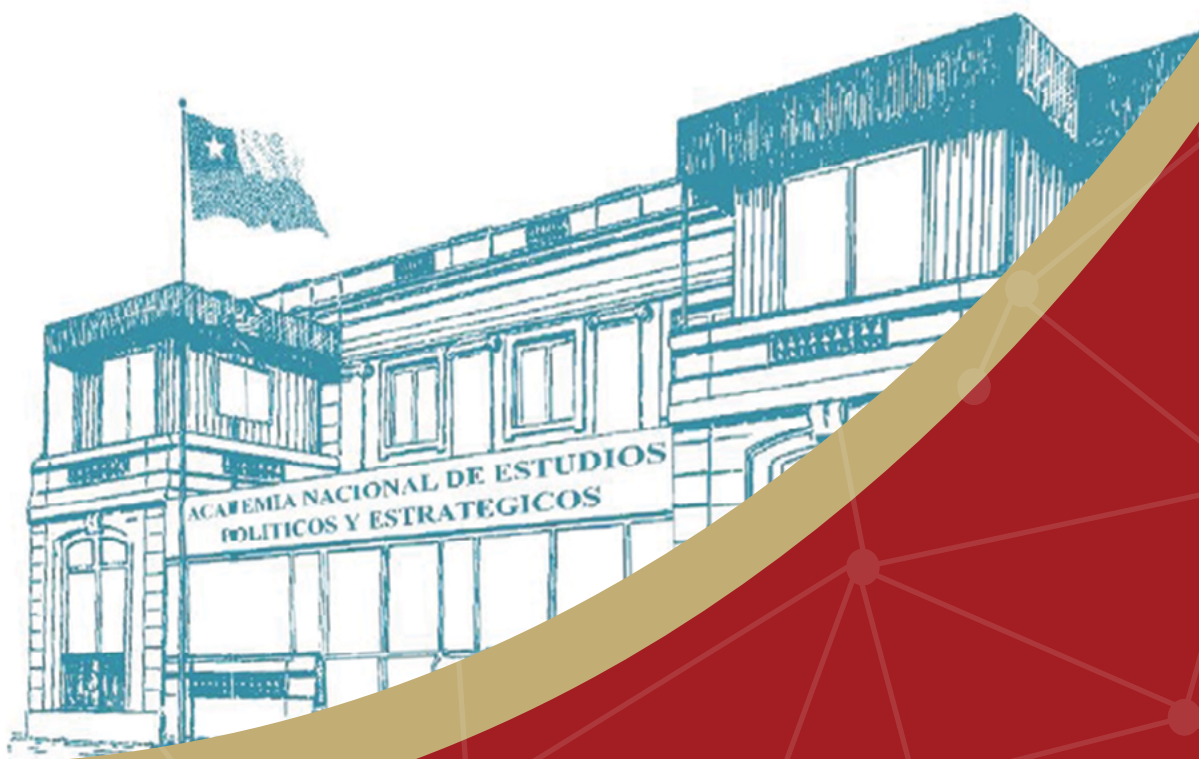


# CEE

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
ANEPE.CL

ISSN 0719-4110

Cuaderno de Trabajo N° 06/2015



## REFLEXIONES SOBRE LA LEY DE INTELIGENCIA Y EL SISTEMA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO DE CHILE



*CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS*  
*ANEPE.CL*

---

CUADERNOS DE TRABAJO es una publicación electrónica, de difusión periódica del Centro de Estudios Estratégicos de la ANEPE, 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 CEE de la ANEPE, pero sus páginas se encuentran abiertas a todos quienes quieran contribuir al pensamiento y debate de estos temas.

CUADERNOS DE TRABAJO es una publicación electrónica del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, y está registrada bajo el ISSN 0719-4110 Cuadernos de Trabajo del Centro de Estudios Estratégicos.  
Dirección postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.  
Sitio Web [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl). Teléfono (+56 2) 2598 1000. Correo electrónico [cee@anepe.cl](mailto:cee@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.



Julio 2015

# REFLEXIONES SOBRE LA LEY DE INTELIGENCIA Y EL SISTEMA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO DE CHILE

Jorge Velásquez Águila<sup>1</sup>

## Resumen

El objeto del presente trabajo es reflexionar y efectuar un análisis acerca de la Ley N°19.974 “Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y la creación de la Agencia Nacional de Inteligencia” a casi once años de su promulgación, su origen y los fundamentos que se tuvieron en cuenta para su elaboración, como también poder determinar si efectivamente el Sistema de Inteligencia del Estado, ha dado satisfacción a la prevención y neutralización de las amenazas que hoy en día se reconocen como transnacionales y que van más allá de aquellas conocidas como tradicionales y de origen militar. Lo anterior, bajo una mirada del concepto de “Seguridad Ampliada”, que no es otra cosa que tener una visión holística de los desafíos que presenta la seguridad del Estado.

Este análisis se efectuará, considerando la situación y entorno que se vivía en la fecha en que comenzó su estudio hasta su promulgación en el año 2004, observando los diferentes organismos que fueron creados sucesivamente, desde el regreso a la democracia, hasta la puesta en marcha del Sistema de Inteligencia del Estado.

