

**CUADERNO DE TRABAJO N°6-2022**

**ANÁLISIS CRÍTICO DE LA POLÍTICA DE DEFENSA COMO  
DOCUMENTO BASE PARA LA LEY DE FINANCIAMIENTO  
DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS DE LAS FUERZAS  
ARMADAS DE CHILE**



Academia Nacional  
de Estudios Políticos  
y Estratégicos

[www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)





**CUADERNOS DE TRABAJO** es una publicación orientada a abordar temas vinculados a la Seguridad y Defensa a fin de contribuir a la formación de opinión en estas materias.

Los cuadernos están principalmente dirigidos a tomadores de decisiones y asesores del ámbito de la Defensa, altos oficiales de las Fuerzas Armadas, académicos y personas relacionadas con la comunidad de defensa en general.

Estos cuadernos son elaborados por investigadores, académicos y colaboradores del CIEE de la ANEPE, pero sus páginas se encuentran abiertas a todos quienes quieran contribuir al pensamiento y debate de estos temas.

Recordamos a los autores que el Cuaderno de Trabajo está comprometido con la publicación de artículos originales e inéditos que difundan conocimiento actualizado en materias de seguridad, defensa y ciencias sociales afines, con el fin de aportar y transferir, con el propósito fundamental de aportar al debate académico múltiples enfoques que enriquezcan el análisis, la reflexión y la interpretación en torno a los temas disciplinares propios de la seguridad, la defensa y las ciencias sociales.



**Antes de imprimir este Cuaderno, piense en el medio ambiente.**

CUADERNO DE TRABAJO DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS es una publicación electrónica del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y está registrada bajo el **ISSN 0719-4110 Cuad. Trab., - Cent. Estud. Estratég.**

Dirección postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.

Sitio Web [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl). Teléfonos (+56 2) 2598 1000, correo electrónico [ciee@anepe.cl](mailto:ciee@anepe.cl)

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia.

Autorizada su reproducción mencionando el Cuaderno de Trabajo y el autor.

## **DIRECCIÓN DEL CUADERNO**

### **DIRECTOR**

Alejandro Salas Maturana

Magíster en Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea, Chile, Magíster en Seguridad y Defensa mención Gestión Político Estratégica.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6881-2158>

### **CONSEJO EDITORIAL**

Fulvio Queirolo Pellerano

Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Doctorando en Seguridad Internacional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, España.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6837-0962>

Jorge Gatica Borquez

Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago, Chile, Magíster en Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1596-5588>

Bernardita Alarcón Carvajal

Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Historiadora y Cientista Política de la Universidad Gabriela Mistral, Chile.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7958-1842>

### **Consejero Externo**

Luis Rothkegel Santiago

Doctor en Estudios Americanos con especialidad en “Historia”, de la Universidad de Santiago, Chile. Magíster en Análisis Político Estratégico; Magíster en Historia con mención en “Historia de Chile”.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8836-3364>

## ANÁLISIS CRÍTICO DE LA POLÍTICA DE DEFENSA COMO DOCUMENTO BASE PARA LA LEY DE FINANCIAMIENTO DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS DE LAS FUERZAS ARMADAS DE CHILE

Julio Soto Silva\*

### Resumen:

La Ley N°21.174 de 2019, que establece un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas, señala en su artículo 97 que “La política de defensa nacional, la política militar y las restantes políticas públicas del sector defensa a que se refiere el artículo 5°, letras a) y b), de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, serán la orientación superior para elaborar la planificación del desarrollo de la fuerza”. Este ensayo pretende señalar que esos documentos no entregan los antecedentes necesarios para dar cumplimiento a lo expresado en ese artículo, y hace un contrapunto con la Quadrennial Defense Review (QDR) de las Fuerzas Armadas estadounidenses que sí lo hace, y a través de un breve análisis propone una posible solución a esta falencia.

**Palabras clave:** Política de defensa; capacidades estratégicas; estrategia; QDR; prioridades de la defensa.

---

\* Coronel de Ejército en retiro, Oficial de Estado Mayor Academia de Guerra de Chile. Comando y Estado Mayor graduado en el SA Army College de Sudáfrica y Especialista en Guerra Conjunta Superior del Colegio de Defensa de las Fuerzas Armadas de Sudáfrica. Master of Sciences in National Security Strategy, National War College (NWC), National Defense University (NDU), Washington DC. Profesor Militar de Escuela, de Academia de Historia Militar y Estrategia, y docente ANEPE. En la actualidad se desempeña como profesor de Estrategia en la Academia de Guerra del Ejército. jesoto21@gmail.com. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4195-4914>

## CRITICAL ANALYSIS OF THE DEFENSE POLICY AS A BASE DOCUMENT FOR THE LAW ON FINANCING THE STRATEGIC CAPABILITIES OF CHILE'S ARMED FORCES

### Abstract:

Law N°21174 of 2019, which establishes a new financing mechanism for the strategic capabilities of the Armed Forces, states in its article 97 that: "The national defense policy, the military policy and the other public policies of the defense sector referred in the Article 5, letters a) and b), of Law No. 20,424, Organic Statute of the Ministry of National Defense, will be the superior orientation to prepare the planning for the development of the force." This essay intends to point out that these documents do not provide the necessary background to comply with what is expressed in that article, and by means of a counterpoint with the Quadrennial Defense Review (QDR) of the US armed forces, and a brief analysis proposes a possible solution to this shortcoming.

**Key words:** Defense policy; strategic capabilities; strategy; QDR; defense priorities.

### Introducción

El conocimiento de las materias relativas a la Defensa Nacional pasaron al dominio público a partir de la elaboración del Libro de la Defensa Nacional 1997 y en sus tres ediciones siguientes 2002, 2010 y 2017. Con estas iniciativas los temas de la Defensa salieron del ámbito castrense y se instalaron en la sociedad, del mundo académico y político y, ante su inexistencia previa, permitieron dar cuerpo inicial a una política de defensa explícita, la que solo se le reconocía a través de los diferentes cuerpos legales de distinto rango que normaban a la Defensa Nacional, su sistema, autoridades y medios de la defensa.

También se avanzó en el conocimiento básico del financiamiento especial, para las Fuerzas Armadas, radicado inicial y efímeramente en la ley de los Cruceros, y en la Ley N°7.144 de 1942, para finalmente, y a raíz de la crisis del islote Snipe del año 1958 con Argentina, en la Ley 1N°3.196 "Reservada del Cobre", promulgada por el presidente de la época Carlos Ibáñez Del Campo, mediante la cual se aseguraba al CONSUDENA un ingreso permanente en moneda dólar proveniente de las utilidades dejadas en Chile por las exportaciones del cobre, la que con algunas modificaciones<sup>1</sup> y con algunos altibajos en los años 60 continuó vigente hasta el año 2019.

