

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica para países emergentes. Analisis y propuesta¹

Prof. Guillermo Holzmann*
Universidad de Chile

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de globalización ha demostrado que aquellos países que no se adaptan a las condiciones y exigencias provenientes del sistema internacional, tanto en lo económico como en lo político, reducen drásticamente sus posibilidades alcanzar niveles de crecimiento importantes con el fin de generar la plataforma necesaria para avanzar hacia el desarrollo de sus sociedades. En este sentido, surge como un imperativo la existencia de intereses nacionales identificados implícita o explícitamente, más allá de los períodos presidenciales, y que sean compartidos por la elite y comprendidos y asumidos por la sociedad.

En este sentido, uno de los elementos de mayor significación en la conducción política del Estado en el siglo XXI, está asociada a la capacidad del manejo y procesamiento de información para establecer escenarios futuros en los cuales se identifiquen probables amenazas, riesgos y oportunidades y, de esa manera, aportar a un proceso de toma de decisiones gubernamental en un esquema democrático de características complejas y sometido a la influencia de múltiples intereses correspondientes a distintos actores estatales y no estatales, tanto nacionales como extranjeros.

¹ Las ideas básicas de este trabajo fueron presentadas en la Conferencia Sub-Regional de Seguridad Transnacional y Gobernabilidad, realizada en Montevideo, Uruguay entre el 14 y 16 de noviembre de 2005. Una versión preliminar fue presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, LASA, 2006 realizado en Puerto Rico.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

La calidad de país emergente², supone la generación de condiciones y la consolidación de características políticas, económicas y sociales determinantes para el logro de una adecuada inserción internacional para la satisfacción de los intereses nacionales. En este contexto, la existencia de un sistema de inteligencia en el nivel estatal que integre los distintos organismos que cada país posee y establezca una diferenciación nítida entre los distintos niveles en los cuales la inteligencia se puede desarrollar constituye una necesidad ineludible, cuyo límite está asociado a los requerimientos del régimen democrático y, en especial, a la presencia de adecuados controles y procesos de regulación política.

En este contexto, cada Estado ha enfrentado, en distinta forma, el desafío de modernizar, transformar y/o crear sistemas de inteligencia orientados a satisfacer las necesidades de los procesos decisionales, con un evidente cambio respecto a su función en la guerra fría que se centraba, básicamente, en la identificación y neutralización de amenazas ya sea de origen interno o externo y que respondían a la definición de un enemigo concreto y, por tanto privilegiaba una respuesta de carácter militar. No obstante ello, tal proceso enfrenta obstáculos políticos, económicos y, en especial, conceptuales para establecer el sistema de inteligencia más adecuado a cada país.

En el presente artículo, se plantean las características de un sistema de inteligencia estratégica, a partir de una premisa básica, como es el hecho de que cada país debe generar un sistema según sus propias necesidades, el cual debe ser coherente con sus intereses, objetivos y los recursos existentes bajo un criterio de satisfacción de condiciones democráticas, donde la inteligencia es un medio que opera bajo eficientes controles políticos y legales, pero cuya resultante se orienta a ser un insumo fundamental del proceso decisional del conductor político, ya sea en su calidad de Jefe de Estado y/o de Gobierno.

II. CARACTERÍSTICAS DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA PARA PAÍSES EMERGENTES

Contexto

El retorno a la democracia en los países de América Latina y en Europa del Este significó para éstos una adecuación importante de sus lógicas de inserción internacional y de enfrentar la realidad sociopolítica de cada país. Por una parte, el proceso de globalización impuso exigencias que, en torno al Consenso de Washington, significó transitar desde una visión internacional marcada por alianzas y por definiciones de amigo-enemigo, a una realidad donde la construcción de espacios de

² La calidad de país emergente se reconoce a partir de sus características económicas y los altos estándares de desarrollo que los indicadores internacionales evidencian. Implica un proceso de reforma y transformación en el ámbito financiero, económico, social, laboral, tributario y del sector público. En general, se asume tal calidad, conforme el World Economic Forum, para aquellos países que logran superar los US\$ 3.000 per cápita.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

diálogo y cooperación pasaron a constituir un lugar común en la política internacional y nacional o doméstica.

En este contexto, las nuevas condiciones –post Guerra Fría y post 11/9- que emergen de la dinámica de las interacciones en el sistema interestatal e intraestatal, exigen a la Inteligencia enfatizar sus capacidades en términos de su calidad del análisis y su capacidad de alerta temprana, de manera de generar eficiencia en el manejo de información y en la producción que requieren los procesos políticos democráticos.

En una perspectiva histórica, la inteligencia en países emergentes ha tenido su más importante desarrollo en la Guerra Fría y bajo condiciones de prevalencia de la inteligencia militar como sustento único para el desarrollo de capacidades de alerta temprana o visualización de escenarios de conflictos futuros. A su vez, la inteligencia asociada a la seguridad del régimen, esto es una organización con capacidad real de evitar una crisis política producida por opositores al régimen de turno, ya sea en una versión autoritaria – burocrática al decir de O'Donnell o de naturaleza totalitaria asociada a un modelo de sociedad excluyente, estuvo marcada por el uso y abuso de medidas y acciones intrusivas que derivaron en la violación de derechos fundamentales y en la generación de un Estado policial asociado al secretismo y la impunidad. Las lógicas utilizadas en este esquema fueron incentivadas y enseñadas por las potencias enfrentadas en la Guerra Fría en el marco de la doctrina de seguridad nacional

La historia del siglo XX en los países de América Latina dejó una imagen perniciosa y perversa del uso de la inteligencia que, se quiera o no, ha terminado cuestionando a los organismos de inteligencia militar en la medida que sus esquemas de organización y doctrina de empleo de la inteligencia constituyeron las bases para la creación de los organismos de Estado y Gobierno que desarrollaron dichas actividades de inteligencia³.

En este sentido, la Inteligencia durante la Guerra Fría en América Latina evolucionó bajo un enfoque reduccionista definido por la identificación y búsqueda de enemigos y la generación de una capacidad para enfrentar conflictos tradicionales que incluía la posibilidad concreta de la guerra interna. El hecho de que todos los recursos del Estado se concentraran en esta visión, conllevaba necesariamente una fijación en las amenazas y en la capacidad de neutralización militar de ella. En este sentido, la idea de una inteligencia estratégica se orientaba en el contexto de la planificación asociada a la seguridad nacional, antes que en la identificación de oportunidades.

Si consideramos la evolución democrática de los países de América Latina desde los años 90 a la fecha⁴, es menester asumir, al menos, seis cuestiones básicas

³ Ver: UGARTE, José Manuel, "Legislación de Inteligencia: Legitimidad y Eficacia", Ed. WOLA-SEDEM, Ciudad de Guatemala, 2001, pp. 13-31,

⁴ Ver: SWENSON, Russell and LEMOZY, Susana (Eds.), "Profesionalismo de Inteligencia en las Américas", Center for Strategic Intelligence Research, Washington DC, Agosto 2003.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

que influyen en la concepción de inteligencia existente en el nivel gubernamental en específico y en el nivel estatal en general:

- a. Los cambios post Guerra Fría implicaron, necesariamente, un cambio en los paradigmas de análisis y por tanto en las metodología utilizadas.
- b. Las nuevas condiciones internacionales y, particularmente, las domésticas de cada país, generaron un punto de inflexión respecto a la estructura organizacional y las funciones asociadas a la recolección, procesamiento, control y utilización del producto de inteligencia.
- c. Hay replanteamiento de los esfuerzos de búsqueda por medios intrusivos o clandestinos, sólo para fines de real valía o necesidad imperiosa y bajo control judicial y/o político.
- d. Se plantea un cuestionamiento, evaluación y reestructuración de los organismos de inteligencia asociados a la seguridad en los gobiernos autoritarios, tanto en lo que se refiere a estructura, medios y ámbitos de acción.
- e. Se abre el concepto de inteligencia más allá de lo militar integrando ámbitos tecnológicos, policiales y otros destinados a mejorar la capacidad de anticipación y cooperar a una optimización de los procesos decisionales del Ejecutivo.
- f. Incorporación de las exigencias derivadas de la Guerra Contra el Terrorismo solamente en los niveles donde la inteligencia está asociada a la seguridad, estableciendo adecuado espacios de coordinación al interior de la estructura burocrática del Estado.

