
GUILLERMO HOLZMANN PEREZ
Magister en Ciencia Política, Universidad
de Chile. Coordinador de Proyectos y
Director del Programa "Estado, Defensa
Nacional y Fuerzas Armadas para el siglo
XXI" del Instituto de Ciencia Política.
Universidad de Chile.

MANUEL GALLARDO CARCAMO
Magister (c) en Ciencia Política,
Universidad de Chile

La función del sistema nacional de inteligencia en un estado democrático

I. ASPECTOS GENERALES

Si algo puede caracterizar a los Estados y a las sociedades modernas, durante la última década de este milenio, es el proceso que implica la configuración de un nuevo orden mundial, caracterizado principalmente por la desaparición de polos ideológicos claramente antagónicos y por la aparición de dos fenómenos diferentes: el primero dice relación con que "la actividad política, económica y social se inscribe cada vez más en un marco de referencia mundial" (Held, 1992); y el segundo, "presupone una intensificación de los niveles de interacción e interconexión dentro y entre los Estados y las sociedades que configuran la sociedad internacional" (Held, 1992).

Dichos acontecimientos, ligados a los acelerados avances tecnológicos y de redes de comunicación, imponen hoy, a la com-

pleja función de gobernar y administrar un Estado democrático, una creciente necesidad de información en todas sus actividades y, al mismo tiempo, le otorga a ésta (la información) la calidad de condicionante en permanente expansión, que obliga a una verdadera revolución en los métodos y procesos de toma de decisiones. Esta realidad genera en el Estado, de una u otra forma, la necesidad urgente de poseer un sistema de captura y procesamiento de información capaz de interrelacionar una diversidad de variables y elementos, tendiente a articular un proceso de asesoría eficiente en el ámbito decisional, que permita al Jefe de Estado ejercer una gestión política oportuna que combine, adecuadamente, los objetivos gubernamentales y estatales. Este tema es uno de los problemas centrales que enfrenta la democracia en la actualidad.

En Chile las autoridades políticas se han visto en la necesidad de reconocer la urgencia de contar con un Sistema Nacional de Inteligencia capaz de diseñar escenarios futuros y proponer posibles alternativas para las decisiones que debe asumir el Ejecutivo, tanto en el ámbito nacional como internacional y, a la vez, posea la capacidad de dar una luz de alerta anticipada, cuando la relación de determinados acontecimientos pueden llegar a comprometer los objetivos o intereses nacionales vinculados al desarrollo de Chile, su seguridad nacional, la estabilidad de su régimen democrático, la seguridad de su Gobierno o la estabilidad institucional¹.

Un Sistema Nacional de Inteligencia no se improvisa ni tampoco puede surgir como simple reacción a situaciones específicas, tampoco se puede crear un sistema bajo la exigencia de consensos políticos previos, de tipo partidista, pues pierde su natura-

¹La discusión política sobre este punto se ha radicado en la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional, la cual después de un año de estudio presentó al Gobierno las bases de acuerdo, para que éste envíe un proyecto de ley que permita la creación de este sistema. Sin embargo, la preocupación para que Chile cuente con un Sistema Nacional de Inteligencia no ha sido únicamente de las autoridades políticas, toda vez que su existencia surge como un imperativo ineludible para el fortalecimiento de las capacidades del Estado y del régimen democrático, tal cual queda demostrado en las democracias más estables del mundo.

leza de apoyo estatal. Ningún país ha dado forma a un Sistema Nacional de Inteligencia considerando como base la opinión pública o ciudadana en su conformación estructural. Un Sistema de Inteligencia es un tema especializado y profesional que, insistimos, no se puede improvisar o dejar al arbitrio de las tendencias político-partidistas, pues en el corto plazo se transforma en un factor de desequilibrio en la distribución del poder. Es tan pernicioso un sistema de inteligencia basado únicamente en las capacidades militares de un Estado, como uno que esté basado en las capacidades de los partidos. De hacerse de esa manera se estaría cometiendo un error de graves proporciones que terminará por afectar a la democracia. El Sistema Nacional de Inteligencia surge de la necesidad del Estado de contar con una asesoría permanente, oportuna y eficiente en sus procesos de toma de decisión.

La creación de un Sistema Nacional de Inteligencia en aquellos países que aún no cuentan con él, exige el desarrollo de un proceso transparente y público donde los objetivos del sistema están definidos por las condiciones actuales y futuras que el país reconoce como posible y, particularmente, por las necesidades decisionales que tenga el Estado en sus distintos niveles donde la generación de alternativas para la decisión supone la integración de variables orientada a la optimización y eficiencia del proceso decisional en su dimensión nacional e internacional. En otras palabras, la conformación de un sistema de esta naturaleza debe darse en un ambiente de garantías políticas suficientes para asegurar un desempeño ético acorde a los objetivos estatales.

Hoy en día un Sistema Nacional de Inteligencia no sólo debe abocarse al área o campo de la defensa nacional o de la disciplina militar como tampoco debe reducir solamente su acción al conocimiento de la realidad política interna. Al efecto, y hay que tenerlo claro, ya no sólo es necesario conocer las potencialidades, capacidades, vulnerabilidades y limitaciones en materia militar de las naciones extranjeras, respecto a las cuales puedan existir hipótesis de conflicto y/o de guerra o, simplemente sean percibidas como potenciales amenazas. En la realidad, esto constituye una pequeña parte de la inteligencia que el

Estado requiere en nuestros días y que se denomina inteligencia militar. Lo fundamental, en todo caso, es que los organismos de inteligencia requieran estar vertebrados bajo objetivos nacionales y una sólo conducción radicada en el más alto nivel del Estado.

Si aceptamos que el ámbito de la inteligencia se ha ampliado en virtud de los procesos descritos, resulta lógico plantearse que el Estado, y el Gobierno en cuanto decisor, necesitan conocer información necesaria para su desarrollo, tales como: las estrategias comerciales de las naciones con las cuales tiene intercambio económico; los procesos políticos internos que se desarrollan en esas naciones a objeto de recomendar a los inversionistas nacionales dónde invertir en el exterior y en qué áreas, estableciendo las zonas de riesgo existentes y proponiendo los escenarios futuros que deberá enfrentar la Cancillería en los distintos foros internacionales; además el país debe tener capacidad de pronosticar las tendencias y escenarios futuros mediatos e inmediatos que tendrá como consecuencia de sus propias decisiones, de situaciones internas y externas o de decisiones de otros Estados y poder así orientar y/o reorientar las políticas nacionales. Al mismo tiempo, necesita detectar y localizar aquellas amenazas, vulnerabilidades o potenciales conflictos de cualquier naturaleza que puedan surgir al interior del país y posean la potencialidad de poner en riesgo su existencia y estabilidad, como así mismo procurar al Gobierno el conocimiento útil que permita la conducción de situaciones de crisis. También, y como una parte de la labor de inteligencia; necesita identificar y prevenir las amenazas de carácter terrorista o delictual que tengan la capacidad de afectar negativamente la seguridad pública interior o el orden público de la República.

De esta forma, los ámbitos de la inteligencia se pueden establecer en las siguientes áreas: Política Nacional, Política Internacional, Defensa, Económica, Comercial y Tecnológica.

Además, todo Estado necesita tener la capacidad de detectar, localizar y neutralizar acciones de inteligencia desarrolladas en el territorio nacional por otros Estados, organismos o grupos

nacionales o extranjeros. Estas acciones pueden ser de tipo militar, caso en el cual corresponde a la Contrainteligencia militar su detección, o pueden ser de otro tipo, donde corresponderá que actúe la policía u otros organismos estatales en su detección y neutralización.

Es obvio, entonces, que este requerimiento de información que el Estado moderno (y Chile no escapa a ello) necesita hoy, no puede ser satisfecho por las estructuras de inteligencia existentes. Al efecto, los cambios en el escenario mundial han obligado a una reorganización y redefinición de los organismos de inteligencia tradicionales de los países desarrollados. Así, la CIA, el MI5 de Inglaterra y otros servicios han debido dedicar importantes esfuerzos a establecer una reorientación que entre sus aspectos fundamentales importa el reciclaje de su recurso humano, incorporando novedosas metodologías que permitan superar los esquemas analíticos, ya agotados, utilizados hasta el término de la Guerra Fría. Muchos de estos servicios han debido orientarse hacia el comercio internacional, el medio ambiente, la economía internacional, el terrorismo y la tecnología, entre otros.

