



## Boletines de Instrucción. Defensa nacional integral

Trabajo de grado para optar al título profesional:  
**Curso de Altos Estudios Militares (CAEM)**

**Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"**  
Bogotá D.C., Colombia

4

ESG—CAEM—3000

BOLETINES DE INSTRUCCION

DEFENSA NACIONAL INTEGRAL

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
DEPARTAMENTO DE ESTRATEGIA

DEFENSA NACIONAL INTEGRAL

Boletín Nº 1	INTRODUCCION . . . . .	Pág. 01
	DE LOS FINES DEL ESTADO . . . . .	" 03
Boletín Nº 2	CONCEPTOS SOBRE SEGURIDAD Y DE- FENSA . . . . .	" 04
	ORIGEN Y CARACTER DE LAS AMENA- ZAS . . . . .	" 08
Boletín Nº 3	ORGANIZACION BASICA DE DEFENSA NACIONAL . . . . .	" 10
	FRENTE INTERNO . . . . .	" 13
	FRENTE EXTERNO . . . . .	" 14
	FRENTE ECONOMICO . . . . .	" 15
	FRENTE TECNICO/CIENTIFICO . . . . .	" 15
	FRENTE MILITAR . . . . .	" 16
Boletín Nº 4	CAPACIDAD DE LA ORGANIZACION BA SICA DE DEFENSA NACIONAL . . . . .	" 18
	A. CONFLICTO INTERNOS . . . . .	" 18
	B. CONFLICTOS EXTERNOS . . . . .	" 19
Boletín Nº 5	PLANEAMIENTO INTEGRAL DE LA DE- FENSA NACIONAL . . . . .	" 23
	A. DOCUMENTOS PRIMARIOS . . . . .	" 25
	B. DOCUMENTOS SECUNDARIOS . . . . .	" 27
	C. DOCUMENTOS DE CONCILIACION . . . . .	" 28
	DECRETO 1573 de 1.974 . . . . .	"
	(Por el cual se establecen los documentos inherentes a la Se- guridad Nacional) . . . . .	" 29
Boletín Nº 6	CONFERENCIA DE EXTENSION SOBRE FINES DEL ESTADO Y OBJETIVOS - NACIONALES	
	A. DE LOS FINES DEL ESTADO . . . . .	" 34

B. OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES (O.N.P.) . . . . . Pág. 37

I.- INTEGRACION SOCIO/POLITICO Y TERRITORIAL . . . " 38

Boletín Nº 7 CONFERENCIA DE EXTENSION SOBRE FINES DEL ESTADO Y OBJETIVOS NACIONALES (CONTINUACION) . . . " 48

II.- CREACION Y AUMENTO DEL ESPACIO POLITICO INTERNACIONAL , , , . . . " 48

Boletín Nº 8 CONFERENCIA DE EXTENSION SOBRE FINES DEL ESTADO Y OBJETIVOS NACIONALES (CONTINUACION)

III.- CONVENIENTE SOLIDEZ ECONOMICA . . . . . " 53

Boletín Nº 9 CONFERENCIA SOBRE EXTENSION DE LOS FINES DEL ESTADO Y OBJETIVOS NACIONALES (CONTINUACION). " 60

IV.- MEJORAMIENTO CONSTANTE EN TODO SENTIDO . . . . . " 60

Boletín Nº 10 CONFERENCIA DE EXTENSION SOBRE FINES DEL ESTADO Y OBJETIVOS NACIONALES (CONTINUACION) . . . " 65

V.- SEGURIDAD FISICA DEL TERRITORIO NACIONAL . . . " 65

Boletín Nº 11 BASES PARA LA FORMULACION DE UNA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL. " 73

Boletín Nº 12 BASES PARA LA FORMULACION DE UNA POLITICA DE SEGURIDAD O DE DEFENSA NACIONAL . . . . . " 96

Boletín Nº 13 BASES PARA UNA POLITICA DE DESARROLLO . . . . . " 125

~~LECTURA COMPLEMENTARIA~~ : ~~DOCTRINA~~ IDEOLOGIA Y POLITICA (R. VEKSMANS). Pág. 164.

LECTURA COMPLEMENTARIA \* POTENCIA DE NACIONALIZACION. (ORTEGA Y G) .. " 179

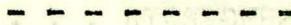
INDICE DE FIGURAS

ORGANIZACION BASICA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL. " 17A.  
CAPACIDADES DE LA ORGANIZACION PROPUESTA . . . " 22A.  
EN LO INTERNACIONAL (ESTRATEGIA DIRECTA) . . . " 22B.  
EN LO INTERNACIONAL (ESTRATEGIA INDIRECTA) . . . " 22C.  
PREVENCION DE LA INSURGENCIA . . . . . " 22D.  
CONTRAINSURGENCIA . . . . . " 22E.  
ESFUERZO NACIONAL EN DESARROLLO Y SEGURIDAD . . . " 33A.  
DOCUMENTOS DE LA DEFENSA NACIONAL . . . . . " 33B.  
INTEGRACION SOCIO/POLITICA Y TERRITORIAL . . . . . " 47A.  
ESPACIO POLITICO INTERNACIONAL . . . . . " 52A.  
SOLIDEZ ECONOMICA . . . . . " 59A.  
MEJORAMIENTO CONSTANTE EN TODO SENTIDO . . . . . " 64A.  
SEGURIDAD FISICA DEL PAIS . . . . . " 72A.

PRINCIPAL BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

INTRODUCCION A LA ESTRATEGIA . . . . . GRAL. BEAUFRE  
MODERN WORLD POLITICS. . . . . EDIT KALIJARVI  
EL PODER . . . . . ROMANO GUARDINI  
DINAMICA CONCRETA DEL DESARROLLO . . . . . LENNETT  
CONFERENCIAS ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA . ARGENTINA  
ESTRATEGIA MILITAR . . . . . MARISCAL SOKO-  
LOSKY  
FILOSOFIA . . . . . BENLOCH Y TEJE  
DOR.  
LA POLITICA . . . . . RENE BULLMAN.  
POLITICOS SCIEJCE . . . . . EDIT. BARNES Y  
NOBLE.  
DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE LA GUERRA . . AUTORES ESPAÑOL  
LES.

DICCIONARIO MILITAR OMEBA . . . . .	EDIT. OMEBA.
ELEMENTOS DEL ARTE DE LA GUERRA . . .	GRAL. VICENTE ROJO
INFORMACIONES SOBRE INTELIGENCIA :	USAINTS.
INTELIGENCIA ESTRATEGICA . . . . .	SHERMAN KENT
LAS NACIONES Y SU DEFENSA INTEGRAL	MALDONADO MICHELENA
LA GUERRA, SU CONDUCCION POLITICA	
Y MILITAR . . . . .	MONTT MARTINEZ
DIPLOMACIA Y GUERRA . . . . .	FRAGA IRIBARREN
DOCTRINA, IDEOLOGIA Y POLITICA . . .	ROGER VEKEMANS
POTENCIA DE NACIONALIZACION . . . . .	ORTEGA Y GASSET.



ESTA EDICION ES EXCLUSIVAMENTE PARA USO DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA DE COLOMBIA.

Boletín 0001  
**INTRODUCCION**

"EL FIN ULTIMO Y FUNDAMENTAL  
DE UN ESTADO MODERNO ES  
ALCANZAR EL BIENESTAR DE  
LA SOCIEDAD QUE LO CONFOR-  
MA."

DEFENSA NACIONAL INTEGRAL

Boletín de Instrucción No. 0001

INTRODUCCION

Es un hecho de universal aceptación que, desde hace mucho tiempo, la defensa de las Naciones ha dejado de ser un problema exclusivamente militar, para convertirse en otro de mayor envergadura que demanda la atención de prácticamente todos los sectores nacionales, muy especialmente de aquellos que por razón de su investidura oficial tienen a su cargo la dirección de la Nación en los distintos campos de su actividad.

Colombia no es ni podría ser una excepción a esta regla de carácter general, pues a pesar de nuestra condición de país en desarrollo y de nuestra posición relativamente modesta dentro del concierto de las naciones, confrontamos serios problemas en materia de seguridad interior y exterior que exigen la acción coordinada y armónica de todos los organismos del Estado.

El tratamiento inadecuado o incompleto de esos problemas puede acarrear a las Naciones funestas consecuencias de fácil predicción. Son abundantes los ejemplos históricos de los estruendosos desastres sufridos por muchas Naciones, aún poderosas, por no haber prestado debida y oportuna atención a los problemas de su seguridad.

No habría necesidad de ir demasiado lejos para encontrar un ejemplo de tal naturaleza. Bastaría con mirar a nuestra propia historia para repasar con dolor las muchas páginas que en ella se dedican al triste relato de las pérdidas territoriales, económicas y de prestigio internacional que hemos sufrido en el siglo y medio de nuestra vida como Nación independiente.

Nuestra constitución política acepta el carácter general de los problemas de seguridad, cuando en su actual Art. 120, numerales 7o. a 9o., localiza en el Presidente de la República, como una de sus responsabilidades fundamentales, la relativa al mantenimiento del orden interno y a la seguridad exterior de la Nación. Aunque la principal Agencia del Ejecutivo para el desarrollo de sus programas de seguridad es el Ministerio de Defensa, resulta obvio que el Primer Mandatario sólo podrá llenar cabalmente esta delicada responsabilidad con el concurso decidido y la participación activa de todas las ramas de la ADMINISTRACION PUBLICA.

Tan generales y complejos son los problemas implícitos en la expresión "SEGURIDAD NACIONAL" que bien podríamos afirmar que no hay un solo acto del Ejecutivo, del Legislador o de la Rama Jurisdiccional que no esté - inspirado, parcial o totalmente, o que no tenga efectos directos o indirectos en el campo de la seguridad. Una medida tributaria, un plan de construcción de viviendas, una reforma en la estructura judicial, un programa de capacitación técnica o artesanal, un convenio sobre comercio internacional, un plan de construcción de vías, un programa de reforma agraria, una disposición arancelaria, un intento de explotación o de aprovechamiento de los recursos del subsuelo, un pronunciamiento sobre extensión del mar territorial y hasta un simple acuerdo sobre cooperación económica y técnica, son todos actos que en una u otra forma se reflejan en los problemas de la Seguridad, para atenuarlos o eliminarlos, cuando las medidas son acertadas o positivas, o para agigantarlos y hacerlos punto menos que insolubles, cuando las medidas son desacertadas o negativas.

Este cuadro general está proclamado a veces la necesidad de que los problemas de la Defensa Nacional sean considerados con la atención que merecen por parte de todas las Agencias y organismos involucrados en su solución, de manera que las medidas que se adopten sean el producto de un acuerdo de voluntades perfectamente conscientes de su responsabilidad.

Para restar importancia a la necesidad de integración del esfuerzo colectivo en el tratamiento de los problemas de Seguridad Nacional podría aducirse, por ejemplo, la existencia de ciertos organismos regionales y mundiales a los que se ha querido dar un carácter supranacional y una cierta potestad para la solución pacífica de las controversias entre las Naciones. Aceptamos que la existencia de esos organismos constituye un avance significativo, pero creemos que tal avance está todavía muy lejos de garantizar la Seguridad y la inviolabilidad de los derechos de los Estados.

Esta creencia encuentra su respaldo en abundantes testimonios históricos que constituyen una voz de alerta para que las Naciones no confíen ciegamente en la acción conciliadora de tales organismos ni en la eficacia de las medidas coercitivas que ellos adopten en presencia de hechos cumplidos de difícil reversión.

No queremos significar con esto que los Estados, y mucho menos Colombia, deba abandonar sus largos y plausibles empeños para fortalecer a esos organismos y para darle a su acción la efectividad que todos anhelamos. Por el contrario, consideramos que esos empeños deben redoblar hasta lograr que los instrumentos jurídicos tengan plena vigencia en la conducción de las relaciones internacionales, para desterrar de ellas el uso de la fuerza y de las políticas de hechos cumplidos a que tan adictas se muestran algunas Naciones.

Pero sí debemos insistir en que, mientras tal estado de cosas no se alcanza, cada país tiene el ineludible compromiso histórico de proveer a su propia seguridad. Así lo pregonan muchos hechos aún de reciente y actual ocurrencia, como los protagonizados por Israel y las Naciones Arabes en el Medio Oriente, o por las Repúblicas de EL SALVADOR y HONDURAS en tierras Centroamericanas.

DE LOS FINES DEL ESTADO

Ante todo, estamos seguros que en la gran mayoría de los dirigentes nacionales, sea del sector oficial como del sector privado, hay conceptos clarísimos sobre el origen del Estado y sobre los diversos factores naturales y sociales que influyeron en el hombre para constituirlo, para adoptar una forma de Gobierno y para darse unas leyes que regularan las relaciones entre los individuos, entre éstos y la colectividad y entre las distintas colectividades.

En el presente podemos afirmar que la humanidad ha alcanzado un grado de civilización dentro del cual el Estado debe lograr dominar las pasiones e intereses individuales, haciendo que los deseos y aspiraciones de las personas se subordinen, voluntaria o involuntariamente, a los fines de la colectividad Nacional.

Todo Estado es una asociación, y las asociaciones se forman con miras a la obtención de algún bien. Es lo cierto que el mayor incentivo para la acción de los hombres radica en la esperanza siempre presente de alcanzar algo que ellos consideran de provecho para sí o para los suyos. De manera que las tendencias a la unidad tiene su origen en intereses individuales que pueden hallar parcial o totalmente satisfacción dentro de una asociación bien conformada. Entre esos intereses, consideramos fundamentalmente los siguientes :

- (1) La conservación de la existencia . . . . . EXISTIR, VIVIR.
- (2) La conquista de mejores condiciones de vida, tanto en lo físico, como en lo intelectual y lo moral . . . . . DESARROLLO, PROGRESO.
- (3) El mantenimiento o permanencia de las conquistas alcanzadas . . . . . CONTINUIDAD, PERMANENCIA.

- (1) El primero de esos imperativos, el de existir, es un derecho natural que se aplica lo mismo a las personas que a las colectividades, sin consideración al grado de escasez o de abundancia que en esa existencia se desenvuelve. En consecuencia, el Estado tiene ese derecho a la existencia, así sea ella llevada en las más precarias condiciones.
- (2) Reconocido este derecho elemental, aparece también natural que el Estado, como cualquiera otra forma de colectividad y como la persona misma, aspire a mejorar las condiciones de su existencia en todos los órdenes : En lo físico, a lograr alimentación sana, vivienda adecuada, vías de comunicación, aeropuertos, lugares de esparcimiento, buenas telecomunicaciones, etc., en síntesis, a un territorio y a unos bienes materiales que sirvan de base para la conformación de un verdadero "HOGAR NACIONAL". En lo intelectual al acceso de todos los asociados a la educación primaria, secundaria, universitaria y otras formas de educación superior. En lo moral, al establecimiento de un sano ambiente social, libre de injusticias y de sobresaltos, en que los prin-

cipios morales y los derechos individuales o colectivos que de ellos emanan sean generalmente respetados.

- (3) El último de esos imperativos, el de la continuidad o permanencia, refleja otra de las naturales aspiraciones de los hombres y de las sociedades que consiste en mantener lo alcanzado; en dar continua y permanente vigencia a los bienes obtenidos. La pérdida de condiciones favorables hace que los individuos y las colectividades se frustren y lleguen a sumirse en la desesperación. Una situación de penuria es mucho más dura y menos llevadera para quien ha disfrutado de riquezas y comodidades que para quien ha vivido siempre en ella.

Si nos detenemos un momento a analizar esas tres aspiraciones fundamentales del ente individual o colectivo (EXISTENCIA, PROGRESO, CONTINUIDAD), fácilmente podemos concluir que la satisfacción de la primera y de la última sólo pueden lograrse a base de SEGURIDAD, en tanto que la de la segunda, estrechamente ligada a las anteriores, sólo puede lograrse a base de un constante DESARROLLO; concluimos, también, que esas aspiraciones fundamentales se confunden en una gran síntesis que denominaremos BIENESTAR y cuyos pilares son precisamente esos dos aspectos ya mencionados : DESARROLLO y SEGURIDAD.

Cuál de ellos es más importante para el Estado moderno y cuáles los linderos precisos para la acción de cada uno ? Se requeriría de una profunda y extremada sutileza para tratar de establecer la preeminencia de uno cualquiera de estos ingredientes fundamentales del bienestar de las naciones, o para delimitar con exactitud las zonas de influencia de cada uno de ellos. Es tan íntima su interrelación y son tan evidentes sus recíprocas incidencias que, a nuestro juicio, sería necio intentar esa delimitación o esa fijación de prelación como cuestiones de carácter permanente. En la práctica, no se puede propender hoy por SEGURIDAD sin propender en forma simultánea por DESARROLLO, pues a nadie se escapa el hecho de que un mínimo grado de SEGURIDAD es condición esencial para el DESARROLLO y que, recíprocamente, una sana economía y un aceptable equilibrio social son condiciones básicas para atender debidamente a las exigencias de la SEGURIDAD.