---

<sup>1</sup> BRAVO, Guillermo y SOTO, Julio: "Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Setenta años de Historia". ANEPE, Santiago, 2017. p. 56.

La creciente preocupación por las medidas de transparencia y la visión política de que la inversión en defensa sea controlada políticamente por el Congreso, motivó la derogación de la citada Ley del Cobre, y su reemplazo por la Ley N°21.174 de 2019, que establece un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas.

Los procesos de modernización y desarrollo de las fuerzas armadas son importantes para mantener las capacidades de sus medios militares, como parte de los eslabones del Poder Nacional y una de las herramientas que posee un Estado para ejercer la disuasión y mantener la paz, en un ambiente internacional cargado de incertidumbre caracterizado por el acrónimo VUCA (volátil, incertidumbre, complejidad y ambigüedad). Lo anterior ha obligado a cambiar algunos paradigmas del empleo de fuerzas militares y, al mismo tiempo, prepararlas y equiparlas para el probable empleo en las guerras o crisis del futuro como parte esencial de su naturaleza y función principal que es la defensa del país.

Ello obliga a prever, estudiar, analizar, visualizar y proyectar la forma en que se desarrollarán los conflictos venideros y así estar en condiciones de diseñar estratégicamente con una mirada de mediano y largo plazo, el diseño de fuerza que será necesario para enfrentar las vicisitudes del futuro en el que deban emplearse las fuerzas militares.

El no hacerlo, o no visualizarlo, lleva a enormes y costosos fracasos, como lo demostró Francia, que al contrario de Alemania previo a la IIGM se preparó para un escenario de guerra similar al vivido en la IGM, construyendo grandes fortificaciones y redes de trincheras que fueron

**“Los procesos de modernización y desarrollo de las fuerzas armadas son importantes para mantener las capacidades de sus medios militares, como parte de los eslabones del Poder Nacional y una de las herramientas que posee un Estado para ejercer la disuasión y mantener la paz,...”**

hábilmente eludidas por las fuerzas alemanas las que, al contrario y pensando en el futuro, desarrollaron el concepto de la “Guerra relámpago” o “Blitzkrieg”, con el empleo coordinado de fuerzas acorazadas y aviación de ataque que cambió totalmente el antiguo paradigma de la guerra de trincheras; concepto que sería tomado posteriormente por los Estados Unidos con su concepto de la “batalla aeroterrestre”, y en nuestro caso, por el de la guerra de

maniobras.

Del mismo modo, tal como se ha expresado anteriormente, el mayor grado de conocimiento de las materias militares por parte de la ciudadanía y el gran impacto que generan las comunicaciones, las acciones de los MM.CC.SS. y las redes sociales hoy en día hacen que ella esté más informada y requiera de sus autoridades políticas transparencia y justificación de las inversiones, sobre todo en materia de defensa, cuyo producto es intangible para el común de la sociedad ya que no recibe directamente los efectos de esa inversión, lo que crea problemas de carácter político y que indirectamente presionan sobre los legisladores al momento de revisar las partidas presupuestarias, teniendo en cuenta la existencias de otras carencias en

otros ámbito del quehacer de un Estado, que a veces, para el público en general pareciera que tienen mayor importancia.

Estas enseñanzas de la historia y el ambiente que hoy vivimos, la necesidad de “accountability” por parte de las autoridades ante la sociedad que además pagan sus impuestos, hace que estos procesos de modernización sean rigurosamente estudiados, planificados y llevados a cabo bajo el manto de la transparencia y, más importante aún, mejorando las capacidades estratégicas de sus fuerzas armadas para enfrentar los conflictos del futuro y no descuidar las situaciones que pueden presentarse en el futuro inmediato debido a este ambiente VUCA ya mencionado. Por otra parte, hay que tener en cuenta que en la medida que el desarrollo del país aumenta y así sus capitales, industria y valor de sus activos y un mejor estándar de vida de sus ciudadanos, mayor debe ser el interés en tener una herramienta que esté a la altura de esas capacidades para defenderla eficaz y eficientemente.

De ahí se desprende el contenido de este trabajo, de acuerdo a lo que establece la nueva ley y que obliga a enfrentar este dilema con una acuciosidad y visión de futuro basada en información sólida y una programación bien planificada y realista con la situación nacional, donde aparece más que nunca Samuelson, con el dilema de “cañones o mantequilla”, gravitando sobre las estratégicas decisiones con respecto a la defensa donde también es importante determinar qué defensa tenemos que tener para este futuro que cada día está más cerca.

Siguiendo estas ideas, este trabajo intenta demostrar que lo señalado en el artículo 97 de la Ley N°21.174 de 2019 que establece un nuevo mecanismo de financiamiento de

las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas, a saber:

“La política de defensa nacional, la política militar y las restantes políticas públicas del sector defensa a que se refiere el artículo 5°, letras a) y b), de la ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, serán la orientación superior para elaborar la planificación del desarrollo de la fuerza”<sup>2</sup>.

no es suficiente para dar cumplimiento a lo señalado en ese articulado, lo que se demostrará en el cuerpo de este trabajo.

### Análisis

Para un mejor entendimiento de esta discusión se enunciarán los núcleos conceptuales básicos, atingentes al problema —Política de Defensa, Estrategia de Seguridad Nacional, Política Militar y Estrategia—; posteriormente se hará un análisis de la Política de Defensa 2021, relacionado con este tema en cuestión, documento base para la formulación del financiamiento de la defensa, según la Ley 21.174, y se hará un contrapunto con la *Quadrennial Defense Review* (QDR), hoy *National Defense Strategy* (NDS) de las fuerzas armadas estadounidenses, y se entregarán conclusiones al respecto.

Para la explicación de los núcleos conceptuales se transcribirán los señalados en los libros de la defensa, pese a no ser documentos vinculantes, sino que más bien declarativos.

#### •Política de Defensa:

Consiste en el conjunto de orientaciones con que el Estado ejecuta su función de Defensa. Define los objetivos de la defensa nacional, establece los principios que la guían, orienta el accionar y regula el desarrollo de las Fuerzas

<sup>2</sup> Ley N°21.174: “Establece un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas”. MINDEF, Santiago, 2019. Art.97

Armadas, a través de la política militar y determina las prioridades y modalidades de inversión de recursos financieros contribuyendo así al logro de los intereses y objetivos del país<sup>3</sup>, coordinando el quehacer de los restantes sectores del Estado, para coadyuvar al logro de los objetivos de la defensa nacional.

