroristas ligados a Bin Laden, Khalid al-Mihdhar y Nawaf al-Hazmi, que participaron en el secuestro del vuelo 77 de American Airlines que impactó contra el Pentágono, en Washington.

La Comunidad de Inteligencia conocía los nombres de Khalid al-Mihdhar y Nawaf al-Hazmi desde comienzos del año 2000 porque sabía de su participación en una reunión de operativos de Al Qaeda en Kuala Lumpur, Malasia, que era monitoreada por un equipo de vigilancia de la CIA. Según el Informe de la Comisión Conjunta, *“El 5 de marzo de 2000, los agentes de Bangkok informaron al Cuartel General de la CIA que Nawaf al Hazmi, había salido el 15 de enero 2000 en vuelo de United Airlines con dirección a Los Ángeles. Al día siguiente, el 6 de marzo, se recibió un mensaje de otra estación de la CIA, que manifestaba su interés por la información del primer cable en relación a que un miembro de ese grupo había viajado a Estados Unidos. Pero la CIA no tomó ninguna acción respecto a los nombres mencionados en los dos mensajes ni los puso en la lista de sospechosos, como aconsejaban los procedimientos, ni tampoco avisó al FBI sobre la presencia de estos individuos en Estados Unidos”* (Joint Inquiry, 2002: 13). Lo extraño es que en ese tiempo el personal de la CIA trabajaba estrechamente con el FBI en apoyo a la investigación sobre el ataque contra el U.S. Cole en Yemen, y a pesar de la urgencia de la información no comunicaron estos nombres a los agentes del FBI para chequearlos.

La investigación conjunta de la Cámara y el Senado también crítica duramente al Director de la CIA, George Tenet, porque en su calidad de Director de la Agencia Central de Inteligencia y coordinador de la Comunidad

de Inteligencia, no fue capaz de coordinar los recursos de la Comunidad para combatir la creciente amenaza terrorista contra Estados Unidos. La C.I. era un inmenso organismo que abarcaba 14 agencias y más de diez mil empleados, pero el número de personas empleadas exclusivamente para luchar contra Osama Bin Laden y Al Qaeda era relativamente pequeño. Los funcionarios operaban en lugares geográficos dispersos y, a menudo, no contaban con tecnologías de información adecuadas, a esto se suma el hecho de que estas enormes burocracias no contaban ni con la cultura ni con la organización apropiada para trabajar en forma coordinada, pensando en los requerimientos del otro (*Joint Inquiry*, 2002: 39).

Otra crítica contra el Director de la CIA tiene que ver con el escaso liderazgo que ejercía al interior de la Comunidad de Inteligencia. En 1998, luego de los atentados contra las embajadas norteamericanas en África, George Tenet envió un memorando a varios oficiales de la CIA y a la Comunidad de Inteligencia, a través de su ayudante, Joan Dempsey, señalando que estaban en guerra contra Bin Laden y que no debían escatimarse los recursos para dar esta pelea. El memorando no tuvo el efecto deseado, pues solo logró movilizar parcialmente a la CIA, pero no al resto de la comunidad de inteligencia, la que no se sintió comprometida en esta decisión. Este episodio puso al descubierto las limitaciones de la autoridad del Director de la Agencia Central de Inteligencia respecto a la dirección de la Comunidad de Inteligencia y, especialmente, sobre la inteligencia de las Fuerzas Armadas que dependen del Departamento de Defensa (*Joint Inquiry, Ibídem*).

En el capítulo 3 del Informe de la Comisión Nacional contra los Ataques Terroristas sobre Estados Unidos se acusa a la CIA de ser una organización "renuente a tomar riesgos". La Agencia "*es una organización capaz de atraer gente extraordinariamente motivada, pero es renuente a tomar riesgos, con una capacidad para realizar acciones encubiertas atrofiada, predispuesta a restringir la entrega de información, con dificultades para asimilar la llegada de un nuevo tipo de personal y acostumbrada a presentar informes de inteligencia descriptivos. En otras palabras, la CIA, necesita un cambio significativo para que pueda ser efectiva en sus tareas antiterroristas*" (National Commission, 2004: 93).

Esta misma acusación la había hecho anteriormente Richard Clarke en su testimonio ante la Comisión Nacional, al afirmar que hubo personas que trabajaron arduamente en el FBI, la CIA, el Departamento de Defensa, el Departamento de Estado y la Casa Blanca para destruir a Al Qaeda, antes

de que golpeará catastróficamente a Estados Unidos, aunque había otros que pensaban que un ataque de esta naturaleza sería improbable. *“En los altos cargos de la CIA y de los militares, hubo reticencia para utilizar plenamente todas las capacidades disponibles. Hubo una aversión al riesgo...”* (Clarke, R., (b) 2004).

En el capítulo 11 del mismo Informe de la Comisión Nacional se critica directamente al Centro Antiterrorista de la CIA, dirigido por Cofer Black, de no prevenir los ataques aéreos del 11 de septiembre cuando esa era su misión principal (National Commission, 2004: 347).

El Centro Antiterrorista de la CIA no analizó la posibilidad de que un avión secuestrado y repleto de explosivos pudiera ser utilizado como arma. Ellos no efectuaron este tipo de análisis, desde la perspectiva del enemigo, sabiendo que los ataques terroristas suicidas se habían convertido en una de las principales tácticas de los terroristas en el Medio Oriente. Si hubieran actuado de esta forma, podrían haber encontrado factible que un grupo operativo suicida fuese capaz de volar un avión de grandes dimensiones.

El Centro Antiterrorista de la CIA no desarrolló indicadores consistentes para un ataque de este tipo. Uno de esos indicadores podría haber servido para descubrir posibles terroristas que deseaban entrenarse para volar grandes aviones, o que querían comprar simuladores de vuelo avanzados.

