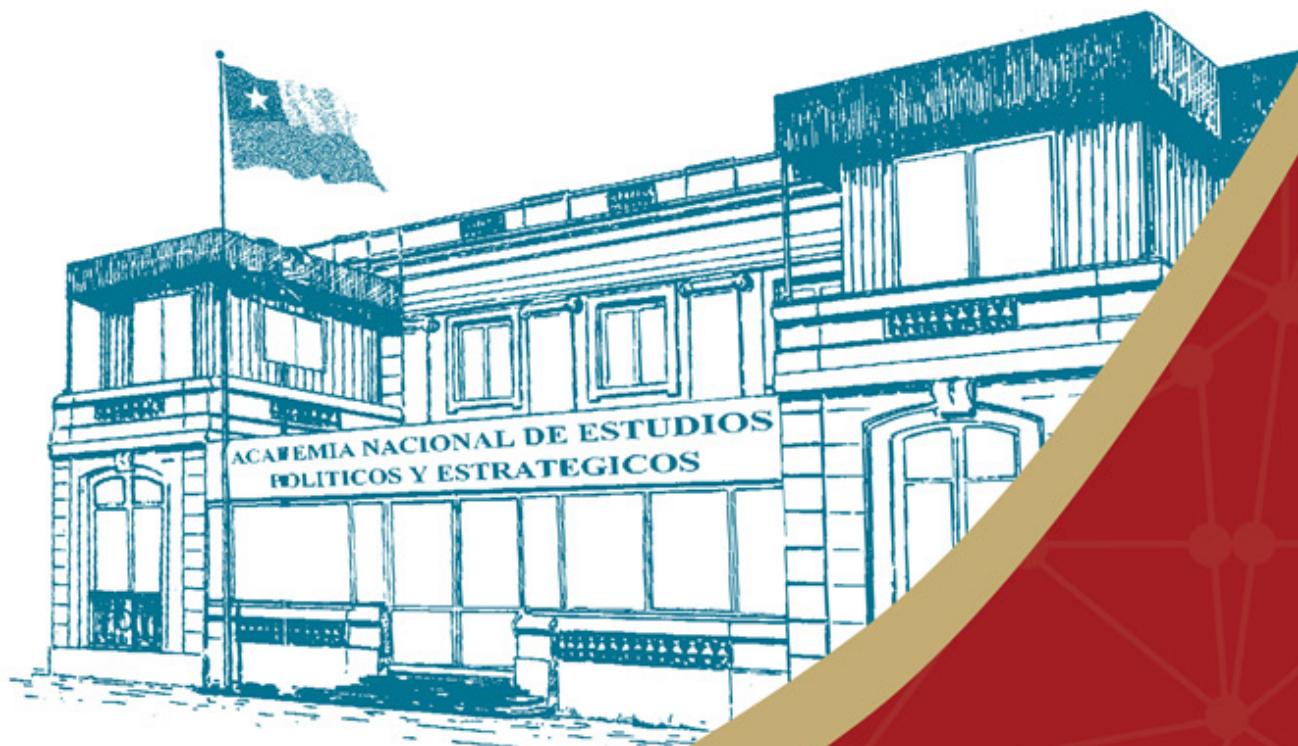


CIEE

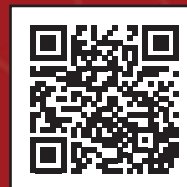
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
ANEPE.CL

ISSN 0719-4110

CUADERNO DE TRABAJO N°2-2018



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





CUADERNOS DE TRABAJO es una publicación orientada a abordar temas vinculados a la Seguridad y Defensa a fin de contribuir a la formación de opinión en estas materias.

Los cuadernos están principalmente dirigidos a tomadores de decisiones y asesores del ámbito de la Defensa, altos oficiales de las Fuerzas Armadas, académicos y personas relacionadas con la comunidad de defensa en general.

Estos cuadernos son elaborados por investigadores del CIEE de la ANEPE, pero sus páginas se encuentran abiertas a todos quienes quieran contribuir al pensamiento y debate de estos temas.

CUADERNO DE TRABAJO DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS es una publicación electrónica del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y está registrada bajo el **ISSN 0719-4110 Cuad. Trab., - Cent. Estud. Estratég.**

Dirección postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.

Sitio Web www.anepe.cl. Teléfonos (+56 2) 2598 1000, correo electrónico ciee@anepe.cl

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia.

Autorizada su reproducción mencionando el Cuaderno de Trabajo y el autor.

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

Marzo, 2018

Andrés Avendaño Rojas*

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***

RESUMEN

En 2004 entró en vigencia en Chile la Ley N° 19.974 “Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y que crea la Agencia Nacional de Inteligencia”, lo que desde el punto de vista de la función inteligencia vino a establecer una realidad hasta entonces inédita en el país. Pocos años más tarde, en febrero de 2010, fue promulgada la Ley N° 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”, que introdujo profundos cambios en la estructura superior de la Defensa Nacional, con consecuencias relevantes en el Sistema de Inteligencia, en las demandas y en la producción de la Inteligencia Estratégica requerida por el Estado.