Es claro que habrá situaciones en las que el DESARROLLO, en todas o algunas de sus múltiples manifestaciones, ocupe el primer plano dentro de las preocupaciones del Estado; pero también habrá otras en las que la SEGURIDAD cobre inusitada importancia con relación a su inseparable compañero. Sin embargo, como se dijo anteriormente, esas situaciones excepcionales no pueden erigirse en norma de carácter permanente ni puede desvirtuarse la afirmación que hemos hecho en el sentido de que el DESARROLLO y SEGURIDAD son profundamente interdependientes. Por tanto, constituyen un conjunto con mutuas incidencias, por lo cual nunca deben considerarse por separado.

Se puede concluir, entonces, que el fin último y fundamental de un Estado moderno es alcanzar el BIENESTAR de la sociedad que lo conforma y que para alcanzar ese fin deben fijarse ciertas metas de DESARROLLO y de SEGURIDAD que se denominan OBJETIVOS NACIONALES, que pueden ser logrados por diversos caminos y con variados procedimientos o caminos que dan origen a las formas de Gobierno, las políticas y programas que cada uno adopta en estas materias.

Dejemos que el Libertador SIMON BOLIVAR nos ayude a precisar los anteriores conceptos, a través del siguiente aparte del Discurso pronunciado ante el Congreso de Angostura, el 14 de Febrero de 1819.

"EL SISTEMA DE GOBIERNO MAS PERFECTO ES AQUEL QUE PRODUCE LA MAYOR SUMA DE FELICIDAD POSIBLE, LA MAYOR SUMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y LA MAYOR SUMA DE ESTABILIDAD POLITICA. POR LAS LEYES QUE DICHO EL PRIMERO CONGRESO TENEMOS DERECHO A ESPERAR QUE LA FELICIDAD SERA EL LOPE DE LA REPUBLICA; Y POR LAS VUESTRAS, DEBEMOS PISONARNOS QUE LA SEGURIDAD Y LA ESTABILIDAD ETERNIZARAN ESTA DICHA".

# DE LOS FINES DEL ESTADO (Pag. 5 A)



- 1 EXISTIR
- 2 DESARROLLO / PROGRESO
- 3 CONTINUIDAD / PERMANENCIA
- 4 BIENESTAR
- 5 INCIDENCIAS MUTUAS D Y S

Boletín 0002

**CONCEPTOS SOBRE SEGURIDAD  
Y DEFENSA**

**"LA SEGURIDAD NACIONAL  
DEBE SER INTEGRAL."**

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
DEPARTAMENTO DE ESTRATEGIA

DEFENSA NACIONAL INTEGRAL

Boletín de Instrucción No. 0002

CONCEPTOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA

Es muy general la tendencia a emplear indistintamente los términos SEGURIDAD Y DEFENSA, para indicar toda acción que se encamine a garantizar la existencia de las personas, de las colectividades y, por ende, de los Estados. A pesar de la evidente afinidad que hay entre los dos términos, conviene precisar el significado y alcance de cada uno de ellos:

- (1) SEGURIDAD. El término "Seguridad" significa para nosotros un estado de cosas y no una acción; es, en otras palabras, una situación debidamente protegida o a cubierto de ataques, dentro de la cual puede desenvolverse toda actividad de orden político, económico, social, militar, de investigación científica y técnica, etc.

Tal situación no depende exclusivamente de un determinado grado de preparación, ni de una serie de preceptos políticos, ni de una concepción económica especial, sino que es algo así como el resultado de la integración de una gran cantidad de factores, esenciales todos al BIENESTAR de la Nación, significa el cumplimiento y preservación de la CONSTITUCION NACIONAL, tanto en lo individual como en lo colectivo, que tienden al afianzamiento de la justicia, a la consolidación de la paz interna, al fomento del bienestar general, a la defensa común en caso de agresión exterior, conmoción interior de cualquier orden y, en fin, a garantizar a las generaciones presentes y futuras el disfrute de los beneficios de la libertad.

Si una acertada conducción política, obtiene que el Estado avance hacia el logro de sus fines esenciales, o de los OBJETIVOS NACIONALES que se haya fijado en prosecución de ellos, sin tropezar con interferencias peligrosas, podrá decirse que se ha alcanzado "un grado aceptable de seguridad". Si, por el contrario, tales interferencias amenazan constantemente el logro de esos objetivos, el grado de seguridad sería bastante precario.

La historia ofrece numerosos ejemplos de amenazas de diversa índole que han determinado para los Estados soberanos la pérdida de su Seguridad. Una crisis económica aguda con sus secuelas de miseria y de intranquilidad; un subdesarrollo en continuo agravamiento; una sociedad corrompida, etc. constituirán serias amenazas para la SEGURIDAD NACIONAL. La penetración ideológica de DOCTRINAS INTERNACIONALES, contrarias al carácter, tradiciones e intereses de una Nación, es también una grave amenaza para su DESARROLLO. Vemos así que la conservación de la SEGURIDAD NACIONAL depende e integra por igual a todos los sectores del país, (militar, político, económico, social, de investi-

gación en ciencia y técnica, etc), al extremo de que la pérdida de Seguridad en cualquiera de ellos acarrea ya la pérdida de seguridad en todos los demás. Podemos, afirmar, entonces, ~~que~~ que la primera y fundamental característica de la SEGURIDAD NACIONAL, es que ella debe ser INTEGRAL.

Por otra parte, una buena seguridad no debe presentar vacíos o soluciones de continuidad en el tiempo, como ocurre cuando sólo se piensa en ella en los momentos de emergencia. La Seguridad debe tener un carácter permanente, lo cual implica un proceso de continua evolución, de acuerdo con la evolución misma del Estado y con las situaciones que afronte, tanto en la paz como en la guerra y lo mismo en las épocas difíciles como en las de bonanza. Puede ser fácil o difícil, puede tener poco o mucho éxito, pero siempre su necesidad será manifiesta mientras un pueblo quiera subsistir. Aceptamos, pues, como su segunda característica, que la seguridad debe ser PERMANENTE.

Finalmente, la SEGURIDAD, por su carácter nacional, por los grandes campos en que actúa, por la heterogeneidad de medios que necesariamente emplea, demanda considerables recursos económicos que muchas veces aparecen como escandalosamente altos, pero que encuentran su plena justificación cuando se considera lo que puede perder el Estado en una emergencia para la cual no estaba preparado, o lo estaba en forma deficiente. Las necesidades de la SEGURIDAD deben estar siempre presentes en la conducción política del Estado y es de su ineludible obligación arbitrar los recursos necesarios para satisfacerlas. Concluamos, pues, que la Seguridad es costosa pero necesaria y que "LA POLITICA DEBE HACER POSIBLE LO NECESARIO".

(2) DEFENSA : El término DEFENSA, en su más simple <sup>organización</sup> acepción, significa "Resistencia al ataque", es decir, una tentativa o una acción dirigida a mantener o establecer LA SEGURIDAD de que hemos venido hablando. Como acción que es, demanda la de medios y de recursos para alcanzar su objetivo, que es precisamente la SEGURIDAD. De manera que la defensa en sí misma es un MEDIO, en tanto que la SEGURIDAD es su FIN.

Después las anteriores consideraciones sobre DEFENSA Y SEGURIDAD, estamos en condiciones de medir en mejor forma el alcance de la expresión "DEFENSA NACIONAL" que, en pocas palabras, implica la organización y dirección coordinada de todos los medios y recursos del Estado, reales o potenciales, hacia la obtención de la SEGURIDAD.

Conviene hacer notar que el término DEFENSA NACIONAL no supone necesariamente que en planeamiento y ejecución se contemplen exclusivamente acciones de DEFENSA PASIVA, pues semejante actitud significaría para una Nación, la anticipada aceptación de su derrota en todos los campos. La DEFENSA puede y debe ser ACTIVA, lo cual se logra mediante el planeamiento y ejecución de aquellas acciones ofensivas que se juzgan esenciales al objetivo de SEGURIDAD que se persigue. No debemos perder de vista que en muchas situaciones individuales o colectivas, la forma de defensa es el ATAQUE.

ORIGEN Y CARACTER DE LAS AMENAZAS : LAS HIPOTESIS DE GUERRA

Veamos ahora cuál puede ser el origen y el carácter de las amenazas o ataques a la seguridad de una Nación. Muchos tratadistas han comparado el Estado con un ser viviente, que puede contraer enfermedades mortales o ser víctima de alevosos ataques por parte de otras personas, que lo dejen gravemente herido o lo lleven a la tumba. El símil tiene un hondo contenido de realidad, como lo veremos en el siguiente enunciado y comentario de las enfermedades o ataques que pueden afectar la vida de una Nación.

- (1) Consideremos en primer lugar la INSURGENCIA, término éste con el cual se describe la acción soterrada o abierta de grupos de población que buscan modificar substancialmente el orden existente en sus aspectos políticos, económicos, sociales, militares y religiosos, con ayuda del exterior o sin ella. Debemos hacer la distinción entre una GUERRA REVOLUCIONARIA, con fines eminentemente nacionalistas y una GUERRA REVOLUCIONARIA al servicio de intereses o ideologías foráneas, por cuanto si bien ambas recurren a procedimientos similares en su ejecución, en la segunda se extrema la violencia y la brutalidad debido a la ausencia de aquellos frenos morales que se desprenden del respeto por los valores nacionales permanentes, frenos que sí se encuentran normalmente en los movimientos insurgentes de tipo nacionalista.

De todas maneras, es la insurgencia una peligrosa forma de amenaza a la Seguridad Nacional y su presencia debe combatirse, en primera instancia, mediante la acción integral y fundamentalmente pacífica en los campos políticos, económicos, sociales, etc., y, en última instancia, por medio de la fuerza convenientemente graduada, hasta lograr su completa desaparición.

- (2) LOS CONFLICTOS VECINALES son otra forma de amenaza a la SEGURIDAD NACIONAL que todavía no podemos ignorar, muy a pesar de los buenos oficios de los organismos internacionales de paz. Ya hemos oído que algunas citas sobre recientes sucesos, indicativos de que la posibilidad de este tipo de conflicto no puede descartarse sin incurrir en una grave falta contra la previsión. A tales citas podemos agregar otras que tocan más directamente con los intereses colombianos, como la relativa al problema de MAR TERRITORIAL Y PLATAFORMA CONTINENTAL que en la actualidad confrontamos con Venezuela, en la Península de la Guajira, y en las que las tesis jurídicas y técnicas de Colombia han sido sistemáticamente rechazadas. Las circunstancias que rodearon la pérdida por parte de Colombia de sus posibles derechos sobre los islotes de Los Monjes hace algunos años y las crecientes pretensiones de NICARAGUA sobre ciertos cayos de nuestro Archipiélago de SAN ANDRES Y PROVIDENCIA, son también demostraciones claras de que la defensa de nuestros derechos no está asegurada por el sólo hecho de figurar entre los miembros de uno o más organismos internacionales de paz.

La guerra o los conflictos de guerra

- (3) Las amenazas de OTROS PAISES CONTINENTALES distintos de nuestros vecinos, tampoco puede descartarse. La presencia en el Continente de una Nación que ha caído bajo control comunista y que no oculta sus propósitos de contribuir al implantamiento de sus doctrinas y sistemas de Gobierno en toda la América Latina, hace prudente considerar la hipótesis de un eventual conflicto armado entre esa Nación y nuestro país. Las formas que esta amenaza adopte pueden ir desde la penetración puramente ideológica hasta la abierta confrontación armada, pasando por las bien conocidas etapas de capitalización de los descontentos nacionales, subversión, paso a la insurgencia local o general, sabotajes y acciones guerrilleras, hasta culminar en la explosión brutal, violenta de la REVOLUCION.
- (4) LOS CONFLICTOS DE CARACTER MUNDIAL que pueden desatarse como consecuencia de la actual bipolaridad del mundo, en los que se alinea casi la totalidad de las Naciones, encierran dentro de sí otra evidente amenaza para LA SEGURIDAD NACIONAL. En consecuencia no debe considerarse, exótico el que adopten las correspondientes medidas de prevención, particularmente cuando el país tiene claros compromisos internacionales que lo conducirían a una participación activa en la defensa conjunta del Hemisferio Occidental. Nuestra contribución en tal caso sería muy modesta, pero conveniente y necesaria para los intereses del continente.

Como subformas de esta última amenaza, tenemos las siguientes :

- a. Ataque o emergencia nuclear. No debemos olvidar que estamos en plena era nuclear y que, aunque no tengamos ningún poderío en este campo, si estamos expuestos a que en un conflicto de esta naturaleza, por error de los contendientes o por deliberados propósitos disuasivos de uno de ellos, caigamos bajo los fatídicos efectos de uno o más artefactos atómicos de destrucción en masa. Esta aterradora perspectiva es tanto menos remota cuando estamos ubicados en el medio de dos áreas de gran significación estratégica, como lo son el Canal de Panamá y las petroleras del Lago de Maracaibo, que constituyen blancos muy apropiados para este tipo de armas. Tampoco estamos exentos de emergencias de esta clase ocasionadas en forma puramente accidental, como la ocurrida hace poco tiempo en España, con consecuencias que pudieran considerarse como graves, si se tiene en cuenta el pánico que produjo y el consiguiente abandono de extensas zonas rurales y urbanas.
- b. GUERRA FRIA : Es un hecho irrefutable que todos los países se encuentran comprometidos o afectados por la denominada "GUERRA FRIA", unos en mayor grado que otros, unos consciente y otros inconscientemente, pero todos ignorando o aparentando ignorar la situación. En muchos países se habla de paz porque no están sintiendo los efectos de una "Guerra Militar" pero en ellos imperan situaciones sociales, económicas y de otros órdenes que no siempre son producto de fenómenos puramente Nacionales, sino secuela de acciones foráneas manipuladas dentro del patrón general de es

ta forma de conflicto. El equilibrio del terror producido por los efectos previsibles de una tercera guerra mundial en la que se emplean las armas atómicas, han hecho que los países, especialmente los del bloque oriental, recurran a sistemas larvados de lucha para obtener sus objetivos sin verse expuestos en forma inmediata a un enfrentamiento directo. Esa es la "Guerra Fría", que se caracteriza por el empleo a fondo de los recursos políticos, económicos, sociales e ideológicos, dejando a las F.F.M.M. como elemento de persuasión o disuasión, según convenga a los intereses del respectivo Estado.

GUERRA HUMEDA : Esta forma de conflicto puede considerarse como un medio de acción o una nueva manifestación de la "GUERRA FRÍA". Su denominación obedece a que tiene lugar en los mares y es protagonizada por barcos que penetran en las aguas territoriales o contiguas de determinado Estado para adelantar aparentemente tareas de pesca, pero que en realidad se dedican a otra clase de actividades como el espionaje, el levantamiento de cartas oceanográficas, el sembrado de minas y señales especiales, la alimentación de submarinos y cosas similares. Son numerosos los países Latinoamericanos que se han visto involucrados en esta forma de lucha, dentro de su afán de vigilar y ejercer soberanía sobre sus respectivas aguas territoriales.

Quedan así enunciadas y comentadas muy brevemente las distintas amenazas a la seguridad Nacional, las cuales son precisamente la base para la formulación de las denominadas HIPOTESIS CONFLICTUALES O DE GUERRA de un país. Estas HIPOTESIS son el producto principal de un proceso de análisis o comparación que entre nosotros se conoce con el nombre de APRECIACION ESTRATEGICA y de la cual se hará breve referencia en próximas conferencias.

Boletín 0003  
**ORGANIZACION BASICA  
DE  
DEFENSA NACIONAL**

**"LOS MISMOS ORGANISMOS  
QUE GOBIERNAN LA PAZ  
DEBEN GOBERNAR LA  
GUERRA."**

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
DEPARTAMENTO DE ESTRATEGIA

DEFENSA NACIONAL INTEGRAL

Boletín de Instrucción No. 0003

ORGANIZACION BASICA DE DEFENSA NACIONAL

Al contemplar, así sea en forma muy general, los problemas de la Defensa Nacional, se ponen de presente sus grandes requerimientos y se dibujan a través de ellos las metas que deben ser alcanzadas y las tareas que deben cumplirse para obtener resultados satisfactorios en el establecimiento de la SEGURIDAD NACIONAL. El conocimiento de esas metas y tareas es importante porque solo así podremos estructurar adecuadamente los medios de acción, aprovechar al máximo el esfuerzo de todos ellos y lograr los objetivos propuestos en las mejores condiciones posibles.

Para llegar a una apropiada estructuración del EQUIPO NACIONAL que ha de acometer la formidable empresa de la DEFENSA NACIONAL, que no puede ser distinto del encargado de realizar las empresas de paz, debe prestarse la debida atención, y dar cumplida aplicación a los principios de organización, particularmente a los siguientes que consideramos de importancia capital.