El Centro Antiterrorista de la CIA, ni la Comunidad de Inteligencia establecieron requerimientos para monitorear tales indicadores. Es por eso que el sistema de alerta no fue consultado para información sino hasta julio del año 2001 cuando el FBI informó que potenciales terroristas estaban interesados en programas de entrenamiento en escuelas de vuelo en Arizona, o en agosto de 2001 cuando fue arrestado Zacarías Moussaoui por su comportamiento sospechoso mostrado en una escuela de vuelo en Minnesota. A finales de agosto el arresto de este islámico fue informado al Director de la CIA y a otros altos oficiales bajo el rótulo de “Extremistas Islámicos Aprenden a Volar”. Pero debido a que el sistema no estaba preparado para comprender el significado potencial de esta información, las noticias no tuvieron efecto en la alerta.

El Centro Antiterrorista de la CIA, ni la Comunidad de Inteligencia, ni los expertos en seguridad aérea analizaron los sistemas de defensa al interior

de los aviones o contra los aviones controlados por terroristas suicidas. Los diferentes informes sobre amenazas que mencionaban aviones fueron pasados a la Administración Federal de Aviación (FAA). Pero, como esta agencia solamente reaccionaba frente a amenazas creíbles y específicas no actuaron frente a las alertas no especificadas que se describen aquí. Nadie en el gobierno fue consultado sobre el papel de las vulnerabilidades domésticas.

En el informe oficial correspondiente a la Décima Audiencia Pública de la Comisión Nacional contra los Ataques Terroristas sobre Estados Unidos titulado: "La actuación de la Comunidad de Inteligencia", se agregan otras críticas relacionadas con el proceso de análisis y recolección de inteligencia en la CIA (National Commission, 2004).

V. PARTE

La opinión de los expertos y académicos

1. Las fallas en la cultura organizativa

Autores reconocidos como Melvin A. Goddman, Amy Zegart, Bruce Berkowitz y Richard Russell, entre otros, afirman que las fallas de las agencias de inteligencia el 11 de septiembre de 2001 se deben buscar en su estructura y cultura organizativa más que en las fallas individuales, porque éstas no supieron adaptarse a las nuevas amenazas internacionales surgidas al término de la Guerra Fría. Para el ex agente de la CIA, Melvin A. Goodman, los errores apuntan a fallas organizacionales que habrían impedido a la CIA cumplir a cabalidad sus misiones de recolectar información clandestina y elaborar las Estimaciones Nacionales de Inteligencia (NIE) (Goodman, M., 2008: 212).

Según Amy Zegart, profesora de la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de California en Los Ángeles, quien ha realizado una vasta y documentada investigación empírica sobre las agencias de inteligencia, los fracasos se deben a factores organizativos tales como: 1) la naturaleza burocrática de su organización, la que hace que la reforma interna sea muy difícil de realizar; 2) el interés personal del propio Presidente, los legisladores y los burócratas del gobierno los que trabajan en contra de la reforma de la rama ejecutiva; 3) la estructura fragmentada del gobierno federal, la que colocaba barreras para la reforma legislativa. Por eso, para mejorar

las capacidades de los servicios de inteligencia se requiere de un cambio en la cultura y rutina organizacional, así como en sus estructuras. Según la autora, los oficiales de inteligencia y los políticos sabían de la gravedad de la amenaza terrorista de Al Qaeda, y entendían que había que hacer cambios organizativos para frenar la amenaza, pero no lo hicieron (Zegart, A., 2005: 78-80).

Entre la caída de la Unión Soviética y los ataques del 11 de septiembre de 2001 se desarrollaron 6 comisiones mixtas para tratar los problemas de la Comunidad de Inteligencia; en el mismo período se realizaron 3 grandes iniciativas gubernamentales y 3 reuniones de fundaciones y centros privados que examinaban los problemas de la Comunidad de Inteligencia. En total, los informes de las comisiones propusieron 340 recomendaciones para mejorar las capacidades de los servicios. *“De las 340 recomendaciones, solamente 35 fueron implementadas exitosamente, y 268, es decir, el 79% del total, resultaron en ninguna acción”* (Zegart, Amy, 2005). En lo que se refiere a la cultura organizacional, Zegart afirma que la CIA presenta numerosas patologías culturales, como el parroquialismo, resistencia al cambio y una creencia excesiva en la importancia de la seguridad, resumida por la frase “need to know” que significa que la información debe ser compartida solo con aquellos que deben conocerla. Según la autora, esta necesidad de conocer se opone a la necesidad de compartir (Zegart, *Ibidem*).

Bruce Berkowitz, ex analista de la CIA, señala que el fracaso de la inteligencia el 11 de septiembre no fue un error de los dedicados y motivados analistas y oficiales de caso, este se debió a una falta de agilidad organizacional. El problema fue que estas personas estaban encerradas en una organización que era demasiado lenta, inflexible y apegada a sus tradiciones para enfrentar las amenazas modernas (Berkowitz, Bruce, 2003). Richard Russell, afirma que la CIA sufre de una poderosa estructura burocrática que la hace lenta para responder a los eventos e impide la iniciativa intelectual y analítica. Russell recuerda que en el año 1996 la Dirección de Inteligencia (DI) de la CIA hizo un esfuerzo para reducir los niveles jerárquicos y acercar más los analistas a los altos mandos, como en la moderna empresa privada, pero el experimento fracasó; agrega que el intento por recortar los niveles de la jerarquía administrativa fue sofocado por los inamovibles intereses burocráticos. *“Hoy, el analista de nivel inferior, está separado del Director de la Agencia Central de Inteligencia por ocho anillos burocráticos”* (Russell, Richard, 2003).

2. La inteligencia estratégica versus la inteligencia policial

Una de las discusiones más interesantes que se produjeron luego de los ataques del 11 de septiembre tiene que ver con una vieja controversia acerca de la naturaleza de la inteligencia estratégica, recogida por la CIA, y la inteligencia policial, recolectada por el FBI. Se dice que los espías (CIA) recolectan información, mientras que los agentes (FBI) recolectan evidencias. Las causas de estas diferencias se deben a que ambas instituciones tienen mundos, misiones, códigos, prácticas y métodos de trabajo distintos (Treverton, G. (a) 2003).