El Estado moderno requiere con urgencia un Sistema Nacional de Inteligencia con capacidades y objetivos claros para la asesoría del Ejecutivo. Su creación o reforma no puede ser el simple resultado de una reacción y tampoco puede construirse mirando el pasado. Igualmente es erróneo plantear un sistema de inteligencia reducido solamente al combate del terrorismo, pues ello es una tarea policial. La inteligencia se preocupa de los escenarios y problemas futuros (y no del pasado) y para ello aporta conocimiento útil a quienes deben tomar decisiones.

Al plantearnos este trabajo, como continuación de una línea de investigación iniciada hace cinco años², lo hacemos con el convencimiento íntimo de la urgente necesidad de abordar un

²Un trabajo anterior de Guillermo Holzmann es "Hacia un Sistema de Inteligencia Nacional". En revista "Sociedad y Fuerzas Armadas", N° 5-6, Diciembre de 1992, Ed. Instituto de Ciencia Política, U. de Chile, pp. 87-105.

problema central para el Estado Democrático Moderno, especialmente de América del Sur³.

Entendemos asimismo que la tarea no es fácil tanto por las distorsiones como los prejuicios existentes en amplios sectores de la clase política y de la ciudadanía en general, quienes suelen entender muchas veces que la inteligencia se encuentra unida, inexorablemente, a un esquema de represión derivado de los gobiernos militares. En realidad, muchas de estas percepciones corresponden a una parte de la mitología que acompaña a estos gobiernos y, lamentablemente, esta aproximación cohibe a la clase política en su capacidad para entender las exigencias del mundo actual, de contar con Sistemas de Inteligencia de alta profesionalización, capacidad y credibilidad.

Por ello, el presente artículo está destinado a identificar los elementos de significación que se deben considerar en un Estado Democrático, respecto del rol y función de un Sistema Nacional de Inteligencia, en el entendido que la experiencia de los países desarrollados no es aplicable en su totalidad al actual estadio de desenvolvimiento institucional en que se encuentran los países del Cono Sur de América.

II. LA FUNCION DE INTELIGENCIA EN UN ESTADO DEMOCRATICO

La primera precisión que debemos hacer se refiere al alcance del concepto de inteligencia. Al efecto, nuestro ámbito de apli-

³En este contexto, el aporte académico resulta fundamental, tal como es reconocido en las democracias más desarrolladas. Por ello, el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile ha realizado una vasta investigación sobre el tema, la cual ha culminado con la proposición de un Anteproyecto de Ley para crear un Sistema Nacional de Inteligencia, el cual fue remitido en su oportunidad a las principales autoridades del país y, especialmente, a la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados para su estudio y consideración. Este trabajo ha sido dirigido por el Prof. Holzmann y coordinado por el Investigador Manuel Gallardo.

cación se encuentra en el nivel de la inteligencia político-estratégica⁴ y no en el nivel de la defensa nacional.

Por años se ha considerado que la noción de inteligencia comprende y compete sólo a la función militar. Sin embargo, en los últimos 20 años, y especialmente en los último 10 se ha generado un cambio profundo en la percepción y en el sentido de que la inteligencia corresponde a un proceso de acumulación y procesamiento de la información con el fin de utilizarla en los más diversos niveles de los procesos de toma de decisiones, sean éstos públicos o privados.

Se debe advertir además que no existe una definición previa que sea universalmente aceptada acerca de los conceptos de inteligencia en su aplicación en el nivel político-estratégico. Las definiciones generalmente más aceptadas provienen del mundo militar pero con significados que por lógica reducen su aplicación sólo al ámbito de la defensa. Además, las concepciones no militares evitan utilizar el término inteligencia, seguramente por sus connotaciones de imagen negativa a las que se hacía referencia anteriormente

En consecuencia, se ha optado por ofrecer aproximaciones teóricas más bien operacionales y generales, antes de ceder a la tentación de indagar sobre el significado preciso de cada término. Se ha preferido este camino, en el entendido que cada país debe asumir una propia conceptualización, acorde a su particular estructura estatal y legal. Este punto es relevante dado que todo sistema nacional de inteligencia descansa en la estructura estatal y en su particular forma de administración.

⁴En conformidad al nivel de decisión, en el Estado es posible identificar varios niveles conforme sea la necesidad de información que requieran. Para los efectos de nuestro trabajo hemos optado por situar el análisis en el nivel político-estratégico, en el cual incorporamos el denominado nivel Nacional. En otras palabras, este trabajo no está orientado a niveles institucionales, operacionales o, simplemente, tácticos, sino que, por el contrario, se ubica en los niveles superiores del Estado y, por ende del Gobierno, donde se establecen los Objetivos Nacionales y Políticos que orientan el quehacer de la Nación.

Una primera aproximación al concepto de inteligencia dice que se trata de la obtención de conocimiento anticipado. Ello es absolutamente cierto. Los objetivos y la misión existen en virtud de un conocimiento previo y no al revés. El error de suponer que la definición de objetivos y misiones orienta la labor de inteligencia es bastante usual (Reyes, 1986; p.15).

Siguiendo el estudio y recopilación presentado por David Reyes en su libro "Inteligencia Estratégica" (1986) es dable señalar que "inteligencia es conocimiento, organización, actividad y función primaria de la conducción" (Reyes, 1986).

Inteligencia es conocimiento, en la medida que los requerimientos de un Estado para tomar decisiones importan la acumulación de antecedentes, su análisis, estudio y permanente actualización. Lo anterior evidencia por tanto que la necesidad de inteligencia es *PERMANENTE* y, en consecuencia, exige un constante procesamiento de información; es decir, producción de conocimiento, tanto de aspectos internos como externos del país.

Inteligencia es organización en cuanto no puede improvisarse. Toda tarea de inteligencia requiere contar con personal altamente profesionalizado y capacitado, sometido a un permanente perfeccionamiento. No se debe olvidar que se está produciendo inteligencia para la obtención de los objetivos del Estado en el mediano y largo plazo, como también para evaluar las acciones y resultados de la política diaria y contingente. En otras palabras, la inteligencia tiene una exigencia de continuidad, tanto en lo relativo a personal como en lo referido al conocimiento acumulado y sus diversas modalidades de archivo.

En este sentido, cabe señalar que los antecedentes que obtiene la Inteligencia deben llegar ordenados, correlacionados e interpretados al Conductor Político-Estratégico, de manera que sean una ayuda oportuna y eficaz al proceso de toma de decisión.

Inteligencia es actividad, en la medida que la búsqueda de

antecedentes requiere la movilización de diversos recursos humanos y materiales en diferentes situaciones y niveles de la sociedad. Esto corresponde al nivel operativo de la inteligencia, muchas veces mal entendido o distorsionado por la ficción y la historieta. La realidad empero dista mucho esos arquetipos.

Inteligencia es función primaria de la conducción, en la medida que en su ámbito se manejan diferentes variables de poder y decisión, capaces de afectar a otros niveles inferiores y donde la responsabilidad final es asumida por el conductor político-estratégico del país (Jefe de Estado). Lo mismo sucede en niveles subalternos. Lo concreto es que la inteligencia no se ofrece para el uso público o amplio, sino que se orienta a los organismos responsables del desarrollo y la seguridad del país. El ser una función primaria significa que debe estar ubicada en el más alto nivel de la organización estatal, en el entendido que su aporte es fundamental para la resolución final que se decida adoptar.

Es interesante recalcar que los Sistemas de Inteligencia en el nivel Político-Estratégico sólo asesoran la decisión y no toman decisiones; cuestión central para el diseño de su organización y las respectivas medidas de control.

Desde otra aproximación, podemos anotar que la inteligencia político-estratégica tiene como finalidad disminuir los grados de incertidumbre, que existen en un momento dado para adoptar determinada decisión estratégica, abriendo alternativas viables que aseguren una mayor probabilidad de éxito en la obtención del o los objetivos previamente definidos.

