

49-1-3



REPUBLICA DE CHILE  
MINISTERIO DE JUSTICIA  
GABINETE DEL MINISTRO

A : MINISTRO DE JUSTICIA

DE : GISELA VON MUHLENBROCK *Gull*

FECHA : 1º DE JULIO DE 1993

MATERIA : FUNCIONAMIENTO DE COMISIÓN SOBRE LEY DE BASES DE LAS  
OPERACIONES DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

.....

Deseo comunicarle mis ideas respecto de la posibilidad de que la comisión citada trabaje con una metodología y un propósito adecuado a las necesidades actuales del proceso de transición a la democracia.

Es importante recordar que el Diputado Huenchumilla dio a conocer a los medios de comunicación el oficio reservado del Presidente de la República y los nombres de los integrantes de la comisión. El Diputado además enfatizó que la comisión trabajaría sobre la base de la propuesta parlamentaria (El Mercurio 22 de abril de 1993, C3.).

Como consecuencia, se debe aclarar que por ello se han creado tres hechos:

1. El gobierno ha quedado comprometido públicamente a proponer un proyecto sobre la materia.

2. No conocemos la opinión de las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas al respecto.

3. El Legislativo ha tratado de dar la impresión de que ha proporcionado una pauta de proposiciones vinculantes al Poder Ejecutivo. Mi opinión al respecto es que las recomendaciones tienen un sesgo de carga emocional por la violación de las garantías constitucionales, pero no consideran el aporte que la

inteligencia o información representa para el proceso de toma de decisiones tanto para el gobierno civil como para la defensa nacional.

Además, las recomendaciones constituyen un formalismo por el cual se evadió la responsabilidad y la tarea de proponer legislación en la materia y están vacías de proposiciones de políticas públicas que representen un aporte. Un buen ejemplo es la recomendación de la necesidad de "señalar una eventual desestabilización" (sic, pág. 87 del Informe de la Comisión Especial, versión final), definir al "enemigo" y la "amenaza" (¿ las tarifas impuestas por la Comunidad Europea a las manzanas la calificarían como enemigo de Chile ?, pág. 97 del Informe).

Finalmente, las proposiciones sobre el concepto de Seguridad Democrática, autorizadas por Ud., y que se incluyen en la primera parte de este documento fueron presentadas como contribución al trabajo de la comisión y otra proposición del Sr. Frühling no han sido analizadas por ésta.

A mi modo de ver, la Comisión debería trabajar no sólo en el tema de las operaciones de inteligencia y de la seguridad nacional sino ampliar su cometido y ser integrada por personas de mayor jerarquía profesional y política.

En efecto, como los recientes acontecimientos han demostrado, el tema de las relaciones civil-militares no ha sido resuelto.

Es posible concluir, basada en la información disponible, y con honestidad y autocrítica, lo siguiente: a) que el tema no ha sido prioritario para el gobierno. b) Sólo se han diseñado

políticas influidas por el trauma de las violaciones de los derechos humanos, los detenidos desaparecidos y los presos políticos. c) El Programa de la Concertación de Partidos por la Democracia contiene un capítulo sobre la política de Defensa, pero sólo breves menciones que implícitamente establecen principios sobre la naturaleza de la relación civil-militar.

Este documento tiene por objeto proponer la creación y el funcionamiento de una comisión de alto nivel que trabaje en este tema, y proponer esquemáticamente una política cuyo objetivo fundamental sea lograr la integración civil-militar a largo plazo en torno a un eje común : tanto civiles como militares deberían compartir la información o inteligencia y contribuir al estudio conjunto de materias relacionadas con la defensa nacional y las relaciones económicas e internacionales de Chile.

De ese modo, los civiles conocerán lo que hacen y cuánto hacen los militares y los militares tendrán acceso a canales técnicos y políticos del más alto nivel decisorio en el gobierno.

La propuesta que sigue a continuación es esquemática y se constituye de una parte en que se desarrollan ciertas orientaciones básicas, que Ud. ya conoce, y la segunda parte presenta una estructura organizacional y de coordinación que requerirá de reformas constitucionales, legales y especialmente reglamentarias. Esta propuesta contiene ciertos aspectos que ya podrían ser puestos en ejecución en un contexto de menor tensión y confusión en las relaciones civil-militares.