En el Libro de la Defensa 2017 se establece que, en términos de política pública, la Defensa se plasma en la Política de Defensa donde se consideran las orientaciones básicas para el conjunto del sector<sup>4</sup>.

En ninguna otra parte del LDN 2017 aparece una definición más exacta sobre la política de defensa; no obstante la Política de Defensa 2020 señala lo siguiente al respecto:

Los objetivos de esta Política de defensa son tres:

- Que tiene un carácter directivo hacia el sector Defensa, respecto a la Estrategia de la Defensa y su efecto en el desarrollo de capacidades estratégicas y en la conducción política del sector, incluyendo orientaciones para la Política Militar;
- Que además es una función declarativa hacia la comunidad internacional respecto a la actitud y postura de nuestro país en relación a la seguridad global y regional, incluyendo la contribución de la Defensa Nacional;
- Y que tiene un objetivo informativo hacia la comunidad nacional respecto al rol de la Defensa<sup>5</sup>.

Esta definición, a juicio del autor, es errónea ya que en realidad el fin de la Política de Defensa

es determinar la forma en que ella contribuirá y orientará los procesos de modernización, desarrollo de capacidades en el mediano y largo plazo, de acuerdo a la apreciación de escenarios futuros, con el propósito que las instituciones de la Defensa estén en condiciones de cumplir las misiones que la Constitución les encomienda, además de dar satisfacción a los requerimientos que le formula el Estado en las áreas de misión que se han definido; esos y no otros deben ser los objetivos de la Política de Defensa.

#### • Política Militar

Curiosamente, en ninguno de los últimos libros (2010 y 2017) así como en la Política de Defensa 2020 figura una definición sobre la política militar, la que solo sale en el LDN 2002 del año 2003 y que señala:

“La Política Militar corresponde al conjunto de orientaciones que el Ministerio de Defensa dirige a las Fuerzas Armadas para materializar las normas propiamente militares que se derivan de la Política de Defensa Nacional. Ella orienta el quehacer de las Fuerzas Armadas como un todo armónico y coordinado, de aquí que tenga un carácter conjunto. La Política Militar apunta a dar respuesta, en el ámbito estratégico, a los requerimientos de la Política de Defensa y, al mismo tiempo, sentar las bases de las políticas institucionales específicas. Entre otras cosas, ella puede fijar criterios o estándares para materiales y equipos de uso común en las tres instituciones, procedimientos de tipo logístico y gestión de recursos, procedimientos operativos normales, entrenamiento conjunto y materias que permitan optimizar el cumplimiento de las tareas comunes y conjuntas de las instituciones”<sup>6</sup>.

De ello podemos concluir, también, que no existe una definición de cómo se materializa la política militar, tomando en cuenta que de acuerdo a su espíritu son orientaciones que entrega el

<sup>3</sup> “Libro de la Defensa Nacional 2010”. MINDEF, Santiago, 2010. p. 110. [En: https://www.defensa.cl/media/2010\\_libro\\_de\\_la\\_defensa\\_3\\_Parte\\_Politica\\_de\\_Defensa\\_Nacional1.pdf](https://www.defensa.cl/media/2010_libro_de_la_defensa_3_Parte_Politica_de_Defensa_Nacional1.pdf)

<sup>4</sup> “Libro de la Defensa Nacional 2017”. MINDEF, Santiago, 2017. p. 95. [En: https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf](https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf)

<sup>5</sup> “Política de Defensa Nacional 2020”. MINDEF, Santiago, 2021. p. 9. [En: https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/POL%C3%8DTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf](https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/POL%C3%8DTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf)

<sup>6</sup> “Libro de la Defensa Nacional 2002”. MINDEF, Santiago, 2003. p. 148. [En: https://www.defensa.cl/media/Libro\\_Defensa\\_2002\\_IV\\_conduccion\\_organizacion\\_defensa\\_nacional.pdf](https://www.defensa.cl/media/Libro_Defensa_2002_IV_conduccion_organizacion_defensa_nacional.pdf)

Ministerio de Defensa a las instituciones, pero no señala en qué forma, periodicidad y objetivos que esta se entrega para que las instituciones de la defensa puedan planificar su desarrollo y entrenamiento.

• *Estrategia de Seguridad Nacional*

En forma simple se puede definir a la Estrategia de Seguridad Nacional como el concebir, aplicar y emplear el Poder Nacional, considerando los obstáculos existentes, o potenciales, internos y externos para alcanzar y mantener los Objetivos Nacionales. Entonces, tiene como finalidad hacer posible el logro de los objetivos nacionales a fin de alcanzar el bienestar general y la seguridad integral como expresión del desarrollo nacional.

En nuestro caso nacional, no obstante haberse elaborado una “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012”<sup>7</sup>, ella nunca fue promulgada por contener una serie de errores de fondo que producían confusión y que era, al igual que los libros de defensa, más bien un documento de carácter declarativo que una estrategia.

Por otra parte, por una decisión de carácter eminentemente política, se decidió no proseguir con la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional, más bien por un propósito derivado de la coyuntura política que vivía el país, que por otro más de fondo.

• *Estrategia*

En este contexto, y según el general español Miguel Bacquer, la estrategia es un modo de pensar y una forma de elaborar modelos para operar frente a situaciones de conflicto, señalando cuatro puntos atinentes a este ensayo:

**“... no existe una definición de cómo se materializa la política militar, tomando en cuenta que de acuerdo a su espíritu son orientaciones que entrega el Ministerio de Defensa a las instituciones, pero no señala en qué forma, periodicidad y objetivos que esta se entrega para que las instituciones de la defensa puedan planificar su desarrollo y entrenamiento.”**

- El objeto de la Estrategia es el decir de un hacer.
- La forma de la Estrategia consiste en la lógica de la acción.
- La materia de la Estrategia se percibe como el arte de la distancia; es decir, la estrategia se mueve en el largo espacio del tiempo, sobre la coyuntura del momento.
- La estructura de la Estrategia está latente en la concepción de los planes de operaciones. En ellos se plasma toda la concepción estratégica, articulando los medios disponibles, en tiempo, espacio, y objetivos parciales y finales<sup>8</sup>.

