

# LAS TRIBULACIONES DEL «LLANERO SOLITARIO». EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS ACCIONES ENCUBIERTAS POR EL CONGRESO NORTEAMERICANO (\*)

Por MIGUEL REVENGA SANCHEZ

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA «CONSTITUCIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL».—III. EL FINAL DE LOS TIEMPOS NORMALES. LA LEGALIZACIÓN DE LO ENCUBIERTO.—IV. ¿QUÉ ES UNA OPERACIÓN ENCUBIERTA?—V. EL CONTROL DE LO ENCUBIERTO. LA VIGILANCIA DEL CONGRESO.—VI. EL CONTROL DE LAS OPERACIONES ENCUBIERTAS EN EL SISTEMA VIGENTE. LA *INTELLIGENCE AUTHORIZATION ACT* DE 1991.—VII. CONCLUSIÓN.—VIII. FUENTES NORMATIVAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## I. INTRODUCCION

En el despliegue del constitucionalismo norteamericano, pocas cosas sorprenden tanto como el constante desacuerdo sobre el reparto de atribuciones en materia de relaciones internacionales y uso de la fuerza. Una historia dos veces centenaria no parece haber bastado para conferir a una determinada interpretación, entre las varias posibles, la aureola de interpretación auténtica y aceptada por todos. La política exterior, en su más amplio sentido, sigue dando pie a los poderes «políticos» y a la «rama menos peligrosa» para continuar dialogando sobre el alcance de sus corres-

---

(\*) Comunicación presentada a las VI Jornadas de Derecho Parlamentario, celebradas en Madrid, del 25 al 27 de enero de 1995. El trabajo forma parte de un estudio más amplio elaborado durante una estancia en la Universidad de California en Berkeley, gracias a una beca concedida al autor por la Dirección General de Investigación Científica y Técnica, en el marco del programa de movilidad temporal de investigadores españoles.

pondientes prerrogativas, quizá porque, como advirtió un autorizado exegeta, la Constitución instauró en este particular extremo una «invitación a la lucha» (Corwin, 1948).

La lucha mencionada por Corwin es, naturalmente, la que vienen librando desde hace años el Presidente y el Congreso. En ella cada cual utiliza las armas que puede. El Presidente, la capacidad de anticiparse y practicar políticas de hechos consumados; el Congreso, sus atribuciones en materia legislativa y presupuestaria. Uno y otro disponen en la letra de la Constitución de buenos argumentos para reivindicar el protagonismo a que se creen con título. Los «Padres Fundadores» no pudieron prever que el deslinde de atribuciones entre el Presidente como jefe del Ejército y de la Fuerza Naval (artículo II, Sección Segunda de la Constitución), y el Congreso como depositario de la obligación de proveer a la defensa común y de la competencia de declarar la guerra (artículo I, Sección Octava), acabaría por convertirse, pasado el tiempo, en fuente permanente de conflictos. Mucho menos, pudieron vaticinar que la dirección de la política exterior norteamericana y las decisiones sobre el uso de la fuerza llegarían a adquirir la relevancia a escala mundial que hoy tienen.

El recurso a la imagen del «Llanero Solitario» incurre quizá en la desmesura. Aclaro de inmediato que está tomado de uno de los panegíricos del reciente libro de John Hart Ely, *War and Responsibility*. Firma dicho panegírico el ex Senador y profesor universitario, Thomas Eagleton, quien califica el libro de Ely como «la obra definitiva sobre los poderes de guerra», y añade: «En el mundo posterior a la Guerra Fría, donde los Estados Unidos se han convertido en el Llanero Solitario del orden internacional, es imprescindible saber si el Presidente puede, por su sola autoridad, enviar tropas norteamericanas en son de guerra.»

La historia reciente de los Estados Unidos permitiría responder el interrogante planteado por Eagleton diciendo que el Presidente ha podido en la misma medida en que el Congreso se lo ha consentido llevado por la incuria o por la renuncia expresa al ejercicio de sus competencias. La presidencia «imperial» (Schlessinger, 1973), asentada en la postguerra, con sus episodios sobresalientes de Corea y Vietnam, no experimentó un freno legislativo importante hasta 1973, con la *War Powers Resolution*, una norma sobre cuyo significado y acatamiento en episodios bélicos posteriores a dicho año se sigue discutiendo.

Como es sabido, la ley de 1973 intentó conciliar las atribuciones del Presidente y las del Congreso con ocasión de conflictos bélicos abiertos. Por conflictos «abiertos» entendemos aquellos que se traducen en el envío de contingentes armados, con fines inamistosos, más allá de las fronteras del país. El calificativo de «abiertos» se refiere al carácter manifiesto de tal envío, y el consecuente conocimiento público del mismo, vaya o no precedido, acompañado o seguido de una formal declaración de guerra. Conflictos de tal naturaleza se han producido, después de Vietnam, en varias ocasiones: así (por señalar los más importantes), Irán, Libia, Isla de Granada, Panamá y Golfo Pérsico.

Junto a ese tipo de episodios, un aspecto en absoluto marginal de la política exterior norteamericana desde el final de la Segunda Guerra Mundial es el que abarca

un conjunto de acciones programadas y llevadas a cabo bajo el manto del secreto. Tales acciones, conocidas generalmente como «operaciones encubiertas», vienen siendo objeto en los últimos tiempos de considerable polémica. La condena de los Estados Unidos por el Tribunal Internacional de Justicia a raíz de su intervención en Nicaragua, y el final de la Guerra Fría, han relanzado el debate sobre las operaciones encubiertas y los problemas que plantean desde el punto de vista de la ética y el Derecho Internacional (Reisman y Baker, 1992).

Cuestionadas o no, hace tiempo que las acciones encubiertas alcanzaron carta de naturaleza en el derecho norteamericano. Su régimen jurídico comparte con la legislación sobre los poderes de guerra las mismas características: el ser tan parco en planteamientos de fondo como minucioso en la regulación de procedimientos de control parlamentario sobre las decisiones adoptadas en la materia por el Ejecutivo. Las páginas que siguen intentan dar noticia de dicho régimen jurídico, tal como ha quedado establecido tras la aprobación de la ley presupuestaria de los Servicios de Inteligencia para el año fiscal 1991. Con carácter previo, situaremos el origen de tales acciones en los cambios que desembocaron en la llamada «Constitución de la Seguridad Nacional», y trazaremos someramente el curso de la historia que ha llevado a la aprobación de las disposiciones incluidas en la citada ley presupuestaria.

## II. LA DIVISION DE PODERES EN LA «CONSTITUCION DE LA SEGURIDAD NACIONAL»

Dice Bruce Ackerman que la historia norteamericana aparece jalonada por tres grandes momentos constitucionales: el de los «Padres Fundadores»; el de la Reconstrucción tras la Guerra Civil, y el del *New Deal* bajo la presidencia de F. D. Roosevelt. Cada uno de tales momentos dejó sobre el edificio constitucional una impronta decisiva, lo que justifica, a juicio del profesor de Yale, que pueda hablarse de «una Constitución y tres Regímenes» (Ackerman, 1991, cap. III). De manera paralela a la emergencia de los Estados Unidos como una potencia mundial, durante el largo mandato de Roosevelt, una de las transformaciones capitales del sistema afectó a la dirección de la política exterior. El Presidente recibió entonces en casa el poder que el país había ganado fuera.

