

LA FUNCIÓN DE ESTADO MAYOR “COOPERACIÓN CIVIL-MILITAR” EN UNA JEFATURA DE LA DEFENSA NACIONAL DURANTE UN ESTADO DE EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL DE CATÁSTROFE EN CHILE

The civil-military cooperation staff function (CIMIC) in the national defense headquarters in a state of constitutional catastrophe in Chile

Mg. Rodrigo Cárcamo Hun⁴

Resumen

Este trabajo busca describir las características y la importancia que le atribuyen las Fuerzas Armadas a la función de Estado Mayor “Cooperación Civil – Militar” (CIMIC) en el Estado Mayor de una Jefatura de la Defensa Nacional durante un Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, dado el incremento de la ocurrencia de desastres socionaturales, llevando a la intensificación del empleo de medios militares en la fase de respuesta. Esto ha implicado que actores civiles se subordinen a un mando militar, aun cuando no se encuentran familiarizados con la doctrina de Operaciones Distintas de la Guerra (MOOTW), existiendo, por tanto, escaso entendimiento mutuo y una potencialidad de afectar la eficacia de la respuesta militar. Para este fin, se revisaron fuentes doctrinarias y se aplicaron seis entrevistas a funcionarios militares y civiles con experiencia en estas hipótesis desde 2021, año en que se publicó la ley N° 21.364 que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, aplicando un análisis de contenido a la información obtenida. Finalmente se concluye que la función CIMIC se encuentra aún en proceso de maduración doctrinaria y operacional, aun cuando es considerada como esencial para gestionar las crisis surgidas en este tipo de escenarios.

Palabras clave: Cooperación Civil Militar, Estado Mayor Conjunto, Mando Operacional, Jefe de la Defensa Nacional, Fuerzas Armadas, Riesgo de Desastres

⁴ Profesor de historia y Magister en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica. Ejerció funciones como asesor en el gabinete del Ministerio de Defensa Nacional en materias relacionadas a la planificación primaria, Política de Defensa Nacional y al empleo de las Fuerzas Armadas en desastres naturales, resguardo de la frontera norte y seguridad en la Macrozona sur. Correo electrónico huncarcamorj@gmail.com

Abstract

This study aims to describe the characteristics and importance that the Armed Forces attribute to the "Civil-Military Cooperation" (CIMIC) staff function within the General Staff of a National Defense Command during a State of Constitutional Emergency due to Catastrophe. This is due to the increased occurrence of socio-natural disasters, leading to the intensified use of military resources in the response phase. This has meant that civilian actors are subordinated to military command, even when they are unfamiliar with the doctrine of Operations Other Than War (MOOTW). Consequently, there is limited mutual understanding and a potential to affect the effectiveness of the military response. To this end, doctrinal sources were reviewed, and six interviews were conducted with military and civilian officials experienced in these scenarios since 2021, the year Law No. 21,364, which establishes the National System for Disaster Prevention and Response, was published. A content analysis was then applied to the information obtained. Finally, it is concluded that the CIMIC function is still in the process of doctrinal and operational maturation, even though it is considered essential to manage crises arising in this type of scenario.

Keywords: Civil Military Cooperation, Joint Chiefs of Staff, Operational Command, Chief of National Defense, Armed Forces, Disaster Ris

Introducción

Entre las funciones principales del mando de un Estado Mayor (EM) aplicadas a la respuesta ante una catástrofe se perfilan como fundamentales la Inteligencia que brinda al comandante una conciencia situacional del ambiente operacional; Operaciones, que conduce y controla las tareas; y principalmente la función Coordinación civil – militar (CIMIC, por sus siglas en inglés), o Asuntos Civiles y Administración Territorial (ACAT) para la doctrina nacional, que unifica y canaliza esfuerzos y propósitos de todos los actores presentes en un Área de Responsabilidad con un alto componente civil y que por las causas que le originan, suele ser compleja y volátil.

El presente trabajo busca describir las características y la relevancia que tiene esta función para las Fuerzas Armadas durante Estados de Excepción Constitucional de Catástrofe (en adelante, EEC-C), a través de la consulta a fuentes documentales y la realización de entrevistas a funcionarios con experiencia en los niveles político, estratégico y operacional.

Este punto de inicio resulta trascendental para contribuir a un entendimiento mínimo entre el componente civil y militar, ante la brecha que surge del desconocimiento desde la civilidad de la doctrina MOOTW, de los procedimientos y del ejercicio del mando militar, lo que tiene el potencial de multiplicar los perjuicios a la interoperabilidad, eficacia y legitimidad de la respuesta ante emergencias.