De ahí podemos definir en forma genérica a la estrategia como un proceso racional para articular los medios y fines en un marco de tiempo, espacio y prioridades; o bien, cómo emplear los medios disponibles para el logro de un objetivo importante dentro de los tiempos y espacios definidos y enmarcados en limitaciones y restricciones, así como en los imperativos que el contexto presenta.

<sup>7</sup> Nombre con que se identificó a la Estrategia de Seguridad Nacional, evitando el uso del concepto original (Seguridad Nacional) por razones eminentemente políticas derivadas de la historia reciente y aún presentes en la coyuntura. Nota del autor.

<sup>8</sup> BACQUER, Miguel. “Estrategia, Geoestrategia, Geopolítica”. En: Documento de análisis del IEEE 08/2010 (agosto 2010). Citado en el Plan de lección del profesor Julio Soto “La Conducción y Sistema de Defensa Nacional” para el Diplomado de Corresponsales en Zonas Hostiles, que presenta la ACAGUE, 2022.

Entonces, se puede inferir que la estrategia comprende consideraciones de **finés** (objetivos políticos nacionales), **medios** (aplicación o amenaza de empleo de la fuerza u otros elementos del Poder Nacional) y **formas o modalidades** (arte y ciencia de empleo), considerando la priorización de actividades u objetivos que le dan sentido a lo que se entiende como maniobra estratégica.

Del análisis de estos conceptos podemos tempranamente inferir lo siguiente:

- La dificultad para determinar exactamente qué es la política de defensa, tenemos tres documentos consecutivos, refrendados por Decretos Supremos, que tienen una diferente concepción sobre lo que es una política de defensa; entonces, es válido preguntarse ¿cuál será el documento base para dar cumplimiento a lo establecido en el art. 97 de la ley en comento?
- Que, los fines de la Política de Defensa 2020 no corresponden al sentido original que está definido en la concepción que señala el LDN 2010.
- Que, en nuestro caso, no existe un documento como una Estrategia de Seguridad Nacional y, consecuentemente, se crea una brecha entre la apreciación de Situación de Seguridad que el Estado —si se considera ésta a la apreciación de Riesgos y Amenazas o ARA, establecida en la Ley 20.424 y DS. 386 consecuentemente— que se debe tener presente para enfrentar posibles situaciones, interferencias y amenazas tanto internas como externas, así como oportunidades a las que debe hacer frente en el mediano y largo plazo y los documentos o procesos para convertir esa estrategia en acción.

Por otra parte, la Ley N°21.174 de 2019, que reemplazó a la Ley N°13.196 de 1958,

“Reservada del Cobre” señala en su artículo 97, párrafo 2°, Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de la Defensa:

“La política de defensa nacional, la política militar y las restantes políticas públicas del sector defensa a que se refiere el artículo 5°, letras a) y b), de la ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, serán la orientación superior para elaborar la planificación del desarrollo de la fuerza, la que tendrá una duración no inferior a ocho años, sin perjuicio de las modificaciones en el tiempo intermedio que puedan ser necesarias conforme a las finalidades de la defensa.

De dicha planificación se derivará un plan cuatrienal de inversiones tendiente a lograr y sostener las capacidades estratégicas.

Para lo señalado anteriormente existirá un mecanismo de financiamiento de inversión en material bélico e infraestructura asociada, y sus gastos de sostenimiento, el cual constará de lo siguiente:

1. Un Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa, y
2. Un Fondo de Contingencia Estratégico<sup>9</sup>.

Asimismo, el artículo 5, letras a) y b) de la Ley N°20.424 señala:

“Artículo 5°.- El Ministro de Defensa Nacional tiene la responsabilidad de la conducción del Ministerio, en conformidad con las políticas e instrucciones que el Presidente de la República imparta. Tendrá, además, todas las atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes.

Al Ministro de Defensa Nacional le corresponderá especialmente:

a) Proponer, para el conocimiento y la aprobación del Presidente de la República, la política de defensa nacional, la política militar y las restantes políticas públicas del sector defensa, así como la documentación de la planificación primaria de la defensa nacional.

b) Aprobar, en conformidad con las instrucciones que el Presidente de la República imparta al

<sup>9</sup>Ley N°21.174. Op. Cit. arts. 1, 93 y 97. Además para complementar se recomienda leer los artículos 98, 100 y 101.

efecto, la planificación secundaria de la Defensa Nacional<sup>10</sup>.

Tal como se puede apreciar, en la Ley N°21.174 no aparece el detalle de cuáles otros documentos serán los específicos para poder ser bases de la elaboración de la presupuestación, de acuerdo al espíritu y forma de esta ley.

### **La Quadrennial Defense Review (QDR) o Revisión Cuatrienal de Defensa**

La Revisión Cuatrienal de Defensa (QDR) fue un informe estipulado por la Sección 923 del Acta (Ley) de Revisión de la Estructura de la Fuerza de 1996 emitida por el Congreso para el año fiscal 1997 (Ley Pública 104-201). El QDR fue elaborado cada cuatro años desde 1997 hasta 2014 por el Secretario de Defensa en consulta con el Estado Mayor Conjunto. A la QDR se le atribuye históricamente haber sido modelado a partir de la Revisión *Bottoms Up Review* (BUR) de 1993, que fue iniciada por el Secretario de Defensa Les Aspin para servir como una revisión integral de la estrategia de defensa, la estructura de la fuerza, la modernización, la infraestructura y los cimientos de la nación<sup>11</sup>.

La primera QDR siguió ese mismo modelo para examinar las condiciones actuales de seguridad nacional y prepararse para futuros desafíos y oportunidades. La sección 941 de la Ley de Autorización de Defensa Nacional para el año fiscal 2017 (Ley pública 114-328) reemplazó la QDR con la Estrategia de Defensa Nacional (o NDS) elaborada por la Oficina del Secretario de Defensa de los Estados Unidos (OSD) y firmada por el Secretario de Defensa de los Estados Unidos como la guía estratégica principal del Departamento de Defensa de los Estados Unidos (DoD).

La NDS traduce y ajusta la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS), firmada por el Presidente, en una guía militar amplia para la planificación militar, la estrategia militar, la estructura, desarrollo y modernización de la fuerza, y se elaborará cada cuatro años y, en general, estará a disposición del público<sup>12</sup>.

Lo importante de esta QDR era que definía o debería dar respuesta a las interrogantes que se aprecian en la siguiente figura:

---

<sup>10</sup> Ley N°20.424: "Estatuto orgánico y de funcionamiento del MDN". MINDEF, Santiago, 2010. art. 5.

