

PLANIFICACION Y FUERZAS ARMADAS

por DOMINGO CERECEDA QUEZADA, Investigador del Seminario de Ciencias Económicas de la Es-

cuela de Derecho (U. de Chile).

Recientes publicaciones de prestigio, tanto nacionales como extranjeras, han aludido o se han referido específicamente al papel que les cabe o les correspondería a las Fuerzas Armadas o de la Defensa Nacional en el desarrollo económico-social de los países y muy especialmente cuando respecta a países insuficientemente desarrollados que tratan de salir de esa situación.

El punto de partida de los estudios al respecto es la afirmación indiscutible de que tales organismos son realmente parte integrante de la Nación y que su actividad —aunque en apariencia sigue direcciones diferentes, con acento en la especialización—, en el fondo converge al esfuerzo colectivo nacional, por lo que no cabe sino impeler su integración real y efectiva. De aquí resultan influencias múltiples, recíprocas y muchas veces dependientes entre los sectores civil y militar. Opiniones autorizadas afirman, por ejemplo, que la producción industrial de E.E.U.U. de América debe su actual desarrollo en gran parte a la demanda correspondiente de sus Fuerzas Armadas. También se ha sostenido que el cálculo de la incidencia de su labor en la estimación del ingreso nacional revelaría aspectos y conclusiones de mucha novedad e importancia.

En consecuencia, se abre una gama amplia de temas de investigación cuyas direcciones principales serían: 1) participación o incidencia de estas Fuerzas en el ingreso nacional; 2) integración de las Fuerzas Armadas en el desarrollo económico-social; y 3) técnicas aprovechables en la planificación nacional o regional.

En esta oportunidad abordaremos brevemente este último punto.

Aun cuando no es de rigor científico hacer distinciones sectoriales en el nivel máximo nacional, estos existen de hecho en planos inferiores. Pero, tratándose de Fuerzas Armadas y sector civil, aun aquí hay coincidencias notables en materia de planificación que las acercan hasta el punto de hacer necesaria su complementación y, consecuentemente, estimular el conocimiento de los puntos aprovechables de este paralelismo. El punto básico de esta similitud radica en que la planificación civil y militar se idean para enfrentar situaciones de emergencia nacionales como lo son las necesidades impostergables del desarrollo y las bélicas.

Es oportuno recordar que la planificación de la economía surgió como una respuesta a los efectos desastrosos de las guerras y no parece aventurado sostener que en su esencia

haya tenido como inspiración, expresa o tácitamente admitida, la efectividad de la preparación bélica cuando se trata de situaciones tan decisivas en la vida de los pueblos en que no cabe la aventura ni la improvisación, sino la eficiencia a través de la unidad de esfuerzos. Por lo demás, hay muchas instituciones civiles que han basado su organización en lo que estas Fuerzas han ensayado y pulido a través de muchos años, lo cual sólo significa reconocer que tales organismos han alcanzado un grado de perfección muy satisfactorio en determinados asuntos, como asimismo que son realmente una manifestación más de la sociedad para fines específicos y, en este caso, fatalmente necesarios. Esto último queda corroborado al observar que su existencia se ha consolidado a través de los siglos, siendo notorio que han extendido su campo de acción y sólo han sufrido transformaciones en el sentido de su progreso o mejoramiento, cualesquiera que hayan sido los cambios políticos de la respectiva sociedad.

Analizando su estructura con tales perspectivas y con afán de simplificación máxima, puede evidenciarse: que la disciplina y la jerarquización constituyen la base interna de su existencia como organismos; que un conjunto de principios de contenido moral forma un nexo entre sus componentes y determina su sentido institucional; y lo más interesante es que la base intelectual de su actividad es el **ejercicio de la previsión**, siendo la planificación o planeación la forma de realizarla. Es decir, la previsión de respuestas adecuadas, oportunas y eficaces ante apremios probables, ocupa un lugar destacado en su labor diaria y principal, lo que supone una experiencia decantada a través del tiempo que resulta interesante conocer y difundir.

En lo que puede relacionarse con planificación existen en las Fuerzas Armadas, aparte de otros Institutos, las Academias de Guerra y los Estados Mayores. Ambos son en esencia centros de entrenamiento y práctica de planificación, en los que metódicamente se enseña y aprende a planificar, como asimismo se planifica a nivel institucional en forma continua e incesante con el propósito de alcanzar el rendimiento máximo. Esta dedicación y atención preferente a las tareas planificadoras indica que se las aborda con mucha responsabilidad y se les asigna una importancia que excluye toda improvisación.