La presencia de las Fuerzas Armadas en este tipo de hipótesis tiene su hito en el terremoto de la región del Biobío en 2010, momento a partir del cual se intensificó su empleo en el sismo de la región de Arica y Parinacota en 2014, en la erupción del volcán Calbuco en 2015, durante los incendios forestales en las regiones de Biobío y la Araucanía en 2017 y en el incendio en la región de Valparaíso en 2024, por mencionar algunos. Teniendo este antecedente de más de una década de involucramiento el periodo de tiempo considerado para este escrito se inicia en 2021 con la publicación de la ley N° 21.364 que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, momento a partir del cual se cuenta con un cúmulo significativo de experiencias útiles y lecciones aprendidas y se cristalizan las responsabilidades del sector Defensa Nacional en todo el ciclo de la gestión del riesgo de desastres bajo una estructura modernizada. Los actores entrevistados conservan una experiencia a diferente nivel de mando en las situaciones de excepcionalidad decretadas con posterioridad a esta ley.

Chile enfrenta diversas amenazas socionaturales (Barrenechea, 2020). Su gestión se articula mediante la ley N° 21.364 y, en un escalón superior de gravedad, a través del EEC-C establecido en la ley N° 18.415 Orgánica Constitucional de Estados de Excepción Constitucional (en adelante, LOC EEC). Con su declaración se activa el instrumento

militar, designándose al Jefe de la Defensa Nacional (JEDENA) y su Estado Mayor, desde donde actúa el oficial CIMIC.

Este rol se enmarca en las Operaciones Distintas a la Guerra (Ejército de Chile, 2025) y en el Área de Misión “Emergencia y Protección Civil” que determina la Política de Defensa Nacional vigente. El desarrollo doctrinario internacional es idéntico, sea en la Guardia Nacional en Estados Unidos, en las Fuerzas de Autodefensa de Japón o en la ley N° 29.664 del Perú.

En términos reales, en los últimos tres años se ha decretado esta excepcionalidad en cinco regiones del país lo cual ha permitido a la fuerza militar asumir tareas humanitarias y de seguridad durante los incendios en las regiones de O’Higgins, Maule, Ñuble en 2023, en las inundaciones entre las regiones de O’Higgins y Biobío en 2023 y en el incendio en las provincias de Marga –Marga y Valparaíso en el verano de 2024.

Al decretarse un EEC-C un JEDENA asume el mando sobre un Área de Responsabilidad previamente asignada por la planificación institucional, implicando una facultad esencial: velar por el orden público e instruir órdenes a todos los funcionarios de las agencias gubernamentales que se encuentran en la zona con el propósito de subsanar los efectos de la calamidad pública. En lo relacionado a la eficacia de la respuesta militar, esta dependerá inicialmente de la capacidad de generar un análisis situacional del ambiente operacional, la conceptualización de una aproximación o enfoque operacional y la elaboración de una planificación, para finalmente evaluar la efectividad y eficiencia de las operaciones. Este proceso es iterativo, en el cual el oficial CIMIC desempeña un rol esencial, además de ser sustento de la coordinación y la unidad de esfuerzo de una gama variopinta de instituciones.

El presente análisis toma como eje el concepto CIMIC de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la cual corresponde a la doctrina europea de cooperación civil-militar, y considera, aunque no ampliamente, el Civil Affairs (CA), para luego relacionarlo al de Asuntos Civiles y Administración Territorial (ACAT) que recoge elementos de ambos, pero adaptados a nuestra realidad nacional. Este concepto se complementa con la recolección y análisis de la apreciación que tienen seis actores sobre esta función a través de entrevistas semiestructuradas y un análisis de contenido. Posteriormente, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

Contextualización: enfoques de la función CIMIC

La función CIMIC ha evolucionado doctrinariamente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, en lo relativo a sus componentes, modos de aplicación, su impacto en las operaciones militares y su contribución al cumplimiento de la misión.

En un comienzo surgió la necesidad de administrar los territorios ocupados para asegurar la estabilidad necesaria para el éxito de las operaciones militares. La relación con la

población en el marco de aquel nuevo Civil Affairs fue fundamentalmente instrumental. Durante la Guerra Fría y hacia el siglo XXI, la población civil adquirió un rol central en los conflictos de tercera generación (Lind, 1989), convirtiéndose en un objetivo operacional y estratégico asociado a metas políticas y militares. Así emerge el concepto CIMIC OTAN, cuyo propósito común fue facilitar las operaciones militares mediante la interacción y coordinación con actores civiles.

