

Institucionalidad de prospectiva en Estados Unidos: Oficina del Director de Inteligencia Nacional

Serie Informes Nº 21-22, 31-05-2022

por Víctor Soto Martínez

Resumen

En el marco de una mesa de trabajo para crear una institucionalidad de prospectiva estratégica en el Estado chileno, la Comisión de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación del Senado, ha solicitado información sobre los diversos organismos que llevan a cabo labores de prospectiva y/o planificación en la experiencia comparada. Este informe constituye uno de los estudios de casos solicitados y podría ser expuesto en una de las sesiones de la mesa de trabajo para ser debatido. Su objeto es describir a grandes rasgos la labor de la Dirección Nacional de Inteligencia de Estados Unidos y cómo este organismo se inserta en el marco de la política de inteligencia del país norteamericano.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

TABLA DE CONTENIDOS

Antecedentes	3
1. La inteligencia en Estados Unidos.....	3
1.1. Antecedentes históricos	3
1.2. La creación del cargo de Director de Inteligencia Nacional	4
2. La Oficina del Director de Inteligencia Nacional (ODNI).....	5
3. Las funciones de prospectiva de la Oficina.....	7
Conclusiones.....	9

Antecedentes

En el marco de una mesa de trabajo para crear una institucionalidad de prospectiva estratégica en el Estado chileno, la *Comisión de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación* del Senado, ha solicitado información sobre los diversos organismos que llevan a cabo labores de prospectiva y/o planificación en la experiencia comparada. Este informe constituye uno de los estudios de casos solicitados y podría ser expuesto en una de las sesiones de la mesa de trabajo para ser debatido. Su objeto es describir a grandes rasgos la labor de la Dirección Nacional de Inteligencia de Estados Unidos y cómo este organismo se inserta en el marco de la política de inteligencia del país norteamericano.

1. La inteligencia en Estados Unidos

1.1. Antecedentes históricos

Las actividades de inteligencia¹ tienen una larga historia en Estados Unidos. Prácticamente desde su guerra de independencia (1776), sus autoridades se han valido del espionaje, agentes encubiertos y otros métodos para obtener información estratégica². Sin embargo, las primeras agencias de inteligencia que tuvieran una existencia formal en dicho país –la oficina naval y la oficina militar- fueron creadas recién en la década de 1880 y la primera ley federal de espionaje data de 1917 (en el marco de la Primera Guerra Mundial)³. Pero fue sin duda el descalabro de Pearl Harbor en 1941 lo que motivó la creación de una oficina centralizada de inteligencia, que permitiera no sólo reunir información estratégica, sino además coordinar las acciones de los diversos organismos estatales encargados de aquello. La conciencia de la necesidad de un órgano de estas características para enfrentar las urgentes amenazas de seguridad del período, motivó la creación del *Office of Strategic Services* (OSS) que operó durante toda la guerra. Luego, el año 1947, bajo la presidencia de H. Truman, se creó mediante una ley federal –la *National Security Act*- una agencia central de

¹ De acuerdo con el Diccionario de la RAE, un servicio de inteligencia es una “[organización] del Estado que proporciona al poder ejecutivo análisis e información para mejorar la toma de decisiones estratégicas orientadas a prevenir o neutralizar amenazas y a defender los intereses nacionales”. En general, los servicios de inteligencia operan en el ámbito del secreto de Estado. Es, por cierto, un poder excepcional en el marco de un Estado democrático, entendido como aquel Estado que profundiza lo público y la publicidad. Se trata, por ende, de un remanente del poder absoluto, de los *arcana imperii* que servían de base, a su vez, para el polémico concepto de razón de Estado (espacio de arbitrariedad o decisionismo en el marco de un Estado con aspiraciones de racionalidad). A pesar de su carácter de concepto-límite o incluso de su inadecuación con los principios democráticos, se trata de un área de actividades que comparten todos los Estados actuales, y que se justifica en la seguridad y pervivencia del Estado mismo. Véase: BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 33-38.

² WAGNER, Heather Lehr, *The Central Intelligence Agency (The U.S. Government: How It Works)*, Chelsea House Publishers, New York, 2007, p. 13.

³ *Ibíd.*, p. 17.

inteligencia, la *Central Intelligence Agency* (más conocida como CIA), que asumió gran parte de las funciones de su predecesora, y algunas otras vinculadas con las nuevas necesidades de la Guerra Fría⁴. Junto con la CIA, aquella ley creó el Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council*), que es básicamente un consejo de ministros (y algunos jefes de organismos de seguridad e inteligencia) presidido por el mismo presidente⁵.

