

# DOCUMENTO DE ANÁLISIS

2020

Academia de Guerra  
del  
Ejército de Chile

Nº 06 /2020



## EL DS 386 DE 2019 Y LA PLANIFICACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA DE LA DEFENSA

# DOCUMENTO DE ANÁLISIS

## “EL DS 386 DE 2019 Y LA PLANIFICACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA DE LA DEFENSA”

**Julio Soto Silva**  
**CRL (R) Profesor**

El año 1950, se dictó el DS 37 sobre “Documentos de la Defensa Nacional” que como se sabe, clasificaba a “los documentos preparatorios matrices de la Defensa Nacional en primarios y secundarios, según fueran elaborados por los organismos constitutivos del Gobierno o por las Fuerzas Armadas en conjunto (Frente Bélico) o de otras reparticiones (Frente Interior, Económico y Diplomático) respectivamente” (DS 37, 1950), los nombraba y finalmente entregaba los propósitos y formato de ellos. Este decreto, fue ratificado por el DFL 181 de 1960, que creó el CONSUSENA y la Junta de Comandantes en Jefe, y finalmente fue derogado expresamente por el DS 113, que tuvo una efímera existencia pues fue derogado por otro en 2018 y finalmente por el DS 386 de octubre del año 2019, cuyo contenido será analizado en este escrito considerando que, en lo general, ratifica lo que establecía el DS 37, es decir, la existencia de dos niveles de planificación y de documentos propios de cada nivel, y que con alguna variación de nombres y alcances cumplen las mismas finalidades.

Se trata de hacer un análisis del contenido del DS 386 y demostrar las falencias que presenta y que generan vacíos en el resto del proceso de planificación nacional, tomando en cuenta las tareas para las áreas de misión diferentes a Defensa, hoy tema de relevancia, en vista de los sucesos que estamos viviendo y la participación de medios de las fuerzas armadas.

La ley 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional” de febrero del 2010, le entrega al ministerio en su artículo 3º, las siguientes tareas: “El Ministerio de Defensa Nacional es el órgano superior de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de la Defensa Nacional”.

# DOCUMENTO DE ANÁLISIS

Corresponderá al Ministerio: “Proponer y evaluar la política de defensa, la política militar y las planificaciones primaria y secundaria de la Defensa Nacional”, las que, de acuerdo al art. 5, debe dar a conocer al presidente de la República, para su conocimiento y aprobación.

Con ello, queda establecido que es el Ministerio de Defensa el responsable de llevar a cabo los procesos de planificación de la Defensa Nacional. A su vez, el mismo cuerpo legal, en su artículo 15, letra b, le señala a la Subsecretaría de Defensa, en lo relacionado con esta materia, lo siguiente: “Efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición al Ministro de la apreciación de los riesgos y amenazas para el país en el ámbito de su seguridad exterior”; en la letra c: “Sugerir al Ministro la planificación primaria de la defensa nacional y su actualización periódica, asegurando la correspondencia de la planificación secundaria con aquella”; por último, en las letras e y f señala, respectivamente: “Requerir de las autoridades correspondientes la información necesaria para el cumplimiento de sus fines y convocar y asegurar la participación de los distintos sectores del Estado en los procesos de elaboración de las políticas y planes a su cargo, así como por la debida integración del Estado Mayor Conjunto y de las instituciones armadas en los mismos”. Con ello, queda establecido que en aras de la Defensa Nacional, y tomando como base que ella se lleva a cabo con todos los elementos del poder, le permite convocar a los otros sectores de la Administración del Estado para llevar a cabo el proceso de planificación, su actualización y mantener su vigencia.

Por otra parte, el LDN 2017, señala que las Fuerzas Armadas deben cumplir con cinco áreas de misión, a saber: Defensa, Cooperación Internacional, Emergencia Nacional y Protección Civil, Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado, Seguridad e Intereses Territoriales.