En 1936, una sentencia del Tribunal Supremo convalidó el nuevo estado de cosas; la decisión del caso *United States v. Curtis-Wright Corp.* es considerada aún hoy un argumento de peso en favor de la supremacía del poder ejecutivo. En *Curtis-Wright*, el Tribunal resolvió el conflicto causado por la prohibición, decretada por el Congreso, de vender armas a Bolivia y Paraguay, por entonces enzarzadas en una guerra. El juez Sutherland, de procedencia conservadora, y que se había opuesto sistemáticamente a los programas del *New Deal*, basó sus consideraciones como autor de la sentencia en una rígida divisoria entre los asuntos internos y los internacionales. «En el ámbito exterior —se lee en la sentencia— con sus importantes, complicados y multifacéticos problemas, el Presidente dispone por sí solo de la facultad

de hablar o de escuchar como representante de la Nación.» Y citando a Marshall en un discurso pronunciado ante la Cámara de Representantes, prosigue: «El Presidente es el único órgano de la Nación en lo que se refiere a las relaciones exteriores (*the sole organ of the federal government in the field of international relations*), un poder que no exige como fundamento de su ejercicio una ley del Congreso, aunque sí está subordinado a la Constitución (...)», *United States v. Curtis-Wright Corp.*, 299 U.S., 319-320 (1936).

Cualquier manual norteamericano de Derecho Constitucional muestra que *Curtis-Wright* no contiene la última palabra del Tribunal Supremo sobre el reparto de poder en los asuntos exteriores. Junto a él, otro caso estelar, éste de 1952, incluye un voto particular del juez Jackson, conforme con la mayoría, donde lo cuidadoso de la construcción y lo matizado de la postura hacen de su opinión un sólido argumento frente al mucho menos refinado estilo del caso *Curtis-Wright*. El asunto es *Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer*, el célebre caso más conocido como el de la «confiscación del acero» (*Steel Seizure Case*). Su sustrato fue la guerra de Corea, un conflicto en el que, por vez primera, el Presidente envió el Ejército fuera de las fronteras de los Estados Unidos sin contar con la autorización expresa del Congreso. En 1952, una huelga general en el sector de la producción de acero puso en peligro la remesa de material bélico a Corea. El presidente Truman, apelando a los poderes presidenciales implícitos, decretó la confiscación temporal de la industria. Por mayoría de seis votos, el Tribunal Supremo declaró inconstitucional la confiscación, por haber invadido la misma las facultades legislativas del Congreso. En su voto particular, el juez Douglas recuerda que «la doctrina de la separación de poderes no fue adoptada para promover la eficacia, sino para evitar el ejercicio de un poder arbitrario». Pero fue el juez Jackson quien, tomando la acción legislativa como guía de referencia, definió los tres ámbitos jerarquizados de facultades del Presidente:

a) Cuando el Presidente adopta decisiones siguiendo una autorización del Congreso, expresa o presunta, su autoridad se eleva hasta el máximo, al abarcar la que posee por sí mismo más la que el Congreso le ha conferido.

b) Cuando el Presidente decide sin delegación del Congreso, tan sólo puede hacerlo invocando sus poderes propios, pero hay un ámbito limítrofe, entre dos luces (*zone of twilight*), en el que el Presidente y el Congreso comparten una autoridad cuyo reparto dista de ser claro.

c) Cuando el Presidente adopta decisiones contrarias a la voluntad del Congreso, expresa o presunta, su poder queda reducido a la mínima expresión, pues tan sólo puede ampararse en sus facultades propias, una vez deducidas aquellas otras sobre la misma materia de las que también dispone el Congreso», *Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S., 634 (1952).

Refiriéndose al voto particular de Jackson, afirma H. H. Koh que el mismo expresa una visión ideal de las pautas interpretativas a las que debería ajustarse el proceso de adopción de decisiones en materia de seguridad nacional. En dicho ámbito, como en cualquier otro, la Constitución postula una coparticipación equilibrada del Presidente y del Congreso, con el Poder Judicial como árbitro y garante del equili-

brio institucional buscado por los *Founders*. Dicho equilibrio institucional fue siempre la viga maestra del edificio constitucional a lo largo y ancho de la historia norteamericana. El asalto al mismo se produjo sólo cuando la deferencia hacia la iniciativa presidencial en materia de política exterior, consonante con los vientos de la historia, llevó a los otros dos poderes a cometer lo que se ha llamado «el error fundamental»: creer que la expansión ilimitada de las competencias presidenciales estaba fundada en la propia Constitución y era, por ello, legalmente inmune a cualquier freno corrector dimanante del Congreso (Black, 1974).

A la pregunta de por qué viene venciendo siempre el Presidente cuando se trata de decisiones sobre la política exterior, Koh responde con dos argumentos bien simples. El primero es que el Congreso ha renunciado a competir, como lo prueba su miopía a la hora de legislar, lo inadecuado e inútil de las soluciones adoptadas y, sobre todo, la falta de voluntad política para asumir sus responsabilidades institucionales. El segundo de los argumentos es que el Poder Judicial se ha producido en términos sumamente deferentes para con el Ejecutivo, bien respaldando explícitamente las acciones de éste, bien invocando la doctrina del acto político para abstenerse de intervenir. «La teoría constitucional de la Seguridad Nacional, concluye el mismo autor, ha sido obra de los tres poderes» (Koh, 1990, pág. 134). Ely, por su parte, responde a la cuestión con una línea de razonamiento semejante: «Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, se estableció un acuerdo tácito entre el Ejecutivo y el Legislativo, no sólo con respecto a la política exterior, sino hablando en sentido más general. El Presidente asume la responsabilidad en la misma medida en que es capaz de adoptar decisiones, y el Congreso renuncia a tomar la iniciativa en la misma medida en que se desresponsabiliza, pero reservándose el derecho de poner contra las cuerdas al Presidente cuando las cosas van mal» (Ely, 1993, pág. 54).

### III. EL FINAL DE LOS TIEMPOS NORMALES. LA LEGALIZACION DE LO ENCUBIERTO

El orden internacional surgido de la Segunda Guerra Mundial perpetuó en los Estados Unidos una situación de emergencia. La idea de que se vivían tiempos excepcionales que exigían ajustes internos pasó a ser un tópico de considerable influjo por espacio de varios años. En palabras de un famoso senador, la renuncia a alguno de los «lujos democráticos del pasado» pareció convertirse en una exigencia (Fullbright, 1961). La postguerra, se ha escrito más recientemente, trajo consigo la culminación del asalto, iniciado años antes, contra la interpretación de la Constitución bajo el paradigma liberal (Lobel, 1989). El emergente Estado social, construido en los tiempos del *New Deal*, se transformó, sin dejar de serlo, en lo que suele llamarse el *garrison State* (algo así como el «Estado atrincherado») (Lasswell, 1950). Dicha denominación fue acuñada por Lasswell para describir aquel tipo de Estado en el que la preocupación por la seguridad del propio Estado y por la de sus habitantes influye de manera decisiva en un amplio espectro de decisiones. El uso de la fuerza y

el poder de quienes la administran pasa así a ocupar un lugar preponderante. El Estado de la Seguridad Nacional, señala otro autor, fue un producto de la guerra, del miedo a las revoluciones y a la inestabilidad económica, y del terror a las armas nucleares y la tecnología militar. Su objetivo, añade, tenía cierto lustre: la defensa de la libertad frente a los totalitarismos de izquierda y derecha, aunque para ello hubiera que avanzar por la senda del autoritarismo. Y concluye con ironía: «Podría decirse que el Estado de la Seguridad Nacional fue un compromiso entre Max Weber y Allen Dulles (el director de la CIA en los tiempos de Eisenhower)» (Raskin, 1979, pág. 81).