La principal característica de la CIA es su plena independencia frente a otros órganos del Estado, y su dependencia directa del Presidente. Además, se trata de un órgano que dirige la llamada "comunidad de inteligencia" del país del norte; es decir, que dirige y coordina a los diversos órganos y estructuras que se preocupan de la inteligencia en Estados Unidos. Así, como su nombre lo indica, tiene la labor principal de centralizar la información estratégica obtenida por dichos órganos. Adicionalmente, desde 1949, su presupuesto está acogido tanto a la confidencialidad de Estado como a procedimientos alternativos de elaboración, más expeditos que los del resto de los órganos federales⁶.

1.2. La creación del cargo de Director de Inteligencia Nacional

Para cumplir estas complejas tareas, no bastaba con que el director de la CIA dirigiera la organización y asesorara al presidente en materias de inteligencia; además debía ser el coordinador central de las diversas agencias y departamentos de inteligencia que existían en el país. Para ello, a través de los años, los sucesivos presidentes emitieron órdenes para expandir el poder de este director, centralizando aún más el sistema de inteligencia. Sin embargo, este enfoque se mostró poco eficiente, ya que el director de la institución pasó a tener demasiadas tareas y recursos insuficientes para completarlas⁷.

Así como el primer hito en la creación de un órgano centralizado de inteligencia fue el ataque a Pearl Harbor, el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 precipitó un cambio profundo en la institucionalidad de la inteligencia en Estados Unidos. De esta forma, el año 2004 el presidente Bush envió un proyecto de ley para reformar el sistema. En dicha ley finalmente se creó una nueva figura, el Director de Inteligencia Nacional (*Director of National Intelligence, DNI*), que se concentraría en lo sucesivo sólo en la supervisión de la comunidad de inteligencia de los Estados Unidos y en asesorar al presidente, dejando la tarea de dirigir las operaciones cotidianas de la CIA

⁴ *Ibíd.*, p. 39.

⁵ Véase: <https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/nsc/> [consultado el 29-05-2022]

⁶ WAGNER, Heather Lehr. Op. Cit., pp. 45-46.

⁷ CLARK, Lauren. "Statutory struggles of administrative agencies: the Director of National Intelligence and the CIA in a post-9/11 world", *Administrative Law Review*, vol. 62, Nº 2, 2010, p. 547.

a su director⁸. En otras palabras, esta nueva institución se superpone a la CIA con el objeto de racionalizar las diversas tareas que se le encomendaban originalmente a ésta.

2. La Oficina del Director de Inteligencia Nacional (ODNI)

El cargo de Director es de nombramiento presidencial, pero con el acuerdo del Senado (*advice and consent*). No se encuentra ubicado dentro de la oficina ejecutiva del Presidente, pero depende directamente de éste, y tiene la prohibición de asumir labores de dirección de la CIA (para evitar el problema que originó su creación en primer lugar)⁹.

Por otro lado, el Director de Inteligencia Nacional preside el **Consejo Nacional de Inteligencia (*National Intelligence Council*)**, un órgano consultivo creado en 1979 para realizar análisis estratégicos de largo plazo. Está compuesto por dieciocho personas, conocidos como "oficiales de inteligencia nacional", entre los que se cuentan diversos analistas *senior* de la comunidad de inteligencia y expertos del sector público y privado, designados por el Director¹⁰. Las áreas que analiza este consejo son amplias e incluyen, entre otras, África, Asia del Este, Europa, Rusia y Eurasia, Corea del Norte, la economía global, los avances de la ciencia y la tecnología, las amenazas transnacionales, temas militares, etc¹¹. Es decir, vemos aquí el núcleo de las funciones de prospectiva del sistema estadounidense de inteligencia (en lo que profundizaremos en el punto 3).

Para la realización de sus complejas labores, el Director es asesorado por una oficina. Esta cuenta con un subdirector principal y dos subdirectores de temas específicos:

i) *Integración de la misión (Mission Integration)*: centrado específicamente en la recopilación y el análisis de la información. Constituye el principal asesor del Director en todos los aspectos de inteligencia¹² y su sección participa activamente del Consejo Nacional de Inteligencia (*National Intelligence Council*).