En primer lugar, la inteligencia que recoge la CIA está orientada hacia el futuro y su finalidad es informar al estamento político para la toma de decisiones, en este sentido la inteligencia es proactiva. En cambio, los agentes encargados de aplicar la ley, como la policía y el FBI, se ocupan de persecuciones y arrestos tendientes a resolver casos policiales, no se interesan de la agenda política. *“El FBI, la primera agencia federal encargada de hacer cumplir la ley, continúa ocupándose de detener delincuentes, su éxito se mide por la cantidad de arrestos y procesamientos. Estas agencias encargadas de hacer cumplir la ley, son reactivas, se ponen en acción solo después de que se ha cometido un delito. No necesitan análisis estratégico, sino que operan, caso a caso, la inteligencia es importante solo en la medida en que proporciona pistas para la investigación”* (Hitz, F.; Weiss, B., 2004).

En segundo lugar, los oficiales de la CIA no efectúan arrestos, pues ello significaría renunciar a la posibilidad de obtener más información sobre una red de espías o terroristas. Los funcionarios del FBI, por su parte, deben hacer arrestos y deben presentar pruebas ante la corte de justicia para apoyar sus casos.

En tercer lugar, el oficial de caso de la CIA debe proteger sus fuentes y métodos de información, además, debe proteger a sus informantes que pueden ser capturados y ejecutados, como sucedió durante la Guerra Fría. El criticado culto al secreto de la CIA proviene del acta de fundación de la agencia, el National Security Act de 1947, que estatuyó la protección de los métodos y fuentes. El agente del FBI, en cambio, está obligado a revelar sus fuentes y métodos de obtención de información ante el juez o la Corte de Justicia si así se lo ordenan. Esto proviene de los requerimientos legales de protección de la evidencia durante los procesos. El

oficial del FBI debe mantener la integridad de la investigación y preservar la cadena de evidencias, estos son “mantras” culturales que aprenden los nuevos reclutas cuando ingresan a la academia policial de Quantico, en Virginia (Hitz, F.; Weiss, P., *Ibíd.*).

3. **Recolección y compartimentación de la información**

Las comisiones de investigación encontraron que la excesiva compartimentación de la información (stovepiping) era una patología que impedía su adecuada diseminación. El fenómeno es una consecuencia de la integración vertical de la información al interior de las agencias que la producen. Su fundamento es la vieja doctrina de que las agencias deben proteger sus fuentes y métodos. Para Richard A. Best jr., esto se debe a que las agencias que recolectan imagen, señales e inteligencia humana están separadas, y porque la compartimentación, en esencia, significa tener el control de la información a través de las agencias que la recolectan, lo que inevitablemente conduce a demoras y otras dificultades en la entrega de la información (Best, Richard, 2004). Según Melvin Goodman, durante el período que va desde enero a marzo de 2000, entre 50 y 60 analistas y operativos de la Comunidad de Inteligencia leyeron los cables relacionados con los viajes de Al-Midhar y Al-Hamzi, pero no compartieron ninguna información (Goodman, M., 2008).

Para Gregory Treverton, analista principal de la RAND, y autor de numerosas publicaciones sobre inteligencia, esto de la compartimentación de la información es una herencia que se remonta a los tiempos de la Guerra Fría donde existía una cierta lógica en la forma en que estaba organizada la inteligencia. Los servicios de inteligencia estaban estructurados de acuerdo a las fuentes, es decir, a las diferentes formas en que se recolectaba la inteligencia. Por ejemplo, la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) se ocupaba de interceptar señales (SIGINT), la Dirección de Operaciones (DO) de la CIA se encargaba de la inteligencia humana (HUMINT), y la Agencia Nacional para las Imágenes y Mapas (NIMA) se dedicaba principalmente a la recolección de imágenes (IMINTY). Cada una de estas agencias, en forma particular y sin coordinarse con las otras, podía orientarse hacia el blanco dominante que era la Unión Soviética. El análisis estaba centralizado en la Dirección de Inteligencia (DI) de la CIA, donde se encuentran los analistas, pero esta no tenía el monopolio de la información, pues la Dirección de Inteligencia de la CIA tenía como concurrentes a la Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA),

a la Oficina de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado (INR) y otras agencias de Washington (Treverton, G. (b) 2003).

4. Incapacidad de conectar la información y escasez de datos

El escaso intercambio de información, lo que Amy Zegart denomina el 11° mandamiento de la inteligencia, es un fenómeno muy extendido entre la Comunidad de Inteligencia y, según la autora, la CIA perdió por lo menos cuatro oportunidades operativas para descubrir a los terroristas de Al Qaeda, entre enero de 2000 y julio de 2001, debido a que no compartió la información con su contraparte, el FBI. Asimismo, entre julio y agosto de 2001 se perdieron tres oportunidades más para conectar la información que habría permitido capturar a los terroristas del 11 de septiembre (Zegart, A., (a) 2007).

En julio de 2003 seis experimentados profesionales que habían participado en diferentes agencias de seguridad, donde llegaron a ocupar altos cargos directivos, publicaron un artículo en el prestigioso diario *The Economist* titulado “América Necesita más Espías”. Allí se referían a las causas de las fallas de la Comunidad de Inteligencia el 11 de septiembre, y proponían una serie de medidas para reformar el sistema de inteligencia. Según los autores, muchas de las críticas se han focalizado en fallas en las comunicaciones, la incapacidad de compartir información entre la CIA y el FBI y la Agencia Nacional de Seguridad, así como en la falta de un análisis efectivo, o sea, la incapacidad de conectar y asociar el conocimiento. Efectivamente, señalan, no se conectaron las piezas de información conocidas antes del 11 de septiembre, pero, lo más importante, fue el hecho de que la información disponible para el análisis era de mala calidad. Hubo muy poca información útil para conectar. Según su experiencia colectiva, la única forma de descubrir y destruir una organización terrorista es penetrar la organización; y la mejor forma de hacerlo es colocar espías en su círculo más secreto.⁵

Sobre este mismo tema, Richard Russell declara que la historia de penetraciones humanas contra los adversarios de Estados Unidos es pobre para la

5 *The Economist*, July 10, 2003. “America needs More Spies”. Los autores fueron Robert Bryant, ex Asistente del Director del FBI; John Hamre, ex Asistente del Secretario de Defensa; John Lawn, ex Administrador de la Agencia para el Control de Drogas (DEA), John Mac Gaffin, ex Asistente del Director de Operaciones de la CIA; Howard Shapiro, ex Consejero General del FBI; y Jeffrey Smith, ex Consejero General de la CIA.

inteligencia norteamericana. *“No tuvimos penetración a niveles estratégicos en Corea del Norte ni en China en 1950, en Vietnam del Norte en 1960 y comienzos de 1970, en Unión Soviética durante toda la Guerra Fría, y en Irak en la primera guerra del Golfo”* (Russell, Richard, 2003).