La OTAN (2018) define CIMIC como “la coordinación y cooperación en apoyo a la misión entre el comandante de la OTAN y los actores civiles, incluyendo a la población y las autoridades locales, como también a las agencias y organismos internacionales, nacionales y no gubernamentales” (p. 1-1). Manteniendo la prioridad en la misión, este enfoque tiende a una cooperación más sinérgica entre militares y civiles. Esto importa la necesidad de que el mando operacional comprenda y describa el ambiente de forma integral a través del PMESII-PT, según consigna el manual “The Operations Process” (ADP 5-0, 2019).

Por su parte, la doctrina británica enfatiza el componente militar, entendiendo que CIMIC es un proceso de cooperación que debe responder a dos objetivos: la necesidad de la población local y las prioridades operacionales de la fuerza militar (Celik, 2005). En cambio, la doctrina conjunta de Estados Unidos en su “Joint Publication (JP) 3-57 – Civil – Military Operations” (2018) habla de CA en el marco de las Operaciones Civil Militares (CMO, por sus siglas en inglés) y no de CIMIC como tal, lo que viene dado por un enfoque centrado en objetivos militares y nacionales de estabilidad o gobernanza más que de cooperación operacional.

En definitiva, CA y CIMIC tienen áreas de solapamiento funcional, pero afrontan diferencias sustanciales en origen, énfasis y despliegue operacional. Por un lado, CIMIC se ha desarrollado en el contexto de la OTAN y escenarios europeos con un marco donde los sistemas civiles están normalmente presentes y se busca coordinación más que ocupación o reconstrucción completa. Civil Affairs, en cambio, tiene origen en operaciones de reconstrucción, estabilización y gobierno militar, con énfasis más amplio y mayor autonomía de intervención en el ámbito civil.

Dicho lo anterior, este oficial es quien mantiene el “pulso de las operaciones”, y, por ende, un apoyo al asesor de Operaciones. Su orientación debe llegar a tal punto de asesorar directamente al JEDENA sobre la factibilidad de ejecutar o no una determinada operación, debido a que es quien tiene el conocimiento del contexto civil sobre el territorio donde se va a desplegar la fuerza. Al mismo tiempo, provee de información a la inteligencia de la Jefatura, creando nuevas necesidades de información por parte de la función Inteligencia, las que serán críticas para la toma de decisiones del comandante y para la modelación de los cursos de acción que ejecutará Operaciones. En definitiva, el oficial CIMIC resulta fundamental para determinar las opciones de que una operación pueda contribuir a los Objetivos Operacionales (OO), coherentes con las Líneas de Operaciones (LLOO) o Esfuerzo (LLEE) establecidas.

Este enfoque de “cooperación” se ajusta a una lógica de planificación militar: es holístico, acumulativo, sinérgico e integrado, con una unidad de mando aplicable a los niveles estratégico, operacional y táctico. En este marco, las doctrinas de la OTAN, Reino Unido y Estados Unidos —pese a sus diferencias— coinciden en que toda interacción entre lo civil y lo militar se subordina al cumplimiento de la misión. Es decir, la cooperación puede adoptar diversas formas, pero siempre dentro del propósito y orientación definidos por el comandante.

Sin embargo, en 2014 la OTAN profundizó el enfoque, renombrándolo como Civil-Military Interaction (CMI) y definiéndolo como “un grupo de actividades, basadas en la comunicación, la planificación y la coordinación, que todos los organismos militares de la OTAN comparten y llevan a cabo con actores no militares internacionales y locales, tanto durante las operaciones de la OTAN, como en la preparación para las mismas, lo que aumenta mutuamente la eficacia y eficiencia de sus respectivas acciones en respuesta a las crisis” (MC 0411/2; 2014, p. 13). La diferencia clave con CIMIC es, citando a Kisyov (2020), que la CMI no es propiedad militar ni un proceso controlado por las Fuerzas Armadas, sino que es un proceso convergente entre todos los tipos de actores.

Además, su aplicación se ejecuta antes, durante y después del conflicto, y opera en los niveles nacional, estratégico y operacional dentro de un enfoque multinacional (CCOE, 2025).

En este marco, e independiente del concepto, el oficial CIMIC adquiere un rol central: mantiene la comprensión del entorno civil, asesora al comandante sobre la viabilidad de las operaciones y contribuye a la integración de información crítica para la toma de decisiones. Su labor permite que las operaciones militares se ejecuten de manera coherente con las necesidades de la población y los objetivos estratégicos, asegurando así que la fuerza desplegada actúe con eficacia, legitimidad y sentido de propósito.