En todo caso el trabajo final de la Comisión con la propuesta definitiva podría constituir una contribución al

gobierno que suceda al del Presidente Aylwin.

#### Definición de Inteligencia

Inteligencia es la actividad que se genera por la recolección, procesamiento y análisis sistemático de toda información significativa para la defensa nacional, las relaciones internacionales y los intereses del país. Es una actividad continua que se desarrolla en tiempo de paz y guerra y cuyos temas pueden variar a lo largo del tiempo de acuerdo a las circunstancias. Por lo tanto, y por ejemplo, podrá incluir aviso o alerta sobre avances científicos y técnicos, estrategias gubernamentales de comercio y oportunidades o necesidades de mercado, el medio ambiente y tecnologías alternativas, narcóticos, lavado de dinero y otras.

Por tanto, el aspecto vital de todo el proceso no es la recolección, sino la producción de inteligencia. La producción es el resultado de la integración de los datos, del análisis, evaluación o interpretación que permita apoyar, correlacionar o contrastar hechos conocidos o que se anticipan y que se consideran de relevancia política, estratégica y económica para el país.

Fuentes de inteligencia constituyen las personas, los documentos, los materiales mismos (ej. un arma), y tecnología recolectora de señales provenientes de comunicaciones, electromagnéticas y de imágenes (ej. fotos e infrarrojos). Estas fuentes son interdependientes, es decir, sirven para validar o refutar la información proporcionada por otras fuentes entre sí.

## Operaciones de Contrainteligencia

Tienen por objeto las siguientes funciones: 1. Protección contra las actividades de inteligencia de otros países sobre el propio país. 2. Asegurar la confiabilidad de la inteligencia propia, evitando la desinformación intencional. La complicidad o reclutamiento de agentes nacionales por una potencia extranjera conlleva el potencial de crear situaciones conflictivas de manejar dentro de los marcos políticos y legales del estado de derecho.

### I. Principios rectores de políticas relacionados con la LEY DE BASES GENERALES DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA <sup>1</sup>

El trabajo de la comisión debería consistir en desarrollar el concepto de "Seguridad Democrática" dentro de un contexto histórico: el término de la "guerra fría".

La Seguridad Democrática debería ser el producto del trabajo integrativo tanto de civiles como de militares, y debería reflejar la supervisión civil necesaria para obtener el consenso que facilite su eficacia.

Las instituciones de la Seguridad Democrática y sus acciones, para ser eficaces, se deberían nutrir de la pluralidad de soluciones alternativas posibles para un problema, y por lo tanto, están abiertas al mercado de las ideas y a la crítica constructiva. Para ello, se relacionan directamente con

---

<sup>1</sup> El contenido constituye sólo una pauta de proposiciones tentativas para ser desarrolladas y completadas con otros aportes y tiene por objeto sugerir áreas prioritarias de discusión.

autoridades civiles representativas y no se exceptúan, sino excepcionalmente, del debate público necesario para el proceso de toma de decisiones.

La existencia de las instituciones de inteligencia y sus operaciones debe ser compatible con la protección del proceso político, la libertad de las asociaciones políticas y la libertad de opinión.

Congruente con lo anterior, la institución del secreto, la clasificación y la penalización de la violación del secreto deben estar limitadas por la consideración de los riesgos de que puede traer consigo:

A. el riesgo de la creación de un gobierno clandestino irresponsable (presupuesto y operaciones),

B. el riesgo de la violación de los derechos de personas y organizaciones establecidos en la Constitución Política (No debe servir el precedente de la Dirección de Seguridad si sólo constituye un organismo de análisis y coordinación: inercia autoritaria),

C. el riesgo de imposibilitar la evaluación externa e interna de las instituciones envueltas en las operaciones de inteligencia y de establecer responsabilidades entre las distintas instituciones encargadas de las operaciones y del análisis de la inteligencia y contrainteligencia (ej. mal análisis afecta a los operadores en la seguridad interna).

La redacción de una ley de bases debería darse dentro de los siguientes presupuestos:

. No está en discusión la necesidad de contar con un aparato

de seguridad tanto en materias propias del dominio interno, como del ámbito exterior.

. Debe haber una conexión institucional entre el aparato de seguridad externo, y la formulación y conducción de las relaciones exteriores.