<sup>11</sup> Vease en: <https://history.defense.gov/Historical-Sources/Quadrennial-Defense-Review/> (introducción), visitada el 13 de septiembre de 2022.

<sup>12</sup> FACT SHEET. National Defense Strategy". Defense.gov. 28 March 2022. Disponible en: <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF> visitada el 23 de septiembre de 2022.

Fig. 1 Objetivos QDR 1997<sup>13</sup>

## REVISIÓN CUATRIENAL DE LA DEFENSA QUADRENNIAL DEFENSE REVIEW (QDR)

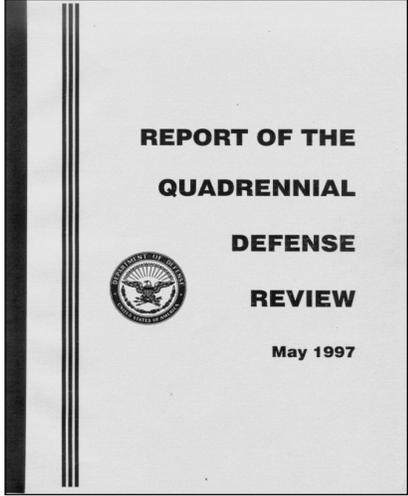


**Configurar:** el escenario internacional con presencia en ultramar.

**Responder:** a contingencias de menor escala y amenazas asimétricas.

**Preparar:** y modernizar fuerzas para el futuro.  
¿Adquirirán nuevas capacidades nuestros potenciales adversarios?

**Transformar:** usando la Revolución en Asuntos Militares (RMA) y la Revolución en Asuntos de Negocios (RBA)



CrI. J. E. Soto S.

En síntesis, la QDR, hoy NDS, es un proceso de apreciación de carácter estratégico que permite definir las prioridades que deben ser satisfechas para el desarrollo de las fuerzas armadas estadounidenses, en un período de cuatro años y con una visión eminentemente conjunta de acuerdo al Acta Goldwater-Nichols de 1986.

Así, por ejemplo, en la QDR del año 2002 se definieron los siguientes prioridades para el presupuesto cuatrienal de defensa:

- Un 45,8% para la Protección de Bases e Instalaciones.
- Un 53% para la Proyección de Fuerzas,

que considera vehículos anfibios a control remoto y controlar con el desarrollo del avión V-22.

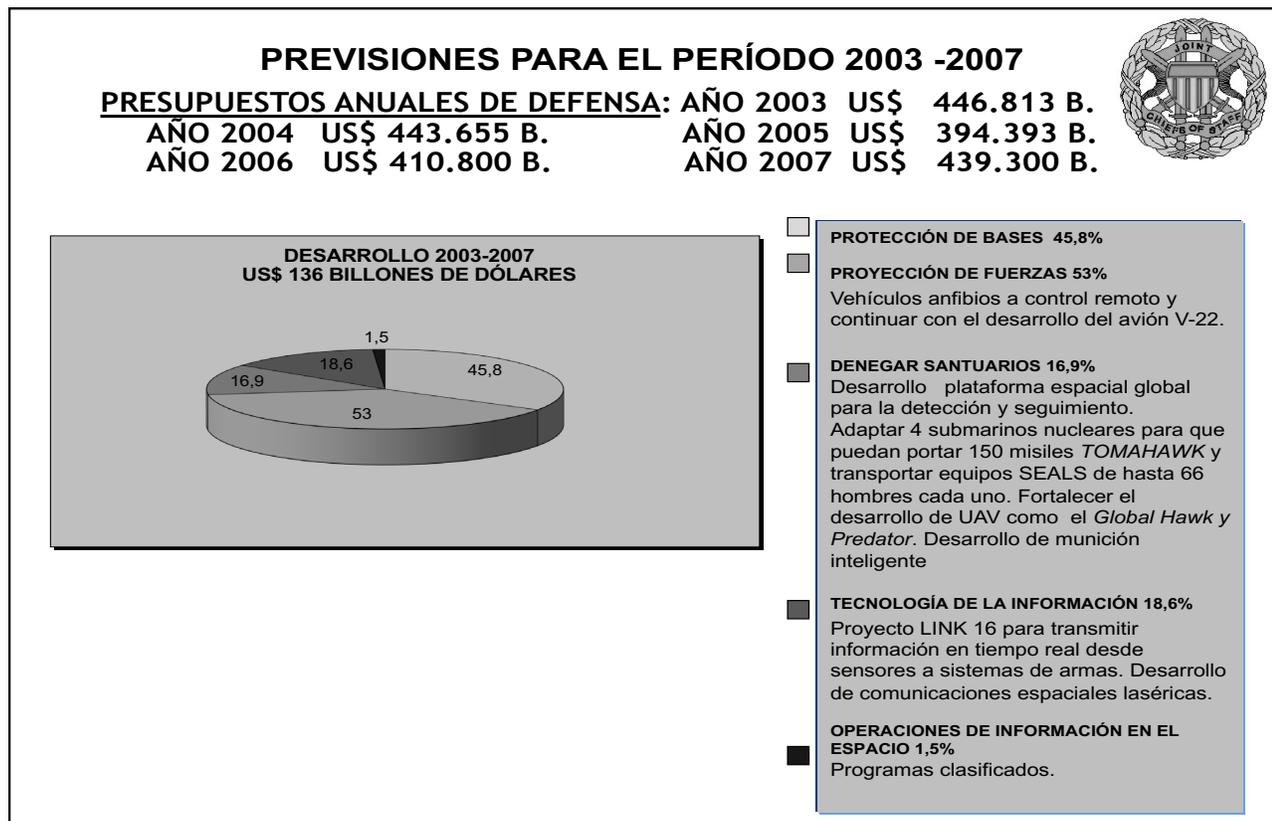
- Un 16,9% para Denegar Santuarios, considerando el desarrollo de una plataforma espacial global para la detección y seguimiento. La adaptación de 4 submarinos nucleares para que puedan portar 150 misiles Tomahawk y transportar equipos SEAL de hasta 66 hombres cada uno. Fortalecer el desarrollo de UAV como el Predator y el Global Hawk, y el desarrollo de munición inteligente.
- Un 18,6% para Tecnología de la Información, y desarrollar el Proyecto LINK

<sup>13</sup> Creación propia a partir de SOTO, Julio. "Desarrollo histórico de la Conducción Conjunta de las Fuerzas Armadas en Estados Unidos de América". Memorial del Ejército de Chile, N° 472, 2004, p. 113.