Hasta aquí, todo marcha bien, pero cuando se entra al DS 386 se empiezan a encontrar los problemas. Así, junto con indicar en su artículo 4º que el Subsecretario de Defensa es el responsable de la elaboración de la planificación primaria, en su artículo 5º señala:

“Se considerarán como productos de la Planificación Primaria, los siguientes:

# DOCUMENTO DE ANÁLISIS

- a) Análisis Político y Estratégico en el ámbito de la Defensa Nacional para la elaboración de la Apreciación de Riesgos y Amenazas.
- b) Apreciación de Riesgos y Amenazas para el país en el ámbito de la Defensa Nacional.
- c) La Directiva Presidencial para la Seguridad Exterior de la República y las planificaciones ministeriales que ella ordena, que contienen los lineamientos respectivos en relación a cómo el Estado enfrentará situaciones de crisis o conflicto internacional.

En él, erróneamente se señala el Análisis Político y Estratégico como un producto, en tanto que corresponde a una parte del proceso de la Apreciación de Riesgos y Amenazas (ARA). Para demostrar esto, se recurre a la siguiente analogía: Cuando se desarrolla un proceso de apreciación, se inicia haciendo un análisis de todos los factores que puedan afectar el logro de un objetivo, desarrollar una tarea, cumplir una misión o emprender una actividad. Ese análisis se hace dentro del contexto donde se va a actuar. Si se está haciendo, por ejemplo, una apreciación táctica para realizar una acción táctica fundamental (ataque, defensa, etc.), el análisis de ella comprenderá a factores tales como: las propias fuerzas, enemigo, terreno, tiempo atmosférico, tiempo disponible, entre los principales, fórmula que se retrotrae a Sun Tzu, en su tratado sobre el Arte de la Guerra.

Si ahora, situado en el ámbito nacional, cuestión que cubre la planificación primaria, cuando se realiza la ARA, dentro de su análisis se deben considerar los aspectos de carácter político y estratégico, como lo son, dentro del escenario, la situación mundial (área distante), la situación continental (área de inclusión), la situación vecinal (área de contacto), la situación propia (en todos sus ámbitos), los organismos internacionales y los organismos no gubernamentales. Posteriormente, se analizan las hipótesis de Riesgos<sup>1</sup>, Amenazas, Oportunidades y Vulnerabilidades, para continuar con la evaluación de los actores que afecten a los objetivos nacionales en relación con la situación propia, donde se evalúa cada actor en relación a la situación propia a base de los factores de poder: Territorio, Potencial Humano, Economía, Recursos Naturales, Fuerzas Armadas, Organización del Estado y Gobierno, Voluntad Política. Finalmente, se realiza la

---

<sup>1</sup> Al parecer, no debiera existir una hipótesis de riesgos, ya que el riesgo es volitivo, es decir uno asume el o los riesgos cuando toma una decisión de actuar o de no actuar. Se podrían determinar los riesgos, pero de ahí a conformar hipótesis creo que es un error.

# DOCUMENTO DE ANÁLISIS

evaluación de hipótesis de riesgos y amenazas, para entregar las conclusiones y recomendaciones (riesgos y amenazas más probables, espacio temporal y cursos de acción para enfrentarlas a nivel nacional). Todo ello contrastado con los Objetivos Nacionales Permanentes y los Objetivos de Seguridad Nacional y cooperación<sup>2</sup>.

De ello, se puede concluir entonces el error del DS 386 de crear un producto o documento de “Análisis Político y Estratégico” que no existe, ya que es parte del proceso de análisis de la ARA tal como se ha descrito precedentemente; y, por otra parte, no considerar otros riesgos y amenazas de carácter multidimensional (que considera a las amenazas emergentes) de acuerdo lo que se analiza en la ARA en lo relacionado con los otros ámbitos de la seguridad nacional, que abarcan mucho más que la Defensa y vinculados con las Áreas de Misión distintas a la defensa, como se presenta en este mismo decreto.

Por otra parte, en esa misma línea, dentro de la planificación primaria se señalan a Directivas o documentos especiales, así como las referidas al empleo de los medios de la Defensa en Áreas de Misión distintas a las de seguridad exterior<sup>3</sup>, ¿de dónde surgen, entonces, los escenarios para las otras áreas de misión?, cuando el DS establece que el ARA está orientada a la defensa exterior<sup>4</sup>.

