

LOCH K. JOHNSON

The Third Option: Covert Action and American Foreign Policy

Oxford, Oxford University Press, 2022, 388 pp. ISBN: 9780197604410

Loch K. Johnson es una referencia obligatoria en los estudios académicos de inteligencia y seguridad nacional estadounidense. Además de ser editor de *The Oxford Handbook of National Security Intelligence* y de la revista *Intelligence and National Security*, posee decenas de publicaciones en temáticas vinculadas a la política exterior estadounidense. Fue, además, partícipe de comisiones de investigación parlamentaria en cuestiones de inteligencia en los 70, y entre 1995 y 1996 fue uno de los que lideró la Comisión Aspin-Brown.

En la política exterior estadounidense, la primera opción hace referencia a la diplomacia, esto es, el arte de fallar disputas internacionales a través de negociaciones. La segunda opción, en cambio, hace alusión a tomar las armas, a respuestas militares (la mayoría costosas y difíciles de manejar). La tercera opción, finalmente, apunta a “actividades especiales”, las que hacen uso de métodos clandestinos. Esta es la acción encubierta (*covert action*) que, en teoría, promete “remedios” más rápidos que la diplomacia (primera opción) y emplea muchísimos menos recursos que las invasiones militares (segunda opción).

Este es un libro dedicado exclusivamente a analizar la tercera opción en el marco de la historia de la democracia y la política exterior estadounidense, pues “el pueblo estadounidense tiene derecho a juzgar el registro de acciones encubiertas, para así determinar si continuar con estos esfuerzos tal como se practicaron en el pasado o hacer correcciones de rumbo”¹.

Como hemos mencionado, Johnson traza la historia de las acciones encubiertas de la C.I.A. desde su fundación en 1947 hasta la actualidad. Dicha aproximación ayuda a comprender con claridad cómo los esfuerzos de la Agencia en materia de acción encubierta tienen como punto de partida las “medidas activas” (*aktivnye meropriyatiya*) del servicio de inteligencia soviético, solo apenas finalizada la Segunda Guerra Mundial².

El libro se basa en estudios de caso en base a documentación desclasificada –evita expresamente información clasificada–, obras de referencia, entrevistas con altos funcionarios de la comunidad de inteligencia estadounidense y documentos clave de la comisión Church (1975) y Aspin-Brown (1995-96).

El libro se divide en diez capítulos. El primer capítulo, *The Forms of Covert Action*, trata sobre los tipos de acción encubierta deteniéndose introductoriamente en la acción encubierta política y económica, así como en operaciones paramilitares. En el capítulo 2, *A Ladder of Clandestine Escalation*, se presenta a modo de marco teórico, un modelo de escalación clandestina. Este despliega visualmente los métodos de acción encubierta en un *continuum*; desde operaciones de bajo nivel y menor riesgo hasta las más complejas o destructivas. Johnson distingue dentro del modelo cuatro niveles, de menor a mayor: operaciones de rutina (e.g. consejos de seguridad a otros países, propaganda blanca), intrusiones modestas

¹ Loch K. Johnson, *The Third Option: Covert Action and American Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2022, p. xv. La traducción es nuestra.

² *Ibid.*, p. 11.

(e.g. financiamiento de bajo nivel a organizaciones o países), operaciones de alto riesgo (e.g. transferencia limitada de armas, financiamiento de partidos políticos) y operaciones extremas (e.g. ciberataques contra un poderoso gobierno extranjero, uso encubierto de armas de destrucción masiva).

En el capítulo 3, *A Shadowy Foreign Policy, 1947-1960*, Johnson entra directamente al análisis histórico y se enfoca en los países contra los cuales se implementaron distintos tipos de acción encubierta, deteniéndose en los casos de Corea, Guatemala, Irán, Egipto, Indonesia y Hungría. En el capítulo 4, *Murder Most Foul, 1960-1975*, la atención analítica se centra en la República Democrática del Congo, Cuba, Indochina y Chile, mientras que en el capítulo 5, *A New Approach to Covert Action, 1975-2000*, en Angola, Irán, Nicaragua, Afganistán, Polonia, Serbia e Iraq. Finalmente, el capítulo 6, *The Third Option in an Age of Terror, 2000-2020*, marcada por operaciones de contraterrorismo, se enfoca en los casos de Afganistán, Siria e Irán, para introducir muy escuetamente las características actuales de la ciberguerra secreta.

Los capítulos 7 y 8 presentan los aspectos legales de la acción encubierta, los caminos en la toma de decisiones (e.g. reglas Hughes-Ryan), el grado de rendición de cuentas al Congreso –a partir de la *Oversight Act* de 1980– y las ramificaciones éticas. Johnson, en esta materia, plantea que los “ingredientes para el éxito” son el trabajo conjunto de los poderes Ejecutivo y Legislativo, bajo consenso partidista, para decidir las mejores opciones de política exterior³. Finalmente, los capítulos 9 y 10 evalúan las mejores y las peores experiencias de acción clandestina desde 1947, para así reconsiderar el uso de la tercera opción en el presente.

Johnson, en el terreno histórico, describe tres “edades de oro” de la acción encubierta estadounidense: la primera, fue la de Dwight Eisenhower contra Irán y Guatemala (década de los 50)⁴; la segunda, la de Ronald Reagan en los casos de Afganistán y Polonia (década de los 80)⁵ y, la tercera, la de George W. Bush y Barack Obama en la guerra global contra el terrorismo yihadista (década del 2000)⁶. En este esquema, sin embargo, el autor también incluye estrepitosos fracasos (e.g. Operación Zapata en Cuba) y se detiene para comprender fuertes controversias y escándalos (e.g. el asunto Irán-Contra).

En la historia de la C.I.A., según Johnson, Chile posee un lugar especial durante los 60 y los 70⁷. El grado y sistematicidad de la acción encubierta para influir en los eventos políticos de Chile llevó a la creación –ni más, ni menos– del Comité Church en 1975. Esta fue la primera vez en la historia de la inteligencia estadounidense en que se evaluaba críticamente el alcance y la idoneidad de la acción encubierta y clandestina.

Chile, así, fue parte de los fuertes golpes a la legitimidad de la acción encubierta en la democracia liberal estadounidense. Al igual que el fiasco de Bahía Cochinos (1961), el asesinato de Patrice Lumumba (1961), el espionaje doméstico a ciudadanos estadounidenses (década de los 70) y la controversia Irán-contra durante la Era Reagan, el caso de la

³ *Ibid.*, p. 219.

⁴ *Ibid.*, p. 80.

⁵ *Ibid.*, p. 124.

⁶ *Ibid.*, pp. 145-153.

⁷ *Ibid.*, pp. 107-108.

desestabilización de Chile en los 70 alerta sobre los usos indiscriminados de la acción clandestina⁸.

Chile es uno de los países más mencionados en el libro ($N = 66$), junto a Guatemala (59), Afganistán (88), Rusia (93), Vietnam (104) e Irán (233). Esto contrasta con los casos de la Unión Soviética (39), Laos (38), China (35), Italia (21) e Indochina (18).

Para el especialista latinoamericano, el libro provee un análisis detallado de las acciones encubiertas estadounidenses en los casos de Guatemala, Cuba, Chile y Nicaragua, sin extenderse demasiado en sus contextos locales o en literatura especializada escrita en español. No hay referencia alguna a los casos de Brasil, Argentina, Bolivia y Perú, lo que puede sorprender al lector. Las menciones a Panamá (*e.g.* Operación “Causa Justa”) o México son mínimas. En este plano, una perspectiva transnacional o una aproximación rigurosa a los contextos sociopolíticos locales hubiese enriquecido significativamente el análisis del autor.