. Tanto el aparato de seguridad interno como el externo necesitan de información, que debe obtenerse de fuentes abiertas, En el caso de fuentes cerradas, el uso de elementos tecnológicos adecuados debe evitar el efecto "aspiradora".

. Deben estar claramente demarcadas las áreas de competencia de las instituciones de la seguridad interna y externas y debe existir una instancia de coordinación de ambas para aquellas materias o circunstancias que lo exijan así (ej. drogas y terrorismo).

. Se debe crear o definir el órgano superior encargado de la Seguridad Democrática, los organismos consultivos y coordinadores apropiados, sus poderes y facultades.

. Se debe diseñar el sistema de flujo de información periódica que permita el diseño de políticas y su evaluación por cada instancia del sistema institucional.

. Es necesario establecer claramente las normas de responsabilidad (accountability) en la conducción de operaciones de inteligencia y los mecanismos e instituciones de supervisión política y presupuestaria.

. Debería bastar la violación de garantías constitucionales para establecer indemnización compensatoria por el Estado, la institución o la persona responsable de infracciones en la



ejecución de operaciones de inteligencia en contravención con la Ley de Bases.

. En materia penal debería establecerse que no constituye eximente de responsabilidad el alegar razones de seguridad nacional. El uso de información obtenida para fines delictuales debería constituir un agravante excepcional (extorsión y corrupción).

. Los denunciantes de operaciones inconstitucionales o ilegales ante los organismos supervisores establecidos, deberían quedar eximidos de las disposiciones legales referentes al secreto, principio que también sería aplicable a los integrantes del o los entes supervisores.

. En materia administrativa se debería establecer como norma general la responsabilidad del mando en operaciones no autorizadas o ejecutadas en violación de la Ley de Bases.

. Los reglamentos de los organismos de inteligencia deberían establecer sistemas de documentación de las actividades realizadas que permitan la evaluación de los agentes involucrados, y el uso de los fondos fiscales asignados.

## II. Aspectos Jurídico-Institucionales del sistema creado

El Presidente de la República

" Su autoridad se extiende a todo lo que tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República" (Const. Art. 24º). Por lo tanto, constituye la instancia de decisión última y la persona



destinataria del producto de toda la actividad que se denomina inteligencia.

Como contrapartida, el Presidente de la República deberá establecer las políticas y revisar las áreas prioritarias en que se deberá recoger información por civiles del Servicio Exterior, agregados de las Fuerzas Armadas a las embajadas chilenas en el extranjero, y por los organismos de inteligencia a través del Ministro de Estado correspondiente. Por Resolución presidencial se determinarán las áreas de interés y su fundamentación, las fuentes y los métodos para obtener la información necesaria. En cada caso, dicha resolución, de carácter secreto, servirá para solicitar el permiso judicial correspondiente si la búsqueda y los métodos que deberán ser utilizados, afectan los derechos constitucionales de ciudadanos chilenos y extranjeros residentes. Esos métodos deben ser excepcionales y estrictamente necesarios. Copia de cada resolución deberá ser enviada a la Comisión Mixta de Inteligencia del Congreso Nacional.

Con este mismo propósito, el Presidente designará un Comité Asesor Presidencial de Seguridad Nacional integrado por expertos, y de composición mixta civil-militar, que incluirá al Director del Centro de Seguridad Nacional.

Mecanismo de Control Presidencial Interno.

Deberán funcionar en dicho Comité Asesor dos paneles especiales, el Panel de Evaluación y el Panel de Ética y Legalidad. En el caso del Panel de Evaluación, éste deberá hacer una evaluación anual de las actividades de inteligencia y

contrainteligencia en su conjunto. Esta evaluación que considerará el logro de objetivos, conducta, administración y coordinación de los diferentes servicios, que se contemplará en el informe anual, deberá contener recomendaciones adecuadas al diagnóstico.

El Panel de Ética y Legalidad informará al Presidente acerca de su opinión relativa a la adhesión al principio de legalidad y ética en el cumplimiento de los cometidos de inteligencia y contrainteligencia y deberá hacer recomendaciones en esa materia en su informe anual.