Para la creación de esas alternativas se define la planificación estratégica que entrega la cuantificación de los diferentes tipos de recursos y la perspectiva de los resultados reales esperados. La reunión de inteligencia y estrategia asegura al Conductor Político no sólo el control y la dirección de su sistema de asesoría, sino que, también, resulta ser una variable que no puede obviarse al momento de evaluar la capacidad política del gobernante y la probabilidad de hacer valer su autoridad sobre la estructura gubernamental y partidista que lo respalda.

De alguna forma, esta variable se vincula, en los tiempos que corren, al grado de legitimidad del gobernante y a los niveles de adhesión a su gestión. Por ejemplo, un gobernante que no sepa de la corrupción existente y que no tenga autoridad para enfrentar el problema, recibe como respuesta de la ciudadanía una disminución de la adhesión.

En consecuencia, el concepto de inteligencia supone la adquisición de un conocimiento anticipado, a través de una estructura orgánica definida y establecida en cada país, en beneficio del cumplimiento tanto de los objetivos nacionales como específicos. Los objetivos específicos se entienden como elementos flexibles al contrastarse mediante el conocimiento adquirido con la realidad interna o externa. Por lo tanto, la utilización de la inteligencia corresponderá, en un Estado Democrático, al Conductor Político-Estratégico, quien se sirve de ella en el proceso de Toma de Decisión al interior del Gobierno.

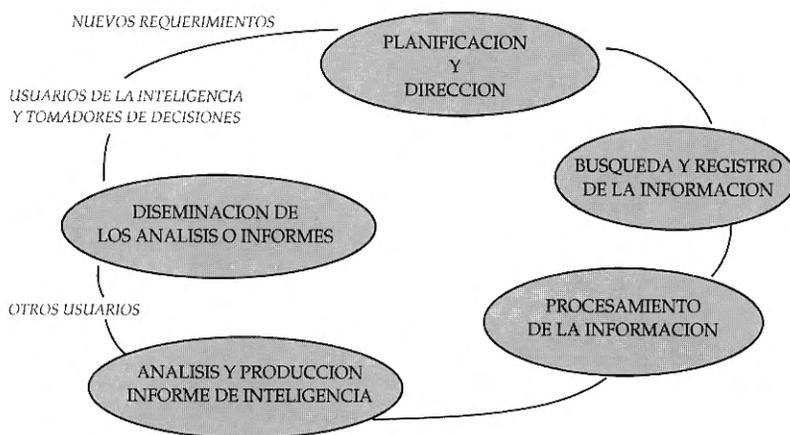
Una definición operacional de inteligencia la encontramos en la propuesta del Anteproyecto de Ley presentado a la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputado, por parte del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile en 1996, en la cual se establece que se entenderá por inteligencia el "Proceso de obtención, acumulación, procesamiento, análisis y difusión de la información de la realidad pasada y presente, con el fin de producir un conocimiento de la realidad futura que sea posible de ser utilizada en los diversos niveles de toma de decisiones de los distintos poderes del Estado"⁵.

En la Figura N° 1 se grafican las etapas básicas del Ciclo Informativo de la Inteligencia, con especial énfasis en la función que cumple cada una de ellas.

A partir de las aproximaciones conceptuales desarrolladas, es posible abocarnos, entonces, a determinar cuál es la función que le compete a la inteligencia en un Estado democrático.

⁵Propuesta de un Anteproyecto de Ley "Sistema Nacional de Inteligencia", elaborado por el Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, artículo 2 letra b).

Figura N° 1
EL CICLO INFORMATIVO DE INTELIGENCIA
5 ETAPAS BASICAS



El Estado Democrático se encuentra hoy en día en un proceso de adecuación a las nuevas condiciones que le impone el entorno internacional y, por cierto, nacional. La comprensión del actual Estado democrático parte desde sus raíces en el siglo pasado y está muy lejos de agotarse en el presente. A lo más, vemos con no poco asombro, cómo adquiere y agrega nuevas modalidades y elementos que, junto con reflejar la realidad actual, busca una definición de identidad, capaz de compatibilizar las diferentes vertientes ideológicas que constituyen la herencia de décadas pasadas.

La desaparición del conflicto Este-Oeste no sólo plantea el surgimiento de nuevos paradigmas, sino también la búsqueda de proyectos distintivos entre las diferentes vertientes políticas.

Para algunos, el Estado se encuentra en crisis y su reforma es urgente. Para otros, la cuestión estriba en la necesidad de modernizar el Estado y las relaciones sociales. Por otra parte, sectores numerosos apuntan su preocupación hacia los aspectos éticos y morales de la actual época. Todo ello incide en el Estado Democrático y, por ende, en la forma en que es administrado por cada gobierno.

Sin duda, entonces, el Estado se encuentra a la espera que sus usuarios (la ciudadanía) introduzcan las reformas y/o cambios que la dinámica social y política exige. De alguna forma, no podemos negar que gran parte de los actores institucionales vinculados al Estado se encuentran analizando y estudiando su rol presente y futuro, para obtener la fórmula más exitosa que permita hacer de la globalidad —planteada como fenómeno político y económico— un instrumento y no una condicionante del desarrollo estatal.

Quizás, el punto de preocupación más trascendente para el Estado Democrático lo constituya la carencia de un Proyecto Político que establezca los Objetivos Nacionales a mediano y largo plazo. En general, los partidos políticos se juegan por proposiciones programáticas de diverso tipo y profundidad, pero sin que estén ligados a Objetivos Nacionales Permanentes. Asimismo, no existen mayores indicadores que señalen y demuestren un consenso de los actores políticos respecto a los Intereses Nacionales (Holzmann, 1992: 87-88).

La inexistencia de los elementos señalados coloca al Gobierno del Estado Democrático frente a una planificación de tipo reactivo. Es decir, intenta solucionar o “ataca” los problemas ya evidentes y es, por tanto, una planificación ineficaz y solamente defensiva. Lo lógico es que el Gobierno, en todos sus ámbitos, desarrolle una planificación preventiva, la cual requiere de un sistema oportuno de información que le señale indicios de los problemas emergentes, y muestre cuándo ciertas variables críticas se salen del marco de control y entran en una zona de peligro que anuncia mayores problemas.

Si hablamos de planificación, indirectamente nos referimos al Proceso de Toma de Decisiones, porque ambos tienen en común la necesidad de información de grado óptimo. Si esto se aplica en el más alto nivel gubernamental del Estado, se trata entonces de la definición del Nivel Político-Estratégico.

Es evidente que toda actividad realizada por el Estado exige una planificación político-estratégica que considera, en general, el análisis de situaciones y/o elementos históricos, present-

tes y prospectivos. Esta planificación supone el análisis de aspectos estratégicos, que en la actualidad provienen, básicamente, de la tendencia mundial a la interdependencia y la globalización de las actividades societales en sus diferentes niveles y áreas (económica, política, social y militar), tanto en sus aspectos nacionales como internacionales.

Este proceso de planificación político-estratégico finaliza con la identificación de los probables escenarios que tendrá un Estado en el futuro inmediato o mediano como consecuencia de las decisiones propias, situaciones internas o externas, o como consecuencia de las decisiones de otros Estados, función que le compete a la inteligencia. Esa identificación permite al Conductor Político Estratégico (Presidente de la República) tomar decisiones en consecuencia, y establecer los criterios conductores de las líneas de acción, basado en el análisis de los antecedentes disponibles, para prevenir, disuadir o iniciar acciones creativas en los campos de acción político, diplomático, sicosocial, tecnológico y/o militar.

En consecuencia, de ello se derivarán diseños de líneas de acción en áreas específicas del quehacer estatal, como lo son aquellas de índole social (pobreza, narcotráfico, educación, salud), agrícola (aranceles, proteccionismo, subsidios), transportes (vías de comunicación, acceso a puertos, regulación interna), económica (negociación de la OMC, impacto de los acuerdos bilaterales, aumento de remuneraciones), y política (derechos humanos, seguridad ciudadana, defensa).

Lo anterior plantea la necesidad de definir previamente los intereses específicos que importan al País, y que pueden ser materias de conflicto, interno o externo, y que se incorporan a un proceso global de toma de decisiones. Al hablar de intereses, debemos tener presente que éstos pueden ser contrarios, superpuestos o coincidentes con otros intereses, ya sean de individuos, grupos o países, así como situarse al interior del Estado o fuera de él.

La responsabilidad de definir estos intereses corresponde, en forma ineludible, al Gobierno (en su calidad de administrador

de la estructura estatal), quien debe ejercer una función de coordinación entre los diversos estamentos de la sociedad para obtener la cooperación tanto de los partidos políticos como de los empresarios y las fuerzas armadas, entre muchos, de manera que su resultado permita enfrentar con éxito las tareas de planificación de las diversas situaciones que de dichos intereses se deriven.

En este sentido, el proceso de toma de decisión es eminentemente político, lo que implica la necesaria presencia de una "voluntad política", entendida como "la predisposición a emplear el potencial nacional para satisfacer el interés nacional" (Thauby, 1991). Al respecto, la distribución real del poder en una sociedad democrática parece indicar que la "voluntad política" no sólo debe considerar la del propio Gobierno sino que incluiría también (y sería la resultante), la voluntad de acción política de los partidos y corrientes de opinión pública expresada a través del Congreso, de los intelectuales, empresarios, militares y, en fin, de la Nación toda a través de sus respectivos canales y órganos de expresión.

La sola mención de la existencia de un proceso de decisión a nivel gubernamental con alcance estratégico, nos lleva a plantear, en forma inmediata, la necesidad de contar con información oportuna y analizada sobre diversos temas y aspectos de la realidad nacional e internacional. Este procesamiento de la información, al igual que su búsqueda, conforman las razones naturales que originan todo sistema de inteligencia, que en el nivel de apoyo al Conductor Político-Estratégico, se denominará Sistema Nacional de Inteligencia.

III. NECESIDAD Y AMBITO DEL SISTEMA NACIONAL DE INTELIGENCIA

En la propuesta de Anteproyecto de Ley se define al Sistema Nacional de Inteligencia "como el conjunto de órganos y organismos de inteligencia civiles, militares y policiales intervencionales funcionalmente al más alto nivel del Estado, existentes

[hoy o creados por medio de una ley] y bajo la conducción de su máxima autoridad”⁶, siendo sus objetivos⁷ los siguientes:

- a) Regular en forma coordinada e intervencional funcionalmente, al más alto nivel del Estado, a todos los órganos y organismos que tengan participación en la planificación, el procesamiento, el análisis y la difusión de la inteligencia en el país.
- b) Asegurar que la ejecución de las actividades de inteligencia sean efectuadas por los órganos y organismos de inteligencia que la ley determine y dentro de los límites de jurisdicción y competencia asignados a cada uno de ellos, conforme a criterios de eficiencia, coordinación, eficacia, unidad de acción y jerarquía.
- c) Proporcionar al máximo nivel de planificación y conducción política del país, la información útil e inteligencia necesaria para la satisfacción de los objetivos nacionales vinculados al desarrollo del país, la seguridad del Estado, la seguridad del Gobierno, la vigencia del régimen democrático y la estabilidad institucional, y
- d) Facilitar el intercambio de información entre todas las instituciones estatales, entre éstas y otras entidades que la conducción política-estratégica determine y/o la seguridad nacional aconseje.

No parece ofrecer dudas el hecho de que la existencia de un Sistema Nacional de Inteligencia comprende la obtención de información acerca de una gran variedad de aspectos de la vida nacional y de su relación con otros Estados.

Así, dicho Sistema debe coordinar la labor a realizar con el fin de otorgar la mayor cantidad de antecedentes, debidamente analizados, a los niveles superiores de la conducción del Estado.

En páginas anteriores señalábamos que todo Estado Democrático debía contar con un Sistema de Inteligencia, como una

⁶Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, Propuesta de Anteproyecto de Ley que crea el Sistema Nacional de Inteligencia, artículo N° 2 letra i).

⁷Ibídem, artículo N° 4.

exigencia inevitable para sortear con probabilidades de éxito el futuro mediato. Igualmente, hacíamos hincapié en la necesidad de que el Estado tuviese Objetivos Nacionales Permanentes y Objetivos Específicos Sectoriales que orientaran la acción de este Organismo. Estos elementos resultan básicos para asegurar: la dirección del esfuerzo de búsqueda, y el control de las actividades de inteligencia.

Afirmamos que Chile no cuenta con un Sistema Nacional de Inteligencia y lo que actualmente existe es insuficiente para asegurar que la Conducción Político-Estratégica acceda a alternativas integrales, para asumir el proceso de toma de decisiones que corresponde a sus altas responsabilidades. La situación actual define una política de tipo reactivo en las decisiones gubernamentales y la existencia de una planificación posterior, como método de resolución de los conflictos políticos internos y externos. Ello conlleva la situación de que las decisiones político-estratégicas se basan más bien y, principalmente, en las orientaciones programáticas del Proyecto de Gobierno y no en un proceso de carácter plural y técnico que permita cumplir algún tipo de Objetivo Nacional de largo plazo.

A su vez, la inexistencia de este Sistema suele llevar a una permanente búsqueda de preeminencia en las decisiones de aspectos sólo económicos o sólo políticos. El ejemplo más revelador de esta situación está dado por la diferencia de enfoques que normalmente existen entre Cancillería y el Ministerio de Hacienda o Economía o Finanzas de cada país, donde es posible reconocer una urgente necesidad de coordinación en sus procesos decisionales que involucran al Estado en las negociaciones comerciales o económicas que mantiene con otros Estados y con Organismos internacionales.

La actual coyuntura mundial obliga a los países latinoamericanos a plantearse la cuestión del consenso societal respecto a los Objetivos Nacionales. Ello supone la articulación y coordinación de, al menos, cuatro participantes: partidos políticos, empresarios, fuerzas armadas y gobierno. Este encuentro ha resultado difícil de lograr en Chile y constituye un obstáculo serio para la existencia de un Sistema Nacional de Inteligencia.

Si la concertación de un consenso, en el sentido señalado y evidentemente suprapartidario y no reduccionista, no es posible, la responsabilidad de impulsarlo corresponde al Presidente de la República, más allá de su compromiso programático de Gobierno. Este problema se hace más evidente debido a la progresiva desaparición de los tradicionales paradigmas ideológicos. Hoy, el Estado Democrático está frente a un espejo y sin modelos que seguir; en la práctica, se encuentra construyendo su propio modelo. Este aspecto será profundizado más adelante.

Por todo lo anterior, es obvio que el Estado Democrático necesita de un Sistema de Inteligencia donde participen, en forma coordinada, todos los niveles de la estructura estatal y los actores privados más relevantes. Esta coordinación debe ser fluida, flexible y eficiente para permitir la previsión de amenazas y conflictos potenciales.

El Representante de los Estados Unidos de América en la República Argentina, Embajador Terence Todman, con motivo de una conferencia dictada en 1991 en la Escuela Nacional de Inteligencia de ese país sobre "Los Servicios de Inteligencia en los Sistemas Democráticos", señalaba que éstos son de gran importancia porque:

1. Los gobiernos democráticos necesitan contar con una capacidad nacional de inteligencia para defender su soberanía nacional de enemigos externos e internos.
2. Las agencias nacionales de inteligencia pueden funcionar adecuadamente bajo un gobierno democrático siempre que estén sujetas a ciertos controles internos y externos.
3. La cooperación con agencias nacionales de inteligencia de países amigos es muy importante ya que muchas de las amenazas que deben enfrentar los países democráticos son de alcance internacional (como por ejemplo el narcotráfico y el terrorismo internacional) ..."(T. Todman, 1991).

Al realizar un recuento de los principales cambios mundiales, el Embajador Todman afirmaba "...los gobiernos democráticos continuarán necesitando una capacidad de inteligencia estraté-

gica nacional para defender su soberanía de los enemigos externos e internos. Siempre se requerirá de un sistema organizado que brinde al jefe de la autoridad legal debidamente establecida, lo que nuestros propios mandos ejecutivos denominan 'la información necesaria que sirva como base para las decisiones relacionadas con la conducción y el desarrollo de la política exterior, de defensa y económica y para la protección de los intereses de nuestro país ante amenazas a la seguridad provenientes del exterior''.