⁸ *Ibíd.*

⁹ Todo esto está precisado en la sección 102 de la Ley de Seguridad Nacional (1947), reformada por la ley del año 2004 ya indicada. Véase: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-108publ458/pdf/PLAW-108publ458.pdf> [consultada el 29-05-2022]

¹⁰ BEST, Richard. "The National Intelligence Council (NIC): Issues and Options for Congress", Congressional Research Service, 2011, p. 1. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20210211070625/https://fas.org/sgp/crs/intel/R40505.pdf> [consultado el 31-05-2022]

¹¹ *Ibíd.*, p. 2.

¹² Véase: <https://www.dni.gov/index.php/nctc-who-we-are/organization/313-about/organization/mission->

ii) *Política y capacidades (Policy and capabilities)*: se ocupa, primero, de los temas administrativos, como recursos humanos, adquisiciones, contratos y comunicaciones y vínculos con otros servicios. Pero además se encarga de delinear la política pública para hacer más efectiva a las instituciones que componen la comunidad de inteligencia, de acuerdo con la mirada estratégica del servicio. Cuenta, además, con un departamento de investigación e innovación¹³.

La oficina cuenta además con tres centros pertenecientes a la comunidad de inteligencia: i) el Centro Nacional de Contraterrorismo; ii) el Centro Nacional de Contrainteligencia y Seguridad; y iii) el Centro Nacional de Contraproliferación (encargado de enfrentar la proliferación de armas convencionales y no convencionales).

Finalmente, el servicio cuenta con un departamento de asesoría jurídica (*General Counsel*), un *Inspector General* (más o menos equivalente a nuestros órganos de contraloría interna), una oficina de reclutamiento de personal e incluso una oficina encargada de fomentar la transparencia, el respeto a las libertades civiles y la privacidad de las personas (a pesar del carácter clasificado de gran parte de las actividades de este servicio).

Se trata, por tanto, de un servicio pesado -para los parámetros sudamericanos, al menos-, compuesto por "menos de 2000 personas". Alrededor de la mitad de estos empleados se reparten entre los tres centros ya señalados; el 40% está en rotación en las otras 16 instituciones que forman parte de la comunidad de inteligencia¹⁴. Si bien hay diversos cargos "externalizados" a contratistas privados, su porcentaje es menor que en el resto de los órganos del gobierno estadounidense¹⁵.

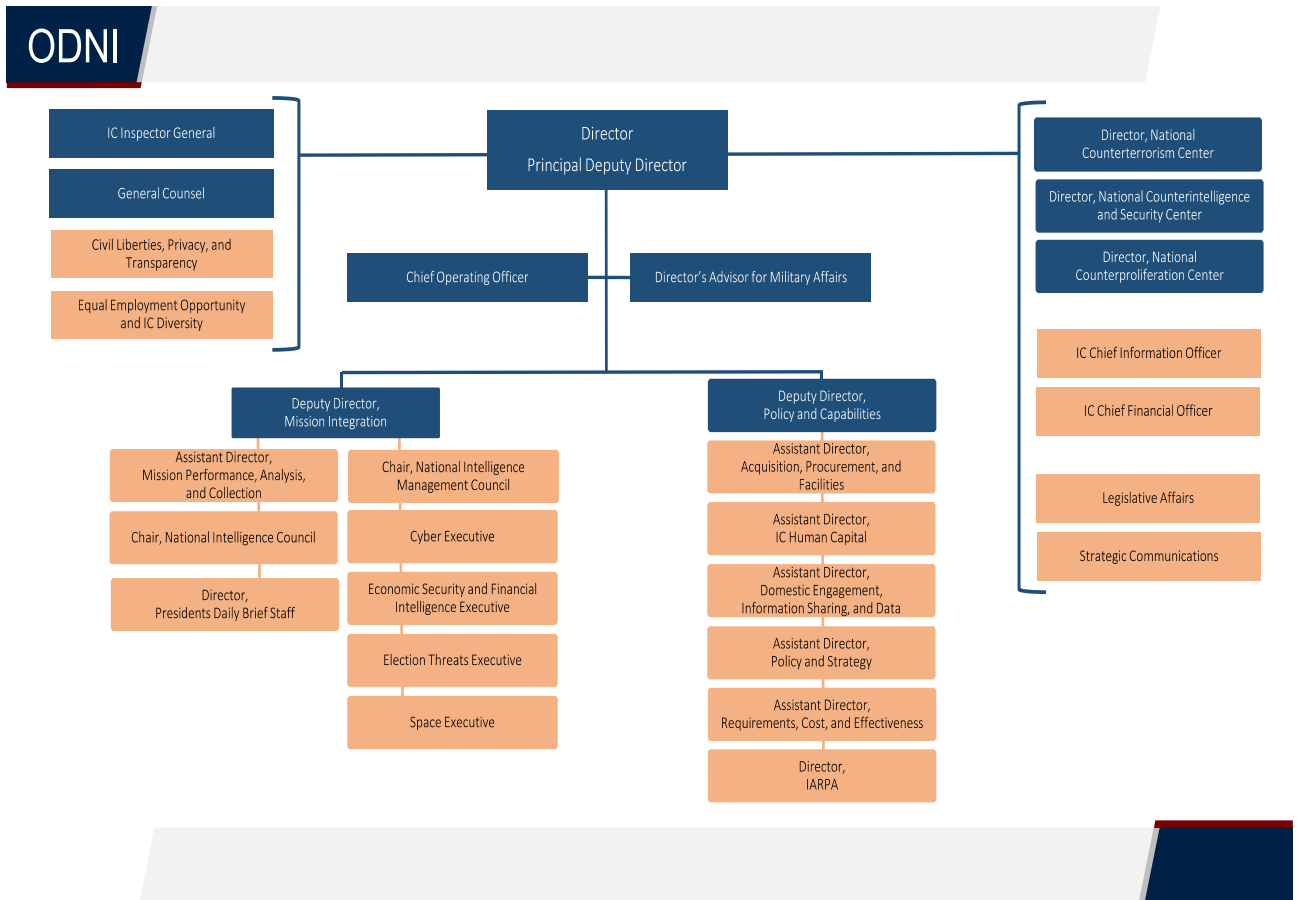
[integration#:~:text=Mission%20Integration%20\(MI\)%20creates%20a,on%20all%20aspects%20of%20intelligence](#) [consultado el 30-05-2022]