El Consejo de Seguridad Nacional

Su integración debería modificarse en el sentido de incluir al Presidente de la Cámara de Diputados y al Director del Centro de Seguridad Nacional. También deberán modificarse las normas sobre su convocatoria y su reglamento. Debería funcionar regularmente, a lo menos una vez al mes, y llevar a la práctica su función asesora (Art. 96º (a) y ejercer las facultades de recabar información relacionada con la seguridad interior y exterior del Estado (Art. 96 (d), además de la que normalmente y rutinariamente deberían proporcionar sus integrantes. De ese modo, se constituiría en el foro de más alto nivel en que se discuten, se analizan, y se anticipan los acontecimientos internos y externos que afectan al país.

El Centro de Seguridad Nacional

Debería crearse una organización técnica, semejante a un

instituto de investigación, cuya misión permanente sería el procesamiento de información, tanto de fuentes abiertas o cerradas, para que su análisis y estimaciones y/o predicciones lleguen en forma oportuna como producto de inteligencia, comprensible y confiable para quienes fijan las políticas públicas.

El Centro acogería en las diferentes divisiones organizadas por temas tanto a los diferentes especialistas civiles (al menos 30 % ) y militares, como la información de fuentes abiertas y la proporcionada por las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas y por los miembros del servicio exterior de Chile. Allí la información entregada sería analizada. La composición heterogénea de los especialistas debería contribuir a una revisión por los pares, una competencia e intercambio sanos que contribuyeran a la excelencia del producto final.

Sus informes deberían tener diferentes niveles de clasificación en cuanto a su confidencialidad, y publicarse y estar disponibles para el resto de la administración pública y el sector privado. (Si fueran pagados, pueden constituir fuentes de financiamiento o incentivos económicos complementarios).

La dirección del Centro deberá ser ejercida por un civil calificado ( o militar retirado ) de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El presupuesto del Centro deberá constar en una partida independiente incluida en el presupuesto del Ministerio de Defensa.

El Congreso Nacional

Se propone realizar las modificaciones constitucionales, legales y reglamentarias que permitan las innovaciones que se sugieren a continuación.

La restauración de la facultad del Senado de aprobar o rechazar: 1. Las designaciones de embajadores propuestas por el Presidente de la República y 2. Las designaciones de los altos mandos de las Fuerzas Armadas, incluyendo las Escuelas Matrices y sus Academias.

Creación de una Comisión Mixta Permanente de Inteligencia del Congreso Nacional.

Su composición sería la siguiente: un miembro titular de las siguientes Comisiones tanto de la Cámara de Diputados como del Senado: Gobierno Interior, Defensa, Relaciones Exteriores, Hacienda, Constitución, Legislación y Justicia, con un total de 10 integrantes.

La Comisión Mixta de Inteligencia será informada regularmente por el Poder Ejecutivo y tendrá la facultad de solicitar directamente en forma testimonial o documentaria la información que estime conveniente para así ejercer su función fiscalizadora de toda actividad en la materia. La negativa o la demora injustificada en la entrega por más de 60 días constituirá un delito punible.

La Comisión Mixta garantizará la confidencialidad de la información recibida mediante un reglamento interno aplicable tanto a los miembros como a su personal.

Esta Comisión sólo podrá hacer pública la información secreta que poseen sus miembros, por mayoría de dos tercios de sus integrantes en los siguientes casos: 1. Cuando la información es de interés público (definir criterio), para lo cual deberá informar al Poder Ejecutivo con 10 días de anticipación; y 2. Cuando la Comisión Mixta concluyera fundadamente que se están ejecutando operaciones atentatorias de las garantías constitucionales y tratados internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos ratificados por Chile aunque estén autorizadas formalmente.

La Comisión Mixta de Inteligencia hará una evaluación anual acerca de la política del Presidente en materia de inteligencia; y la capacidad analítica y la coordinación de los diferentes servicios que deben proveer la información necesaria de acuerdo a las pautas presidenciales.

#### El Ministerio Público y el Poder Judicial

En el caso de que una operación de inteligencia y de contrainteligencia afecte las garantías constitucionales de chilenos y extranjeros, aún a falta de ley que la regule, el Presidente de la Corte de Apelaciones correspondiente a la residencia de la o las personas u organizaciones afectadas autorizará el uso de los métodos tal como la interferencia de las comunicaciones, correo, informantes y otras que se estimen convenientes para la obtención de la información, a petición del jefe del Ministerio Público.