Desde una perspectiva de salvaguardia frente a eventualidades, la Inteligencia de un país está orientada a generar las condiciones de seguridad que la sociedad requiere para su desarrollo. Ello significa que debe asumir un rol preponderante en el logro de niveles satisfactorios de seguridad nacional.

Al respecto, debemos tener presente que la seguridad nacional, por mucho tiempo, ha sido tratada o asumida como un concepto totalizante, capaz de abarcar todo el quehacer nacional, hasta el punto que algunos lo sostienen como doctrina. Más allá de intentar discutir las diferentes vertientes de aproximación al concepto, cuestión que por lo demás nos aleja del objetivo de nuestro artículo, deseamos plantear una visión comprensiva del mismo. Al efecto, creemos que existe consenso si señalamos que la seguridad nacional refleja la Seguridad del Estado como un todo armónico sujeto a un orden predefinido. Aún más, las principales ideas sobre seguridad nacional habían tenido hasta ahora una perspectiva global, cuyo mayor sentido estaba dado por la confrontación Este-Oeste. Hoy en día dicho conflicto está reducido a su mínima expresión y las amenazas o riesgos son distintos, no han desaparecido pero es evidente que han adoptado nuevas expresiones.

Por otra parte, la globalización de los procesos económicos primero, y políticos después nos ha llevado a un mundo mucho más integrado y, a la vez, más competitivo, lo que indica, al menos, que las diferentes nociones del concepto seguridad se ven alteradas profundamente en países como los nuestros, donde, en más de algún aspecto, somos marginales a gran parte de las decisiones globales que se están adoptando en estos momentos.

Así, por ejemplo, la posible inclusión de Chile en el NAFTA no dependerá tanto de la capacidad de cabildeo (lobbying) del Gobierno como de la real voluntad de Estados Unidos de incorporarnos. Al respecto, la cuestión es qué hará Chile, como país, si es incluido, o cómo enfrentará una decisión negativa o distinta a la que se espera. Es evidente que la capacidad de negociación es potencialmente mínima, toda vez que supone la suma de todas las capacidades nacionales para asumir una negociación compleja que comprende los intereses nacionales de Estados Unidos. A su vez, es una realidad que parte importante de la estabilidad depende del nivel e intensidad de intercambio económico con el mundo, incluyendo el comercio de bienes y servicios, las transferencias de capitales y la incorporación de nuevas tecnologías. ¿Acaso el Estado no debe tener un sistema de apoyo real que concilie, por ejemplo, el desarrollo de Medidas de Confianza Mutua, el intercambio y transferencia de capital bilateral y la coordinación política en las negociaciones con otros bloques o, mejor dicho, mercados? La actual situación, por ejemplo, de Chile con respecto a MERCOSUR y de este último con respecto a Estados Unidos, donde las opciones se reducen a un fortalecimiento del MERCOSUR o la incorporación de todo el bloque al Acuerdo de Libre Comercio de América (ALCA), constituyen un interesante ejemplo de la importancia que tienen los objetivos nacionales y la información para proyectar escenarios futuros, cuya incidencia en el desarrollo de cada país es trascendente.

En verdad ya no se trata solamente de pensar en la Seguridad del Estado. Debemos pensar en la seguridad del régimen político (democracia) y la seguridad del gobierno (defensa y policía) (Rial, 1990). Se trata de establecer las condiciones suficientes para cooperar con el desarrollo del país. Y, para ello la seguridad nacional debe ser destotalizada⁸.

⁸La seguridad nacional debe ser definida por el poder político, considerando a los diferentes actores que concurren a ella. No obstante, esa definición es imposible asumirla si los actores políticos en general, y el gobierno en particular, no tienen claro la seguridad que requiere para el Estado moderno.

Aquí surge que un buen nivel de relaciones civil-militar, y específicamente político-militar, pasa a ser un requisito imprescindible para asegurar la democracia, el régimen y el estado, y consecuentemente el desarrollo del país.

En general, no basta que exista el consenso político respecto a la necesidad de generar determinadas condiciones, sino que se trata de imponer la voluntad política para asegurar un ritmo de desarrollo, crecimiento y progreso integral.

Juan Rial en un documento de 1990 señalaba "...la seguridad, concebida sólo como instrumento tecnocrático de defensa debe perder el carácter totalizante que asumió recientemente. Debe haber políticas de defensa y policías que defiendan al gobierno, el régimen y el estado, debe haber expresión libre del Soberano (la ciudadanía) como institución que se expresa en actos electorales y debe existir una concepción de estado que se base en postulados éticos firmes. De esta forma interpretamos la necesidad de seguridad en un marco democrático" (Rial, p. 69; 1990).

En este contexto, la necesidad de un Sistema Nacional de Inteligencia se evidencia en los tres niveles en los cuales Rial destotaliza la seguridad: el estado, el régimen y el gobierno. Ello define, además, su ámbito, su objetivo y sus límites.

Un sistema de inteligencia no es una organización de espionaje; no es un organismo de represión y tampoco un organismo al servicio exclusivo del gobierno o coalición gobernante. Es un organismo técnico, necesario para la toma de decisión, ubicado en la estructura estatal y sometido a los objetivos nacionales. En tal perspectiva, los organismos pertenecientes al sistema convocan, a sus diferentes áreas o niveles, a la inteligencia de un país, incluyendo a profesionales, empresarios, académicos y militares. Esto no es una concepción utópica o ideal, más bien es la exigencia que impone la dinámica del mundo actual. Baste señalar, a modo de ejemplo, lo habitual que se ha hecho la publicación de avisos ofreciendo trabajo en los organismos de inteligencia de Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania.

Un Sistema Nacional de Inteligencia debe apoyar la formación de una capacidad de negociación y prevención de conflictos de todo tipo que puedan ser razonablemente percibidos, tanto en lo interno como en lo externo. Desde una perspectiva sistémica, significa la identificación de demandas, su adecuado "filtro" y

decisión, evitando el conflicto o bien regulándolo de manera que tenga el menor costo posible para el Estado, el régimen y el Gobierno. Desde la perspectiva de sus productos, debe analizar el impacto y consecuencias a nivel de objetivos que cada decisión tenga en relación a la totalidad de la gestión.

La importancia de un Sistema Nacional de Inteligencia reside en que permite realizar en términos prácticos y reales un “trabajo en equipo”, cuyo fin es obtener en el menor plazo posible y al menor costo los objetivos que ha fijado el gobierno como prioritarios dentro de los Objetivos Nacionales. Como consecuencia de ello, se elimina en gran medida la duplicidad de funciones que normalmente conducen en diferentes direcciones. Ejemplos corrientes de esta situación se ven en el campo de las relaciones exteriores y de gobierno interior. Eso define la responsabilidad de un Sistema Nacional de Inteligencia y, por tanto, de cada uno de sus componentes, por entregar al conductor político-estratégico del Estado la mejor asesoría posible para que pueda tomar coordinadamente la mejor y más informada decisión respecto de los asuntos más relevantes en la administración de alto nivel del país.

Así, la necesidad y el ámbito de un Sistema Nacional de Inteligencia se establecen por las condiciones que la sociedad se encuentra viviendo en lo interno y externo, y por las normas legales y éticas que esta sociedad acepta. Por ello, no debe llamarnos la atención que muchos de los países desarrollados se encuentren reformando sus Servicios o Sistemas de Inteligencia. En realidad, lo que se hace es adecuarlos a los nuevos escenarios que enfrentan, y en esto no podemos llamarnos a errores.

IV. EL SISTEMA NACIONAL DE INTELIGENCIA COMO POLITICA DE ESTADO

La existencia de un Sistema Nacional de Inteligencia, cuya misión principal es asesorar al Jefe de Estado en el proceso de toma de decisiones político-estratégico, conforme a una estructura definida en varios niveles de inteligencia y con acciones en

diferentes campos de acción, precisa no sólo de la concepción sistémica de organización sino que, y lo más importante, de su sujeción a orientaciones claras y transparentes provenientes de la organización normativa del Estado.

A su vez, consideramos que un Sistema de esta naturaleza se encuentra indisolublemente unido a una Política de Estado que compromete a los poderes públicos y a todas las instituciones estatales en un esfuerzo integrador con las diversas organizaciones o instituciones que pueden cooperar a sus fines.