En 1947, el Congreso aprobó la *National Security Act*, presentada en la Exposición de Motivos como «una programación general de la futura seguridad de los Estados Unidos». Objetivo primordial de la misma fue depositar en el Presidente el control sobre las políticas de seguridad, acabando con la desorganización burocrática producida por las transformaciones del papel del Estado. Un único Departamento de Defensa vino a sustituir a los tres Departamentos militares existentes hasta entonces, y dos organismos de nuevo cuño pasaron a centralizar la administración de los recursos económicos y de los datos de inteligencia: el *National Security Resources Board* y la *Central Intelligence Agency* (CIA), respectivamente. Además, la ley creó el Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council*), cuyas funciones quedaron definidas de forma tan imprecisa que la principal característica de su funcionamiento hasta nuestros días ha sido, como se ha dicho, «la adaptabilidad al estilo y a las cambiantes necesidades de cada uno de los Presidentes» (Burke, 1992, pág. 18). En la falta de claridad a la hora de delimitar las competencias del Consejo, suele cifrarse una de las causas de la desorganización endémica del proceso de decisión sobre la política exterior norteamericana (Rubin, 1985, cap. V). Los recurrentes conflictos entre el Consejo de Seguridad Nacional y la CIA, por un lado, y el Departamento de Estado (el equivalente a nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores), por otro, han propendido a resolverse favoreciendo los puntos de vista «expeditivos» de los primeros, en detrimento de los más «formalistas» o «legalistas» del segundo.

La ley de 1947 situó a la CIA bajo la dependencia del Consejo de Seguridad Nacional. Sus funciones fueron definidas en cinco apartados. Los cuatro primeros le asignan básicamente competencias asesoras del Consejo de Seguridad Nacional, así como las de recoger, procesar y analizar datos de inteligencia. El quinto apartado recogió una cláusula abierta que ha venido actuando como fundamento de la ampliación de las funciones de la CIA, a conveniencia del Ejecutivo de turno, hasta abarcar sus actuaciones más polémicas: programas de vigilancia de ciudadanos e instituciones dentro de los Estados Unidos, y operaciones encubiertas fuera. Conforme a dicho apartado quinto, será competencia de la CIA, bajo la dirección del Consejo de Seguridad Nacional, «desempeñar aquellas otras funciones y tareas relacionadas con la inteligencia que afecten a la seguridad nacional y le sean encomendadas de vez en cuando (*from time to time*) por el Consejo de Seguridad Nacional».

El estatuto de la CIA se completó en 1949 con la *Central Intelligence Agency*

*Act*, una ley mediante la que se concretaron algunos aspectos organizativos que habían quedado faltos de precisión en la *National Security Act*, y en la que se reguló un procedimiento excepcional y *ad hoc* para la aprobación del presupuesto de la Agencia de Inteligencia. Junto a las operaciones encubiertas, la financiación de la CIA acabaría por ser el campo de batalla elegido por el Congreso para intentar dar respuesta a un problema constitucional inédito: el de someter a control a un poderoso organismo de espionaje, responsable sólo ante el Presidente a través del Consejo de Seguridad Nacional, y cuyo secreto operativo propició de inmediato la ejecución de importantes actuaciones de política exterior al margen de cualquier conocimiento de ellas por parte del Congreso y de la opinión pública.

#### IV. ¿QUE ES UNA OPERACION ENCUBIERTA?

La época dorada de las operaciones encubiertas fue aquella en que las mismas se fraguaron y ejecutaron al margen de cualquier definición normativa o traba procedimental. Una operación encubierta lo es sólo dudosamente cuando el círculo de quienes tienen noticia de ella se amplía más allá de ciertos límites. La complicidad en el secreto compartido por unos pocos, la disposición generalizada a convivir con él en interés de difusos objetivos, y la eficacia resolutive de los Servicios de Inteligencia, hicieron de las operaciones (genuinamente) encubiertas un importante instrumento de la política exterior norteamericana por espacio de bastantes años.

En 1948, una Directiva sobre Seguridad Nacional, emanada del Consejo del mismo nombre, autorizó a la CIA para poner en marcha una serie de actuaciones en el extranjero. Estas incluían programas de ayuda política y propaganda, así como acciones de subversión contra países hostiles. La cruzada contra el comunismo, asentada en la conciencia de la especial responsabilidad de los Estados Unidos sobre el destino del mundo, actuó como coartada justificadora de tan impreciso mandato. Un Informe realizado en 1954 por una Comisión gubernamental *ad hoc* la llamada *Comisión Doolittle* respaldaba la necesidad de las operaciones encubiertas con razonamientos contundentes «*more schmittiano*»: «Nos enfrentamos a un enemigo implacable cuyo objetivo confesado es la dominación del mundo por cualquier medio y a cualquier coste. No hay normas que rijan ese juego, ni se aplican reglas aceptables de conducta (...)». Y abogando en favor de las acciones encubiertas, apostillaba el Informe: «Debemos aprender a subvertir, sabotear y destruir a nuestros enemigos, utilizando para ello medios más contundentes, imaginativos y eficaces que los que se vienen empleando contra nosotros» (cit. en Lobel, 1994, pág. 318). Tales medios «más imaginativos» (*sophisticated*) lograron derribar Gobiernos en Irán (1953) y Guatemala (1954), además de servir para tramar conjuras contra líderes políticos y alentar conspiraciones, «guerras económicas» y boicots a lo largo y ancho del mundo. Todo ello con independencia de programas de contenido menos violento, como el apoyo a determinados partidos en contiendas electorales de carácter democrático, y operaciones de propaganda del estilo «Radio Europa Libre».

Hasta finales de los años sesenta, la CIA había llevado a cabo cientos de operaciones encubiertas, invirtiendo anualmente en ellas un porcentaje de su presupuesto siempre cercano al 50 por 100 (Reisman y Baker, 1992; Lobel, 1994). La «Quinta Función» de la ley de 1947 sirvió a la CIA, en la persona de su Director (a quien nombra el Presidente con el consentimiento del Senado), para ir adquiriendo una considerable autonomía decisoria. Suele decirse que la cadena de mando del Presidente y el Consejo de Seguridad Nacional, libre por entonces de verdadero control parlamentario, se reimplantó tan sólo en 1963, tras el fracaso de la operación contra Fidel Castro mediante el desembarco en la Bahía de Cochinos (Treverton, 1992).

En materia de operaciones encubiertas, el sistema político norteamericano también acusó el impacto de Vietnam/Watergate. Las críticas generalizadas a la CIA tras su intervención en Chile discurrieron en paralelo a la activación de mecanismos de investigación parlamentaria sobre los Servicios de Inteligencia, y a la utilización por el Congreso de su facultad legislativa, en un intento de poner coto a tal tipo de operaciones. Por su parte, el presidente Ford firmó en 1976 una Orden Ejecutiva sobre «Actividades de los Servicios de Inteligencia en el extranjero», en la que sin circunloquios de ningún tipo quedó proscrito el recurso al asesinato. Buen indicio del declive de las operaciones encubiertas durante los mandatos de Ford y Carter es el hecho de que el porcentaje del presupuesto de la CIA dedicado a ellas hubiera descendido en el año fiscal 1978 a tan sólo un 5 por 100 (Lobel, 1994).

Frente al mencionado declive, la década siguiente marco una época en la que las operaciones encubiertas recuperaron su condición de instrumento importante, en manos del Presidente, para el logro de los objetivos de política exterior. Las circunstancias en las que se produjo el rebrote no eran, sin embargo, equiparables a las de la «edad de la inocencia» anterior a Vietnam/Watergate. Una opinión pública avisada y un Congreso consciente de sus prerrogativas impidieron a las operaciones encubiertas recobrar el esplendor de antaño, al convertirse por sí mismas en motivo sobrado para el replanteamiento del viejo conflicto constitucional sobre el reparto de poderes.

Como réplica a una ley del Congreso sobre control parlamentario de los Servicios de Inteligencia (la *Congressional Oversight Act* de 1980), Reagan firmó en 1981 la Orden Ejecutiva 12.333 sobre *United States Intelligence Activities*. Las operaciones encubiertas pasaron a ser llamadas en la Orden Reagan *Special Activities* y, en un empeño hasta entonces inédito, recibieron la siguiente definición:

«Actividades realizadas en el extranjero en apoyo de objetivos nacionales de política exterior, planeadas y ejecutadas de tal forma que la participación en ellas del Gobierno norteamericano no es manifiesta ni conocida públicamente, así como las acciones que resulten necesarias para llevar a cabo tales actividades, siempre y cuando la finalidad de éstas no sea manipular (*to influence*) el proceso político en los Estados Unidos, la opinión pública, las decisiones políticas (*policies*) o los medios de Comunicación, y quedando excluidas de su ámbito las actividades diplomáticas y la recogida y análisis de datos de inteligencia, así como las acciones relacionadas con estos últimos fines.»

La definición es, como se ve, farragosa. La licitud de las acciones encubiertas parece basarse en la santificación de unos «objetivos nacionales de política exterior» (*national foreign policy objectives*), donde el calificativo «nacional» actúa como patente de corso para la realización de las acciones. La relación entre estas acciones y aquellos objetivos es de carácter circular y sinalagmático. Lo «nacional» encierra además una pretensión de rigurosa neutralidad *supra partes*, lo que justifica probablemente la falta de cualquier referencia a requisitos o cauces procedimentales mediante los cuales los objetivos nacionales lleguen a alcanzar concreción en cada momento. Una vez destilado en algún alambique misterioso, lo «nacional» impregna a las acciones encubiertas con su toque mágico, pero sólo en la medida en que la relación de circularidad entre éstas y aquél se mantenga incólume. El gran peligro que acecha a las acciones encubiertas es su contaminación con fines espurios. El concepto normativo lo advierte con severidad: lo encubierto no es posible si lo nacional aparece entreverado de objetivos poco confesables. La clave está en el verbo *to influence*, que he traducido, no sé si correctamente, como «manipular». Una traducción menos rebuscada convertiría la exigencia de la Orden Ejecutiva en algo absurdo. ¿Cómo podrían no *influir* las operaciones encubiertas, aun siéndolo genuinamente, sobre el proceso político, la opinión, las decisiones de carácter público o los medios de comunicación? ¿Cómo podría además lo nacional inspirarse en pretensiones tan rastreras?

Consecuente con lo aprobado unos meses antes por el Congreso, la Orden Ejecutiva firmada por Reagan incluía el compromiso de informar a las Comisiones parlamentarias de Inteligencia acerca de las actividades emprendidas al amparo de ella (*«All procedures promulgated pursuant to this Order shall be made available to the congressional Intelligence Committees»*), además de repetir la prohibición de asesinar que ya aparecía en la Orden Ford (*«No person employed by or acting on behalf of the United States Government shall engage in, or conspire to engage in, assassination»*).

En los años sucesivos, el grado de cumplimiento de tales previsiones estuvo bien lejos de ser satisfactorio. En cuanto al primer extremo, así lo atestigua el gran escándalo de la década de los años ochenta, el de la financiación encubierta de la *Contra* nicaragüense con fondos allegados de la venta de armas a Irán, un asunto del que el Congreso tuvo primera noticia, a remolque de la opinión pública, mediante una información publicada en 1986 por un periódico libanés (Koh, 1989; Fisher, 1989). El escándalo que siguió a la confirmación oficial de la noticia originó la activación de una serie de cauces investigadores por parte del Ejecutivo (*Tower Commission*), el Congreso (*Select Committees* en el Senado y en la Cámara de Representantes), y el llamado «Fiscal Independiente» (*Independent Counsel*), cuya labor se alargó varios años hasta el Informe de este último (exculpatorio de los presidentes Reagan y Bush) en enero de 1994. Una de las secuelas del caso fueron precisamente los retoques en el sistema de control de las operaciones encubiertas, promovidos por el Congreso en 1991.

Por lo que respecta a la prohibición de asesinar, las declaraciones públicas del propio Reagan alentaron fundadas dudas sobre el alcance del precepto. Así, al reconocer que el coronel Gaddafi era el objetivo principal de la incursión aérea sobre

Libia (Reisman y Baker, 1992). Al decir de estos autores, las ulteriores tomas de postura públicas frente al general Noriega y Saddam Hussein parecen confirmar que «ya no se estima vigente la prohibición de participación directa en asesinatos, se llamen como se llamen, cuando tengan lugar en el contexto de operaciones militares» (Reisman y Baker, 1992, pág. 127).

En materia de definiciones, la aportación del Congreso mediante la *Intelligence Authorization Act* de 1991 es poco original. La ley ha reformado el Epígrafe 503 de la *National Security Act* de 1947, cuyo apartado e) recoge ahora la primera definición de rango estatutario de las que, sin eufemismos, han pasado a denominarse «*covert actions*».

El significado normativo de las operaciones encubiertas queda delimitado mediante una combinación de afirmaciones y negaciones excluyentes. En sentido afirmativo, son consideradas como tales las «acciones del Gobierno de los Estados Unidos dirigidas a manipular (otra vez *to influence*) las condiciones políticas, económicas o militares fuera de los Estados Unidos, siempre que hayan sido planificadas de tal manera que la intervención del Gobierno de los Estados Unidos no sea manifiesta ni reconocida públicamente (*it is intended that the role of the United States Government will not be apparent or acknowledged publicly*)».

Como se ve, el Congreso ha depurado la definición, eliminando de ella la referencia justificadora a los «objetivos nacionales de política exterior», que se dan ahora por sobreentendidos.

En sentido negativo, quedan excluidas de la definición las actividades destinadas a obtener datos de Inteligencia, las de contra-Inteligencia, las relacionadas tradicionalmente con los programas de mantenimiento y mejora de la seguridad de los Estados Unidos y las de apoyo administrativo a todas las anteriores. Las operaciones encubiertas quedan, además, separadas de las actividades típicas en materia diplomática y militar, así como de las (igualmente convencionales) realizadas por los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley. Finalmente, el Epígrafe 503, apartado e).4 de la *National Security Act* excluye del ámbito de las operaciones encubiertas las actividades de carácter rutinario realizadas en apoyo de la acción exterior convencional.

Por si cabía alguna duda, el Informe del Congreso, anexo al texto de la ley, afirma de modo un tanto pergrullesco que (literalmente) «la definición se aplica única y exclusivamente cuando se pretenda que la propia implicación del Gobierno de los Estados Unidos no sea reconocida (por lo que) no hay operación encubierta en caso de reconocimiento público por parte del Gobierno de estar realizando una determinada operación, aun cuando los concretos objetivos de la misma permanezcan ocultos» (cit. en Gumina, 1992, pág. 181).

## V. EL CONTROL DE LO ENCUBIERTO. LA VIGILANCIA DEL CONGRESO

La definición de las operaciones encubiertas incluida en la ley de 1991 muestra bien a las claras que la posición del Congreso con respecto a ellas aparece despro-

vista de cualquier postulado de principio o sesgo valorativo. Lo encubierto no necesita criterios justificadores ni apoderamientos especiales: es simplemente lo que no se reconoce ni resulta conocido. Mediante una aproximación tan realista, el Congreso renunció a elevar sus miras y prefirió seguir la estrategia acostumbrada cuando de la seguridad nacional se trata: confiar la custodia de ésta a la iniciativa presidencial, habilitando al mismo tiempo mecanismos de control para impedir que la iniciativa del Presidente degeneren en discrecionalidad incontrastada. Es decir, una aproximación que rehuye el criterio del caso *Curtis-Wright* de la *Unchecked Executive Discretion* —aducido profusamente por el coronel Oliver North ante la Comisión parlamentaria de investigación del Irán-*Contra*— para instalarse en el «ámbito entre dos luces» de reparto de atribuciones entre el Presidente y el Congreso al que se refiriera el juez Jackson en el caso *Youngstown*.

Dentro de la paradoja que supone la propia aceptación de operaciones encubiertas en el contexto de una sociedad democrática, la habilitación de mecanismos de control parlamentario sobre ellas viene a representar, por sus especiales características, una contradicción dentro de la paradoja. La contradicción no afecta sólo a las operaciones encubiertas, sino que se extiende, en términos más genéricos, al control parlamentario sobre los Servicios de Inteligencia.

En el ámbito del control, ha escrito un autor, «los encargados del mismo deben guardar un difícil equilibrio que eluda, al mismo tiempo, desempeñar la tarea en modo susceptible de causar un daño irreparable a intereses de carácter vital, y llevarla a cabo de forma tan deferente para con el Ejecutivo que prive al control de cualquier significado (Smist, 1990, pág. 13). El mismo autor, en una monografía sobre el control parlamentario de los Servicios de Inteligencia durante los años 1947 y 1989, distingue dos grandes modelos de comportamiento en la actuación de las Comisiones de Vigilancia del Congreso: el «institucional» y el «inquisitivo» (*Institutional e Investigative*). Uno y otro se diferencian según cuál sea la actitud, benévola o adversa, manifestada en el seno de las Comisiones con respecto al *staff* de apoyo, el Pleno de las Cámaras, el Ejecutivo y la prensa. En el modelo *institucional*, se tiende a emplear funcionarios con acreditada experiencia en el campo de la seguridad nacional (lo que Smist llama *Washington insiders* y *national security careerists*); con respecto al Pleno, se busca el máximo apoyo y consenso para las Conclusiones del trabajo y, con respecto al Poder Ejecutivo, se tiende a dar por buena la información que se recibe, mostrando comprensión hacia las razones aducidas por aquél, para no defraudar la confianza depositada en las Comisiones. Con relación a la prensa, en fin, el modelo *institucional* de control propende a contemplarla como un adversario de irrefrenables tendencias sensacionalistas, al que es preferible mantener lo más lejos posible. El modelo de comportamiento *inquisitivo* recurre, en cambio, a *outsiders* y juristas dispuestos a destapar ilegalidades a la hora de reclutar el *staff* de apoyo; se arriesga a ser desautorizado por el Pleno en nombre de la necesidad de ponerle sobreaviso acerca de la necesidad de actuar; profesa una desconfianza metódica con respecto a lo que afirma el Ejecutivo, y contempla a la prensa como un aliado que opera como vehículo de comunicación entre el Congreso y la opinión pública.

Hasta mediada la década de los setenta, la actuación del Congreso con respecto al mundo de la Inteligencia y, en especial con relación a la CIA, no es ni siquiera digna de ser encuadrada en la categoría de control más débil de las recién señaladas. Las actividades de la CIA eran revisadas en secreto por un selecto grupo de congresistas de las Comisiones de Fuerzas Armadas y Presupuestarias. Una forma de control —llamada generalmente *buddy system*, es decir, «de hermanos»— en la que había más interés en comprobar que la CIA disponía de los medios suficientes para luchar contra el comunismo, que en verificar la legalidad (o la oportunidad) de las acciones de la misma (Treverton, 1992). El presupuesto destinado a gastos de Inteligencia recibía generalmente una aprobación por cuantía superior a lo solicitado y, cuando en 1953, en pleno apogeo de la Guerra Fría, se propuso la creación de una Comisión conjunta del Senado y la Cámara de Representantes para controlar a la CIA, la propuesta fue rechazada por abrumadora mayoría. Un miembro por aquel entonces del Congreso rememoraba recientemente «los viejos tiempos» del siguiente modo: «(...) era un mundo distinto, y muy diferente la percepción que teníamos de nuestra misión en el mundo. El *zeitgeist* político de aquel tiempo consideraba a la CIA algo maravilloso. Cualquiera que se atreviera a poner a la CIA en dificultades era visto como un excéntrico al que no debía tolerarse» (cit. en Smist, 1990, pág. 5).