El plazo por el cual se autoriza no excederá de 90 días, y

de ser necesaria su extensión, la resolución deberá ser fundada. Los expedientes en que constaran estos hechos serán secretos, excepto si son solicitados por la defensa de los afectados y la Comisión Mixta de Inteligencia del Congreso Nacional.

En el caso de informantes y de organizaciones legales, bajo juramento, el dirigente o representante legal de la organización infiltrada deberá ser informado acerca de la identidad del infiltrado, con el fin de evitar la manipulación maliciosa de la organización y de sus miembros.

Los autores, cómplices y encubridores de operaciones no autorizadas y que violen derechos constitucionales, serán penalizadas de acuerdo al Código de Justicia Militar y Penal. Tales actividades darán siempre derecho a la indemnización de perjuicios que deberán ser pagados con el presupuesto de la institución a que pertenezca el o los involucrados, aunque los derechos constitucionales no estén regulados legalmente.

#### Regulación Legal del Secreto y Derechos Constitucionales del Personal de Inteligencia

Es necesario revisar las disposiciones relativas al secreto dispersas en diferentes cuerpos legales y establecer un sistema coherente de clasificación de acuerdo a la relevancia de la materia con un criterio restrictivo. Es decir, que la publicidad es la norma y el secreto la excepción. Esto, de acuerdo y consecuente con una concepción democrática del proceso de toma de decisiones y del debate público e informado de materias de interés general.

Se propone como norma general para el personal envuelto en actividades de inteligencia la obligación del secreto calificado de acuerdo a la clasificación legal de la confidencialidad de la fuente mientras permanezca en servicio activo, es decir es secreto absoluto sólo respecto a lo clasificado como secreto. Cuando la persona se retira tiene la obligación legal de no revelar fuentes y métodos. Se propone también la inmunidad y la protección laboral en el caso de represalias, si se denuncia a las autoridades competentes la ilegalidad de actividades que se le encomienden o que se conocen por razones de oficio. En este ámbito el problema es balancear no sólo los derechos individuales de opinión, sino el valor de la denuncia en el proceso político, la toma de decisiones y la necesidad de evaluar la gestión de inteligencia misma.

#### Educación y profesionalismo militar

Establecer como requisito que un 30 % de los créditos o cursos calificadorios en las Academias Militares deberá ser tomado sobre materias afines en instituciones civiles de educación superior pública o privada, con el carácter de créditos optativos, con el fin de socializar tanto a civiles como a militares mutuamente.



Finalmente, como Ud. mismo puede apreciar, deseo dejar en claro que ésta es una proposición preliminar, que pretende plantear un tema que considero de gran interés actual, y crucial para nuestro desarrollo y estabilidad político-institucional democrática futura.

GvM

MEMORANDUM

DE: MINISTRO DE JUSTICIA

A: S.E. el Presidente de la República, don Patricio Aylwin A.

Me permito hacerle llegar una copia del informe de Gisela von Muhlendorff sobre el funcionamiento de la Comisión sobre Bases de las Operaciones de los Servicios de Inteligencia, en la que ella me representa. Es muy interesante el análisis y las propuestas formuladas. Copia también he enviado al Ministro Krauss, al Ministro Baerenzes. Es un tema de urgente estudio.

Muy Atte.

Fecha 07/07/93

REPUBLICA DE CHILE  
PRESIDENCIA  
MINISTERIO Y ARCHIVO  
93/13677  
07 JUL 93

|                                     |        |                          |        |                          |
|-------------------------------------|--------|--------------------------|--------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/>            | P.C.A. | <input type="checkbox"/> | F.W.M. | <input type="checkbox"/> |
| <input checked="" type="checkbox"/> | M.L.P. | <input type="checkbox"/> | P.V.S. | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/>            | M.T.O. | <input type="checkbox"/> | EDEC   | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/>            | M.Z.C. | <input type="checkbox"/> | J.R.A. | <input type="checkbox"/> |

RECEIVED  
1987 JUL 23  
2-20-4140

RECEIVED  
1987 JUL 23

NEW YORK

*[Faint, illegible handwritten text, likely bleed-through from the reverse side of the page.]*

ARCHIVO PRESIDENCIAL  
07 JUL 1993  
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA