

CONSIDERACIONES GENERALES PARA LA PROPUESTA DE UN **SISTEMA DE INTELIGENCIA** EN CHILE



CONSIDERACIONES GENERALES PARA LA PROPUESTA DE UN SISTEMA DE INTELIGENCIA EN CHILE

JOHN GRIFFITHS

ENERO 2026

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
DEFINICIONES BÁSICAS	16
Sistema de inteligencia.....	17
Servicios o agencias de inteligencia	19
Cómo se transforma la información en inteligencia:	
Cielo de inteligencia.....	22
Dirección del esfuerzo de búsqueda.....	22
Búsqueda de la información.....	24
Procesamiento y análisis	24
Uso y difusión	24
Consumo y retroalimentación.....	25
Definición de fuentes y medios de inteligencia	25
Tipos de inteligencia.....	26
CRITERIOS BÁSICOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN	28
CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA DE INTELIGENCIA: UNA PROPUESTA DE ARQUITECTURA	36
Introducción.....	37
Conformación del sistema.....	38
Propuesta en el caso de Chile	39
CONSIDERACIONES FINALES	52
BIBLIOGRAFÍA.....	58
AUTOR	61

AthenaLab, en su constante labor de formulación de políticas públicas, ha estado elaborando una propuesta sobre cómo abordar la creación de un sistema de inteligencia nacional. Este se inscribe en el marco de un sistema de seguridad nacional permanente, cuyo objetivo es actuar como el organismo rector en la protección del interés nacional, así como en la identificación de riesgos y amenazas a la soberanía nacional, aprovechando también las oportunidades que se presenten en el ámbito internacional.

La iniciativa se origina a partir del análisis de la estructura actual de inteligencia. En este momento, se encuentra en discusión en el Poder Legislativo y es probable que, al concluir esta propuesta, la legislación que actualmente está en trámite legislativo haya sido aprobada en dicha instancia.

En consecuencia, este trabajo primero presentará una breve introducción, seguida de un análisis de las definiciones fundamentales. Asimismo, se especificarán los criterios esenciales para dicha conformación, detallando las opciones de arquitecturas que pueden ser implementadas. Se identificará, además, un “sistema de inteligencia” y sus principales organismos, con el objetivo de establecer un “sistema de seguridad nacional” más eficaz.

I.

INTRODUCCIÓN

Para materializar una propuesta referida a un sistema de inteligencia en Chile, se hace necesario expresar – en primer término – el estado del arte de esta delicada función en nuestro país, desde una perspectiva jurídica y funcional.

La ley que actualmente rige el sistema de inteligencia nacional es la Ley 19.974, que creó la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) y que fue promulgada el 27 de septiembre de 2004 y publicada el 2 de octubre del mismo año¹. En ella se define el sistema de inteligencia como:

“El conjunto de organismos de inteligencia, independientes entre sí, funcionalmente coordinados, que dirigen y ejecutan actividades específicas de inteligencia y contrainteligencia, para asesorar al Presidente de la República y a los diversos niveles superiores de conducción del Estado, con el objetivo de proteger la soberanía nacional y preservar el orden constitucional, y que, además, formulan apreciaciones de inteligencia útiles para la consecución de los objetivos nacionales”.

La presente ley, que ya lleva 15 años, vino a normar y legitimar una función vital para los intereses del Estado y su proceso de toma de decisiones político y estratégico. Para los efectos del presente trabajo, distinguiremos el nivel político, entendido como la suma de organismos e instituciones del Estado y del gobierno que articulan la totalidad de los instrumentos de poder, de los niveles diplomático, de informaciones, militar y económico. Por otra parte, el nivel estratégico está asociado a la defensa nacional, que es parte del ámbito militar en el nivel político. En su definición de sistema de inteligencia, la norma estableció que el objetivo de dicha estructura es “proteger la soberanía nacional y preservar

¹ Ley de Inteligencia N.º 19.974. 2004. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=230999>

el orden constitucional”, diferenciando una suerte de separación entre lo externo e interno.

En la práctica, se configuran dos ámbitos: uno referido a las FF.AA., en tanto inteligencia externa, y otro a la esfera de las fuerzas de orden y seguridad, en lo interno. Es decir, junto con la creación de la ANI, se delimitaron las esferas de los servicios de inteligencia militar y los de inteligencia policial. Adicionalmente, no se dotó a la ANI de plenas capacidades operativas propias. Con ello, el sistema se configuró, básicamente, con una organización del nivel nacional sin mayores capacidades operacionales, así como sin otros tipos de inteligencia que los riesgos y amenazas demandaban, dejando a las organizaciones de inteligencia propias de las FF.AA. y policiales, que son sectoriales y con misiones específicas, como el principal músculo del sistema. En consecuencia, la ANI, como organismo de coordinación del más alto nivel, quedó en condiciones de producir inteligencia con sus reducidos medios y recibir lo que se produce en inteligencia, en lo interno y externo, según lo que las organizaciones pertinentes procesen y estimen necesario difundir. Finalmente, no se visualiza un organismo nacional robusto que aborde centralizadamente la labor de contrainteligencia nacional.

Un primer comentario sobre lo anterior. De acuerdo con las principales estructuras nacionales de inteligencia extranjeras, como el modelo español, británico, estadounidense y otros², se evidencian al menos dos niveles de la función nítidamente: un nivel político nacional y un nivel estratégico de la defensa nacional,

2 Juan Pablo Jarufe Bader. *Sistemas de Inteligencia en la Experiencia Comparada*. Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26864/1/Sistemas_de_inteligencia_en_la_experiencia_comparada.pdf. Ver, además, Fairlie Chappuis. *Intelligence Services: Roles and Responsibilities in Good Security Sector Governance*. Geneva Centre for Security Sector Governance. Geneva. Switzerland. 2017. Disponible en: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_12_IntelligenceServices_EN_Jul2022.pdf; John Griffiths. *Propuesta para un Nuevo Sistema de Inteligencia Nacional*. AthenaLab. Documento de Trabajo N.º 3. Agosto de 2019.

siendo este último parte del primero³. En nuestro caso, el primer nivel está representado por la ANI y la colaboración de medios de inteligencia policiales, mientras que el segundo nivel lo constituyen los propios servicios de inteligencia de las FF.AA., que proveen y son responsables de la dimensión estratégica. Es deseable que estos últimos colaboren con el primero; sin embargo, no es apropiado construir la estructura de inteligencia de un país única o principalmente en servicios que están orientados a crear inteligencia sectorial y especializada para sus propios propósitos: defensa, o bien orden y seguridad.

Desde luego, la inteligencia nacional es mucho más que la inteligencia militar y policial. Más aún cuando estos dos tipos de inteligencia actúan de manera independiente, sin una dirección centralizada y coordinada de los mismos, respetando sus particulares ámbitos de acción legales y constitucionales, con fines que se complementan, pero ciertamente de naturaleza muy diferente. Adicionalmente, es en el nivel político, con su agencia respectiva, donde se fusiona y analiza toda la información e inteligencia recibida desde todos los ámbitos del Estado. Se asume una coordinación centralizada de dichas informaciones y actividades, sin que sea un acto voluntario o de lo que cada agencia considera importante. Es en este nivel en el que diversos países han creado centros de fusión de inteligencia⁴, con el fin de enfrentar los actuales desafíos tradicionales y no tradicionales, para así defender la soberanía, intereses nacionales y preservar el orden institucional. Esto asume otorgar la responsabilidad a una autoridad a cargo de esta función a nivel nacional, así como la obligación de los orga-

3 En algunos modelos se denomina inteligencia estratégica a la del nivel nacional. En esta propuesta se usará la noción inteligencia nacional para referirse a la del más alto nivel y política en su naturaleza, dejando la denominación estratégica para los organismos de inteligencia de las FF.AA. Ver: Dou Henri, Alain Juillet y Philippe Clerc. *Strategic Intelligence for the Future*. John Wiley & Sons Inc. New Jersey. USA. 2019. Don McDowell. *Strategic Intelligence: A Handbook for Practitioners, Managers and Users*. The Scarecrow Press, INC. Plymouth. UK. 2009.

4 Gudrun Persson. *Fusion Centres: Lesson Learned. A study of Coordination Functions for Intelligence and Security Services*. National Defense College. Swedish. 2013. Esta publicación aborda los centros de fusión de inteligencia a nivel nacional solamente. Podrán existir centros de fusión en distintos niveles cuando la situación lo requiera.

nismos de inteligencia de tener un proceso fluido y permanente de entrega de información relevante para la seguridad. Las actuales amenazas a la seguridad no distinguen esferas entre lo interno versus lo externo. Estos peligros se encuentran en ambos ámbitos, requiriendo del Estado un nuevo enfoque y mayor coordinación de su sistema de inteligencia, en el que un adecuado organismo de constrainteligencia a nivel nacional es parte consustancial del respectivo sistema.

Una segunda observación es que la organización del más alto nivel de inteligencia, junto con servir principalmente al proceso de toma de decisiones del nivel presidencial, adicionalmente sirve a un organismo de funcionamiento permanente: el Consejo de Seguridad Nacional (CSN), como los casos de EE.UU., Reino Unido, Japón, Alemania y otros⁵. Es en el marco de este CSN, en que la estructura de seguridad interna y externa se fusionan, siendo el principal órgano asesor de seguridad del presidente de la República o primer ministro, en los casos mencionados. De igual manera, el asesor de seguridad nacional, encargado del funcionamiento y coordinación de este consejo, se convierte en un asesor del presidente de la República a todo evento y en forma permanente. Es este precisamente el organismo encargado de elaborar la respectiva Estrategia de Seguridad Nacional del Estado, supervisando y orientando además a la principal organización de inteligencia en la elaboración de la pertinente política y adicionalmente de la Estrategia de Inteligencia Nacional.

