

INTELIGENCIA E INTELIGENCIA ESTRATÉGICA; VIEJOS Y NUEVOS PARADIGMAS



Fulvio Queirolo Pellerano
Editor Panorama de S&D

“Recordar siempre el peligro cuando estás a salvo y el caos en tiempos de orden, permanece atento al peligro y al caos mientras no tengan todavía forma y evítalos antes de que se presenten; esta es la mejor estrategia de todas”. Sun Tzu “El arte de la Guerra”.

Anticipar, sin adivinar

El Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia el 2017 señalaba: “...en Chile carecemos de suficiente capacidad humana e institucional para analizar y definir las transformaciones estratégicas de futuro” y, en su primer cuaderno de reflexión, postulaba dar respuesta a tres preguntas fundamentales. Para otorgar una mirada multisectorial se invitó a una serie de autoridades, quienes, desde su área de responsabilidad, debían proyectar prioridades a las cuales el Estado de Chile debiese prestar atención al 2030. Con una condición, “estas deberían abordarse con visión de futuro”¹. Pudiendo estar de acuerdo o no con dichas nociones, lo interesante fue haber hecho el ejercicio de “imaginar” escenarios, sectorizados, a los que Chile podría moverse a futuro.

Debemos reconocer el mérito del estratega Sun Tzu, quien en su obra “El arte de la Guerra”², escrita en el S. VI a.C., y adelantándose a muchas academias modernas, entregaba orientaciones al gobernante y su Ejército para derrotar a sus potenciales adversarios. Dichos consejos fueron tan exitosos que con el correr del tiempo se

¹ CONSEJO Chileno de Prospectiva y Estrategia. “Estrategia Chile 2030, aportes para una reflexión”, julio 2017. En: http://www.prospectivayestrategia.cl/pdf/estrategia_chile_2030.pdf

² SUN Tzu. “El Arte de la Guerra”. En: <https://www.biblioteca.org.ar/libros/656228.pdf>

transformaron en verdaderos dogmas, siendo utilizados por connotados líderes que encontraron la aplicabilidad de sus principios. Napoleón, Maquiavelo, Mao Tse Tung, Clausewitz y muchos otros están en la lista de sus seguidores, en consecuencia es un área de pensamiento que requiere se le preste la debida atención.

En la actualidad, la fórmula utilizada por el maestro chino, para analizar escenarios de incertidumbre, también constituye un insumo para disciplinas tan disímiles y distantes del ámbito puramente militar, como la administración de empresas, o escuelas de formación de líderes e incluso para aquellas dedicadas a la economía y finanzas, entorno que supone alcanzar objetivos medibles y cuantificables en la máxima del rendimiento con mínimo de costos asociados.

Sin entrar en una discusión sobre la gestión de información relacionada con la pandemia global del Coronavirus, podemos afirmar que una de las críticas transversales que se ha instalado en la comunidad global ha sido con qué información han contado los líderes para adoptar sus decisiones; del mismo modo, se ha cuestionado la falta de estrategias para mitigar y/o reducir el impacto del COVID-19, sin ambicionar que *per se* sea sinónimo de éxito.

De esta forma, se puede establecer que una condición *sine qua non* requerida para que cualquier estrategia sea exitosa, es contar con información útil, y particularmente, de alto nivel para la toma de decisiones.

Viejos y nuevos paradigmas. La inteligencia en Suramérica

Del análisis a los pocos estudios disponibles y que han abordado la inteligencia como función estatal durante estos últimos 20 años, es posible sostener que la mayoría de ellos aún suscribe una analogía con la inteligencia militar. Esta relación es sostenida por el rol que cumplieron, algunos medios de las FF.AA., en actividades de seguridad interior y política en épocas de gobiernos autoritarios y/o dictaduras durante la década de los 70 y parte de los 80, lo que repercutió en acusaciones por violaciones a los DD.HH.³.