El plantear el análisis abordando los organismos de Inteligencia que le precedieron, facilitará la comprensión y permitirá darse cuenta de una serie de limitaciones que esta Ley y el Sistema de Inteligencia del Estado presentan, y que se originan más en razones políticas y de desconfianza, que en la real necesidad que representa la función en todo proceso de toma de decisiones.

Luego de analizar los orígenes de la Ley, se buscará efectuar un diagnóstico de ésta en lo general, y del Sistema de Inteligencia del Estado en particular, estableciendo las

---

<sup>1</sup> Oficial de Estado Mayor, Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército, Licenciado en Ciencias Militares, Profesor Militar de Academia en la asignatura de Inteligencia e Investigador externo del Centro de Estudios Estratégicos de la ANEPE.

limitaciones que ambos presentan, para posteriormente proponer algunos cambios que -a juicio del autor- se necesita incluir en la Ley y también aquellas modificaciones que se estima necesario introducirle al Sistema, a objeto de hacer más eficiente su funcionamiento, permitiéndole cumplir con la tarea para la que fue creado, lo cual a la fecha -se estima- no se ha logrado.

Como una forma de ser lo más objetivo posible en el desarrollo del presente trabajo, se recogerá parte del estudio efectuado por las diferentes comisiones formadas para la elaboración de la Ley, como también la evolución que tuvieron los organismos de Inteligencia que comenzaron a funcionar a partir del Gobierno del Presidente Patricio Aylwin.

**Palabras clave:** Sistema de Inteligencia del Estado – Inteligencia Militar y Policial – Ley 19.974 – Dirección de Inteligencia de Defensa – Decreto 363 – Agencia Nacional de Inteligencia – Inteligencia.

**“...la necesidad de Inteligencia política se encontraba presente, en razón a que grupos subversivos continuaban actuando, lo que quedó demostrado con el asesinato del Senador Jaime Guzman a manos del Frente Manuel Rodriguez el 01 de abril de 1991.”**

## **ORÍGENES Y FUNDAMENTOS QUE INSPIRARON LA LEY N° 19.974 Y LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO**

### **ANTECEDENTES**

Vuelta la democracia y ya disueltos los servicios de Inteligencia de nivel nacional o de gobierno, sólo se contaba con la estructura de los servicios de índole militar y policial, los que trabajaban en beneficio de sus propias instituciones, sin una coordinación y dirección centralizada que les fijara objetivos, pese a que la necesidad de Inteligencia política se encontraba presente, en razón a que grupos subversivos continuaban actuando, lo que quedó demostrado con el asesinato del Senador Jaime Guzman a manos del Frente Manuel Rodriguez el 01 de abril de 1991.

Este hecho, sumado a una serie de asaltos, especialmente a instituciones bancarias, comenzó a crear una fuerte presión mediática y política que exigía que alguien se hiciera cargo de prevenir y neutralizar las acciones que estaban llevando a cabo estos grupos subversivos. La tarea de crear un organismo de

Inteligencia que fuera de nivel gobierno no era sencilla, tanto por las distorsiones como los prejuicios existentes en amplios sectores de la clase política y de la ciudadanía, quienes solían entender que dicha función se encontraba unida inexorablemente a un esquema de represión; fundamentado esto en la experiencia acumulada frente a distintas situaciones, en las cuales se confundían los roles de los organismos directivos de Inteligencia, encargados de la obtención y producción de ella, con aquellos organismos ejecutivos, que eran los efectivamente encargados de prevenir y neutralizar el accionar de los diferentes grupos terroristas que aún continuaban actuando en el país.

Lo anterior, constituyó un panorama que trajo como consecuencia el desacreditar y desperfilar la real importancia que, en general, la función Inteligencia reviste, tanto en la prevención, como en la neutralización de las amenazas transversales al Estado, como es el caso del terrorismo.

Muchas de estas percepciones corresponden a parte de la mitología que acompañó al gobierno democrático

y que, lamentablemente, inhibió en parte a la clase política de su capacidad para entender la exigencia del mundo actual, de contar con organismos de Inteligencia, los que conformando un sistema de alta profesionalización, capacidad y credibilidad, fueran capaces de producir la Inteligencia necesaria para apoyar los procesos de toma de decisiones en todos los niveles de la conducción.

Fue así hasta que finalmente, producto de la realidad y la necesidad, el día 26 de abril de 1991 el gobierno del Presidente Patricio Aylwin, mediante el Decreto N° 363, crea el primer organismo de Inteligencia en democracia, bajo el nombre de “Consejo Coordinador de Seguridad Pública” -en adelante el Consejo- conocido en jerga popular como “La Oficina”, dependiente del Presidente de la República a través del Ministro del Interior.

El objetivo inicial de su creación fue el de “asesorar y proponer medidas relativas a la planificación estratégica y coordinación de las políticas de Seguridad Pública vinculadas al ámbito terrorista, que realizan en el campo de sus respectivas competencias institucionales, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile”<sup>2</sup>.

La asesoría que contempla este decreto, tenía por objeto:

- Proponer medidas tendientes a coordinar el intercambio de información obtenida por Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, en los ámbitos propios de sus competencias.
- Efectuar análisis sobre las materias de competencia del Consejo y proponer medidas tendientes a lograr una adecuada coordinación en la búsqueda de información por parte de las unidades de Inteligencia de las citadas instituciones de orden y seguridad en materias de Seguridad Pública vinculadas al ámbito terrorista.