5 En estos países existe la estructura de Seguridad Nacional, cuya información más sensible proviene del respectivo sistema de inteligencia. Adicionalmente, ver: J. Ransom Clark. *Intelligence and National Security*. Praeger Security International. Connecticut, USA. 2007; Roger Z. George. *Intelligence in The National Security Enterprise*. Georgetown University Press. Washington D.C., USA. 2020; Loch K. Johnson. *National Security Intelligence*. Oxford University Press. New York, USA. 2010; Johnson Lock K. *Strategic Intelligence*. Praeger Security International. USA. 2007; Stephen Coulthart, Michael Landon-Murray y Damien Van Puyvelde. Georgetown University Press. Washington DC. 2019; Carvin Stephanie, Thomas Juneau y Craig Forcese. *Top Secret Canada: Understanding the Canadian Intelligence and National Security Community*. Toronto Place, Canadá 2020; Fingar Thomas. *Reducing Uncertainty: Intelligence Analysis and National Security*. Stanford University Press. California, USA. 2011; Quiggin Thomas. *Seeing the Invisible. National Security Intelligence in an Uncertain Age*. Raja ratnam School of International Studies. Singapore. 2007.

Las estrategias no operan en un vacío, sino que dentro de una arquitectura que se dedica a la planificación y gestión de dicha estrategia, así como de su dirección y cumplimiento de objetivos. Es el caso de democracias representativas modernas, como los EE.UU., España, Reino Unido y otros países⁶. De esta forma, siempre debe ser primero el contar con una arquitectura, o un sistema en funcionamiento, para luego –en dicho contexto– desarrollar la estrategia, que es un medio y no un fin en sí misma. Un ejemplo de lo anterior es la fallida Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional (ESYDN)⁷ presentada en Chile años atrás. En parte, su fracaso se debió a que no contaba con una arquitectura en la que debía operar, carecía de una dirección superior centralizada que articulara el accionar de todos los instrumentos de poder del Estado y, finalmente, no es la Defensa Nacional –ministerio sectorial– la encargada de esa actividad, en esencia de responsabilidad nacional. Aún más, la estrategia de defensa de un país es subsidiaria a la estrategia de seguridad nacional, ya que son dos niveles diferentes, aunque complementarios, pero que operan en una arquitectura que, hasta la fecha, en el país no se ha dado.

Con todo, se estima que la promulgación de la Ley de Inteligencia (2004)⁸ fue un paso en la dirección correcta, pero frente a las actuales amenazas requiere en forma urgente de modificaciones, para robustecer la función con los mismos objetivos precisados en la ley de “proteger la soberanía nacional y preservar el orden constitucional”. Por ello, en este momento la pregunta relevante sería si las amenazas transnacionales actuales están menoscabando el orden constitucional al tiempo que afectan la soberanía nacional. De ser positiva la respuesta, obliga a una mejor coope-

⁶ John Griffiths y Marcelo Masalleras. *La Seguridad del Estado de Chile*. Documento de Trabajo N.º 18 de AthenaLab. Agosto 2022. Disponible en: <https://www.athenalab.org/publicaciones/2022/09/05/documento-de-trabajo-no18-la-seguridad-del-estado-de-chile/>

⁷ Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile (ENSYD) 2012. Disponible en: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. www.bcn.cl

⁸ Ibid. Ley de Inteligencia N.º 19.974. 2004.

ración y complementación de capacidades, a la luz de modernas normas jurídicas y constitucionales.

II.

DEFINICIONES BÁSICAS

SISTEMA DE INTELIGENCIA

Un sistema⁹ es un conjunto de elementos relacionados entre sí y que conforman un todo. En consecuencia, un sistema de inteligencia es aquel conjunto que cuenta con componentes de entrada (informaciones, data), un proceso (análisis) y unidades de salida (inteligencia o información útil, organizada en diversos productos). En otras palabras, un sistema de inteligencia es una red que incluye organizaciones y vínculos entre ellas, cuyo objetivo es generar conocimiento útil para el procedimiento de toma de decisiones. Como el valor producido es información de calidad, quien la posee adquiere poder, y ello culturalmente puede volverse un obstáculo entre los diversos componentes del sistema si no se comparte dicha información, o si bien es aprovechada con fines distintos.

Un sistema de inteligencia normalmente cuenta con diferentes servicios especializados, siendo estos, a su vez, expresión de diversos tipos o servicios de la función. El sistema de inteligencia compuesto por la totalidad de los organismos del sistema de inteligencia nacional deben ser parte consustancial de una arquitectura o gobernanza de seguridad nacional, a la cual sirven con la finalidad de mejorar su respectivo proceso de toma de decisiones. Este nivel da lugar a la “inteligencia nacional”, que es política en esencia y configura el nivel más alto de la pirámide. En este confluyen las principales organizaciones, pertenecientes a los diversos instrumentos de poder de un Estado. Normalmente, hay una estructura y un responsable de coordinar esta función en el más alto nivel a escala nacional, el cual establece los requerimientos del nivel político más elevado con el fin de guiar los esfuerzos de búsqueda.

⁹ Griffiths, *Propuesta para un Nuevo Sistema de Inteligencia Nacional*.

Un segundo nivel de inteligencia está dado por la “inteligencia sectorial”; es decir, las organizaciones y actividades internas y externas de la inteligencia. Si el ámbito es seguridad interna, normalmente las organizaciones de inteligencia estarán formadas por las policías o fuerzas de orden y seguridad; si el ámbito es externo y de amenaza tradicional militar, en general serán las organizaciones de las fuerzas armadas (FF.AA.) las encargadas de dicha actividad. Ahora bien, si la amenaza es externa y fuera del ámbito militar, regularmente serán las organizaciones del servicio exterior las encargadas de dicho tema, así como la inteligencia externa.

Un sistema de inteligencia está compuesto por varios servicios o tipos de inteligencia, así como exige la coordinación de los diversos medios de búsqueda, que dan origen a los diversos tipos de inteligencia (por ejemplo, inteligencia humana, de señales, de registro de emisión, de fuentes abiertas, de imágenes, de medios sociales y otras), con la finalidad de procesar dicha información a través del manejo de datos y análisis, y así producir conocimiento útil. De esta forma, todo sistema de inteligencia debe identificar sus potenciales clientes y los productos que elaborará para satisfacer las necesidades de sus respectivos requirentes, en el contexto de las medidas de control jurídicas, legislativas y de rendición de cuentas, de acuerdo con los medios puestos a su disposición.

Se debe tener siempre presente que la principal obligación de un sistema de inteligencia nacional es aportar información procesada con el mayor grado de veracidad al nivel político. De esta forma, jamás debiera inmiscuirse en las decisiones políticas de quien, en forma transitoria, ejerce el nivel de conducción política, así como de cualquier autoridad de gobierno subordinada. La obligación de quien representa al sistema de inteligencia es proporcionar la evidencia de lo que sabe, así como de lo que no se conoce, constituyendo su aporte una pieza fundamental en la asesoría, para el proceso de toma de decisiones político¹⁰.

10 Ver: Robert Hutchings y Gregory F. Treverton. *Truth to Power*. Oxford University Press. New York. 2019.

En consecuencia, un sistema de inteligencia, sea este denominado nacional o del Estado, es aquel conformado por el conjunto de órganos de inteligencia que deben ser integrados y coordinados. Las funciones específicas de los distintos órganos de inteligencia son independientes entre sí, dada la naturaleza de sus funciones y capacidades específicas. Estos órganos ejecutan sus actividades fundamentalmente para proveer información procesada que permita mantener y posibilitar la protección de la soberanía nacional; preservar el orden constitucional; visualizar riesgos, amenazas y oportunidades al Estado, así como mantener permanentemente informado a las más altas autoridades nacionales del panorama actualizado de inteligencia. Respecto de esto, resulta importante reiterar la estrecha colaboración que debe existir entre el Consejo de Seguridad Nacional y el Sistema de inteligencia Nacional en sus respectivas funciones, para finalmente orientar los esfuerzos hacia el logro de los objetivos nacionales y la defensa del interés nacional.

SERVICIOS O AGENCIAS DE INTELIGENCIA

Los servicios de inteligencia son agencias estatales especializadas que se dedican a producir información de inteligencia relevante para la seguridad del Estado y su población. Los países suelen contar con uno o más servicios designados, especializados en labores de inteligencia geográfica, temática o técnica. Los servicios de inteligencia pueden centrarse exclusivamente en un ámbito –por ejemplo, inteligencia nacional, exterior, militar, criminal o financiera–, o bien un solo servicio puede tener la misión de trabajar en múltiples ámbitos; por ejemplo, supervisar la situación nacional e internacional.

Los Estados pueden aunar las funciones de inteligencia de diferentes servicios gubernamentales para formar unidades de inteligencia conjuntas especializadas que cubran áreas temáticas específicas, como la lucha contra el terrorismo o los delitos finan-

cieros. La suma de estos servicios de inteligencia civiles, militares y policiales, junto con todas las unidades integradas en otras instituciones de seguridad, conforma la comunidad de inteligencia.

Contar con múltiples servicios de inteligencia puede permitir una mayor especialización dentro de cada agencia y proporcionar una variedad de análisis de amenazas. Sin embargo, esto también puede exacerbar los problemas de coordinación o la competencia interinstitucional, tema a ser considerado y minimizado, como lo demuestra –en el caso estadounidense– lo ocurrido en los ataques terroristas del año 2001¹¹.

Operar con un solo servicio de inteligencia podría ser más fácil de manejar y reducir los problemas de coordinación, pero también conlleva el riesgo de centralizar demasiado poder en una sola institución, así como principalmente disminuir los ámbitos o tipos de inteligencia a cubrir, junto con incrementar el riesgo de sesgo en sus resultados. En síntesis, siempre se debe establecer un sano equilibrio entre la adecuada amplitud del tipo de inteligencia y su profundidad. Ambos factores, amplitud y profundidad, son los términos por conjugar en toda idea de solución o proposición de un sistema de inteligencia.

