

Documentos Clave

Reporte final de la Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas a los Estados Unidos

Comisión Nacional Sobre los Atentados Terroristas en los Estados Unidos

RESUMEN

¿Qué es la Comisión?

Es una comisión bipartidista creada por Ley del Congreso y aprobada por el Presidente de los Estados Unidos a finales del 2002, con independencia funcional y deliberatoria. El objetivo con el que fue creada es la presentación de un completo balance sobre los hechos y circunstancias alrededor de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos. La Comisión, también tiene el mandato de hacer recomendaciones que permitan prevenir futuros ataques.

El reporte final de esta Comisión, fue presentado el 22 de julio de 2004 y los siguientes son sus principales contenidos:

- Los atentados terroristas son y debieron producir un shock, pero nunca debieron ser una sorpresa. Los extremistas islámicos habían dado suficientes advertencias de su intención de asesinar indiscriminadamente un gran número de estadounidenses.
- Los ataques fueron dirigidos por Osama Bin Laden quien expresa quejas e inconformidades ampliamente compartidas en el mundo islámico con respecto a la presencia de Estados Unidos y sus políticas en Medio Oriente.
- Sobre esta plataforma política e ideológica, Bin Laden construyó una organización dinámica y letal llamada Al Qaeda.
- El plan original sometido a consideración de Bin Laden era de mayor envergadura, pues incluía no cuatro sino 10 aviones con blancos en la Costa Este y Oeste de los Estados Unidos. Este plan fue descartado por Bin Laden por su complejidad.
- Los ataques costaron entre 400 y 500 mil dólares, de los cuales 270 mil fueron gastados en los Estados Unidos. Hubo uso extensivo de los bancos estadounidenses, con cuentas bajo el nombre propio de los terroristas.



Capacidades y fortalezas de Al Qaeda previas al ataque

- Líderes capaces de evaluar, aprobar y supervisar el planeamiento y dirección de operaciones a gran escala,
- Un sistema de personal con capacidad para reclutar candidatos, adoctrinarlos y entrenarlos,
- Suficientes comunicaciones para permitir planeamiento y dirección de personal operativo y de apoyo,
- Capacidad de recolección de información de inteligencia para establecer diagnósticos sobre fortalezas y debilidades del enemigo,
- Capacidad para mover personas a grandes distancias, y
- Capacidad para recaudar y mover dinero necesario para financiar un ataque.

Conclusiones generales

- Ninguna de las medidas adoptadas por el Gobierno de los Estados Unidos entre 1998 y 2001 lograron desarticular o incluso demorar el progreso de los planes de Al Qaeda. En el Gobierno hubo fallas relacionadas con:

Imaginación

- Es la más grave de todas las fallas. Los líderes no entendieron la gravedad de la amenaza.
- El peligro terrorista representado por Bin Laden y Al Qaeda no fue un tema prioritario de política y debate público, los medios o el Congreso.

Política

- El terrorismo no fue motivo prioritario de preocupación y atención en materia de seguridad nacional para la Administración de Clinton y la Administración Bush previo a los ataques.

Capacidades

- Estados Unidos afrontó los ataques del 11 de septiembre con las capacidades de la última fase de la Guerra Fría y su inmediato desenlace. Estas capacidades eran insuficientes y muy poco se hizo para expandirlas o reformarlas.



- La CIA no tenía capacidad suficiente para conducir operaciones paramilitares y de recolección de información de inteligencia proveniente de agentes humanos.
- El Departamento de Defensa no estuvo plenamente involucrado en la misión de desarticular a Al Qaeda, siendo tal vez el enemigo externo más peligroso de los Estados Unidos.
- El FBI no tuvo la capacidad de conectar y asociar el conocimiento colectivo de los agentes de campo con las prioridades nacionales.

Administración y manejo

- Se debió asegurar que la información se compartiera y las funciones fueran claramente asignadas entre las diferentes agencias y entre el ámbito doméstico y externo.
- Hubo problemas en la forma en que los líderes establecieron prioridades y destinaron recursos.
- El Gobierno de Estados Unidos no encontró una forma de extraer inteligencia y usarla para guiar el planeamiento y asignar responsabilidades en operaciones conjuntas que involucraban entidades tan dispares como la CIA, el FBI, el Departamento de Estados, los militares y las agencias envueltas en seguridad interior.