5. Los errores analíticos

Si se revisa el historial de desaciertos de la CIA nos encontramos con que la agencia ha cometido muchos errores analíticos. Desde la invasión de Corea del Sur en 1950, hasta la invasión de Kuwait, por Saddam Hussein, en 1990, la inteligencia norteamericana se ha equivocado muchas veces. La CIA, por ejemplo, no previno el conflicto chino-soviético en 1960; no entendió la naturaleza de la Revolución Cubana de Fidel Castro, hasta cuando ya era demasiado tarde. Rechazaron la idea de que los soviéticos podrían colocar misiles en Cuba; fueron sorprendidos por la ofensiva del Tet en Vietnam, y no vieron que se venía la intervención soviética en Afganistán, y fallaron en pronosticar el colapso de la Unión Soviética (Schmitt, Gary, 2006).

Si se revisa la literatura sobre ataques por sorpresa, uno puede percatarse que se trata principalmente de errores analíticos. En el caso específico del 11 de septiembre de 2001, lo mismo que en Pearl Harbor en 1941, había muchos “ruidos” o rumores acerca de ellos, pero había pocas “señales” que sugerían un ataque inminente. Los mensajes interceptados a Al Qaeda eran ambiguos, se hablaba de ataques, pero no se precisaba la fecha ni el lugar donde ocurrirían.

Hasta qué punto las fallas de la inteligencia el 11 de septiembre se debieron a problemas de recolección o de análisis, es algo que todavía está por verse. Pero es significativo que el informe final de la Comisión Conjunta del Senado y de la Cámara se centrara exclusivamente en problemas de análisis, diseminación y traducción de la información existente, no en la recolección (Hitz, F.; Weiss, P., 2004).

La CIA fue creada originalmente para recoger información para realizar las estimaciones de inteligencia destinadas a los decisores políticos pero, sin pretender exculpar a la agencia de sus responsabilidades, es necesario aclarar que en parte la mala calidad de sus análisis sobre el terrorismo se debe a los recortes presupuestarios que afectaron los programas de inteligencia entre los años 1990 y 2000, y que causaron una reducción sig-

nificativa de personal de la agencia, sobre todo a nivel de los analistas. A esto debe añadirse que el grueso del presupuesto de inteligencia estaba destinado a la Dirección de Operaciones, encargada de las operaciones encubiertas y no a la Dirección de Inteligencia, encargada del análisis. Otro fenómeno que vino a reforzar la presión y afectar el rendimiento de los analistas fue el surgimiento de los canales de noticias veinticuatro horas, como CNN, y la aparición de internet, durante los años 1990. Estas fuentes de información abierta aumentaron considerablemente la cantidad de testimonios circulante lo que hizo más difícil el trabajo de los analistas.⁶

6. La inteligencia de imágenes y señales

Frank J. Cilluffo declara que a mediados de 1990 se produjo un cambio desde la inteligencia humana hacia métodos de inteligencia más “limpios”, como la inteligencia de señales, fenómeno que no se veía desde los años 1970 cuando la CIA fue caricaturizada como “un elefante colérico” por el senador Frank, Church, debido a los escándalos de las operaciones encubiertas de la CIA en Centroamérica y en Chile, entre otros países (Cilluffo, J. Frank, 2002). James Carafano, por su parte, afirma que debido al éxito del uso de plataformas técnicas durante la crisis de los misiles en Cuba, la inteligencia norteamericana se focalizó, cada vez más, en obtener fotografías, o sea, “inteligencia dura”. Estos medios técnicos de recolección fueron colocados para recolectar información a larga escala sobre el movimiento de tropas, ubicación de bases militares, plantas industriales y silos que contenían misiles nucleares que eran los objetivos primarios de la inteligencia durante la Guerra Fría. Como resultado de aquello, la prioridad nacional para la recolección de inteligencia cambió hacia los satélites y otros medios de colección electrónicos, lejos de la inteligencia tradicional basada en agentes humanos (Carafano, James, 2004). Amy Zegart dice que entre 1991 y 2001 más del 90 por ciento del presupuesto de inteligencia de Estados Unidos era gastado en “hardware” en vez de “reclutar espías”, y que poco después de los ataques del 11 de septiembre el *New York Times* reportaba que Estados Unidos gastaba más de US\$ 10 billones al año en satélites espías y otros hardwars, y solo US\$ 10 billones al

6 Tim Weiner declara en su libro “Legado de Cenizas”, que “Desde 1991, la agencia había perdido a más de tres mil de sus mejores hombres, alrededor del 20 por ciento de sus principales espías, analistas, científicos y expertos en tecnología. Aproximadamente el 7 por ciento del servicio clandestino salía cada año por la puerta. A ello vendría a sumarse la pérdida de alrededor de un millar de experimentados espías, mientras apenas quedaba poco más de otro millar que permanecía en su puesto”, p. 492.

año en todas las operaciones encubiertas en el Sudeste asiático (Zegart, A., (a) 2007).

7. Errores políticos

Loch Johnson, académico y editor de la revista "Intelligence and National Security", sostiene que el 11 de septiembre de 2001 fue algo más que un fracaso de la inteligencia, simplemente fue el fracaso de la política, porque no obstante la alerta de la CIA sobre la amenaza del terrorismo aéreo, ni el gobierno de Clinton ni la segunda administración de George Bush tomaron decisiones significativas para reforzar la seguridad de los aeropuertos. Dice, también, que desde finales de la Guerra Fría el gobierno encargó nueve grandes investigaciones sobre sus aparatos de inteligencia, pero, la conclusión de cada una de ellas fue que los legisladores no eran capaces de clarificar qué clase de información necesitaban. En consecuencia, los oficiales de inteligencia ignoraban los datos que necesitaban los políticos, quienes, a su vez, asumían que las agencias de inteligencia adivinarían los problemas que esperaban solución en la Casa Blanca, el Departamento de Estado, y otras oficinas importantes de Washington. Esta falta de comunicación surge por la escasa conexión entre el gobierno, los políticos y las agencias de inteligencia. Concluye diciendo que en Estados Unidos se da la paradoja de que el gobierno gasta mucho dinero y esfuerzo en recolectar información, la que luego es ignorada por los legisladores, porque en el mejor de los casos, estos dedican solo cinco minutos al día para revisar los informes de inteligencia, pues, están demasiado ocupados con sus otras obligaciones (Johnson, L., (b) 2006).