Sea cual sea el modelo que elija un Estado, siempre es necesario un sistema de supervisión democrática bien adaptado y empoderado, para garantizar que los servicios de inteligencia actúen con respeto a su mandato, la ley y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La tarea principal de todos los servicios de inteligencia es proporcionarles a los gobiernos información fidedigna sobre posibles riesgos, amenazas y también oportunidades al Estado y a su pobla-

11 Investigación Conjunta de las Actividades de la Comunidad de Inteligencia, antes y después del ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001. Reporte del Comité de Inteligencia del Senado y de la Cámara de Representantes. Diciembre, 2002. Disponible en: <https://www.intelligence.senate.gov/wp-content/uploads/2024/08/sites-default-files-documents-crpt-107srpt351-5.pdf>. Ver adicionalmente: Robert Jervis. *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and the Irak War*. Cornell University Press. 2011.

ción. Estos servicios comprenden cuestiones complejas y llaman la atención sobre problemas emergentes o por surgir. Sus análisis son fundamentales para el nivel político, ya que los ayudan a:

- Analizar y definir los intereses nacionales.
- Identificar amenazas. Evaluar riesgos y reconocer oportunidades.
- Desarrollar las estrategias de seguridad nacional en conformidad a los riesgos, amenazas y oportunidades.
- Desarrollar estrategias sectoriales deducidas de la propia de seguridad nacional, alineadas con principales objetivos.
- Desarrollar estrategias de defensa y políticas militares coherentes con una visión nacional de seguridad.
- Implementar y corregir la doctrina y las estrategias de las fuerzas armadas y otras instituciones de seguridad.
- Prepararse y responder ante las crisis nacionales.
- Preparar y prevenir las amenazas al Estado y a su población.
- Aprovechar las oportunidades que son de interés nacional.
- Monitorear permanentemente la situación de seguridad nacional.

Por otra parte, en todo sistema de inteligencia deberá existir siempre un servicio de constraintelencia nacional destinado a prevenir el espionaje, la subversión o el sabotaje por parte de servicios de inteligencia extranjeros o grupos políticos controlados desde el exterior, protegiendo los medios, fuentes y métodos de inteligencia, tanto nacionales como en el extranjero. Las medidas defensivas de constraintelencia se basan en investigaciones, verificación y vigilancia; las medidas ofensivas de constraintelencia incluyen operaciones para influir en otras organizaciones. De igual manera, toda organización de inteligencia debe poseer en forma autónoma su propio sistema de constraintelencia para proteger a la organización, las personas, instalaciones, documentación, o cualquier otro factor de interés que pueda ser afectado.

Como se mencionó anteriormente, existirán servicios o agencias de inteligencia que son parte del nivel nacional de inteligencia; es decir, poseen al Estado como referente de su principal trabajo, así como servicios de inteligencia sectoriales, que son los que pertenecen a las FF.AA. (La Dirección de Inteligencia de Defensa, Ejército, Armada y Fuerza Aérea), o bien a las fuerzas de orden y seguridad pública (Carabineros y Policía de Investigaciones), así como otros que, justificadamente y por especificidad de materias, puedan existir en el ámbito de otros ministerios, como el de Relaciones Exteriores, Economía, Energía, etc.

CÓMO SE TRANSFORMA LA INFORMACIÓN EN INTELIGENCIA: CICLO DE INTELIGENCIA

La inteligencia es obtenida a través de un proceso denominado ciclo de inteligencia, el cual posee las siguientes fases, de acuerdo con el cuadro que se adjunta¹²:

DIRECCIÓN DEL ESFUERZO DE BÚSQUEDA

Es establecer las prioridades de información, definir el centro de gravedad de la búsqueda. A nivel nacional, esto debe ser orientado por el nivel político; a nivel sectorial (organismos de inteligencia), por los jefes de servicios. La evaluación de amenazas, al mismo tiempo, definirá el destino de los recursos para materializar de mejor forma los esfuerzos de búsqueda.

12 Para una mayor comprensión de los desafíos de producir inteligencia a través del respectivo ciclo, ver: Agrell Wilhelm y Gregory F. Treverton. *National Intelligence and Science*. Oxford University Press. New York, USA. 2015; Benny Daniel J. *US National Security and the Intelligence Services*. Boca Raton, Florida. USA. 2023; Richard K. Betts. *Enemies of Intelligence: Knowledge in Power in American National Security*. Columbia University Press. 2009; Robert M. Clark. *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*. SAGE Publications. London, UK. 2017. Thomas Juneau y Stephanie Carvin. *Intelligence Analysis and Policy Making: The Canadian Experience*. Stanford University Press. California, USA. 2022.

FIGURA N.1
CICLO DE INTELIGENCIA



BÚSQUEDA DE LA INFORMACIÓN

Es la ejecución de la búsqueda – por parte de medios de inteligencia – de fuentes abiertas o cerradas, para recolectar la información sobre personas, lugares, eventos y actividades. En este aspecto, se deben utilizar todos los tipos de inteligencia disponibles.

PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS

El procesamiento examina la información recopilada, verifica su origen y propósito, y añade contexto como preparación para el análisis. Evaluará, igualmente, la fuente y el medio desde donde se obtuvo la información.

Por otra parte, el análisis convierte la información en productos de inteligencia que proporcionan información oportuna, precisa, objetiva y práctica a los responsables de la toma de decisiones. No toda información es inteligencia. El análisis debe abarcar hechos, fuentes, supuestos clave, escenarios alternativos y factores potencialmente influyentes, pero desconocidos. Es la parte del proceso que requiere de la mayor capacitación y experiencia¹³. La información y los datos solo se convierten en inteligencia una vez procesados y analizados. De allí que los analistas en todo sistema de inteligencia sean una de las partes más sensibles y valiosas en la obtención de inteligencia, por sus habilidades y experiencia.

USO Y DIFUSIÓN

Comparte productos de inteligencia con los responsables de la toma de decisiones, incluyendo informes de alerta y situación, evaluaciones, estimaciones y, si es del caso, sesiones informativas presenciales.

Decidir quién tiene acceso a qué tipo de producto de inteligencia es un punto crucial en el ciclo de inteligencia y para la supervisión democrática de la misma.

13 Respecto de la relevancia de la actividad de análisis, ver: Richard J. Heuer. *Psychology of Intelligence Analysis*. Pherson Associates. 2007.

CONSUMO Y RETROALIMENTACIÓN

Es cuando los responsables políticos utilizan productos de inteligencia para tomar decisiones. La retroalimentación a la comunidad o sistema de inteligencia incluye orientación sobre las necesidades futuras de inteligencia, lo que alimenta la planificación y la dirección, iniciando el ciclo nuevamente, con otra iteración.

Los tipos, fuentes, medios y organizaciones de inteligencia en el cometido de sus funciones muchas veces obtienen información que no es de utilidad en su ámbito propio, pero sí es interesante o valiosa para otro organismo. Dicha información, procesada o no, es lo que se denomina información o inteligencia residual, debiendo ser remitida oportunamente al o los organismos respectivos.

DEFINICIÓN DE FUENTES Y MEDIOS DE INTELIGENCIA

- a. Por **fuentes de inteligencia** se entienden los orígenes de la información que se recopila y analiza para producir inteligencia. Dichas fuentes pueden ser abiertas; es decir, públicamente disponibles, o bien clasificadas, cuando ellas se encuentran protegidas en la modalidad de confidenciales, reservadas, o secretas. De esta forma, las fuentes cubren un amplio espectro mucho más allá que los medios y organizaciones de inteligencia.
- b. Los **medios de inteligencia** son los métodos y herramientas utilizados para recopilar y analizar la información. Estos podrán ser –entre otros– obtenidos por los tipos de información: de señales, de imágenes, humanos, fuentes abiertas, etc. Los medios son parte del sistema de inteligencia.

Normalmente, tanto las fuentes de inteligencia como los medios –en un sistema de inteligencia– son protegidos legalmente de la difusión pública, por afectar la seguridad del propio sistema.

TIPOS DE INTELIGENCIA

La inteligencia es información útil recopilada y procesada de diversas fuentes, públicas o cerradas, de las cuales solo una parte minoritaria no está disponible públicamente. Esta información incluye, al menos, los siguientes:

- **Inteligencia de fuentes abiertas (OSINT)**: el uso de información de fuentes abiertas para fines de inteligencia. En este ámbito, hoy es posible usar toda la inteligencia que se refiere a los diversos y profusos medios de comunicación social (SMINT) existentes. De igual manera, podemos abordar la búsqueda de información en la deep web y dark web desde este tipo de inteligencia, contando con los respectivos motores de búsqueda no convencionales, pero accesibles.
- **Inteligencia humana (HUMINT)**: recopilada por y de personas como agentes, informantes internos y otros informantes. Este tipo de inteligencia es uno de los pocos medios que permite conocer y confirmar intenciones, por parte de la(s) amenaza(s) o riesgo(s).
- **Inteligencia de señales (SIGINT)**: interceptada de sistemas de comunicación y emisiones electrónicas, entre otras fuentes.
- **Inteligencia de imágenes (GEOINT)**: incluye todas las capacidades satelitales. Parte de esta clasificación es la inteligencia de imágenes (IMINT), que se refiere a las tecnologías de captura de imágenes terrestres, aéreas y satelitales, tomadas desde cualquier plataforma.
- **Inteligencia de medición y firmas (MASINT)**: datos técnicos y científicos obtenidos mediante monitoreo nuclear, óptico, de radiofrecuencia, acústico, sísmico u otros. Los medios de inteligencia electrónica (ELINT) normalmente suelen estar bajo el ámbito de MASINT.

