



*CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
ANEPE.CL*

ISSN 0719-4110

Cuaderno de Trabajo N° 8/2016



**LA DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA DE DEFENSA (DID) Y SU
PRODUCCIÓN DE INTELIGENCIA EN BENEFICIO DEL MINISTERIO
DE DEFENSA NACIONAL Y SUBSECRETARÍA DE DEFENSA:
RELACIÓN Y DESAFÍOS**



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

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

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

CUADERNO DE TRABAJO DEL CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS 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 Cuad. Trab., - Cent. Estud. Estratég.**

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

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

DIRECCIÓN DE LA REVISTA

DIRECTOR

Andrés Avendaño Rojas

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

CONSEJO EDITORIAL

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; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Personal y Servicio de Estado Mayor; Graduado del Curso "International Security and Warfighting Operations", Air War College, Universidad del Aire, USA.

Mario Puig Morales

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

Carlos Ojeda Bennett

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

LA DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA DE DEFENSA (DID) Y SU PRODUCCIÓN DE INTELIGENCIA EN BENEFICIO DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y SUBSECRETARÍA DE DEFENSA: RELACIÓN Y DESAFÍOS

Agosto 2016

Jorge Velásquez Águila¹

RESUMEN

El problema que se analizará en el presente trabajo, es cómo la Dirección de Inteligencia de Defensa –en adelante DID– y la producción de Inteligencia Estratégica en beneficio del Ministerio de Defensa se han relacionado a lo largo del tiempo, tomando en consideración la legislación y reglamentación existente desde el año 1994 hasta el presente.

La idea central es visualizar la realidad existente en cada momento, los cambios que se producían considerando los diferentes cuerpos legales y reglamentos que entraban en vigencia, identificando los principales problemas que se presentaban y visualizando algunas soluciones.

Dicho lo anterior, la presente investigación abordará inicialmente el

cómo la DID ha contribuido a la producción de Inteligencia Estratégica en beneficio del nivel político, representado por el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y la Subsecretaría de Defensa (SSD), tomando en consideración la etapa previa y posterior a la puesta en funcionamiento de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, considerando que este cuerpo legal marca un antes y un después en las funciones a cumplir por la DID.

Posteriormente se describirá esta relación, teniendo como eje central la Ley N° 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, estableciendo las diferencias observadas y los cambios que se derivan, producto del contenido de este nuevo cuerpo legal.

¹ 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 Invitado del Centro de Estudios Estratégicos de la ANEPE.

A continuación se establecerán las limitaciones y desafíos que esta nueva estructura ministerial impone a la producción de Inteligencia Estratégica, considerando el nuevo Ciclo de Planificación Político Estratégica y Estratégica Conjunta; para terminar, estableciendo algunas reflexiones sobre cómo se visualiza el futuro desarrollo de la DID, considerando las nuevas tareas que debe asumir.

Palabras clave:

Inteligencia-

Defensa- Planificación- Leyes y Reglamentos.

ESTRUCTURA DEL MDN Y SU RELACIÓN CON LA FUNCIÓN INTELIGENCIA

- **De acuerdo al Reglamento General del año 1994, y al Orgánico y de Funcionamiento del Estado Mayor de la Defensa Nacional del año 2002**

Como un preámbulo al análisis de estos cuerpos reglamentarios, es necesario hacer algunas precisiones respecto al funcionamiento del Estado Mayor de la Defensa Nacional -en la actualidad

Estado Mayor Conjunto- y fundamentalmente describir la forma en que el ciclo de planificación se realizaba.

Lo primero que es necesario establecer, es que el proceso de planificación del ámbito Político Estratégico y Estratégico Conjunto se radicaba en un mismo organismo, que era el **Estado Mayor de la Defensa Nacional**, el que a través de

“...al no existir un Estado Mayor Conjunto no existía una doctrina y visión conjunta del empleo de las Fuerzas Armadas, por lo que la planificación del nivel ministerial contenía sólo misiones generales para enfrentar situaciones de crisis o conflicto armado.”

la Dirección de Planificación Primaria y Secundaria, respectivamente e elaboraba la documentación

correspondiente a cada uno de esos ámbitos.

También es necesario considerar que al no existir un Estado Mayor Conjunto no existía una doctrina y visión conjunta del empleo de las Fuerzas Armadas, por lo que la planificación del nivel ministerial contenía sólo misiones generales para enfrentar situaciones de crisis o conflicto armado. Lo anterior dejaba en manos de las instituciones de la Defensa, la responsabilidad de la planificación de detalle para la consecución de los diferentes objetivos, los que eran fijados por cada fuerza en forma individual,

muchas veces sin la coordinación deseada.

Esta falta de visión conjunta, sin duda ponía en riesgo la consecución de los objetivos definidos y también el desarrollo de las fuerzas bajo una mirada de empleo conjunto, produciéndose desbalances entre cada una de las instituciones de la Defensa.

Además, la escasa participación del nivel Político en el ciclo de planificación nacional y en sus procesos de génesis y discusión, hacía parecer que la responsabilidad de enfrentar un conflicto armado era sólo responsabilidad de las Fuerzas Armadas, lo que restaba legitimidad a la planificación elaborada frente a los otros poderes del Estado, los que se limitaban a observar en forma distante las diferentes hipótesis de conflicto y planes elaborados para enfrentarlas. Esto constituía una falencia, mirada bajo el punto de vista de una secuencia lógica de planificación, donde cada nivel o ámbito debe elaborar los planes de su responsabilidad, los que van dando origen en forma encadenada a las planificaciones subsidiarias correspondientes.

Al respecto, y como una forma de tener una mejor comprensión de la manera en

que la producción de Inteligencia Estratégica ha estado ligada y ha trabajado en beneficio del nivel ministerial, a continuación se describirá esta relación, tomando un horizonte de tiempo que se inicia en el año 1994.

Previo a la reestructuración del Ministerio de Defensa Nacional y la promulgación de la Ley N° 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”, donde se crea tanto la Subsecretaría de Defensa, la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto, existía el Estado Mayor de la Defensa Nacional, organismo asesor de trabajo y coordinación del Ministerio de Defensa Nacional, el que en su **Reglamento General del año 1994**, consideraba las siguientes tareas fundamentales:

“Realizar todo trabajo o estudio que determine el Ministro de Defensa Nacional, aquellos acordados por el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA), por la Junta de Comandantes en Jefe y que tengan relación con la Seguridad Nacional, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas, ya sea en tiempo de paz, crisis o en caso de conflicto bélico” y,

“Preparar y mantener actualizados los Documentos Primarios y los Documentos Secundarios, referidos a la Seguridad Nacional y a la Defensa Nacional”.²

En el mismo reglamento y como tarea específica del Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional, entre otras consideraba la siguiente:

“Asesorar directamente al Ministro de Defensa Nacional, en la elaboración de la documentación de las materias a nivel ministerial relacionada con la Política Militar, Planes, Operaciones, **Inteligencia**, Contrainteligencia, Logística, Telecomunicaciones, Guerra Electrónica, Legislación y Reglamentación Conjunta, como así mismo, idéntica documentación relacionada con el Consejo de Seguridad Nacional, Junta de Comandantes en Jefe, Comandantes de Teatros de Operaciones y Regiones Militares”.³

Del análisis del contenido de este reglamento en lo concerniente a Inteligencia, se puede establecer que,

pese a no estar claramente definidas las tareas para esta función, es posible deducir algunas de ellas, considerándose como más relevantes las que a continuación se detalla:

- Entregar la información necesaria para la elaboración de trabajos dispuestos por el Ministro de Defensa Nacional, relacionado con materias que pudiesen afectar a la Seguridad Nacional.
- Entregar la información necesaria que sirva para la preparación y empleo de las Fuerzas Armadas ante situaciones de crisis o empleo del potencial bélico.
- Mantener actualizada la información necesaria para la actualización de la planificación de nivel Primario y Secundario, relacionada con la Seguridad y Defensa Nacional.

Por otra parte, el **Reglamento Orgánico y de Funcionamiento Interno del Estado Mayor de la Defensa Nacional** del año 2002, definía la organización y tareas de las Direcciones que lo componían, dentro de las cuales estaban las que tenían una relación de trabajo directa con la DID, lo que daba origen a la elaboración de una serie de trabajos que

² Fuerza Aérea de Chile, DNL-201, Reglamento General del Estado Mayor de la Defensa Nacional, 1994, pp. 1-2.

³ *Ibíd.*

iban en directo beneficio de los diferentes organismos que lo conformaban.