El efecto del 11 de septiembre de 2001, marca un punto de inflexión importante en el proceso de reestructuración y adaptación de las organizaciones post-Guerra Fría a nivel mundial, donde las estructuras de inteligencia de Estados Unidos y demás países desarrollados han debido adecuarse a nuevas exigencias y desafíos⁵. Este nuevo escenario deriva hacia un proceso de transformación también en América Latina—con distintos grados de éxito— de los organismos de inteligencia, especialmente en el nivel de análisis y coordinación interagencial.

En este contexto, el vocablo inteligencia se generaliza, ya sea por la necesidad de generar una capacidad de prevención o por la necesidad que tienen los países de ingresar a ser parte de una suerte de comunidad mundial de la Inteligencia. La idea de que la Inteligencia constituye un recurso que todo Estado necesita se posiciona en la agenda mundial y, por cierto, en la de los países de América Latina.

⁵ Ver: "The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States". Authorized Edition. WW. Norton and Company, New York, 2005.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

Los desafíos

El diseño de una organización de inteligencia que, por una parte, coordine a los organismos existentes al interior del Estado y ubicada al más alto nivel de la conducción política del país y, por otra, tenga la capacidad suficiente para generar indicadores de alerta temprana y para identificar riesgos y/o amenazas potenciales, emergentes o manifiestas, como también oportunidades-país que respondan a los intereses nacionales, constituye el actual proceso de rediseño de la inteligencia en los países de América Latina.

En este sentido, una de las cuestiones de debate doctrinario se refiere a los niveles de inteligencia que deben en la estructura del Estado. Este debate suele enfrentar las posiciones de la doctrina militar de la inteligencia en un enfoque *bottom up*, y que suele ser el más utilizado en virtud de estar más extendida su aplicación y plantearse como el de mayor funcionalidad para integrarse en el proceso de toma de decisión del Estado. Adicionalmente, se le considera de manera preferencial por el simple hecho de que la experiencia civil en temas de inteligencia en América Latina ha sido escasa o producto de la influencia de los esquemas de la guerra fría.

La segunda alternativa en debate es un enfoque que considere las necesidades decisionales del conductor y desde allí se diseñe el sistema de inteligencia, en un enfoque *top-down*. Esta aproximación necesita de civiles que sepan de inteligencia, hayan desarrollado una capacidad crítica y conozcan las lógicas funcionales del Estado y del Gobierno. Este enfoque es el menos utilizado, aun cuando es el más necesario, habida consideración de que su funcionalidad permite y potencia la especialización y con ello se mejoran los grados de regulación, dirección y control.

Lo anterior, es relevante en la medida que los organismos de inteligencia en América Latina, tienden a reproducir los similares militares, lo cual incluye la metodología como también las aproximaciones organizacionales de naturaleza doctrinaria. En similar sentido, la legislación que regula la inteligencia en los distintos países tiende a responder a las exigencias de control pero asumiendo dicha visión no-civil de la inteligencia, con lo cual se produce un fenómeno inquietante: por una parte, aumentan los controles pero se dejan zonas difusas en el límite de lo que debiera ser su expresión militar y las otras expresiones que han surgido en los últimos años.

Sin embargo, y de distinta manera, cada país ha ido construyendo una comunidad de inteligencia, la que puede o no tener el adecuado respaldo legal, pero donde destacan con claridad los organismos militares y policiales, pero no siempre incorpora a organismos que producen inteligencia de manera sectorial y que no están considerados en el flujo a tener presente por el tomador de decisiones. En otras palabras, hay una producción de inteligencia provenientes de otros organismos que no posee instancias de coordinación o interacción con las instituciones tradicionales de este tipo.

El tema de los niveles de inteligencia, si bien no parece ser un tema de excesiva complejidad, si tiene una condición y es que dichos niveles permitan la

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

aplicación del ciclo de la inteligencia (con o sin capacidad operativa en la etapa de recolección), pero con la capacidad de producir informes de inteligencia para el nivel en que se encuentran y para alimentar el proceso de evaluación y producción de inteligencia del nivel superior del Estado. Eso supone una coordinación vertical.

En esta perspectiva, la existencia en el nivel superior del Estado de un organismo coordinador y productor de inteligencia para las necesidades del conductor político del país, resulta ser una exigencia fundamental y que debe tener un adecuado correlato y coherencia con los intereses nacionales y el programa de Gobierno vigente, asociado a los controles políticos y judiciales necesarios.

En los Cuadros N° 1 y N° 2 se muestran esquema con los niveles posibles de identificar en la actualidad y que corresponderían a los niveles normales que precisa un país para mantener un flujo de información de inteligencia que posibilite el análisis en el nivel micro, meso y macro. Se plantea de manera diferenciada el nivel correspondiente a la inteligencia policial y militar, habida consideración de que son organismos con funciones de apoyo al proceso de toma de decisión institucional y de donde se deriva inteligencia a los niveles superiores. De esta manera no se desnaturaliza la función de dichas organizaciones y se mantiene la necesidad de que el Gobierno cuente con información de inteligencia debidamente procesada según el

NIVEL	TIPO DE ORGANISMO	NIVEL DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA
ESTADO	AGENCIA NACIONAL COORDINACION SISTEMA	JEFE DE ESTADO
GOBIERNO	AGENCIA AL SERVICIO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA	JEFE DE GOBIERNO O MINISTRO DEL INTERIOR
SEGURIDAD PUBLICA O INTERIOR	AGENCIAS POLICIALES Y JUDICIALES	MINISTERIO DEL INTERIOR Y/O JUSTICIA
DEFENSA	AGENCIAS MILITARES	MINISTERIO DE DEFENSA

nivel de su uso y conforme los lineamientos del Gobierno.

Cuadro N° 1
Niveles Básicos de Inteligencia

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

Fuente: Elaboración Propia. Guillermo Holzmann 2003-2006

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

Cuadro N° 2
Niveles Avanzados de Inteligencia

NIVEL	TIPO DE ORGANISMO	NIVEL DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA
ESTADO	<ol style="list-style-type: none"> 1. AGENCIA NACIONAL COORDINADORA DEL SISTEMA NACIONAL DE INTELIGENCIA 2. INSTANCIA DE COORDINACIÓN DE LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA, ÁMBITOS NACIONAL, INTERNACIONAL, ECONÓMICO, TECNOLÓGICO, DEFENSA Y OTROS. 	JEFE DE ESTADO
GOBIERNO		
<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad Interior 	<ol style="list-style-type: none"> 1. AGENCIAS CIVILES DE INTELIGENCIA 2. INSTANCIA DE COORDINACIÓN ÁMBITOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y DE SEGURIDAD 	JEFE DE GOBIERNO O MINISTRO DEL INTERIOR
<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad Sectorial 	<ol style="list-style-type: none"> 1. AGENCIAS ESPECIALIZADAS DE ANÁLISIS DE INTELIGENCIA (Agricultura, Aduanas, Cancillería, Judicial, Hacienda o Finanzas, otros) 2. COORDINADOS EN EL NIVEL GOBIERNO Y NIVEL ESTADO SEGÚN OBJETIVOS DEL SISTEMA. 	MINISTRO DEL SECTOR O SUBSECRETARIO O VICEMINISTRO
SEGURIDAD PÚBLICA	AGENCIAS DE INTELIGENCIA POLICIAL	MINISTRO DEL INTERIOR
DEFENSA	<p style="text-align: center;">ORGANISMOS DE INTELIGENCIA MILITAR</p> <p>Organismos de cada Fuerza</p> <p>Organismos del Estado Mayor Conjunto y/o Organismos del Estado Mayor de la Defensa</p>	MINISTRO DE DEFENSA

Fuente: Elaboración Propia. Guillermo Holzmann 2002-2006

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

Desde esta perspectiva, la Inteligencia, ubicada en el más alto nivel del Estado requiere mantener una relación permanente con los procesos de toma de decisión, no para intervenir en ellos - pues no le corresponde - sino con el fin de entender el flujo de información, el proceso decisional y la forma en que finalmente se adoptan las decisiones. De esta manera, la Inteligencia, ubicada en ese nivel, puede aportar efectivamente a optimizar el proceso y el producto.

Como bien sabemos, el producto de Inteligencia está destinado a apoyar el proceso de toma de decisiones, mediante una información útil, resultado de un exhaustivo análisis, según sean los objetivos e intereses en juego. Ello implica un proceso de características metodológicas especiales. En el mundo anglosajón, los británicos le denominan "Evaluación", mientras que los estadounidenses lo señalan como "Estimación". Ambos se refieren al proceso de presentación de conclusiones basadas en argumentos y evidencias fácilmente comprobables y utilizables. En este sentido, ello constituye una necesidad que se inicia en el análisis objetivo a partir de una base metodológica, es decir, constituye, en la práctica, una disciplina de escrutinio y validación que va más allá de la simple especulación intelectual. En otras palabras, no es, ni más ni menos, que la proyección de las ideas que Sherman Kent denominó, en los años 40's, "materia de conocimiento especulativo". Décadas después, Ray Cline establece que "una estimación intenta reducir un grado inevitable de incertidumbre a un mínimo calculado acerca de situaciones futuras, relevantes para el proceso de toma de decisiones en cualquiera de los ámbitos o campos de acción del poder de un Estado".

Cualquier proceso orientado en el sentido señalado, exige una organización capaz de soportarlo y sostenerlo en el tiempo. Los esquemas y estilos de trabajo para desarrollar la evaluación o estimación, en el caso de los británicos y estadounidenses, han evolucionado en forma diferente. Para los ingleses ha prevalecido el principio de descentralización en el trabajo y centralización en la decisión; para los estadounidenses la comunidad se ha expandido, creándose nuevas agencias, tornando la interacción más compleja y difícil. En este último caso, una respuesta que ha surgido es la instauración de "grupos de tarea interagenciales"⁶, sin embargo, si bien ello es atendible cuando hay objetivos específicos a implementar en acciones (programas y planes), no lo es cuando se trata de generar una producción de inteligencia para la toma de decisiones. En este sentido, la reunión de profesionales en una lógica de trabajo interagencial, queda sometida a la diferente formación y orientación de su función y labor original, lo cual hace que el trabajo conjunto sea, finalmente, poco productivo.

⁶ La idea de trabajo interagencial, se refiere a la coordinación horizontal entre distintos organismos que comparten similar misión específica. Se constituye en un grupo ad-hoc, no permanente, pero donde confluyen recursos y se establece una metodología de análisis acorde al objetivo requerido. Esta clase de "grupo de trabajo" permite dotar de flexibilidad y dinamismo al procesamiento de la información, a la vez que posibilita el cruce de variables y la generación de indicadores que perfeccionan el producto de la inteligencia. La tendencia actual es darle reconocimiento institucional a este tipo de grupo de trabajo, evitando el abuso de los canales técnicos, toda vez que estos últimos no están sometidos a controles concretos, ni administrativa, ni judicial ni políticamente.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

En otras palabras, el planteamiento interagencial no supone la exigencia de **interdisciplinariedad**, cuestión asociada a la calidad de los analistas, y cuya interacción genera inteligencia específica y adecuada para el proceso decisional, sino que se define por la existencia de una base metodológica común para aumentar el valor agregado de la producción de inteligencia.

Con todo, la pregunta de fondo continúa siendo acerca de las características que debe tener un sistema nacional de inteligencia para que satisfaga, efectivamente, los objetivos de apoyar el complejo esquema decisional de las democracias en los países emergentes.

Del estudio comparado realizado (Inglaterra, Australia, Estados Unidos, Alemania) se puede deducir que el producto de inteligencia de alta calidad es aquel que procede del mejor nivel analítico-evaluador, ubicado en el nivel superior del Estado, y basado en una estructura organizacional flexible, de naturaleza integradora y funcional a las necesidades del país.

De igual forma, resulta imprescindible, dado el sentido de las problemáticas que han debido solucionar todos estos sistemas, la interacción entre los profesionales de la inteligencia y los decisores políticos, lo cual implica un nivel adecuado de mutuo conocimiento, confianza, dominio del tema y un balance evaluativo entre productos de inteligencia y resultados eficientes de las decisiones políticas adoptadas sobre esa base. En este sentido, la base metodológica común y la aproximación interdisciplinaria están sobre la generación de espacios interagenciales o, si se prefiere, sobre soluciones organizacionales simples. Esto permite la coordinación horizontal.

III. PRINCIPIOS PARA UNA PROPUESTA DE SISTEMA DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA NACIONAL

La realidad actual y futura de los países emergentes supone considerar la *inteligencia* como un recurso indispensable en el proceso decisional en los distintos niveles en los cuales la información útil es necesaria para optimizar la decisión final que corresponde al conductor político.

En esta perspectiva, la aceptación de un sistema compuesto por los organismos ya existentes y la incorporación de un organismo coordinador al más alto nivel, como asimismo, la inclusión de otros organismos dentro del sistema constituyen premisas básicas para avanzar en este sentido.

La propuesta de un Sistema de Inteligencia para un país emergente supone la creación de un ente que asuma una instancia de coordinación de los organismos ya existentes y, a la vez, de producción de inteligencia para el nivel del Jefe de Estado, específicamente para el Presidente de la República⁷. Esta entidad tendría la

⁷ En los regímenes presidencialistas, el Presidente de la República ostenta tanto el cargo de Jefe de Gobierno como de Jefe de Estado. El Sistema de Inteligencia debe diferenciar dicha

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

responsabilidad de coordinar el sistema y generar la información de alto nivel que optimice el proceso decisional de mediano y largo plazo, insertándose en la cúspide del Sistema de Inteligencia e integrando a los restantes subsistemas y elementos constitutivos ya existentes.

En esta aproximación, entonces, será posible identificar subsistemas compuestos, por los organismos de las fuerzas armadas, los de orden y seguridad que incluye la policía, los organismos sectoriales o especializados donde se incorporan por ejemplo, los asociados a la agricultura, cancillería, asuntos tributarios y aduanas entre otros. Para cada grupo de estos organismos se forma un sistema de coordinación en su respectivo nivel, quedando todos con su espacio de operaciones pero sometidos a la coordinación y conducción general del Sistema dependiente del Jefe de Estado.

Desde esta perspectiva, al considerar los organismos existentes, es posible establecer una coordinación del subsistema de la Defensa y otra coordinación asociada al subsistema seguridad interior y policial. A su vez, es posible establecer una coordinación funcional o específica entre ambos subsistemas, mediante la generación de comités técnicos que posibiliten el oportuno intercambio de informaciones en lo que concierne a cada subsistema. De esta manera se plantea una organización descentralizada, flexible y coordinada.

Este principio de coordinación permite establecer condiciones de funcionamiento de los organismos ya existentes, insertándolos en una lógica sistémica, dotándolo de adecuados grados de flexibilidad, lo que exige un mayor grado de especialización de cada organismo y, a la vez, posibilita una mayor dinámica en los flujos de intercambio de información y en la producción de la inteligencia que debe entregar cada subsistema. En forma paralela, cada entidad logra diferenciar con mayor claridad su rol como organismo de inteligencia institucional de su aporte que le corresponde como parte del subsistema.

De esta forma, se logra la configuración de un sistema eficaz y eficiente aprovechando los recursos en funcionamiento actual y se hace posible agregar a partir de ello, los subsistemas que el país necesite, bajo la premisa de incorporar, a partir de un criterio de coordinación, otros organismos que funcionan en otros ámbitos del Estado⁸, lo cual pueden insertarse en los subsistemas ya existentes o sumarse a otros subsistemas que sea necesario crear.

Un sistema así concebido, permite ordenar los recursos disponibles y adecuarlos a las necesidades del Estado, sin que ello genere un mayor presupuesto toda vez que su funcionamiento es descentralizado. Asimismo, al enfatizar el principio de coordinación, las adecuaciones legales necesarias poseen un mayor grado de

ambivalencia, estableciendo la dependencia de los organismos de inteligencia de Estado de aquellos que dependen de la estructura política del país.

⁸ Organismos como la Dirección de Impuestos Internos, de Aduanas o del Ministerio de Economía, por ejemplo, se insertan en un subsistema bajo criterios de coordinación, pero manteniendo su dependencia descentralizada.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

viabilidad política, facilitando la adecuación de las actuales estructuras a los requerimientos del Sistema Nacional.

Por otra parte, la diferenciación funcional de los organismos posibilita la generación de controles políticos, presupuestarios, jurídicos y administrativos más eficientes y transparentes, toda vez que el nivel operativo o táctico se mantiene en los actuales organismos y se enfatiza la producción de inteligencia en los niveles de defensa y seguridad interior, ya existentes, mientras que el Sistema Nacional genera la información útil que requiere el nivel superior de la conducción del Estado, asumiendo su integración al proceso decisional presidencial⁹.

La existencia de un proceso decisional implica la conformación de un equipo que coordina los distintos requerimientos del Presidente, para lo cual integra las visiones sectoriales, políticas programáticas, los intereses en juego y otras instancias, pero donde la inteligencia debe también ser incorporada en pleno a este proceso en calidad de un *input* insustituible, el que interactúa con todo los demás, cuyo resultado será evaluado por el conductor político y en torno a lo cual decidirá. No obstante, el conductor político, podrá, si así lo estima, solicitar un apoyo directo al Sistema de Inteligencia en casos específicos, tal cual lo puede hacer con otras instancias estatales. La idea tradicional de que la inteligencia sólo se relaciona con el Conductor Político resulta ser perniciosa para el sistema y desaprovecha las capacidades y recursos que el sistema de inteligencia puede aportar.

Desde esta perspectiva, por ejemplo, es posible establecer directivas orientadas a sostener un proceso decisional, en el nivel presidencial, de características multivariada y multidimensional que constituya un aporte a la eficiencia y oportunidad de las decisiones.

Lo anterior exige, como condiciones básicas, lo siguiente:

- a. Existencia de un proceso de toma de decisiones transparente y con instancias de participación de los distintos actores que deben participar en él, siendo necesario que el Sistema de Inteligencia esté totalmente integrado a este proceso para aportar el análisis del entorno y los escenarios futuros, entre otros aspectos, optimizando el diseño de las alternativas sobre las cuales van a aportar al proceso de decisión presidencial¹⁰.

⁹ Uno de los mayores desafíos de las democracias de países emergentes, que enfrentan evidentes desafíos económicos asociados al crecimiento y la superación de la pobreza entre otros, y desafíos políticos, relacionados con la consolidación democrática y la gobernabilidad, plantea la exigencia de desarrollar una capacidad decisional basada en metodologías científicas que posibiliten optimizar los recursos que el Estado posee.

¹⁰ La fórmula, creencia o tendencia tradicional de que los informes de inteligencia de Estado se entregan directamente al Jefe de Estado o al decisor resulta incompatible en la actualidad. Cuando el objetivo es optimizar el proceso decisional. Al efecto, el informe de inteligencia se inserta primero en el proceso decisional con los demás componentes de éste y el resultado de esa interacción se entrega al decisor. Si el decisor requiere aclaración o profundización de aspectos

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

- b. Ello no obsta, para que el Jefe de Estado reciba inteligencia directamente, cuando así lo solicite, pero deja establecido que la inteligencia tiene una posición determinada dentro del proceso decisional.
- c. La existencia de una Directiva Anual de Inteligencia, permite focalizar el esfuerzo analítico y adecuar las metodologías necesarias para satisfacer los requerimientos del Conductor Político. A su vez, la existencia de esta Directiva posibilita un control político directo de parte de los principales usuarios del sistema.
- d. Las autoridades políticas deben tener una capacitación y/o actualización previa respecto al uso, alcances y limitaciones de la inteligencia. Lo común es que las autoridades desconozcan el ámbito de trabajo de la inteligencia y el aporte que significa para optimizar su gestión política.

La producción de inteligencia en el nivel superior señalado, tiene un claro sentido de Estado. Ello implica que su aporte es alrededor de las premisas generales que definen el accionar del país en su conjunto, tanto interna como externamente. En este sentido, la inteligencia no interfiere con las distintas dimensiones en que se desenvuelve el gobierno, sino es un complemento necesario para optimizar las acciones gubernamentales en aquellas áreas previamente establecidas.

La identificación de riesgos, oportunidades y amenazas se logra al desarrollar un análisis interdisciplinario, con un sólido sustento metodológico, cuya finalidad es, entre otros, analizar el entorno en su perspectiva histórica y presente, identificar tendencias y diseñar escenarios. De esta forma, se logran, al menos, dos objetivos: Asesorar y aportar al proceso de toma de decisiones y generar una capacidad de alerta temprana respecto a temas que pueden afectar o alterar los objetivos del país, los intereses nacionales o las políticas y acciones gubernamentales.

Bajo la misma lógica, definida para construir un sistema que recoja la estructura existente, se plantea la posibilidad, como ya se señaló, de crear otras instancias o subsistemas de carácter descentralizado, ubicadas en otros niveles del Estado, y que posean capacidad de procesar información para satisfacer los intereses nacionales y la producción de inteligencia.

Un sistema de Inteligencia para países emergentes, es decir, que no tienen la capacidad ni los objetivos de una potencia como Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia, China u otras, debe basarse en criterios de flexibilidad y funcionalidad, lo cual posibilita integrar los distintos recursos que el estado ya posee y potenciarlos

específicos de análisis puede solicitarlo directamente al organismo de inteligencia correspondiente. De otra forma, el organismo de inteligencia se transforma en un "control político" que entra en permanente conflicto con las estructuras burocráticas de asesoría del decisor, generando una instancia de poder sin contrapeso y contraproducente para la eficiencia que la dinámica actual requiere, dado la intensidad del flujo de información y la necesidad de poseer metodologías que posibiliten su adecuado procesamiento.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

bajo una coordinación que aporta objetivos globales y, a su vez, utiliza metodologías de análisis potentes e innovadoras.

Desde el punto de vista de la orgánica estatal, la creación de la instancia coordinadora del Sistema debería tener el rango de Ministerio, lo cual permite su inserción en la estructura del Estado en un nivel adecuado a las funciones que cumple. Su dependencia debería ser directamente del Jefe de Estado. (Cuadro N° 3)

La designación del Director del Organismo Coordinador de Inteligencia, asumiendo que se trata del más alto nivel, *necesariamente*, debe ser con acuerdo de la Comisión de Inteligencia y/o Defensa del Senado y/o mixta, según se defina en el Congreso. La exigencia de que esta nominación se realice de esta manera responde a la aplicación de los principios democráticos de transparencia y equilibrio de poderes.

En una perspectiva más general, la designación de los Directores de Organismos de Inteligencia debe responder a ciertas lógicas de funcionamiento democrático que sean coherentes entre sí. Ello implica una revisión de las estructuras de inteligencia de cada institución para adecuarse y facilitar el funcionamiento del sistema y dotarlas de la funcionalidad necesaria. Los mecanismos de designación recomendados se muestran en el cuadro N° 3.

En cuanto al tamaño de la entidad coordinadora del Sistema, se plantea en términos reducidos, de alta especialización y de características interdisciplinaria e intersectorial. Su capacidad operativa se limita al uso de técnicas de búsqueda de información en fuentes abiertas o semicerradas, y en su capacidad de integración de la información de los distintos organismos estatales¹¹. Asimismo, podrá utilizar los recursos de otras entidades, estatales o privadas¹², para generar conocimiento susceptible de utilizarse en el proceso de producción de inteligencia, por lo que su vinculación a los centros universitarios, como a aquellos que generan conocimiento en las distintas áreas del saber, podrán participar en la generación y sistematización de información que luego será utilizada para analizarla bajo criterios metodológicos orientados a producir la inteligencia que el Estado necesita.

¹¹ Normalmente se considera, en especial en la literatura estadounidense, francesa e inglesa, que cualquier organismo de inteligencia debe poseer capacidad de búsqueda de información en fuentes cerradas (lo cual implica agentes y medidas intrusivas). No obstante, la validez de dicha consideración es particular para los países desarrollados, los países emergentes, de relativo peso internacional y con objetivos mundiales limitados, nos parece que dicha capacidad operativa es innecesaria inicialmente, tanto por el costo que implica su implementación y mantenimiento como por la exigencia básica de utilizar todos los recursos que el Estado ya posee, si fuera del caso acceder a fuentes cerradas.

¹² La incorporación de un nivel de coordinación de inteligencia con el sector privado se estima como fundamental, pero en un esquema gradual de incorporación y sólo un vez que se ha logrado establecer adecuadamente el sistema de inteligencia del Estado. La información y el análisis privado es un insumo insustituible para optimizar las decisiones de un Estado que interactúa permanentemente en dimensiones donde los actores no estatales tienen influencia concreta en decisiones que afectan directamente el crecimiento económico y las condiciones de desarrollo de los países.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

Cuadro N° 3

Esquema de designación del Director de Organismo de Inteligencia

NIVEL DEL ORGANISMO	AUTORIDAD QUE DESIGNA	MECANISMO DE DESIGNACIÓN	RATIFICACIÓN
DE ESTADO – Nivel Ministro Agencia Coordinadora Del Sistema	Jefe de Estado	Confección de terna por otro organismo de rango superior y autónomo	Comisión de Inteligencia o Defensa del Senado de la República
DE GOBIERNO Nivel Subsecretario o Viceministro • Seguridad Interior • Seguridad Sectorial	Presidente de la República o Jefe de Gobierno	Por selección directa del Gobierno	Comisión de Inteligencia o Defensa del Senado de la República
FUERZAS ARMADAS	Comandante en Jefe	Propios de la Institución	Propios de la Institución
POLICIAL	General Director o Director General	Propios de la Institución	Propios de la Institución

Fuente: Elaboración propia. Guillermo Holzmann 2003-2006

De manera subsidiaria, en su esfuerzo de búsqueda de información, podrá utilizar las instancias operativas de los organismos pertenecientes al sistema, en situaciones excepcionales y coherentes con los objetivos planteados en la Directiva Anual de Inteligencia, la cual es responsabilidad directa del Conductor Político.

En lo referente a las áreas de cobertura de esta entidad coordinadora (Ver Figura 1), se plantea la necesidad de estructurarla en torno a ejes analíticos apropiados a las necesidades de un país emergente, lo cual posibilita la generación de una capacidad analítica específica y logra incorporar a todos los organismos en la

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

dinámica de una producción de información asociada a objetivos nacionales y gubernamentales y de mediano y largo plazo, sin que ello obste para que cada organismo enfatice su especialización y sirva los objetivos ya definidos de su propio quehacer.

La propuesta de ejes analíticos a considerar es la siguiente:

- a. **Político Nacional e Internacional**
- b. **Estratégico y Defensa**
- c. **Económico Nacional e Internacional**
- d. **Científico y Tecnológico**

Figura N° 1

Ejemplo de un Sistema de Inteligencia integrado bajo conducción y coordinación horizontal y vertical



SISTEMA NACIONAL DE INTELIGENCIA

Fuente: Elaboración propia. Guillermo Holzmann 2004-2006

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

De cada eje es posible desglosar áreas y subáreas según sean las especificidades de trabajo y las necesidades de inteligencia que se definan.

Los dos primeros ejes se encuentran asociados a subsistemas normalmente existentes en los países, por lo que su función debe tender a especializarse o potenciarse dentro del ámbito de desarrollo ya obtenido. No obstante ello, la inclusión de una instancia internacional, proveniente de Cancillería en ambos subsistemas es imperiosa para completar adecuadamente la estructura.

Los últimos dos ejes requiere la creación de instancias en los niveles ministeriales que correspondan, de manera de perfeccionar los procesos decisionales de dichos niveles y lograr la información procesada que requiere el sistema en su nivel superior. Ejemplo de ello es la exigencia de que el estado posea organismos orientados a la detección de lavado de dinero (crimen organizado) y a la evaluación de los riesgos asociados a la dependencia desarrollo energético de cada país, por ejemplo.

El establecimiento de estos cuatro ejes responde a una evaluación cualitativa de la situación y posición que el país tiene en la actualidad y que determinan su proyección futura. Así, el análisis de la realidad política nacional e internacional, recoge la interacción que se produce en ambas dimensiones respecto a los temas, problemas y, consecuentemente, riesgos, amenazas y oportunidades que se derivan de ellos. Este eje, representa una expresión tradicional de la preocupación política que, para los efectos de nuestra propuesta, se integran en una visión analítica comprensiva que facilite la identificación de variables y la capacidad de alerta temprana, toda vez que allí se encuentran las principales variables con mayor potencialidad de afectar la gobernabilidad democrática.

Del mismo modo, el eje estratégico y de defensa, expresa con claridad una dimensión de vigente actualidad, y cuya relevancia no requiere mayor argumento. Sólo baste señalar que constituye un factor de poder nacional importante, no tanto por su capacidad militar inserta en él, sino por su vinculación a lo otros ejes y su posición de respaldo para políticas específicas del país que cruzan lo político internacional y lo económico en distintas formas.

El eje económico, en sus dimensiones nacional e internacional, constituye un elemento esencial en cualquier planteo de desarrollo nacional, lo cual precisa de una adecuada comprensión de los fenómenos que ocurren dentro y fuera del país, tanto por su íntima relación con el eje político, como por el peso específico que tiene en el logro de objetivos determinados, como son el logro del bienestar de la población, la superación de la pobreza, la identificación de inversiones o la identificación de nichos de negocios, entre otros, aspectos que requieren de un manejo prospectivo de variables. El análisis integrado de la economía no sólo mejora la capacidad prospectiva, al incorporar variables de otras disciplinas, sino que optimiza el logro de los objetivos políticos de gobierno.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

El eje Científico – tecnológico, se orienta, básicamente, a la identificación de oportunidades y riesgos. En efecto, se estima que una preocupación preferente debiera orientarse hacia la búsqueda de oportunidades de transferencia tecnológica, por un aparte y la identificación de nichos de desarrollo científico que puedan ser impulsados desde el Estado en coherencia con los intereses del país. Ambos aspectos tienen incidencia en la forma en el desarrollo de políticas sectoriales que requieren criterios de complementariedad para el logro de objetivos finales.

Al existir los organismos de inteligencia asociados a los ejes señalados y el órgano de coordinación con capacidad de desarrollar los análisis que se requieren en los niveles superiores de la conducción del Estado, es evidente que también se tiene la exigencia funcional de que exista un proceso decisional que efectivamente incluya el aporte de la inteligencia. De ser eso así, las coordinaciones horizontales entre las distintas agencias se definen como funcionales, en la medida que ello coopera a mejorar el flujo de la información, optimizar el análisis y hacer más eficiente el aporte de la inteligencia a los procesos de toma de decisión.

Al tener un adecuado escenario institucional, esto es, un Estado que haya superado las etapas de la reforma y la modernización, será posible asegurar la no dualidad de esfuerzos en el trabajo de inteligencia, la aceptación de la necesidad de actualizaciones metodológicas permanentes como la generación de instancias de integración de distintos niveles bajo criterios de flexibilidad y pertinencia analítica.

Por otra parte, una vez definida la estructura del sistema de inteligencia, será menester avanzar en las estructuras de contrainteligencia a nivel de Estado y Gobierno. Sobre el particular, nuestra aproximación y preferencia es que estos organismo o agencias se encuentren separadas de los organismos o agencias que desarrollan inteligencia en los distintos niveles, de manera de diseñar una doctrina adecuada en un ámbito de por sí complejo y que necesita definiciones políticas de largo plazo que posibiliten su implementación por etapas.

Controles

Uno de los temas de especial importancia y escaso debate se refiere a los controles que los organismos de inteligencia requieren en una democracia. En este sentido, sin duda, José Manuel Ugarte¹³ es uno de los investigadores que ha participado, monitoreado y sistematizado una gran cantidad de información a este respecto en América Latina y que constituye una referencia obligada al hablar de controles a los organismos de inteligencia.

Aprovechando su vasto e interesante trabajo queremos agregar una sistematización desde un punto de vista estratégico que se plantea como una complementación y aporte a lo ya avanzado en este tema.

¹³ Op cit.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

Nuestro punto de inicio es satisfacer la cuestión acerca de cuales son las distintas modalidades en que puede ejercerse el control de los organismos de inteligencia atendido que cada sistema de inteligencia debe responder a la particular realidad del país en que se diseña e implementa. Si a lo anterior, agregamos que nos preguntamos por países emergentes donde la inteligencia ha sido un patrimonio casi exclusivamente militar, ya sea por deformación del propio sistema institucional o por desconocimiento de las elites civiles de cada uno de ellos, es evidente de que se precisa explorar las posibilidades e implicancias de los posibles controles a implementar.

En primer lugar, es menester, a nuestro entender, realizar una distinción entre tres tipos de controles: Judicial; Administrativo y Político. Cada uno de ellos tiene sus particularidades y en conjunto construyen un sistema de control articulado cuya eficiencia dependerá del grado de modernización que posea cada país.

El control judicial supone la existencia de una legislación para las actividades de inteligencia que, en lo específico, debe contener la forma y procedimientos para regular las acciones intrusitas de naturaleza policial y/o criminal que sea menester realizar en la colección de información. En tal sentido, la existencia de jueces o ministros de Corte que posean adecuado conocimiento de dichas actividades es un requisito para que el control judicial de las actividades de inteligencia sea eficiente y sirva al sentido del sistema.

El control administrativo supone la existencia en cada organismo o agencia de inteligencia de una unidad destinada a velar por la legalidad de los actos realizados, lo cual debe ser coherente con los controles administrativos que el propio Estado posee. Para ello, se debe considerar la existencia de una contraloría interna que funcione de manera coordinada con la contraloría externa que es responsabilidad del Estado.

El control político, entonces, constituye una instancia cuya finalidad es favorecer la consolidación democrática de manera que la actividad de inteligencia en cada uno de sus niveles esté sometida a la observancia y control de entes que aseguren su profesionalismo. En este sentido, el control político se debe expresar de tres maneras que aseguren un adecuado contrapeso de poder (check and balance).

La primera cuestión es la designación del Director del órgano Coordinador y de los Directores de las distintas agencias. En cada caso, y siguiendo los principios democráticos, se debe establecer el origen de los nombre posibles a ocupar dichos cargos, como también los mecanismos de ratificación o aprobación legislativa, dejando siempre que la designación, una vez establecidos los pasos mencionados, queden en manos del Jefe de Estado o de Gobierno según corresponda.

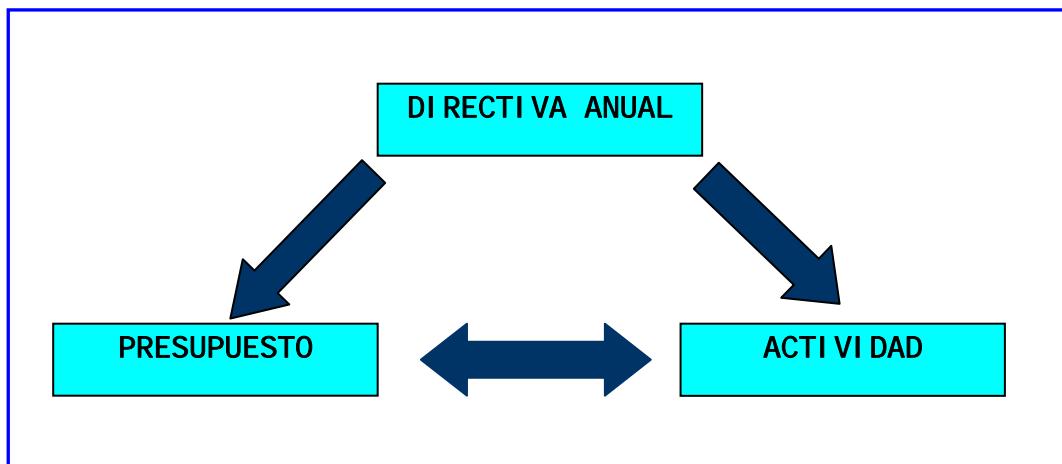
El segundo elemento del control político es la existencia de una Directiva Anual de Inteligencia, donde es preciso establecer de que manera el decisor establece el mecanismo y metodología para definir los aspectos de interés nacional que deben orientar el trabajo de todos los organismos o agencias del sistema. Una vez establecidos dichos proceso, corresponde su validación, aprobación o ratificación por

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

parte de la comisión especial del Congreso, en carácter de secreto, para que finalmente sea promulgada y sancionada por el Jefe de Estado o de Gobierno.

La Directiva Anual es el punto neurálgico del control sobre las actividades de Inteligencia dentro del sistema, toda vez que permite establecer la coherencia y consistencia entre los objetivos de los organismos o agencias, el presupuesto aprobado y utilizado, y las actividades desarrolladas, tal como se muestra en la Figura N° 2.

Figura N° 2
Esquema de Control Político



Fuente: Elaboración Propia. Guillermo Holzmann, 2004-2006.

Tipología de los controles

Considerando que los controles constituyen una expresión de contrapesos de poderes, donde se encuentran aquellos derivados de la propia legislación como aquellos de tipo administrativo y político, es posible plantear una tipología de los controles, dividiéndolos en términos institucionales y funcionales por una parte, y en funcionales y explícitos por otra. Los primeros se refieren a aquellos mecanismos, procedimientos o instancias establecidas en normativas legales nacionales e institucionales que se combinan con los segundos en términos de hacer evidente su acción controladora y/o reguladora o bien, define instancias que sin ser identificables en términos positivos permiten generar los necesarios contrapesos o regulaciones en la actividad de inteligencia.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

En el cuadro N° 4 se muestran los controles señalados con sus respectivos ejemplos.

CUADRO N° 4
TIPOLOGÍA DE LOS CONTROLES EN EL SISTEMA DE INTELIGENCIA

	EXPLICITO	IMPLICITO
CONTROL INSTITUCIONAL	<p>-<u>Comisión Parlamentaria</u>, pide y recibe cuentas respecto a actividad y presupuesto conforme Directiva Anual</p> <p>-<u>Control Administrativo</u>, corresponde a los órganos contralores del Estado y de cada organismo o agencia</p> <p>-<u>Control Judicial</u>, corresponde a jueces capacitados para proveer soporte y respaldo legal a acciones y/u operaciones de inteligencia con métodos intrusivos.</p>	<p>-<u>Directiva Anual de Inteligencia</u>. Aprobada con acuerdo de la Comisión de Inteligencia del Congreso, es de naturaleza secreta y permite comparar las actividades realizadas con los objetivos aprobados y el presupuesto asignado.</p> <p>-<u>Designación de los Directores de Agencias y Órganos de Inteligencia</u>. La ratificación por parte del Congreso a través de su Comisión permite un adecuado contrapeso de poder en las designaciones exigiendo una lealtad al sistema político y al Estado antes que al Jefe de Gobierno.</p> <p>-<u>Existencia de Contralores/Inspectores</u>. Un sistema de Inteligencia debe tener contralores o inspectores que supervisen determinados procedimientos y planificaciones considerando las normativas legales de protección ciudadana como el fiel cumplimiento de la Directiva Anual.</p>
CONTROL FUNCIONAL	<p>-<u>Instancias de coordinación vertical y horizontal institucionalizadas intragenciales</u>. Existencia de espacios que permitan la reunión periódica de todas la</p>	<p>-<u>Existencia de un Proceso de Toma de Decisiones que incluya la Inteligencia</u>. El producto de Inteligencia permite optimizar la decisión del conductor y por tanto es complementaria a la de</p>

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

	agencias en sus distintos niveles para la coordinación, como también instancias distintas para coordinación con el sector privado. Estas reuniones deben tener SActas de lo tattado en sus reuniones en un formato breve y comprensible, con carácter de secreto, y disponibles para la comisión parlamentaria cuando sea necesario.	otras asesorías de alto nivel y por tanto su lugar debe ser reconocido para que su aporte sea incorporado conforme los lineamientos del conductor. -Coordinación Interagencial a partir de la Directiva anual. Los temas de la coordinación interagencial se controlan comparándolos con la Directiva Anual, evitando la superposición o la existencia de agendas propias de cada organismos o agencia
--	--	---

Fuente: Elaboración propia. Guillermo Holzmann 2006.

IV. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

La relación que es posible establecer entre la realidad y su dinámica actual con los escenarios futuros o posibles o las tendencias que se desarrollan, permite una permanente actualización de los objetivos gubernamentales y genera una capacidad de anticipación importante respecto a la linealidad de la planificación gubernamental. En otras palabras, establece un espacio de flexibilidad e integración que no entorpece el proceso decisional, sino que, por el contrario lo potencia en mejor forma.

Los escenarios asociados a la agenda de la globalización exige a los países emergentes una inteligencia de Estado que sea capaz entregar información útil para las decisiones orientadas a la proyección de los objetivos de Estado y de gobierno en un horizonte de mediano y largo plazo, de manera tal que haga posible la concentración de los recursos estatales para el logro de dicha finalidad.

A su vez, la agenda que superpone el 11 de septiembre, demanda la necesidad de potenciar la capacidad de entregar seguridad a la ciudadanía, al gobierno y de interactuar coordinadamente con organismos extranjeros, con lo cual toda la capacidad de inteligencia de asociada a este ámbito debe enfatizar su aporte al logro de un ambiente de seguridad consistente con las exigencias internacionales de cooperación.

Sin embargo, es necesario advertir acerca de la tendencia de avanzar hacia una “securitización” de la inteligencia, cuestión que abre la posibilidad cierta de retornar a los esquemas de inteligencia del pasado. Esto es, organismos centralizados, cuyo trabajo es secreto, poco conocido y que en virtud de su dependencia directa y su falta de control, permite la eventual ocurrencia de abusos de poder o abre espacios de corrupción.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

Para nuestros efectos, puede resultar inoficioso señalar que la inteligencia de Estado, en su actual situación, se encuentra muy lejos de estudiar horizontes de futuro, donde se consideren tanto los objetivos del país como los intereses de otros países en el propio. En esta perspectiva, una inteligencia de Estado lo que realmente hace es estudiar y analizar el futuro y establecer escenarios alternativos, los cuales descansan en un trabajo metodológico orientado a la identificación de variables e indicadores los que, a través del análisis de distintas situaciones permite construir los eventuales escenarios.

Los organismos o agencias que desarrollan inteligencia ya sea a partir de la aplicación del ciclo completo o en sus etapas de procesamiento, análisis y difusión constituyen el insumo básico para la generación de la Inteligencia de Estado y, por tanto, sus acciones deben estar adecuadamente reguladas y controladas de manera que puedan realizar su función en un ambiente de legitimidad política y social, como también adecuarse a los intereses políticos del Gobierno y del Estado.

Así, entonces, la función de la inteligencia se define a partir de la capacidad que posea el sistema de inteligencia de cada país para producir información útil que sea pertinente, anticipatoria y oportuna. Para ello, el sistema debe trabajar en un ambiente de confianza, credibilidad y bajo exigentes criterios metodológicos.

Es ilustrativo indicar, a modo de ejemplo, el interés de países como China, Francia, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Canadá y otros en mantener una fluida e intensa relación con ciertos países de América Latina, donde justamente se concentran importantes reservas de recursos naturales que se estima altamente probable disminuyan en el futuro. Tal interés resulta benéfico en el corto plazo para los países emergentes, sin embargo, al no existir una visión de largo plazo, la negociación asociada a esta relación comercial, económica y política termina, definitivamente, perjudicando a nuestros países. Los ejemplos de las privatizaciones y la conformación de la propiedad de las telecomunicaciones, el agua o la electricidad dan adecuada cuenta de ello.

Todo país desarrollado cuida su supervivencia futura y, en ese sentido, a los países emergentes suelen carecer de proyectos políticos de Estado que sean coherentes con los programas de Gobierno ofrecidos a la ciudadanía.

La inteligencia tiene que ver con el futuro y tiene que ver con la capacidad de coordinación intra e interestatal para optimizar los procesos decisionales en los distintos niveles del Estado y, en especial, del gobierno. A su vez, la cuestión metodológica, pasa por la forma de observar, establecer el esfuerzo de búsqueda y, principalmente, por las técnicas de análisis a utilizar, donde resalta claramente la prospectiva.

Es importante considerar que el producto de inteligencia no necesariamente está vinculado a la definición de probabilidades de ocurrencia o no de hechos, como tampoco lo está, necesariamente, a una visión pesimista u optimista, sino que más bien se define por la adecuada identificación de los elementos (variables e

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

indicadores) que pueden influir en un escenario determinado produciendo un efecto o impacto indeseable para un gobierno o una organización.

En este sentido, mientras más visiones diferentes existan respecto a un determinado escenario, mejor se podrán identificar las variables e indicadores que lo condicionan en sus efectos. Mal que mal, lo que importa en términos políticos es superar las crisis y los quiebres, y es justamente allí donde el decisor deberá tomar una decisión política, expresiva de su voluntad, para enfrentar aquellas situaciones que también implican una amenaza o riesgo a su propio país.

Lo anterior sugiere la necesidad de que los usuarios de la inteligencia conozcan su trabajo y reconozcan su aporte. Si se plantea que la inteligencia solo funciona bien al existir una legislación y controles políticos, estaríamos frente a un error que lleva a que cada organismo dentro del sistema tenga sus propios objetivos conforme sea su particular interpretación de los objetivos e intereses nacionales, con lo cual las descoordinaciones y el riesgo de agendas propias que termina dañando al sistema, al gobierno y la democracia es bastante alto.

En nuestra opinión, la calidad de país emergente determina, en una primera aproximación, el tipo de sistema de inteligencia que un país debe poseer. Para ello, la claridad de objetivos del país define la orientación del sistema y, en particular, la función del Órgano Coordinador del Sistema.

En virtud de ello, la presentación de una legislación para satisfacer la necesidad de inteligencia precisa de algunas condiciones. La primera de ellas se refiere a la existencia de los principios y objetivos orientadores de la actividad de inteligencia; la segunda, se refiere a la creación de un organismo integrador de las capacidades y recursos ya existentes; la tercera, se refiere a mecanismos de control efectivos asociados a la naturaleza del Sistema y la particularidad de la actividad; la cuarta, supone la existencia de una visión de futuro que distinga los distintos niveles en que el sistema debe desarrollar capacidad analítica; y, la quinta, al cumplimiento y satisfacción de los requerimientos democráticos que eviten la concentración de poder que entrega el manejo de información y, a su vez, genere espacios de confianza, transparencia y credibilidad.

El sólo hecho de que existan propuestas legislativas constituye un avance importante en el proceso de legitimidad del sistema. Sin embargo, esta oportunidad demanda del gobierno y los legisladores una visión de país y una comprensión cabal de la relevancia explícita asociada a la creación del Organismo Coordinador del Sistema de Inteligencia Nacional, máxime cuando se trata de un área que no admite improvisaciones ni tampoco admite que su diseño sea el simple resultado de un consenso y una negociación partidista. Cuando ello es así los resultados han sido perjudiciales para los países que lo han hecho.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

V. BIBLIOGRAFIA

BETTS K., RICHARD The new Politics of Intelligence: Hill Reforms Work This Time? Foreign Affairs, May/June 2004.

BOREN, DAVID L. La comunidad de Inteligencia, cuán importante". Ser en el 2000, buenos Aires.

CEPIK, MARCO "Terrorismo, Inteligencia y el Brasil". Revista on-line Argentina Global N° 7, Octubre – Diciembre 2001, www.geocities.com/globargentina/html

ESTÉVEZ, EDUARDO "Dinámicas de la Interacción entre la Evolución de los Conceptos de Seguridad (internacional) y el contexto de incertidumbre y complejidades del presente dentro del marco de construcción de políticas: Implicancias para el análisis Estratégico y de Inteligencia". Documento de Discusión N° 8, Instituto de Investigación sobre Seguridad y Crimen Organizado (ISCO), 1998.

HOLZMANN P., GUILLERMO y DOÑA, KARINA. Toma de decisiones en el nivel político-estratégico. Análisis y propuesta. Concurso de Investigación, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 1999. 176 p.

HOLZMANN P., GUILLERMO y LE DANTEC, FRANCISCO. La Variable Estratégica en los procesos de Integración Latinoamericanos. En: Política y Estrategia N° 76, publicación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Pp. 107-120 Diciembre 1998.

HOLZMANN P. GUILLERMO Y GALLARDO MANUEL. La función del Sistema Nacional de Inteligencia en un Estado democrático", Universidad de Chile, Revista Política N° 35, 1999

HOLZMANN P., GUILLERMO. Rol de la Inteligencia en los Procesos Cooperativos Regionales, Revista Política N° 36, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile 2000.

HOLZMANN P., GUILLERMO. Sistema de Inteligencia en el Estado Chileno: Reflexiones acerca de su Función. Revista Sociedad y Fuerzas Armadas N° 2, Instituto de Ciencia Política Universidad de Chile, 1992.

HOLZMANN P., GUILLERMO. Bases, Fundamentos y Propuesta para un Proyecto sobre Sistema Nacional de Inteligencia. Documento de Trabajo N° 56, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, agosto 1996.

ISCO El desafío de la Inteligencia Estratégica. Informe de Investigación N° 1 del Instituto de Investigación sobre Seguridad y Crimen Organizado (ISCO), Argentina, Diciembre de 1999.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. Congressional Committees which Oversee the FBI, 1993.

GEOFFREY R., WELLER Accountability in Canadian Intelligence Services. International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Vol. 2, N° 3, Fall 1988.

KENT, SHERMAN. Inteligencia Estratégica. Edit. Pleamar, Buenos Aires, Argentina, 1994. 249 p.

LIFT, DENIS A.. Intelligence & the Nation's Security. Edit. James S. Major. Joint Military Intelligence College. Washington D.C. January 2000. 219 p.

PRADOS, ALFRED Y BEST, RICHARD. Intelligence Oversight In Select Democracies. Congressional research service, The Library of Congress, Septiembre 1990.

SWENSON r., Y LEMOZY, SUSANA. Profesionalismo de Inteligencia en las Americas. Center for Strategic Intelligence Research, joint Military College. Washington DC, August, 2003.

UGARTE, JOSE MANUEL "Legislación de Inteligencia: Especialización y control, legitimidad y eficacia". Editorial Dunken, Buenos Aires, 2000. 488 pp.

UGARTE, JOSE MANUEL. "Las estructuras de Inteligencia en América Latina". Foreign Affairs en Español, volumen 2, N° 1, Primavera 2002.

WILLIAMS, DAVID. The Australian Security Intelligence Organisation: New Mechanism for Accountability. International and Comparative Law quarterly, v. 38, October 1989.

* El autor es Magíster en Ciencia Política. Académico y Coordinador del Área de Estrategia, Seguridad y Defensa del Departamento de Ciencia Política del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Es Director del Sub-Nodo Chile del Millenium Project de la Universidad de las Naciones Unidas, Miembro Fundador de Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva, Miembro de la Red Latinoamericana de Prospectiva. Profesor de Análisis Político, Ciencia Política, Toma de Decisiones e Inteligencia en la Universidad de Chile, Academia de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Creador y Coordinador de los Diploma en Metodologías de Análisis de Inteligencia Estratégica y Metodologías de Análisis de Inteligencia Criminológica de la Universidad de Chile. Asesor BID-FOMIN en el área de formación de Analistas de Inteligencia. En la actualidad es subdirector del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.