Muchas veces, en la literatura de inteligencia, la recopilación de inteligencia técnica se refiere a GEOINT, SIGINT y MASINT,

pero en realidad en todos los tipos de inteligencia se requiere un importante grado de componentes técnicos. El permanente avance de la tecnología le otorga a la inteligencia oportunidades, pero también desafíos, ya que la disponibilidad del uso tecnológico es cada día mayor y más masivo.

Cuando se conforma un sistema de inteligencia nacional, se espera que al menos su estructuración considere contar con los tipos de inteligencia anteriormente definidos a nivel de la inteligencia nacional, ya sea por agencias específicas o anidando la función en algunas existentes, con la intención de poder fortalecerla e independizarla más tarde, si es del caso.

III.

CRITERIOS BÁSICOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

Para diseñar y construir un sistema de inteligencia nacional al servicio de un Estado, es esencial considerar una serie de criterios básicos para su establecimiento, con la finalidad de equilibrar las necesidades propias de información y de seguridad nacional con la debida protección de los derechos y libertades democráticas de toda sociedad moderna.

Dentro de otros criterios existentes, se estiman que, para Chile, al menos se debe tener en cuenta lo siguiente:

1. MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

- a. **Legalidad:** Toda actividad de inteligencia debe regirse por un marco legal sólido que defina claramente sus funciones, límites y los mecanismos de control. Esta base jurídica debe respetar los derechos y garantías constitucionales. Uno de los elementos centrales de todo sistema es la protección de las fuentes y medios del sistema de inteligencia.
- b. **Finalidad:** Los objetivos del sistema de inteligencia deben estar enfocados en preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, defendiendo esencialmente los intereses nacionales frente a amenazas externas e internas, como el terrorismo, el crimen organizado y el espionaje extranjero. El sistema de inteligencia sirve al nivel político en esencia, siendo este último quien siempre debe determinar el esfuerzo de búsqueda.
- c. **Alcance:** Siempre es adecuado definir el ámbito de los tipos de inteligencia que cubrirá, teniendo en cuenta que una organización solo con gran amplitud siempre sacrificará la profundidad del análisis y obtención de inteligencia. En consecuencia, de-

terminar los alcances a cubrir representa una decisión clave de cualquier sistema de inteligencia, además de su marco legal y constitucional.

2. ESTRUCTURA, GOBERNANZA Y FINALIDAD

- a. **Centralización versus descentralización:** En coherencia con el marco legal, se debe determinar si se creará una agencia centralizada que dirija toda la actividad de inteligencia, o si se establecerá un sistema más descentralizado, donde múltiples organismos cooperan e intercambian información, dando forma a un sistema de inteligencia, que en este caso requiera de integración y coordinación permanente. Adicionalmente y dada la particular realidad de un Estado, se podría adoptar un camino intermedio entre la centralización y descentralización – si ello es lo más conveniente – en función de los recursos y medios disponibles. En este ámbito, mientras más descentralizado es el sistema, se puede contar con un mayor espectro o alcance, así como una mayor profundidad de la búsqueda; desde luego, la integración y coordinación del sistema es un desafío permanente, independiente del modelo a adoptar.
- b. **Coordinación:** Un sistema de inteligencia eficaz requiere una instancia de coordinación entre sus distintos niveles – político, estratégico, policiales u otros –. Esto, para evitar la duplicación de esfuerzos y la interferencia de funciones, así como para mejorar la búsqueda y profundidad de la obtención.
- c. **Dependencia:** La ubicación del “sistema de inteligencia” en la estructura del Estado es un tema de debate. En algunos de los sistemas examinados, estos consideran la dependencia del sistema y su subordinación al nivel político, normalmente a través de un coordinador del sistema de inteligencia¹⁴. Dicho

¹⁴ Como es el caso del sistema de inteligencia en EE.UU., responsable de las 18 agencias de inteligencia existentes, a partir de las modificaciones que siguieron al sistema después de los atentados el año 2001, se adoptó el año 2004 la figura de un coordina-

coordinador es quien representa los intereses del presidente o primer ministro, manteniendo permanentemente el enlace con la comunidad o sistema de inteligencia, para que esta satisfaga los requerimientos del nivel político. En otros sistemas, la labor de coordinación se aloja en una de las organizaciones de inteligencia existentes, normalmente la de mayor relevancia a nivel nacional.

3. CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- a. **Fiscalización del Poder Ejecutivo:** Es el control propio del presidente o primer ministro, quien puede conformar la “Junta Asesora de Inteligencia del presidente” para obtener asesoría independiente de la efectividad del sistema de inteligencia y su planificación. Adicionalmente, en este nivel, se puede constituir la “Junta de Supervisión de Inteligencia”, que debe monitorear el cumplimiento de la Constitución, leyes y otras disposiciones presidenciales, respecto de las actividades de inteligencia. Esta actividad está centrada en el control del Poder Ejecutivo respecto de la legalidad del accionar del sistema, sin ser grandes estructuras ni demandar grandes medios.
- b. **Fiscalización del Poder Legislativo:** Este aspecto normalmente es ejercido desde el mismo Poder Legislativo, en forma autónoma, o bien en coordinación con los otros poderes del Estado. En lo pertinente al Congreso Nacional, es indispensable establecer mecanismos de control efectivos por parte de este ente, que incluyan la fiscalización de los gastos y las operaciones, y así garantizar la transparencia y evitar abusos. De esta forma,

dor autónomo. Ver documento disponible en: https://www.congress.gov/crs_external_products/IF/PDF/IF10470/IF10470.19.pdf. Roles similares se pueden encontrar en los siguientes modelos: Reino Unido, Canadá, Australia, Alemania, Francia, Japón, Corea del Sur, India y Brasil. En el sistema del Reino Unido, la coordinación la ejerce el Comité de Seguridad e Inteligencia, así como el Asesor de Seguridad Nacional. En Australia, la Oficina Nacional de Inteligencia (ONI) es la encargada de dicha coordinación.

normalmente se establecen comisiones de inteligencia, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, o bien se constituye una sola comisión bicameral.

- c. **Fiscalización del Poder Judicial:** Ejerce control en el sistema de inteligencia, ya que autoriza los procedimientos que el sistema le solicita de acuerdo con la ley; por ejemplo, en el caso de requerirse intervenciones telefónicas, que restringen la libertad personal, al existir una “causa probable” debidamente documentada, presentada y autorizada. De igual manera, autoriza otras medidas intrusivas, salvaguardando la privacidad y libertades de los ciudadanos.
- d. **Reformas y modernización del sistema:** Los sistemas de inteligencia deben estar en condiciones de adaptarse a las amenazas cambiantes, así como a un contexto tecnológico en plena y constante evolución. Ello genera la necesidad de adaptar continuamente la legislación y las prácticas de control de inteligencia con dicho entorno.

4. OPERACIÓN Y RECURSOS

- a. **Recursos financieros:** Para satisfacer los requerimientos del nivel político, el sistema de inteligencia debe ser dotado de los recursos adecuados, y así cumplir con las misiones recibidas por las organizaciones del sistema de inteligencia. Ello implica recursos para ejecutar las etapas de planeación, recolección, procesamiento, análisis, difusión y retroalimentación, en donde los recursos siempre deben estar alineados al centro de gravedad de la búsqueda de inteligencia, con los respectivos mecanismos de control y supervisión de estos. En los casos en que exista un coordinador del sistema de inteligencia, este debe velar por la adecuada obtención de recursos para el sistema, así como por su adecuada supervisión.
- b. **Profesionalización:** El contar con una masa crítica de profesionales es clave para contar con un sistema robusto de inteligen-

gencia. De allí que la capacitación constante de personal civil y militar es fundamental para garantizar que los funcionarios cuenten con las habilidades técnicas y éticas necesarias para las diversas tareas que demandará el sistema de inteligencia. Esto normalmente se hace en escuelas específicas de los diferentes servicios o tipos de inteligencia, o bien se puede externalizar en algunos casos.

- c. **Terminología estandarizada o nociones consensuadas:** en la disciplina de inteligencia, o dentro del sistema, es clave contar con la existencia de un lenguaje común. De allí que sea relevante consensuar las nociones de la terminología existente. En dicha labor, ayuda contar con un glosario de términos operacionales comunes que permitan una comunicación clara y eficiente entre los organismos de inteligencia, tanto con el mundo político a la que sirve como con las organizaciones sectoriales de inteligencia, sean estas de defensa, seguridad pública u otras.

5. AGENCIAS Y FUENTES DE INTELIGENCIA

Al hablar de sistemas de inteligencia, conviene distinguir entre las agencias que forman parte del sistema de inteligencia y las fuentes de inteligencia, como órganos que, sin ser parte del sistema, colaboran con información y datos de interés para las respectivas agencias de inteligencia.

Normalmente, las agencias son los órganos del Poder Ejecutivo con competencias relacionadas a la búsqueda de inteligencia, en la seguridad exterior, la defensa nacional y la seguridad interior, con capacidades particulares y específicas que, en su conjunto, benefician a la inteligencia nacional. La totalidad de ellas conforman el “sistema de inteligencia nacional”, debiendo normalmente ser coordinadas por una autoridad delegada del presidente de la República, o primer ministro, para la integración de capacidades y

su coordinación en el accionar de sus medios, de acuerdo con los respectivos controles gubernamentales existentes.

Por otra parte, en general, las fuentes de inteligencia no son parte del sistema de inteligencia, así como tampoco constituyen en sí mismas una agencia de inteligencia de un sistema formal; aun cuando su información sí es de interés para el sistema completo. Se pueden definir como entidades colaboradoras de información vital para las agencias de inteligencia.

En el caso nacional, podrán ser fuentes de inteligencia, entre otras, las siguientes organizaciones: la Unidad de Análisis Financiero (UAF), el Servicio de Impuestos Internos (SII), el Servicio de Gendarmería de Chile, el Servicio de Aduanas de Chile y la Comisión para el Mercado Financiero (CMF). Al interior de un sistema de inteligencia, resulta necesario definir cuáles fuentes de inteligencia, como organismos colaboradores, tendrán la obligación de reportar al coordinador de inteligencia nacional toda información de interés o que, por su contenido, pueda constituir un riesgo, amenaza u oportunidad para el interés nacional.