El primero de estos organismos era la Dirección de Planificación Primaria, específicamente su Departamento Primero “Planificación Político Estratégica”, que dentro de sus tareas contemplaba:

- Asesorar al Director de Planificación Primaria en lo referente al estudio de temas y elaboración de documentos de Planificación de nivel Primario.
- Elaborar y mantener actualizada la Apreciación Global Político Estratégica.

El segundo organismo era la Dirección de Planificación Secundaria, específicamente el Departamento de “Planificación Estratégica”, el que dentro de sus tareas contemplaba:

- Elaborar y mantener actualizada las siguientes planificaciones del Campo de Acción de la Defensa:
 - Planes de Guerra del Campo de Acción de la Defensa.
 - Plan de Empleo de las Fuerzas Armadas en Seguridad Interior.
 - Plan de Empleo de las Fuerzas Armadas ante crisis cuando corresponda.

El tercer organismo era la propia Dirección de Inteligencia de Defensa, la

que debía cumplir las siguientes tareas específicas:

- Efectuar un estudio de la situación mundial, regional y vecinal, determinando:
 - Hipótesis debidamente fundamentadas, de situaciones que podrían generar crisis o conflicto bélico.
 - Determinar oportunidades que se presentan beneficiosas para el país, producto del análisis de la situación realizado convenios en Defensa, participación en ejercicios internacionales, participación en seminarios, conferencias etc., efectuando las recomendaciones pertinentes.
 - Determinar los elementos esenciales de información, que se generen producto de la Planificación Primaria y Secundaria, direccionándolos tanto a organismos de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, como a organismos de gobierno ajenos al ámbito de la Defensa Nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, Obras Públicas, Bienes Nacionales etc.).
 - Determinar y hacer un seguimiento de los factores de tensión que

podrían generar crisis en el ámbito interno, que ameriten en su solución la participación de las Fuerzas Armadas. Para lo anterior se debería mantener actualizada la información sobre estos.

- Desarrollar el análisis y proceso general de los ciclos de Inteligencia correspondientes a los niveles Político Estratégico y Estratégico Conjunto.
- Proporcionar como producto final, Inteligencia Político Estratégica en apoyo a la Planificación Primaria y cuando se requiera a la Planificación Secundaria del Estado Mayor de la Defensa Nacional.
- Analizar y dirigir el procesamiento de la información de Contrainteligencia en los niveles Político Estratégico, como también de Seguridad Interior, en beneficio del Campo de Acción Bélico.⁴

Analizando las diferentes tareas contenidas en este reglamento y que se relacionan con la función Inteligencia, es posible establecer que en él se detallan en forma clara las misiones que debe cumplir el Estado Mayor de la Defensa Nacional y específicamente aquellas que

corresponden a la DID, tanto en el ámbito Político Estratégico como en el Estratégico Conjunto. Lo anterior mejoraba la falencia que presentaba el Reglamento analizado anteriormente, permitiendo diseñar una adecuada división del trabajo y estructura orgánica.

- **Previo a la Ley N° 20.424 y sólo con la Ley de Inteligencia.**

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 19.974 “Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y Creación de la Agencia Nacional de Inteligencia”, se regularizan los organismos que pueden realizar actividades de Inteligencia y se establece cuáles de ellos son responsables de llevar a cabo la Inteligencia militar y quién es responsable de fijar sus objetivos. En este cuerpo legal se dispone específicamente:

- La Inteligencia Militar es una función que corresponde exclusivamente a los servicios de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y a la Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional.
- Los objetivos de la Inteligencia Militar de las Fuerzas Armadas serán fijados

⁴ Ministerio de Defensa Nacional, DNI- 504, Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Estado Mayor de la Defensa Nacional, 2002, pp. 24, 30, 40, 43.

por las comandancias en jefe respectivas, de acuerdo con los criterios de la Política de Defensa Nacional, establecidos por el Ministro de Defensa Nacional.

- Los objetivos de la Inteligencia Militar de la Dirección de Inteligencia de Defensa Nacional, serán fijados por el Ministro de Defensa Nacional.⁵

Los reales alcances de lo establecido en esta Ley, serán establecidos en conjunto con el análisis de la promulgación de la Ley N° 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”.