Pero, si se conoce en forma aproximada el trabajo de estos centros, tales ideas se reafirman.

Para ingresar a las Academias de Guerra se realiza una selección rigurosa entre los Oficiales con más de diez años de servicios que deseen prepararse en estas materias y tengan vocación al efecto. Es interesante anotar que el requisito de tiempo tiene enorme trascendencia para los fines de la planificación. Desde luego significa o supone madurez mental; pero, además acredita un contacto sostenido y continuado con las tropas, elementos que finalmente serán los ejecutores de los planes, de manera que el futuro planificador conoce de antemano el instrumento que en un momento determinado realizará las concepciones teóricas que se formulen y, consecuentemente, procurará no entrar en lo irrealizable. Junto con lo anterior, aquella permanencia engendra un acento de responsabilidad en las tareas que se analizan, que viene a sumarse a la que induce la disciplina, el espíritu de cuerpo y otros soportes morales que se estiman indispensables para que la planificación sea algo más que teoría pura. En efec-

to, el planificador sabe que en cualquier momento puede ser el encargado de ejecutar lo concebido.

Los estudios tienen una duración de tres años, con características de intensidad. Comprenden materias militares y también civiles, incluyéndose en grado preferencial las que se refieren a la planificación en los distintos escalones, comenzando por los más bajos. La doctrina de la planificación militar supone la consideración del elemento humano en todas sus manifestaciones y es el objeto principal de ella, por lo que no atiende a lucubraciones teóricas que no ofrezcan perspectivas de realización cierta.

Se combina armónicamente la teoría y la práctica. En este último aspecto son importantes los **viajes de estudio** para situarse en permanente contacto con la realidad espacial, como también los llamados **juegos de guerra**, que consisten esencialmente en la ejecución, por bandos opuestos, de planes antagónicos sobre la carta topográfica u otra representación semejante y en condiciones lo más próximas a la realidad. A través de la rivalidad que surge al enfrentarse simultáneamente ambos partidos en este ensayo, es posible advertir los errores, ventajas y desventajas que presentan las concepciones o planes, lo cual constituye experiencia de aprovechamiento inmediato.

Una vez cursados estos estudios de carácter preparatorio, es en los Estados Mayores en donde se efectúa su práctica junto con la de otras especialidades que en definitiva son complementarias de aquella. Es interesante observar que sólo ahora, después de la preparación que se ha descrito, se trabaja con elementos reales y sobre objetivos concretos, con unidad de acción y de doctrina, única forma

en que es posible realizar la planificación. Cuentan con distintas secciones o departamentos especializados en materias concurrentes tales como: informaciones, operaciones, logística, etc., cuya finalidad esencial es mantener al día con la mayor exactitud, objetividad y eficiencia, los elementos de juicio y de acción.

En cada uno de los escalones de ejecución existen Estados Mayores con organización semejante, los que son encargados de la planificación respectiva. Su trabajo consiste principalmente en: formulación de planes, actualización de los mismos, preparación de los medios para ejecutarlos y previsión de las necesidades de abastecimientos materiales para realizarlos.

La tarea de planeación se inicia con la **resolución o decisión** de la autoridad respectiva, quién la expresa en forma clara, completa y que no deje dudas. Es la definición sobre que se va a realizar, con indicación de un objetivo y la forma de alcanzarlo. Antes que esto se produzca, existe un libre intercambio de ideas sobre el problema, el cual es motivo de un examen minucioso que tiene como base la doctrina bélica respectiva, la tarea o misión encomendada al presente escalón y la información disponible. Esta última, por lo demás, sigue buscándose de manera que sea actualmente útil.

Se considera que la **resolución** corresponde exclusivamente al que manda o dirige, como una facultad enteramente privativa e indelegable. Pronunciada o adoptada una resolución, cesa toda actitud discrepante y los componentes la hacen suya comenzando a actuar los equipos de trabajo, orientados espiritualmente y laboralmente en el sentido de aquella. Se estima

fundamental que el Jefe comunique su pensamiento a todos sus subordinados, si es posible personalmente, con la reiteración y explicaciones que sean necesarias para su cabal comprensión.

Cabe advertir que aun la facultad de resolver o decidir es objeto en sí misma de una preparación y de una técnica que se practica con pequeñas variaciones en todas las Instituciones congéneres de las distintas Naciones.