De la sola lectura de parte del Decreto de creación, es posible inferir:

- Este organismo fue creado solamente con el fin de coordinar los organismos de Inteligencia policiales, en la lucha específica contra el terrorismo, no abarcando la seguridad en su concepto ampliado, excluyendo por lo tanto la prevención del resto de las amenazas transversales que eran parte de la realidad del país. Esto permite

<sup>2</sup> D.S. Ministerio del Interior N° 363, que crea con el carácter de asesor, el “Consejo Coordinador de Seguridad Pública”. Santiago, 18 de Abril de 1991.



**“...permite establecer que la creación de este organismo aparezca más como un producto de la situación coyuntural que se vivía, que con una visión de futuro de las reales necesidades de Inteligencia que requería el Estado para su normal funcionamiento.”**

establecer que la creación de este organismo aparezca más como un producto de la situación coyuntural que se vivía, que con una visión de futuro de las reales necesidades de Inteligencia que requería el Estado para su normal funcionamiento.

- Dentro de su composición contemplaba un “Comité Consultivo de Inteligencia”, en el cual se integraba a los Jefes de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, enfatizando que éste funcionará a requerimiento del Presidente del Consejo y en todo caso cuando lo disponga el Presidente de la República, observándose nuevamente un sesgo y manifestándose reiteradamente el factor de la desconfianza en los servicios de Inteligencia de las instituciones de la Defensa, quienes se suponía deberían tener información útil y fidedigna de los grupos subversivos que estaban operando en el país, ya que durante el periodo del gobierno militar, en oportunidades, participaron en forma activa en la búsqueda y producción de Inteligencia, tendiente a prevenir y neutralizar el actuar de éstos.

- Tampoco se integraba en este Comité Consultivo al organismo afín del Ministerio de Defensa, la denominada entonces Dirección de Inteligencia de la Defensa Nacional (DIDENA), la que por sus funciones se vinculaba en forma estrecha con los organismos de Inteligencia de las instituciones de la Defensa, como también con los policiales, abarcando un panorama completo de la situación de Seguridad Interior del país, perdiéndose una valiosa fuente de información.

Posteriormente y transcurridos dos años, por Decreto N° 599 del 30 de abril de 1993, se pone término a la existencia del Consejo, aduciendo en el mismo documento que “no se justifica la mantención de este organismo, al iniciar su funcionamiento un servicio dotado de recursos y funciones más amplias y permanentes en el campo de la seguridad pública interior”, reconociendo tácitamente que esta organización de Inteligencia poseía serias limitaciones que no le permitían cumplir en forma integral con las necesidades de Inteligencia requeridas en ese momento.

Es así que, junto con terminar con el funcionamiento del Consejo Coordinador de Seguridad Pública y con la promulgación de la Ley N° 19.912, se crea la “Dirección de Seguridad Pública e Informaciones” (DISPI), en adelante la Dirección, dependiente del Ministro del Interior, organismo al que se le asigna como misión general la de:

“Coordinar las actividades de los organismos de seguridad pública interior, para cuyo efecto la Dirección le proporcionará la información, estudios, análisis y las apreciaciones de Inteligencia que se requieren para que el Gobierno formule políticas y adopte medidas y acciones específicas, en lo relativo a las conductas terroristas y aquéllas que puedan constituir delitos que afecten el orden público o la seguridad pública interior. Para cumplir este objetivo, dispondrá, además, de las informaciones que le proporcionarán las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública”<sup>3</sup>.

Dentro de las tareas más relevantes de este nuevo organismo destacan:

- Servir de órgano coordinador de las informaciones relacionadas con el orden público, con la seguridad pública interior y con las apreciaciones de Inteligencia.
- Recabar, recibir y procesar, en el ámbito de su competencia, los antecedentes y la información necesarios para producir Inteligencia.
- Relacionarse, a través del Ministerio de Defensa Nacional, con los organismos de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, para recabar la información referente al orden público y a la seguridad pública interior de que ellos tuvieren conocimiento, y proporcionarles a dichos organismos de Inteligencia la información que pudiere obtener en sus actividades de seguridad interior, que incida en el ámbito de responsabilidad de las Fuerzas Armadas.
- Coordinar el intercambio de información, en materias propias de la Dirección, entre los distintos organismos públicos que la recogen y disponen de ella.
- Para el cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo segundo, se establece un Comité Consultivo de Inteligencia.
- El Comité Consultivo lo integra el Ministro del Interior, quien lo preside; el Subsecretario del Interior; un Subsecretario del Ministerio de Defensa Nacional, designado por el

<sup>3</sup> Ley N° 19.212: “Crea la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones”; Santiago, 30 de abril de 1993.

titular de esa Secretaría de Estado, quien actuará en su representación; el Subsecretario de Relaciones Exteriores; el Director de Seguridad Pública e Informaciones; el Subjefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional; los Jefes de Inteligencia de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas, y los Jefes de Inteligencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Actuará como Secretario del Comité, el Jefe de la División de Análisis y Planificación.