La función CIMIC – ACAT en el caso chileno

El Ejército de Chile se alinea con un concepto de coordinación civil militar ajustado al nivel operacional, a través del concepto Asuntos Civiles y Administración Territorial (ACAT), como una aproximación doctrinal que combina elementos CIMIC y CA, adaptados al contexto nacional. De CIMIC adopta el énfasis en coordinación institucional y de CA toma la capacidad de intervención práctica, configurando una función orientada al apoyo operacional al Estado y la población. De hecho, esta particularidad se refuerza por cuanto el Ejército afirma que esta función primaria ACAT – C9 adoptará esta denominación “independiente del lugar donde se ejerza” (Ejército de Chile, 2025, p. 61).

Nuestra doctrina es taxativa en plantear que todas las actividades de ACAT “se ejercerá en todo momento, conforme con la normativa legal, tanto en estado de normalidad como

de excepción constitucional” (Ejército de Chile, 2025, p. 61), lo que difiere sustancialmente del concepto CMI OTAN ya mencionado.

Esta suerte de “fusión” queda plasmada en la Doctrina Fuerza Terrestre (2025), convergiendo en ACAT tanto la cooperación civil - militar y administración territorial, lo que considera las relaciones entre las fuerzas militares, las autoridades civiles y la población del territorio propio o en una zona ocupada o liberada fuera del límite político internacional. En tiempos de paz, aplica tanto en estados de normalidad como de excepción constitucional. Para el primer caso, la función se operacionaliza en todo lo relacionado a solicitudes que pudiera realizar la autoridad regional o nacional a la Autoridad Militar Regional (AMR). En la segunda hipótesis, el centro de gravedad lo constituye el JEDENA y su Estado Mayor.

Igualmente se releva la importancia que tiene ACAT para el comandante operacional, pues le permite generar un entendimiento civil - militar y esbozar las líneas de actividades de cooperación en apoyo a la planificación, lo que implica entender a la función ACAT como un “articulador” de funciones. El Reglamento de Operaciones (2025) agrega el carácter conjunto de CIMIC, reiterando su subordinación a las operaciones, complementándolo con el apoyo humanitario y la colaboración con autoridades y organizaciones civiles.

Por su lado, los conceptos de CMI y CA, aunque tienen elementos comunes con CIMIC, no resultan pertinentes a la realidad nacional dado dos elementos: primero, el mando militar es de nivel operacional, sin atribuciones a nivel estratégico ni político como es en Civil Affairs y, segundo, los objetivos de CIMIC se subordinan al cumplimiento de la misión consignada en la ley N° 18.415, que es subsanar los efectos de la calamidad pública.

En la práctica, la declaración de un Estado de Excepción Constitucional determina la designación del oficial general o superior que asumirá como JEDENA. A partir de este acto se activa el Cuartel General de Emergencia (CGE), con la correspondiente asignación del personal prevista en la planificación, se organiza la estructura de mando, se constituye el Estado Mayor con sus departamentos y se definen los medios de apoyo disponibles. De esta organización deriva el Concepto de Operaciones que enmarca la planificación y ejecución de las tareas asignadas. Esta disponibilidad de la fuerza, y su efectividad, descansan en un trabajo previo de relacionamiento en la fase de Mitigación, asunto que necesariamente requiere de los buenos oficios en materia civil – militar.

Los dos principales objetivos operacionales que generalmente se determinan, como sucedió en los incendios forestales de las provincias de Marga Marga y Valparaíso en 2024, han sido: (OO1) Restablecer la seguridad pública; y (OO2) Colaborar con el funcionamiento de la ciudad, conducentes a un Estado Final Deseado lo más cerca posible de una condición de normalidad constitucional. Estos OOs son concordantes con las funciones asignadas al JEDENA en la LOC EEC. Por su parte, las Líneas de Operaciones (LLOO) o Esfuerzo (LLEE) suelen ser: (i) seguridad pública, (ii) funcionamiento de la ciudad; (iii) prevención situacional; (iv) comunicaciones, entre otras.

Las condiciones decisivas en materia de seguridad se materializaron, en el ejemplo antedicho, a través de soluciones operativas como patrullajes y puntos de control en zonas afectadas o de difícil acceso, en horarios y sectores con vulnerabilidad sociodelictual, lo que incluye el resguardo de albergues, centros de acopio e infraestructura crítica. Generando estas tareas una disuasión, presencia militar y proyección de la fuerza en la zona afectada.

La funcionalidad de la ciudad descansó en la coordinación con las agencias y autoridades locales y nacionales para la restitución y sostenimiento de servicios básicos. Cabe mencionar que existirán casos en que la fuerza militar deba asumir algunas tareas propias de los medios municipales (División Doctrina, 2017), cuando estos últimos no tengan la capacidad para efectuarlas, lo que finalmente redundará en legitimar la presencia militar a través de la función C9. Finalmente, la comunicación oportuna contribuye a disminuir la incertidumbre, tanto aquella que permita organizar la reconstrucción de la zona, como la necesaria para difundir la labor de los medios involucrados (División Doctrina, 2017).

La materialización efectiva de estas LLEE requiere que la función CIMIC mantenga la coordinación con las diversas organizaciones civiles, monitoree el avance de las tareas asignadas en el Comité para la Gestión del Riesgo de Desastres (COGRID), releve las necesidades de la población afectada y asesore al mando militar para la adopción de decisiones oportunas. En lo sustantivo, esta función integra y armoniza esfuerzos, actuando como nexo entre los niveles táctico y operacional y garantizando coherencia en la conducción de la respuesta. Este rol es por naturaleza flexible, lo que quedó demostrado en el empleo ante el COVID – 19, donde se integraron oficiales de enlace macrocomunales a la estructura del CGE, logrando “descomprimir a la función ACAT, permitiendo que esta mantuviera el contacto con el nivel gubernamental y los requerimientos transversales de la RM” (DIVDOC, 2022).

Como ya se mencionó, desde el 2010 el Ejército de Chile ha acumulado una participación significativa ante este tipo de hipótesis, cristalizadas en documentos con experiencias útiles y lecciones aprendidas emitidos por el Centro de Lecciones Aprendidas, insumos que tienen la potencialidad de modificar la doctrina operacional. De igual modo, los ejercicios son parte del desarrollo de cualquier capacidad, pues el entrenamiento es uno de los factores de desarrollo de la fuerza, que, para el tema tratado, tienen componentes interagenciales, multinivel y territorializados, de participación ciudadana, y, por cierto, conjunto, e incluso, combinados.

En este sentido, los alumnos del Curso Regular de Estado Mayor (CREM) refuerzan su conocimiento de operaciones en entornos civiles en unidades de aprendizaje especialmente destinadas para aquello, como de “Ayuda a la Comunidad” o de “Operaciones Militares Distintas de la Guerra”, en base a ejercicios MAPEX, ejercicios de simulación y juego de roles, apoyados por el Sistema de Gestión y Entrenamiento de Situaciones de Emergencia – SIGEN. De igual modo, Chile se ha destacado por la realización y participación en ejercicios institucionales, conjuntos y combinados en materia

de gestión del riesgo, tales como el ejercicio Volcano del Comando Conjunto Austral, Chasqui y Grieta 2025 de la VI División de Ejército y el ejercicio conjunto y combinado “Solidaridad”, contribuyendo a fortalecer la interoperabilidad, la confianza mutua y la coordinación entre Chile y Argentina para enfrentar emergencias y desastres naturales, relevando también el relacionamiento civil – militar.

Metodología

Se contó con seis unidades muestrales a las cuales se le asignó una etiqueta, organizándose sus unidades de registro en siete categorías y 20 subcategorías, resumidas en seis conceptos fundamentales: doctrina, misión, mando, conducción estratégica, eficacia y lecciones aprendidas.

A cada una de las siete categorías se le asignó un código que la simboliza, según sugiere Gaete (2017).

Fue considerado el personal que cumpliera con alguno de los criterios obligatorios y un criterio complementario, teniendo como norma general una experiencia a nivel operacional, estratégico o político en algún desastre natural acontecido posterior al 2021, año en el cual se publicó la ley N° 21.364.

Tabla 1

Categorías y subcategorías aplicadas

Código	Categoría	Subcategoría
A001	Doctrina CIMIC en las FFAA	Desarrollo doctrinario institucional
		Impacto operacional del nivel de desarrollo doctrinario
		Relevancia en la formación militar
		Desarrollo en las autoridades civiles
		Déficit civil
A002	Misiones y tareas del oficial EM CIMIC	Funciones del CIMIC
		CIMIC y JDN
		Tareas complejas
A003	Conocimientos, competencias y habilidades del funcionario CIMIC	Oficial de EM C9 CIMIC
		Contraparte civil
A004	Recepción de la población	Valoración
		Desafíos
A005	Recepción de las instituciones del Estado	Entendimiento civil de la labor de las FFAA
		Obstáculos para el JDN
		Medidas de mejoramiento
A006	Conducción estratégica	Virtudes de la estructura actual
		Deficiencias actuales
		Criterios de modernización
A007	Lecciones aprendidas	Cooperación y confianza
		Entrenamiento conjunto

Nota: Elaboración propia.

Tabla 2**Atributos**

Atributo obligatorio	1	Oficiales de las FFAA activos o en retiro que hayan ejercido el mando operacional en un Estado de Excepción Constitucional por Catástrofe posterior a 2021.
	2	Oficiales de Estado Mayor activos o en retiro con responsabilidades en el nivel de coordinación estratégica en el Estado Mayor Conjunto, posterior a 2021.
	3	Autoridades del nivel político con experiencia en la conducción de medios en un Estado de Excepción Constitucional, posterior a 2021.
Atributo complementario	4	Experiencia en instituciones civiles o militares en la gestión del riesgo en la fase de respuesta, como Ministerio de Defensa Nacional o Ministerio del Interior.

Nota: Elaboración propia.

Tabla 3**Lista de atributos aplicados a unidades muestrales**

Nº	Entrevistado	Atributos			
		1	2	3	4
1	E01	X	X		X
2	E02	X			X
3	E03		X		X
4	E04		X		X
5	E05			X	X
6	E06		X		X

Nota: Elaboración propia.

Así, los entrevistados han tenido experiencia en al menos una situación de Estado de Excepción en el nivel operacional como JEDENA; a nivel estratégico en roles de coordinación en el Departamento de Operaciones Conjuntas o en funciones de mando en el Estado Mayor Conjunto dentro del límite temporal establecido en 2021. Asimismo, a nivel político decanta la experiencia en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

El límite de expertos entrevistados (06) obedeció a las orientaciones propias de la asignatura de Metodología del programa de Magíster, lo que, sin embargo, no impidió una aproximación exploratoria al tema tratado dando pie para una futura profundización. Durante la aplicación de las entrevistas algunos participantes omitieron responder determinadas preguntas. Esto viene dado por los distintos niveles de experiencia y conocimiento de los asuntos consultados. En varios casos, la omisión se debió a falta de

experiencia directa del tema, diferencias en responsabilidades institucionales o a la voluntad de resguardar información que podría ser percibida como sensible. Asimismo, la propia naturaleza flexible de la entrevista semiestructurada permitió al entrevistado decidir hasta dónde profundizar, evitando respuestas forzadas o especulativas.

Análisis del contenido

En términos generales se aprecia un desarrollo doctrinario aún incipiente en materia de coordinación civil – militar, sin perjuicio que las fuentes consultadas reconocen la trascendencia que esta función tiene para lograr el cumplimiento de la misión de la fuerza desplegada en una hipótesis de excepcionalidad constitucional. Por un lado, en la primera categoría referente al desarrollo doctrinario, se constata una doctrina deficitaria que repercute directamente en la conducción de operaciones en contextos de crisis, generando vacíos de coordinación, superposición de funciones e, incluso, conflictos de autoridad entre civiles – autoridades – militares. La ausencia de lineamientos claros y protocolos interagenciales establecidos obliga, en la práctica, a recurrir a soluciones improvisadas, lo cual afecta tanto la eficacia como la legitimidad de la acción militar en apoyo al componente civil. La carencia de una doctrina CIMIC formalmente institucionalizada en los Estados Mayores constituye, por tanto, un factor de fricción recurrente, que erosiona la capacidad de interoperabilidad en MOOTW.

No obstante, la función del oficial CIMIC emerge como un nodo crítico en todo despliegue y empleo de la fuerza. Se le asigna el rol de articulador entre los componentes civil y militar, actuando como facilitador del entendimiento mutuo y garante de la legitimidad del mando militar. Debe combinar conocimientos doctrinarios, normativos y técnicos con un sólido repertorio de competencias blandas, tales como liderazgo colaborativo, capacidad de negociación y manejo de crisis en escenarios complejos. Su labor no se limita a la mera transmisión de información, sino que implica la construcción de un espacio de confianza y cooperación que permita integrar capacidades disímiles bajo un mismo esfuerzo operacional. En términos doctrinarios, este oficial constituye un “potenciador de fuerza” en el Estado Mayor, enriqueciendo la apreciación operacional del JEDENA de las variables PMESII, además de articular las funciones de Inteligencia y Operaciones. Aunque después de todo el desempeño de esta función se ve tensionado por la resistencia de algunas autoridades civiles a operar bajo la lógica jerárquica del mando militar, lo que se traduce en dificultades para consolidar una unidad de mando.

Por el contrario, la contraparte civil presenta un déficit estructural mayor: carece de comprensión sobre la lógica del mando militar, de los procesos de planificación operacional y exhibe dificultades para insertarse en estructuras jerárquicas de conducción. A ello se suma la alta rotación de personal en cargos políticos y estratégicos que debilita la acumulación de experiencia y continuidad institucional. Es decir, mientras las Fuerzas Armadas muestran limitaciones en la dimensión práctica y en la vinculación con actores civiles, las instituciones civiles exhiben un rezago más profundo en la

adquisición de cultura doctrinaria y operacional compatible con una relación civil – militar virtuosa.

Uno de los elementos más destacables, aunque esperables, es la recepción social que se observa por parte de la población afectada. Se reconoce a las Fuerzas Armadas como una institución confiable, garante de seguridad y capaz de sostener la continuidad de servicios esenciales. Sin embargo, la gestión de expectativas emerge como un desafío decisivo: la ciudadanía tiende a demandar una cobertura inmediata y total, lo que a veces puede superar las capacidades y atribuciones legales de la JEDENA, y tensiona el equilibrio entre firmeza en el mando y empatía hacia la población.

De manera similar, en el plano institucional, las relaciones entre organismos civiles y militares carecen de estandarización y protocolos consolidados. La coordinación interagencial depende en gran medida de la voluntad individual de las autoridades de turno, lo que produce duplicidad de esfuerzos, vacíos de responsabilidad y fricciones derivadas de diferencias terminológicas, ritmos de trabajo y prioridades estratégicas.

Problematizar el escalón operacional, incluso táctico, que es donde se desenvuelve el oficial CIMIC, debe necesariamente llevar el análisis al nivel estratégico de conducción, que en la práctica resulta más bien en un nivel estratégico de coordinación en tiempos de paz. La estructura vigente, es decir, JEDENA como mando operacional y EMCO como coordinador estratégico, se reconoce como funcional, pues permite rapidez de ejecución y conocimiento del terreno, aunque se advierte que la dispersión de criterios y la falta de un mando centralizado operativo dificultan la coherencia en la respuesta nacional frente a emergencias de gran magnitud o de carácter simultáneo. De ahí que algunos entrevistados proponen fortalecer al EMCO, dotándolo de mayores capacidades de supervisión operativa y de estandarización, sin despojar al “mando territorial” de la flexibilidad y autonomía necesarias para la conducción táctica y operacional.

Por su lado, las lecciones aprendidas desde la experiencia de los entrevistados convergen en un punto común: que la coordinación efectiva y la interoperabilidad no pueden improvisarse. La experiencia demuestra que la eficacia del sistema de respuesta no depende exclusivamente de los recursos materiales, sino de la existencia de mecanismos previos de cooperación, confianza y comunicación estratégica.

En síntesis, mientras los militares cuentan con marcos de planificación más sólidos y estructuras de mando y control claramente definidas, su adiestramiento sigue siendo predominantemente teórico, con escasas instancias de interacción real con actores civiles. Los civiles, por su parte, carecen de cultura operativa compatible con la doctrina militar, lo que los sitúa en una posición de mayor vulnerabilidad institucional. La consecuencia es que ambos sectores operan desde marcos de referencia distintos, sin un “lenguaje común” que permita la interoperabilidad. El desafío central, entonces, radica en reducir esta brecha mediante la creación de una cultura compartida de cooperación, sustentada en protocolos estandarizados, instrucción y entrenamiento conjunto e

integración doctrinaria, que permita transitar desde la coordinación coyuntural hacia una capacidad interagencial institucionalizada.

Conclusiones

Lo antedicho permite establecer que la función CIMIC se encuentra aún en proceso de maduración doctrinaria y operacional. La falta de protocolos estandarizados y de una doctrina consolidada limita la interoperabilidad entre Fuerzas Armadas y los organismos civiles lo que genera fricciones en la coordinación, vacíos de responsabilidad y respuestas que descansan en la improvisación. Esto es efecto de la carencia de un bagaje doctrinario de los actores civiles y de la discontinuidad institucional, en contraste a los funcionarios militares que cuentan con una formación más sólida.

En términos operacionales, es decir, a nivel de JEDENA, la función del departamento 9 se configura como un nodo de articulación, al permitir integrar diferentes variables del entorno operacional en el proceso de planificación militar. Sin embargo, la ausencia de un lenguaje común y de instancias permanentes de instrucción y entrenamiento conjunto impide que esta articulación alcance su máximo potencial. La conducción estratégica, o más bien dicho, la coordinación estratégica, carece de mecanismos centralizados que garanticen coherencia nacional ante la respuesta de riesgos de desastres. Esto plantea el desafío de fortalecer las capacidades del EMCO en tiempos de paz sin sacrificar la flexibilidad operacional y táctica.

A nivel doctrinario se recomienda institucionalizar el entrenamiento conjunto y la formación integrada en CIMIC en las asignaturas de operaciones y proceso de las operaciones en la Escuela Militar, lo que es extensible a las otras Escuelas Matrices. Profundizar sobre esta materia en CECOPAC, Academias de Guerra, SENAPRED, EMCO y Ministerio de Defensa Nacional, resulta necesario. Asimismo, se debe potenciar la incorporación sistemática de civiles al CREM al objeto de profundizar la retroalimentación doctrinaria.

En el nivel político y estratégico, se deben establecer mecanismos de cooperación y entendimiento en el trinomio Fuerzas Armadas – Estado – Sociedad Civil, así como considerar el fortalecimiento de la institucionalidad conjunta.

Mientras que a nivel operativo se esperaría que se potenciaran los protocolos interagenciales entre la AMR y el SENAPRED antes de la Fase de Respuesta para generar conocimiento mutuo, claridad de roles y definición de prioridades. En este sentido resulta un avance el convenio de colaboración académica que suscribió el Ejército y el SENAPRED en 2025, que permitirá potenciar la formación conjunta en asesoría y conformación de equipos de trabajo para las diferentes fases del ciclo de riesgo.

Los desafíos principales se orientan hacia la institucionalización de la doctrina CIMIC, la aplicación de protocolos interagenciales y la ejecución sistemática de entrenamientos conjuntos que potencien capacidades civiles y militares. Solo a través de esta

convergencia será posible consolidar una capacidad CIMIC legítima ante la población, capaz de responder de manera integrada y eficiente a la ocurrencia de un desastre natural.

Referencias

- Barrenechea, F. (2020). Atlas de amenazas y desastres en Chile. Universidad Bernardo O'Higgins, Observatorio en Gestión del Riesgo de Desastres.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2024). Constitución Política de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>
- Civil-Military Cooperation Centre of Excellence. (2025). The evolution of Civil-Military Cooperation.
- Department of the Army. (2019). ADP 5-0: The operations process.
- División de Doctrina. (2017). Experiencias militares en una MOOTW: Desastres naturales – terremoto. Centro de Lecciones Aprendidas, Ejército de Chile.
- División de Doctrina. (2019). Cartilla N.º 13: El apoyo humanitario en incendios forestales de los años 2017 y 2019. Centro de Lecciones Aprendidas, Ejército de Chile.
- División de Educación y Doctrina. (2022). El Ejército en apoyo a la contención de la pandemia del COVID-19. Departamento de Lecciones Aprendidas, Ejército de Chile.
- Ejército de Chile. (2009). RDP-20002: Asuntos civiles y administración territorial. Comando de Educación y Doctrina, División Doctrina.
- Ejército de Chile. (2011). MDO-90906: Diccionario militar. Comando de Educación y Doctrina, División Doctrina.
- Ejército de Chile. (2012a). RDO-20001: Operaciones. Comando de Educación y Doctrina, División Doctrina.
- Ejército de Chile. (2012b). RDP-20002: Asuntos civiles y administración territorial. Comando de Educación y Doctrina, División Doctrina.
- Ejército de Chile. (2019). DD-10001: La Fuerza Terrestre. Comando de Educación y Doctrina, División Doctrina.
- Joint Chiefs of Staff. (2008). JP 3-57: Civil-Military Operations.
- Joint Chiefs of Staff. (2018). JP 3-57: Civil-Military Operations.
- Kisyov, M. (2020). Civil-Military Interaction and Civil-Military Cooperation: Two essential features of security. Rakovski National Defence College.
- Ley N.º 18.415: Orgánica constitucional de los estados de excepción.
- Ley N.º 21.364: Establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres.
- Lind, W. (1989). The changing face of war: Into the fourth generation. *Military Review*, 2–11.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2020). Política de defensa nacional de Chile 2020. Santiago, Chile.
- Ministry of Defence. (2021). Joint Doctrine publication: Civil-Military Cooperation (CIMIC). United Kingdom: Ministry of Defence.
- NATO. (2014). MC 0411/2: NATO military policy on Civil-Military Cooperation (CIMIC) and Civil-Military Interaction (CMI).
- NATO. (2018). AJP-3.19: Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation.
- Ruiz Arévalo, J. M. (2015). AC, CIMIC y CMI: Algo más que un baile de siglas. Instituto Español de Estudios Estratégicos.