En este trabajo se hace una revisión de ambos cuerpos legales desde la perspectiva de la capacidad o incapacidad del Sistema de Inteligencia para satisfacer los requerimientos de inteligencia que se le formulan para satisfacer las necesidades de conocimiento de las más altas autoridades del Estado, monitorear las vulnerabilidades, riesgos o amenazas de que pueda ser objeto el país en el logro de sus objetivos; para elaborar la planificación primaria y secundaria; y para producir el “conocimiento útil” que necesitará el EMC para conducir las fuerzas militares asignadas a las operaciones en períodos de crisis, guerra o para el desarrollo de operaciones distintas de la guerra.

Desde un ángulo complementario, se presentaran algunas reflexiones en torno al impacto y nuevas demandas que a la producción de inteligencia se le insinúan como consecuencia de proceso de modernización del sector Defensa y de la irrupción de los “problemas de seguridad” en la agenda nacional.

PALABRAS CLAVE: Inteligencia Estratégica, Sistema de Inteligencia del Estado, Servicios de inteligencia militares.

* Jefe del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la ANEPE.

** Este trabajo es una versión resumida de un artículo que se encuentra en la Colección de Libros ANEPE N°27 del año 2013.

*** CASTRO C, Jaime. Inteligencia Estratégica en un Estado democrático. Estudios y proyectos Sociales E.I.R.L., Lima, 2004. p. 18

Introducción:

Este año se cumplen catorce años desde que entrara en vigencia la ley que normó el Sistema de Inteligencia del Estado y creó la Agencia Nacional de Inteligencia¹. En virtud al tiempo transcurrido, dada la evolución que a partir de 2002 comenzó a tener el concepto de seguridad –en el que los límites entre esta y la Defensa se comenzaron a atenuar y difuminar– y en atención a la entrada en vigencia de otros cuerpos legales, tales como el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional que además creó el Estado Mayor Conjunto², nos parece que nos encontramos frente al escenario adecuado para realizar una revisión del funcionamiento del Sistema.

La promulgación, el 27 de septiembre de 2004, de la Ley de Inteligencia vino a normar una actividad que hasta entonces era vista por la sociedad con suspicacia y desconfianza. La ley estableció las relaciones entre los organismos integrantes del Sistema de Inteligencia del Estado (SIE), definió procedimientos e instauró –quizás lo más importante– los controles y procedimientos que asegurarían que esta actividad se llevaría adelante con total respeto al Estado de Derecho y a los principios democráticos. Todo ello contribuyó a la legitimación social y política de la actividad de inteligencia, reafirmando como una actividad imprescindible para el Estado moderno.

Esta necesidad había quedado tempranamente de manifiesto cuando poco después de la caída del Muro de Berlín y de que en nuestro país se recuperara la democracia, se produjera en 1991 el asesinato del Senador Jaime Guzmán E. y se constatará que pese al regreso a la normalidad

democrática continuaba con impensado vigor la actividad de algunos grupos terroristas. En una dimensión más amplia los ataques a la embajada de Israel en Buenos Aires (1992) y a la Asociación Mutual Israelita de Argentina (AMIA) en 1994, contribuyeron a profundizar este diagnóstico y nos comenzaron a indicar que las amenazas a la seguridad de los Estados se estaban ampliando y complejizando.

El ataque a las Torres Gemelas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, los atentados del 11 de marzo de 2004 en la estación de Atocha en Madrid y del 7 de julio de 2005 en Londres, nos reforzarían más tarde, con inusitada contundencia, la percepción de que las sociedades necesitan protegerse no solo de las que hasta esa fecha habían sido las “viejas y tradicionales amenazas” y que la actividad de la inteligencia, en esta nueva realidad, era un instrumento central y fundamental.

En el presente trabajo efectuaremos una revisión de su funcionamiento, haciendo foco en la capacidad o incapacidad del Sistema para satisfacer los requerimientos de inteligencia que se le formulan para satisfacer las necesidades de conocimiento de las más altas autoridades del Estado, para monitorear las vulnerabilidades, riesgos o amenazas de que pueda ser objeto el país en el logro de sus objetivos; para elaborar la planificación primaria y secundaria; y para producir el “conocimiento útil” que necesitará el Estado Mayor Conjunto (EMC) para conducir las fuerzas militares asignadas a las operaciones en períodos de crisis, guerra o para el desarrollo de operaciones distintas de la guerra. Por lo mismo, quedará, parcialmente, fuera de estas reflexiones la revisión del funcionamiento del

“... Ley de Inteligencia vino a normar una actividad que hasta entonces era vista por la sociedad con suspicacia y desconfianza.”

¹ Ley N°19.974. Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 2 de octubre de 2004.

² Ley N° 20.424. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 4 de febrero de 2010.

sistema desde la perspectiva de la preservación del orden constitucional y de la seguridad interior del país.

La Hipótesis

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.