- a. ADECUACION DE LOS MEDIOS A LOS FINES
- b. LIMITES DE CONTROL Y AUTORIDAD.

a. Veamos en primer lugar, cuales son los FINES que en materia de SEGURIDAD NACIONAL, podría perseguir una organización para la Defensa, al nivel más alto.

(1) INTEGRACION SOCIO/POLITICA Y TERRITORIAL

Es ésta una condición básica de la SEGURIDAD NACIONAL, pues la UNIDAD, en todos los órdenes, permitiría a una nación responder en forma integrada y armónica a cualquier clase de emergencia o conflictos, tanto de orden interno como de orden externo. Agregamos que esta condición es también básica, para el desarrollo económico, social y cultural de cualquier nación.

(2) CREACION Y AUMENTO DEL ESPACIO POLITICO INTERNACIONAL

(Círculo de conocidos y amigos en el exterior)

Quien conoce a su enemigo y sabe de sus intenciones, podrá actuar más eficientemente contra él. Esta es una de las finalidades concomitantes con cualquier organización de defensa. Quien sabe escoger sus amigos, tendrá en ellos fuente permanente de SEGURIDAD.

(3) LOGRAR UNA CONVENIENTE SOLIDEZ ECONOMICA. - Ya vimos anteriormente que DESARROLLO Y SEGURIDAD son interdependientes y que constituyen elementos esenciales del BIENESTAR de las naciones. De manera que una buena organización para la Defensa no podría dejar de atender a ese fundamental aspecto del desarrollo económico sin pecar gravemente contra su propio fin, que es la SEGURIDAD. Esta condición aparece tanto más evidente cuando se piensa en los altos costos que casi siempre tienen los programas de Seguridad, a los que sólo podrá hacerse frente cuando se cuente con una sana y sólida economía.

(4) MEJORAMIENTO Y PROGRESO CONSTANTE EN TODO SENTIDO

Caben a éste fin o condición anotaciones parecidas a las que hemos hecho para el anterior. Tan importante lugar ocupan hoy en la vida de los pueblos la técnica, la ciencia y la cultura que precisamente a esos campos se ha trasladado la lucha por el predominio mundial, convirtiéndoles en factores de primera importancia para la seguridad de las naciones. De modo que una organización de Defensa debe atender al desarrollo científico y técnico, como requisito esencial de la SEGURIDAD de los Estados Modernos.

(5) OBTENER UNA CONVENIENTE POTENCIALIDAD MILITAR, PARA LA SEGURIDAD FISICA DEL PAIS.

Bien podemos conocer profusamente a nuestro enemigo y hasta anticipar todas y cada una de sus intenciones; pero si carecemos de adecuados instrumentos de reacción para el evento de un ataque, o de simple disuasión para evitar que tal ataque se materialice, estaremos siempre a merced de sus caprichos y amenazas.

Un instrumento militar de apropiada fortaleza será casi siempre el mejor respaldo a la política internacional o doméstica del Estado y la mejor garantía de que su posición y derechos sean respaldados, tanto en el marco vecinal como en el continental y mundial.

Estas cinco finalidades u objetivos constituyen requisitos básicos de cualquier organización de DEFENSA NACIONAL, y elementos fundamentales para la conformación del PODER NACIONAL que tan importante papel juega en la conducción del país en sus relaciones internacionales y en la solución de los problemas domésticos.

b. Veamos las condiciones que sobre la organización impone la aplicación del principio de "LIMITES DE CONTROL Y AUTORIDAD". Este principio se refiere sencillamente a la capacidad del hombre normal para ejercer una autoridad y un control eficaces sobre los elementos que le están subordinados en forma directa. Generalmente se acepta que la condición de eficacia sólo se cumple cuando el individuo tiene bajo su dependencia y control entre una y siete unidades u organismos de características, jerarquía e importancia similares o equivalentes.

Ejemplos : Un Comandante de Batallón podrá ejercer su autoridad y control entre una ..... Un Jefe de Departamento podrá controlar entre cinco y siete Secciones.

Si aplicamos este principio a una organización básica para la Defensa Nacional, podríamos establecer que ésta debe tener entre cinco y siete ORGANISMOS DE EJECUCION.

c. Hechas estas consideraciones, entremos a proponer la estructura de esa ORGANIZACION BASICA PARA LA DEFENSA NACIONAL, utilizando organizaciones ya existentes en nuestro país. Conviene advertir que con la agrupación que se propone de los distintos organismos del Estado no se pretende privar a ninguno de ellos de sus fueros administrativos o técnicos ni de su autonomía en la conducción de los asuntos que le son propios, sino que simplemente se busca la constitución de grupos por afinidad de cometidos para lograr mejores resultados.- (Dinámica de Grupo).

d. La organización que se propone se muestra en el ANEXO No. 1 a ésta conferencia "ORGANIZACION BASICA PARA LA DEFENSA NACIONAL".

En esta propuesta podemos observar :

1. Una conducción política nacional u ORGANISMO DE DIRECCION, representado por el Señor Presidente de la República.
2. Un Consejo Superior para la Política Económica y Social, con un Departamento de Planeación, como ORGANISMO ASESOR en los programas de DESARROLLO. (CSPEP)
3. Un CONSEJO SUPERIOR DE LA DEFENSA NACIONAL, con una Secretaría Ejecutiva, como ORGANISMO ASESOR en los programas de SEGURIDAD.
4. Una línea de OBLIGATORIA COORDINACION entre los órganos de Asesoría - en DESARROLLO Y SEGURIDAD.
5. Cinco FRENTES DE ACCION (Cifras ajustadas al principio ya comentado - de LIMITES DE CONTROL Y AUTORIDAD), que deben trabajar armónicamente para el logro de los cinco propósitos ya anunciados y cuya suma será un PODER NACIONAL bien conformado y un alto grado de SEGURIDAD NACIONAL.

TALES FRENTES SON :

1. FRENTE INTERNO :

- a. OBJETIVO PRINCIPAL : INTEGRACION SOCIO-POLITICA Y TERRITORIAL. Este Frente cumple sus objetivos mediante la búsqueda constante de :

- (1) INTEGRACION TERRITORIAL. De manera que no haya zonas geográficas marginadas o desvinculadas físicamente de las demás.
- (2) UNIDAD GUBERNAMENTAL. Al grado de que todos los sectores de la Administración Pública actúen en desarrollo de las directrices Gubernamentales.
- (3) INTEGRACION SOCIAL: entendida ésta como la igualdad de oportunidades para el acceso de todos los habitantes de Colombia a las fuentes del BIEN COMUN, excluyendo de hecho la existencia de marginados.
- (4) UNIDAD NACIONAL. Articulación o entrenamiento de los anteriores en la medida conveniente.

b. ORGANISMOS ADSCRITOS AL FRENTE :

- (1) Ministerio de Gobierno
- (2) Ministerio de Justicia
- (3) Ministerio de Trabajo
- (4) Ministerio de Salud Pública
- (5) Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)
- (6) Departamentos Administrativos e Institutos Descentralizados afines.
- (7) Población Civil en General.

c. CAMPOS DE ACCION :

- (1) El medio geográfico nacional (Territorio)
- (2) El Medio social nacional (Pueblo)
- (3) Las agencias u organismos del Poder Público.

2. FRENTE EXTERNO :

- a. OBJETIVO PRINCIPAL : Creación, mantenimiento y/o ampliación del "ESPACIO POLITICO INTERNACIONAL O CIRCULO DE AMISTADES DEL EXTERIOR" para que en todo momento y especialmente en los de emergencia, se cuente con un conveniente apoyo internacional. El FRENTE EXTERNO cumple en su campo fines de :

- (1) Seguridad (Prevención de ataques)
- (2) Juridicidad (Cumplimiento de normas de DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO Y PRIVADO).
- (3) Económicos
- (4) Culturales

b. ORGANISMOS Y ELEMENTOS ADSCRITOS AL FRENTE

- (1) Ministerio de Relaciones Exteriores
- (2) Embajadas y representaciones Diplomáticas
  - (a) Agregados Militares, Navales y Aéreos.
  - (b) Agregados Comerciales
  - (c) Agregados Culturales
  - (d) Todo colombiano en el exterior.

c. CAMPOS DE ACCION :

- (1) Naciones ante las cuales se acrediten representaciones diplomáticas o consulares.
- (2) Organismos Internacionales Permanentes
- (3) Conferencias Internacionales.

3. FRENTE ECONOMICO :

a. OBJETIVO PRINCIPAL : Obtener un alto grado de SOLIDEZ ECONOMICA.

- (1) Empleo racional de la población
- (2) Explotación intensa y racional de los recursos nacionales.
- (3) Conformación de un capital adecuado (Ahorro Nacional).
- (4) Producción de los bienes y servicios necesarios (Adecuado empleo y combinación de los factores anteriores).

b. ORGANISMOS ADSCRITOS AL FRENTE :

- (1) Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- (2) Ministerio de Desarrollo
- (3) Ministerio de Agricultura
- (4) Ministerio de Comunicaciones
- (5) Ministerio de Minas y Petróleos
- (6) Ministerio de Obras Públicas
- (7) Departamentos Administrativos e Institutos Descentralizados afines.
- (8) Sector Privado de la Economía

c. CAMPOS DE ACCION :

- (1) El propio país
- (2) El Exterior.

4. FRENTE TECNICO-CIENTIFICO :

a. OBJETIVO PRINCIPAL : Mejoramiento o progreso constante en todos los campos de la actividad nacional, mediante :

- (1) Conformación de Cuerpos o Centros de investigación
- (2) Fomento de la especialización en todas las carreras
- (3) Explotación de las condiciones de los aficionados.
- (4) Favorecimiento de la inventiva.
- (5) Fomento de la permanente actualización profesional.

b. ORGANISMOS ADSCRITOS :

- (1) Ministerio de Educación
- (2) Institutos de Investigación Científica y Técnica
- (3) Centros de especialización de postgraduados
- (4) Laboratorios de investigación en diversos campos
- (5) Sector privado de la investigación técnico/científica. y de la educación

c. CAMPOS DE ACCION :

Todos los campos de investigación en ciencia y técnica tanto en el campo nacional como internacional a que se tenga acceso.

5. FRENTE MILITAR :

a. OBJETIVO PRINCIPAL : Seguridad física del país.

b. FUNCIONES PRINCIPALES :

(1) SEGURIDAD INTERNA :

- (a) Mantenimiento del Orden Público
- (b) Prevención de espionaje, subversión y sabotaje.
- (c) Lucha contrainsurgencia
- (d) Prevención y acción para aminorar los efectos de - emergencias bélicas y no bélicas sobre la población.

(2) SEGURIDAD EXTERNA.-

- (a) Disuadir a los probables enemigos
- (b) Defender del territorio nacional, el pueblo y los bienes nacionales contra todo ataque proveniente del exterior.
- (c) Prevenir y reprimir las acciones de espionaje, subversión y sabotaje o patrocinados desde el exterior.
- (d) Contribuir a la defensa continental.
- (e) Contribuir a la paz mundial, atendiendo compromisos con organismos internacionales de paz.

(3) APOYO AL DESARROLLO

Contribuir a los programas de DESARROLLO determinados por el Gobierno, en la medida y forma que no perjudiquen sus responsabilidades principales.

c. ORGANISMOS ADSCRITOS AL FRENTE :

- (1) Ministerio de Defensa
  - (a) Fuerzas Militares
  - (b) Fuerzas de Policia
- (2) Otras Instituciones aptas para el efecto (Resguardos, Aduanas, etc).
- (3) Milicias y Organizaciones PARAMILITARES

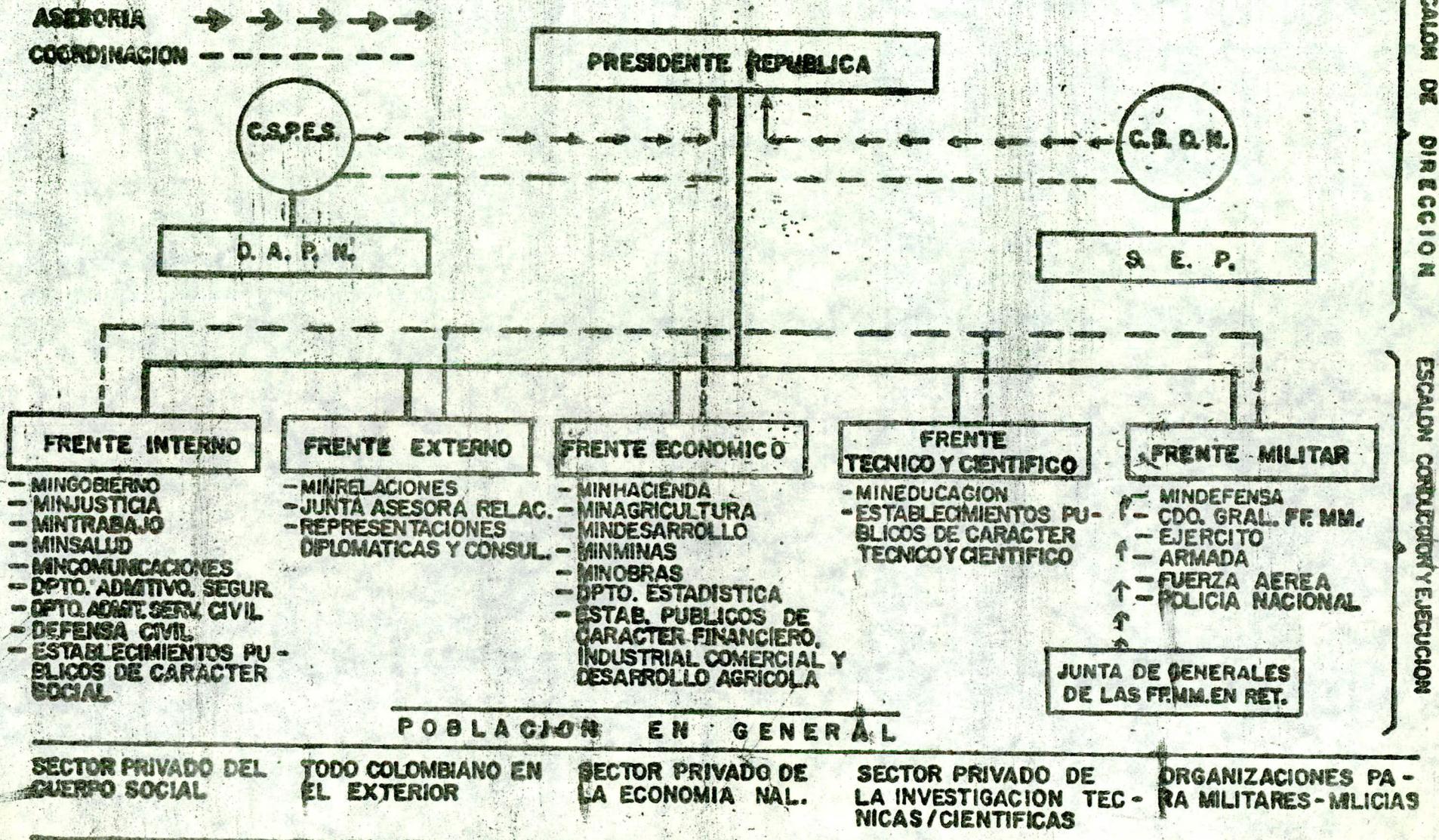
d. CAMPOS DE ACCION :

- (1) El propio País
- (2) El Exterior, en el caso de conflictos internacionales.

PARA TERMINAR LA PRESENTACION DE ESTA ESTRUCTURA, OBSERVEMOS QUE ELLA FUE DE SER EMPLEADA TANTO EN LA PAZ COMO EN LA GUERRA Y QUE SU FUNCIONAMIENTO Y ENTRENAMIENTO DEBEN LLEGAR A UN GRADO TAL DE PERFECCION QUE HAGA POSIBLE EL CUMPLIMIENTO DE UN ULTIMO PRINCIPIO MILITAR SEGUN EL CUAL " LOS MISMOS ORGANISMOS QUE GOBIERNAN LA PAZ DEBEN GOBERNAR LA GUERRA " ESTE PRINCIPIO EXIGE QUE EN CASO DE EMERGENCIA DE CUALQUIER CLASE, LA ESTRUCTURA DEFENSIVA RESPONDA A ELLA SIN NECESIDAD DE PRODUCIR TRASLADOS DE UN FRENTE A OTRO NI DE HACER ABUNDANTES NOMBRAMIENTOS DENTRO DEL GOBIERNO.