- **Posterior a la promulgación de la Ley N° 20.424**

Con la aprobación y puesta en funcionamiento de este cuerpo legal se marca un antes y un después, produciéndose una nueva visión de la institucionalidad política de la Defensa, al consolidarla como un área de políticas públicas del Estado, sujeta por ende, a condiciones generales de formulación, implementación y verificación por parte de las demás políticas públicas, incluidos los requerimientos de transparencia y participación ciudadana, concibiéndola

como una actividad suprapartidista y basada en un amplio consenso nacional.

Efectuando un análisis general de la Ley, se puede establecer que en síntesis produce los siguientes cambios:

- Fortalece la autoridad presidencial y ministerial –nivel político– en la gestión de los procesos de Seguridad y Defensa, definiendo en forma clara los roles y responsabilidades de cada uno de los actores que participan.
- Define la responsabilidad de la Subsecretaría de Defensa, como organismo encargado fundamentalmente de los temas de Política de Defensa, Política Militar y Planificación Primaria.
- Con la creación del Estado Mayor Conjunto, se fortalece la institucionalidad conjunta, tanto en el ámbito de la asesoría y planificación estratégica como de las operaciones, posibilitando de esta forma una visión global de la Defensa, a la que deberán supeditarse las decisiones de cada rama de las Fuerzas Armadas, precisándose las funciones que se radican en cada órgano.

⁵ Ministerio del Interior, Subsecretaría del Interior. Ley N° 19.974 sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia, 2004, Artículos 20 y 21.

Se gesta así un “**Sistema de Defensa**”, nombre que engloba a los organismos que participan tanto en la toma de decisiones, como en la ejecución de las acciones con las que se materializa la Defensa. Integran este sistema todas las instituciones y autoridades que conforman los niveles Político, Estratégico y Operacional: en el primero el Presidente de la República y el Ministro de Defensa Nacional; en el segundo, el mencionado Secretario de Estado, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, el Consejo de Seguridad Nacional y la Junta de Comandantes en Jefe; y en el tercero, el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la industria de Defensa. Todos ellos interactúan en un entorno normativo en las decisiones y acciones de los procedimientos relevantes, fundamentalmente legislativos, del Ejecutivo y del Congreso Nacional.⁶

Por otra parte y relacionado con la

función Inteligencia, esta Ley le asigna las siguientes tareas a la Subsecretaría de Defensa:

- Efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición al Ministro de Defensa Nacional de la apreciación de riesgos y amenazas para el país, en el ámbito de la seguridad exterior.

- Sugerir al Ministro, la Planificación Primaria de la Defensa Nacional y su actualización periódica, asegurando la correspondencia de la Planificación Secundaria con aquella.

A la Dirección de Inteligencia de Defensa, por su parte, le asigna como tarea:

- Proveer de Inteligencia a la Subsecretaría de Defensa para efectos de la planificación primaria. Para todos los efectos de la Ley N° 19.974, se entenderá que la Dirección de Inteligencia de la Defensa, dependiente del Estado Mayor de la Defensa Nacional, mantendrá dicha

⁶ CORREA, Jorge. La modernización del Ministerio de Defensa Nacional. Anuario de Derecho Público. Universidad Diego Portales, 2010, pp. 245–248.

condición y denominación en la estructura para el Estado Mayor Conjunto fijada en esta Ley.⁷

Derivado de este análisis y de las funciones específicas para la Inteligencia

de Defensa, es posible deducir las siguientes tareas y procesos que deberá cumplir la DID:

Relación de la Ley N° 20.424 y las tareas y procesos de la DID

TAREAS	PROCESOS
Proveer de inteligencia a la Subsecretaría de Defensa para efectos de la planificación primaria.	Producción de Inteligencia Político Estratégica, entregando como producto la definición de factores o situaciones generadoras de crisis o conflicto bélico. Lo anterior, a través de la contribución a la elaboración de la Apreciación de Riesgos y Amenazas, documento de responsabilidad de la Subsecretaría de Defensa.
Elaborar y mantener actualizada la Planificación Secundaria.	Producción de Inteligencia Estratégica Conjunta, cuyo utilidad debe ser información sobre la situación militar actual de países que presenten una amenaza, conteniendo al menos los siguientes antecedentes: <ul style="list-style-type: none"> - Capacidades militares alcanzadas, en desarrollo o por alcanzar, definiendo un límite de tiempo. - Estudio de los presupuestos de Defensa y sus proyecciones en el tiempo.