La legislación comparada nos muestra que en todos los casos el Sistema de Inteligencia y sus organismos dependientes tienen su origen en la preservación del Estado y en el Régimen Político aceptado por la sociedad legitimado por el sistema democrático. En consecuencia, un Sistema Nacional de Inteligencia que no sea asumido dentro de la integralidad de los objetivos del Estado, tiene el riesgo evidente de convertirse en un ente autónomo y poderoso que, lejos de cooperar a la consecución de los objetivos del mismo, privilegiará la obtención de sus propios fines.

Por otra parte, no debemos olvidar que la mayor preocupación al disponer de un Sistema de Inteligencia es su control y regulación. Esta finalidad es posible alcanzarla a cabalidad, si su estructura y fines responden al diseño de una Política de Estado, la cual representa la forma en que éste articula sus recursos para el logro de sus Objetivos Nacionales. La mayor posibilidad de control de los organismos de inteligencia no se encuentra, como es usual pensar, en la posibilidad de tener acceso a todas sus actividades. Por el contrario, el mayor y mejor control surge de la adecuada o exacta definición de sus objetivos y de la información que deben procesar para los fines decisionales del Gobierno. Si la dirección del esfuerzo de búsqueda no es clara y precisa, cualquier control solamente se basará en cuestiones administrativas y de procedimientos⁹.

⁹A partir de la definición de la dirección de esfuerzo de búsqueda, es posible considerar los controles políticos necesarios para asegurar y garantizar los derechos y libertades individuales, como también tener la certeza de

La sola existencia de una Política de Estado define las bases y el tipo de Organización de un Sistema Nacional de Inteligencia. Esta organización implica, además, definiciones respecto a: dirección, asesoría, ejecución y control; como igualmente los niveles estructurales y funcionales en que desarrollará su labor. Del mismo modo, la definición de la estructura de un Sistema Nacional de Inteligencia supone la capacidad de un uso racional de los recursos destinados al cumplimiento de sus fines específicos, lo que no puede pensarse sin la existencia de una Política de Estado sobre el particular.

Lo anterior resulta fundamental para que: exista una real coordinación entre medios y fines; para que no se haga un uso político-partidista del sistema; para lograr un compromiso de todos los actores involucrados, en la obtención de los Objetivos Nacionales; para asegurar un principio de transparencia en su estructuración y fines; para asegurar el respeto de los derechos de las personas; para definir responsabilidades; y, finalmente, para dotar al régimen democrático de una herramienta integradora eficiente en la preservación de la institucionalidad y estabilidad política del Estado.

Esta Política es la que permite, en consecuencia, fijar el ámbito de acción específico de cada actor del Sistema y de cada subsistema, vinculándolos a la obtención de los Objetivos Nacionales del país (Holzmann, 1992). El resultado de tener una Política de Estado sobre el particular, se expresa en la generación, por parte del Gobierno, de contar con una capacidad de procurar un flujo adecuado y oportuno de informaciones, el cual surge desde los más diversos niveles del Estado, obtenido de una

que el trabajo realizado es consistente con las necesidades decisionales. Estos controles son de tipo administrativo, en cuanto a gestión de cada organismo y de tipo político, el cual será responsabilidad del Congreso a través de comisiones especiales. En este ámbito, los controles presupuestarios y procedimentales son los más utilizados, especialmente cuando los organismos deben hacer uso de técnicas intrusivas para la obtención de información. No está demás señalar que el 90% de la información que requiere un organismo de inteligencia es público y que sólo un 10% requiere el uso de otro tipo de técnicas.

coordinación armónica, flexible e integral con la organización del mismo.

V. PRINCIPIOS ORGANICOS DE UN SISTEMA NACIONAL DE INTELIGENCIA

Como se ha señalado, un Sistema Nacional de Inteligencia requiere poseer algunas características referidas a dinamismo, flexibilidad y armonía respecto de la estructura general del Estado. Su finalidad es evitar desajustes, superposiciones, duplicidades o vacíos que repercutirán negativamente en el funcionamiento global del Sistema. Estas características son¹⁰:

1. **Integralidad**

Por definición, la Inteligencia Nacional es global e integral, abarcando por ello todas las actividades nacionales. Es decir, debe materializarse respecto de todas las actividades nacionales y, dentro de éstas, en sus diferentes niveles.

2. **Permanencia**

La permanencia del Sistema resulta fundamental, tanto en su existencia como en su funcionamiento, independiente de las amenazas o conflictos latentes, potenciales o evidentes. En este sentido, la Inteligencia, en su concepción actual, se fundamenta en la dinámica de la interdependencia y la resolución de los conflictos asociados, antes que en determinadas hipótesis o conflictos¹¹ de carácter bélico. Al respecto, debe tenerse presente que lo señalado no significa

¹⁰Este aspecto lo desarrollamos en nuestro artículo "Hacia un Sistema de Inteligencia Nacional", Revista Sociedad y Fuerzas Armadas, N° 5-6, Diciembre de 1992. Reproducimos y ampliamos parte de su contenido, por considerar que es aspecto importante a tener presente cuando hablamos sobre una Política de Estado y la estructuración de un Sistema Nacional de Inteligencia.

¹¹No se puede asimilar al concepto de Inteligencia Nacional la noción de guerra o conflicto bélico en forma exclusiva. Ello sería un reduccionismo inaceptable en la actualidad. Al efecto, cada día más se acepta que la Inteligencia es permanente no sólo por la necesidad de prevenir un enfrentamiento armado, sino que por la necesidad de generar una capacidad de acción del país en orden a aprovechar las oportunidades y lograr optimizar sus capacidades de negociación.

que sea estática sino, por el contrario, eminentemente flexible y dinámica, con capacidad de cambio, adecuación, refuerzo o cese, cada vez que determinadas situaciones específicas lo exijan.

3. **Unidad de concepción y dirección**

La concepción y dirección global de la labor del Sistema debe ser centralizada en una sola autoridad, con el específico fin de proveer una visión de conjunto, proyectable de acuerdo a los objetivos definidos para el sistema. Esta autoridad debe ser colegiada y estar ubicada en el más alto nivel de conducción del Estado. Será requisito, además, que integre a los diferentes actores político-institucionales¹².

4. **Descentralización en la Ejecución**

Mediante este principio se busca optimizar el uso de los recursos disponibles para producir la Inteligencia requerida. Es importante para lograr mejores resultados, dada la complejidad y alta especialización de sus actividades. Una descentralización eficiente exige que el órgano coordinador tenga claro qué y para qué de la información que requiere. A su vez, los organismos operativos, tanto civiles como militares, deben tener definida en forma precisa su misión. Un organismo operativo de inteligencia no puede autodefinirse su misión, porque su accionar podría ser contraproducente, perjudicial o, simplemente, interferir en las acciones de otros organismos o, bien, ser negativo para un objetivo nacional determinado.

5. **Dinámica y Flexible**

La estructura orgánica del Sistema, como se ha señalado, debe adaptarse completamente a la estructura del Estado y a su vez debe tener la capacidad y posibilidad de adecuarse a los cambios temporales en los tipos de amenazas o requerimientos (internos o externos) que se susciten en la realidad. Esto es válido en la medida que uno de los mayores

¹²Al respecto consideramos que, al menos, deben estar representados: el gobierno (quien dirige), el Senado y las Fuerzas Armadas y de Orden.

problemas que puede sufrir un Sistema de esta naturaleza es la propensión a la rigidez¹³.

De la exposición de estos principios como también de la relación entre un Sistema de Inteligencia y el Estado Democrático, surge inevitablemente la pregunta sobre su finalidad específica.

La finalidad de un Sistema Nacional de Inteligencia se puede establecer a partir del hecho que su existencia busca posibilitar la coordinación racional de todos y cada uno de los elementos, actores y organizaciones especializados o no en la función de inteligencia. Para ello será menester que la Conducción Político-Estratégica del Estado pueda identificar claramente sus necesidades, de manera que facilite la obtención de información, el tipo de asesoría y apoyos que requiera.