16 para la transmisión de información en tiempo real desde sensores a sistemas de armas, así como el desarrollo de comunicaciones espaciales lásericas.  
 -Un 1,5% para Operaciones de Información en el Espacio, en programas clasificados.

En la figura siguiente se incorporaron los montos anuales considerados dentro de la QDR, no considerándose los presupuestos normales anuales para cada institución de la Defensa.

**Fig 2. QDR 2003-2007<sup>14</sup>**



también señala que se ubica junto a los libros de defensa, estrategias de seguridad y defensa, cuando estas últimas tampoco existen<sup>15</sup>.

Por otra parte, determina las áreas de misión que deben cumplir las instituciones de la defensa y que son:

- Defensa.
- Cooperación internacional.
- Emergencia nacional y protección civil.
- Contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado.
- Seguridad e intereses nacionales<sup>16</sup>.

Pero, entendiendo que se le da un cierto ordenamiento a las diferentes tareas y funciones que cumplen las fuerzas armadas, no se señala ni clarifica su fuente de financiamiento, o si va a existir un financiamiento especial para el cumplimiento de las tareas derivadas de esas áreas ya que algunas son de carácter permanente y otras circunstanciales o, en caso contrario, deben considerarse dentro de las partidas anuales del presupuesto.

La política de defensa, de acuerdo a los requerimientos de la nueva ley de financiamiento de las capacidades estratégicas de las FF.AA., debiera ser el documento base para elaborar los procesos de financiamiento plurianuales de acuerdo a lo establecido en la citada ley, pero de acuerdo a su lectura no lo hace, pues si bien desarrolla una supuesta “estrategia” con fines y objetivos ella no señala lo propio que debe tener una estrategia, que es el “qué, el cómo, el para qué” y no establece marcos espaciales,

temporales, ni menos prioridades, solo un listado de capacidades por alcanzar, del todo deseables, pero nuevamente sin un propósito ni menos un plazo y priorización lo que, a juicio del autor, no debe faltar en una estrategia de este tipo, nivel y alcances.

**“La política de defensa, de acuerdo a los requerimientos de la nueva ley de financiamiento de las capacidades estratégicas de las FF.AA., debiera ser el documento base para elaborar los procesos de financiamiento plurianuales de acuerdo a lo establecido en la citada ley, pero de acuerdo a su lectura no lo hace...”**

La política de defensa señala que estas capacidades o atributos son los siguientes:

- Superioridad Operacional.
- Protección.
- Inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR).
- Mando y Control Integrado.
- Movilidad y Proyección.
- Sostenibilidad.
- Despliegue Territorial<sup>17</sup>.

Por otra parte y a renglón seguido, en las páginas 87 a 96 señala una serie de orientaciones para el desarrollo de capacidades estratégicas, más allá de unas consideraciones generales, y que se enumeran a continuación:

- Personal y Entrenamiento.
- Desarrollo de la Fuerza.
- Efectividad.
- Polivalencia, polifuncionalidad y adaptabilidad.
- Visión conjunta e integral superior.
- Tecnología e Industria de Defensa.
- Capacidades espaciales de la Defensa.
- Capacidad para generar Inteligencia.
- Capacidades de Ciberdefensa.
- Capacidad para enfrentar amenazas híbridas<sup>18</sup>.

Todas ellas ampliamente deseables para el empleo de las fuerzas en el entorno actual y

<sup>15</sup> Poldef 2020. Op. Cit. p. 7.

<sup>16</sup> Ibid. pp. 54-56.

<sup>17</sup> Ibid. pp. 81-86.

<sup>18</sup> Ibid. pp. 87-96.

futuro; entonces, es natural preguntarse ¿cuál es la orientación general para el desarrollo de estas capacidades?, ¿cuál sería el orden de prioridades?, ¿esto es común para todas las instituciones o solo para algunas?, ¿qué pasa con los procesos propios de cada institución para fortalecer sus propias capacidades orgánicas que, entre paréntesis, son los que le dan el valor distintivo para su empleo con una visión conjunta? ¿Existen o no prioridades entre las instituciones? ¿Hay prioridades de carácter conjunto y qué valor ponderado tienen ellas en relación a las necesidades de cada institución?

En ninguna parte de los documentos analizados de la Política de Defensa, ni la Ley de Financiamiento, se entregan respuestas a estas interrogantes.

De igual modo, todo proceso de desarrollo o de modernización de las fuerzas armadas debe tener objetivos claros, precisos y concisos que permitan definir qué se quiere lograr, cuándo se quiere lograr y dónde estará el mayor esfuerzo de gestión para alcanzarlos. Serán eminentemente conjuntos, o se dará prioridad a alguna institución en particular, o bien al desarrollo de ciertas capacidades del listado que ofrece la Política de Defensa.

Asimismo, dentro de los procesos de planificación, no existe al menos enunciado y publicado uno de esas características, o bien el desarrollo de una estrategia comprehensiva que permita orientar el proceso de desarrollo de la fuerza, al contrario de lo que establece la NDS (QDR), que fija claramente de acuerdo a los escenarios futuros, los objetivos, los propósitos de los proyectos conjuntos, así como sus prioridades y sus plazos.

Esto constituye una debilidad importante, toda vez que la aplicación de la ley ya está en funcionamiento y no se aprecia, al menos, un esfuerzo doctrinario para establecer claramente los procesos, los documentos que permitirían “aterrizar” lo que establecen tanto la ley como la Política de Defensa que quedan solo en su declaración.

Además, en el Libro de Defensa 2017 se presentó un diseño de planificación por capacidades y al año siguiente, se aprobó el DS. N° 3, del 6 de febrero del Ministerio de Defensa Nacional que “Establece el Proceso de Planificación de la Defensa Nacional”, que se orientaba en la línea de planificación por capacidades, derogando el DS 113 anterior sobre la misma materia. Este decreto, a su vez, fue derogado por el Decreto Supremo 386 que “Establece los niveles y documentos asociados a la planificación de empleo de los medios de la defensa nacional y deroga el Decreto N° 3” ya citado.

Lo anterior genera la duda de la gradualidad o no del proceso de planificación por capacidades aunque, a decir verdad, el desarrollo por capacidades debiese permitir cumplir con las finalidades prioritarias de las fuerzas armadas que es la defensa externa del país, su población, soberanía, territorio y recursos ante cualquier amenaza que lo afecte en las actuales y futuras circunstancias en que ellas se presenten, sean convencionales o de otra naturaleza.

No obstante ello, se estima necesario, presentar resumidamente lo que la política de defensa señala en términos generales sobre el desarrollo de capacidades estratégicas:

“La generación, desarrollo y mantención de capacidades estratégicas es un proceso de mediano y largo plazo, que requiere la inversión de recursos económicos.

La determinación del nivel y tipo de capacidades estratégicas que el país requiere, así como del grado de alistamiento operacional de los medios, se produce dentro de un marco delimitado por el entorno de seguridad, los posibles escenarios de empleo y los recursos que el Estado disponga para invertir en Defensa.

Esto implica una decisión política para establecer los niveles de riesgo aceptables, entendiendo ese “riesgo”, como una medida de la brecha existente entre la Defensa que idealmente Chile requiere para un escenario de máxima demanda posible y aquella que efectivamente posee..... Para sostener las capacidades es necesario una planificación que considere todos estos elementos y su desarrollo durante todo el ciclo de vida de los sistemas.

Las capacidades estratégicas de la Defensa deben ser evaluadas periódicamente para verificar su coherencia con los desafíos del entorno estratégico y las necesidades del país, y en particular, determinar si permiten cumplir con los objetivos impuestos, del modo establecido por el Concepto Estratégico<sup>19</sup>.

Todo ello, no obstante ser condiciones deseables del desarrollo de capacidades, redundan precisamente en lo que este cuaderno pretende demostrar, que no existen orientaciones claras en la Política de Defensa ni en otros documentos de acuerdo a lo que señala la citada ley de financiamiento.

### Una propuesta

Ahora, cómo se puede resolver esta situación. A juicio del autor, lo importante es determinar la necesidad de que exista cierta guía que sustente la planificación estratégica, tanto primaria como secundaria, y que permita dar insumos necesarios desde el nivel más alto, con una visión político-estratégica de acuerdo a los resultados de la ARA que, indudablemente, tiene que subir un peldaño más, para que sus resultados no solo estén en el ámbito de la Defensa sino que en todo el quehacer nacional.

Ello permitirá dar luz a un documento de carácter directivo que se puede denominar Estrategia Nacional de Seguridad —o sino lisa y llanamente Estrategia de Seguridad Nacional, al igual que muchos otros países del mundo— tal como existen otras estrategias nacionales de uso en este país, que señale la forma de prevenir y de actuar ante todas las situaciones que puedan afectar a la Seguridad de la nación, tanto internas como externas, algunas quizás permanentes y otras coyunturales a mediano plazo, por eso que ésta debe tener a lo menos un lapso de vigencia de cuatro años como máximo.

En ella, para lo que nos convoca, vendrán tareas a mediano y largo plazo para la Defensa, a lo mejor dentro del marco de las áreas de misión. Lo importante es que señale tareas y objetivos, así como servidumbres a otros campos o áreas.

De ese documento surge la planificación primaria y subsecuentemente la planificación secundaria, pero ya con una idea general matriz señalada por la estrategia de seguridad nacional y orientadas a la defensa externa del país; también podrán salir otras planificaciones más bien de carácter semi permanentes para enfrentar otro tipo de amenazas no convencionales o las cubiertas por otras áreas de misión, cuando corresponda. En este ambiente híbrido en que hoy nos desenvolvemos puede que estos comprendan acciones internas como externas, todo bajo el concepto de la “legítima defensa”, que debe orientar todos estos procesos de acuerdo a la declaración de principios de la Política de Defensa.

Entonces, aparece el problema: ¿Con qué medios y capacidades se dará respuesta a las misiones que se deriven de esta planificación?

Aquí aparece esta verdadera estrategia de desarrollo de capacidades que debe orientar los procesos de modernización y desarrollo de la

<sup>19</sup> Ibid. pp. 87-88. para ver el texto complete visitar del texto citado.

fuerza, y asimismo entregar tal como cualquier estrategia, los fines, modos y medios para alcanzar los requerimientos operacionales y las capacidades necesarias para satisfacer las necesidades de la planificación.

Qué debería considerar esta estrategia de desarrollo:

En primer lugar, un estado de la situación actual y proyectada al tiempo estimado del proceso de modernización (cuatro u ocho años) que demuestre los resultados de la apreciación política y estratégica, en lo relacionado particularmente con aquellos aspectos que afectan a la defensa nacional y sus medios militares.

En segundo término, se debe establecer lo que se quiere lograr, la visión, o bien el estado final deseado con el propósito de esta estrategia.

Esto debe estar establecido de acuerdo a la planificación matriz, o primaria, ya que son complementarias.

En tercer lugar, las capacidades estratégicas que se quieren desarrollar o modernizar indicando claramente al menos los siguientes elementos: Capacidad requerida, origen, prioridad y propósito, tiempo estimado de completación del proyecto, montos involucrados.

De acuerdo a las prioridades, montos, envergadura o tiempo de desarrollo de los proyectos, determinar las fases para así poder entregar los fundamentos para la discusión política del presupuesto.

Por supuesto que estos requerimientos deben tener la información completa, incluyendo el sostenimiento, entrenamiento y capacitación del personal, los indicadores de gestión y todos los otros aspectos que considera cada proyecto en particular y cuyo detalle sobrepasa el alcance de este trabajo.

**“Aquí aparece esta verdadera estrategia de desarrollo de capacidades que debe orientar los procesos de modernización y desarrollo de la fuerza, y asimismo entregar tal como cualquier estrategia, los fines, modos y medios para alcanzar los requerimientos operacionales y las capacidades necesarias para satisfacer las necesidades de la planificación.”**

De esta estrategia, y pasado el filtro parlamentario, deberían surgir los planes y proyectos ejecutivos para dar satisfacción a los requerimientos con los indicadores necesarios para medir, controlar y transparentar el desarrollo de cada proyecto en particular, tratando también dentro de esta estrategia, cuando el caso lo amerite, guardar la reserva y el secreto de algún proyecto de desarrollo de capacidades en particular, conforme a las prioridades y escalonamiento de acuerdo a los fines perseguidos y la asignación de los recursos.

De igual forma, los ciclos de planificación primaria y secundaria deben ir acompasados por los términos de los planes de desarrollo de la fuerza, ya que un conocido principio de planificación señala que los planes deben cambiarse, entre otros factores, cuando las capacidades de las fuerzas han tenido un cambio notorio.

Lo anterior hace necesario esta sincronización entre desarrollo y previsión de empleo de la fuerza y, tal como la legislación lo establece, debe mantenerse la previsión de la coyuntura o contingencia, que como su nombre lo indica, puede surgir en cualquier momento, cuando los procesos están en alguna de las etapas de desarrollo, de manera de contar con las

capacidades más importantes necesarias en caso de algún evento que precipite a una crisis.

En la figura que sigue se muestra, solo a modo de ejemplo, un caso que podría servir como dato ilustrativo de lo que se debería considerar.

**Fig. 3. Modelo de desarrollo de capacidades (elaboración propia)**

Capacidad	Origen	Aprueba	Prioridad	Propósito	Tiempo	Montos
HH de apoyo a fuerzas acorazadas	Ejército (VI, IV EMCO) (CCN y CCA)	JCCJ	2	Completar la capacidad de guerra de maniobras de las Briaco, con AAE institucional y liberar a la FACH de estas misiones.	seis y ocho años.	US\$....
Ciberseguridad y Ciberdefensa a nivel TTO-DCC y Fuerzas Armadas	EMCO e Instituciones (JCCJ) Conjunto	JCCJ	1	Operar en el ambiente de la información, y poder realizar acciones de ciberdefensa y neutralización efectivas ante ciberataques.	cuatro años	US\$....
Defensa y Seguridad territorial, control fronterizo y capacidad de reacción coactiva.	Fach, EMCO (CCN)	JCCJ	2	Aumentar la capacidad de empleo coactivo y UAV de exploración y reconocimiento, todo tiempo.	cuatro años	US\$....
Buque de transporte multipropósito.	Armada.	JCCJ	3	Aumentar la capacidad de transporte anfibio a la IM, y la capacidad de apoyo ante catástrofes a zonas aisladas y del litoral.	seis años	US\$....
Capacidad de transporte estratégico.	Fach	JCCJ	4	Aumentar la capacidad de transporte estratégico con dos aeronaves tipo Globemaster C17, Airbus Atlas o Embraer C-390 multipropósito para apoyo a situaciones de emergencia.	cuatro años (dependiendo del tipo seleccionado)	US\$....

Como se ha dicho, esta es una propuesta entre muchas otras pero que tiende a superar el problema presentado al inicio de este trabajo y que no es otro de que la actual Política de Defensa y las políticas públicas subsidiarias son insuficientes para servir como base para la ejecución de la ley de financiamiento de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas.

## Conclusiones

A través de este trabajo se ha demostrado que lo establecido en el artículo 97 de la Ley N°21.174 de 2019, no es suficiente para poder desarrollar los procesos de modernización y de desarrollo de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas, por cuanto ella no entrega orientaciones claras al respecto y solo lista una serie de elementos o capacidades que son deseables de obtener, pero no señala prioridades, plazos, fases de desarrollo, ni otro elemento orientador que permita llevar a cabo estos procesos en forma completa.

También se puede concluir que en la Política de Defensa existen una serie de vacíos y problemas conceptuales que es necesario corregir y que no ayudan precisamente al propósito que señala la ley de financiamiento citada.

Derivado del análisis se consideró una propuesta que indica la necesidad de desarrollar un proceso de planificación que considere una secuencia de documentos que permitan encadenar, lógicamente, desde el nivel más alto al de ejecución que sean consecuentes y permitan conducir, dirigir y controlar los procesos de desarrollo y modernización señalados.

De igual modo, se concluye que hay que tener presente que los procesos y los proyectos de desarrollo deben ir de la mano con la planificación primaria y subsecuentes, de manera que efectivamente ellos den respuestas a las necesidades estratégicas y operacionales

que permitan asegurar el cumplimiento de los objetivos que estas planificaciones buscan obtener o conservar.

Además, dentro del desarrollo del amplio abanico de capacidades, concluyendo en la necesidad de considerar las prioridades de ellas congruentemente con aquellas derivadas de los requerimientos que exigen tanto la planificación primaria como secundaria para fortalecer las capacidades operacionales. tanto individuales como conjuntas de las fuerzas.

Por esta razón se puede concluir que esta estrategia de desarrollo, o modelo, da una solución al problema planteado y llenaría el vacío existente entre una Política de Defensa que es eminentemente no vinculante, con la realidad de las necesidades y prioridades de desarrollo que deben generar las fuerzas armadas para mantener o mejorar sus capacidades operacionales, conforme a las necesidades propias, individualmente consideradas y conjuntas, de acuerdo a los requerimientos de la planificación primaria y secundaria.

De igual forma, necesariamente es conveniente considerar todas las medidas de transparencia y participación que estas inversiones necesitan, pero resguardando la confidencialidad y el secreto en los casos que corresponda.

Por último, es dable recordar que la primera responsabilidad del Estado es velar por la protección de su población, territorio, soberanía y sus recursos de todo tipo, donde un papel principal lo cumplen los medios de la Defensa Nacional, es decir, sus Fuerzas Armadas con todos sus activos, por lo que estos procesos de desarrollo de capacidades estratégicas adquieren un valor inconmensurable, de ahí la necesidad de un buen proceso de planificación para llevarlo a cabo.

## BIBLIOGRAFÍA

BRAVO, Guillermo y SOTO, Julio. “Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Setenta años de Historia”. ANEPE, Santiago, 2017.

### MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL:

-Decreto Supremo N° 3, del 6 de febrero de 2018, del Ministerio de Defensa Nacional, que “Establece el Proceso de Planificación de la Defensa Nacional”,

-Decreto Supremo 386, de 11 de octubre de 2019, que “Establece los niveles y documentos asociados a la planificación de empleo de los medios de la defensa nacional y deroga Decreto N° 3 de fecha 6 de febrero de 2018”.

-Ley N°20.424: “Estatuto orgánico y de funcionamiento del MDN, 2010.

-Ley N°21.174: “Establece un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas” 2019.

-Libro de la Defensa Nacional 2002.

-Libro de la defensa Nacional 2010.

-Libro de la Defensa Nacional 2017.

-Política de Defensa Nacional 2020.

SOTO, Julio: “Desarrollo histórico de la Conducción Conjunta de las fuerzas Armadas en Estados Unidos de América”. Memorial del Ejército N° 472, Santiago, enero 2004.

### RECURSOS WEB:

-<https://history.defense.gov/Historical-Sources/Quadrennial-Defense-Review/> ) visitada el 13 de septiembre de 2022.

-Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy” . Defense.gov. 28 March 2022). En: <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF>, visitada el 23 de septiembre de 2022.