# ORGANIZACION BASICA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

(Pag. 1)



ESCALON DE DIRECCION

ESCALON CONDUCTOR Y EJECUCION

Boletín 0004

**CAPACIDAD DE LA ORGANIZACION BASICA  
DE  
DEFENSA NACIONAL**

**"LA ESTRATEGIA TIENE QUE VER  
CON EL EMPLEO DE LOS MEDICOS  
EN ESTE CASO CON LAS FUER-  
ZAS ESTATALES QUE HEMOS CON-  
SIDERADO ACTUANDO EN LOS  
FRENTE."**

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
DEPARTAMENTO DE ESTRATEGIA

DEFENSA NACIONAL INTEGRAL

Boletín de Instrucción No. 0004

CAPACIDAD DE LA ORGANIZACION BASICA DE DEFENSA NACIONAL

Veamos en forma muy rápida las capacidades de acción de la organización propuesta como básica para la Defensa Nacional y, dentro de ellas, precisemos algunos conceptos sobre su empleo en diferentes situaciones estratégicas, es decir, en situaciones que presenten posibilidades o certeza de conflicto, aunque éste conflicto se presente con diferentes grados de virulencia, y en los cuales tenga que actuar la Nación necesariamente.

Antes de entrar en materia, digamos que debe entenderse por **ESTRATEGIA** - "LA CIENCIA Y ARTE DE LA DIALECTICA DE VOLUNTADES QUE EMPLEAN LA FUERZA PARA SOLUCIONAR SUS CONFLICTOS", que trasladado al comportamiento de la Nación para actuar en los conflictos significa "CONOCIMIENTO Y EMPLEO DEL PODER NACIONAL DE UNA NACION (O GRUPO DE NACIONES) PARA ALCANZAR LOS FINES FIJADOS POR LA POLITICA, FRENTE A OTRA NACION (O GRUPO DE NACIONES) QUE PUEDEN RECURRIR A LA GUERRA COMO MEDIO DE ACCION PARA INTERFERIR NUESTROS PROPOSITOS.

La **ESTRATEGIA** tiene que ver con el empleo de los medios, en este caso con las **FUERZAS ESTATALES** que hemos considerado como actuando en los **FRENTES EXTERNO, INTERNO, ECONOMICO, MILITAR Y DE CIENCIA TECNICA.**

Las primeras formas de empleo general de estas **FUERZAS O FRENTES DE ACCION** son la **DIRECTA Y LA INDIRECTA**, y mejor, **ESTRATEGIA DIRECTA Y ESTRATEGIA INDIRECTA.**

La primera significa el empleo de todas las **FUERZAS**, llevando el esfuerzo principal la **FUERZA MILITAR**; las demás apoyando en sus respectivos campos de acción.

La segunda significa el esfuerzo principal radicado en cualquiera de las **FUERZAS** no militares; éstas cumplen esfuerzos de complementación con muy baja intensidad, es decir, no se emplean a fondo y con todo su poder como **FUERZA MILITAR.**

Hechas estas aclaraciones, veamos las capacidades de la organización en estudio.

**A. CONFLICTOS EXTERNOS :**

**1. ESTRATEGIA DIRECTA :**

- a. EL FRENTE MILITAR (FF.MM.) conduce el esfuerzo principal, - puesto que se supone y conforma un choque armado entre FF.MM. en oposición.
- b. EL FRENTE EXTERNO conduce un importante esfuerzo complementario, especialmente por medio de acciones típicamente diplomáticas.
- c. Los demás FRENTE (INTERNO, ECONOMICO, TECNICO/CIENTIFICO) - prestan apoyo en el orden de prelación en que han sido enumerados.

## 2. ESTRATEGIA INDIRECTA

- a. EL FRENTE EXTERNO conduce el esfuerzo principal por medio de intensa acción diplomática encaminada a ejercer presiones políticas y económicas.
- b. EL FRENTE MILITAR conduce esfuerzos secundarios, especialmente con fines persuasivos o disuasivos.
- c. Los otros FRENTE, al igual que en el caso de la ESTRATEGIA DIRECTA, prestan apoyo a los dos primeros con la prioridad que corresponde a la categoría del esfuerzo.

NOTESE QUE LA DIFERENCIA ESENCIAL ENTRE "ESTRATEGIA DIRECTA" "Y" "ESTRATEGIA INDIRECTA" RADICA EN LA LOCALIZACION DEL ESFUERZO PRINCIPAL, EL CUAL SERA DETERMINADO POR LA CONDUCCION POLITICA DE LA NACION EN UNO U OTRO FRENTE, DE ACUERDO CON LA SITUACION"

## B. CONFLICTOS INTERNOS :

### 1. PREVENCIÓN DE LA INSURGENCIA

- a. FRENTE INTERNO, ECONOMICO Y TECNICO/CIENTIFICO, conducen intensa, honesta, conveniente y convincente acción política, económica, cultural y social.
- b. FRENTE MILITAR, apoya las acciones de los anteriores FRENTE, especialmente en aspectos de INTELIGENCIA.
- c. FRENTE EXTERNO, detecta y neutraliza las fuentes externas de fomento de la Insurgencia.

### 2. ACCION CONTRAINSURGENCIA :

- a. FRENTE MILITAR, asume la represión física de los brotes o manifestaciones violentas de la Insurgencia.
- b. FRENTE INTERNO, ECONOMICO Y TECNICO/CIENTIFICO, apoyan al Militar y continúan desarrollando acción política, económica y social para eliminar las causas de la Insurgencia.

c. FRENTE EXTERNO, orienta su acción hacia la eliminación de toda ayuda exterior a la Insurgencia y hacia la captación y canalización de la opinión pública extranjera en favor de los esfuerzos contra/insurgentes del Estado. (véanse las gráficas referentes a cada uno de los casos que se acaban de exponer).

a. La primera se refiere al caso de CONFLICTO EXTERIOR con empleo de una ESTRATEGIA DIRECTA, y en ella distinguimos los siguientes elementos : (Gráfica No. 1).

- 1) Un enemigo contra el cual vamos a actuar en forma directa, ya ofensiva o defensivamente.
- 2) Unas FF.MM. conduciendo el esfuerzo principal (Enfrentamiento armado entre FF.MM. propias y enemigas).
- 3) Un FRENTE EXTERNO conduciendo un esfuerzo complementario, mediante la intensa acción diplomática a que ya se ha hecho referencia.
- 4) Los tres FRENTES restantes apoyando 1-a acción de los anteriores , mediante :

FRENTE ECONOMICO : Conduce la LOGISTICA NACIONAL, es decir, atiende a las exigencias en hombres, materiales y servicios requeridos tanto por las FF.MM., como por la población para su subsistencia y operaciones.

FRENTE INTERNO : Atiende a los problemas de seguridad de la Zona del Interior, en estrecha coordinación y colaboración con las FF.MM. y de Policía.

FRENTE TECNICO/CIENTIFICO. Redobla su labor de investigación para mejorar sistemas de producción, armas, instrumentos y técnicas bélicas.

b. La segunda se refiere al caso de CONFLICTO EXTERIOR, con empleo de una ESTRATEGIA INDIRECTA, y en ella observamos : (Gráfico No 2).

- 1) El mismo enemigo contra el cual vamos a actuar, pero ya no con enfrentamiento armado directo, sino en forma indirecta.
- 2) El FRENTE EXTERNO conduciendo el esfuerzo principal mediante intensa y eficaz acción diplomática.
- 3) El FRENTE MILITAR conduciendo el esfuerzo complementario, mediante demostraciones de fuerza, amagos y movimientos similares, o mediante el empleo limitado de las FF.MM. en acciones de guerra irregular (Guerrillas).

4) ~~Los demás~~ FRENTEs apoyando a los anteriores en la medida que requiera su esfuerzo y en forma similar a la anotada para el caso anterior.

c. La siguiente gráfica se refiere a la PREVENCIÓN DE LA INSURGENCIA en caso de CONFLICTO INTERNO POTENCIAL, y en ella podemos observar. (Gráfica No. 3).

- 1) Un enemigo no definido ni localizado pero latente y actuante, cuya acción subvertora e insurgente es preciso contrarrestar en todo el territorio y en todos los campos de Seguridad Nacional.
- 2) Unas fuerzas estatales o FRENTEs desarrollando una intensa acción neutralizadora en los campos políticos, económicos y sociales, mediante realizaciones visibles y convincentes en éstos campos, antes que mediante el empleo represivo de las FF.MM.
- 3) EL FRENTE MILITAR, como las demás fuerzas estatales, se empeñará primordialmente en campañas de acción cívica, operaciones de Inteligencia y operaciones psicológicas, limitando el uso de la fuerza a aquellas situaciones en que la acción armada sea la única solución al problema que se trata de resolver. En otras palabras, el esfuerzo principal lo llevan en este caso los FRENTEs INTERNO, ECONOMICO Y TECNICO/CIENFIFICO, y siendo el del FRENTE MILITAR y el del FRENTE EXTERNO solamente esfuerzos complementarios.
- 4) EL FRENTE EXTERNO apoyará la acción de los demás FRENTEs mediante la detección y control de las posibles fuentes externas de apoyo a la insurgencia.

d. La última de las gráficas se refiere al caso de OPERACIONES de CONTRAINSURGENCIA, es decir, de acción militar contra una Insurgencia activa y violenta. Aquí encontramos : (Gráfica No. 4).

- 1) Un enemigo ya definido y localizado al que es preciso controlar y reducir.
- 2) EL FRENTE MILITAR asume en este caso el esfuerzo principal conduciendo acciones y operaciones típicamente militares contra los focos insurgentes y adelantando acciones de contraguerrilla, psicológicas y de inteligencia en las áreas afectadas o en las de conflictos potenciales.
- 3) Los demás FRENTEs apoyan al Militar en sus respectivos campos de acción, dedicando especial atención al control de la población y de los recursos. Esta debe ser tarea especialmente asignada a elementos de la Policía Nacional y de otros organismos paramilitares.

- 4) El FRENTE EXTERNO, se ocupará de impedir o limitar la ayuda externa a los focos insurgentes y de inclinar en favor del Estado la opinión pública internacional.

# CAPACIDADES DE LA ORGANIZACION PROPUESTA

(Pag. 22 A)

## A. CONFLICTOS EXTERNOS

### (1) ESTRATEGIA DIRECTA

- a) FF.MM. ESFUERZO PRINCIPAL
- b) FRENTE EXTERNO ESFUERZO COMPLEMENTARIO
- c) OTROS FRENTE, (INT., ECON., TEC./CIEN., APOYO

### (2) ESTRATEGIA INDIRECTA

- a) FRENTE EXTERNO, ESFUERZO PRINCIPAL
- b) FRENTE MILITAR, ESFUERZO SECUNDARIO, DISUASION
- c) OTROS FRENTE (INT., ECON. Y TEC.) APOYO

## B. CONFLICTO INTERNO

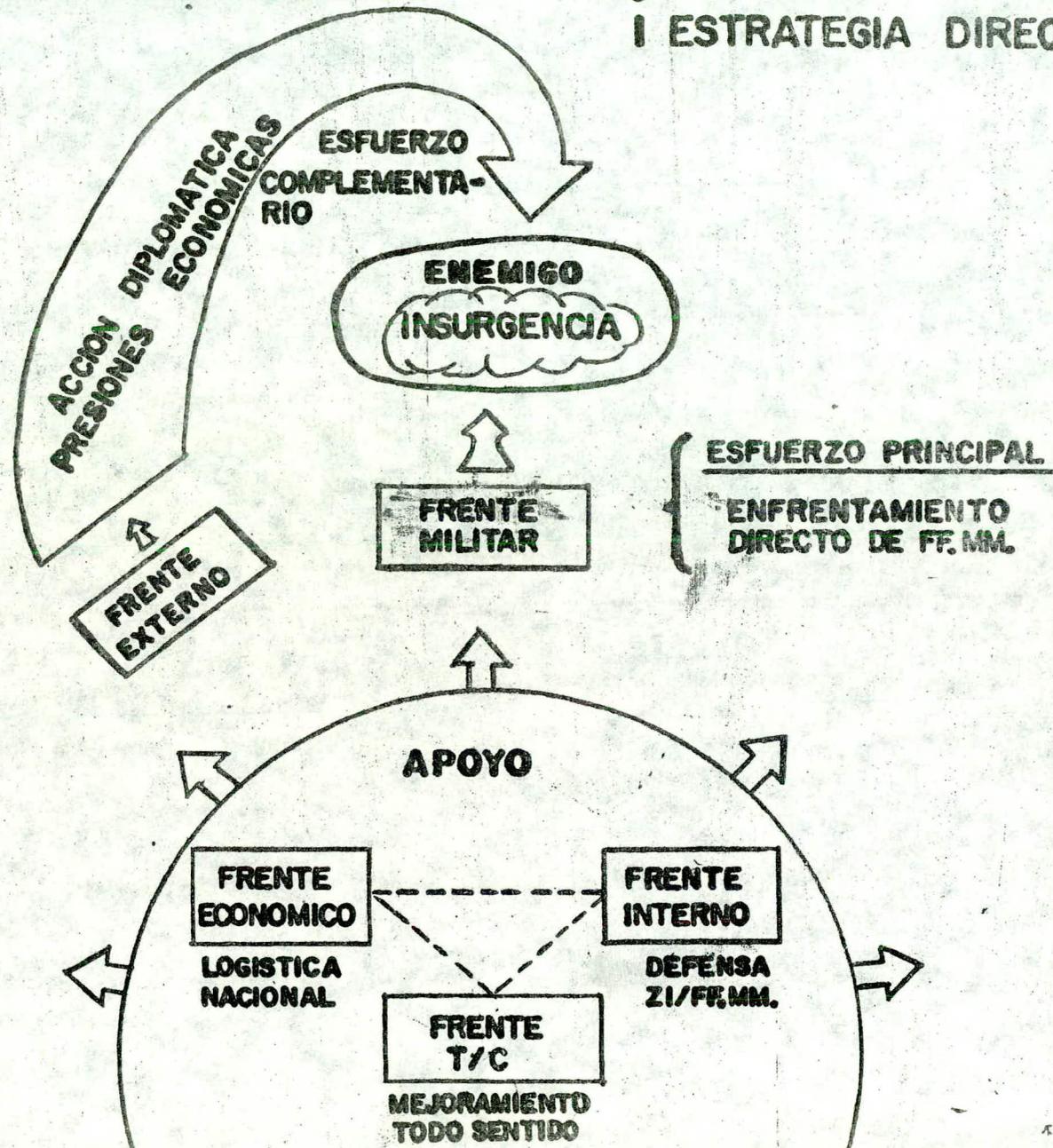
### (1) PREVENCIÓN INSURGENCIA

- a) ACCION POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL HONESTA Y CONVINCENTE
- b) FRENTE MILITAR APOYA ESPECIALMENTE EN ASUNTOS DE INTELIGENCIA
- c) FRENTE EXTERNO DETECTA. FOMENTO EXTERNO INSURGENCIA

### (2) ACCION CONTRAINSURGENCIA

- a) FRENTE MILITAR, REPRESION FISICA
- b) FRENTE INT., ECON. Y TEC./CIEN. APOYO CONTINUACION, ACCION POLITICA, ECONOMICA Y SOCIAL VISTA
- c) FRENTE EXTERNO IMPIDE AYUDA EXTERNA A INSURGENCIA, CAPTA OPINION A CONTRA INSURGENCIA

¡ ESTRATEGIA DIRECTA !