8. Las fallas múltiples

El ex agente de la CIA Robert David Steele señala que las fallas del 11 de septiembre fueron múltiples y ocurrieron porque la CIA era incompetente en operaciones clandestinas, recolección de información, explotación de las lenguas extranjeras y en el procesamiento de la información multimedia, por eso no pudieron detectar ni conectar los datos. Las fallas en la recolección, añade, se deben a la obsesión de los directivos de la CIA por recolectar información basada en tecnología satelital, en circunstancias de que los analistas procesan menos del 10% de las imágenes y señales provenientes de Rusia, Europa y otros países. Además, las fallas en el procesamiento se producen porque no existe ni un lugar ni una institución en todo el gobierno de Estados Unidos donde la información se pueda reunir, agrupar y analizar

debido a restricciones y códigos anticuados y también porque el 80% de toda la información poseída por la CIA y el FBI aún no ha sido traspasada al formato digital. Las fallas en el análisis de inteligencia se debieron a los escasos analistas y recursos que se pusieron para seguir el blanco, sobre todo si se piensa que el Director de la CIA había declarado la guerra a Al Qaeda en 1998 (Steele, Robert, 2003).

Para Richard K. Betts las fallas del 11 de septiembre también fueron múltiples. Sostiene que en la misión de proporcionar alerta utilizable, la actuación antes del 11 de septiembre falló en todas las fases del ciclo de inteligencia. El sistema falló en la etapa de recolección desde el momento que no descubrió a los perpetradores, sus planes o medios de ataque, aunque las señales de inteligencia indicaban una acción inminente. Se falló, además, en procesar y diseminar la información porque algunas piezas de esta no fueron unidas ni acopladas en la forma correcta, lo que habría permitido identificar a los individuos involucrados en el complot o los instrumentos que planeaban utilizar. Se falló, también, en la etapa de análisis por no encontrar la forma correcta para conectar los datos que estaban incompletos y en desorden. Los políticos también fallaron, la administración Bush no le concedió una alta prioridad al terrorismo, como lo había hecho la comunidad de inteligencia y la anterior administración de Clinton (Betts, Richard, 2007).

9. El cambio del paradigma de inteligencia de Sherman Kent

La falla de los servicios de inteligencia el 11 de septiembre acarrearón la crítica al famoso paradigma dominante en inteligencia de Sherman Kent. Según el padre de la inteligencia norteamericana, los analistas debían utilizar el método positivista de las ciencias físicas para la inteligencia estratégica, pues con su ayuda se podría prever la conducta humana e incluso la conducta de los Estados; además, aconsejaba a los analistas que para ser objetivos, debían mantenerse alejados de los decisores políticos.

Carmen Medina, una investigadora de la CIA, señala que durante los últimos 50 años la agencia desarrolló un modelo de análisis que necesitaba solo ser bien ejecutado para producir análisis de inteligencia de calidad. Cuando este fallaba, culpábamos a los analistas (o a los recolectores), pero no al modelo. Pero, ¿qué pasa, se pregunta ella, si lo que falla no es el analista, sino el modelo? Porque las necesidades de los consumidores y sus preferencias cambian rápidamente, lo mismo que el medio donde opera el análisis de inteligencia (Medina, C., 2002).

Según Medina, el enfoque de análisis de la Dirección de Inteligencia de la CIA ha cambiado últimamente. En el viejo modelo de inteligencia, basado en el desarrollo de los eventos, el analista dedicaba un cuarto o más de su jornada de trabajo leyendo el tráfico de noticias de la noche anterior para determinar qué había de nuevo. Luego informaba de las novedades a sus colegas y superiores, quienes a su vez reportaban a la comunidad política. Este fue el modelo básico que guió la Dirección de Inteligencia de la CIA por décadas. Pero últimamente los managers de la Dirección de Inteligencia han comprendido que los intereses de los consumidores deben ser tomados en cuenta. Como resultado de esto, el modelo ha adquirido un paso adicional, ahora se debe tomar en cuenta la opinión del usuario para determinar sus intereses.

El viejo modelo de análisis, desarrollado y perfeccionado durante los años 1960 y 1970, proviene de una época en que la información era escasa. La comunicación más allá de las fronteras era difícil. Los líderes políticos raramente conversaban entre ellos, no existían como ahora las reuniones o cumbres, donde concurren los líderes de todo el mundo. La ideología era la clave para entender las relaciones internacionales, pero estos rasgos ya no describen la realidad moderna. En una era de abundancia de la información, los analistas están obligados a agregar valor a sus informes. El político, como consumidor de inteligencia, posee más vías para estar informado y gracias a las nuevas tecnologías de la información, puede consultar una enorme cantidad de datos provenientes de internet y otras fuentes abiertas. Por lo tanto, el analista debe trabajar mucho para superar las habilidades analíticas de sus consumidores. Según Medina, la orientación ideológica de los gobiernos hoy no es lo más importante en las relaciones internacionales, esta ha sido reemplazada por una larga lista de problemas o amenazas no tradicionales, las cuales tienden a desafiar las definiciones ideológicas. A pesar de todo, ella afirma que en la Dirección de Inteligencia de la CIA el análisis político sigue siendo todavía el rey (Medina, C., 2002).