⁷ Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra. Ley 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, 2010, artículo 14 letras b) y c), y artículo 25 letra j.

TAREAS	PROCESOS
	<p>Comparación de sus potenciales con los propios, extrayendo las conclusiones que sirvan para adoptar futuras resoluciones en relación al desarrollo y empleo de la fuerza propia.</p> <p>Todos estos antecedentes servirán como base para la elaboración del Plan Estratégico de las Fuerzas Armadas para enfrentar situaciones de crisis o conflicto bélico.</p>
<p>El mando de las tropas que participen en Operaciones de Paz corresponderá al Jefe de Estado Mayor Conjunto, quien será la Autoridad Nacional Militar para tales efectos.</p>	<p>Elaboración de los estudios de áreas o países específicos donde será posible el despliegue de tropas nacionales como parte de una Operación de Paz, bajo mandato de Naciones Unidas.</p> <p>Este estudio debe contener dos partes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una primera con la información que se pueda obtener de fuentes abiertas, otras agencias y organismos (Inteligencia histórica). - Una segunda que debe ser producto de un estudio de campo, efectuado después de realizar un reconocimiento a la futura zona de despliegue y cuyo fin es comprobar lo realizado en la primera parte, para actualizar y luego difundir a quien se vaya a desplegar.(Inteligencia actual).
<p>Proponer al Ministro de Defensa la doctrina y reglamentación conjunta.</p>	<p>Elaboración y actualización de la Doctrina Militar Conjunta, que permita tener una visión común de las funciones del mando, a fin de que las diferentes fuerzas puedan operar en forma conjunta, tanto en territorio nacional como fuera de éste, formando parte de fuerzas multinacionales.</p>

Fuente: Elaboración Propia.

LIMITACIONES DE LA DID PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS TAREAS.

Con la puesta en marcha de la Ley N° 20.424, que dispone una nueva organización al Ministerio de Defensa Nacional, creando la Subsecretaría de Defensa y el Estado Mayor Conjunto respectivamente, las tareas y demandas hacia la Función Inteligencia en general y específicamente para la DID en particular, han aumentado exponencialmente producto de las distintas áreas y funciones que se debe cubrir.

Pese a esto, si observamos la estructura de la DID, es posible visualizar que se mantiene muy parecida a la que tenía cuando formaba parte del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Lo anterior hace que, pese a cumplir con las múltiples misiones que se le encomiendan presente algunas limitaciones, considerándose como más relevantes las siguientes:

- **Insuficiente participación de la DID en el Sistema de Inteligencia del Estado**

Esto ocurre porque la Ley de Inteligencia se contrapone a un principio básico de la función, que es **“tener una dirección centralizada”**, otorgándole a los servicios de Inteligencia militares y policiales una excesiva independencia, limitando la amplitud del trabajo y producción de Inteligencia en forma conjunta.

- **Falta implementar la planta de la Dirección**

Constituye una de los principales objetivos a alcanzar, que de lograrse traería consigo los siguientes beneficios:

- Contar en forma permanente con el personal profesional con las capacidades necesarias, especialmente en el área de análisis, homologándose las remuneraciones y sistemas de incentivos con el resto de los organismos pertenecientes al sector público, evitándose en parte el éxodo a otros organismos, ya sea por mejores condiciones laborales o económicas.

“...la Ley de Inteligencia se contrapone a un principio básico de la función, que es “tener una dirección centralizada”, otorgándole a los servicios de Inteligencia militares y policiales una excesiva independencia.”

- Permite proyectar la carrera funcionaria en el largo plazo, otorgando una relativa estabilidad laboral.
- Posibilita el diseñar una línea de carrera y especialización, acompañada de los respectivos planes de capacitación, vale decir permite la profesionalización de la función Inteligencia en áreas sensibles.
- **Insuficiencia de recursos económicos para el cumplimiento de los objetivos y tareas**

El aplicar el concepto de “presupuesto de continuidad” no permite contar con los recursos suficientes, considerando que en el área de Inteligencia surgen muchas veces tareas imprevistas, lo que trae consigo la dificultad de no poder participar en nuevas actividades, ya sea nacionales como internacionales que se presentan durante el período en que se está ejecutando el presupuesto, por no encontrarse programadas.