# / CONTRAINSURGENCIA /



(Pag. 22 D)

# ¡PREVENCIÓN DE INSURGENCIA!

## OPERACIONES

**INTELIGENCIA**

FF. MM.  
DAS  
POLICIA

**SICOLOGICAS**

FRENTE INTERNO

ACCION POLITICA,  
ECONOMICA Y SO-  
CIAL CONVENIENTE  
Y CONVINCENTE

**DESARROLLO NACIONAL  
Y DE LA COMUNIDAD**

FRENTE ECONOMICO  
FRENTE INTERNO

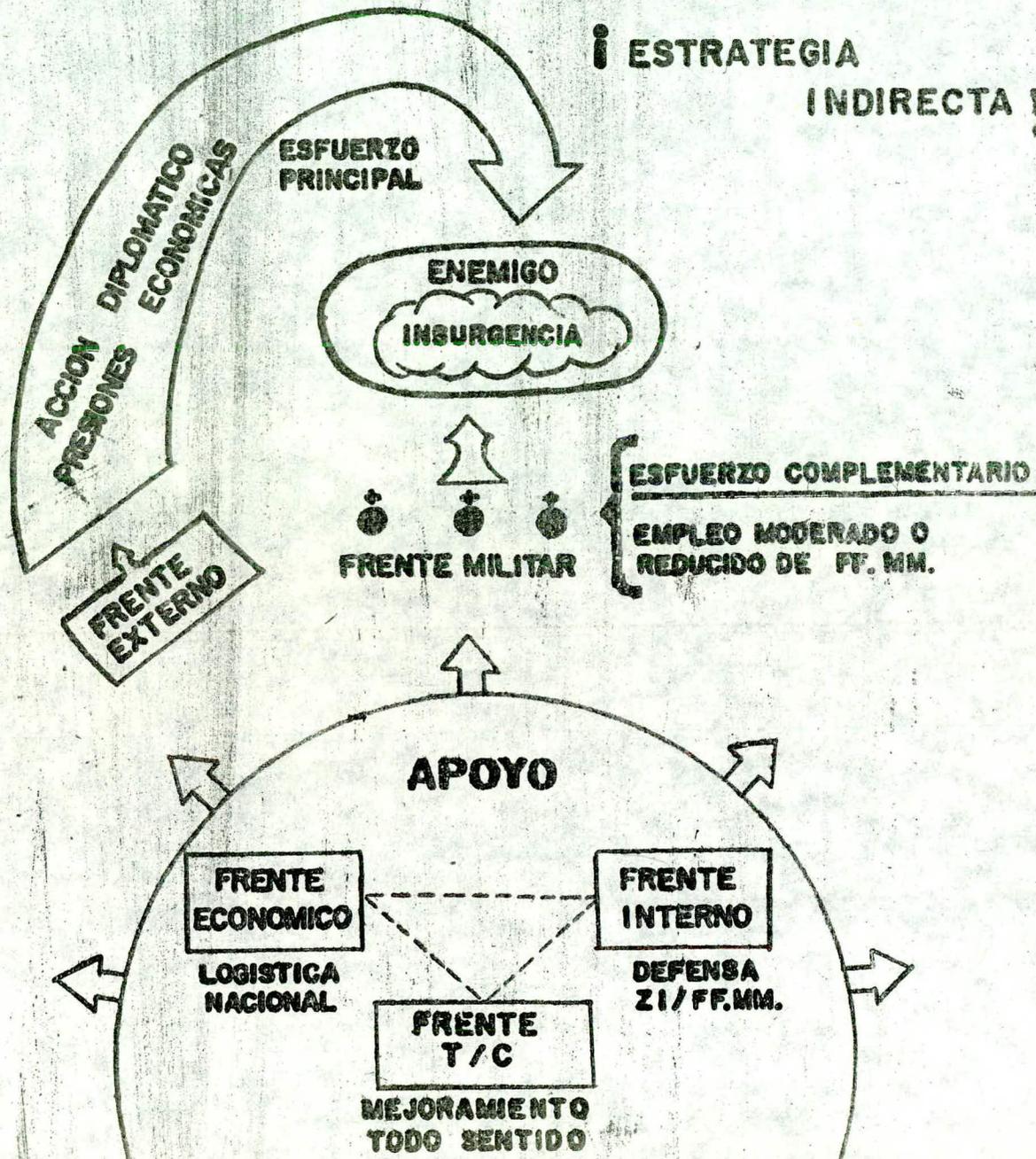
**ACCION CIVICA**

FRENTE INTERNO  
FRENTE MILITAR

**FRENTE EXTERNO**

**APOYO EXTERNO A DETECCION  
EXPORTACION INSURGENCIA**

**¡ ESTRATEGIA  
INDIRECTA !**



Boletín 0005

**PLANEAMIENTO INTEGRAL DE LA  
DEFENSA NACIONAL**

**"LA AGRUPACION DE LOS ORGA-  
NOS DEL ESTADO EN FRENTE  
DE ACCION DEBE ESTABLECER-  
SE DESDE LA EPOCA DE PAZ."**

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
DEPARTAMENTO DE ESTRATEGIA

DEFENSA NACIONAL INTEGRAL

Boletín de Instrucción No. 0005

PLANEAMIENTO INTEGRAL DE LA DEFENSA NACIONAL

Conocido el patrón general de la organización del Estado para su defensa y hechas en boletines anteriores algunas consideraciones sobre las ventajas que esa organización ofrece para el tratamiento adecuado de los problemas de la Seguridad Interior y Exterior de la Nación, conviene que dediquemos un espacio para tratar sobre un asunto fundamental como es el de la integración del esfuerzo nacional en los programas de DESARROLLO y de SEGURIDAD.

La agrupación de los órganos del Estado en grandes FRENTE DE ACCION para atender a los problemas de su seguridad, no tendrá sentido ni objeto si ello sólo se busca o se intenta en los momentos de emergencia nacional. El contacto de los distintos organismos y la armonía y eficacia de su acción deben establecerse y probarse durante la época de paz o de relativa tranquilidad, mediante la instauración de un sistema de planeamiento integral que involucre o comprometa a todas las entidades que, en caso de conflicto o de emergencia, tengan a su cargo el cumplimiento de alguna función relativa a la seguridad. Esta necesidad es tanto más evidente cuanto el mismo sistema puede y debe ser aprovechado para satisfacer en mejor forma las necesidades del DESARROLLO.

En el gráfico que se anexa al presente Boletín se ha querido representar, en forma por demás objetiva, el sistema de planeamiento y coordinación que se está sugiriendo, para que opere al nivel nacional y en los escalones de ejecución, asimilándolo a una gran instalación hidráulica, en la cual se sustituye el agua por otros elementos de fuerza en movimiento, como son el "esfuerzo en el campo del DESARROLLO" y el "esfuerzo en el campo de la SEGURIDAD," que van a poner en actividad todo el sistema de acción nacional integrado por los FRENTE DE ACCION, cuyo producto tiene que ser un DESARROLLO INTEGRAL (Físico, intelectual y moral) bajo una situación libre de riesgos, o sea bajo una situación de SEGURIDAD.

El cuadro en referencia muestra :

1. La estructuración de un sistema nacional para el planeamiento conjunto en aspectos de DESARROLLO Y SEGURIDAD.
2. Los principales organismos responsables es del planeamiento y control de las POLITICAS de DESARROLLO Y SEGURIDAD.
3. Los FRENTE DE ACCION para el cumplimiento de los planes y programas de DESARROLLO Y SEGURIDAD en paz o en guerra.

4. Capacidad del sistema para operar con mayor o menor intensidad en los campos del DESARROLLO o de la SEGURIDAD, de acuerdo con las circunstancias y requerimientos gubernamentales. (LLAVES DE PASO Y JUEGO POLITICO GUBERNAMENTAL).
5. Los frutos de la operación del sistema, PLAN DE DESARROLLO NACIONAL Y PLAN DE SEGURIDAD NACIONAL que, debidamente coordinados, constituyen el PLAN DE ACCION NACIONAL.

Se hace la anotación que en el sistema pueden graduarse DESARROLLO Y SEGURIDAD en todo el mismo sistema uniformemente o en cada uno de los FRENTE DE ACCION.

El segundo Gráfico anexo al presente Boletín, muestra los distintos escalones responsables del planeamiento y de la ejecución en DESARROLLO Y SEGURIDAD y establece en forma razonada y objetiva el por qué del establecimiento de ciertos y determinados documentos calificados como primarios, secundarios y de conciliación en los campos ya citados del DESARROLLO y de la SEGURIDAD.

#### Información sobre el contenido de los DOCUMENTOS DE SEGURIDAD NACIONAL

##### A. DOCUMENTOS PRIMARIOS

Son los elaborados por el Consejo Superior de la Defensa Nacional y sus órganos de asesoría en DESARROLLO Y SEGURIDAD, más los Directivos de los FRENTE DE ACCION. Estos documentos son :

1. FINES DEL ESTADO Y OBJETIVOS NACIONALES
2. DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL (SN) (Ver Nota)
3. APRECIACION ESTRATEGICA NACIONAL
4. CONCEPTO ESTRATEGICO NACIONAL (C.E.N.)
5. DIRECTRICES GUBERNAMENTALES.

##### B. DOCUMENTOS SECUNDARIOS

Son los elaborados, con base en los primarios, por cada uno de los FRENTE DE ACCION, básicamente son :

1. APRECIACION ESTRATEGICA (CADA FRENTE)
2. PLAN DE ACCION Y SUS DERIVADOS. (CADA FRENTE)

##### C. DOCUMENTOS DE CONCILIACION

Son el producto de la integración efectuada por el Consejo Superior de la Defensa Nacional de los planes de Seguridad de los Frenes de



D S D S D S D ON.P.

C. S. P. E. S

D. A. P. N.

DOCTRINA DE DESARROLLO NACIONAL

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

APRECIACION POLITICO/ESTRATEGICO NACIONAL

O. N. A. | POL. CONSEC.

C. S. D. N.

S. E. P.

DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL

CEN.

# POLITICA NACIONAL

POLITICA DE DESARROLLO

POLITICA DE SEGURIDAD O DE DEFENSA NACIONAL

ECONOMIA DE PAZ

ECONOMIA DE DEFENSA

ECONOMIA DE GUERRA

POLITICA DE DEFENSA DEL ESTADO EN TIEMPO DE PAZ

- INTELIGENCIA Y CONTRA INTELIGENCIA
- 1- SEGURIDAD SIN GUERRA
  - 2- PREPARACION DE LA NACION PARA LA GUERRA
  - 3- ELABORACION DEL PLAN NACIONAL DE GUERRA.
  - 4- PLAN DE MOVILIZACION NACIONAL.
  - 5- EJECUCION DE LOS PLANES EN LO QUE SEA PERTINENTE

POLITICA DE DEFENSA DEL ESTADO EN TIEMPO DE GUERRA

- INTELIGENCIA Y CONTRA INTELIGENCIA
- 1- DURANTE EL CONFLICTO
    - a- Plan de Guerra en Ejecución
    - b- Plan de Movilizacion Nacional en Ejecucion.
  - 2- AL TERMINO DEL CONFLICTO
    - a- Accion Politica Para Explotar La Victoria o Disminuir los Efectos de la Derrota.
    - b- Desmovilizacion.

Acción, como la efectuada conjuntamente por este Consejo y el de Política Económica y Social, para obtener la armonización entre DESARROLLO y SEGURIDAD.

Estos documentos básicamente son :

1. PLAN DE SEGURIDAD NACIONAL (Incluyendo MOVILIZACION y otros ANEXOS).
2. PLAN DE ACCION NACIONAL (Coordinación entre D y S)

A. DOCUMENTOS PRIMARIOS

1. FINES DEL ESTADO Y OBJETIVOS NACIONALES

La norma fundamental del sistema político colombiano es la Constitución Nacional promulgada en 1.886, con las reformas de carácter permanente introducidas hasta el acto legislativo número 1 de 1.947, inclusive, y con las siguientes modificaciones : Plebiscito 10. de Diciembre de 1.957; Decreto Legislativo número 247 de Octubre de 1.957, Decreto 251 y 252 de 1.957, acto Legislativo número 1 de 1.968 y Decreto No. 432 de 1.969.

Del preámbulo constitucional se deduce que el Estado Colombiano tiene como finalidad al igual que todos los Estados, el BIENESTAR o BIEN COMUN, pero sobre los postulados de JUSTICIA, LIBERTAD, UNIDAD NACIONAL Y PAZ. Este fin del Estado Colombiano se considera de carácter permanente.

También se consideran como permanentes los objetivos que, para dar cumplimiento a los FINES DEL ESTADO, se enuncian, dando lugar a la conformación de los denominados FRENTE DE ACCION. Estos objetivos, que deben lograrse para alcanzar el BIENESTAR son :

- I. INEGRACION SOCIO-POLITICA Y TERRITORIAL
- II. CREACION Y AUMENTO DEL ESPACIO POLITICO INTERNACIONAL
- III. CONVENIENTE SOLIDEZ ECONOMICA.
- IV. MEJORAMIENTO CONSTANTE EN TODO SENTIDO
- V. SEGURIDAD FISICA DEL PAIS.

Al grupo humano socio-político elegido por el voto popular le corresponde la misión de dar cumplimiento, bajo el ejercicio de su autoridad y atribuciones, a los FINES DEL ESTADO y a los OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES, mediante la fijación de OBJETIVOS NACIONALES ACTUALES (o TRANSITORIOS) y de las POLITICAS DE CONSECUCION correspondientes, lo cual conforma en si un verdadero PROGRAMA DE GOBIERNO.

El Gobierno debe determinar claramente los **FINES DEL ESTADO**, los **OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES Y ACTUALES**, formular las políticas del caso y difundir los unos como los otros para que la colectividad nacional, en forma general y cada persona, en particular, dediquen a su obtención sus más decididos esfuerzos.

## 2. DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL

Es un cuerpo sistemático de enseñanza, hecho en base de verdades, principios y normas y valores que un Estado, a través de sus experiencias y de las de otros Estados, de conformidad con su constitución política y de las condiciones y realidades del país, se considera que es necesario y aplicable en su medio específico para que el desarrollo integral del hombre y de la colectividad, se cumpla libre de interferencias y perturbaciones substanciales.

El fin primordial de la DOCTRINA es procurar creencias comunes que faciliten la coordinación integral dentro del complejo mecanismo de la ADMINISTRACION PUBLICA, la unidad en la acción y el máximo rendimiento de los medios a ella destinados. Por otra parte, la DOCTRINA evita la improvisación que, en materia de Seguridad, más que en cualquier otra materia, siempre es inconveniente.

## 3. APRECIACION POLITICO-ESTRATEGICA NACIONAL

Es un estudio comparativo-evaluativo, del potencial Nacional a la luz de los ON propios, en relación con potenciales y ON de los demás países, especialmente con los de aquellos considerados como probables adversarios, para establecer las hipótesis conflictuales y de guerra y su prioridad, formular las políticas para la consecución de los Objetivos de Seguridad y determinar las áreas estratégicas en las cuales se aplicará la capacidad del poder y finalmente establecer las bases para fundamentar el Concepto Estratégico Nacional y emitir las Directrices Gubernamentales.

## 4. CONCEPTO ESTRATEGICO NACIONAL (C.E.N.)

Tiene como finalidad formular la política Nacional de Seguridad. Se basa en las conclusiones de la APRECIACION POLITICO-ESTRATEGICA NACIONAL, por medio de la cual se han determinado las hipótesis conflictuales y de guerra y sus respectivos objetivos, para formular las POLITICAS GENERALES de consecución de estos objetivos que en su conjunto conforman la POLITICA NACIONAL DE SEGURIDAD.

El C.E.N. debe emitirse tanto en el caso de POLITICAS GENERALES, como en el caso de una hipótesis determinada.

## 5. DIRECTRICES GUBERNAMENTALES

Tiene como finalidad asignar las misiones específicas y de apoyo que cada Frente de Acción debe desarrollar, bajo los lineamientos de la

Política de Seguridad Nacional, para la obtención de los objetivos de seguridad.

B. DOCUMENTOS SECUNDARIOS

1. APRECIACION ESTRATEGICA (CADA FRENTE)

Es un proceso de razonamiento mediante el cual se analiza el OBJETIVO ASIGNADO A CADA FRENTE por el Gobierno Nacional, con el fin de derivar OBJETIVOS subordinados y formas de actuar frente a cada uno de ellos, de acuerdo con las capacidades propias del FRENTE.

En el caso particular del FRENTE MILITAR, la apreciación tiene por objeto analizar y comparar los potenciales militares del propio país frente a los potenciales militares de los países considerados como adversarios, a la luz de la ESTRATEGIA, y criterios fijados por el Gobierno en C.E.N., para determinar la ESTRATEGIA MILITAR más apropiada que permita la obtención de los OBJETIVOS que se persigan con la guerra.

Para las hipótesis de "Comoción interna" y de "Subversión local o generalizada" debe elaborarse, así mismo, una APRECIACION ESTRATEGICA, de orden interno.

Bajo el concepto de que la guerra es hoy integral y que, por tanto, requiere la participación de todos los FRENTE DE ACCION Los FRENTE distintos al MILITAR deben elaborar apreciaciones que indiquen su cooperación en el acto bélico.

2. PLAN DE ACCION Y SUS DERIVADOS. (CADA FRENTE)

De la apreciación Estratégica (cada FRENTE) se derivan aspectos que deben ser planificados bajo el doble punto de vista de DESARROLLO y de SEGURIDAD. En efecto, cada FRENTE DE ACCION, los aspectos antes mencionados definen el obrar del FRENTE, unas veces con mayor peso en DESARROLLO, otras en relación con la SEGURIDAD, otras en forma ampliamente equilibrada, pero siempre en forma conjunta.

Necesariamente el PLAN DE ACCION se subdividirá en dos : DESARROLLO Y SEGURIDAD.

Haciendo referencia al FRENTE MILITAR, esta fórmula de los aspectos antes mencionados los siguientes PLANES :

a. SEGURIDAD INTERNA

- 1) PLAN O PLANES DE MANTENIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO
- 2) PLAN O PLANES DE CONTRAINTELIGENCIA

3) PLAN O PLANES DE CONTRA SUBSURGENCIA

4) PLAN O PLANES CONTRA CALAMIDADES PUBLICAS.

b. SEGURIDAD EXTERNA

1) PLAN O PLANES DE DESARROLLO DE LAS FUERZAS

2) PLAN O PLANES DE GUERRA (Uno por cada hipótesis)

3) PLAN O PLANES DE DEFENSA DE LA ZONA DEL INTERIOR.

c. COOPERACION AL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

1) PLAN DE DESARROLLO.

d. PLAN DE MOVILIZACION MILITAR Y ANEXOS A LOS PLANES ANTERIORES

Son planes que deben elaborarse cuando las FUERZAS DISPONIBLES deben aumentarse hasta constituir FUERZAS NECESARIAS, ya sea en el campo de la SEGURIDAD INTERNA como en el de la SEGURIDAD EXTERNA, como en el de COOPERACION EN EL DESARROLLO.