¹³ Véase: <https://www.dni.gov/index.php/nctc-who-we-are/organization/327-about/organization/policy-capabilities> [consultado el 30-05-2022]

¹⁴ Véase: https://www.dni.gov/files/documents/FACTSHEET_ODNI_History_and_Background_24-17.pdf [consultado el 30-05-2022]

¹⁵ *Ibíd.*

Organigrama de la Oficina del Director de Inteligencia Nacional (ODNI)



Fuente: www.dni.gov

3. Las funciones de prospectiva de la Oficina

Teniendo claridad respecto del contexto en el cual emerge este organismo, así como de su compleja estructura, podemos pasar a ver cuál es su relación concreta con las labores de prospectiva. En primer lugar, cabe señalar que los estudios de prospectiva surgen precisamente como una respuesta frente a las contingencias en materia de seguridad, a mediados del siglo XX¹⁶. En este sentido, la historia de los servicios de inteligencia y de los estudios de prospectiva –al menos, en Estados Unidos– se encuentra totalmente imbricada. Por cierto, esto no significa que la prospectiva se agote en el tema de la inteligencia o la seguridad nacional, ya que puede extenderse a áreas tales como la economía, la política, el derecho y la ciencia y tecnología.

¹⁶ DÍAZ MARDONES, Héctor. "Los escenarios futuros y la planificación estratégica", en: V.V.A.A, *El pensamiento estratégico: una habilidad para anticiparse al futuro*, Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra, Ejército de Chile, Santiago, 2018, p. 152.

Ahora bien, dentro de la Oficina del Director de Inteligencia Nacional, el órgano que se encuentra más directamente relacionado con los análisis prospectivos es el Consejo Nacional de Inteligencia. Así, dentro de las principales tareas de este consejo se cuenta proporcionar al gobierno las llamadas “estimaciones de inteligencia nacional”, es decir, documentos en los cuales se “estiman” posibles acontecimientos o tendencias futuras en diversas áreas relevantes para el país. Gran parte de estos productos son clasificados, pero también existen documentos públicos como los informes de *Global Trends (Tendencias Globales)*.

Estos informes se empezaron a publicar el año 1997, cada cuatro años, y se refieren a las tendencias globales en las próximas décadas (así, el informe de 1997 proyectaba las tendencias hasta el año 2010 y el informe más reciente extiende sus proyecciones hasta el año 2040). El objetivo de los informes es “proporcionar un marco analítico para los formuladores de políticas públicas al principio de cada administración para permitirles elaborar una estrategia de seguridad nacional y navegar por un futuro incierto”¹⁷. En general, no se trata de establecer predicciones del futuro, sino de ayudar a los legisladores y ciudadanos a prepararse para una variedad de *futuros posibles*.