Se agrega a lo anterior –por una parte– la no inclusión en el Sistema de Inteligencia de organismos tan importantes como los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores, los que para los fines de la producción de Inteligencia Estratégica son fundamentales; y por otra, la promulgación de la ley del “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”, que en una inédita modernización de la estructura superior de la Defensa Nacional le asignó tareas de producción de inteligencia estratégica a diversos organismos que el Sistema de Inteligencia Nacional no había contemplado y que, en otra dimensión, llevó a convivir estructuras que desde

el punto de vista de la producción de inteligencia no están adecuadamente sintonizadas.

Desde otra perspectiva y como expresión de alguno de los otros asuntos relacionados y vinculados al Sistema de Inteligencia, tales como el enfrentamiento de los eventuales “problemas de seguridad”³ que podrían afectar al país, el actual sistema pareciera ser incapaz de integrar todas las capacidades de que se dispone y de producir las sinergias necesarias para dar las respuestas requeridas.

“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.”

Dos almas, un Sistema

Conforme lo establece la Ley N° 19.974, en su artículo 4°, el Sistema de Inteligencia debe ser entendido como *“...el conjunto de organismos de inteligencia, independientes entre sí, funcionalmente coordinados, que dirigen y ejecutan actividades específicas de inteligencia y contrainteligencia, para asesorar al Presidente de la República y a los diversos niveles superiores de conducción del Estado, con el objetivo de proteger la soberanía nacional y preservar el orden constitucional, y que, además, formulan apreciaciones de inteligencia útiles para la consecución de los objetivos nacionales”*⁴.

De la lectura de este artículo de la ley se deducen los dos grandes ámbitos del quehacer del Sistema, es decir sus dos almas; 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

³ Por “problemas de seguridad” debemos entender a aquellos fenómenos que tras la Guerra Fría han tendido a englobarse bajo los títulos de “nuevas amenazas”, “amenazas emergentes”, o “amenazas no convencionales”. En la acepción más amplia de “problemas de seguridad” se incluye al terrorismo, narcotráfico, crimen organizado y otros, que si bien no constituyen amenazas propiamente tales, pueden llegar a serlo. Para más detalles ver: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010, Santiago, 2010. p. 130.

⁴ Ley N°19.974. Op. cit. Art. 4. (Destacado es del autor)

de que dispone el Sistema de Inteligencia; los Servicios de Inteligencia Militar y los Servicios de Inteligencia Policial. Los que, en concordancia con la separación de funciones que establece para las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad y Orden Público la Constitución Política del Estado⁵, actúan, principalmente, hacia el exterior unos y hacia el interior del Estado, los otros.

En relación a los Servicios de Inteligencia Militar⁶, la ley agrega que “Comprende la inteligencia y la contrainteligencia necesaria para detectar, neutralizar y contrarrestar, dentro y fuera del país las actividades que puedan afectar la **defensa nacional...**”.

Respecto de los Servicios de Inteligencia Policial⁷, la ley señala que “Comprende el procesamiento de la información relacionada con las actividades de personas, grupos y organizaciones que de cualquier manera afecten o puedan afectar las condiciones del **orden público y de la seguridad pública interior**”.

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. A esto se debe agregar que la ley, en el artículo 4º, al describir el “Sistema de Inteligencia del Estado” incorpora un aspecto que en nuestra opinión 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, al señalar que el Sistema debe ser comprendido como **“...el conjunto de organismos de inteligencia, independientes entre sí, funcionalmente coordinados,...**”.

“... se deducen los dos grandes ámbitos del quehacer del Sistema, es decir sus dos almas; la protección de la soberanía nacional y la preservación del orden constitucional.”

Más adelante esta independencia será profundizada aún más, al referirse a los Servicios de Inteligencia Militar, donde se deja expresamente establecido que **“Los objetivos de la inteligencia militar de las Fuerzas Armadas serán fijados por las comandancias en jefe respectivas, de acuerdo con los criterios de la política de defensa nacional, establecidos por el Ministro de Defensa”**. En lo relacionado a **“...Los objetivos de la inteligencia militar de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional serán fijados por el Ministro de Defensa Nacional.”**⁸

De esta manera tenemos servicios de inteligencia militares, que independientes entre sí, y sin una dirección centralizada actúan en pos de objetivos particulares fijados por los respectivos Comandantes en Jefe.

En lo que a los Servicios de Inteligencia Policial respecta, la ley nada señala en relación a quién le asignará los objetivos, sin embargo, dado que es el Ministerio del Interior y de Seguridad Pública el organismo encargado del orden público, la seguridad y la paz social, y del cual además dependen ambas policías, se infiere que los objetivos de la inteligencia policial le serán fijados por dicho ministerio, del que a su vez también depende la Agencia Nacional de Inteligencia. De esta manera, a diferencia de

⁵ Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 22 de septiembre de 2005. Art.101.

⁶ Ley N°19.974. Op. Cit. Art. 20. (Destacado es del autor)

⁷ Ibíd. Art. 22. (Destacado es del autor)

⁸ Ibíd. Art.21 (Destacado es del autor).

lo que ocurre con los servicios de inteligencia militar, los servicios de inteligencia policial sí debieran tener una nítida unidad en su dirección y una fuerte complementación con la ANI. Si realmente lo tienen, es esa otra cosa.