Conclusiones específicas

Diplomacia poco exitosa

- Desde los primeros intentos en febrero de 1997 hasta septiembre 11 de 2001, falló la presión diplomática ejercida por los Estados Unidos al régimen Taliban en Afganistán para evitar que se siguiera dando santuario a Al Qaeda y expulsar a Bin Laden a un país donde pudiera ser enjuiciado.
- También fallaron las iniciativas diplomáticas sobre dos gobiernos consecutivos de Pakistán para que cancelaran todo apoyo al régimen Taliban.
- Poco avance tuvieron los esfuerzos para que los Emiratos Árabes Unidos cortaran sus lazos con el régimen Taliban y establecieran controles y sanciones para prevenir transacciones financieras y transporte aéreo entre los Emiratos y Afganistán.
- Hubo falta de cooperación a la hora de intercambiar y compartir información de inteligencia entre Estados Unidos y Arabia Saudita, que según el reporte venía siendo un socio problemático en la lucha contra el terrorismo.

Falta de opciones militares

- Desde mayo de 1998, los militares prepararon un plan con opciones de ataques militares contra Bin Laden y Al Qaeda. Cuando los tomadores de decisiones en el nivel político fueron informados, expresaron su frustración por el rango de opciones presentadas.
- Los formuladores de política consideraron que la inteligencia disponible no era contundente y prefirieron evadir el riesgo de daño colateral en ataques que tenían probabilidad de no dar en el blanco.
- Si bien el Gobierno Bush en el 2001 empezó a desarrollar nuevas políticas con respecto a Al Qaeda, los planes militares no cambiaron hasta antes de septiembre 11 del mismo año.

Problemas con la comunidad de inteligencia

- Insuficiente respuesta al fenómeno del terrorismo transnacional debido a la combinación de un apabullante número de prioridades, bajos presupuestos, estructuras inadecuadas y rivalidades burocráticas.
- Información compartimentada. Nunca hubo un análisis completo de lo que la comunidad de inteligencia como un todo, conocía, no conocía y lo que significaba.
- No hubo un diagnóstico nacional de inteligencia con respecto al terrorismo entre 1995 y el 11 de septiembre de 2001.

Problemas en el FBI

- Las investigaciones del FBI venían siendo específicas, caso por caso, descentralizadas y concentradas en la judicialización. Por esta razón, una porción significativa de los medios y recursos era dedicada al “post-hecho”.
- El FBI intentó realizar reformas con el fin de fortalecer su capacidad de prevenir estos ataques, pero falló en su implementación. Los cambios no fueron asimilados organizacionalmente.
- Limitaciones en áreas críticas como recolección de información y análisis estratégico, intercambio de información tanto interna como externamente, entrenamiento y recursos.

Fronteras y controles migratorios permeables

- Hubo oportunidades para que los servicios de inteligencia y los organismos de control y aplicación de la ley explotaran vulnerabilidades en los desplazamientos de los miembros de Al Qaeda (manipulación fraudulenta de pasaportes, declaraciones falsas en la solicitud de visa, declaraciones falsas a oficiales de control de fronteras, violación de leyes de inmigración, etc.).



- Ni los funcionarios consulares del Departamento de Estado, ni los inspectores y agentes de inmigración y naturalización fueron considerados como socios activos del esfuerzo nacional contra el terrorismo.

Seguridad aérea permeable

- Los terroristas solo tuvieron que pasar una capa o anillo de seguridad, que fue el punto de control del aeropuerto. No fue un control exhaustivo.
- No fue utilizada la lista de seguimiento a terroristas.
- El personal de cabina del avión no estaba preparado para afrontar este tipo de situaciones.

Defensa interior improvisada

- Las autoridades civiles y militares encargadas de defender el espacio aéreo de la nación (Administración Federal de Aviación FAA y el Comando de Defensa Aeroespacial de Norteamérica NORAD) no estaban preparados para el ataque.
- Dada la falta de preparación, los esfuerzos improvisados por contener el ataque fracasaron.
- La comunicación en los niveles altos fue pobre. Los altos mandos militares y los líderes de la FAA no tuvieron comunicación efectiva.
- La cadena de mando no funcionó bien. El Presidente no pudo contactar algunos altos oficiales y el Secretario de Defensa solo pudo entrar a la cadena de mando después de pasados los momentos claves de la mañana.
- Unidades de la Guardia Nacional operaron con reglas de encuentro diferentes sin el conocimiento del Presidente, NORAD o el Centro de Comando Nacional Militar.

Respuesta de emergencia

- Problemas en labores de comando y control así como en las comunicaciones, afectaron toma de decisiones efectivas en Nueva York.