Lo anterior se produce fundamentalmente porque la Dirección no cuenta con recursos reservados que otorguen la flexibilidad necesaria, especialmente para la ejecución de

tareas que surgen producto de la contingencia y cambios en los escenarios previstos.

- **Excesiva rotación de personal en áreas de características sensibles**

Derivado de diferentes factores, se produce a nivel del Estado Mayor Conjunto una rotación permanente de personal, lo que en el área de la función Inteligencia atenta contra una de sus principales necesidades, cual es la permanencia, derivado de la especificidad y tiempo de preparación que se requiere para que el personal pueda desempeñarse en forma adecuada, en las diferentes actividades que debe realizar. Dentro de estos factores, es posible resaltar:

- Las políticas que aplica cada Institución para la permanencia de su personal en organismos extra institucionales, las que se presentan en cada caso con horizontes de tiempo diferentes. Esto trae consigo que el tiempo efectivo de rendimiento del personal se disminuya en la práctica a cifras cercanas al 50%, ya que el resto de su permanencia se emplea en su capacitación y adoctrinamiento en la función.

- Las políticas de egreso o retiro de cada Institución –especialmente del personal del cuadro permanente– tampoco son estándar, lo que produce que año a año se provoque un recambio importante e impredecible que atenta contra el normal funcionamiento de la Dirección. Esta limitación representa una característica que diferencia a la función Inteligencia de otras Funciones Primarias del Mando, lo que muchas veces no es considerado ni comprendido.

- **Excesiva dependencia de los organismos de Inteligencia institucionales**

Este factor se considera clave y tiene directa relación con el desarrollo y capacidad de trabajo de la Dirección. Su incidencia real se puede graficar en:

- El no contar con medios de búsqueda ni unidades ejecutivas orgánicas, hace que la Dirección en su diario quehacer dependa, para la

elaboración y ejecución de muchos de sus trabajos, de la entrega de antecedentes de las agencias institucionales, las que al no tener ninguna obligación de tipo legal ni jerárquica, en ocasiones no entregan con la prontitud necesaria la información requerida, dependiendo a veces de la disposición y voluntad de las personas que dirigen dichas agencias.

- El hecho de estar integrada por personal

procedente de las instituciones, ya sea en servicio activo o como personal a contrata (PAC) y que por ende dependen administrativamente de éstas, permite que puedan ser cambiadas o reemplazadas sin previo aviso, lo que atenta contra el principio de permanencia, impidiendo que se pueda avanzar en la consolidación de la DID con la celeridad requerida.

DESAFIOS DE LA DID PARA LA PRODUCCIÓN DE INTELIGENCIA, EN EL MARCO DE LA LEY N° 20.424

Para que efectivamente la Dirección de Inteligencia de Defensa pueda dar cumplimiento a las tareas impuestas derivadas de la Ley N° 20.424, el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Estado Mayor Conjunto y otros documentos reglamentarios, en el futuro mediano deberá enfrentar y dar solución, entre otros, a los siguientes desafíos:

- **Consolidar la estructura organizacional de la Dirección**

Si bien hoy día la Dirección cuenta con una estructura, ésta es insuficiente producto de tareas nuevas o de restricciones presupuestarias. Esto trae como consecuencia que su orgánica sufra permanentes modificaciones, lo que tiene una directa incidencia en su funcionamiento y cumplimiento de misiones impuestas. Para evitar estos permanentes cambios, se hace necesario, al menos, contar con lo siguiente:

- Una tabla de distribución que defina claramente la organización y cantidad de personal con que debe contar la Dirección acorde a las

áreas en que debe producir Inteligencia y que en síntesis son:

- Inteligencia para periodos de normalidad.
- Inteligencia para situaciones de crisis y conflicto bélico.
- Inteligencia para la participación en operaciones internacionales.
- Inteligencia para situaciones de emergencia y catástrofe.
- Un presupuesto estable en el tiempo, que le permita desarrollarse y, participar en actividades de cooperación y capacitación tanto a nivel nacional como internacional.