IV.

CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA DE INTELIGENCIA: UNA PROPUESTA DE ARQUITECTURA

INTRODUCCIÓN

Al diseñar un sistema de inteligencia, siempre será deseable contar con una estructura y una gobernanza de seguridad nacional, siendo ambas fundamentales para el principal tomador de decisiones, que es el presidente de la República o primer ministro.

Hoy resulta vital – para cualquier Estado – contar con un eficiente y robusto sistema de inteligencia para hacer frente a los riesgos, amenazas y oportunidades. Carecer de un sistema de inteligencia es una gran vulnerabilidad para todo país, ya que puede implicar graves costos en vidas, infraestructura y económicos, que afecten seriamente, tanto el interés nacional como la propia integridad y seguridad de sus ciudadanos.

Los sistemas de inteligencia tienen un solo responsable a nivel nacional de esta función, que puede ser un coordinador o un director. Este individuo reporta directamente al presidente de la República o al primer ministro, y tiene la responsabilidad de coordinar tipos y medios y garantizar su integración, manteniendo la especificidad de sus distintas capacidades. Esta persona u organización, en algunos sistemas, debe mantener estrecha coordinación y cooperación con la estructura de seguridad nacional, en los modelos en que sí existe.

Los servicios de inteligencia de las FF.AA. y de orden público son organizaciones relevantes en todo sistema, pero están muy lejos de constituir el sistema mismo. En otras palabras, no debiéramos basar un sistema de inteligencia solo en estas capacidades, ya que su ámbito es específico y acotado.

En toda democracia consolidada, la labor de inteligencia es altamente apreciada y necesaria para mejorar y optimizar el proceso

de toma de decisiones políticas, así como proteger a la población, su soberanía, bienestar, desarrollo e interés nacional.

Actualmente, la inteligencia no solo cubre las amenazas tradicionales, sino que centra sus esfuerzos en las de naturaleza transnacional, por constituir un serio y más inmediato y probable riesgo a su seguridad nacional.

En los diversos modelos de inteligencia que coexisten, se asume que los sistemas abarcan ministerios que trascienden los de Interior y Defensa. Es clave el aporte, al menos, de Relaciones Exteriores, Hacienda, Economía y Justicia, y las respectivas carteras de Energía y Tecnología¹⁵.

Los peores adversarios, al formular un sistema de inteligencia nacional robusto y efectivo, son los prejuicios, las desconfianzas y los sesgos, dado que restringen la capacidad de estructurar el sistema de manera más eficiente para esta misión delicada y de gran importancia.

CONFORMACIÓN DEL SISTEMA

Cualquier sistema nacional que se estructure debiera al menos contar con los siguientes orígenes de información e inteligencia, entre otros ámbitos:

- Inteligencia diplomática.
- Inteligencia económica y financiera.
- Inteligencia militar.
- Inteligencia de seguridad pública.

¹⁵ Ver en el caso del modelo de los EE.UU.: [https://www.intelligence.gov/how-the-ic-works#:~:text=Geospatial%20Intelligence%20\(GEOINT\),Processing](https://www.intelligence.gov/how-the-ic-works#:~:text=Geospatial%20Intelligence%20(GEOINT),Processing). En el caso australiano, ver: [https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd2526/26bd015#:~:text=for%20the%20ISLAB,-,Australia's%20National%20Intelligence%20Community%20and%20Oversight%20Framework,of%20National%20Intelligence%20\(ONI\)](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd2526/26bd015#:~:text=for%20the%20ISLAB,-,Australia's%20National%20Intelligence%20Community%20and%20Oversight%20Framework,of%20National%20Intelligence%20(ONI)). En el modelo canadiense, ver: <https://greydynamics.com/canadas-intelligence-community-an-overview-2/#h-4-0-organisation>

- Inteligencia científica y tecnológica.
- Inteligencia de formas de energía.

De igual manera, debiera constituir instituciones u organismos responsables, en conformidad a los tipos de inteligencia existentes. Al menos los siguientes, como fue desarrollado en el punto II. del presente texto:

- Inteligencia humana (HUMINT).
- Inteligencia de comunicaciones (SIGINT).
- Inteligencia de medición y firmas (MASINT).
- Inteligencia geoespacial o de imágenes (GEOINT).
- Inteligencia de fuentes abiertas (OSINT).

PROPUESTA EN EL CASO DE CHILE

En Chile tenemos las siguientes agencias o servicios de inteligencia:

- En el nivel de la inteligencia nacional:
La Agencia Nacional de Inteligencia (ANI).
- En el nivel de la defensa nacional:
La Dirección de Inteligencia de la Defensa, dependiente del JEMCO.
- En el nivel de las Fuerzas Armadas:
En el Ejército, la dirección y organismos de inteligencia institucionales; en la Armada, la dirección y organismos de inteligencia institucionales; y en la Fuerza Aérea, la dirección y organismos de inteligencia institucionales.
- En los niveles de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública:

En Carabineros de Chile, la Dirección de Inteligencia de Carabineros; en la Policía de Investigaciones de Chile, la Dirección de Inteligencia de Investigaciones.

De allí que los medios de las Fuerzas Armadas (EMCO, Ejército, Armada y Fuerza Aérea) constituyen organismos especializados de inteligencia militar para el desempeño específico de sus funciones constitucionales, en defensa de la soberanía, con sus respectivas excepcionalidades en el caso de la Dirección de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR), o bien en la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC). Respecto de las Fuerzas de Orden y Seguridad, los medios de inteligencia son principalmente los encargados de combatir el crimen organizado, bandas criminales, narcotráfico, todo en el ámbito policial.

En consecuencia, la única organización que, por su naturaleza, tiene la responsabilidad de salvaguardar la inteligencia de más alto nivel, abarcando en la actualidad todos los tipos de inteligencia, es la Agencia Nacional de Inteligencia. Es decir, se cubre una gran amplitud, pero con pocas posibilidades de profundidad y especialización, dada sus actuales capacidades, la organización y las propias limitaciones legales hoy existentes. Por otra parte, en el sistema actual no está claramente especificado cuál será el organismo encargado de planificar y ejecutar las actividades de contrainteligencia nacional, tanto de la protección de los propios servicios nacionales como de la interferencia de servicios o entidades extranjeras, en la seguridad del país.

Finalmente, todo sistema de inteligencia necesita un responsable formal y permanente que se encargue de integrar y coordinar los esfuerzos de inteligencia del sistema en su totalidad, enfocando la labor de búsqueda en lo que resulta más necesario y relevante. Generalmente, recibe la denominación de director del Sistema de Inteligencia. En el caso nacional, se propone, para los tres modelos, que quien desarrolle esta función sea el director de la Agencia Nacional de Inteligencia.

GRÁFICO DEL ACTUAL SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL

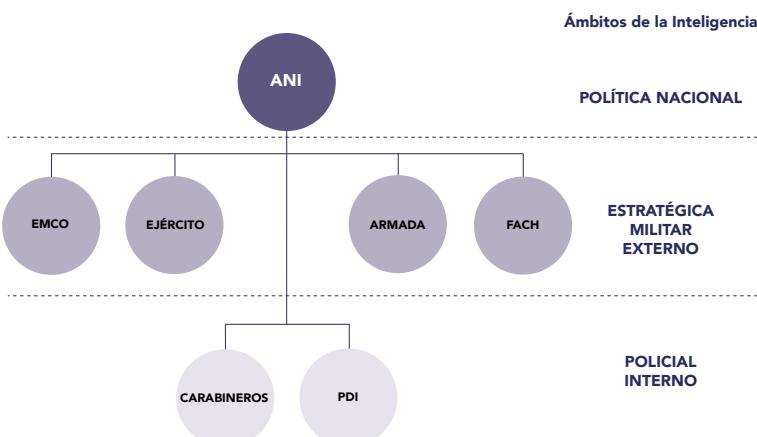
SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL: CHILE

NIVEL POLÍTICO	Agencia Nacional de Inteligencia
	Dirección de Inteligencia de la Defensa
	Dirección de Inteligencia del Ejército
NIVEL DEFENSA NACIONAL	Dirección de Inteligencia de la Armada
	Dirección de Inteligencia de la Fuerza Aérea
NIVEL ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA	Dirección de Inteligencia de Carabineros
	Dirección de Inteligencia de la PDI

Nota: Se destacan los diferentes niveles de inteligencia y organizaciones responsables.

GRÁFICO DE LOS ÁMBITOS DE INTELIGENCIA

ÁMBITOS DEL ACTUAL “SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL” - CHILE



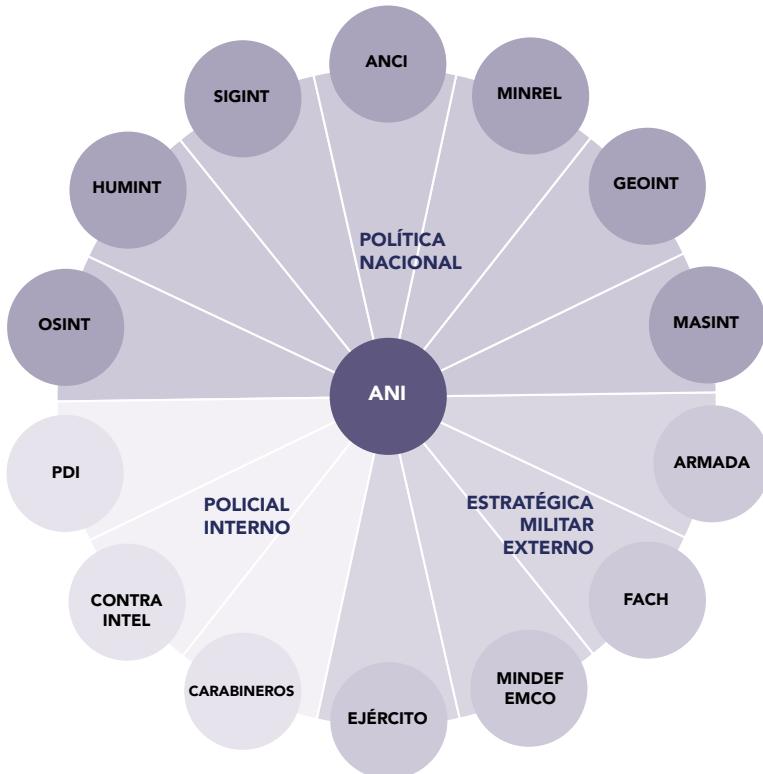
Nota: Se aprecia que el mayor número de agencias es sectorial, dejando a la ANI con escasas posibilidades de contar con tipos de inteligencia del nivel nacional.

