



LA RIFORMA DELLA E IL FUTURO DELL'INTELLIGENCE AMERICANA

CIA

MATTEO FAINI

La recente riforma annunciata dal direttore della Cia, John Owen Brennan, fa del Counter terrorism Center il modello organizzativo per l'intera Agenzia. L'articolo descrive vantaggi e criticità della riforma, evidenziando il rischio che essa possa incidere sull'obiettività delle analisi prodotte. L'Agenzia, infatti, potrebbe perdere la propria reputazione di oggettività e, con essa, la centralità nel processo di policy. L'Ufficio del Direttore dell'intelligence nazionale sarebbe pronto a prenderne il posto, con ricadute positive per l'intera comunità d'intelligence americana.

Negli

ultimi mesi i riflettori sul quartier generale della Central Intelligence Agency (Cia) si sono accesi con frequenza. A dicembre 2014, i senatori democratici del Comitato di controllo sull'intelligence hanno pubblicato un rapporto che ne ha criticato il programma di 'tecniche di interrogatorio'. A marzo 2015, il Direttore John Owen Brennan ha annunciato una riforma epocale, che elimina la barriera organizzativa tra analisti e operativi, prevedendo centri tematici analoghi al Counter Terrorism Center (Ctc), dove gli uni e gli altri lavorano fianco a fianco. Nel mese successivo, la notizia che un drone della Cia aveva accidentalmente ucciso due ostaggi di Al Qaeda ha richiamato l'attenzione su uno strumento della cui efficacia e affidabilità spesso si discute.

Al centro di tali episodi vi è proprio il Counter Terrorism Center che, con la riforma citata, è divenuto il modello per la futura Cia. Quali potranno essere le conseguenze della riforma?

PRO E CONTRO DELLA RIFORMA DI BRENNAN

Fin dalle origini, operativi e analisti della Cia hanno lavorato in unità separate: i primi dediti alla raccolta clandestina di informazioni e alle *covert action*, i secondi all'analisi e alla presentazione delle informazioni raccolte. L'eccezione a questo modello organizzativo è rappresentato dal Counter Terrorism Center, creato nel 1986, in cui gli analisti e gli operativi lavorano insieme.

Con la riforma di Brennan questa eccezione diventa la regola per l'intera Agenzia. Pur senza abolire la Direzione per l'analisi (Directorate of Intelligence) e quella per le operazioni (Directorate of Operations), le competenze ordinarie sono riconducibili a quattro aree tematiche, tra cui la lotta al terrorismo e la contro-proliferazione, e sei unità regionali. Il modello del Ctc presenta importanti vantaggi. La precisione e l'efficacia delle operazioni dovrebbero beneficiare dell'esperienza e della conoscenza approfondita che gli analisti hanno dei propri avversari. Potranno essere verificate con maggiore attenzione l'attendibilità delle informazioni ricevute, limitando la reticenza degli operativi a rivelarne l'origine, anche ai colleghi. Accostandosi alle operazioni, potrebbe essere incrementata, inoltre, l'incidenza dell'esame analitico al fine di ridurre il numero delle analisi non utili a fini pratici, sebbene accademicamente impeccabili. Infine, la tradizionale rivalità tra gli operativi 'cowboy' e gli analisti 'secchioni' dovrebbe progressivamente sfumare mano a mano che queste due branche, sinora separate, lavorando assieme riusciranno ad apprezzare le reciproche virtù.

Se da un lato la riforma di Brennan dovrebbe dunque mitigare le rigidità burocratiche e favorire una maggiore circolazione delle informazioni e del personale, dall'altro potrebbe condizionare l'oggettività delle analisi prodotte. Brennan stesso, tuttavia, ha respinto tale obiezione, dichiarando: «Abbiamo già dimostrato, nel campo della lotta al terrorismo, di poter preservare la nostra oggettività e integrità»¹. Le vicende recenti del Ctc, tuttavia, hanno sollevato qualche perplessità al riguardo.

Le informazioni fornite dalla Cia, anche pubblicamente, circa l'uso dei droni e delle 'tecniche di interrogatorio' di sospetti terroristi – due tra i più importanti programmi condotti dal Ctc – si sono rivelate talvolta non fondate.

1. S. NAYLOR, *From Cyberspace to Africa, the CIA Looks to Fights of the Future*, «Foreign Policy» (15 marzo 2015).

Nel 2011 Brennan, allora Consigliere del Presidente in materia di antiterrorismo e sicurezza nazionale, sulla base di dati del Ctc dichiarò che i droni non avevano ucciso alcun civile in più rispetto a un anno di operazioni; dovette poi fare marcia indietro, sostenendo che la Cia non aveva trovato prove credibili di vittime civili, classificando ogni uomo, dall'adolescenza alla maturità, come un combattente². Quella dichiarazione non è stata un caso isolato. Le analisi indipendenti del programma di droni hanno rilevato un numero di vittime civili più alto rispetto a quelle riconosciute dal governo americano³. Per il 2010, l'anno preso in considerazione da Brennan, le analisi del «New America», del «Bureau of Investigative Journalism» e del «Long War Journal» hanno dato conto di un numero di vittime civili, nel solo Pakistan, che va da un minimo di 14 a un massimo di 197.

I droni rimangono pur sempre uno strumento molto preciso e anche le analisi indipendenti riconoscono che dal 2013 in poi, quando il presidente Obama ha enunciato il criterio secondo il quale nessun attacco via drone avrebbe avuto il via libera «senza la quasi certezza che nessun civile sarà ucciso o ferito», il numero di vittime civili accertate si è ridotto drasticamente a meno di una decina in due anni. Tuttavia, anche all'interno della comunità d'intelligence americana sono state sollevate critiche riguardo all'efficacia, nel lungo periodo, del programma sui droni. Non sembra, in ogni caso, che esse siano state compiutamente recepite dalla Cia. Con gli analisti del Ctc impegnati a identificare gli obiettivi da eliminare e con un bilancio in cui le operazioni paramilitari⁴ costituiscono la voce più importante, difficilmente sarà l'Agenzia stessa a contestare l'efficacia delle proprie operazioni.

Se del programma di droni si hanno poche informazioni, grazie al rapporto dei senatori democratici si conoscono maggiori dettagli riguardo a quello sugli interrogatori. Il rapporto ha censurato la Cia per aver esagerato il valore delle informazioni raccolte e per aver utilizzato tecniche non autorizzate.

Il rapporto non è il primo del Congresso a disapprovare l'operato, ma è il primo a sostenere che l'Agenzia abbia intenzionalmente passato informazioni infondate o fuorvianti ai propri referenti. In precedenza, essa era stata criticata per aver condotto operazioni di dubbia efficacia e moralità, ma anche chi aveva iniziato le proprie indagini convinto che fosse un «elefante canaglia fuori controllo», si era poi dovuto ricredere

2. S. SHANE, C.I.A. Is Disputed on Civilian Toll in Drone Strikes, «The New York Times» (11 aprile 2011).

3. S. SHANE, *Drone Strikes Reveal Uncomfortable Truth: U.S. Is Often Unsure About Who Will Die*, «The New York Times» (24 aprile 2015).

4. J. HARTMAN, *Disrupting the Intelligence Community*, «Foreign Affairs» (marzo-aprile 2015).



concludendo che «lungi dall'essere fuori controllo, la Cia era stata fin troppo pronta a rispondere alle richieste dei propri superiori»⁵.

Di fronte a un'accusa che ne inficia la credibilità, gli ex leader dell'Agenzia hanno reagito definendo il rapporto del Senato motivato politicamente⁶, e muovendo rimostranze per non aver compreso il funzionamento del lavoro dell'analista⁷.

«È sbagliato – hanno sostenuto gli ex Direttori – valutare il programma sulle 'tecniche di interrogatorio' sulla base della capacità di raccogliere informazioni decisive, chiare e introvabili altrove, perché raramente gli analisti hanno a che fare con questo tipo di informazioni. Il più delle volte, invece, gli agenti si trovano a lavorare con frammenti di informazioni, ambigui e incerti. In tale contesto anche la conferma di quanto era soltanto un sospetto o una bugia, volta a proteggere un proprio sodale, può essere importante».

Anche se le argomentazioni degli ex vertici della Cia non sono prive di pregio, il quadro non appare esente da criticità. Sembra che uno studio interno, disposto dall'ex direttore Leon Panetta, sia pervenuto a conclusioni simili circa l'inefficacia degli interrogatori, ma la cosiddetta Panetta Review non è mai stata declassificata⁸. Sappiamo invece che, ad esempio, l'Agenzia ha ammesso di aver «descritto in maniera errata l'impatto delle informazioni ottenute dagli interrogatori dei detenuti riguardo ai progetti di attentati a Karachi» contro il consolato americano nel 2003.

Non furono gli interrogatori, bensì l'arresto dei terroristi da parte delle autorità pachistane a sventare l'attacco⁹.

In un caso, la Cia sostenne ripetutamente – dal 2002 al 2007 – che il qaedista Abu Zubaydah avesse fornito informazioni sul terrorista José Padilla (Abdullah Al-Muhajir) dopo essere stato sottoposto a quelle che venivano chiamate 'tecniche potenziate di interrogatorio'. In realtà, Abu Zubaydah riferì tali informazioni mentre veniva interrogato dall'Fbi, senza l'uso di tecniche coercitive, prima di essere consegnato alla Cia. Quando venne chiamata dal Senato a rendere conto del proprio operato, la Cia preparò una risposta formale secondo la quale l'ufficio legale del Ctc aveva «semplicemente e involontariamente fornito informazioni errate», salvo poi rifiutarsi di trasmettere ulteriori chiarimenti¹⁰.

Il rapporto del Senato non spiega perché la Cia non abbia informato correttamente leader politici e pubblico, ma dai documenti pubblicati si possono trarre alcune considerazioni. Avendo investito in programmi imponenti e costosi, la reputazione e il bilancio della Cia hanno finito per dipendere dalla percezione della loro efficacia. Con gli analisti che facevano poco più che identificare i bersagli e con i leader del

5. G. HAINES, *The Pike Committee Investigation and the CIA. Looking for a Rogue Elephant*, «Studies in Intelligence» (Winter 1998-1999).

6. M. HAYDEN, *Democrats define 'politicization' with so-called torture report*, «The Washington Times» (15 dicembre 2014).

7. J. McLaughlin, *Senate Report distorts the CIA's success at foiling terrorist plots*, «The Washington Post» (9 dicembre 2014).

8. M. MAZZETTI, C.I.A. *Report Found Value of Brutal Interrogation Was Inflated*, «The New York Times» (20 gennaio 2015).

9. SENATE INTELLIGENCE COMMITTEE, *Study on CIA Interrogation and Detention Program*, p. 242, n. 1369.

10. Ivi, p. 210, n. 1213.

Ctc che spingevano i propri uomini a non incrinare lo spirito di squadra, nessuno nel Centro ha contestato le positive, interessate e distorte analisi che venivano prodotte. Ad esempio, nel 2004 l'Ufficio dell'Ispettore generale della Cia – il cui compito è di verificare l'efficacia dei piani e individuare eventuali frodi – descrisse il programma di interrogatori in termini non entusiastici. L'Ufficio legale del Ctc rispose chiedendo ai propri colleghi un «elenco degli attentati sventati grazie all'uso delle informazioni ottenute con le tecniche potenziate di interrogatorio», nella prospettiva di redigere un rapporto in cui enfatizzare «che migliaia di vite innocenti sono state salvate grazie all'uso di quelle tecniche e che il futuro del programma, e il conseguente salvataggio di vite innocenti, potrebbero dipendere in modo sostanziale dall'input che ci darete».

Nel 2005, il vice-direttore del Ctc si rivolse ai suoi colleghi dicendo che: «o andiamo là fuori e vendiamo [il programma di interrogatori] o veniamo asfaltati, con conseguenze che vanno oltre i media: il Congresso lo legge, taglia i nostri poteri, incasina il nostro bilancio»¹¹. Non solo il Ctc cercava le informazioni che gli consentissero di 'vendere' il programma, ma faceva pressione sui propri membri ammonendoli che se non le avessero fornite, migliaia di vite innocenti sarebbero andate perdute. È difficile immaginare un metodo meno idoneo per un'analisi obiettiva e disinteressata.

'OBIETTIVITÀ DISINTERESSATA' E L'ASCESA E IL DECLINO DELLA CIA

La Cia, è certamente consapevole dei pericoli legati ad analisi interessate e poco obiettive. Nel 1947, appena creata, l'Agenzia era un'organizzazione debole, in competizione con organismi ben più potenti e radicati come l'Fbi e l'intelligence dell'esercito, intenzionati a 'strangolare' la neonata Cia nella culla. Essa, tuttavia, riuscì a sopravvivere senza eccessivi traumi, trasformando la propria debolezza in un punto di forza.

Proprio perché non aveva interessi burocratici associati a una grande organizzazione, la Cia era in grado di produrre analisi ben più oggettive rispetto ai suoi rivali. Gli analisti dell'esercito sostenevano che in una guerra terrestre in Europa contro l'Unione Sovietica non vi sarebbe stato il rischio di un'escalation nucleare, motivo per cui era necessario disporre di una grande forza di terra. Gli analisti dell'aeronautica producevano stime sempre più elevate circa il numero di bombardieri sovietici, ragione per cui c'era bisogno di avere più bombardieri. Per farsi ascoltare, diceva il padre fondatore degli analisti di Langley, Sherman Kent, la Cia doveva parlare con 'obiettività disinteressata'¹², in assenza della quale, i Presidenti e i decisori politici si sarebbero rivolti alle altre fonti di informazione e di analisi. Senza l'attenzione dei superiori, la Cia non avrebbe potuto svolgere il proprio compito principale: quello di informare le decisioni politiche, al massimo livello.

11. Ivi, pp. 191 e 221.

12. M. FAINI, *Sherman Kent e il ruolo dell'intelligence nel processo di policy*, «Il Mondo dell'Intelligence» (20 maggio 2014).

La Cia non ha rispettato sempre lo standard di obiettività disinteressata, tuttavia la propria performance è stata storicamente migliore rispetto a quella dei concorrenti. Ad esempio, essa combatté contro le stime riduttive e politicizzate fatte dall'intelligence dell'esercito riguardo alla forza dei Viet Cong; rifiutò le valutazioni esagerate della forza militare sovietica elaborate dai consiglieri neoconservatori dell'amministrazione Ford. Sull'Iraq, cedette alla pressione politica sulle presunte armi di distruzione di massa in possesso di Saddam Hussein, ma sostenne, correttamente e contrariamente al volere dell'amministrazione Bush, che non vi fosse un rapporto tra Saddam e Al Qaeda e che l'invasione del Paese ne avrebbe provocato la sollevazione.

L'obiettività disinteressata della Cia si è storicamente basata su due pilastri.

In primo luogo, essa avrebbe svolto il meno possibile quello che Kent chiamava «lavoro primario e sostanziale». In pratica, ciò significava ridurre al minimo le covert action, specie quelle paramilitari. Più la Cia avesse condotto covert action, più avrebbe sviluppato un interesse burocratico alla loro prosecuzione e un incentivo a presentarle nel modo più favorevole. Il secondo pilastro consisteva nella separazione organizzativa tra analisti e operativi. Non lavorando a fianco degli operativi, gli analisti sarebbero stati liberi di condurre valutazioni di lungo periodo, senza che nessuno potesse chieder loro di modificarne le risultanze al fine di promuovere le attività operative.

Il primo pilastro è stato messo alla prova fin dall'inizio. I Presidenti hanno ripetutamente chiesto all'Agenzia di incrementare le operazioni paramilitari, nonostante lo scetticismo manifestato da numerosi direttori della Cia, restii a sacrificarne il ruolo informativo. Oggi, che il budget per le operazioni paramilitari supera quello per la raccolta informativa, si può affermare che questo pilastro sia ormai crollato. Superando la separazione organizzativa tra analisti e operativi, la riforma di Brennan eliminerebbe anche il secondo pilastro.

Una Cia sempre più militarizzata, in cui analisti e operativi lavorano a stretto contatto, potrebbe comportare un incremento delle analisi fuorvianti e interessate come, ad esempio, quanto accaduto sui droni e sugli interrogatori. Nel lungo periodo, inoltre, l'Agenzia potrebbe vedere compromessa la propria reputazione di obiettività e i suoi prodotti analitici potrebbero risultare meno accettati dai decisori politici, così perdendo il ruolo centrale nel processo di policy making.

L'OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE (ODNI).

UN UFFICIO ALLA RICERCA DI UNA MISSIONE

Sarebbe un peccato se l'expertise analitico acquisito dalla Cia in quasi settant'anni venisse compromesso. Con la Cia focalizzata sempre più sulle covert action a scapito dell'analisi, l'Odni potrebbe raccogliere il testimone dell'obiettività disinteressata.

Creato nel 2004, l'Odni ha finora faticato a svolgere appieno il ruolo di vertice nella comunità d'intelligence statunitense. Circondato da agenzie che proteggono gelosamente

le proprie prerogative, privo di un bilancio cospicuo e di una legislazione che ne delimiti chiaramente i poteri, l'Odni si trova in una situazione simile a quella della Cia delle origini. Dovrebbe coordinare e dirigere l'intera comunità d'intelligence ma, attualmente, non ha gli strumenti per poterlo fare. Nella sua prima battaglia burocratica – il tentativo di ottenere il potere di nominare gli intelligence Chiefs of Station sparsi per il mondo – l'Odni è stato sconfitto dalla Cia¹³.

Questa situazione potrebbe, tuttavia, trasformarsi in un vantaggio. Non avendo un ruolo significativo nella raccolta informativa o nella direzione di operazioni clandestine, in capo al Direttore dell'intelligence nazionale residuano soltanto l'analisi e la presentazione dell'attività d'intelligence ai decisori politici. Investendo nelle proprie capacità analitiche, l'Odni potrebbe, così, ripetere l'esperienza della Cia delle origini nella catena di comando di Washington.

L'organismo già possiede le risorse che dovrebbero facilitarne l'ascesa. Esso, infatti, predispone le analisi strategiche di lungo periodo (ad esempio, National Intelligence Estimates e Global Trends Project), in precedenza di competenza della Cia; inoltre, a differenza di quest'ultima, non dovrebbe contemperare due distinte attività che derivano dall'informare i decisori politici e, al tempo stesso, condurre operazioni. Infine, la pedina più importante nelle mani del Direttore dell'intelligence nazionale è il President's Daily Brief, il bollettino quotidiano mediante il quale la comunità d'intelligence comunica con il Presidente. L'Odni ha dunque i requisiti per garantire l'integrità e l'oggettività di quanto viene prodotto e il suo incentivo principale è non intaccare la propria credibilità agli occhi del Presidente. Non a caso, alcune delle critiche più incisive sulla crescente militarizzazione della Cia, con conseguente tendenza a 'guarnire' le proprie analisi, sono arrivate proprio dall'Odni. Ad esempio, nel recente volume sulla storia della Cia, l'ex vice Direttore dell'intelligence nazionale per l'integrità analitica, Richard H. Immerman, ha censurato l'imprudente concentrazione degli analisti nell'identificazione dei bersagli nella lotta al terrorismo, senza aver la possibilità di «esaminare un'ampia gamma di temi, rispondendo a domande che travalicano i confini di ciascuno di essi e pensando strategicamente nel fornire queste risposte»¹⁴.

Altre comunità d'intelligence occidentali hanno istituito con successo un ufficio centrale di coordinamento, comprendente l'analisi e la distribuzione del prodotto informativo ma privo di responsabilità operative. Il Joint Intelligence Committee britannico, specie con il proprio Assessment Staff, e il nostro Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, sono due esempi da cui l'Odni potrebbe trarre ispirazione.

Imprevista conseguenza della riforma di Brennan potrebbe, dunque, essere il rafforzamento di un Ufficio contro cui la Cia ha più volte combattuto: l'Agenzia potrebbe soffrirne, ma la comunità d'intelligence americana beneficiarne



13. M. MAZZETTI, *White House Sides With C.I.A. in Turf Battle*, «The New York Times» (12 novembre 2009).

14. R.H. IMMERMANN, *The Hidden Hand. A Brief History of the CIA*, Wiley Blackwell, 2014, p. 224. Si veda anche la conferenza di G. Treverton, Direttore del National Intelligence Council, *Intelligence in an Era of Transparency* (IISS, 15 marzo 2015).