Los analistas están orgullosos del viejo modelo de análisis, basado en los hechos, pero para ayudar a los decisores políticos actuales es necesario adoptar nuevas prácticas, nuevos hábitos de pensar, y nuevas formas de comunicar los análisis. Hoy día para hacer comprender un tema desconocido a un político el analista de inteligencia debe estar preparado para tomar riesgos y aventurarse en nuevas líneas analíticas. Ese no es el estilo normal de hacer las cosas, porque a los analistas se les enseña a ser conservadores. Medina, agrega, que para generar nuevas ideas los analistas y los

dirigentes del siglo XXI, deben ser intuitivos. Asimismo, los analistas modernos deben tratar de identificar las discontinuidades y no las regularidades de los eventos como hacían antaño. Pero el argumento más controvertido y audaz de Carmen Medina es que el analista del siglo XXI debe ser menos independiente y neutral para acomodarse a las necesidades del cliente o consumidor. *“Si al analista se le obliga a elegir entre la distancia analítica y su influencia sobre el decidor político, el analista del siglo XXI, debe elegir lo último”* (Medina, C., 2002).

Estas tres últimas premisas: que el analista debe tomar riesgos, que debe utilizar la intuición y que debe acomodarse a la opinión de los políticos echan por tierra todo lo aseverado por Sherman Kent, respecto a las virtudes que debía tener un buen analista de inteligencia. Este no podía tomar riesgos, debía basarse solo en los hechos y mantener una distancia y neutralidad frente a los juicios políticos.

Gary Schmitt, sostiene que el viejo modelo de Sherman Kent parece ahora como algo muy simplista, porque no se pueden separar los análisis de política exterior de la posición y de la conducta del gobierno de Estados Unidos, y al existir una muralla entre los analistas y los políticos se pueden cometer profundos errores de estimación. Para hacer frente a este problema se recomienda modificar el proceso de estimaciones para que sea más interactivo, entre la comunidad de inteligencia y la comunidad política, así como ocurre actualmente en Gran Bretaña, donde los analistas trabajan en equipo con los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Defensa (Schmitt, Gary, 2006).

10. Críticas a la Comisión de Investigación de los Atentados del 11 de septiembre

La Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas sobre Estados Unidos fue una comisión presidencial, establecida el 27 de noviembre del año 2002, para que preparara un recuento completo de las circunstancias que rodearon los atentados del 11 de septiembre; el trabajo de la comisión cesó el 21 de agosto del año 2004 con la publicación de su informe final y sus recomendaciones. En un primer momento el informe fue recibido con gran entusiasmo por el público y los analistas, en general, pero luego de revisarlo comenzaron las críticas de los periodistas, los especialistas en inteligencia, los políticos y también de los familiares de las víctimas y los activistas del Movimiento por la Verdad del 11-S, lo que provocó una pe-

queña guerrilla entre los partidarios y los detractores del Informe de la Comisión. El investigador Richard Falkenrath (Falkenrath, R., 2004/5), acusó a la administración Bush de tener poco entusiasmo para instalar una comisión independiente sobre los eventos que condujeron a los ataques del 11 de septiembre, porque el Presidente Bush, creía que esta investigación iba a ser una distracción para ejercer mayor presión sobre el gobierno. Por su parte Melvin Goodman (Goodman, M., 2008: 198), señala que el Presidente George Bush, el Director de la CIA, Tenet, y el presidente de los comités de inteligencia del Senado y de la Cámara de Representantes se opusieron duramente a cualquier investigación o análisis crítico de los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001.

A parte de las críticas referidas a la conveniencia de su instalación, la Comisión recibió muchos reparos en cuanto a las conclusiones y a las omisiones que contenía su informe final, no así a la narrativa histórica de los eventos que, por lo demás, recibió muchos elogios. Loch Johnson, por ejemplo, afirma que dejando de lado las habilidades narrativas de la Comisión se puede observar que la descripción de los hechos deja mucho que desear, tomando en cuenta el poder que tenía la Comisión, su amplitud, su larga duración, y el alto costo de la investigación. Dice que es especialmente inquietante la incapacidad de la Comisión para asignar cualquier culpa a los directivos de las agencias de inteligencia o a los políticos porque, según él, las fallas del 11 de septiembre también fueron políticas (Johnson, L., (a) 2006). Johnson tampoco está de acuerdo con la principal recomendación de la Comisión, aquella que establece el cargo de Director Nacional de Inteligencia. Melvin Goodman es de la misma opinión que Johnson, y sostiene que la Comisión tuvo poca voluntad para examinar las fallas y responsabilidades individuales antes de los ataques. Según él, se trataría de una maniobra de ocultamiento al igual que las evasivas de la CIA para desclasificar la totalidad de su informe del 11 de septiembre. Goodman añade que virtualmente todas las fallas fueron individuales, pero las reformas sugeridas por la Comisión y las del Congreso apuntan a los procesos y no a las personas (Goodman, M., 2008).

Según Falkenrath, la Comisión no da respuesta a la cuestión fundamental si el gobierno de Estados Unidos evaluó en algún momento la probabilidad de un ataque terrorista como el del 11 de septiembre, o si hubo acciones protectoras que el Presidente y sus principales asesores pudieron tomar para evitar la catástrofe y que no se implementaron. Dice, además, que el argumento de la falta de imaginación de los analistas es más un eslogan

que un argumento, que suena muy bien pero que es “indescifrablemente” confusa (Falkenrath, R., 2004/5). Finalmente, Richard Posner en su informe disidente de la Comisión del 11 de septiembre, afirma que el argumento de que la estructura de los aparatos de inteligencia es defectuosa, la predispone para culpar a la estructura por el fracaso de los ataques, aunque esto no sea cierto (Posner, R., 2004). El juez Posner se lamenta de que el precio de la unanimidad debilitó las conclusiones de la Comisión, y esto la llevó a adoptar recomendaciones que no fueron las más acertadas o fueron consecuencia de las negociaciones entre los políticos.