La reacción del Congreso se produjo sólo tras el trauma de Vietnam/Watergate, actuando como detonante de la misma el descubrimiento de los programas ilegales de vigilancia de ciudadanos dentro de los Estados Unidos, programas desarrollados sistemáticamente por la CIA durante la guerra de Vietnam. En los primeros meses de 1975, el Senado y la Cámara de Representantes constituyeron sendas Comisiones de investigación para estudiar el asunto. De las dos Comisiones, la que alcanzó más éxito en el desarrollo de su trabajo, en términos de coherencia, consenso, rapidez y rotundidad de resultados, fue la del Senado (la llamada *Church Committee*, por el nombre de quien la presidió). Tras quince meses de trabajo, su Informe final y sus Recomendaciones marcan el inicio de una nueva era en lo que respecta al control parlamentario de los Servicios de Inteligencia y las operaciones encubiertas. En 1976, el Senado aprobó la creación de una Comisión permanente de control, y la Cámara de Representantes hizo lo propio en 1977.

Tales Comisiones permanentes son en los dos casos *Select Committees*, lo que significa que el nombramiento de quienes pasan a formar parte de ellas se realiza por designación directa de los líderes de los dos principales partidos en cada una de las Cámaras (*Majority and Minority leaders*), los cuales son miembros natos de las Comisiones con derecho a voz, pero no a voto. En el caso del Senado, la Comisión está compuesta por 15 senadores, de los que, por tradición, ocho pertenecen a la mayoría y siete a la minoría. En la Cámara de Representantes, el número de miembros del *Permanent Select Committee on Intelligence* es de un máximo de 19, observándose, asimismo, a la hora de formarlo una tradición de bipartidismo semejante a la que se sigue en el Senado. Con el fin de favorecer la rotación de miembros, en una y otra Comisión rigen límites temporales de permanencia: ocho años en el Senado y seis en

la *House*. En su composición ha de haber, además, un número determinado de miembros que formen parte simultáneamente de las Comisiones Presupuestaria (*Appropriations*), Fuerzas Armadas (*Armed Services*), Asuntos Exteriores (*Foreign Affairs*) y Justicia (*Judiciary*).

Las vigentes normas del Senado (*Senate Resolution 400 from 94th. Congress*) y de la Cámara de Representantes (artículo XLVIII de las *Rules of the House of Representatives*) confieren a las Comisiones de control sobre los Servicios de Inteligencia amplios poderes para supervisar la actuación de éstos, además de otorgarles competencia expresa para el debate de toda ley, mensaje, petición o informe que verse sobre asuntos de Inteligencia. Las Comisiones rinden cuenta periódicamente de su labor ante el Pleno de las Cámaras, previéndose reglas especiales para el caso de que, con tal motivo, la Comisión pretenda hacer pública información clasificada como secreta, y que haya llegado a su conocimiento procedente del Poder Ejecutivo. En tal caso, la Comisión ha de manifestar sus intenciones al Presidente, quien dispone de un plazo de cinco días para certificar por escrito que el riesgo potencial para los intereses nacionales causado por la publicidad es de tal importancia que sobrepasa la utilidad pública de esta última. Si el Presidente firma dicha certificación, decide en última instancia sobre el particular el Pleno, reunido en sesión secreta.

La publicidad es la norma en el seno de las Comisiones, si bien se deja al criterio de la mayoría la posibilidad de reunirse a puerta cerrada (en lo que se llama *executive session*) cuando se estime que el contenido de los debates puede comprometer la seguridad nacional. Los miembros de las Comisiones de control, y también los del *staff* al servicio de ellas, han de prestar juramento de someterse a las reglas de la Cámara, incluida la jurisdicción del correspondiente *Committee on Standards of Official Conduct*, así como obtener de la Comisión franquicia para el acceso a información clasificada (*Security clearance*), que se concede previa consulta con el Director de la CIA.

Vías de control no faltan; medios materiales para llevarlo a cabo, tampoco. El control parlamentario de los Servicios de Inteligencia, y el de las operaciones encubiertas, es antes que otra cosa cuestión de talante político, por más que las polémicas sobre el alcance de los preceptos legales produzcan a veces la impresión de que el control es un problema semántico. Al decir de Smist, tras un período inicial en el que las Comisiones permanentes del Senado y de la Cámara de Representantes emplearon indistintamente los dos modelos de control por él descritos, inquisitivo e institucional, el modelo imperante en los últimos años es el institucional. Un tipo de control, dice este autor, de mayor rentabilidad estratégica para el logro de lo que es ya una vieja aspiración del Congreso: «Alcanzar frente al Ejecutivo la condición de *coequal Intelligence partner*, en lugar de la de un adversario al que es conveniente evitar» (Smist, 1990, pág. 277).

En materia de operaciones encubiertas, la aspiración del Congreso se nutre de la idea de que la decisión sobre las mismas es, al igual que la política exterior, un ámbito de poder compartido entre el Presidente y el Congreso. La inclinación del Ejecutivo a no entenderlo así es lo que motiva el «tira y afloja» entre los dos poderes, en

un juego institucional de acciones (encubiertas o no) y reacciones, donde por parte del Congreso los más valiosos recursos son el «poder sobre la Bolsa» y la facultad legislativa. Para el empleo de ambos recursos, han tenido importancia decisiva los Informes ante el Pleno de las Comisiones de Inteligencia y la propia presión controladora ejercida por ellas.

Una primera manifestación expresa de la voluntad del Congreso de compartir la decisión sobre las operaciones encubiertas se produjo en 1974, con la aprobación de una importante reforma a la *Foreign Assistance Act* de 1961. La reforma, conocida (por el nombre de su patrocinador) como *Hughes-Ryan Amendment*, sujetó las operaciones encubiertas al requisito de la certificación por el Presidente de la importancia para la Seguridad Nacional de cada una de las acciones y, además, a la obligación de dar noticia de las mismas al Congreso, antes de gastar recursos para llevarlas a cabo. En el sistema de la reforma *Hughes-Ryan*, la obligación de notificar se extendía nada menos que a ocho Comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes, con la consecuencia —señalada inmediatamente por los críticos de la ley— que «no menos de 57 senadores y 143 miembros de la Cámara, además de un número indeterminado de *staffers*, se convertían en cómplices de los más recónditos secretos del Gobierno» (Smist, 1990, pág. 119).

Una vez que las Comisiones de control alcanzaron el *status* de Comisiones permanentes, la *Congressional Oversight Act*, aprobada en 1980, modificó las disposiciones de la Enmienda Hughes-Ryan, circunscribiendo la obligación de notificar las operaciones encubiertas a las Comisiones de Inteligencia del Senado y de la Cámara de Representantes. La ley dio nueva redacción al Epígrafe 501 de la *National Security Act*, para exigir al Director de la CIA y a los jefes de todos los Departamentos y Agencias del Poder Ejecutivo «información completa y puntual» de todas las actividades de Inteligencia. La ley obligó también al Presidente a notificar a las Comisiones de ambas Cámaras «las operaciones de Inteligencia en países extranjeros que no se limiten a la mera obtención de datos» («*all Intelligence operations in foreign countries, other than activities intended solely for obtaining necessary intelligence*»).