- **Consolidar y normar legal y reglamentariamente la organización y funcionamiento del Sistema de Inteligencia de Defensa**

Si bien el Sistema de Inteligencia de Defensa se encuentra reconocido en diferentes documentos, tales como la Doctrina Conjunta para el empleo de las Fuerzas Armadas, la Doctrina de Inteligencia Conjunta y el último de ellos, la Resolución Ministerial Exenta N° 3.163, del 14 de diciembre de 2014, en la que el Ministro de Defensa Nacional fija como objetivo general de Inteligencia para la Defensa Nacional: **“establecer y operar un Sistema de**

Inteligencia de Defensa” que, en forma conjunta, sincronizada y permanente, permita explotar las capacidades existentes para, entre otros:

- Mantener la vigilancia y proveer Alarma Estratégica ante escenarios de riesgo a la seguridad exterior del país, en el ámbito vecinal, regional y global, que pueden derivar en amenazas a la soberanía e integridad territorial, marítima y aérea del país, a los intereses nacionales y a la seguridad de los chilenos.
- Proporcionar inteligencia política, estratégica y operacional necesaria para la planificación, preparación y la conducción de fuerzas militares en operaciones de Defensa de la soberanía nacional, en operaciones internacionales y en el desarrollo de capacidades estratégicas.
- Participar del Sistema de Inteligencia del Estado, contribuyendo a los principios delineados por la Ley N° 19.974 de forma coordinada con los demás organismos que lo integran.

Pese a lo anterior y al no contarse con un documento de nivel ministerial que

protocolice su funcionamiento, (Resolución u Orden Ministerial) no es reconocido por todos los integrantes del Sistema de Inteligencia Nacional como un organismo legal.

Esta situación, en muchas ocasiones hace difícil el coordinar trabajos con los otros integrantes del sistema (direcciones de Inteligencia institucionales), dependiendo ello de la voluntad de las personas, lo que produce que su funcionamiento no sea todo lo eficiente que se requiere.

- **Desarrollar y consolidar una estructura técnica e informática que apoye y permita el normal funcionamiento de la estructura orgánica**

Si bien hoy día existen los medios técnicos que permiten intercambiar información entre las agencias de Inteligencia pertenecientes al sector Defensa, es posible determinar que el sistema presenta algunas deficiencias, tales como:

- No se cuenta con un sistema informático, que permita efectuar el intercambio de información en forma automática y en tiempo real, que posibilite a cada agencia integrante del Sistema acceder en forma

rápida y expedita a la información necesaria para la producción de Inteligencia, de acuerdo a sus respectivos ámbitos de competencia.

- Tampoco se cuenta con una base de datos, manejada a través de un sistema de redes seguro, que permita integrar, compartir e intercambiar la información tanto histórica como actual, que posee cada una de las agencias que componen el Sistema, acorde a la velocidad con que se desarrollan los acontecimientos y a los modelos de toma de decisiones que se emplean frente a situaciones de normalidad, crisis o conflicto.
- Se suma a lo anterior, la variedad de formatos de registro de información de los distintos sensores que poseen las diferentes agencias. Es así como se tienen registros electrónicos, videos, fotografías, informes de texto, dibujos, grabaciones de audio, entre otros, en los que es necesario una decodificación y transformación de la información a un formato útil y entendible de manera previa a hacer llegar la información a los usuarios,

lo que le agrega una nueva complejidad al proceso.

- **Consolidar la estructura del actual Centro de Búsqueda**

Si bien en la actualidad se cuenta con un Centro de Búsqueda, que trabaja en estrecha coordinación con los analistas, su estructura presenta serias limitaciones, dentro de las que podemos destacar:

- Cantidad insuficiente de personal, lo que no le permite, por una parte explotar la gran cantidad de fuentes abiertas de información disponibles y poder funcionar bajo un sistema 24/7, limitándose sólo a temas acotados.
- Falta de herramientas o programas de búsqueda que permitan una mejor explotación de las fuentes disponibles.
- Falta de una capacitación continua de su personal en nuevas técnicas y herramientas de búsqueda.
- Contar con un sistema de conexión permanente con organismos, centros de estudios, publicaciones de defensa, bibliotecas etc., tanto nacionales como internacionales.

REFLEXIONES FINALES

La propia conformación del Sistema de Inteligencia del Estado y las tareas impuestas en la Ley N° 19.974, constituyen el primer obstáculo para la adecuada producción de Inteligencia Estratégica, al no establecer claramente el alcance de la Agencia Nacional de Inteligencia como organismo coordinador del Sistema, lo que trae consigo el no tener un Plan Nacional de Inteligencia, que fije claramente a cada organismo componente las tareas específicas, en cuanto a la producción de Inteligencia Estratégica se refiere, de acuerdo a los diferentes niveles o ámbitos a los que esta función sirve.