El actual Sistema de Inteligencia Nacional posee una única organización en el nivel superior del sistema y enmarcada en el nivel político. De allí que cualquier modernización que se desee realizar pasa por las siguientes opciones:

- a. Como primera opción, desarrollar nuevas organizaciones de inteligencia en el nivel político, para incorporar tipos de inteligencia específicos que den forma y fortalezcan el sistema (GEOINT, SIGINT, MASINT, OSINT, HUMINT, entre otras). Este modelo privilegia la descentralización de funciones particulares; de paso, fomenta la competencia entre las agencias, profundizando la actividad específica de cada tipo de inteligencia. A su vez, genera una organización centralizada de contrainteligencia a nivel nacional, independiente de los esfuerzos y organizaciones de contrainteligencia de cada organización. En este modelo es extremadamente necesaria la figura de un director del Sistema de Inteligencia.

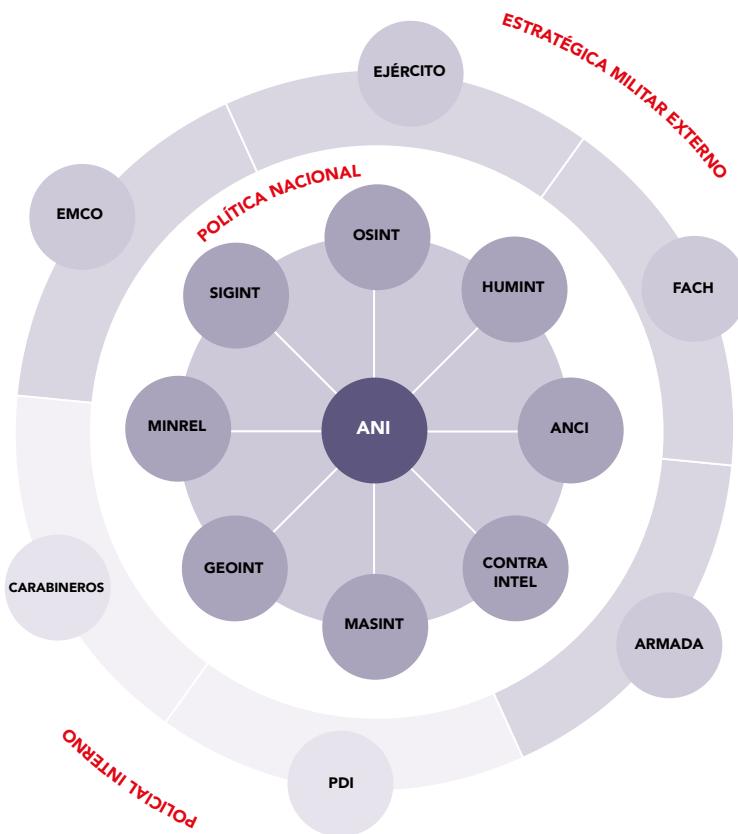
En el siguiente gráfico se presenta nuestra propuesta de Sistema de Inteligencia Nacional:

PROPOSICIÓN DE SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL CHILE



- b. Como segunda opción, incubar inicialmente en la Agencia Nacional de Inteligencia los tipos de inteligencia especificados y anteriormente nombrados, para que luego se desarrollen dichas funciones. Ello involucra tener presente que esta solución privilegia un ambiente altamente centralizado, facilitando la coordinación, pero en un contexto de competencia de recursos que se traducirá en menor profundidad y especialización del accionar, en cada uno de los tipos de inteligencia y contrainteligencia existentes. De igual manera, esta opción requiere de un director del Sistema de Inteligencia.

En el siguiente gráfico se plantea el modelo sugerido:
PROPOSICIÓN DE SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL
CHILE

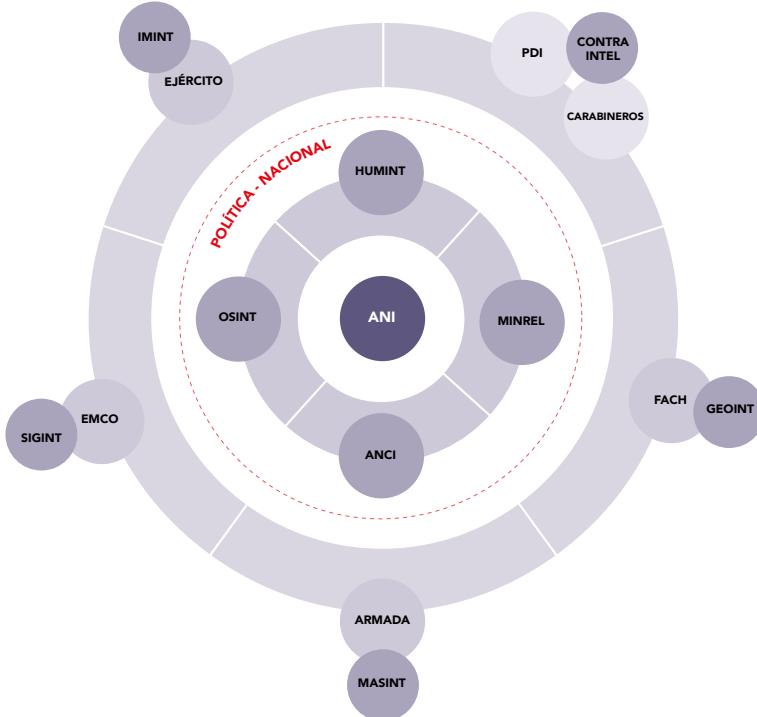


c. Como una tercera opción, mantener los tipos y agencias de inteligencia existentes –a la fecha–, incubando en las agencias del nivel de la defensa nacional los tipos de inteligencia más necesarios y adecuados a sus funciones, para luego desarrollarlas en forma independiente en el nivel nacional. De esta forma, cada institución asumiría la incubación y desarrollo de un tipo de inteligencia, con la finalidad de que más tarde se convierta en una organización independiente del nivel nacional. Ciertamente, es altamente necesario considerar la figura de un director del Sistema de Inteligencia.

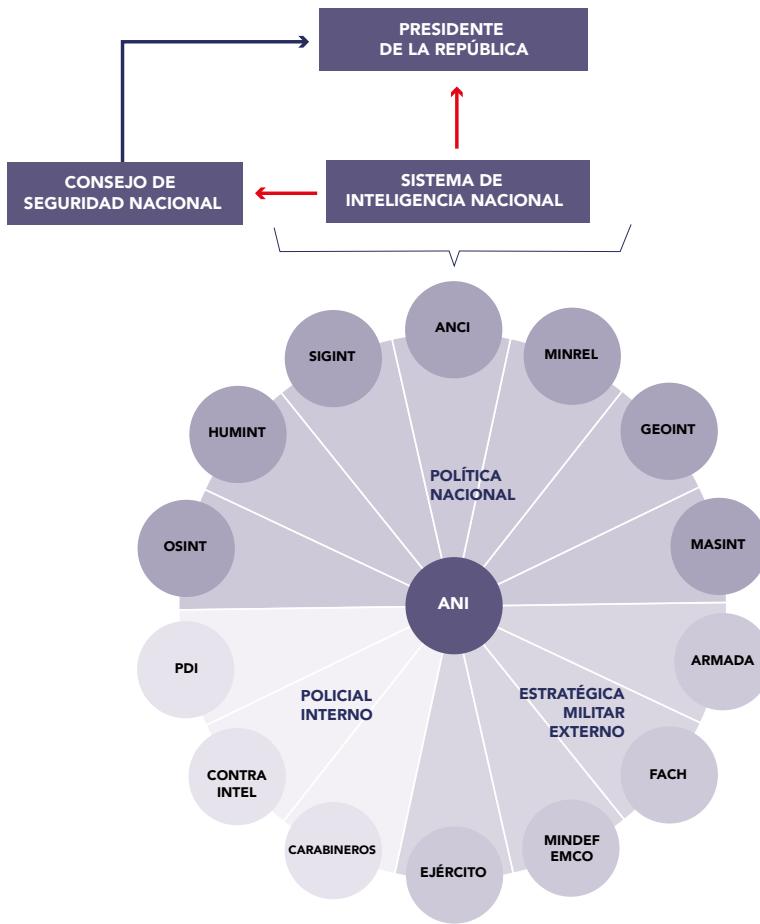
En consecuencia, a modo de ejemplo, la inteligencia geoespacial podría estar en manos de la Fuerza Aérea (satélites), así como la inteligencia de imágenes en el Ejército de Chile (Instituto Geográfico Militar). La inteligencia relacionada con inteligencia de señales (SIGINT), en el Ejército, con las unidades de Guerra Electrónica; la inteligencia de mediciones y firmas, en la Armada de Chile, coordinada por el JEMCO. Adicionalmente, Carabineros y la PDI establecen una fuerza robusta entre ambas instituciones para abordar la contrainteligencia nacional.