El aumento del número de operaciones encubiertas durante la presidencia de Reagan sirvió para poner a prueba el funcionamiento de las exigencias legales. En su afán por apoyar a los llamados por Reagan «luchadores de la libertad» (*freedom fighters*), el Presidente recurrió profusamente a certificaciones genéricas para justificar la necesidad de operaciones encubiertas, sin tener que detallar el alcance exacto de cada una de ellas. Así ocurrió, por ejemplo, con la operación de minado de puertos en Nicaragua a finales de 1983, un asunto que desató el enfrentamiento abierto entre la Comisión de Control del Senado y el Ejecutivo. El enfrentamiento produjo a la postre la prohibición, decretada por el Congreso en la llamada *Boland Amendment*, de gastar fondos públicos a partir de octubre de 1984 en apoyar a la *Contra* nicaragüense.

La rotundidad del lenguaje empleado por el legislador en la *Boland Amendment* («No se comprometerá o gastará consignación presupuestaria alguna de la CIA, del

Departamento de Defensa, o de cualquier otra Agencia u organismo de los Estados Unidos relacionado con los Servicios de Inteligencia, cuyo propósito sea, o arroje como resultado, apoyar de forma directa o indirecta operaciones militares o paramilitares en Nicaragua, aunque lo sean por medio de otra Nación, grupo, organización, movimiento o individuo»), y los acontecimientos ulteriores, conocidos hoy como el escándalo *Irán-Contra*, parecen confirmar la idea, apuntada con escepticismo por un autor, de que «cada uno de los esfuerzos del Congreso, culminados con éxito, para disuadir al Ejecutivo del intento de dar de lado los controles parlamentarios, han servido sólo para empujar a aquél hacia nuevas vías de evasión» (Koh, 1990, pág. 63). El mismo autor se muestra sumamente crítico con la forma en que se llevaron a cabo las investigaciones del asunto *Irán-Contra*. La disyuntiva «buenos individuos que vulneraron malas leyes», o bien «buenas leyes desatendidas por malos individuos» debería, a juicio de Koh, haber dejado paso a un debate más profundo sobre el reparto de poderes bajo la Constitución de la Seguridad Nacional, y sobre la necesidad de restaurar, de una vez por todas, el postulado constitucional de la *balanced institutional participation*.

El caso *Irán-Contra* ha dejado, no obstante, algunos legados importantes en materia de control de las operaciones encubiertas. En 1988, el Congreso reformó la *Central Intelligence Agency Act*, para crear el cargo de Inspector General de la CIA. Nombrado por el Presidente con la aquiescencia del Senado, el *Office of Inspector General within the CIA* viene obligado a efectuar inspecciones internas sobre el trabajo de la CIA, y a realizar informes periódicos que han de ser notificados, con cadencia semestral, a las Comisiones de control del Congreso. La ya citada *Intelligence Authorization Act* para el año fiscal 1991 sirvió además para actualizar el sistema de control de las operaciones encubiertas, en la última de las modificaciones sobre el particular habidas hasta la fecha.

## VI. EL CONTROL DE LAS OPERACIONES ENCUBIERTAS EN EL SISTEMA VIGENTE. LA INTELLIGENCE AUTHORIZATION ACT DE 1991

La ley presupuestaria de los servicios de Inteligencia del año 1991, semejante en todo a una subvención condicionada *inter* poderes, ha sido presentada como «el más notable subproducto del caso *Irán-Contra*» (Gumina, 1992, pág. 150). A results de la investigación parlamentaria sobre el mismo, lo que el Congreso parece haberse planteado es una cuestión bien simple: ¿están subordinados valores fundamentales de la democracia norteamericana, como los del imperio de la ley y el control de la política exterior, a una supuesta autoridad implícita del Presidente para ordenar operaciones encubiertas que resulten secretas incluso para el Congreso? La respuesta negativa de éste exigió acometer nuevas reformas en la *National Security Act* de 1947 para intentar zanjar, de una vez por todas, las deficiencias constatadas en el pasado.

El Título VI de la ley ha dado nueva redacción a los Epígrafes 501 a 503 del Es-

tatuto de 1947, con un planteamiento que puede desdoblarse, a su vez, en dos interrogantes: ¿Cómo han de ser las certificaciones presidenciales (*presidential findings*) relativas a la necesidad de las operaciones encubiertas? ¿Qué alcance tiene el requisito de ponerlas en conocimiento del Congreso?

En cuanto al primer extremo, la ley exige ahora que la certificación se realice por escrito, en el que se haga constar que la operación proyectada «es necesaria para sostener objetivos identificables de política exterior, de importancia para la seguridad nacional de los Estados Unidos» (*«is necessary to support identifiable foreign policy objectives of the United States and is important to the national security of the United States»*). La exigencia de certificación escrita tiene, no obstante, una excepción en aquellos casos en que la necesidad de actuar con inmediatez no admita demoras, en cuyo caso la decisión del Presidente ha de ir acompañada de un informe escrito (*written record*) «que deberá convertirse en certificación escrita lo más pronto posible y, en ningún caso, más allá de cuarenta y ocho horas después de que la decisión haya sido adoptada».

En lo que se refiere a la notificación al Congreso, el Epígrafe 503.c) exige que la certificación presidencial sea puesta en conocimiento de las Comisiones de Inteligencia «lo más pronto posible y con anterioridad al comienzo de la operación encubierta autorizada mediante la certificación», exigencia que también se sujeta a un régimen de dos excepciones, una relativa a los destinatarios de la Comunicación presidencial, y otra concerniente al requisito de la notificación previa.

Cuando el Presidente considere que concurren circunstancias extraordinarias que, por afectar a intereses vitales de los Estados Unidos, aconsejan reducir el número de congresistas con acceso a la certificación presidencial, ésta será notificada tan sólo a un grupo reducido, formado por «los presidentes y líderes de la minoría de cada una de las Comisiones de Inteligencia, el *Speaker* y el líder de la minoría de la Cámara de Representantes, los líderes de la mayoría y de la minoría del Senado, así como cualquier otro miembro o miembros relevantes del Congreso (*member or members of the congressional leadership*) a quienes el Presidente considere oportuno incluir en el grupo». Con técnica normativa de dudosa calidad técnica, el Epígrafe 503.c).3 establece, por último, que cuando el Presidente no realice notificación previa de la operación encubierta «deberá informar sobre la misma, de manera completa y en tiempo oportuno, a las Comisiones de Inteligencia, acompañando un informe sobre las razones que justifican el no haber realizado notificación previa» (*«the President shall fully inform the intelligence committees in a timely fashion and shall provide a statement of the reasons for not giving prior notice»*).