El nervio de las tareas de planificación bélica lo constituyen el enunciado y la asimilación de la **doctrina institucional** que, en sentido lato, sería el conjunto de principios fundamentales que señalan el cauce primario de una posición definida ante el enfrentamiento de los problemas bélicos y que aparece en el fondo de todas las tareas de conjunto, dándoles profundidad y conexión. Ella descansa inmediateamente o remotamente, según el escalón de que se trate, en la consideración del **objetivo natural de la Nación**.

La interpretación de este objetivo natural no compete exclusivamente a ningún sector determinado sino, por el contrario, a la Nación entera, y en consecuencia es el Poder Político quien debe tener la concepción más clara y definida al respecto por cuanto le corresponde encauzar todas las actividades nacionales —no sólo las bélicas— hacia un punto natural de convergencia del esfuerzo colectivo.

El concepto se estructura sobre la base de consideraciones de factores y circunstancias de alto nivel y alcance: podríamos asimilarlo a la idea de destino nacional impuesto por las circunstancias ambientales y el elemento humano en recíprocas influencias. Indiscutiblemente, descansa en

consideraciones geopolíticas que debe pulsar el estadista. No implica una subordinación fatalista a lo que Ortega y Gasset denomina "la circunstancia", pero sí la atenta estimación de las limitaciones y horizontes que la naturaleza, la tradición y, en suma, la historia y la geografía consideradas en su más amplio sentido, señalan como trayectoria que apunta hacia el futuro. Esta trayectoria ciertamente puede modificarse por el esfuerzo intencionado en concordancia con las realidades sobrevinientes, pero esto no destruye la validez del concepto sino acaso lo consolida. No puede estar ausente de esta concepción la Nación como grupo étnico, histórico y moral.

Se estima que al desarrollarse esfuerzos colectivos de cualquier naturaleza este objetivo serviría como fuente realmente inagotable de recursos que pueden dar vida, permanencia y continuidad a concepciones teóricas tales como las de planificación.

El objetivo natural, nacional, debidamente interpretado, desempeña un papel de orientación y de guía precisa, para toda la actividad colectiva, atrayendo la unidad de esfuerzos, constituyendo un factor irremplazable en el propósito del rendimiento máximo. Su característica sobresaliente es la objetividad, por su apoyo estricto en la realidad interna y externa de la Nación, quedando fuera de su marco toda concepción meramente teórica o utópica, que pretenda torcer su perspectiva sin basamento real.

La historia nos muestra Naciones y grupos de Naciones que han tenido la fortuna de encontrar estadistas que han descubierto su objetivo natural en algún tiempo de su historia, generalmente en las primeras etapas de su desenvolvimiento. Esto lo han vertido a su pueblo probablemente sin enun-

ciarlo, pero con la efectividad y peso de todas las realizaciones. Los grupos políticos han sido los encargados a su vez de darles forma y materialidad a través de iniciativas que en el fondo responden a tal objetivo. Su característica de nacional al nivel máximo, lo hace imperativo para todo gran esfuerzo de la colectividad, el cual puede identificarse e integrarse a través de tal objetivo natural. De allí su importancia suprema. Puede aún generar una especie de mística nacional con caracteres de rumbo que debe seguirse en caso de incertidumbres o fracasos.

De esta meta amplia y profunda, con significado de orientación, el Poder Político deduce un **Objetivo Político** que no es sino la expresión de aquél, en términos concretos de realizaciones a largo y corto plazo hacia el cual deben mobilizarse las actividades sectoriales. A las Fuerzas Armadas les corresponde una tarea específica en el sentido de prevenir las dificultades que pretendan impedir su logro.

Así, de la conjugación de ambos objetivos debe surgir una **doctrina nacional** que han de manejar libremente los grupos políticos; y tareas con metas parciales, pero definidas, para la formulación de Planes, que no son sino formas de ejecución de gradación descendente.

La planificación que realizan las Fuerzas Armadas tiende a fines específicos calificados, como situaciones de emergencia. Igual apreciación puede expresarse respecto de los fines generales de la planificación económico-social. Tomando como cierta esta coincidencia y la certeza de la experiencia particular de las Fuerzas Armadas en estas tareas, parece sensato aprovechar todo lo que se estime útil de su técnica y de su profundidad, en beneficio del conjunto.

Sin embargo, parecen existir además muy buenas razones que exigen estudiar atentamente su participación en la planificación nacional. Hay objetivos superiores comunes en que deben coincidir e integrarse la planificación civil y la militar.