En cuanto a ANEXOS a los planes se refiere, ellos pueden producirse en la medida que las necesidades lo exijan, para contemplar aspectos que por su especialización o extensión no deben incluirse en el CUERPO del PLAN que van a apoyar.

Como en el caso de la APRECIACION ESTRATEGICA, los FRENTES DE ACCION, distintos al militar, deberán producir planes similares que indiquen su esfuerzo o cooperación en los campos de la Seguridad Interna, de la Seguridad Externa o del Desarrollo.

C. DE COORDINACION

Teniendo que contemplar los FRENTES DE ACCION el doble aspecto de DESARROLLO y de SEGURIDAD, es fácil deducir que la coordinación y la consolidación de cada uno de estos aspectos en un FRENTE con los mismos contemplados en los demás, constituirá los siguientes planes:

1. PLAN DE DESARROLLO NACIONAL

2. PLAN DE SEGURIDAD NACIONAL

Por último, una coordinación y consolidación entre estos dos últimos PLANES producirá el PLAN DE ACCION NACIONAL (PLAN DE GOBIERNO).

Este PLAN sustituirá de hecho al C.E.N. básico únicamente para planeamiento, a la vez, el PLAN DE ACCION NACIONAL se considerará básico para la ejecución.

Se anexa al presente boletín el Decreto No. 1573 de julio 31 de 1.974, -  
por el cual se establecen los documentos inherentes, a la planeación de  
la Seguridad Nacional.

DECRETO 1573 DE 1.974

(julio 31)

Por el cual se establecen los documentos inherentes a la planeación de la Seguridad Nacional.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

En uso de las facultades legales que le confiere el Artículo 100, del Decreto 3398 de 1.965,

CONSIDERANDO :

Que es indispensable establecer los documentos básicos que permitan estudiar y preparar las medidas y planes que la seguridad de la Nación requiere.

DÉCRETA :

Artículo 10. Fíjense como documentos de Seguridad Nacional los siguientes :

a. DOCUMENTOS PRIMARIOS :

Son elaborados por el Consejo Superior de la Defensa Nacional y sus órganos asesores en desarrollo y seguridad incluyendo los Directivos de los diferentes Frentes del Poder. Estos documentos requieren la aprobación del Presidente de la República y son :

1. Fines del Estado y Objetivos Nacionales.

Obtenidos de la Constitución Nacional y del programa de Gobierno, interpretan los intereses y aspiraciones del Estado Colombiano en beneficio de su pueblo.

2. Apreciación Politico-Estratégica Nacional.

Es un estudio comparativo-evaluativo del potencial nacional a la luz de los objetivos nacionales propios, en relación con potenciales y objetivos nacionales de los demás países, especialmente con los de aquellos considerados como probables adversarios, para establecer las hipótesis conflictuales y de guerra y su prioridad, formular las políticas para la consecución de los objetivos de seguridad y determinar las áreas estratégicas en las cuales se aplicará preferencialmente la capacidad del poder y, finalmente para establecer las bases que fundamentan el Concepto Estratégico Nacional.

### 3. Concepto Estratégico Nacional (CEN)

Tiene como finalidad formular la política de seguridad nacional en forma integrada. Se basa en las conclusiones de la Apreciación Político Estratégica Nacional, por medio de la cual se han determinado las hipótesis conflictuales y de guerra y sus respectivos objetivos, para formular las políticas generales de consecución de estos objetivos que en conjunto conforman la política de seguridad nacional.

### 4. Directrices Gubernamentales.

Tienen como finalidad desarrollar la política de seguridad nacional formulada en el Concepto Estratégico Nacional. Por medio de este documento se asignan las misiones específicas y de apoyo que cada frente del poder debe cumplir, siguiendo los lineamientos de la política de seguridad nacional, para la obtención y mantenimiento de los objetivos de seguridad.

#### b. DOCUMENTOS SECUNDARIOS

Son elaborados con fundamento en los primarios, por cada uno de los Frentes del Poder. Básicamente son :

##### 1. Apreciación Estratégica de cada frente.

Es un proceso de razonamiento mediante el cual se analizan las misiones asignadas a cada frente por el Gobierno Nacional, en las Directrices Gubernamentales, con el fin de determinar la forma de darles cumplimiento, de acuerdo con las capacidades propias del frente.

##### 2. Plan de Acción.

Fundamentado en la Apreciación Estratégica, detalla y coordina la forma de darle cumplimiento a las misiones asignadas a cada frente. Contiene todos aquellos documentos que de acuerdo con las características del frente respectivo, sirven para aclarar y coordinar en mejor forma el cumplimiento de tales misiones. Básicamente deberá contener el Plan de Desarrollo del Frente y el Plan de Seguridad del mismo.

c. DOCUMENTOS DE CONCILIACION

1. Plan de Seguridad Nacional, incluyendo movilización y otros anexos. Es el producto de la coordinación efectuada por el Consejo Superior de la Defensa Nacional de los planes de acción de cada uno de los frentes del poder, en sus aspectos relacionados con la seguridad.
2. Plan de Acción Nacional.

Resultado de la conciliación efectuada por el Consejo Superior de la Defensa Nacional y el Consejo de Política Económica y Social para armonizar desarrollo y seguridad.

Artículo 2o. La elaboración de los documentos secundarios es responsabilidad de todos los organismos integrantes de cada uno de los frentes del poder y su integración de los siguientes Ministros :

Frente Interno :	Ministro de Gobierno
Frente Externo :	Ministro de Relaciones Exteriores.
Frente Económico :	Ministro de Hacienda y Crédito Público
Frente Militar :	Ministro de Defensa Nacional
Frente Técnico-Científico :	Ministro de Educación Nacional.

Artículo 3o. Con el objeto de unificar los métodos y procedimientos para la elaboración de los documentos a que hace referencia este Decreto, el Consejo Superior de la Defensa Nacional, difundirá las guías correspondientes, cuando ello se haga necesario.

El Ministro de Gobierno

ROBERTO ARENAS BONILLA

El Ministro de Relaciones Exteriores

ALFREDO VASQUEZ CARRIZOSA

El Ministro de Hacienda

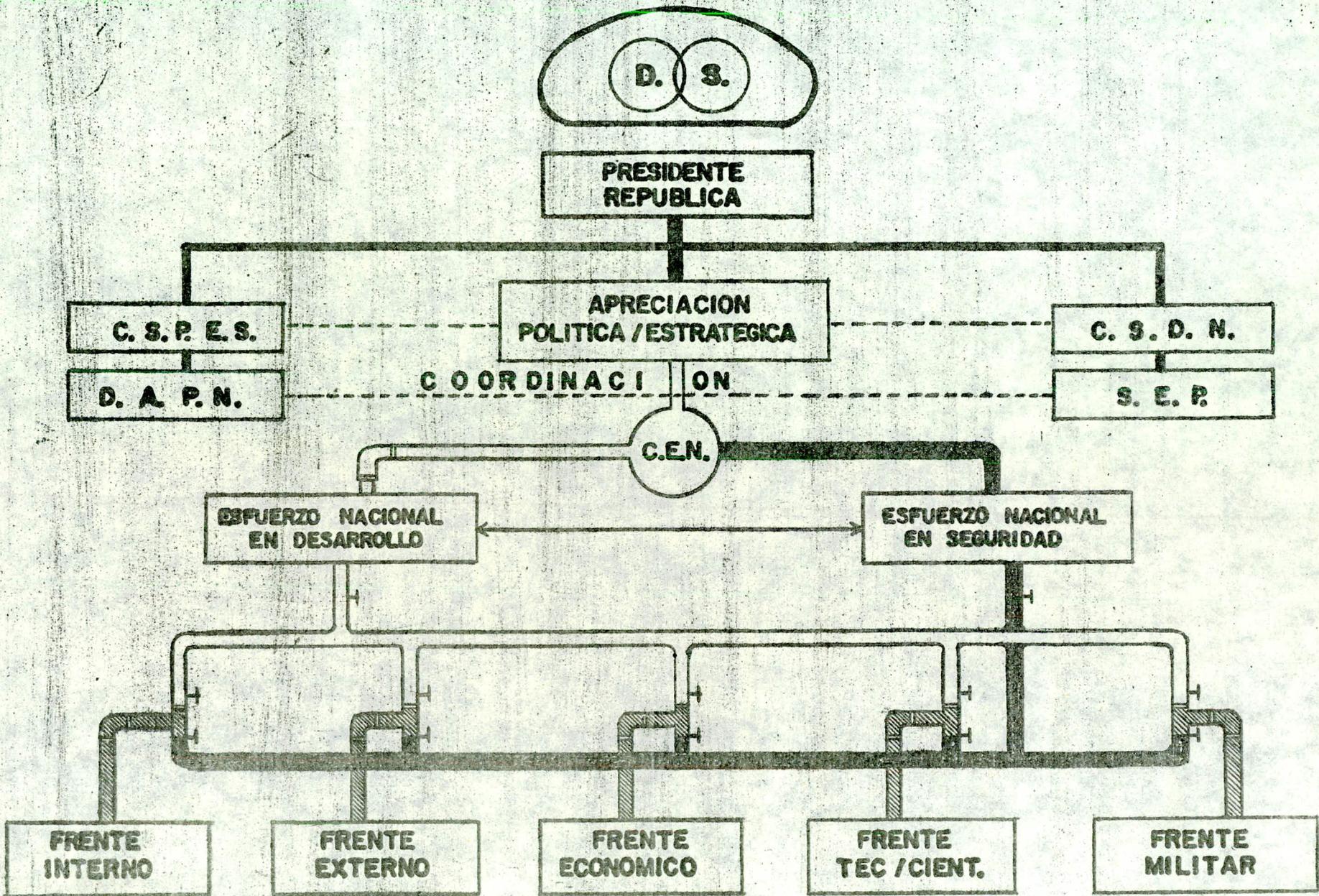
LUIS FERNANDO ECHAVARRIA

El Ministro de Defensa

HERNANDO CURREA CUBIDES

El Ministro de Educación

JUAN JACOBO MUÑOZ.



36609

**DOCUMENTOS DE DESARROLLO MAL.**

**ZIMARRIS**

- Objetivos nacionales para.
- Apreciación política/estratég.
- Concepto estratégico del.
- Direcciones subcomandantes
- Apreciación estratégica frente
- Plan de acción de frente
- Plan del desarrollo

**DE CONCILIACION**

Plan del desarrollo

O. S. R. E. S.  
D. A. P. M.

Geopol.	Político	Sociológico	Económico	Tecnológico	Tráfico/Com.	Pol. Mil.	Historia
---------	----------	-------------	-----------	-------------	--------------	-----------	----------

APRECIACION POLITICO/ESTR.

O. S. D. M.  
S. E. P.

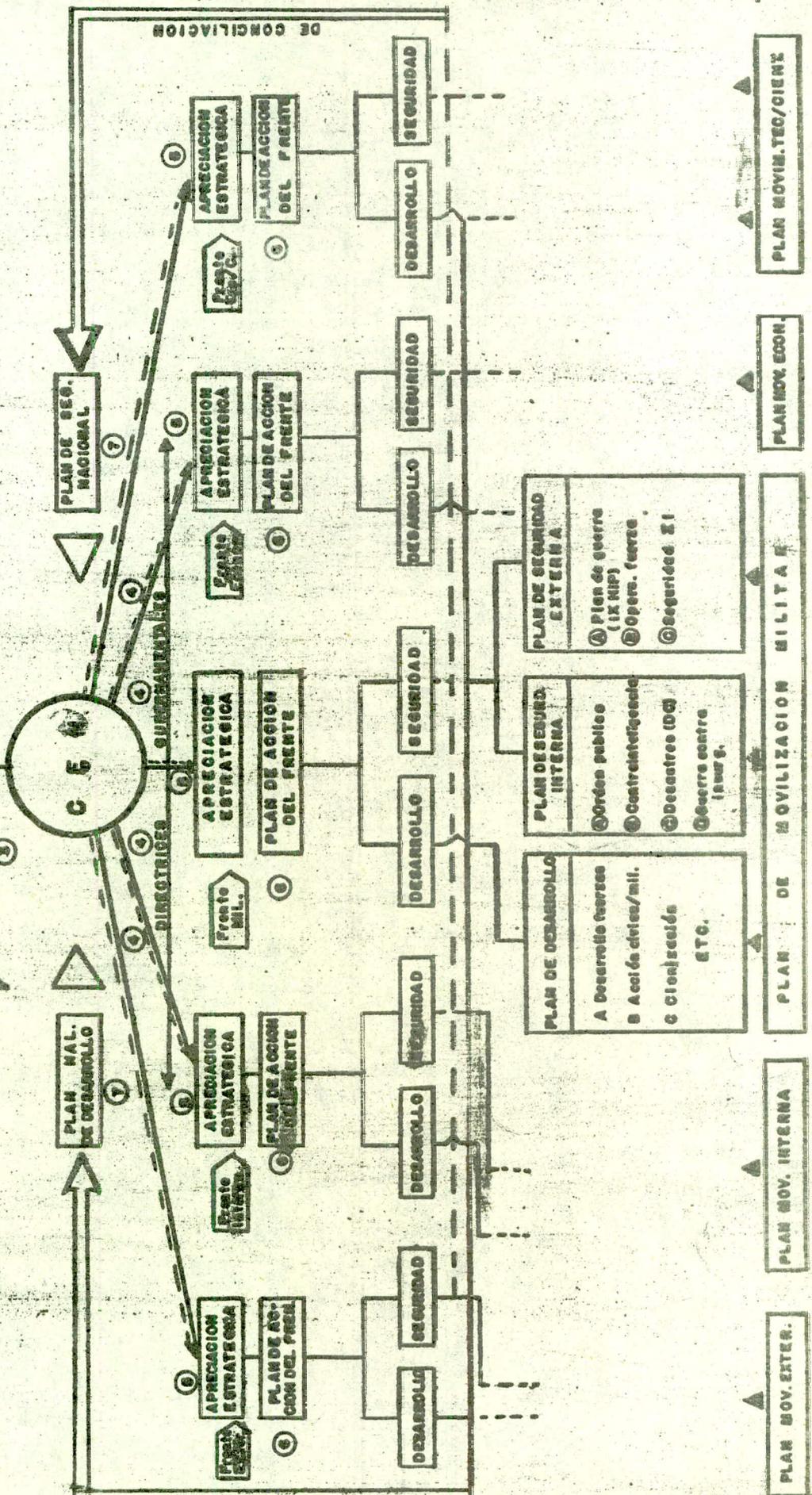
**DOCUMENTOS DE SEGURIDAD MAL.**

**ZIMARRIS**

- Objetivos nacionales para.
- Apreciación política/estratég.
- Concepto estratégico del.
- Direcciones subcomandantes
- Apreciación estratégica frente
- Plan de acción de frente
- Plan de conciliación

**DE CONCILIACION**

Plan de conciliación



PLAN BOV. INTERNA

PLAN DE MOVILIZACION MILITARE

PLAN BOV. ECON.

PLAN BOV. TEC/OIENE

**PLAN DE DESARROLLO**

A Desarrollo técnico  
B Acción técnica/mil.  
C Científicos  
ETC.

**PLAN DE SEGUR. INTERNA**

1 Orden público  
2 Contrainteligencia  
3 Desastres (DG)  
4 Guerras contra internos.

**PLAN DE SEGURIDAD EXTERNA**

1 Plan de guerra (IX NIP)  
2 Opero. fuerza  
3 Seguridad XI

Boletines 0006-0010  
**FINES DEL ESTADO Y OBJETIVOS**

**"PARA DAR CUMPLIMIENTO A  
LOS FINES DEL ESTADO ES  
NECESARIO DETERMINAR OB-  
JETIVOS NACIONALES PERMA-  
NENTES Y TRANSITORIOS. "**

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
DEPARTAMENTO DE ESTRATEGIA

Boletín de Instrucción No. 0006

CONFERENCIA DE EXTENSION SOBRE FINES DEL ESTADO Y OBJETIVOS NACIONALES

A. DE LOS FINES DEL ESTADO

1. BIENESTAR. El Estado debe ser promotor del BIEN COMUN. Está obligado a defender la NACION, protegiendo la familia, la enseñanza y la economía, sobre la base de la libertad y del fin último del hombre que es, en definitiva, religioso y sobrenatural.

El Estado tiene por fin procurar a las sociedades menores (familias, gremios, asociaciones privadas) y a sus individuos, la consecución del bien común civil.