En lo relacionado con la planificación secundaria, se señala que es responsabilidad del JEMCO elaborar la planificación de las otras Áreas de Misión ¿a qué se refiere?, cuando la planificación para las otras áreas de misión, tienen otras vertientes diferentes a la de la defensa, como por ejemplo, el área de Emergencia Nacional y Protección Civil, donde la planificación es más bien institucional y cuyos planificadores y conductores son los jefes de la Defensa Nacional que son los responsables en las regiones o áreas del país que enfrenten esas situaciones, y donde el EMCO más bien aparece como un nivel

---

<sup>2</sup> Formato de la ARA en uso experimental en la DID y SSD, claramente orientada a la seguridad exterior.

<sup>3</sup> El DS 386, de 2019, señala en su art. 5 letra f: “*Directivas o documentos especiales, así como las referidas al empleo de los medios de la Defensa en Áreas de Misión distintas a la de seguridad exterior*”.

<sup>4</sup> De igual forma agrega en el mismo artículo en su letra b: La “*Apreciación de Riesgos y Amenazas para el país en el ámbito de la Defensa Nacional*” a lo que se le debería agregar “*para la seguridad exterior*”, que es lo que señala específicamente la ley 20424, del MDN, en su art. 15 letra b.

# DOCUMENTO DE ANÁLISIS

coordinador y no de ejecución, además que en la cadena de mando en situaciones de orden interior, está fuera de la línea de mando al igual que los Comandantes en Jefe.

Entonces, ¿de dónde sale la información para estas áreas de misión? Se podría aventurar que debieran salir de la ARA, de acuerdo a las actividades o el proceso que se resumió; no obstante, que el propósito del DS es para la Defensa Nacional. Por otra parte, se separa a la Defensa de cualquier intervención en medidas de seguridad interior, cuando, la “protección civil” no es sólo ante catástrofes o pandemias, sino que también debe entenderse que ella puede ser en contra de las acciones que grupos radicales, terroristas, anarquistas, etc., que pueden atentar contra la sana convivencia, los bienes y recursos privados, particulares y fiscales, así como a la estructura administrativa, de gobierno y de seguridad, por lo que una definición estrecha de la protección civil, lleva a estos vacíos, con las claras consecuencias en cuanto a la previsión, planificación y responsabilidades. Por su parte, el área de misión Seguridad e Intereses Territoriales, considera dentro de las tareas de las FF.AA. aquellas relacionadas con la Seguridad Interior en virtud del art. 39 de la CPCH. (LDN, 2017: p. 115-116).

Por último, en el LDN 2017, junto con señalar las áreas de misión, en lo relacionado con la planificación por capacidades, se muestra un flujograma de planificación de la defensa donde, curiosamente, no se encuentra la ARA, otro error que a los estudiosos de tema les debe llamar la atención, ya que nuevamente choca con lo que señala el DS 386, respecto a los “productos” de la planificación primaria (LDN 2017: p. 112), habida cuenta de que el citado decreto se hizo para cumplir con lo señalado en este flujograma de planificación basado en capacidades.

Con todo lo que se ha analizado, se puede entonces concluir que con el DS 386, cuyo espíritu era modificar lo establecido en los dos DS sobre planificación elaborados los años 2014 y 2018, para enfrentar el nuevo sistema de planificación por capacidades, que fue su propósito, junto con reeditar casi sin variaciones de fondo lo establecido en el DS 37 de 1950, se cae en los errores de considerar a un proceso dentro de una apreciación, como un documento independiente como es el caso del llamado “Análisis Político y Estratégico” que en puridad, es propio del proceso interno de la “Apreciación de Riesgos y Amenazas” o ARA, y además de no indicar de dónde salen los productos necesarios para nutrir los

# DOCUMENTO DE ANÁLISIS

procesos de apreciación para las otras Áreas de Misión, habida cuenta que el mencionado decreto enfoca a la ARA solo a la defensa exterior, conforme a lo que señala la Ley 20424 en su artículo 15, letra b.

## ***Bibliografía***

Ministerio de Defensa Nacional (1950). Documentos de la Defensa Nacional - DS 37 de 28 de agosto de 1950.

Ministerio de Defensa Nacional (2019). DS 386 - Establece los niveles y documentos asociados a La Planificación de Empleo de los Medios de la Defensa Nacional y deroga Decreto No 3 de fecha 6 de febrero de 2018.

Ministerio de Defensa Nacional (2017). Libro de la Defensa Nacional 2017.

Ministerio de Defensa Nacional Ley N° 20424 (2010). Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.