De esta forma, se amplía la especialización de los tipos de inteligencia, con el objetivo de fortalecer y desarrollar posteriormente cada uno de ellos de manera más independiente, lo cual constituye el estado final deseado a alcanzar.

PROPOSICIÓN DE SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL CHILE



- d. No obstante, cualquier sistema de inteligencia que se resolviera aceptar, dada la coyuntura nacional, debería tener a la ANI como agencia integradora y coordinadora del “Sistema de Inteligencia Nacional”. En dicha labor, debiera asesorar tanto al Consejo de Seguridad Nacional en su labor cotidiana, de emergencia y crisis, así como primariamente al Poder Ejecutivo, al presidente de la República, en su proceso de toma de decisiones permanente.



e. El sistema de inteligencia es lo que se conoce normalmente como la “Comunidad de Inteligencia”¹⁶. En la presente proposición se ha tenido en cuenta las siguientes consideraciones generales, como criterios para tener en cuenta en la respectiva organización:

¹⁶ Ver David Omand. *Securing The State*. Oxford University Press. New York. 2010. Págs. 289-308.

- 1) Cualquier sistema de inteligencia a adoptar debe contar con un claro mandato, legalmente constituido, con sus respectivas funciones, objetivos y procedimientos. Esto dependerá de iniciativas legales o modificaciones para su establecimiento. Sin perjuicio de lo anterior, una política de inteligencia adecuada puede ser de gran utilidad para el sistema de inteligencia.
- 2) Cualquier sistema por estructurar requerirá organismos claros y mecanismos de control de la función de inteligencia. Normalmente, ellos se alojan en los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el caso nacional, se debiera incluir a la Contraloría General de la República (CGR), como un organismo adicional de control.
- 3) Debe existir una comunicación continua y lo más directa entre el encargado del sistema de inteligencia y el presidente de la República, así como una labor de interacción permanente con el asesor de seguridad nacional, encargado de hacer funcionar el organismo de trabajo del Consejo de Seguridad Nacional. En otras palabras, hay que evitar intermediarios en la difusión de los productos de inteligencia o información sensible. Ello beneficia adicionalmente la fuga de información.
- 4) En materia de coordinación entre agencias, es importante considerar que ellas poseen una especificidad única, en consecuencia, su objetivo es contribuir unas con otras, pero se debe evitar que dependan unas de las otras. De esta forma se incentiva la profundización de la información y se estimula la adecuada competencia.
- 5) Es relevante reconocer que los servicios de inteligencia del nivel nacional pueden compartir muchas técnicas y metodologías afines, pero estas difieren mucho de la inteligencia sectorial de la defensa o de la policial. La de defensa es clave para la planificación operacional, en donde las capacidades del adversario, sus intenciones, limitaciones y objetivos, son la esencia de este tipo de inteligencia, así como en lo

policial la esencia de sus esfuerzos son la investigación criminal. En consecuencia, cualquier sistema de inteligencia que se configure no debe estar basado mayoritariamente en inteligencias del tipo sectorial, como las anteriormente definidas.

- 6) La inteligencia nacional y sus medios deben centrarse en los eventuales riesgos, amenazas y oportunidades para el interés y soberanía nacional, incluyendo cualquier actor, o grupo no estatal, que pueda coaccionar el ejercicio de la democracia y el correcto funcionamiento del Estado.
- 7) Los diversos tipos de inteligencia y organizaciones son en sí complementarios y no necesariamente jerárquicos, de allí que lo verdaderamente relevante es que actúen y funcionen en forma coordinada y estructurada, en una integración técnica de esfuerzos que debe realizar el coordinador nacional de inteligencia. De allí la necesidad de contar con este cargo, ya que tiene el fin de facilitar el intercambio de información en lugar de limitar la difusión de datos relevantes.
- 8) En referencia a las principales amenazas y desafíos a enfrentar en lo inmediato, por cualquier sistema de inteligencia que se adopte, podemos establecer los siguientes aspectos de interés:
 - a. La relevancia del uso de inteligencia artificial¹⁷ para detectar y responder a operaciones de ataques en el ciberspacio, así como para orientar probables respuestas en el espectro de la ciberseguridad.
 - b. Debemos prever que los ataques cibernéticos serán cada vez más autónomos, sofisticados, inteligentes, adaptativos y disruptivos, lo que requerirá mayores competencias defensivas de nuestra capacidad en ciberseguri-

¹⁷ Ver: Mark M. Lowenthal. *The Future of Intelligence*. Polity Press. Medford. MA, USA. 2018; Wu Mindxi. *Intelligence Warfare: Prospects of Military Development in the Age of AI*. Routledge. New York. 2023; Gregory F. Treverton. *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*. RAND Corporation. Cambridge University Press. 2004.

dad, así como una oportuna habilidad predictiva de su realización.

- c. Una amenaza que está muy cerca de materializarse es la capacidad de la computación cuántica y su potencial impacto en los sistemas de cifrado y encriptaciones actuales para obtener información. Sistemas de seguridad contra esta potencial amenaza serán en el corto plazo una urgente necesidad de todo sistema de inteligencia.
- 9) Eventualmente, podría configurarse un Consejo Asesor del Sistema de Inteligencia Nacional, con la finalidad de:
- a) Orientar el esfuerzo de búsqueda nacional.
 - b) Proponer la elaboración una Política Nacional de Inteligencia.
 - c) Analizar y asesorar la gestión del Sistema de Inteligencia Nacional, proponiendo modificaciones que sean del caso.
 - d) Brindar asesoramiento para que la producción adecuada de inteligencia logre cumplir con las necesidades de los principales usuarios de esta.
 - e) Promover el mejoramiento continuo del Sistema de Inteligencia Nacional.
 - f) En función de lo anterior, proponer los cambios necesarios a la estructura y organización del Sistema de Inteligencia Nacional.
- Su convocatoria no podrá ser menor a una reunión semestral y requerirá de un carácter extraordinario si lo considera apropiado quien presida.
- 10) Este Consejo Asesor del Sistema de Inteligencia Nacional podrá estar integrado por las siguientes organizaciones, que deberán ser representadas por el ministro o autoridad del rango de subsecretarios. Adicionalmente, quien presida el presente consejo podrá considerar invitar a la autoridad de gobierno que requiera de acuerdo con el tema a abordar.

- a) Ministro del Interior y Seguridad Pública.
- b) Ministro de Defensa.
- c) Asesor de Seguridad Nacional (si se establece).
- d) Ministro de Justicia.
- e) Ministro de Relaciones Exteriores.
- f) Coordinador del Sistema de Inteligencia (de no ser el director de la ANI).
- g) Director de la Agencia Nacional de Inteligencia (secretaría ejecutiva).

V.

CONSIDERACIONES FINALES

1. La presente propuesta –respecto de un sistema de inteligencia– está orientada a contar con un grupo de organizaciones que en su conjunto configuren un régimen robusto para enfrentar tanto los actuales desafíos en materia de seguridad como los que ya emergen en el horizonte. En este contexto, la tecnología y su accesibilidad van a desafiar al Estado y su habilidad para proporcionar bienestar, desarrollo y seguridad a sus ciudadanos. Por ello, es importante que el sistema que se desarrolle tenga la capacidad de integrar y coordinar a cada elemento u organización del respectivo sistema.
2. En esta propuesta no están consideradas las modificaciones legales o iniciativas de ley necesarias para su implementación, por sobrepasar con creces el esfuerzo planteado inicialmente.
3. Se estima que la presente propuesta pone el esfuerzo en robustecer los tipos de inteligencia que hoy se requieren desarrollar, en un contexto complejo de financiamiento y capacidades personales; en una condición de falta de especialistas o masa crítica de ellos. Sin embargo, se sostiene que si se pospone la implementación, solo se perjudicará el establecimiento potencial del sistema que es urgente implementar, especialmente teniendo en cuenta el rápido avance del conocimiento y la tecnología.
4. Independiente del sistema o arquitectura a adoptar, se estima que el proceso de producción de inteligencia desde la información recopilada es un proceso intelectual, en donde la capacidad de análisis –desarrollada fundamentalmente por personas– es uno de sus elementos más críticos y relevantes. Hoy la tecnología es capaz de recolectar enormes cantidades de datos e informaciones; sin embargo, la capacidad de procesamiento de ellos continúa dependiendo de una capacidad de análisis que no se puede acelerar, a no ser que se considere aumentar el número de analistas. Es cierto que la inteligencia artificial

- puede mejorar el ordenamiento de data y aún con adecuados algoritmos, procesar volúmenes de información, pero la profundidad, conocimiento y experiencia del analista junto a los procesos a desarrollar, continúa siendo la clave de un buen sistema de inteligencia. En consecuencia, profesionalizar el análisis de inteligencia dentro del sistema nacional debe ser una actividad de la mayor relevancia.
5. Otro aspecto importante es que a nivel internacional los sistemas de inteligencia realizan y ajustan sus capacidades y prioridades de acuerdo con la evolución de lo que ocurre en la política internacional y sus efectos en los ámbitos regionales, vecinales y locales, en la definición de riesgos, amenazas y oportunidades. Ello influencia permanentemente los respectivos sistemas de inteligencia y sus principales capacidades, definiendo prioridades y desarrollando nuevas competencias y aptitudes.
 6. Una lección observada y ya aprendida – a partir de los sistemas de inteligencia de países con mayor experiencia revisados – es que la “necesidad del saber”, o compartimentaje de la información, debe ser equilibrada con la “necesidad de compartir” información¹⁸, para su debida integración en un panorama más completo y exacto. Lo anterior es una de las principales tareas de quien ejerza como coordinador del sistema de inteligencia.
 7. En relación con las estrategias y tecnología de un sistema de inteligencia, se estima que la inteligencia artificial puede ser una extraordinaria herramienta para analizar y procesar grandes volúmenes de datos, así como la detección de patrones anómalos en dichos volúmenes de información. Respecto del desarrollo de tecnologías, se estima que la colaboración público-privada será fundamental para potenciar la capacidad de defensa nacional en la dimensión de ciberseguridad. Ello debe

¹⁸ Para una mejor comprensión de lo anterior, ver: Daniel Putbrese. *Intelligence Sharing: Getting the National Counterterrorism Analysts on the Same Data Sheet*. The Atlantic Council of the United States. Occasional Paper. October 2006. Adicionalmente, ver: Richard K. Betts. *Intelligence Information: Need to know vs Need to Share*. US Congressional Research Service. Washington DC. 2011; John Michael Weaver y Tom Roseth. *The Five Eyes: Intelligence Sharing Relationships*. Palgrave and MacMillan. 2024.

ir de la mano con implantar una cultura de ciberseguridad en la sociedad civil que refuerce la capacidad de reacción nacional. Adicionalmente, se requerirá que dichas organizaciones integren en su gestión de riesgos las respectivas capacidades defensivas, de acuerdo con marcos regulatorios establecidos y de supervisión por el gobierno.