Este bien común presenta dos aspectos :

- 1o. Un "orden público", que asegure el ejercicio de sus derechos a los individuos, las familias y demás sociedades que integran el Estado, para que no estorben en el libre cumplimiento de sus deberes.
- 2o. Un grado de bienestar material y de perfeccionamiento intelectual y moral, el más alto, constante y progresivo que sea posible obtener por medio de la promoción y coordinación de todas sus actividades.

Bienestar material. No puede existir una buena organización de la sociedad civil y política, sin un buen ordenamiento material o económico. En toda sociedad bien ordenada debe encontrarse una suficiente abundancia de bienes materiales, puesto que aún para el normal ejercicio de la virtud son necesarios. Es cierto que sería gravísimo error querer reducir a un hecho material y económico la convivencia social, como si lo material fuera su verdadero y único cimiento. Pero el hombre, caracterizado principalmente por su ser y su fin espirituales, es además un organismo animal, necesitado de bienes materiales, para sostenerse y desarrollar su espíritu; y estos medios no pueden ser suministrados sino mediante un perfecto orden económico. Por tanto, la buena organización de las sociedades exige, como condición indispensable, la existencia de los bienes materiales suficientes para cubrir las legítimas necesidades de los asociados. La producción bien dirigida y calculada y la circulación, distribución y consumo bien ordenados de la riqueza, como asimismo la armonía entre el trabajo y el capital son los elementos del bienestar material.

Perfección Intelectual. - El desarrollo intelectual y científico es una necesidad del hombre quien sabe recurrir para satisfacerlas a los auxilios y ventajas que le proporciona la vida en sociedad. La familia no puede por sí misma dar todo lo que exige el perfecto desarrollo intelectual. Si guese de aquí el deber, por parte de la sociedad civil y política, de concurrir con su cooperación eficaz al progreso de las inteligencias, promoviendo la cultura, las ciencias y las artes, fomentando la buena enseñanza y alentando y protegiendo a los estudiosos en todas las ramas del saber.

Perfeccionamiento moral : La perfección moral, es decir, la honestidad de costumbres, es el coeficiente más importante del orden social. Más que el desarrollo de la economía, de la ilustración y de la cultura, es indispensable para el bienestar de la sociedad civil y política el imperio de la moralidad. El Estado, encargado de promover y obtener el bien común, tiene, por lo tanto con respecto a la moralidad, muy estrechos deberes.

Estos deberes son de dos especies : positivos y negativos. Los primeros se reducen a fomentar y estimular la virtud; los segundos, a la represión de todo germen de inmoralidad. Claro está que la vigilancia y represión que el Estado puede ejercer, en lo moral, no ha de pasar del fuero externo. "De interinis non judicat praetor". (El magistrado no juzga el interior de las conciencias) El fuero interno sólo compete a Dios.

2. JUSTICIA . Este primer integrante de los fines del Estado, contemplado en la Constitución Nacional (preámbulo) consiste en el respeto de los derechos de los demás. Es "una voluntad constante de dar a cada uno lo que tiene derecho". - ES EL EJERCICIO DEL DERECHO.

En un Estado impera la JUSTICIA, cuando se respete en el individuo y en las asociaciones que conforman el Estado, su vida, su integridad física, su honor y su reputación, sus sentimientos, su inteligencia y su propiedad.

3. LIBERTAD. Este segundo integrante de los FINES DEL ESTADO significa "ausencia de trabas". - LA LIBERTAD en el hombre puede ser de dos clases :

LIBERTAD DE EJERCICIO : La primera es la libertad de obrar o no, sin recibir coacción en uno u otro sentido. Es la libertad de HACER.

LIBERTAD MORAL O DE ESPECIFICACION : Es la libertad de QUERER tal objeto con preferencia a otro. La "libertad de QUERER" o "libre arbitrio" consiste en ser moralmente el verdadero dueño de sí mismo, el árbitro del acto a realizar y que se elige para realizar y, por lo tanto, se es responsable de sí mismo.

La libertad de Especificación supone evidentemente la libertad de coacción, o sea la falta de impedimento para ejecutar la decisión.

Esta es la verdadera libertad moral. Es el poder que tiene el hombre de querer o desear el bien o el mal, siguiendo aquello del poeta latino : "VEO EL BIEN Y LO APRUEBO, PERO SIGO EL MAL".

La libertad de ejercicio comprende los siguientes aspectos :

Libertad física del hombre, es decir la libertad de sus movimientos.

Libertad civil, o poder dentro de una sociedad dada, limitando y garantizando su acción la ley civil.

Libertad Política, o capacidad para participar de una manera más o menos remota o real en el gobierno de los diferentes grupos sociales, de los que forma parte.

Libertad de pensamiento y de conciencia, el poder manifestar exteriormente sus propias ideas y de practicar públicamente la propia religión.

Se puede definir la libertad como la "capacidad que tiene el ser humano de obrar de una u otra manera, por lo cual es responsable de sus actos".

La libertad es un medio para el desenvolvimiento humano. Es una prerrogativa esencial del hombre. Cuando más libre es, más es él mismo. Privar al hombre de su libertad es privarlo de ser hombre.

Un hombre sin libertad no es hombre; es un esclavo.

Nuestra Constitución eleva a la calidad de norma las siguientes libertades :

De asociación . . . . .	Arts.	44- 47
De conciencia . . . . .	"	53
De cultos . . . . .	"	53
De enajenación . . . . .	"	37
De enseñanza . . . . .	"	41
De industria . . . . .	"	39
De petición . . . . .	"	45
De prensa . . . . .	"	42
De trabajo . . . . .	"	17- 39
De reunión . . . . .	"	46
De sufragio . . . . .	"	180
Individual . . . . .	"	22- 23

4. UNIDAD NACIONAL. Este tercer integrante del BIENESTAR enunciado, como los anteriores, en el preámbulo de nuestra Constitución Nacional merece los siguientes comentarios :

La NACIÓN es una sociedad pública formada por un conjunto de familias (la familia considerada como célula social) que reconocen un territorio, un pasado y una perspectiva histórica comunes. La igualdad de idioma, raza o religión no son prescindibles para que exista la Nación. Para complementar este concepto, dícese que la principal característica de la Nación es la tendencia hacia la UNIDAD.

También se ha dicho que la Nación es "UN PUEBLO QUE ADQUIERE CONCIENCIA DE SI MISMO".

La UNIDAD NACIONAL implica la "integración de todos los esfuerzos de un pueblo con conciencia de sí mismo", que tiene finalidades y objetivos claramente establecidos y que marcha hacia ellos "como una sola persona".

La UNIDAD NACIONAL es una UNIDAD DE COMPOSICION, que la asemeja a un cuerpo no despedazado o dividido o descuartizado.

5. PAZ.- Este último integrante del BIENESTAR, de acuerdo con la Constitución, se conforma así :

(Del Latín PAX: Estado de un país que no mantiene guerra con ningún otro).-

La PAZ es un producto de la JUSTICIA; no significa mera ausencia de guerra, ni se reduce solo al equilibrio de fuerzas contrarias, ni nace de un dominio despótico, sino con razón y propiedad se designa como la obra de la justicia.

Al tener el bien común un fin del Estado y al someterse sus concretas transformaciones a las incesantes transformaciones del tiempo que pasa, la paz no es nunca una adquisición o definitiva, sino algo que es preciso construir cada día. La paz exige a los Estados un constante dominio de sus ambiciones y el mantenimiento de sus intereses dentro de un sano respeto a los derechos de los demás Estados, como también exige a las autoridades una constante vigilancia sobre el ejercicio de sus propios derechos.

Para construir la paz son absolutamente indispensables la firme voluntad de respetar a los demás pueblos y su dignidad y un solícito ejercicio de la fraternidad.

6. Sobre el DESARROLLO y la SEGURIDAD como medios del BIENESTAR

(Ver : DE LOS FINES DEL ESTADO. Pag. 3 Boletín No. 0001.)

B. OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES (O.N.P.)

Para dar cumplimiento a los FINES DEL ESTADO ya establecidos (Boletín No. 0006) es necesario determinar OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES Y OBJETIVOS NACIONALES ACTUALES (O TRANSITORIOS) asignables a una ORGANIZACION NACIONAL, que debe conformarse necesariamente con base a ellos. Estos OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES (O.N.P.) son :

- I.- INTEGRACION SOCIO-POLITICA Y TERRITORIAL.
- II.- CREACION Y AUMENTO DEL ESPACIO POLITICO INTERNACIONAL.
- III.- CONVENIENTE SOLIDEZ ECONOMICA.
- IV.- MEJORAMIENTO CONSTANTE EN TODO SENTIDO.
- V.- SEGURIDAD FISICA DEL PAIS.

---

Los OBJETIVOS NACIONALES ACTUALES (o TRANSITORIOS) son determinadas por cada Gobierno, con base en los FINES DEL ESTADO Y EN LOS O.N.P. Por consiguiente, no se pueden exponer en estos apuntes.

---

Observando el orden en que se enuncian los OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES deducidos de los FINES DEL ESTADO, se puede hacer una frase que indica en forma general la razón de ser de los FRENTES DE ACCION y hasta el enrumbamiento del sistema en beneficio de la vida nacional:

VIVIR ES CONVIVIR, PROCURANDO UN DESARROLLO INTEGRAL Y UN MEJORAMIENTO CONSTANTE EN TODO SENTIDO, BAJO UNA SITUACION PROTEGIDA.

I. INTEGRACION SOCIO-POLITICA Y TERRITORIAL

a. UNIDAD GUBERNAMENTAL.

Es condición básica para la existencia de la verdadera UNIDAD NACIONAL, que haya primero UNIDAD dentro del tren que ejercerá el Gobierno. Esta Unidad puede lograrse mediante las siguientes pautas :

1. Formación de líderes
  2. Planes y programas de Gobierno
  3. Conformación de equipos
  4. Dinámica de grupo.
1. Formación de Líderes. - Es apenas obvio que los elementos integrantes de un Gobierno, cualquiera que sea el nivel en que se encuentren, deben tener todas las características de líderes, ya que tienen a su cargo la dirección y conducción de diferentes grupos de individuos y esto exige la presencia de líderes. Si la clase de dirigentes no es buena, la gestión con la agrupación no será buena.

Las grandes obras dependen siempre y en gran proporción de la clase dirigente. "ES VERDAD CONFIRMADA POR LA EXPERIENCIA QUE LOS PROGRESOS DE CUALQUIER INSTITUCION DEPENDEN PRINCIPALMENTE DE QUIEN LAS DIRIGE Y RIGE". (Pío XII).

La calificación de líderes, como ya se dijo, es a cualquier nivel. No interesa en grado sumo que haya un verdadero líder en la parte más alta del Gobierno y que sus segundos o colaboradores o representantes se califiquen como modestos o mediocres; interesa que todos, absolutamente todos, sean calificados. Es muy raro, por otra parte, que el primer caso se presente, porque la misma calificación del líder de la cabeza, hará que éste escoja o cree su cuerpo de líderes para que lo secunden. Esta misma calificación o escogencia de verdaderos líderes para el desempeño de los distintos cargos es característica de UNIDAD o base fundamental para alcanzarla.

## 2. Planes y programas de Gobierno

Es necesario que los dirigentes que integran el gobierno, conozcan las bases doctrinarias de un buen Gobierno y se identifiquen plenamente con los planes y programas del mismo. Es inconcebible que dentro del Gobierno se presenten diferencias esenciales no solucionables por el diálogo entre Jefes y subordinados.

Un buen Gobierno, bajo los requerimientos exigidos por el DESARROLLO y la SEGURIDAD, significa tres cosas:

PRIMERA : Determinación clara de los objetivos nacionales, de acuerdo con el poder actual o con el poder potencial.

SEGUNDA : Desarrollo armónico de los FRENTE DE ACCION.

TERCERA : Contar con el apoyo del pueblo para desarrollar plenamente la política que quiera ponerse en funcionamiento.

### a) DETERMINACION DE LOS OBJETIVOS NACIONALES, DE ACUERDO CON EL PODER ACTUAL O CON EL PODER POTENCIAL

Se trata de una correcta adecuación de medios afines o viceversa, para que el esfuerzo se realice con perspectivas considerables.

Pretender objetivos fuera del poder, es acarrear un fracaso o el ridículo del Estado.

Resultados similares se obtendrán cuando la Nación contando con el poder necesario, renuncie inexplicablemente al alcance de los objetivos o al uso de sus derechos, pues ello significa claudicación, temor o falta de personalidad.

b) DESARROLLO ARMONICO DE LOS FRENTE DEL PODER

Se recalca sobre el PODER NACIONAL y los FRENTE DE ACCION constituyen un todo proporcionado, donde cada organismo cumple una función y requiere un tamaño, vida propia, acción de mando, lo mismo que apoyos determinados, para que el conjunto sea lo más perfecto posible.

No pueden concebirse desproporciones o anulaciones inexplicables entre los FRENTE DE ACCION; todos son importantes y todos deben desarrollarse conscientemente, de manera que la acción de uno de ellos pueda ser apoyada por los demás o viceversa.

c) CONTAR CON EL APOYO DEL PUEBLO PARA DESARROLLAR PLENAMENTE LA POLITICA QUE QUIERA PONERSE EN FUNCIONAMIENTO.

Los Gobiernos, sobre todo los que están sujetos al control democrático, deben asegurarse el apoyo de la opinión pública a las políticas tanto nacionales como internacionales que emprendan. De hecho es tarea bastante difícil, pues no siempre un Gobierno, por bien intencionado que esté y por buena que sea la política que desarrolle, cuenta con el apoyo de la opinión, susceptible esta de desviarse, por ejemplo por cuestiones o intereses demagógicos, y quitarle piso de esta manera a la acción gubernamental. En todo caso, es prudente el Gobierno que busca el apoyo de la opinión pública, lo que no quiere decir que necesariamente tenga que convertirse en su esclavo.

Hablando en términos de GOBIERNO y SEGURIDAD NACIONAL, se observa que el correcto ejercicio de la Autoridad es un medio principalísimo, único podríamos decir, en manos del Gobierno para incrementar cada día la UNIDAD NACIONAL.

WLADIMIR LODYGENSKY en su libro "FRENTE DE COMBATE EN LATINOAMERICA", al hablar de la acción contra-insurgencia y refiriéndose al ejercicio de la Autoridad afirma :

"" Un énfasis particular se ha conferido al uso de las comunicaciones entre los gobernantes y los gobernados, esto es, el pueblo. Proceso que se caracteriza no solamente por el voto sino también por el constante esfuerzo de escuchar, dialogar, orientar y explicar, para crear las indispensables condiciones de colaboración popular"".

El ejercicio de la Autoridad, de acuerdo con el mismo autor, puede comprenderse mejor si se contemplan los siguientes aspectos básicos :

- 1) El hombre de negocios que administra su empresa fuera de la realidad económica provoca su quiebra. El Gobierno que ejerce su Autoridad fuera de las verdades sociales está condenado a su sustitución por vía legal o llevado a excesos fatales que conducen a la dictadura y a su liquidación por medios violentos.
- 2) El camino del progreso es la búsqueda de la verdad nacional, compuesta de las verdades específicas de cada categoría social. (trabajadores, agricultores, profesores, industriales, estudiantes, funcionarios, banqueros, amas de casa, etc.)
- 3) Gobernar democráticamente significa : Integrar, -- planear, legislar, ejecutar y administrar, hablando siempre la verdad al pueblo en lengua y estilo apropiados. Solamente de esta manera podrá obtenerse colaboración de todos los grupos sociales, categorías y profesiones.
- 4) El ejercicio de la Autoridad tiene por objeto favorecer las iniciativas de los ciudadanos dinámicos y reprimir la acción anticívica de los elementos subversivos y corrompidos, creando el clima propicio para el desenvolvimiento y el progreso que conducen a la realización del DESTINO NACIONAL.

Un buen Gobierno debe contar con una planificación conveniente en todos los campos, pues alrededor de los planes deben unirse todos los escalones ejecutivos subordinados, evitando las improvisaciones, integrando los esfuerzos y terminando de una vez por todas con el deseo de convertir los gobiernos sectoriales en formas de feudalismo inconvenientes para la marcha de la Nación. Planes y programas son la expresión de lo que la cabeza quiere; su ejecución es el ejercicio correcto del Gobierno; es el principio de autoridad en marcha y es lo que da la pauta para poder decir que existe verdadera UNIDAD dentro del mismo Gobierno.

### 3. Conformación de equipos

Una de las aplicaciones más importantes del principio de UNIDAD DE MANDO es la de integración de equipos de trabajo. No se trata de contar con luminarias o con individuos claves; muchas veces hombres modestos pero estrechamente ligados dan mejores resultados que valores perfectamente aislados o caprichosamente decididos a trabajar en forma individual. La UNIDAD dentro del Gobierno exige la conformación de equipos de trabajo, vinculados por el objetivo común y por la decisión de acabar con posturas, en pro de la Nación.

4. Resultante del grupo anterior, o como norma de trabajo para los equipos, las teorías, y más que las teorías las prácticas, de la DINAMICA DE GRUPO, tienen un valor inquestionable.