Congreso

- Respuesta lenta frente al surgimiento del terrorismo transnacional como amenaza a la seguridad nacional. Ajusto poco y no se reestructuró para atender esta amenaza.
- Su atención al terrorismo fue episódico y atomizado en varios comités.
- Dio pocas directivas a las agencias del Ejecutivo en materia de terrorismo y no las reformó de manera significativa para afrontar la amenaza.

- No realizó una revisión sistemática y robusta donde se identificara, se enfrentara y se intentara resolver los diversos problemas de la seguridad nacional y las agencias domésticas que se hicieron evidentes después del 11 de septiembre.

Seguridad post 9/11

- Después del 11 de septiembre, los Estados Unidos han dado de baja o capturado la mayoría de los líderes de Al Qaeda, derrocó el régimen Taliban y ha dañado severamente a la organización. Aun así, los ataques terroristas han continuado.
- Aunque se han prevenido ataques, casi todo el mundo cree que va a haber un nuevo ataque.
- Al Qaeda representa un movimiento ideológico, no un grupo finito de personas. Inicia e inspira aunque no dirija.
- Matar o capturar a Osama Bin Laden, aunque importante, no va a acabar con el terror.
- Debido a las acciones ofensivas contra Al Qaeda y las defensivas para mejorar la seguridad interior, el país es más seguro en la actualidad.
- El enemigo no es solo el terrorismo, es la amenaza impuesta específicamente por el terrorismo islámico en cabeza de Bin Laden. El enemigo no es el Islam, sino una perversión del Islam.
- El enemigo va más allá de Al Qaeda e incluye el movimiento radical ideológico que ha inspirado otros grupos.

Recomendaciones

- La estrategia antiterrorista debe cumplir dos objetivos: desarticular la red de Al Qaeda y en el largo plazo superar y eliminar la ideología que alimenta el terrorismo islámico.
- El éxito a largo plazo exige utilizar todos los elementos del poder nacional: diplomacia, inteligencia, acciones encubiertas, aplicación de la ley, política económica, ayuda externa y defensa interior.
- La estrategia propuesta incluye 3 dimensiones: 1) atacar a los terroristas y sus organizaciones, 2) prevenir el aumento continuado del terrorismo islámico y 3) prepararse y protegerse frente a futuros ataques terroristas.



Atacar a los terroristas y sus organizaciones

- Erradicar los santuarios.
- Fortalecer el compromiso nacional e internacional con el futuro de Pakistán y Afganistán.
- Confrontar abiertamente los problemas con Arabia Saudita y construir una relación más allá del petróleo.

Prevenir el aumento continuado del terrorismo islámico

- Definir el mensaje y posicionarse como ejemplo de liderazgo moral en el mundo.
- Comunicar y defender los ideales de Estados Unidos en el mundo islámico.
- Ofrecer una agenda de oportunidades que incluya educación y apertura económica.
- A través de una amplia coalición, desarrollar una estrategia contra el terrorismo islámico, que incluya enfoques en aspectos como el tratamiento de terroristas capturados.
- Asignar el máximo esfuerzo a la tarea de contener la proliferación de armas de destrucción masiva.
- Seguir el dinero de los terroristas como fuente de información de inteligencia y como herramienta para entender sus redes y desarticular sus operaciones.

Prepararse y protegerse frente a futuros ataques

- Establecer un sistema de monitoreo y registro estandarizado en fronteras y sistemas de transporte.
- Establecer estándares para la emisión de partidas de nacimiento y otras fuentes de identificación como licencias de conducción.
- Determinar bajo el liderazgo del Presidente y con la supervisión de una junta, lineamientos en lo que tiene que ver con recopilación e intercambio de información en los nuevos sistemas de seguridad, integrando en todo caso, salvaguardas para la privacidad y demás libertades esenciales.
- Basar el financiamiento para alistamiento en caso de emergencia sobre riesgos y vulnerabilidades, poniendo a Nueva York y Washington en la cabeza de la lista.
- Fortalecer el trabajo de equipo en una crisis, mejorar la conectividad de las comunicaciones públicas y promover nuevos estándares para el alistamiento frente a emergencias del sector privado, teniendo en cuenta que el sector privado controla el 85% de la infraestructura crítica de la nación.



Nueva organización del Gobierno

- La comisión hace un llamado a la unión de esfuerzos en cinco áreas:
- 1. Unificar inteligencia estratégica y planeamiento operacional contra el terrorismo islámico a través de un Centro Nacional Contra el Terrorismo (NCTC).**

Este Centro, replicaría el concepto de comando conjunto y unificado de los militares, pero ahora en una agencia civil, combinando la función de inteligencia conjunta simultáneamente con el trabajo de operaciones.