Al analizar el contenido de la Ley que crea este nuevo organismo de Inteligencia, es posible establecer lo siguiente:

En su tarea general, se observa que se amplía su esfera de acción, incluyendo en los insumos que debiera recibir, estudios, análisis y apreciaciones del área, entendidos éstos como aquellos trabajos que permiten definir riesgos y amenazas, determinando las necesidades de Inteligencia para cada caso en particular. Este nuevo enfoque demuestra un avance en la mirada e importancia que se le da a esta función en los procesos de toma de decisiones y en la prevención de los riesgos y amenazas que pueden afectar la seguridad pública e interior del país.

Integra en su estructura a todos los organismos institucionales relacionados, incluida la Dirección de Inteligencia de la Defensa Nacional, además de otros organismos que tienen responsabilidad en la producción de información útil en sus áreas específicas, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, Defensa e Interior representados por los Sub-Secretarios de las respectivas carteras.

Establece en forma explícita el intercambio de información necesario entre organismos de Inteligencia del sector defensa y policiales a través de la Dirección, lo que permite que toda la información obtenida se aproveche, pese a no ser a veces del ámbito de quien la obtiene, lo que se conoce como “Información o Inteligencia Residual”

Sin duda, la creación de la Dirección constituyó un avance en el desarrollo de la función, prueba de ello es que estuvo en vigencia hasta la promulgación de la Ley 19.974 el 27 de septiembre de 2004, que crea la Agencia Nacional de Inteligencia y el Sistema de Inteligencia del Estado. Pese a lo anterior no fue suficiente, ya que se necesitaba un cuerpo legal que regulara en forma integral la función Inteligencia y despejara todas aquellas dudas y desconfianzas existentes a la fecha.

## ORÍGENES Y FUNDAMENTOS DE LA LEY N° 19.974

### ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La necesidad no solo de contar con un organismo de Inteligencia de nivel nacional, sino que definitivamente darle a la función una mirada sistémica e integradora, convirtiéndola en un instrumento eficaz y acorde a los tiempos y desafíos que el Estado debía enfrentar, hizo indispensable la elaboración de un cuerpo legal que regulara, estructurara y definiera la organización y componentes del Sistema de Inteligencia del Estado.

El inicio de los trabajos y discusiones sobre este cuerpo legal, comienza en los años 1992-1993 a través de la creación de una Comisión Especial Investigadora presidida por el entonces Diputado Francisco Huenchumilla, la que se dedica a darle forma inicial al proyecto, seguida luego del trabajo de la Comisión de Defensa, culminando con el llamado a legislar sobre esta materia que la Cámara de Diputados hace en su acuerdo del 08 de enero de 1997, abriéndose definitivamente la puerta para tener una discusión informada y constructiva, sobre un tema de vital importancia, el cual era prácticamente desconocido para la civilidad, cual era la función Inteligencia.

Finalmente y por medio de un mensaje ejecutivo del Presidente de la República Ricardo Lagos Escobar, de fecha 06 de noviembre de 2001, se inicia el proceso de aprobación de un Proyecto de Ley sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y la creación de una Agencia Nacional de Inteligencia (Ley N° 19.974), el que culminaría con la promulgación de ésta, como ya se señaló, el 27 de septiembre de 2004.

Para la preparación de este Proyecto de Ley, el Ejecutivo dio instrucciones a los miembros del Comité Consultivo de Inteligencia que funcionaba bajo la conducción de la Dirección, de cumplir la tarea de realizar un análisis técnico de las propuestas de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, para así avanzar en el diseño del Sistema de Inteligencia del Estado. Este trabajo logró un alto consenso entre los servicios de Inteligencia, destacándose no sólo los acuerdos referidos a la organización e integrantes, sino también en establecer la necesidad de un control judicial y parlamentario sobre esta actividad.

### OBJETIVOS DEL PROYECTO

Los objetivos que se fijan para el proyecto persiguen regular el actuar de los servicios de Inteligencia y en síntesis se pueden resumir en:

- Perfeccionar y reformar procedimientos o prácticas en las que se adviertan condiciones que inhiben o dificultan la eficacia de los servicios de Inteligencia.
- Optimizar dentro de los niveles de decisión del Estado, la forma en que se obtiene, procesa y distribuye información que sea completa, pertinente y oportuna para los objetivos de Inteligencia.
- Contribuir a que el Estado de Chile mejore su capacidad de Inteligencia, con el objeto de poder enfrentar y resolver, de mejor manera, los desafíos que pueden amenazar la seguridad del país, la estabilidad institucional y el régimen democrático.

El sentido que inspira este proyecto se puede explicar a través de tres afirmaciones:

- En Chile existen entidades públicas que realizan actividades de Inteligencia.
- Para un Estado moderno, la actividad de Inteligencia es un instrumento gubernamental legítimo y necesario.
- La reglamentación vigente en materia de servicios de Inteligencia, adolece

de insuficiencias en relación con la eficacia de tal institucionalidad, así como desde la perspectiva de la garantía de los derechos de las personas frente a la actuación de tales entidades y de la fiscalización de las actividades que ellas realizan.

## **PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL PROYECTO**

- **Principio del respeto al ordenamiento jurídico:** En el cumplimiento de sus objetivos y funciones, los servicios de Inteligencia, así como quienes los integran, deberán supeditarse siempre a las normas establecidas en la Constitución Política de la República y a las leyes dictadas conforme a ella.
- **Principio del respeto al régimen democrático:** Dichos organismos, al realizar sus actividades, están obligados a respetar el régimen democrático y la estabilidad institucional del país.
- **Principio al respeto de los derechos constitucionales:** Se refiere a que los procedimientos que se empleen para las labores de Inteligencia, deberán respetar los derechos de las personas consagrados en la Constitución Política de la República.