Por definición y atendidas las características de cualquier sistema de inteligencia, éste deberá ser capaz de coordinar cualquier otro sistema u organismo que se pueda crear, y cuyo objetivo sea satisfacer necesidades de análisis de inteligencia de otros niveles de la conducción político-estratégica, perteneciente a un campo de acción o área específica. Esta cualidad es vital al considerar las características de organización que debe tener el Sistema para apoyar, de la forma más óptima posible, el proceso de toma de decisiones del Conductor Político-Estratégico.

En consecuencia, a nuestro entender y apoyados en la legislación comparada, la finalidad o misión de un Sistema de Nacional de Inteligencia, en un Estado Democrático, será exitosa si contiene determinadas características estructurales y funcionales, de entre las que destacan:

Características Estructurales

1. El Sistema nacional de Inteligencia se ubica en la estructura estatal y depende directamente del más alto nivel de Conducción del Estado.

¹³No puede ni debe confundirse rigidez con mayor probabilidad de control de un Sistema Nacional de Inteligencia.

2. La centralización de la Dirección del Esfuerzo de Búsqueda se relaciona con los Objetivos Nacionales, los Intereses Nacionales y la dirección responsable del Conductor Político-Estratégico.
3. La necesaria coordinación de los diferentes componentes, niveles y organismos, del Sistema de Inteligencia Nacional.
4. La existencia de un control político y administrativo originado en la definición clara y transparente de fines y objetivos, que se expresa tanto en el marco legal, como en la capacidad de los poderes del Estado para participar en esta labor, donde se encuentran igualmente integrados.
5. La fortaleza del Sistema se sustente en un equilibrio entre su nivel de Organización, su Capacidad de Producción y su Dirección.

Características Funcionales

1. Su misión es asesorar a la Conducción Política del Estado representada por el Presidente de la República o Primer Ministro.
2. En el Sistema se integran los organismos civiles y militares existentes sin que signifique desnaturalizar sus funciones específicas, sino que el lograr una plena coordinación en la obtención del objetivo del sistema.
3. Las Fuerzas Armadas participan activamente no sólo por medio de sus organismos de Inteligencia, sino que en la administración del Sistema en el más alto nivel, y junto a otras instituciones del Estado, en su calidad de instituciones estatales, dependientes del Jefe de Estado.
4. La Política de Estado respecto a un Sistema Nacional de Inteligencia, coordina las políticas específicas referidas a la seguridad interior y exterior, delimitando áreas de influencia y responsabilidad.
5. La Política de Estado permite la implementación de una Planificación de Inteligencia¹⁴, que define los objetivos ope-

¹⁴En algunos países esta Planificación recibe el nombre de Plan de Informaciones o Plan de Inteligencia, y es la que se somete a aprobación en los diferentes niveles políticos del Estado, especialmente al Congreso. Esta Planificación es fundamental para evitar que los Organismos dependientes, civiles o militares, se autodefinan su misión general y la dirección del esfuerzo de búsqueda.

- racionales en los esfuerzos de búsqueda, en un período determinado de tiempo, a la vez que permite un mejor control de la actividad.
6. La responsabilidad política de la actividad de inteligencia exige la existencia de un adecuado equilibrio entre la conducción y el control; cualquiera de ellos que falle puede significar un impacto altamente negativo en la estabilidad política de un país, involucrando al Conductor del Estado.
 7. La Dirección del Esfuerzo de Búsqueda proviene del Conductor Político-Estratégico.

VI. A MODO DE CONCLUSION

El desarrollo de un Sistema Nacional de Inteligencia requiere cumplir con una serie de exigencias estructurales y funcionales que solamente pueden implementarse en el tiempo y bajo la definición precisa de objetivos y procedimientos. En otras palabras, un Sistema de esta naturaleza no se improvisa.

Al efecto, la necesidad de contar con un sistema de inteligencia es un desafío que todos los países deben afrontar en algún momento de su historia. Así, por ejemplo, Estados Unidos y algunos países europeos lo comprendieron después de la Segunda Guerra Mundial al establecer sendos sistemas que superaban por mucho la inteligencia militar existente hasta ese momento. A su vez, la realidad de América del Sur nos muestra que países como Brasil, Ecuador, Perú o Argentina entre otros, cuentan con un sistema de esta naturaleza que se ubica, como es lógico, en el más alto nivel del Estado. En el caso de Chile, en la actualidad no cuenta con un sistema de inteligencia, sino más bien, con una conjugación de organismos operativos que unidos a funcionarios de gran experiencia y capacidad han desarrollado una potencialidad reactiva a los problemas y/o conflictos que van surgiendo en los escenarios internos y externos del país, pero que en ningún caso se podría sostener que esta configuración tiene la posibilidad de sistematizar información que permita al Jefe de Estado articular decisiones o respuestas preventivas que permitan cautelar la completa satisfacción de los objetivos e intereses asociados al desarrollo, su seguridad

nacional o aquellos elementos que permiten la efectiva consolidación de una institucionalidad futura.

Por otra parte, se debe considerar que la labor del Poder Ejecutivo se desarrolla en torno a dos macro actividades: Gobernar y Administrar; ambas requieren contar con adecuados y eficientes procesos de toma de decisiones. Es este proceso el que necesita de una visión prospectiva, la que se logra únicamente si la autoridad política-estratégica de la Nación cuenta con un efectivo y sincronizado sistema de información capaz de analizar escenarios futuros y proponer alternativas de decisión que completen la visión que todo conductor debe tener para decidir bajo un ambiente de mínima incertidumbre.

Resulta notable reconocer la creciente importancia que ha adquirido el procesamiento de información en los procesos decisionales de tipo político y, particularmente, en el Estado y Gobierno modernos. En efecto, el fenómeno comunicacional, sumado a las herramientas existentes para acceder a todo tipo de información, ha llevado a profundas modificaciones en las metodologías de análisis y en la definición de los criterios de selección de información¹⁵. Este hecho, como es natural, ha impactado profundamente a los Gobiernos y a los sistemas de inteligencia actualmente existentes. Sin embargo, lo más importante resulta ser el reconocimiento de que todo proceso decisional (que finalmente descansa en un conductor que decide o propone la solución) debe estar respaldado por un proceso que contemple el análisis pasado y presente y la generación de escenarios futuros que permitan la elaboración de alternativas viables de decisión.

En este proceso, la incertidumbre se refleja en la velocidad de los cambios, en la existencia de tendencias diversas, la cantidad

¹⁵Es interesante constatar que la revolución de la información permite que, en términos generales, gobernantes y gobernados tengan la misma posibilidad de acceder a información a nivel mundial, ya sea referida a países, grupos o personas. Este aumento del flujo de información disponible aumenta la incertidumbre y obliga a mejorar los métodos de análisis y una mayor precisión en los objetivos políticos que se desea alcanzar.

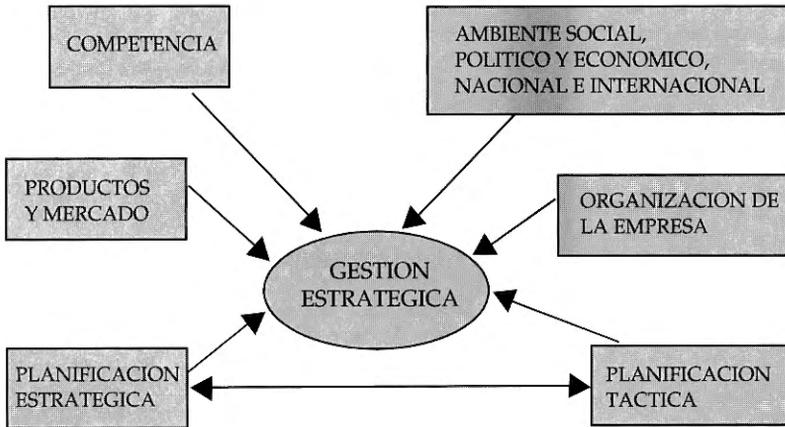
de información y la incapacidad de procesar en tiempo real la multiplicidad de hechos o eventos que pueden incidir en una mejor decisión. No obstante, este fenómeno no es exclusivo del Gobierno, también afecta al ámbito de lo privado y, especialmente, al empresariado.