Este último aspecto de la reforma fue el que resultó el más conflictivo. Leído en consonancia con el requisito de la certificación presidencial, supone un claro indicio de que, en cuestión de operaciones encubiertas, el Congreso no está dispuesto a dar cheques en blanco al Presidente. Simultáneamente a la firma de la ley, Bush hizo pública una declaración expresando sus reservas sobre la constitucionalidad de algunos aspectos de la misma. Según el entonces Presidente, la posibilidad de mantener determinadas operaciones encubiertas al margen del conocimiento del Congreso más

allá de unos pocos días «es consustancial a la autoridad conferida a la presidencia por la Constitución» (cit. en Gumina, 1992, pág. 183). Bush invocó *INS v. Chadha*, el célebre caso de 1983 que declaró la inconstitucionalidad del llamado *legislative veto*, acusando a la ley de incluir *legislative directed policy determinations* inadmisibles, a su juicio, desde el punto de vista del principio de la separación de poderes. El paralelismo aducido por Bush parece un poco exagerado. *INS v. Chadha* fue un caso de conflicto entre la Cámara de Representantes y el Departamento de Justicia, en materia de deportaciones, motivado por un Estatuto que permitía a una y a otra Cámara, de manera indistinta y por separado, bloquear decisiones del Poder Ejecutivo. Lejos de contemplar vetos de ese estilo, la ley de 1991 aclara expresamente en el Epígrafe 501.a).3 que «nada en el presente Título (el VI de la ley) será interpretado a la manera de una exigencia de aprobación por las Comisiones de Inteligencia como condición previa para el inicio de cualquier actividad de Inteligencia».

Lo que el Congreso ha pretendido asegurarse con la reforma es tener acceso al suficiente grado de información sobre las operaciones encubiertas como para poder ejercer cabalmente sus prerrogativas constitucionales en materia de guerra. De todos modos, el mensaje de Bush con motivo de la firma de la ley ha quedado lanzado, y el desacuerdo sobre lo que deba entenderse por Comunicación al Congreso en tiempo oportuno (*in a timely fashion*) permite preguntarse si la reforma resultará eficaz desde el punto de vista de las intenciones del Congreso, o vendrá a ser tan sólo la codificación sobre el particular del *Business as Usual* (Gumina, 1992).

En febrero de 1993, durante los *hearings* de confirmación ante la Comisión de Inteligencia del Senado del candidato a Director de la CIA, James Woolsey, éste informó que tenía instrucciones del presidente Clinton para «mantener un diálogo sincero y confiado entre la comunidad de Inteligencia y el Congreso». Según el dimisionario (a consecuencia del caso Ames) Director de la CIA, la nueva Administración se comprometía solemnemente a «informar al Congreso acerca de todas las operaciones encubiertas con carácter previo a ser emprendidas o, en circunstancias extraordinarias, en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas» (cit. en *Congressional Quarterly*, febrero de 1993, pág. 277). Que un funcionario de altísimo rango diga ante el Congreso que el Ejecutivo cumplirá la ley, es susceptible de ser interpretado como un excelente indicio sobre la salud de aquélla, o bien como la muestra más patente de la ductilidad de su fuerza directriz.

## VII. CONCLUSION

El debate institucional sobre las operaciones encubiertas no parece haber ido en los Estados Unidos a la raíz del problema. Un Informe realizado en 1985 por la *American Bar Association* se mostraba bastante escéptico con respecto a la capacidad de las normas legales para conformar la Función controladora del Congreso sobre los Servicios de Inteligencia, enmarcándola en contornos precisos (Reisman y Baker, 1992). La reciente historia sobre el uso de las operaciones encubiertas permite aven-

turar que el Presidente seguirá mandando sobre ellas, pero que no podrá hacerlo ignorando lo que un reconocido especialista ha denominado «el legado de la vigilancia» (Treverton, 1991). El poder de las Comisiones de control es un poder de naturaleza persuasiva, que el Presidente difícilmente estará en condiciones de ignorar, sin arriesgarse a que el Congreso le desautorice y adopte medidas que hagan inviable la operación controvertida. Quien se sienta inclinado a justificar la legitimidad de las mismas apelando al supuesto valor supremo de la autoconservación, debería tener presentes las reflexiones formuladas por Meiklejohn, frente al abuso de justificaciones de ese género, en pleno esplendor de la Guerra Fría: «La seguridad pública es un valor que hay que conciliar con los otros cinco recogidos en el Preámbulo como fines de la acción de gobierno. El argumento de que la autoconservación es un valor de carácter último, con capacidad anuladora de otros intereses públicos de nuestra Nación, carece de fundamento válido, y ha servido siempre de coartada para desatender las intenciones más profundas de nuestro texto constitucional» (Meiklejohn, 1961, pág. 14).

#### VIII. FUENTES NORMATIVAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

##### A) Fuentes normativas

- *Compilation of Intelligence Laws and Related Laws and Executive Orders of Interest to the National Intelligence Community (As Amended through June 8, 1993)*, Washington, U.S., Government Printing Office, 1993.

##### B) Referencias

- ACKERMAN, B.: *We The People. Foundations*, Harvard University Press, Cambridge, 1991.
- BLACK, H.: «The Working Balance of the American Political Departments», *Hastings Constitutional Law Quarterly*, vol. 1, 1974, págs. 13 y sigs.
- BURKE, J. P.: *The Institutional Presidency*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1992.
- CONGRESSIONAL QUARTERLY: «Woolsey Gets Senate Approval; Budget Cuts, Overhaul Await», febrero de 1993, págs. 276 y sigs.
- CORWIN, E.: *The President: Office and Powers*, New York University Press, Nueva York, 1948.
- ELY, J. H.: *War and Responsibility. Constitutional Lessons of Vietnam and Its Aftermath*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- FISHER, L.: «Congressional Access to Executive Branch Information: Lessons from Iran-Contra», *Government Information Quarterly*, vol. 6, núm. 4, 1989, págs. 383 y sigs.
- FULLBRIGHT, J.: «American Foreign Policy in the 20th. Century Under a 18th. Century Constitution», *Cornell Law Quarterly*, vol. 47, 1961, págs. 1 y sigs.
- GUMINA, P.: «Title VI of the Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991: Effective Covert Action Reform or “Business as Usual”?», *Hastings Constitutional Law Quarterly*, vol. 20, 1992, págs. 149 y sigs.

- KOH, H.: *The National Security Constitution. Sharing the Power after the Iran-Contra Affair*, Yale University Press, New Haven, 1990.
- LASSWELL, H.: *National Security and Individual Freedom*, Da Capo Press, Nueva York, 1950.
- LOBEL, H.: «Emergency Power and the Decline of Liberalism», *Yale Law Journal*, vol. 98, 1989, págs. 1385 y sigs.
- «Covert Operations», *Encyclopedia of American Presidency*, vol. I, Simon and Schuster, Nueva York, 1994, págs. 318 y sigs.
- MEIKLEJOHN, A.: «The Balancing of Self-Preservation Against Political Freedom», *California Law Review*, vol. 49, 1961, págs. 4 y sigs.
- RASKIN, M.: *The Politics of National Security*, Transaction Books, New Brunswick, 1979.
- REISMAN, M., y BAKER, J.: *Regulating Covert Action. Practices. Contexts and Policies of Covert Coercion Abroad in International and American Law*, Yale University Press, New Haven, 1992.
- RUBIN, B.: *Secrets of the State. The State Department and the Struggle over Foreign Policy*, Oxford University Press, Nueva York, 1985.
- SCHLESSINGER, A.: *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1973.
- SMIST, F.: *Congress Oversees the United States Intelligence Community, 1947-1989*, The University of Tennessee Press, Knoxville, 1990.
- TREVERTON, G.: «Controlling Covert Action», en HASTEDT, G. (ed.): *Controlling Intelligence*, Frank Cass, Londres, 1992.