8. Si hoy los principales riesgos y amenazas a los Estados son de carácter transnacional, es coherente plantear que las respuestas o medidas a implementar debieran ser multilaterales. Ello obliga a desarrollar procesos de cooperación internacional que también alcanzan a los respectivos sistemas de inteligencia nacionales, demandando una mayor colaboración e interacción del ámbito de inteligencia internacional.
9. Finalmente, cualquier diseño de un sistema de inteligencia que se resuelva debiera contar con al menos los siguientes “componentes esenciales”:
 - a) Desde la perspectiva de la **estructura organizacional**, debe contar siempre con una autoridad centralizada que pueda integrar y coordinar los distintos componentes del sistema, así como supervigilar las actividades de inteligencia. Esta autoridad es la que representa el nexo entre el Poder Ejecutivo y los componentes del sistema de inteligencia. Adicionalmente, la estructura no puede prescindir de las agencias especializadas respectivas, entre otras: las de inteligencia, contrainteligencia, ciberseguridad, que en su conjunto configuran el sistema nacional de inteligencia.
 - b) En lo referido a las **actividades de búsqueda, recopilación y análisis de información**, debe contar con los accesos a la gran gama de medios y fuentes de información con una sólida capacidad de análisis de inteligencia.
 - c) Estar dotado con un **adecuado nivel de tecnología** respecto de los sistemas de información seguros para recopilar, almacenar y analizar los datos reunidos. Respecto de las *herramientas de análisis*, se debe materializar un amplio uso de *software*, herramientas de inteligencia artificial, pero con

un grupo de analistas experimentados, con amplio conocimiento de las metodologías de análisis para la producción de inteligencia.

- d) En el ámbito de **los recursos humanos**, la principal inversión de un sistema de inteligencia es la capacitación del personal y el desarrollo de habilidades del personal permanentemente actualizadas. Los recursos humanos deben ser profesionales de diversas disciplinas, para poder contar con una mirada multidisciplinaria, transdisciplinaria e interdisciplinaria.
 - e) En lo referido a la **cooperación y colaboración**, es deseable que se materialice tanto en el ámbito interinstitucional como en el ámbito de la cooperación internacional, con los debidos resguardos de seguridad. La cooperación en materias de inteligencia es vital, sobre todo en amenazas de naturaleza transnacional.
 - f) Todo sistema de inteligencia que se configure siempre debe contar con un **adecuado marco legal y ético** de sus funciones, complementado con los respectivos controles a la actividad por parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
 - g) Uno de los elementos centrales de todo sistema es la **evaluación y la mejora continua**. Respecto de la evaluación, es relevante la retroalimentación permanente entre los usuarios y los productores de inteligencia, y así mejorar los productos de inteligencia para que efectivamente puedan influir en los procesos de toma de decisiones de forma eficiente.
 - h) Finalmente, se debe tener una adecuada **capacidad de innovación y adaptación** en todo el sistema, para adaptarse permanentemente a los desafíos del entorno –en constante cambio– de los riesgos, amenazas y oportunidades.
10. La totalidad de los componentes esenciales anteriormente explicitados configuran, en gran medida, los elementos centrales para tener en cuenta en cualquier diseño que se adopte,

debiendo el coordinador de inteligencia nacional asegurarse de que estén integrados permanentemente para que funcionen en forma sistematizada, con la finalidad de asegurar su efectividad y eficiencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Agrell, Wilhelm y Gregory F. Treverton. *National Intelligence and Science*. Estados Unidos: Oxford University Press, 2015.
- Benny, Daniel J. *US National Security and the Intelligence Services*. Estados Unidos: Boca Raton, 2023.
- Betts, Richard K. *Enemies of Intelligence: Knowledge in Power in American National Security*. Estados Unidos: Columbia University Press, 2009.
- Betts, Richard K. *Intelligence Information: Need to know vs Need to Share*. Estados Unidos: US Congressional Research Service, 2011.
- Carvin, Stephanie, Thomas Juneau y Craig Forcese. *Top Secret Canada: Understanding the Canadian Intelligence and National Security Community*. Canadá: Toronto Place, 2020.
- Clark, Robert M. *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*. Reino Unido: SAGE Publications, 2017.
- Clark, J. Ransom. *Intelligence and National Security*. Estados Unidos: Praeger Security International, 2007.
- Coulthart, Stephen, Michael Landon – Murray y Damien Van Puyvelde. *Researching National Security Intelligence: Multidisciplinary Approaches*. Estados Unidos: Georgetown University Press, 2019.
- Dou, Henri, Alain Juillet y Philippe Clerc. *Strategic Intelligence for the Future*. Estados Unidos: John Wiley & Sons Inc., 2019.
- Fingar, Thomas. *Reducing Uncertainty: Intelligence Analysis and National Security*. Estados Unidos: Stanford University Press, 2011.
- George, Roger Z. *Intelligence in the National Security Enterprise*. Estados Unidos: Georgetown University Press, 2020.
- Griffiths, John. *Propuesta para un Nuevo Sistema de Inteligencia Nacional*. Documento de Trabajo N.º 3 Chile: AthenaLab, 2019.
- Griffiths, John y Marcelo Masalleras. *La Seguridad del Estado de Chile. Documento de Trabajo N.º18*. Chile: AthenaLab, 2022.
- Heuer, Richard J. *Psychology of Intelligence Analysis*. Estados Unidos: Pherson Associates, 2007.
- Hutchings, Robert y Gregory F. Treverton. *Truth to Power*. Estados Unidos: Oxford University Press, 2019.
- Jervis, Robert. *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and the Irak War*. Estados Unidos: Cornell University Press, 2011.
- Johnson, Loch K. *Strategic Intelligence*. Estados Unidos: Praeger Security International, 2007.
- Johnson, Loch K. *National Security Intelligence*. Estados Unidos: Oxford University Press, 2010.
- Johnson, Loch K. *National Security Intelligence*. Reino Unido: Cambridge, 2017.
- Juneau, Thomas y Stephanie Carvin. *Intelligence Analysis and Policy Making: The Canadian Experience*. Estados Unidos: Stanford University Press, 2022.
- Lowenthal, Mark M. *The Future of Intelligence*. Estados Unidos: Polity Press, 2018.
- McDowell, Don. *Strategic Intelligence: A Handbook for Practitioners, Managers and Users*. Reino Unido: The Scarecrow Press, INC., 2009.
- Omand, David. *Securing The State*. Estados Unidos: Oxford University Press, 2010.
- Persson, Gudrun. *Fussion Centres: Lesson Learned. A study of Coordination Functions for Intelligence and Security Services*. Suecia: National Defense College, 2013.

- Putbrese, Daniel. *Intelligence Sharing: Getting the National Counterterrorism Analysts on the Same Data Sheet*. Estados Unidos: The Atlantic Council of the United States. Occasional Paper, 2006
- Quiggin, Thomas. *Seeing the Invisible. National Security Intelligence in an Uncertain Age*. Singapur: Rajaratnam School of International Studies, 2007.
- Treverton, Gregory F. *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*. Reino Unido: RAND Corporation. Cambridge University Press, 2004.
- Weaver, John Michael y Tom Roseth. *The Five Eyes: Intelligence Sharing Relationships*. Reino Unido: Palgrave and MacMillan, 2024.
- Mindxi, Wu. *Intelligence Warfare: Prospects of Military Development in the Age of AI*. Estados Unidos: Routledge, 2023.

AUTOR

JOHN GRIFFITHS

Director Ejecutivo y Director de estudios AthenaLab

Ex oficial del Ejército de Chile. Licenciado en Ciencias Militares. M.A. en Seguridad Internacional de la Universidad de Georgetown. Doctor en Estudios Americanos con mención en Asuntos Internacionales de la USACH. Se ha desempeñado como docente en la Pontificia Universidad Católica de Chile, ANEPE y la Universidad Adolfo Ibáñez en temas relacionados con Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa Nacional. Estudios adicionales en dichos ámbitos en Harvard University, King's College y Universidad de Amberes (UFSIA). Es Distinguished Fellow en Royal United Services Institute (RUSI).

COLABORADOR

MARCELO MASALLEREAS

Investigador Senior AthenaLab

Ex oficial del Ejército de Chile. Licenciado en Ciencias Militares. Graduado como Oficial de Estado Mayor en las academias de guerra del Ejército, Fuerza Aérea de Chile y del US Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, USA. Magíster en Ciencias Militares de la ACAGUE. M.A. en Seguridad Internacional de la Universidad de Georgetown. Ha desempeñado actividades docentes en la Academia de Guerra del Ejército y en la Fuerza Aérea de Chile, así como en la Academia Militar de West Point de los Estados Unidos, impartiendo clases en los departamentos de Instrucción Militar y Estudios de Defensa y Estratégicos.