Al revisar la historia de la ley, es posible observar que la dependencia y características que debía tener la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) no fueron un tema menor en las discusiones que, tanto en plano académico como legislativo, se llevaron adelante durante su tramitación. Desde el punto de vista de las responsabilidades, pareciera ser que el modelo de relaciones escogido tuvo la virtud de hacer depender a los organismos de inteligencia de autoridades políticamente responsables y, por lo tanto, susceptibles de ser acusados constitucionalmente, como los son el Ministro del Interior, los Comandantes en Jefe y los Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas, con lo que se contribuía a reforzar el control político de los organismos integrantes y del Sistema en sí mismo.

Chile no fue la excepción a la tendencia regional predominante de que el organismo de inteligencia dedicado a acumular información con el fin de proteger el orden democrático y la seguridad interior del Estado tuviera carácter civil. A la Agencia Nacional de Inteligencia se la concibió sin capacidades operativas y, como ya se dijo, se le hizo depender del Presidente de la República a través del Ministro del Interior.

El efecto –probablemente– no deseado de esta opción fue que se profundizó aún más en la separación de las dos almas del Sistema, haciendo que las prioridades de la ANI hayan estado principalmente vinculadas a la

“De esta manera, a diferencia de lo que ocurre con los servicios de inteligencia militar, los servicios de inteligencia policial sí debieran tener una nítida unidad en su dirección y una fuerte complementación con la ANI. Si realmente lo tienen, es esa otra cosa.”

producción de inteligencia relacionada con la seguridad interior del Estado, más que a la requerida para los fines de la seguridad exterior del país. Es más, la ley en forma explícita deja fuera del ámbito de competencia de la ANI no solo las medidas de inteligencia que puedan afectar a la Defensa Nacional sino que también las de contrainteligencia⁹.

Asignándole esta responsabilidad a los servicios de inteligencia militar. De esta manera, es natural intuir que –dada la naturaleza de las preocupaciones del Ministerio del Interior desde el punto de vista de la seguridad pública e interior, la urgencia e inmediatez de las mismas, así como la presión política y social que estas mismas generan– el centro de gravedad de sus demandas de inteligencia y, por lo tanto, de la Agencia Nacional de Inteligencia se ubiquen en el ámbito de la seguridad interior.

Pero qué sucede con el otro de los ámbitos del sistema: el de proteger la soberanía nacional. Parece obvio que esta materia no es preocupación del Ministerio del Interior ni de la Agencia Nacional de Inteligencia. Lo que nos conduce a la generación una suerte de “vacío”, en el que la Ley de Inteligencia no le otorga ningún papel al Ministerio que es el encargado de llevar adelante este tema –el de Defensa– y

⁹ Ibid. Art.8.

que en los hechos para el cumplimiento de sus tareas es el principal consumidor y demandante de Inteligencia Estratégica.

¿Una independencia excesiva?

Por razones de diversa naturaleza y que no es del caso analizar en este trabajo, la Ley de Inteligencia –en contraposición a uno de los Principios de la Inteligencia que es el tener una dirección centralizada–¹⁰ le concedió a los servicios de inteligencia militar un alto nivel de independencia. Limitando la función de la Agencia Nacional de Inteligencia a la de coordinación por intermedio del “Comité de Inteligencia” integrado por los jefes de los organismos que componen el sistema, 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.

Aún más, esta independencia en la asignación de objetivos llega a tal extremo, que en el caso de la Dirección de Inteligencia de Defensa la ley considera que estos le sean asignados por el Ministro de Defensa, ignorando al Jefe del Estado Mayor Conjunto quien por ley es el conductor estratégico de las fuerzas militares en situación de crisis o guerra, por lo que ineludiblemente requiere de inteligencia desde tiempo de paz. Es curioso, por decir lo menos, que el Jefe del Estado Mayor Conjunto no

le pueda asignar objetivos a la Dirección de Inteligencia de Defensa¹¹.

Esta situación no tiene ninguna relación con el hecho que la ley que promulgó el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional entrara en vigencia recién en febrero de 2010, es decir seis años después que la Ley de Inteligencia. Ya que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley de Inteligencia existía el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), organismo en el que recaía la responsabilidad de elaborar la planificación primaria y secundaria, por lo que las necesidades de producir inteligencia eran tanto o más demandantes que las actuales.

En síntesis, la gran pregunta es ¿cómo puede la ANI, como rectora del sistema “*coordinar funcionalmente*” a los integrantes de este particular sistema? Sabido es que la coordinación se logra mediante la asignación de tareas y objetivos, determinando plazos, estableciendo prioridades, etc. Es decir, mandando. La función de coordinación técnica que la Ley le otorga al “Comité de Inteligencia”¹² de la ANI, en los hechos, es limitada e insuficiente, no pasando más allá de algunas reuniones formales y más bien informativas, mayoritariamente vinculadas a materias de seguridad interna y/o de contrainteligencia.