- **Principio de autorización judicial**

**previa:** El proyecto regula las técnicas intrusivas o los métodos encubiertos para producir. En esta perspectiva, siempre que se estime por los órganos respectivos la necesidad de recurrir a dichas técnicas o métodos, deberá solicitarse previamente la autorización judicial, la que será otorgada por un Ministro de la Corte de Apelaciones.

- **Principio de la proporcionalidad:**

La exigencia de la autorización judicial y las condiciones para su otorgamiento, permiten también concretar la proporcionalidad de las medidas técnicas o métodos que se utilicen en la labor de Inteligencia. De esta forma, las herramientas o técnicas que se utilicen serán sólo las necesarias y adecuadas a los hechos y circunstancias que motiven su aplicación.

- **Principio de la reserva:**

Se establece el secreto, tanto para quienes efectúen el control de las actividades de Inteligencia que se ejecuten, como para los funcionarios que realicen dichas labores. Tal obligación se

mantendrá, incluso después que las personas hayan cesado sus funciones; esto es, por toda la vida, y su infracción conlleva la comisión de un delito grave. El principio de la reserva cumple dentro de la normativa un doble rol. Por una parte, permite garantizar la intimidad de las personas y resguardar su vida privada y, por otra, permite asegurar la eficacia de las labores de Inteligencia.

- **Principio de la utilidad exclusiva**

**de la información:** Finalmente se establece que los estudios, antecedentes, informes, datos y documentos que obtengan, elaboren, recopilen o intercambien los organismos que conforman el Sistema de Inteligencia del Estado y su personal, sólo pueden ser usados para el cumplimiento de sus respectivos cometidos. Este principio junto al de reserva, se orienta a impedir el uso indebido de información privilegiada y, por lo mismo, su infracción conlleva fuertes sanciones penales<sup>4</sup>.

La inclusión de los principios inspiradores del Proyecto de Ley dentro del mensaje

<sup>4</sup> Mensaje N° 52-345 de S.E. el Presidente de la República a la Honorable Cámara de Diputados, Santiago 10 de octubre de 2001.

**“Por otra parte, estos principios validan la función Inteligencia, destacan su importancia y le otorgan una dimensión ética y moral, enmarcando y limitando el actuar de las organizaciones y sus integrantes.”**

enviado por el Presidente de la República al Congreso, constituye un elemento que tenía como fin guiar e iluminar la discusión en ambas cámaras.

De la lectura y análisis de estos principios es posible deducir que en ellos están contenidos los límites en que la función Inteligencia y sus componentes deben realizar su trabajo.

Por otra parte, estos principios validan la función Inteligencia, destacan su importancia y le otorgan una dimensión ética y moral, enmarcando y limitando el actuar de las organizaciones y sus integrantes.

También le otorgan un grado de cobertura legal a quienes se desempeñen en el área, en términos de proteger la información que sus integrantes conocen, evitando las presiones que podrían ejercerse sobre ellos para develar antecedentes y también resguardando su vida privada.

## **DIAGNÓSTICO Y LIMITACIONES DE LA LEY DE INTELIGENCIA Y DEL SISTEMA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO**

### **DE LA LEY**

Teniendo en cuenta que han transcurrido casi 11 años desde la puesta en funcionamiento de la Ley y considerando los cambios que ha sufrido el escenario político, social, económico y de defensa, y los diferentes acontecimientos ocurridos en el último tiempo, tanto en el ámbito interno con el nacimiento de nuevos grupos que amenazan la estabilidad institucional; en el externo con el resurgimiento de problemas con raíces históricas y coyunturales con países limítrofes, la necesidad cada día más creciente de participar en Operaciones de Paz y ante situaciones de catástrofe y emergencia, es que se hace necesario efectuar un análisis y diagnóstico de la actual Ley y del Sistema de Inteligencia, para así poder estudiar y proponer los cambios generales que sería necesario incluirle a este Cuerpo Legal, a fin de

**“...la actual Ley de Inteligencia no permite cubrir en forma integral las necesidades de producción de Inteligencia que se necesitan para cumplir las tareas que el nuevo escenario de seguridad impone.”**

hacerlo más funcional a este nuevo escenario y a los riesgos, amenazas y oportunidades que éste presenta.

Dicho esto y analizando la Ley bajo el prisma de este nuevo escenario nacional e internacional, es posible establecer algunas limitaciones que ella presenta y que impiden que los organismos componentes del Sistema señalado, cumplan a cabalidad con sus múltiples tareas. Dentro de éstas es posible destacar las siguientes:

- El hecho que su promulgación y puesta en funcionamiento sea anterior a la Ley N°20.424 que estableció el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa y que modifica en forma sustancial el escenario bajo el cual se conduce la Defensa Nacional, hace que la actual Ley de Inteligencia no permite cubrir en forma integral las necesidades de producción de Inteligencia que se necesitan para cumplir las tareas que el nuevo escenario de seguridad impone. Un ejemplo de esto es que se le otorga la responsabilidad al Ministro de Defensa Nacional, de fijar los objetivos a cumplir por la Dirección de Inteligencia de Defensa, dejando

fuera de esta importante definición al Jefe de Estado Mayor Conjunto, autoridad de quien depende esta Dirección.