Estos informes tienen diversas particularidades. Así, en su confección participan expertos que no pertenecen a la comunidad de inteligencia. Por otro lado, en los informes más recientes esto se ha ampliado incluso hacia expertos no estadounidenses (en línea con la idea de establecer tendencias propiamente globales)¹⁸. La metodología para la confección del informe varía. Mientras en los primeros informes se privilegiaban los paneles de debate y conferencias con participación de expertos, posteriormente se han incorporado también reuniones uno-a-uno o reuniones de grupos pequeños con expertos y/o funcionarios elegidos¹⁹. Finalmente, cabe destacar que estos informes no sólo se remiten a cuestiones de seguridad nacional, sino que han ido incorporando progresivamente temas críticos para la economía y el medio ambiente, como la crisis climática²⁰.

En cuanto a la metodología misma²¹, se privilegian los análisis cualitativos (método *Delphi*²²), aunque también se han introducido en los últimos años análisis cuantitativos, como el modelo de *Futuros Internacionales*²³.

¹⁷ <https://www.dni.gov/index.php/qt2040-home> [consultado el 31-05-2022]

¹⁸ BURROWS, Mathew. “The US National Intelligence Council’s Global Trends”, en: JUNEAU, Thomas (editor). *Strategic Analysis in Support of International Policy Making: Case Studies in Achieving Analytical Relevance*, Rowman and Littlefield, 2017, pp. 79-80.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 81.

²⁰ *Ibíd.*, p. 85.

²¹ *Ibíd.*, pp. 85-86.

Conclusiones

1. En Estados Unidos el uso de la prospectiva está enfocado en los análisis de inteligencia o análisis estratégicos. Su origen está, por tanto, muy vinculado con los desafíos de seguridad nacional que emergieron con fuerza a partir de la Segunda Guerra Mundial.
2. En este marco, a partir de 1947, con la creación de la CIA, se desarrolló una compleja estructura de inteligencia, que debió ser reformada el año 2004. Dicho año se creó el cargo de Director de Inteligencia Nacional y la Oficina que lo sustenta, como entes separados de la CIA. Su principal labor es dirigir y sistematizar los esfuerzos de la llamada "comunidad de inteligencia" de Estados Unidos.
3. Esta Oficina cuenta con diversos órganos, entre las cuales destaca el Consejo Nacional de Inteligencia. Este organismo, conformado por expertos de distinto tipo, es responsable no sólo de producir diversas "estimaciones" de inteligencia de corto y largo plazo, de carácter clasificado, sino también de publicar uno de los informes más relevantes de prospectiva internacional, el informe *Global Trends*, que cada cuatro años proyecta escenarios futuros posibles a nivel mundial para las décadas por venir.
4. Las funciones y la estructura de la Oficina son, por lo tanto, referentes ineludibles para orientar una eventual institucionalidad de la prospectiva en Chile.

²² Se trata de una técnica generalmente utilizada en los estudios prospectivos, que tiene por objeto obtener información esencialmente cualitativa, pero relativamente precisa, acerca del futuro. Su objetivo es la consecución de un consenso basado en la discusión entre expertos mediante un proceso interactivo. Así, en primer lugar se elabora un cuestionario que debe contestar cada experto por su cuenta. Una vez analizados los resultados generales, se vuelve a realizar otro cuestionario que deberán contestar los mismos expertos, tras conocer los resultados obtenidos en la consulta anterior. De esta forma, se espera que los expertos lleguen a un consenso respecto del tema analizado.

²³ "Este es un modelo mundial (o simulación computacional de desarrollo mundial) que:

- divide el mundo en regiones geográficas (...);
- representa la dinámica y las interacciones de la demografía, la economía, sistemas de alimentación, sistemas de energía, sistemas ambientales seleccionados y elementos de cambio sociopolítico;
- utiliza una estructura dinámica orientada-hacia-el-equilibrio que permite la simulación de escenarios futuros tan lejanos como el año 2100;
- se asienta dentro de un sistema de modelado basado en menús que permite un fácil desarrollo y exploración de declaraciones alternativas sobre el futuro del tipo "si entonces" (de ahí el acrónimo IF, que significa "si" en inglés); y
- permite un amplio análisis transversal y un análisis longitudinal limitado de las relaciones entre cientos de variables en 162 países.

Las estructuras de International Futures se basan conscientemente en las características de muchos otros modelos globales desarrollados desde principios de la década de 1970" (HUGHES, Barry. "The International Futures (IFs) Modeling Project", *Simulation & Gaming*, Vol. 30, N° 3, 1999, pp. 304-305).