Ciertamente, este ambicioso libro de Johnson –un privilegiado “observador participante” de los servicios de inteligencia estadounidenses– viene a contribuir a la extensa literatura sobre las acciones encubiertas de la C.I.A.⁹. Pero su valor agregado descansa en sus conclusiones normativas en torno a acciones encubiertas que equilibren consecuencias de corto y largo plazo, sin olvidar que este es uno de los varios instrumentos de política exterior estadounidense.

Johnson propone un método confiable y democrático para decidir cuando la acción encubierta deba ser utilizada, tal como lo hiciese el senador Frank Church en los 70¹⁰. Ello implica involucrar al Ejecutivo y al Legislativo a partir de un sistema de gobernanza que involucre contrapesos, debate de política y Estado de derecho. Johnson, así, respecto al presente, argumenta que la acción encubierta es legítima contra amenazas terroristas o de proliferación nuclear¹¹.

Una de las mayores virtudes del libro es demostrar cómo pueden fracasar los regímenes de rendición de cuentas y las limitaciones a la acción encubierta en países democráticos. Caso paradigmático en el libro es el escándalo Irán-Contra durante los 80, el que pasó encima de toda la legislación creada en los 70 para obligar a informar al Congreso sobre acciones encubiertas (*i.e.* enmienda Hughes-Ryan de 1975).

El gran valor para las historiadoras e historiadores es que el libro provee un marco conceptual apropiado para describir y analizar todo tipo de acciones encubiertas (otra importante es la de Amy Zegart¹²).

El análisis de Johnson sobre la acción encubierta desde 1947 hasta la actualidad, confirma que este controversial instrumento de política exterior se ha empleado con especial devoción

⁸ *Ibid.*, pp. 107-113.

⁹ Por ejemplo, John Prados, *President's Secret Wars: CIA and Pentagon Covert Operations Since World War II*, Nueva York, William Morrow, 1986; Tim Weiner, *Legacy of Ashes: The History of the CIA*, New York, Doubleday, 2007; James Callanan, *Covert Action in the Cold War: US Policy, Intelligence, and CIA Operations*, Nueva York, I. B. Tauris, 2010.

¹⁰ Johnson, 2022, *op. cit.*, p. 258.

¹¹ *Ibid.*, p. 260.

¹² Amy Zegart, *Spies, Lies, and Algorithms: The History and Future of American Intelligence*, Princeton, Princeton University Press, 2022.

contra adversarios débiles para Estados Unidos (*e.g.* Nicaragua, Chile, Laos), mientras que esta ha fracasado en hacer un impacto significativo en el caso de adversarios fuertes (*e.g.* Rusia, República Popular China). Los resultados de las intervenciones clandestinas de la C.I.A. son, según este análisis, una mixtura de éxitos y fracasos legales, prácticos y morales.

Johnson plantea que Estados Unidos debe honrar los procedimientos post-1975 para la acción encubierta y que la C.I.A. debe respetar al Congreso. El autor aboga, de esta manera, por una “cuarta opción”: la virtud de liderar por el ejemplo¹³.

La acción encubierta, en el recuento histórico de Johnson, dejó a países pequeños y pobres “igual de desahuciados”¹⁴. En definitiva, destaca el autor, las intervenciones clandestinas en otros países nunca serán capaces de traer consigo sociedades democráticas, conclusión que comulga con ciertas premisas realistas en el ámbito de la teoría de las Relaciones Internacionales.

Estudiantes de posgrado y especialistas encontrarán útil en este libro el modelo de escalación clandestina, así como el vasto manejo de fuentes (documentación desclasificada, entrevistas inéditas y documentos legislativos) y obras de referencia en materia de política exterior e inteligencia estadounidense, permitiendo abrir nuevas sendas investigativas con foco latinoamericano.

CAMILO BARRÍA-RODRÍGUEZ*
Universidad de Chile

¹³ Johnson, 2022, *op. cit.*, p. 275.

¹⁴ *Ibid.*

* Programa de Doctorado en Historia, Universidad de Chile. Santiago, Chile. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3445-0590>. Correo electrónico: camilo.barria@ug.uchile.cl