Sin embargo, conveniente resulta aclarar que la esencia de la inteligencia militar ha sido la entrega de información útil para la toma de decisiones frente a amenazas a los intereses nacionales, a la soberanía y seguridad nacional, actividad que con pocas variaciones mantiene su atributo en la actualidad. En otras palabras, el centro de las preocupaciones de dicha inteligencia ha sido identificar un potencial adversario desde la lógica de análisis de hipótesis de conflicto y así otorgar información útil para la planificación y conducción de las operaciones.

No obstante, a partir del término de la Guerra Fría el escenario de seguridad ha cambiado visiblemente. La disminución de hipótesis de conflicto, la dilución de amenazas tradicionales

³ FLACSO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. URVIO N° 21, dic. 2017. Disponible en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/issue/view/154>

y la aparición de fenómenos conocidos como “nuevas amenazas”, han puesto en entredicho, nuevamente, el empleo de medios de inteligencia militar en áreas que estarían fuera de su competencia. En la región se observa una sostenida tendencia a la ampliación de atribuciones las que, en democracia, requieren de definiciones de control para el buen ejercicio de esta primordial función estatal.

En el ámbito de la inteligencia estratégica la apuesta es diferente a la comentada. Primero, porque el entorno de acción es más amplio y supera la inteligencia militar. Segundo, porque debe entregar información útil para la toma de decisiones del nivel político, quien así orienta el quehacer estratégico de los instrumentos estatales dependientes de ministerios como Justicia, Defensa, Interior, Exterior, entre los prioritarios. Tercero, las fuentes y medios obedecen a criterios que deben satisfacer a los objetivos de una política de seguridad nacional, la que está debidamente legitimada por los actores que concurren en su formulación en un sistema democrático.

Por desgracia, la realidad suramericana muestra que la inteligencia estratégica posee visos de desarticulación, producto del cambio de paradigma de seguridad para enfrentar las “nuevas amenazas”. En efecto, la *policización* de las FF.AA. y la militarización de las policías han aproximado el cerco divisorio que existía entre la seguridad externa y la interna, produciéndose una superposición de actividades. De este modo, el requerimiento de información útil también se ha movido en la misma dirección. Así las cosas, la pregunta que habrá que responder es si los métodos, instrumentos, especialización, técnicas utilizadas y la correspondiente legislación están cubriendo el amplio espectro del entorno de “nuevas amenazas”, y los datos que se observan no son muy auspiciosos⁴.

¿Qué ver y para qué?

Del análisis de las fuentes estudiadas podemos aseverar que todos los Estados de la región manifiestan la necesidad de contar con información útil para la toma de decisiones, diseñando para ello un “Sistema de Inteligencia”, el que posee diferentes niveles de acción. En términos generales, el primer ámbito lo conforman aquellos que satisfacen los requerimientos del *nivel político*, teniendo por objeto identificar escenarios de riesgos y amenazas contra el Estado, su población e intereses. En el segundo peldaño se encuentran los que sirven al *ámbito estratégico*, cuya tarea será diseñar y preparar las herramientas para mitigar o bien enfrentar las amenazas que el nivel superior ha establecido y, finalmente, en el tercer escalón, *el nivel operacional*, los encargados de ejecutar actividades directas acordes a su área.

Si bien pareciera cumplir el diseño de una pirámide organizacional, cierto es que en el ejercicio de dichas actividades, no necesariamente se manifiesta una verticalidad, ya que la búsqueda de información, el análisis, la producción y difusión de inteligencia, conocido como

⁴ Ibid.

“ciclo de inteligencia” es una actividad permanente y desarrollada desde todas las direcciones y niveles, de forma natural y vinculante, por ello se establece un “Sistema”.