El mismo hecho que esta Ley haga una diferenciación entre lo que corresponde a la protección de la soberanía nacional y la preservación del orden constitucional, separando las responsabilidades entre la Agencia Nacional de Inteligencia y los Servicios de Inteligencia militares y policiales, impide tener una visión holística de las amenazas que enfrenta el

Estado, obteniéndose, en lo que se refiere a la producción de Inteligencia Estratégica, solo una visión parcial y sectorizada entre lo interno y externo.

La multidimensionalidad de los escenarios que hoy se presentan, sumado a los rápidos cambios que ellos experimentan, en la práctica obligan a que la producción de Inteligencia Estratégica debe ser lo más cercana al tiempo real, como única forma de anticiparse o manejar situaciones de crisis.

“La multidimensionalidad de los escenarios que hoy se presentan, sumado a los rápidos cambios que ellos experimentan, en la práctica obligan a que la producción de Inteligencia Estratégica debe ser lo más cercana al tiempo real.”

Esto solamente es posible si las diferentes agencias de Inteligencia del sector Defensa

funcionan como sistema, con objetivos y metas comunes y con áreas específicas de acción; de lo contrario se multiplican o se pierden esfuerzos, lo que da como resultado un ineficiente empleo del recurso humano y económico, disminuyendo la calidad del producto que se elabora y difunde.

Lo anterior va estrechamente unido al concepto de oportunidad, como única forma de adelantarse a la generación de situaciones críticas, actuando

proactivamente, otorgando una ventaja a los tomadores de decisiones, quienes podrán tomar las medidas necesarias para evitar que estas tensiones se manifiesten y no situarse en un plano reactivo de solo buscar minimizar sus efectos. Lograr esta meta solo es posible a través de la cooperación y coordinación de las diferentes agencias de Inteligencia de Defensa, situación que hoy día, si bien ha mejorado, se estima como insuficiente. La globalización, interconexión y aparición de las amenazas transversales,

han hecho evolucionar el concepto de seguridad hacia

una mirada multidimensional, donde cada organismo del Estado juega un rol fundamental, siendo la suma de estos esfuerzos la forma en que se pueden prevenir o neutralizar. Se suma a esto la necesidad de interactuar con agencias de Inteligencia de otros Estados, dado que este tipo de amenazas no tiene fronteras, se presentan difusas y pueden actuar desde cualquier parte del mundo.

La gran cantidad y diversidad de fuentes de información disponibles, al parecer ha hecho cambiar otro de los supuestos de la Inteligencia, que señala que la etapa

del “Proceso” es la más importante dentro del Ciclo Informativo. Pareciera que hoy la etapa de la “Búsqueda” de la información aparece como la más relevante del Ciclo, ya que es en ésta en donde se seleccionan las fuentes y medios más idóneos para obtener la información necesaria, que permitirá el producir la Inteligencia adecuada. De no ser muy acuciosos en esta selección, el producto que se obtenga no será el apropiado y podrá inducir a un proceso erróneo de toma de decisiones.

Todo lo descrito nos debería llevar a pensar que junto con mantener tradicionales paradigmas de la función Inteligencia, tales como “la necesidad del saber y el compartimentaje”, agregar nuevos conceptos como “la necesidad de cooperar, compartir y coordinar”.

Finalmente, es un hecho que el concepto de la Inteligencia Conjunta llegó para quedarse y potenciarse en el tiempo, siendo necesario que la función, en lo que a la DID se refiere, repiense su estructura para hacerla más funcional y eficiente, acorde a los nuevos desafíos que se presentan.

“...es un hecho que el concepto de la Inteligencia Conjunta llegó para quedarse y potenciarse en el tiempo.”

BIBLIOGRAFÍA

CORREA, Jorge. “La modernización del Ministerio de Defensa Nacional”. Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales, año 2010.

DNL – 201, “Reglamento General del Estado Mayor de la Defensa Nacional”, año 1994.

DNI – 504, “Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Estado Mayor de la Defensa Nacional”, año 2002.

Ley N° 19.974, “Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia”.

Ley N° 20.424, “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”.

Orden Ministerial N° 130, “Dispone la organización y funcionamiento del Estado Mayor Conjunto”.



CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
ANEPE.CL