- Si bien se reconoce que esta Ley ha constituido una buena base para formalizar y regular la actividad de Inteligencia, no especifica en forma clara la relación que debe existir entre los servicios que están autorizados para realizar dicha actividad, al establecer que los componentes del Sistema son “independientes entre sí y funcionalmente coordinados”, situación que no deja claro quién los dirige o coordina, dando paso a que en la práctica no se reconozca en la Agencia Nacional de Inteligencia esta importante labor, situación que conlleva a que la conducción y coordinación de los organismos de Inteligencia en la práctica no exista.
- No entrega una visión conjunta de la función de Inteligencia, estableciendo solo que existirá una instancia de coordinación técnica entre los organismos y que dicha instancia operará a través de un “Comité de



Inteligencia”, situación que en la práctica ha mostrado ser insuficiente e ineficiente, otorgándole al Director de la Agencia Nacional de Inteligencia sólo la potestad de convocarlo y presidirlo, pero no de “coordinarlo”, hecho que en la práctica no le permite fijarle objetivos o impartirle misiones a sus componentes. Refuerza lo anterior el hecho que los objetivos a cumplir por los organismos de Inteligencia Militar, serán fijados por las respectivas comandancias en jefe, no dando espacio a la fijación de objetivos conjuntos que sirvan a la conducción de la Inteligencia tanto en el nivel político, como en el estratégico conjunto.

- Al analizar los organismos que integran el Sistema, es posible inferir que dentro de éste conviven dos subsistemas; por una parte un subsistema que se encarga de todo lo relacionado con la seguridad interior, cuya tarea recae en la Agencia Nacional de Inteligencia y los organismos de Inteligencia de Carabineros y de la Policía de Investigaciones, y por otra el subsistema de Inteligencia de Defensa, al que pertenecen la Dirección de Inteligencia de Defensa

y las direcciones pertenecientes al Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Los mencionados subsistemas, cuya existencia es posible inferir de la sola lectura de la Ley, especialmente de sus párrafos 4° y 5°, pero que la Ley no contempla de manera explícita, dificulta aún más el poder realizar una adecuada coordinación que permita alcanzar los objetivos y producción de Inteligencia necesaria, para hacer frente a los múltiples requerimientos que deben ser satisfechos.

- La ley tampoco especifica los escenarios en que debe actuar la función Inteligencia y que se pueden resumir en cinco: normalidad constitucional, emergencia o catástrofe, operaciones internacionales, crisis y conflicto armado.
- Tampoco la Ley considera como integrantes permanentes del Sistema a representantes del Ministerio de Justicia (representado por un delegado del servicio de gendarmería) Relaciones Exteriores y Hacienda (a través de un representante de la Unidad de Análisis Financiero), los que sin duda constituirían un real aporte al Sistema en cuestión.

**“...el funcionamiento del Sistema de Inteligencia del Estado, en la práctica, no permite alcanzar un nivel óptimo de explotación de las capacidades existentes, lo que sin duda restringe el logro de los objetivos y efectos que se espera de una herramienta de estas características...”**

Si bien en general, es posible reconocer que la Ley de Inteligencia ha constituido una buena base para establecer definiciones doctrinarias, una estructura organizacional y regular las actividades que los entes que componen el Sistema a nivel estatal deben realizar, se estima que su contenido, fundamentalmente en cuanto a la conformación, dirección, coordinación y control de los organismos que lo componen es insuficiente, ya que el funcionamiento del Sistema de Inteligencia del Estado, en la práctica, no permite alcanzar un nivel óptimo de explotación de las capacidades existentes, lo que sin duda restringe el logro de los objetivos y efectos que se espera de una herramienta de estas características, dificultando otorgar la correcta asesoría a las autoridades políticas y de Defensa que deben adoptar decisiones. Si se pudiera resumir en una frase lo que la Ley posibilita en términos de la función Inteligencia, podríamos decir que permite desarrollar **“Inteligencia, en la medida de lo posible”**.

## **DEL SISTEMA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO**

- La organización carece de una orientación centralizada y única, principio fundamental de todo Sistema de Inteligencia, la que debería encargarse de la dirección y coordinación de los servicios que conforman este Sistema, como también de fijar los objetivos y tareas que la función Inteligencia debiera cumplir, a fin de garantizar la producción de información procesada necesaria, que permita alcanzar un nivel de Seguridad y Defensa adecuado, tanto en el ámbito interno como externo.
- Si bien el Comité de Inteligencia del Estado, se considera como la instancia formal para coordinar objetivos, esfuerzos e intercambiar información, por la naturaleza propia de la Ley que separa e independiza las responsabilidades del ámbito militar del policial, sumado a esto que cada componente del Sistema está orientado a satisfacer las necesidades

y requerimientos de cada una de las instituciones a las que pertenecen, hace que muchas veces los puntos de coincidencia y objetivos sean divergentes, y en la práctica, se haga muy difícil un nivel adecuado de cooperación mutua.