De este modo, la función que nutre de información útil se ha tenido que adaptar a un nuevo escenario bastante alejado al de décadas pasadas. Aquel entorno donde había que identificar riesgos y amenazas convencionales se ha transformando en espacios difusos e híbridos. Así, actividades vinculadas al terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, junto con organizaciones criminales e incluso instituciones estatales acceden y emplean modernas plataformas tecnológicas, adquieren o diseñan elementos con inteligencia artificial y otros medios para cumplir sus objetivos, afectando estructuras estatales y, por consiguiente, desestabilizando gobiernos.

La toma de decisiones en este difuso escenario requiere contar con una estructura organizacional que posea la capacidad (medios y personal) sintonizada con este ambiente, lo que exige abandonar antiguas fórmulas de producción de inteligencia, del mismo modo adecuar la legislación para ajustarse a los nuevos y futuros desafíos.

Desafío local, pendiente

El caso de la inteligencia en Chile ha seguido la tendencia regional. En efecto, luego del retorno a la democracia, en 1991 se promulgó el Decreto N° 363, estructurando el “Consejo Coordinador de Seguridad Pública”, su principal objetivo fue enfrentar actividades terroristas con las instituciones policiales, entorno que a modo consultivo podría requerir de inteligencia militar. Lo llamativo de las funciones de este Consejo fue que no consideró funciones para trabajar sobre otro tipo de amenazas que manifiestamente se hacían presente⁵.

La Ley N° 19.212 de 1993, modifica y corrige las falencias del anterior decreto y crea la “Dirección de Seguridad Pública” (DISPI), dependiente del Ministerio del Interior⁶. En esta oportunidad, el nuevo organismo asumiría, entre otras funciones, el ejercicio de aportar con información útil para la definición de riesgos y amenazas que pudiesen afectar a la seguridad pública e interior del país, manteniendo una coordinación con Defensa para intercambio residual de información. Podemos deducir que en el ambiente político persistían las desconfianzas entre los sectores involucrados en la producción de inteligencia, además, no se producía la anhelada integración en el sistema de los servicios de inteligencia.

Sin lugar a dudas que los cambios políticos, económicos, sociales, culturales e ideológicos producidos en el entorno mundial y regional, en la última década, constituyeron un impulso para asumir, nuevamente, una sincronización del sistema de inteligencia. En esta dirección, la Ley N° 19.974 de 2004 establece un considerable avance en esta materia, ya que junto con instaurar una gobernanza democrática de la inteligencia nacional, organiza y jerarquiza

⁵ VELASQUEZ, José. “Reflexiones sobre la Ley de Inteligencia y el Sistema de Inteligencia del Estado de Chile”. Cuaderno de Trabajo N° 12, ANEPE, 2015.

⁶ *Ibid.*

la función⁷. Sin embargo, el Sistema de Inteligencia Nacional, recientemente organizado, prontamente comenzaría a mostrar debilidades de funcionalidad y así se evidencia luego de la publicación de la Ley N° 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa”⁸.

Como argumento de lo señalado se puede establecer que ciertos sucesos internos (operación “Huracán”, ciberataques a estructuras esenciales, transparencia en uso de recursos) y externos (narcotráfico, tránsito de inmigración ilegal), y últimamente la pandemia del coronavirus, han provocado un revuelo nacional sindicando al “Sistema de Inteligencia” como uno de los responsables por no anticiparse a los riesgos y amenazas.

En palabras de A. Avendaño, se puede ver reflejado este escenario cuando señala: *“El surgimiento de una tercera alma del Sistema de Inteligencia, que liga lo interno con lo externo y a la seguridad con la defensa, incorporando nuevos usuarios, nuevos demandantes de inteligencia y nuevas relaciones, hace necesario definir procedimientos, vínculos y flujos que permitan integrar las capacidades que generen las sinergias necesarias para enfrentar estas eventuales amenazas con sentido de unidad. ¡Hoy esta vinculación no existe!”*⁹. Y no es fruto de un capricho, es porque no se le ha otorgado la capacidad para ello, ni cuenta con las atribuciones para ejercer.

Para finalizar esta aproximación deseo dejar las siguientes interrogantes: ¿Será tiempo de integrar capacidades y derribar mitos del pasado?, ¿comprenderán algunos “expertos” que la función inteligencia es más amplia que solo espionaje?, ¿existirá la voluntad política para apoyar mociones que le otorguen al Estado chileno atribuciones para ver más allá del borde de sus narices?

Estas preguntas se suman a las que formuló el Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia el 2017 y se requiere de respuestas urgentes. La inteligencia estratégica exhorta a contar con una visión de futuro, así como la construcción de escenarios necesita de personas formadas y capacitadas en el manejo de nuevas amenazas, conocer entornos híbridos y estar apoyados en la gestión de recursos tecnológicos. Continuar la discusión supeditada a concepciones ideológicas de 40 años aleja el real sentido de lo importante por sobre lo urgente.

⁷ LEY N° 19.974. Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia. Diario Oficial. Santiago. 2 de octubre de 2004.

⁸ LEY N° 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”. Santiago. 4 de febrero de 2010.

⁹ AVENDAÑO, Andrés. “El sistema de Inteligencia del Estado de Chile, la producción de inteligencia estratégica y otros asuntos relacionados”. Cuaderno de Trabajo N° 2. ANEPE, 2018.

EL SISTEMA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO DE CHILE, LA PRODUCCIÓN DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Y OTROS ASUNTOS RELACIONADOS¹⁰



Andrés Avendaño Rojas

Profesor ANEPE

“La gran finalidad de la producción de Inteligencia Estratégica, radica en facilitar la adopción de decisiones dentro del proceso de la Política Nacional y el Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional”.
CASTRO C, Jaime. Estudios y proyectos Sociales E.I.R.L., Lima, 2004.

Presentación

Con ocasión de la discusión propiciada por S.E. el Presidente de la República en el Congreso Nacional con el objeto de fortalecer y modernizar el Sistema de Inteligencia Nacional¹¹, el Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE), resume las principales ideas del estudio realizado por uno de sus investigadores el año 2018, el cual fue difundido a través de un Cuaderno de Trabajo. El objetivo de dicha publicación fue hacer una revisión del funcionamiento del Sistema de Inteligencia a catorce años de la promulgación de la Ley.

¹⁰ AVENDAÑO, Andrés. Texto editado por el CIEE basado en Cuaderno de Trabajo N° 2, ANEPE, 2018.

¹¹ El proyecto de ley fue iniciado en mensaje de S.E. el Presidente de la República, el que fortalece y moderniza el sistema de inteligencia del Estado. En discusión en la Comisión de Defensa de Cámara de Diputados.

El profesor Avendaño estableció como hipótesis de análisis “Producto de factores de diversa naturaleza el Sistema de Inteligencia concebido en 2004 parece ser insuficiente para satisfacer las demandas de inteligencia estratégica que requiere el Estado. En esto han influido factores tan disímiles como la profundidad y viabilidad del rol coordinador de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), la dependencia funcional de la señalada Agencia, la naturaleza de los dos subsistemas que lo integran: los servicios de inteligencia militar y los servicios de inteligencia policial, y de manera muy principal, la independencia con que estos servicios actúan y la falta de una dirección centralizada de los mismos”¹².

Dos Almas del Sistema de Inteligencia

Del mismo modo, señalaba como dimensiones críticas para lograr una buena sincronización de los actores “...la no inclusión en el Sistema de Inteligencia de organismos tan importantes como los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores, y la promulgación de la ley del “*Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*”¹³, que le asignó tareas de producción de inteligencia estratégica a diversos organismos que el Sistema de Inteligencia Nacional no había contemplado (...) llevó a convivir estructuras que desde el punto de vista de la producción de inteligencia no están adecuadamente sintonizadas”.

De este modo se adelanta a establecer que la Ley de inteligencia permite la existencia de dos “almas”, estableciendo “...la protección de la soberanía nacional y la preservación del orden constitucional. En función de estos operarán la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) y los dos tipos de servicios de inteligencia operativos de que dispone el Sistema de Inteligencia: los Servicios de Inteligencia Militar y los Servicios de Inteligencia Policial”. De esta manera la ley es clara y precisa. No solo separa y diferencia los dos ámbitos en que operará el sistema, sino que también delimita con meridiana precisión la esfera de acción en que se deben desenvolver los organismos operativos de que se dispone.

En este ámbito, el profesor hace una advertencia sobre los alcances de la ley, ya que el ejercicio de las funciones de inteligencia y contrainteligencia militar es delimitada solo para actividades que pudiesen afectar la defensa nacional, de esta forma “ahondará más aún en esta separación, e incluso, en la desconexión entre servicios de la misma naturaleza y que traerá negativas repercusiones en el funcionamiento del mismo”.

Otra de las preocupaciones que establece el investigador es el rol de la ANI, al dejarla fuera del ámbito de competencia tanto de medidas de inteligencia como de contrainteligencia que puedan afectar a la Defensa Nacional.

12 CHILE. Ley N°19.974. Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y que crea la Agencia Nacional de Inteligencia. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 2 de octubre de 2004.

13 CHILE. Ley N° 20.424. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 4 de febrero de 2010.

Dependencia o independencia

Uno de los principios de la inteligencia establece que para un buen ejercicio de las actividades se debe propiciar la centralización de la dirección y descentralización de la ejecución, constituyendo un dogma. Sin embargo, el profesor considera que la excesiva independencia, otorgada por ley a las agencias, no cumple con dicho propósito.

En este sentido, “la función de la Agencia Nacional de Inteligencia es la de coordinación por intermedio del ‘Comité de Inteligencia’ integrado por los jefes de los organismos que lo componen, generándose de esta manera un *Sistema* que en realidad tiene poco de tal, ya que en función de la producción de inteligencia vinculada a la protección de la soberanía nacional o a la defensa, está compuesto por un conjunto de organismos de inteligencia que operan en pos de sus propios objetivos y que, por lo mismo, están orientados hacia fines que, aunque complementarios, son diferentes”. Incluso uno de sus integrantes (Jefe del Estado Mayor de la Defensa), no posee potestad para asignar objetivos de inteligencia a la Dirección de Inteligencia de la Defensa (DID), pese a que depende de dicha autoridad.

En esta parte del trabajo concluye con una pregunta: “¿cómo puede la ANI, como rectora del sistema, “*coordinar funcionalmente*” a los integrantes de este particular sistema? Este cuestionamiento se funda en el grado de independencia que poseen los servicios de inteligencia. Así lo refrenda: “...el grado de autonomía es una guía para que las tareas se orienten por satisfacer sus propias necesidades de información en función de los objetivos particulares fijados por el respectivo comandante en jefe, los que principalmente se relacionan con materias propias de la inteligencia operacional, traspasando al nivel conjunto y/o político –a la DID, que no tiene medios operativos– lo que cada institución estima pueda ser de interés, pero no necesariamente lo que esos niveles requieren”.

La producción de Inteligencia Estratégica

Convengamos que el entorno global y regional de seguridad no es el mismo, ya que luego del término de la Guerra Fría se transformó. De esta forma, la diversidad de agentes y motivaciones de conflictos, tales como el terrorismo, el tráfico de drogas y el crimen organizado, en la actualidad, pasaron a ser problemas internacionales, creando un espacio difuso. Así, lo que representaba un riesgo o amenaza para la seguridad o la defensa hoy impacta en ambas funciones. En este escenario, para el profesor implica que “las demandas de inteligencia estratégica requieren una diversificación y ampliación, y por lo mismo, se acentuarán las impetraciones que, tanto en cantidad como en calidad, se le formularán al Sistema de Inteligencia Nacional”.

En este apartado y refiriéndose a las características que debe contener la Inteligencia Estratégica, la define como “...el conocimiento que todo Estado debe tener por anticipado para propender a la satisfacción de sus intereses. Es de carácter predictivo, construyendo escenarios de lo posible y/o deseable. Implica un proceso permanente que, mediante la búsqueda, el análisis y la difusión de la información requerida, permite adoptar decisiones

para enfrentar los riesgos, los problemas de seguridad y eventuales amenazas de que pueda ser objeto el Estado, y a la vez, detectar las vulnerabilidades y oportunidades que se puedan presentar. Todo ello en función del logro de los objetivos o del resguardo de los intereses nacionales”¹⁴.

Para concluir, el profesor estima que “...el Sistema de Inteligencia del Estado es insuficiente y por lo mismo –más allá de las razonables imperfecciones que pueda tener un sistema que no ha sido perfeccionado desde su entrada en vigencia– es evidente que requiere de ajustes y/o adecuaciones para producir más y mejor inteligencia estratégica, así como de mayores coherencias y concordancias con otras normas legales o políticas públicas vinculadas al tema”.

De esta forma, retomando la configuración de un escenario internacional difuso, híbrido y de mayores incertidumbres, convoca al lector al sostener que “...una de las formas más adecuadas para alcanzar complementariedad entre las capacidades de las Fuerzas Armadas con las de los otros organismos relacionados para enfrentar a estas amenazas no tradicionales, es sumando parte de sus capacidades de inteligencia al esfuerzo país para abordarlas”.

Finaliza su análisis nuevamente con una pregunta: “¿es el actual Sistema de Inteligencia capaz de dar las respuestas necesarias? Me parece que no lo es. No fue concebido para enfrentar estos escenarios, y si antes el sistema tenía dos almas separadas, a partir de ahora pasará a tener tres. Esta tercera alma liga y vincula como nunca antes a las dos anteriores, obliga a incorporar nuevos actores, a definir nuevos procedimientos, delimitar responsabilidades y relaciones, y a precisar con nitidez los nuevos consumidores de inteligencia. Pero no nos podemos olvidar que, tal como ya se señaló, el Sistema de Inteligencia fue concebido de manera tal de asegurar la separación entre estas dos almas que lo componen, por lo que sin las readecuaciones necesarias no será capaz de dar las respuestas derivadas de esta nueva realidad.

Conclusiones

Entre las más significativas del estudio llevado a cabo, se encuentran;

- Sistema vigente no congrega a todos los actores involucrados y que, en su concepción, contiene disposiciones centrífugas que hacen que los esfuerzos comunes tiendan a dispersarse sin que se generen las convergencias necesarias. Influye en ello la asignación de objetivos a los servicios de inteligencia militar por parte de los respectivos mandos institucionales y la falta de una clara dirección en la producción de la inteligencia en sus diferentes niveles.

¹⁴ KENT, Sherman. Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana Ed. Pleamar, Argentina, 1967.

- Es en la producción de inteligencia donde más claramente se evidencia la necesidad de continuar profundizando “lo conjunto”, que por diversas razones, solo se avanzó en la medida de lo posible cuando se promulgó el Estatuto del Ministerio de Defensa. Ello solo se logrará si se “empodera “ aún más al Estado Mayor Conjunto, ya que este es el pivote en torno al cual se articulan las demandas de inteligencia, y si se continúa avanzando en la implementación de las estructuras y organizaciones, que como los Destacamentos Especiales de Inteligencia, se orientan a ese fin.
- El surgimiento de una tercera alma del Sistema de Inteligencia, que liga lo interno con lo externo y a la Seguridad con la Defensa, incorporando nuevos usuarios, nuevos demandantes de inteligencia y nuevas relaciones, hacen necesario definir procedimientos, vínculos y flujos que permitan integrar las capacidades que generen las sinergias necesarias para enfrentar estas eventuales amenazas con sentido de unidad. ¡Hoy esta vinculación no existe!