VI. PARTE

CONCLUSIONES

En líneas generales existe gran coincidencia en ambas comisiones de investigación respecto de las causas de los ataques del 11 de septiembre. Según la información recogida, ninguna de las medidas adoptadas por el gobierno de Estados Unidos entre 1998 y 2001 logró desbaratar las redes del terrorismo islámico. El terrorismo no fue un motivo prioritario en la política de seguridad nacional de la administración de Bill Clinton; y menos aún en la administración de George Bush, que estaba más preocupada de los tratados antimisiles y las relaciones con China y la India. La falla más grave de la Comunidad de Inteligencia habría sido la falta de imaginación de sus analistas que jamás pensaron que aviones comerciales podrían ser utilizados como proyectiles. En cuanto a la recolección de información, se critica a la CIA por no haber sido capaz de infiltrar agentes al interior de la cúpula de Al Qaeda para obtener información sobre los ataques terroristas. También se le reprocha a la excesiva confianza en la información proporcionada por los servicios de inteligencia aliados, los que entregaban información poco confiable.⁷ Otra falta notable fue el escaso intercambio de información entre la CIA y el FBI respecto a los terroristas Khalid al-Midhar y Nawaf al-Hazmi. Según los informes, esto se debió a una política existente en el FBI denominada “la muralla”, que impedía la entrega de información de inteligencia a otras agencias civiles, lo que obviamente no ayudaba a resolver los casos de terrorismo. Se reprocha al FBI por su ineficiencia

7 El informe de la Décima Audiencia Pública de la Comisión sobre los Ataques terroristas contra Estados Unidos señala que la mayor parte de la información sobre Al Qaeda, recolectada en la década de los noventa provenía de estos informantes voluntarios. Los voluntarios, también denominados “walk-ins” en la jerga de inteligencia, son personas que por diversos motivos –económicos o políticos– se acercan al personal y a las embajadas norteamericanas para entregar voluntariamente información sobre asuntos de seguridad. La evaluación de estos sujetos muestra que solo el 10 por ciento de la información entregada por este tipo de personajes es confiable.

en materias antiterroristas, porque a pesar de los atentados terroristas de matriz islámica ocurridos en Estados Unidos en los años 80, no fue capaz de recolectar información sobre este tipo de actividades y sus redes de financiamiento al interior del país. Se advierte también que el personal del FBI tenía serias limitaciones en materias de recolección de información y análisis estratégico, debido a su entrenamiento deficiente.

En lo que respecta a las responsabilidades del Departamento de Estado, y al Departamento de Defensa, los informes señalan que fallaron las iniciativas diplomáticas y militares para evitar que el régimen talibán continuara dando santuario a Al Qaeda en Afganistán. Aun así, las dos agencias que resultaron peor evaluadas por los informes de ambas comisiones de investigación fueron la Agencia Federal de Aviación (FAA) y la Agencia Nacional de Seguridad (NSA). La primera por no proporcionar la seguridad aérea requerida para evitar los ataques, pues las autoridades civiles y militares encargadas de defender el espacio aéreo no estaban preparadas para repelerlos y, la segunda, por no compartir la inteligencia de señales y las escuchas que poseía sobre la banda terrorista de Bin Laden.

Los errores de la CIA y del FBI apuntan, sobre todo, a la existencia de graves fallas de cultura organizacional que se remontan a los años de la Guerra Fría, pero su reparación tardará varios años, pues los cambios culturales en las grandes organizaciones son difíciles de implementar. La experiencia demuestra que las innovaciones organizativas casi siempre encuentran la férrea oposición de directivos y funcionarios que no quieren perder su estatus ni privilegios. Sin embargo, hasta ahora se han realizado algunos cambios organizativos importantes, como la creación del Departamento de Seguridad Interior, el nombramiento del Director Nacional de Inteligencia, para centralizar la información y coordinar mejor a las 16 agencias de inteligencia que existen actualmente. La promulgación de la Ley Patriota, el año 2001, que permite el intercambio de información entre agencias de inteligencia, con lo que termina así con la “muralla” que impedía el intercambio expedito de información.

Otro cambio significativo que tuvo repercusiones al interior de la Comunidad de Inteligencia fue la decisión del Departamento de Defensa de dividir las labores de Comando, Control, Comunicaciones e Inteligencia a cargo del Subsecretario de Defensa y crear dos nuevas posiciones: un Subsecretario para Inteligencia y otro para Subsecretario para Comando, Control y Comunicaciones. Esta iniciativa no fue bien recibida en la CIA que vio cercenadas sus atribuciones operativas y analíticas que pasaron a manos militares. Melvin Goodman lamenta que después del 11 de septiembre de 2001 la inteligencia norteamericana esté cada vez más en manos

de los militares y no de los civiles. Dice que con la creación de un zar de inteligencia y con la centralización de los análisis de inteligencia se pueden cometer otros errores y, sobre todo, se puede politizar nuevamente la inteligencia. El aumento de influencia de la Casa Blanca y del Pentágono en la estructura de la inteligencia norteamericana queda demostrada con la ubicación de oficiales militares en los tres más altos cargos de la Comunidad de Inteligencia, lo que no ayuda a resolver el problema de una inteligencia estratégica deficiente.⁸

Las repercusiones de los ataques del 11 de septiembre fueron devastadores para la nación americana y para la Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos en particular. Los más optimistas piensan que los cambios en la estructura de la Comunidad de Inteligencia demorarán por lo menos diez años en dar sus frutos. Por primera vez, desde los ataques a Pearl Harbor en 1941, que los norteamericanos no se sentían tan derrotados ni humillados, y es natural, pues la primera potencia económica, tecnológica, política y militar del mundo no podía ser derrotada por un grupo de terroristas islámicos fanáticos. Los informes de ambas comisiones de investigación revelan que los analistas de inteligencia jamás pensaron que un ataque de esta naturaleza podría ocurrir en suelo norteamericano, aun cuando tenían información al respecto. A la luz de la información disponible, se puede afirmar con certeza que las fallas de la inteligencia norteamericana el 11 de septiembre de 2001 se debieron más a causas humanas que sistémicas u organizativas porque los procedimientos y protocolos para actuar se habían establecido con anterioridad y no se siguieron.

BIBLIOGRAFÍA

BERKOWITZ, Bruce (2003). Spying in the post-September 11 world. *Hoover Digest*, N° 4, p. 4.

BESTA., Richard. jr. (2004). Intelligence Community Reorganization: Potential Effects on DoD Intelligence Agencies. *CRS Report for Congress*, December 21, p. 11.

BETTS K., Richard (2007). *Enemies of Intelligence. Knowledge and Power in American National Security*. New York. Columbia University Press.