Así, al no existir una dirección centralizada de los servicios de inteligencia militar y policial, no se conduce con sentido de “unidad” el esfuerzo de obtención de la información, no se establecen prioridades en los esfuerzos, no se evitan duplicidades e interferencias, no hay una

“Es curioso, por decir lo menos, que el Jefe del Estado Mayor Conjunto no le pueda asignar objetivos a la Dirección de Inteligencia de Defensa.”

¹⁰ EJÉRCITO DE CHILE. Reglamento de Inteligencia. Santiago. 2009. p. 21

¹¹ El principio de “Legalidad Administrativa” establece que solo se puede hacer lo que la ley permite y manda. En este caso la Ley de Inteligencia es clara y precisa: los objetivos a la Dirección de Inteligencia de Defensa se los debe fijar el Ministro de Defensa Nacional.

¹² Ley N°19.974. Op. Cit. Art. 6.

determinación de centro de gravedad, y por lo mismo, los servicios se proporcionan escaso apoyo mutuo, y en definitiva, no se contribuye a asegurar un empleo eficiente y eficaz de todos los recursos disponibles.

La ley propicia la autonomía entre los servicios de inteligencia, ya que cada servicio actúa de manera autónoma, satisfaciendo 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. Todo esto lleva a que la ANI observe, con distancia y aparentemente con escasos deseos de involucrarse en materias que se alejan de sus preocupaciones más coyunturales y urgentes, el quehacer de los servicios de inteligencia militar en función de obtener “conocimiento útil” respecto de materias que pudieran afectar la defensa nacional.

En otra derivada del tema, si la ley del Ministerio de Defensa le entregó al Jefe del Estado Mayor Conjunto la responsabilidad de conducir estratégicamente a las fuerzas durante la crisis o la guerra ¿cuál debiera ser el papel que en la producción de inteligencia debieran jugar las Direcciones de Inteligencia y los servicios de inteligencia institucionales? Habida consideración que éstas no tienen la responsabilidad ni de planificar ni de conducir las operaciones. Pareciera que algo no cuadra entre la estructura superior de la defensa que

plantea nuevas demandas y las estructuras institucionales que no se condicen con esta nueva realidad. Como dije, esto es otra derivada del tema, por lo que solo lo insinúo.

Agravan el panorama descrito factores tales como la “competencia” por obtener éxitos, y la “cultura” enraizada en los servicios de inteligencia que los hace particularmente celosos de principios tales como la “necesidad de saber” y del “compartimentaje”, y por lo tanto, naturalmente reacios a compartir la información si es que esto no le es impuesto u ordenado. Pareciera ser

que el razonamiento que está en la esencia de estos organismos, es que se debe evitar “entregar lo que el otro servicio no necesita y que, por lo demás, se le va a filtrar poniendo a mi organización en peligro”. Así, el sistema funciona más bien impulsado por la buena voluntad de las partes que por una adecuada y clara dirección.

Más adelante volveremos sobre este punto, desde la perspectiva del comportamiento de la Ley de Inteligencia, en relación a los efectos derivados de la institucionalidad de defensa vigente desde febrero de 2010, que si bien contribuyó a clarificar a los consumidores de inteligencia, simultáneamente vino a complejizar más aún la situación descrita al incorporar actores no considerados en la Ley de Inteligencia.

La Inteligencia Estratégica: su producción y uso

Conforme se establece en el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010¹³, la seguridad exterior del país forma parte de la función global

¹³ CHILE. Ministerio de Defensa. Libro de la Defensa Nacional 2010. Santiago. p. 128-133

de seguridad, contribuyendo a la obtención y resguardo de los intereses nacionales, a objeto de poder alcanzar los objetivos deseados sin contratiempos.

Históricamente nuestros desafíos de seguridad y defensa estuvieron fuertemente vinculados a los conflictos fronterizos, por lo que nuestras demandas de seguridad y defensa tendían a coincidir y se fundían en una agenda marcada por las hipótesis de conflicto y, por tanto, las necesidades de inteligencia estratégica se orientaban principalmente en esa dirección.

Como anteriormente se dijo, con el término de la Guerra Fría el escenario internacional comenzó a cambiar vertiginosamente. La globalización se entronizó en las relaciones interestatales y las crecientes necesidades de cooperación e integración remodelaron las relaciones entre los actores internacionales. Consecuentemente, los límites entre la seguridad y la defensa comenzaron a hacerse más difusos, posesionándose así una diversidad de agentes y motivaciones de conflictos, tales como el terrorismo, el tráfico de drogas y el crimen organizado, los que pasaron a ser problemas internacionales, por lo que los horizontes estratégicos de la mayoría de los países comenzaron a combinar desafíos a ambos lados de las fronteras.

De esta manera, nuestro país al buscar protegerse de estos conflictos estableciendo las, potenciales o reales, “vulnerabilidades”,

“riesgos” y “amenazas”¹⁴ a que se podría ver enfrentado, inició la implementación de una política pública que diera cuenta de la totalidad de la problemática de seguridad y defensa, la que se denominó “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa”, la que por razones de diversa naturaleza no prosperó.