- Tampoco el Sistema está preparado para actuar en los diferentes escenarios en que la función Inteligencia debe actuar y que constituyen un nuevo desafío, especialmente en lo que se refiere a los escenarios de emergencia y catástrofe y de las Operaciones Internacionales, especialmente las Operaciones de Paz.
- Tampoco cuenta con una plataforma informática segura, que le permita el intercambio de información en tiempo real, desarrollando una base de datos que permita tener la información disponible en forma permanente para el uso de cualquiera de sus componentes; pues si existiera, sin duda acortaría significativamente los tiempos de producción de Inteligencia, como también disminuiría en forma sustantiva el intercambio de información a través de documentos escritos.
- Lo anterior traería como consecuencia que nos acercáramos al ideal de una organización de esta naturaleza, que es que sea capaz de producir Inteligencia cercana al tiempo real, evitándose además la pérdida de información, especialmente aquella denominada como residual.
- Por otra parte, y en el plano Militar, la Dirección de Inteligencia de Defensa (DID), organismo responsable de la producción de Inteligencia para las autoridades del nivel político y estratégico (Ministro de Defensa Nacional, Sub secretario de Defensa, Jefe del Estado Mayor Conjunto y Comandantes de Comandos Conjuntos), no cuenta con las capacidades ni atribuciones para cumplir eficientemente su misión. Si bien integra el Sistema a nivel nacional, para la fecha de promulgación de la Ley de Inteligencia la DID era parte del Estado Mayor de la Defensa Nacional, cuya autoridad militar sólo cumplía el rol de asesoría del Ministro de Defensa, sin responsabilidad en la conducción de las fuerzas, razón por la que nunca desarrolló las capacidades operativas para ejecutar las acciones de búsqueda y obtención de información, ni tampoco se le asignaron

**“...ha tenido como resultado una dependencia de la DID casi absoluta de las direcciones de Inteligencia institucionales para cumplir su misión, las que por su función no orientan necesariamente sus esfuerzos a los objetivos de interés de la conducción estratégica conjunta...”**

los recursos tanto técnicos, humanos como financieros, que le permitieran alcanzar el nivel de producción de Inteligencia apropiado, el que bajo el nuevo modelo de conducción de la Defensa, diera satisfacción a los requerimientos de las autoridades políticas y militares, a quienes debe apoyar para los diferentes procesos de toma de decisiones.

- La naturaleza propia de la planificación y conducción de las operaciones militares, que se ejecutan en forma descentralizada, con diversos objetivos simultáneos y en ocasiones distantes, así como el actual concepto de ejecutar las actividades de Inteligencia y Contra Inteligencia en forma descentralizada y dependiendo de los organismos institucionales, ha significado un nivel de ineficiencia en la producción de Inteligencia Conjunta, no acorde a las exigencias que impone el nuevo escenario de conducción de las fuerzas.

Lo anterior ha tenido como resultado una dependencia de la DID casi absoluta de las direcciones de Inteligencia institucionales

para cumplir su misión, las que por su función no orientan necesariamente sus esfuerzos a los objetivos de interés de la conducción estratégica conjunta, careciendo también de los medios necesarios de Contra Inteligencia que le permitan brindar seguridad a los activos de información de las Subsecretarías y del Estado Mayor Conjunto.

Si bien en el último tiempo se han desarrollado proyectos para incorporar capacidades conjuntas a fin de potenciar las del nivel Defensa, estas adquisiciones e inversiones no se han traducido en mejoras significativas para la DID, ya que en la realidad los medios adquiridos o desarrollados dependen directamente de las instituciones, que son quienes los operan.

En síntesis, al no contarse con un Sistema de Inteligencia de Defensa normado y estructurado, muchas veces se depende de la voluntad de las personas que dirigen las diferentes organizaciones de Inteligencia institucionales, lo que no se considera aceptable para los tiempos y demandas actuales.

**“...crear la figura del “Director Nacional de Inteligencia”, autoridad dependiente del Presidente de la República y responsable de la dirección y coordinación del Sistema de Inteligencia del Estado y sus subsistemas.”**

## **PROPOSICIONES GENERALES DE MODIFICACIONES A LA LEY**

La idea de estudiar y proponer algunas modificaciones a la Ley que la hagan más eficiente e inclusiva, no pretende señalar el cómo debieran estar redactados los diferentes artículos contenidos en este Cuerpo Legal, sino más bien, el definir algunos aspectos y temas que debieran ser considerados en las modificaciones que se le incluyan a ella; cuyo único fin, es hacerla más eficiente y acorde con los nuevos escenarios que se presentan. Habiéndose clarificado el objeto de esta parte del trabajo, a continuación se indican algunos conceptos que se estima debieran considerarse en la estructura de este nuevo Cuerpo Legal:

- Establecer la coexistencia de dos subsistemas de Inteligencia, por una parte el “Subsistema de Inteligencia de Seguridad Interior”, liderado y coordinado por la ANI y conformado por esta Agencia más las direcciones de Inteligencia policiales, y por otra el “Subsistema de Inteligencia de Defensa”, dirigido y coordinado por

la DID e integrado por ésta más las direcciones de Inteligencia de las instituciones de la Defensa. El establecerlo así permitiría una mejor coordinación entre ambos subsistemas, permitiendo un mejor y permanente intercambio de información.