8 Goodman Melvin. Failure of Intelligence. *op. cit.* pp. 197-198. Goodman declara, asimismo, que “así como Robert Gates, se rindió y entregó importantes áreas de recolección y análisis de inteligencia al Pentágono; George Tenet, permitió que el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, autorizara al Pentágono para conducir operaciones encubiertas en el extranjero, terreno que era de exclusividad de la CIA. Tenet, tampoco intentó bloquear a Donald Rumsfeld en la creación del cargo de Subsecretario de Defensa para Asuntos de Inteligencia, lo que permite al Pentágono, tener el liderazgo sobre las 8 agencias de inteligencia que dependen del Departamento de Defensa”. *op. cit.* p. 319.

CARAFANO, James (2002). The Case for Intelligence Reform. A Primer on Strategic Intelligence and Terrorism from 1970 to today. *Heritage Lectures*. July 21.

CILLUFFO, Frank; MARKS, A., Ronald; SALMOIRAGHI, C., George (2002). The Use and Limits of U.S. Intelligence. *The Washington Quarterly*, vol 25, N° 1. Winter.

CLARKE, Richard (a) (2004). Eight Public Hearing of the National Commission on Terrorist Attacks. March 24.

CLARKE, Richard (b) (2004). Tenth Public Hearing of the National Commission on Terrorist Attacks. April 13.

COSTE, Philippe; EPSTEIN, Marc; PONTAUT, Jean-Marie et ROUSSEAU, Quentin (2004). "Les incroyables ratés des services américains". *L'Express*, N° 31, Février, p. 2.

FALKENRATH, Richard (2004/5). The 9/11 Commission Report. *International Security*, vol 29, N° 3. Winter.

GOODMAN, Melvin (2008). *Intelligence Failure The Decline and Fallo of the CIA*. Rowman & Littlefield Publishers Inc. New York.

Joint Inquiry into Intelligence Community Activities Before and after the Terrorist Attacks of September 11 2001. www.gpoaccess.gov. Congress Report.

JOHNSON, Loch (1999). Governing the Secret Agencies. Organizational Conundrums of America's Hidden Government". *Cahiers de l'Espace Europe*. N° 13, p. 80.

JOHNSON, Loch (a) (2006). Feature Review. An Elephant Rolling a Pea. *Diplomatic History*. vol. 30, N° 2. April.

JOHNSON, Loch (b) (2006). A Framework for Strengthening U.S. Intelligence. *Yale Journal of International Affairs*. Winter/Spring.

HITZ, Frederick and WEISS, Braian (2004). Helping the CIA and FBI Connect the Dots in the War on Terror. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol 17, N° 1.

MEDINA, Carmen A. (2002). "What To Do When Traditional Model Fail". *Studies in Intelligence*. vol 46, N° 3.

National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. www.gpoaccess.gov/9/11

POSNER, Richard (2004). The 9/11 Report. A Dissent. *The New York Times*. August 9.

RENO, Janet (2004). Tenth Public Hearing of the National Commission on Terrorist Attacks. April 13.

RUSSELL, Richard (2003). Intelligence Failures. *Policy Review*. Nº 123.

SCHMITT, Gary J. (2006). Truth to Power? Rethinking Intelligence Analysis. En Peter Berkowitz (editor) *The Future of Intelligence*. Hoover Press.

SHULSKY, Abram and SCHMITT, Gary (2002). *Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence*. Brassey's Inc. Washington D.C.

STEELE, Robert David (2003). On Intelligence. October 11.

The Economist (2003). July 10.

TREVERTON, Gregory (2003). Terrorism, Intelligence and Law Enforcement. *Intelligence and National Security*, vol 18, Nº 4.

TREVERTON, Gregory (2003). Remodeler le reinsegnement pour le partager avec "nous memes". *Commentaire*, Nº 82, Juillet.

WARNER, Tim (2008). *Legado de Cenizas*. Editorial Debate. Buenos Aires.

ZEGART, Amy (2005). September 11 and the Adaptation Failure of U.S. Intelligence Agencies. *International Security*, vol 29, Nº 4, Spring, p. 87.

ZEGART, Amy (a) (2007). CNN with Secrets, 9/11, the CIA, and the Organizational Roots of Failure. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol 20, Nº 1.

ZEGART, Amy (b) (2007). 9/11 and the FBI: the Organizational Roots of Failure. *Intelligence and National Security*, vol 22, April.

Otra bibliografía consultada

DESCH, Michael (2005). "Culture versus Structure in Post 9/11". *Security Studies. Strategic Insight*. Vol. IV, Issue 10, September.

HEUER, Richard, jr. (2005). "Limits of Intelligence Analysis". *Orbis*, Winter.

ODOM William (2008). "Intelligence Analysis". *Intelligence and National Security*. vol 23, N° 3, June. Una crítica a los riesgos del análisis competitivo.

HULNICK, Arthur (2006). "What's wrong with the Intelligence Cycle". *Intelligence and National Security*, vol 21, N° 6, December. Para una crítica al ciclo de inteligencia.

TREVERTON, Gregory (2001). "Intelligence and the Market State". *Studies in Intelligence*, N° 10, Winter/Spring.

TREVERTON, Gregory and WILSON, Peter A. (2005) "Thru Intelligence Reform is Cultural, no just Organizational Chart Shift". *The Christian Science Monitor*. January 13.

PERROW, Charles (2005). "Organizational or Executive Failure?" *Contemporary Sociology*, March 24.

SCOTT, Len and JACKSON, Peter (2004). "The Study of Intelligence in Theory and Practice". *Intelligence and National Security*, vol 19, N° 2, Summer. Un buen estudio sobre el desarrollo de la teoría y práctica de la inteligencia.

TREVERTON, Gregory (2005). "The Next Steps in Reshaping Intelligence". *Occasional Paper*. Rand Corporation.

TREVERTON, et al. (2006). "Toward a Theory of Intelligence". Workshop Report. RAND. National Security Research Division. Conference Proceeding.

WARD, Steven (2002). "Evolution Beats Revolution Analysis". *Studies in Intelligence*, vol 46, N° 3.

ZEGART, Amy (2006). "An Empirical Analysis for Failed Intelligence Reforms Before September 11". *Political Science Quarterly*, vol 121, N° 1.