Como es evidente, este tremendo desafío lleva a que las demandas de inteligencia estratégica se diversifiquen y amplíen, y por lo mismo, se acentúen las impetraciones que, tanto en cantidad como en calidad, se le formularán al Sistema de Inteligencia Nacional. Revisemos entonces cómo se comporta el Sistema.

Para estos fines, más allá de la clásica conceptualización que hiciera Sherman Kent¹⁵ en su clásica obra,

entenderemos a la Inteligencia Estratégica 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.

“... los límites entre la seguridad y la defensa comenzaron a hacerse más difusos, posesionándose así una diversidad de agentes y motivaciones de conflictos, tales como el terrorismo, el tráfico de drogas y el crimen organizado...”

¹⁴ Se entiende por “riesgo” a la probabilidad de recibir un cierto daño en algún área o aspecto de interés. Los riesgos pueden reducirse o incrementarse y, por lo tanto, ser susceptibles de manejarse en función de materializar un escenario pretendido. La “amenaza” es concebida como una promesa de dañar intereses propios, porque a ese adversario se le supone, con cierto fundamento, la intención y capacidad de hacerlo. Por “vulnerabilidades” se entienden a las carencias, propias, que exponen al Estado a un peligro explotable por otros, pudiendo ésta ser de carácter estructural o circunstancial. Para mayores detalles ver: *Ibíd.* pp. 81-82.

¹⁵ KENT, Sherman. *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana* Ed. Pleamar, Argentina, 1967.

Como sugerimos en la hipótesis de este trabajo, y tal como se ha tratado de poner de manifiesto, pensamos 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.

Con la promulgación en febrero de 2010 de la ley N° 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”, se rediseñó la estructura superior de la Defensa Nacional. Se aleja del objeto de este trabajo el abordar la totalidad de las implicancias que ello trajo para el sector¹⁶, por lo que en esta ocasión solo abordaremos los aspectos relacionados con nuestro tema. Así, al revisar el articulado de la citada ley, nos encontramos con que en su art. 15° señala que a la Subsecretaría de Defensa le corresponderá:

“b) Efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición al Ministro de la apreciación de los riesgos y amenazas para el país en el ámbito de su seguridad exterior.

c) Sugerir al Ministro la planificación primaria de la defensa nacional y su actualización periódica, asegurando la correspondencia de la planificación secundaria con aquélla.

e) Requerir de las autoridades correspondientes la información necesaria para el cumplimiento de sus fines.

f) Convocar y asegurar la participación de los distintos sectores del Estado en los procesos de elaboración de las políticas y planes a su cargo, así como por la debida integración del Estado Mayor Conjunto y de las instituciones armadas en los mismos.”

Más adelante, al abordar el funcionamiento y organización del Estado Mayor Conjunto, en el art. 25 agrega que al EMC le corresponderán las siguientes funciones:

“a) Servir de órgano de asesoría y trabajo en la conducción estratégica para enfrentar las situaciones que puedan demandar los estados de excepción constitucional y, en particular, los casos de guerra externa o crisis internacional que afecte a la seguridad exterior de la República.

b) Elaborar y mantener actualizada la planificación secundaria.

j) Proveer de inteligencia a la Subsecretaría de Defensa para efectos de la planificación primaria...”

Respecto al Jefe del EMC, la ley en su art. 26, inciso cuatro, establece que “...ejercerá el mando militar de las fuerzas terrestres, navales, aéreas y conjuntas asignadas a las operaciones, en conformidad a la planificación secundaria de la defensa nacional”.

De estos artículos se desprenden amplias y variadas repercusiones, tanto para la planificación de la defensa, para el funcionamiento del sistema de inteligencia previsto en la respectiva ley, como para la producción de inteligencia estratégica.

“... 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.”

¹⁶ Para mayores detalles ver. Libro de la Defensa Nacional 2010. Op. Cit. pp. 116-126.

En una mirada general, lo primero a destacar es el fortalecimiento de la institucionalidad conjunta, tanto en los ámbitos de la asesoría, de la planificación estratégica, como en el de las operaciones, mediante la creación del Estado Mayor Conjunto (EMC). Entregándosele a su Jefe el mando militar de las fuerzas asignadas a las operaciones y, por lo tanto, el ejercicio de las funciones de planificación estratégica, de entrenamiento conjunto y de elaboración de la doctrina correspondiente¹⁷. Sin embargo, como más adelante veremos, este fortalecimiento de “lo conjunto” no se ha visto reflejado con similar intensidad en la producción de inteligencia.

El Sistema de Planificación de la Defensa también es reformulado y se reorganiza en tres ámbitos y niveles diferentes. Así, en el ámbito político se le entrega al Ministerio de Defensa (Subsecretaría de Defensa) –con la colaboración de distintos sectores de la administración del Estado– la responsabilidad de elaborar la Apreciación de Riesgos y Amenazas (ARA) para, a partir de ella, desencadenar la planificación de defensa mediante la “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” ya descrita en las páginas precedentes, y la respectiva resolución presidencial para enfrentarlas.

En el segundo ámbito de planificación, el estratégico, propio del nivel del EMC, se elaboran los planes de dicho nivel así como los de desarrollo y de preparación de la fuerza.

Finalmente, en función de las concepciones estratégicas definidas, en el ámbito operacional-táctico, y en el nivel de los órganos de maniobra conjuntos y no conjuntos asignados a las

operaciones, se planifica el empleo de la fuerza.

Para los fines de la defensa nacional, los consumidores de inteligencia se ubican en los tres ámbitos descritos. Las demandas que formulan los dos primeros, es decir el político y el estratégico, son las que deben ser satisfechas mediante la “Inteligencia Estratégica”(IE), la necesidades de los otros niveles son propias de la inteligencia operacional (IO) y táctica (IT), que ya no son de carácter predictivo como la IE, sino que su naturaleza –en el caso de la IO– es estimativa, y descriptiva en el de la IT. A diferencia de la IE, estos niveles de la inteligencia buscan determinar una amenaza real o potencial, basándose en hechos comprobables en el caso de la IO, o describir los efectos inmediatos de la amenaza, en el caso de la IT.

La ley del “Estatuto del Ministerio de Defensa”, en los hechos y probablemente sin buscarlo, contribuyó a darle a la producción de inteligencia militar, en sus diferentes tipos, estándares de coherencia que antes no tenía, al incorporar y definir claros y principales consumidores de la misma en los niveles político, estratégico y operacional/táctico. Además, la ley, al entregarle a la cartera de Defensa las facultades para coordinar a otros actores estatales en la elaboración de planes y políticas de su responsabilidad, la dotó de las facultades necesarias para efectivamente poder realizar una dirección centralizada de los esfuerzos para la obtención de la inteligencia requerida para estos fines¹⁸.

Con esta lógica, con una nítida dirección centralizada desde el Ministerio Defensa (SSD

¹⁷ Ibíd. p.123

¹⁸ La Ley N° 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional” señala al respecto :Al Ministro de Defensa Nacional le corresponderá especialmente:Artículo 5, h) Asumir, cuando el Presidente de la República lo disponga, la coordinación de la labor de los distintos Ministerios en materias necesarias para la Defensa Nacional.A la Subsecretaría de Defensa le corresponderá :Artículo N°15, e) Requerir de las autoridades correspondientes la información necesaria para el cumplimiento de sus fines.Artículo N°15, f) Convocar y asegurar la participación de los distintos sectores del Estado en los procesos de elaboración de las políticas y planes de su cargo, así como por la debida integración del Estado Mayor Conjunto y de las instituciones armadas en los mismos.

y EMC) se tendería, por una parte, a atenuar los efectos negativos que se generan por la diversidad de objetivos que la Ley de Inteligencia considera para los servicios de inteligencia militar, y por otra, al establecer prioridades y la utilización de los recursos disponibles con sentido de unidad, se produciría la sinergia entre los servicios tan necesaria para la producción de inteligencia.

Pretender que esto sea realizado sin que haya una efectiva dirección superior, sin que se les pueda asignar objetivos y misiones a los servicios de inteligencia operativos de las instituciones y sin que, en el nivel superior del proceso, se haya integrado a la ANI y al Ministerio de Relaciones Exteriores, es francamente imposible.

Se debe transitar hacia un estado en el que la Dirección de Inteligencia de Defensa, los servicios de inteligencia de las instituciones y las otras organizaciones vinculadas, con una dirección integradora y complementaria, satisfagan las demandas de inteligencia estratégica requerida y simultáneamente, sean capaces de producir la inteligencia operacional o táctica que requieren los órganos de maniobra que serán subordinados al EMC en las circunstancias que establece la ley.

Ya no más cada servicio trabajando para sus propios objetivos. Ya no más servicios sin una dirección del más alto nivel. Ya no más, un sistema que excluye actores relevantes e indispensables.

Otros asuntos relacionados

Forman parte de los “otros asuntos relacionados” a la producción de Inteligencia Estratégica y al funcionamiento del Sistema de Inteligencia del Estado, los riesgos, vulnerabilidades y amenazas a la seguridad de Chile, que fueran asumidos por el país al suscribir la Conferencia de Seguridad Hemisférica de México 2003, los que incluso más tarde fueron incorporadas, en septiembre de 2011, en el “Plan Frontera Norte Segura”, que elaborado por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, buscaba, en términos generales, combatir las actividades de narcotráfico en las Regiones XV, I y II; evitar el ingreso y/o salida de vehículos o personas hacia o desde territorio nacional por pasos y sectores no habilitados del

límite político internacional; y evitar la salida de estupefacientes provenientes de Bolivia a través de instalaciones portuarias de dichas regiones y el ingreso de estupefacientes provenientes desde Perú a través de los espacios oceánicos y terrestres.

Ambos documentos entrelazan la seguridad y la defensa, y más allá de los límites constitucionales o legales respecto a la participación de las Fuerzas Armadas, es claro que estos nuevos escenarios ensanchan las demandas, tanto cualitativas como cuantitativas, de la inteligencia que se requerirá para enfrentar estas “nuevas amenazas”.