Si los Gobiernos se encuentran en la disyuntiva de desarrollar metodologías eficientes que les permitan potenciar las capacidades de los países para obtener una mejor posición relativa en la distribución de poder mundial y lograr mejores condiciones de estabilidad y gobernabilidad en el interior de cada sociedad, el empresario sufre con no menos incertidumbre la diversificación de los mercados, la competencia intensa de empresas ubicadas en todo el mundo y la intromisión de variables exógenas capaces de alterar su planificación productiva. En otras palabras, el cambio no influye solamente sobre el Estado sino que afecta toda la estructura conocida de relaciones, tanto en lo político como en lo económico. En ambos casos, el despliegue de información y la necesidad de decisión se acerca rápidamente al tiempo real. Baste analizar, por ejemplo, el actual funcionamiento de las bolsas electrónicas o el flujo de información financiera que cada día recorre el mundo con capacidad de impactar negativa o positivamente la economía de empresas y países (v.gr. el efecto Tequila). Es en este esquema donde surge el concepto de inteligencia económica.

Esta novedosa capacidad de acción-reacción suele resumirse en el concepto de gestión asociado a estrategias dinámicas con objetivos preconcebidos. En esta perspectiva, la empresa requiere desarrollar una capacidad de inteligencia que le permita mejorar su competitividad mediante el adecuado conocimiento del mercado y de las condiciones asociadas a éste. Bajo esta realidad, ha surgido la inteligencia económica que toma el nombre de Business Intelligence o Inteligencia Competitiva (Ver Figura 2), la cual es un apoyo imprescindible para la gestión estratégica de toda empresa en sus esfuerzos por alcanzar mejores niveles de eficiencia y con bajos niveles de incertidumbre.

Figura N° 2

SISTEMA DE INTELIGENCIA EMPRESARIAL O COMPETITIVA
DISEÑO BASICO DE REQUERIMIENTOS PARA UNA INTELIGENCIA
ESTRATEGICA



En consecuencia, si bien la utilización de la inteligencia constituye una necesidad para el Estado moderno, igualmente lo es para el empresario que desee proyectarse en el mercado mundial. De esta forma, la inteligencia es una herramienta de apoyo decisonal que no se puede obviar y cuya construcción o estructuración debe responder a criterios técnicos y especializados de manera tal que pueda cumplir cabalmente su cometido de asesoría. De la misma forma, ello supone la existencia de mecanismos y procedimientos tendientes a cautelar la privacidad y los derechos de las personas, como también establecer los mecanismos regulatorios que permitan mantener los equilibrios políticos y económicos junto a la necesaria transparencia de procedimientos que este tipo de sistemas de inteligencia necesita.

BIBLIOGRAFIA

ALBERA, KENNETH J. "Manual de Administración Estratégica". Ed. McGraw-Hill, México. 1986.

- BAUER, THEODORE W. "Requirements for National Defense". In National Security Management Series. Ed. Industrial College of the Armed Forces. Washington D.C., 1970.
- BAUER, THEODORE W. "Defense Organization and Management". In Yoshpe, Harry B. National Security Management Series. Ed. Industrial College of the Armed Forces. Washington D.C., 1971.
- BOREN, DAVID. "La comunidad de Inteligencia ¿cuán importante?". En: Revista Seguridad Estratégica Regional en el 2000 N° 3, mayo 1993. pp. 65-70. S.e. Buenos Aires, Argentina.
- CHEYRE, JUAN EMILIO "La interpenetración Político-Estratégica". Ed. Ejército de Chile. 1986. Santiago de Chile. 99 p.
- HELD, DAVID. "Democracia y Globalización". En revista Leviatán N° 48, II época, verano 1992, p. 13-21.
- ESTÉVEZ, EDUARDO. "Inteligencia y Legislación en los Estados Unidos". En: Revista Seguridad Estratégica Regional en el 2000, N° 3, mayo 1993. pp. 39-57. S.e. Buenos Aires, Argentina.
- HOLZMANN, GUILLERMO "Integración Latinoamericana y Gobernabilidad Democrática". En: Revista Política N° 28, Diciembre 1991. pp. 11-31. Ed. Instituto de Ciencia Política. Universidad de Chile. Santiago. 1991.
- HOLZMANN, GUILLERMO. "Hacia un Sistema de Inteligencia Nacional". En: Revista Sociedad y Fuerzas Armadas N° 5-6, Diciembre 1992. pp. 87-105. Ed. Instituto de Ciencia Política. Universidad de Chile. Santiago.
- HOLZMANN, GUILLERMO. "El riesgo político y su incidencia en el quehacer económico". En: Revista Política, N° 31, Junio 1993. pp. 47-66. Ed. Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile. Santiago.
- LINCOLN, DOUGLAS H. "Procesamiento de inteligencia: Una nueva dimensión". En: Military Review (p. 21-30). Vol. LXXII, Marzo-Abril 1992, N° 2. Revista Profesional del Ejército de Estados Unidos.
- MASSIE, JOSEPH L. "Essentials of Management". Ed. Prentice-Hall Inc., New Jersey, EE.UU. 1987.
- MATUS, CARLOS. "Política, Planificación y Gobierno". Ed. Fundación Altadir, Caracas, Venezuela, 1989.
- MENA, CARLOS. "Toma de decisiones y políticas: Algunas aplicaciones a la política exterior". Ed. Grupo Editor Latinoamericano-RIAL. Buenos Aires, Argentina. 1989.

- MIGUENS, JOSÉ E. "Orden Social e Inteligencia Interior" En: Hacia una nueva relación: El papel de las FF.AA. en un gobierno democrático. Ed. National Democratic Institute for International Affairs. Buenos Aires, Argentina. 1990.
- PINOCHET, AUGUSTO. Conferencia "Ejército de Chile: Posibles elementos a considerar en su proyección futura". Dictada por el Comandante en Jefe del Ejército, Agosto 1993.
- POWELL, COLIN. "Roles y Funciones del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América". Transcripción de la Conferencia del General Powell, Jefe del Estado Mayor Conjunto de los EE.UU. de América. Edificio Diego Portales, 13 de noviembre de 1992. Ed. Ministerio de Defensa Nacional. Santiago de Chile.
- QUADE, E.S. "Analysis for public decisions". 3ª Edición. Ed. The Rand Corporation. EE.UU. 1989.
- REYES, DAVID. "Inteligencia Estratégica: Fundamentos para la decisión". Ed. Instituto Geográfico Militar de Chile. 1986.
- RIAL, JUAN. "Las Fuerzas Armadas en los años 90: Una agenda de discusión". 73 p. Ed. Peitho, Montevideo, Uruguay, 1990.
- ROJAS, PATRICIO. "Discurso del Sr. Ministro de Defensa Nacional con motivo del 49º Aniversario del Estado Mayor de la Defensa Nacional". Separata. Santiago de Chile. Julio, 1991.
- THAUBY, FERNANDO. "Chile en el siglo XXI. Desarrollo y Seguridad". En: Revista de Marina Nº 1/1991. Vol. 108. Valparaíso, Chile. 1991.
- TODMAN, TERENCE A. "Los servicios de inteligencia en los sistemas democráticos". En: Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia. pp. 47-55. V.1. Nº 1, Primer Semestre 1992. Buenos Aires. Argentina.
- UGARTE, JOSÉ MANUEL. "Especialización y Control: Los países de la OTAN". En: Revista Seguridad Estratégica Regional en el 2000, Nº 3, mayo 1993. pp. 58-64. S.e. Buenos Aires, Argentina.
- SIN AUTOR, Legislación sobre fuerzas y cuerpos de seguridad. Ed. Tecnos. Madrid, España. 1992.
- SIN AUTOR, Propuesta de un anteproyecto de ley sobre sistema de inteligencia nacional elaborado por el Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, 1996. Documento.
- SIN AUTOR, Constitución Política de Chile.

SIN AUTOR, Ley N° 19.212, del 30 de abril de 1993, que crea la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones. Ministerio del Interior.

SIN AUTOR, Seminario "Hacia las FF.AA. del año 2000". Ponencias publicadas en: Revista Seguridad Estratégica Regional N° 2, Septiembre 1992. Buenos Aires. Argentina.