El NCTC se construiría sobre el Centro de Integración de la Amenaza Terrorista y lo reemplazaría al igual que a cualquier otro “centro de fusión” que exista dentro del Gobierno. Debe encargarse del planeamiento operacional conjunto, asignando responsabilidades a las agencia preexistentes y dejando que ellas directamente se encarguen de la ejecución. Tendría capacidad de influir en la conducción y presupuesto de las armas operativas antiterroristas de la CIA, FBI y los Departamentos de Defensa y Seguridad Interior. No debería ser un ente formulador de política. Sus operaciones y planeamiento deberían seguir la dirección política del Presidente y el Consejo Nacional de Seguridad.

Se establecería en la Oficina Ejecutiva del Presidente y sería dirigida por un funcionario confirmado por el Senado (con el mismo rango de un Subsecretario del gabinete) que respondería al Director Nacional de Inteligencia.

- 2. Unificar la comunidad de inteligencia bajo un nuevo Director Nacional de Inteligencia.**

Este Director cumpliría al menos dos funciones primarias: 1) Monitorear centros nacionales de inteligencia que combinen expertos en todas las disciplinas contra blancos comunes, como terrorismo y no proliferación, y 2) Monitorear las agencias que contribuyan al programa nacional de inteligencia, labor que incluye el establecimiento de estándares comunes para personal e información.

Los centros nacionales de inteligencia serán los comandos unificados del mundo de la inteligencia. Los servicios domésticos como CIA, DIA, NSA y FBI, deberán organizar, entrenar y equipar a los mejores profesionales de la



inteligencia en el mundo y se encargarán de la ejecución de operaciones de inteligencia en el terreno.

EL Director Nacional de Inteligencia (NID) estará localizado en la Oficina Ejecutiva del Presidente y le reportará directamente al Presidente, una vez sea confirmado por el Senado.

Además de supervisar el Centro Nacional Contra el Terrorismo (que incluirá el centro nacional de inteligencia contra el terrorismo y el “esfuerzo” de planeamiento de operaciones conjuntas) la NID tendrá tres subdirectores: 1) para inteligencia extranjera (que además será Director de la CIA), 2) para inteligencia de defensa (que además será el Subsecretario para Inteligencia del Departamento de Defensa) y 3) para inteligencia interior (que además

será el asistente ejecutivo para inteligencia en el FBI o el Subsecretario para análisis de información y protección de infraestructura en el Departamento de Seguridad Interior).

3. Unificar la variedad de participantes en el esfuerzo antiterrorista y su conocimiento, en una red de información con un sistema de intercambio que trascienda las barreras gubernamentales tradicionales.

El Presidente debe liderar un esfuerzo gubernamental para implementar una revolución informática en las principales agencias dedicadas a la seguridad nacional, para establecer una red descentralizada de flujos e intercambios de información.

4. Unificar y fortalecer la supervisión del Congreso para asegurar y mejorar la rendición de cuentas.

Para la supervisión de la inteligencia se proponen dos opciones: un comité conjunto basado en la experiencia del antiguo Comité Conjunto de Energía Atómica o un comité en cada cámara, combinando autorización y apropiación.

El Congreso debe crear un único punto focal de supervisión y revista de la seguridad interior. Debe haber un comité permanente de seguridad interior en cada cámara.

Se proponen reformas para hacer más ágiles los procesos de nominación, reporte financiero, visto bueno de nivel de seguridad y confirmación para funcionarios del área de seguridad nacional.



5. Fortalecer el FBI y los defensores de la seguridad interior.

Establecer una fuerza de trabajo en seguridad nacional, especializada e integrada, en el FBI, constituida por agentes, analistas, lingüistas y especialistas en vigilancia.

Teniendo en cuenta que la defensa interior de los Estados Unidos corresponde al Departamento de Defensa a través del recientemente creado Comando del Norte y al Departamento de Seguridad Interior, debe haber claras líneas divisorias en lo que respecta a roles, misiones y autoridad.

El Departamento de Defensa debe diagnosticar regularmente si son o no adecuadas las estrategias y planes del Comando Norte para defender el país de una amenaza militar.

El Departamento de Seguridad Interior debe diagnosticar regularmente los tipos de amenazas que enfrenta el país, con el fin de determinar la idoneidad de los planes y el alistamiento del Gobierno para atender esas amenazas.

Nota: Este documento está disponible en:

<http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>