“Pretender que esto sea realizado sin que haya una efectiva dirección superior, sin que se les pueda asignar objetivos y misiones a los servicios de inteligencia operativos de las instituciones y sin que, en el nivel superior del proceso, se haya integrado a la ANI y al Ministerio de Relaciones Exteriores, es francamente imposible.”

Parece existir consenso en que una de las formas más adecuada para alcanzar complementariedad entre las capacidades de las Fuerzas Armadas con la 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. Pero antes habría que preguntarse si ¿es el actual Sistema de Inteligencia capaz 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.

Es en este escenario donde se deberán enfrentar amenazas que tienen componentes de diversa naturaleza y que solo pueden abordarse en forma multidimensional. ¿Cómo y en qué niveles se van a integrar las capacidades?, ¿quién y cómo efectuará la dirección centralizada de la producción de inteligencia?,

¿cuáles serán los límites operativos entre los actores involucrados?, son solo algunas de las preguntas que de estos nuevos escenarios se desprenderán.

Conclusiones

Escapa a la finalidad del presente trabajo el dar respuesta a todas las preguntas formuladas, tan solo se ha pretendido hacer un diagnóstico, poniendo de relevancia los aspectos que en criterio del autor necesitan ser revisados o readecuados.

Dicho lo anterior, quisiera reiterar que la Ley de Inteligencia, por el solo hecho de contribuir a la legitimización de la actividad, significó un aporte de vital importancia para el actuar de los servicios, así como también lo fueron la incorporación de las normas y mecanismos que aseguraran que en el actuar de éstos se respetarían los principios democráticos.

Siendo la producción de inteligencia estratégica el eje de este trabajo, se hace necesario agregar que –en la dimensión de los servicios de inteligencia militar– las principales debilidades se relacionan con aspectos tales como que el 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

“Ambos documentos entrelazan la seguridad y la defensa, y más allá de los límites constitucionales o legales respecto a la participación de las Fuerzas Armadas, es claro que estos nuevos escenarios ensanchan las demandas, tanto cualitativas como cuantitativas, de la inteligencia que se requerirá para enfrentar estas “nuevas amenazas”.

inteligencia en sus diferentes niveles. ¿Quién establece qué se requiere, cuándo se requiere o quién debe buscarla? Hoy, esto no está claro ni definido. Hoy, los servicios de inteligencia militar no tienen una clara dirección, ni en los niveles de la inteligencia estratégica, ni en los de la inteligencia operacional y táctica.

Como se señaló, la promulgación del “Estatuto del Ministerio de Defensa Nacional” vino a atenuar algunas de estas carencias y a clarificar responsabilidades y a incorporar nuevos usuarios-demandantes de inteligencia, inicialmente no considerados en la Ley de Inteligencia. De ahí, surge nítido el rol directivo que debiera, ineludiblemente, tener para estos fines el Ministerio de Defensa. Ya que es de la planificación primaria y secundaria –que tanto la Subsecretaría de Defensa como el Estado Mayor Conjunto elaboran– de donde se desprenden las demandas de inteligencia que se requerirá, por lo que, consecuencial y lógicamente es en estos dos organismos donde debiera recaer la conducción superior del proceso de obtención y análisis de la inteligencia en sus diferentes niveles. Algunas de las atribuciones necesarias para ello ya las

tienen, otras habrá que entregárselas.

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 éste 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.”

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!

BIBLIOGRAFÍA

CASTRO. C. Jaime. Inteligencia Estratégica en un Estado Democrático. Estudios y Proyectos Sociales E.I.R.L., Lima. 2004.

Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial. Santiago. 22 de septiembre de 2005.

EJÉRCITO DE CHILE. Reglamento de Inteligencia. Santiago. 2009.

KENT. Sherman. Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Contemporánea. Ed. Pleamar. Buenos Aires. 1967.

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.

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

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Libro de Defensa Nacional 2010. Santiago 2010.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa. Santiago. 9 de agosto de 2012.

DIRECCIÓN DE LA REVISTA

DIRECTOR

Andrés Avendaño Rojas

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Diplomado en Estudios Políticos, en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, y egresado del Programa de Magíster en Humanidades con mención en Historia, de la Universidad Adolfo Ibáñez; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia; Graduado del Curso de “Estrategia y Política de Defensa” del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la National Defense University, USA.

CONSEJO EDITORIAL

Mario Puig Morales

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército, Magíster en Prospectiva en Asuntos Internacionales de la Universidad de Paris V; Magíster en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Diplomáticos y Estratégicos de Paris, Francia; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia, y de Logística; Graduado del Programa de Alta Dirección de Empresas, de la Universidad de los Andes.

Fulvio Queirolo Pellerano

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magister en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Profesor Militar de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia; Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa, y Operaciones de Paz de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Carlos Ojeda Bennett

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magister en Prospectiva en Asuntos Internacionales de la Universidad de Paris V; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia, y de Geopolítica; Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Paris V.