- Modificar el alto grado de independencia que tienen los organismos de Inteligencia que componen el sistema, estableciendo una dirección única y centralizada en el esfuerzo de obtención. Esta dirección podría establecerse de dos formas: la primera es que se radicara en la ANI y su Director, lo que conllevaría por una parte a delegar en otra autoridad la dirección del Sub Sistema de Seguridad Interior, y la segunda es crear la figura del “Director Nacional de Inteligencia”, autoridad dependiente del Presidente de la República y responsable de la dirección y coordinación del Sistema de Inteligencia del Estado y sus subsistemas.

- Considerar los escenarios en que la Inteligencia debe operar (normalidad, emergencia o catástrofe, operaciones internacionales, crisis y conflicto), a fin que partiendo de esta base, se desarrolle toda la reglamentación subsidiaria, donde se fijen las tareas para cada organismo y su forma de cumplimiento, en forma especial a los organismos integrantes del Subsistema de Inteligencia de Defensa. Además permitiría a través de un procedimiento establecido, definir cómo se coordinan los integrantes del Sistema Nacional para cumplir las tareas asignadas para cada uno de estos escenarios.
- Establecer que el Sistema de Inteligencia del Estado debe tener como tarea la producción de antecedentes útiles para la prevención, tanto de amenazas a la seguridad interna y externa, como también para la explotación de las oportunidades y fortalezas del Estado, a fin de aprovechar todas las capacidades de los organismos de Inteligencia que lo componen, utilizando todos los métodos o sistemas establecidos para el intercambio de información, especialmente el que se refiere a aquélla que se le conoce como residual.
- Incluir como miembros permanentes del Sistema de Inteligencia del Estado a otros organismos, tales como los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Justicia y de Hacienda, los que pese a no tener organismos de Inteligencia dentro de sus estructuras, sí manejan información útil y valiosa producto de su ámbito de acción. Esto permitiría ampliar el nivel de información que el Sistema requiere, para producir la Inteligencia necesaria para los diferentes procesos de toma de decisiones.
- Incluir al Jefe del Estado Mayor Conjunto en la definición de los objetivos de Inteligencia que debe alcanzar la DID, puesto que en la actualidad de acuerdo a la Ley, éstos son fijados sólo por el Ministro de Defensa Nacional, dejando fuera del proceso a quien, ante situaciones de crisis, se desempeñará como Conductor Estratégico.

## REFLEXIONES FINALES

La historia en general y la de nuestro país en particular, nos señala que la información y la Inteligencia son elementos fundamentales en todo proceso de toma de decisiones.

Reconozcamos también que, si bien formalmente existe un Sistema de Inteligencia del Estado y que así está contemplado en la Ley, en la realidad no opera ni funciona como tal, sino que no pasa de ser la suma de organizaciones de Inteligencia independientes que pertenecen a diferentes instituciones. La pregunta es: ¿es aceptable con el escenario que hoy en día se nos presenta, tanto interno como externo, el continuar con un Sistema de Inteligencia de esta forma?

Ya es tiempo de convencerse, derivado de las experiencias, que las decisiones que se toman sin el nivel apropiado de información -o solo por intuición- normalmente conducen a hechos o procesos que en su mayoría tienden al fracaso; ejemplos de ello, los podemos apreciar día a día.

Se suma a esto la velocidad con que se desencadenan los eventos y cambian los

escenarios, haciendo aun más necesario el contar en forma permanente, oportuna y prácticamente en tiempo real, con la información que posibilite el tomar decisiones acertadas.

Pareciera ser necesario entonces, derivado del escenario al que nos enfrentamos -que se caracteriza por ser dinámico y cambiante-, pensar en una dirección única y centralizada a cargo de un Director Nacional de Inteligencia, que gestione a todos los organismos de Inteligencia existentes, y al mismo tiempo contar con una planificación a nivel nacional apropiada. De esta forma se contará con un Sistema de Inteligencia robusto, y que se reduzca al mínimo el umbral de incertidumbre en el que se toman las decisiones.





## DIRECCIÓN DE LA REVISTA

### DIRECTOR

Andrés Avendaño Rojas

Diplomado en Estudios Políticos, en el Instituto de Ciencia Política de la U de Chile. Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército 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.

### CONSEJO EDITORIAL

Antonio Martínez Roa

Magíster en Ciencias Militares con menciones en Planificación y Gestión Estratégica y Magíster en Ciencias Militares con mención en Política de Defensa de la Academia de Guerra del Ejército. Profesor militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia, así como en Geografía Militar y Geopolítica.

Juan González Silva

Magíster en Ciencias de la Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea. Diplomado en Gestión de Recursos Humanos de la Universidad Bernardo O'Higgins. Ingeniero de Ejecución en Sistemas Aeronáuticos. Curso de Alto Mando e Internacional Security and Warfighting Operations, Air War College, Universidad del Aire, USAF. Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Personal y Servicio de Estado Mayor,

Carlos Ojeda Bennett

Magíster en Ciencias Militares de la Academia de Guerra del Ejército; en Relaciones Internacionales del Centre d'Études Diplomatiques et Stratégiques de Paris, Francia así como también, en Prospectiva en Asuntos Internacionales de la Université Paris 5, Francia. Doctor en Ciencia Política de esa casa de estudios.

Juan A. Fuentes Vera

Magíster en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile e Investigador Asociado del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España.







[CEE@ANEPE.CL](mailto:CEE@ANEPE.CL)