Esta DINAMICA está contenida en la siguiente definición: "ES EL PRODUCTO TOTAL DE LAS DINAMICAS PARTICULARES, ACUANDO SOBRE CADA UNO DE LOS MIEMBROS O PARTES DEL GRUPO, UNIFICADA POR LA FUERZA DE UN OBJETIVO COMUN Y POR EL VALOR EMOCIONAL DE LAS RELACIONES INTERPERSONALES Y LA LIBERACION EN EL GRUPO DE LOS MECANISMOS DE DEFENSA EN FAVOR DE UNA ACCION POSITIVA".

### b. INTEGRACION TERRITORIAL

Este aparte se refiere a los aspectos geográficos, debidamente entendidos. La GEOGRAFIA, bajo el punto de vista del FRENTE INTERNO y de su objetivo, debe comprender como la búsqueda de la mejor forma de organizar el territorio nacional, de manera que la influencia o el ejercicio de la Autoridad se sienta en todos los ámbitos, como también se logre incorporar de manera definitiva y activamente hasta el último centímetro de tierra, mar y espacio aéreo bajo jurisdicción y hasta el último de los habitantes a la verdadera vida nacional.

Gozamos de un "lote" en el mundo, bien o mal situado, pero que tenemos que aprovechar íntegramente. Así como planeamos la construcción de una casa confortable, funcional, que colme nuestras necesidades en todo sentido, con ambientes sociales, de servicios, de descanso, etc., en que todos los miembros de la familia sientan que su casa es un lazo de unión, que en ella hay una autoridad respetable y respetada, cuyo influjo se siente en todos los ambientes y rincones, así, bajo el concepto político en el campo nacional, nuestro lote debemos construirlo o edificarlo para que se convierta en un "hogar" asentado sobre un territorio confortable, funcional, íntegramente incorporado a la vida comunitaria de la familia colombiana, que dé a todos la seguridad de que hace parte de la colectividad y haga sentir en todo su vigor la FUERZA INTERNA, de acuerdo con la decisión de las autoridades,

Esto, que podría aparecer como simple palabrería, es esencial para el desarrollo de cualquier país; aparecen entonces los conceptos de "organización de los territorios" (de origen francés); del anglosajón "regional planning" y del holandés de "planificación del espacio", solamente que rebasando los límites en que estamos acostumbrados a situar la sociología y la economía; uniéndolos a la política los elevamos a los más altos niveles nacionales. (Ver "DINAMICA CONCRETA DEL DESARROLLO., de Lebrett).

c. INTEGRACION SOCIO-CULTURAL

El término "integración", dice FICHTER, se usa con frecuencia como sinónimo de "cohesión", "solidaridad", "unidad" -- "equilibrio", "adaptación", y "armonía". La integración socio-cultural no significa una estricta homogeneidad a través de toda la sociedad y de la cultura, ya que la diferenciación es una condición esencial para que pueda efectuarse la verdadera integración. Tampoco significa la integración una sociedad altamente formalizada o un pueblo rigurosamente obediente. Una sociedad autoritaria puede estar reglamentada exteriormente sin tener una verdadera solidaridad interior.

Para efectos de la constitución del PODER NACIONAL y más específicamente para la conformación de la FUERZA INTERNA, hay que admitir que es necesario obtener un cierto grado de integración socio-cultural en el pueblo, como en nuestro caso, para buscar una reacción unánime ante un peligro común. El grado de "integración" que pueda existir en un momento determinado requiere el reconocimiento de ciertas condiciones observables, lo que descarta necesariamente la intuición o el juicio gratuito.

i. Requisitos fundamentales para la integración :

- a) Mantenimiento de la cooperación. Significa que las personas son ya capaces de obrar conjuntamente, por lo menos a nivel mínimo, con lo cual puede decirse que el sistema social de que se trata puede funcionar.
- b) La satisfacción, al menos, de las necesidades mínimas sociales y culturales. Significa que el pueblo ya ha encontrado formas sistemáticas y aceptables para lograr el bienestar común o la satisfacción de las necesidades familiares, educativas, políticas, económicas, religiosas y recreativas, en cuanto forman parte éstas formas del sistema de vida de un "verdadero pueblo", - pues de otra manera, sin la satisfacción de esas necesidades, el hombre quedaría en condiciones de verdadero "marginado".

2. Aspectos que tienen que ver con la integración socio-cultural.

- a) patriotismo. Amor a la patria, demostrado en desvelos,

trabajos y sacrificios por su grandeza o en su defensa y no en bellas y vanas palabras. La exacerbación morbosa del patriotismo es el nacionalismo; su caricatura, la patriotería; su realización ideal, la afirmación de la nacionalidad dentro de la comunidad de las naciones, que elimine las fronteras cerradas entre los pueblos y el particularismo de sus privativas historias.

Nace y se desarrolla este sentimiento en la niñez y en la juventud, en la formación espiritual de la familia y de la escuela y como adhesión espontánea al suelo y al medio inmediatos. Las glorias nacionales y los éxitos del propio país lo agigantan; pero lo acrisolan - más aún los sacrificios por la patria, la dignidad ante sus adversarios y la entrega total a superarlas tras derrotas e injusticias.

b) Moral, religión y cultura

Estos tres elementos deben reflejarse en un estado de ánimo que apoye firmemente la causa y las empresas nacionales constituyendo una fuerza especial de unión en el caso de que se desarrollen en forma conveniente y, por el contrario, de desunión o de disolución en caso de abandono o descuido total.

1) la moral nacional

Se manifiesta en el grado de determinación con que una nación sostiene una política gubernamental, sea de paz o de guerra (MORGUENTHAU). En el esfuerzo nacional, cualquiera que este sea, derrumba dificultades y hace llevaderos los sacrificios y cargas que el pueblo tenga que aguantar; en la OPINION PUBLICA es una ratificación y un estímulo a la dirección del Gobierno; en las épocas de crisis es algo intangible que mantiene abierto el optimismo a pesar de la dureza de una mala situación; (ejemplo; LA GRAN BRETAÑA durante la "batalla de Inglaterra").

2) El aspecto religioso

Sea la religión católica, o cristiana en general, o cualquiera otra, es digna de tenerse en cuenta para los efectos de UNIDAD NACIONAL y como sostenedora de la moral nacional, antes descrita. Sería conveniente, para efectos de la UNIDAD, que la religión fuera única en la Nación; pero siendo esto casi imposible, el Gobierno y la sociedad tienen que preocuparse y mucho para que todas las religiones sean respetadas, siempre y cuando cumplan con las exigencias impuestas para su ejercicio, dentro de la Constitución Nacional.

De otra manera, la religión se convertiría en factor de desintegración, como se ha podido establecer a través de la historia.

3) La cultura

Tomada ésta como indicativo de civilización, si se ha desarrollado ampliamente, sitúa las fricciones dentro del campo del respeto mutuo y elimina la violencia física como solución de las controversias. Tomada la cultura como conjunto de rasgos que hacen que una población cualquiera se considere con características comunes, es innegable que individuos pertenecientes a una misma cultura deben exhibir una mayor UNIDAD que individuos que pueden vivir dentro de un territorio o país determinado pero cuyas costumbres presentan rasgos culturales distintos.

c) Tolerancia Política

También es signo de civilización el hecho de llegar a exhibir una buena tolerancia política, respeto a las ideas políticas de los demás, etc. lo que de hecho acepta la oposición, como norma de control democrático. Es apenas obvio que un pueblo respetuoso de las ideas políticas, pueden exhibir un alto grado de UNIDAD NACIONAL.

d) Relaciones sociales

Deben caracterizarse por la seguridad de los individuos de pertenecer a un todo nacional, a través de hechos comprobatorios de "SOLIDARIDAD", enrumbado al logro de objetivos comunes.

e) Trabajo

Debe caracterizarse la FUERZA INTERNA por el desarrollo de una política de "pleno empleo". Bajo el aspecto social, el trabajo humano debe tener como fin el individuo y repercusión en el bienestar de la sociedad. Es innegable que el trabajo, en la política de pleno empleo lleva a conformar una sociedad con una moral muy alta, ya que no da lugar a la aparición del vicio y de la criminalidad en continuo aumento; en consecuencia, se contaría con una sociedad puesta a un lado del sobresalto, altamente respetable y respetada en todos y cada uno de sus propios elementos.

f) Justicia

Tomada ésta bajo los aspectos de JUSTICIA SOCIAL y de la ADMINISTRACION DE JUSTICIA; la primera dando acceso a todos al bien común; la segunda aplicando la ley a todos por igual. Siertamente, si estos resultados se perciben, la sociedad se consolidará; caso contrario, se derrumbará.

g) Seguridad física

Se refiere al aparte a las medidas especiales de protección física tomadas por un Gobierno y por la Sociedad para obtener el desarrollo de todas las actividades.

La creación de organismos como la POLICIA y el DAS y la previsión en el empleo interno y externo de las FF.MM. es un imperativo.

Como parte integrante de la SEGURIDAD se encuentra la organización de la DEFENSA CIVIL, o pleno empleo de la población civil en emergencias surgidas por calamidades de distinto orden, tales como terremotos, maremotos, incendios, huracanes, epidemias, etc., como también en caso de guerra y, además, cuando los índices de criminalidad se elevan sobre los niveles considerados como "normales" y que escapan al control de las autoridades, a pesar de la intervención de la policía, DAS y FF.MM. y en apoyo de éstas. Es necesario destacar la necesidad que la DEFENSA CIVIL debe estar coordinada con todas las organizaciones empleables en el mantenimiento del Orden Público.

h) Sanidad y Seguridad Social.

La denominación SEGURIDAD SOCIAL tiene un sentido muy amplio. Por los aspectos que contempla y que se enuncian a continuación, podrá tomarse nota de su importancia para la UNIDAD NACIONAL. Los aspectos principales son : PREVISION SOCIAL (Seguros Sociales) que comprende la política familiar o de asignaciones familiares y la protección contra infortunios laborales. ASISTENCIA SOCIAL (o ayuda a los menesterosos), PLENO EMPLEO (o política de ocupación para todos); POLITICA DE SALARIOS (fijación de salarios mínimos, reglamentación del embargo, compensaciones, modalidades del pago salarial, y, por extensión, la fijación de jornadas, descanso, etc) SANIDAD PUBLICA (coordinación de la sanidad local, nacional y para estatal), POLITICA DE EDUCACION (formación profesional, difusión de cultura, educación nacional). POLITICA DE VIVIENDA (Casas baratas, viviendas protegidas y subvencionadas, barrios obreros, etc.).

i) Integración armónica y equilibrada de los estamentos civil, militar y sacerdotal

Desde la conformación de las sociedades más primitivas, se establecieron tres estamentos principales a saber : el estamento civil, el estamento militar y el estamento sacerdotal, cumpliendo cada uno de ellos funciones vitales para la buena marcha de la sociedad dentro de la cual estaban establecidos.

El estamento civil se dedicó a lo relacionado con el desarrollo económico y la procura del bienestar físico e intelectual; el militar, por su parte, fue dedicado esencialmente a la procura de una seguridad que se consideraba, y se considera, básica para que el elemento civil pudiera trabajar; por último, el estamento sacerdotal se encargó del mantenimiento de la moral, traducido ello en la pureza de las costumbres y en el respeto por las personas y las cosas.

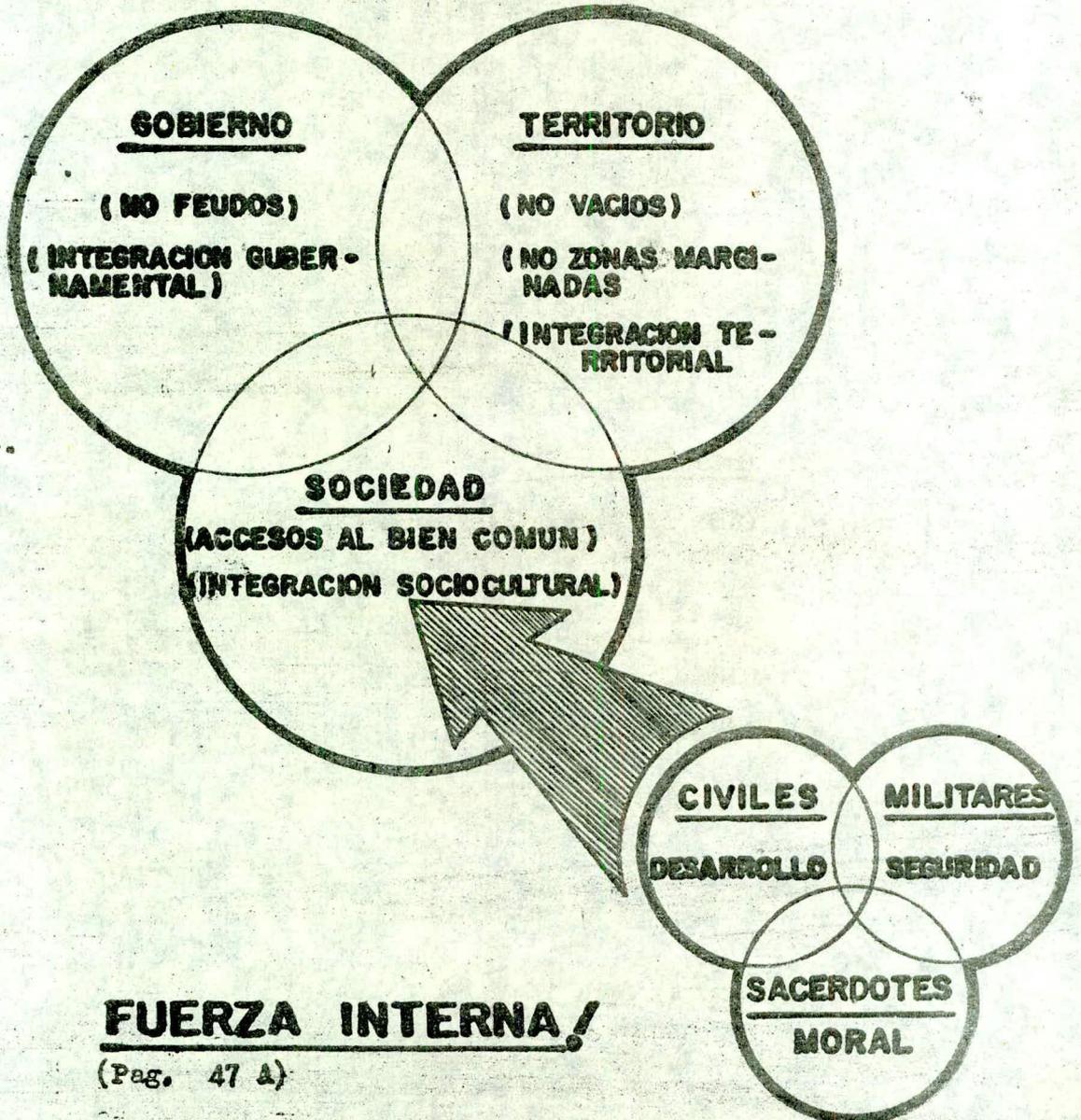
Sin duda alguna estas funciones básicas para la vida de la sociedad, han seguido cumpliéndose en forma visible y los estamentos establecidos han buscado su integración constante y cada vez más estrecha, para obtener a la postre la identificación o unidad social.

Signos evidentes de desintegración serían muy notorios y graves, aquellos que pudieran presentarse en naciones donde el estamento militar, por ejemplo, desconociera la importancia del estamento civil o la del sacerdotal; en la misma forma, cuando éstos últimos o uno de ellos desconoce la necesidad e importancia que para la Seguridad Nacional representan elementos pertenecientes al estamento militar.

d. Unidad Nacional

Como una gran síntesis de las UNIDADES o INTEGRACIONES contempladas, encontraremos ya bases justas para decir que el panorama de la UNIDAD NACIONAL se está perfeccionando. Vale decir : UN GOBIERNO UNIDO, ACTUANDO FRENTE A UN PUEBLO UNIDO, SOBRE UN TERRITORIO ORGANIZADO, SERIA YA "UNIDAD NACIONAL".

# INTEGRACION SOCIO/POLITICA Y TERRITORIAL



**FUERZA INTERNA!**

(Pag. 47 A)

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
DEPARTAMENTO DE ESTRATEGIA

Boletín de Instrucción No. 0007

CONFERENCIA DE EXTENSION SOBRE FINES DEL ESTADO Y OBJETIVOS NACIONALES

(CONTINUACION)

II. CREACION Y AUMENTO DEL ESPACIO POLITICO INTERNACIONAL

El espacio Político internacional consiste en el número de Naciones en que la propia Diplomacia haya logrado establecer un clima propicio, influencia o, por lo menos, aceptación de todo lo concerniente a la realización de los propios objetivos. Es el "Círculo de las amistades" de la propia Nación en el exterior, amistades o relaciones que en un momento determinado deben apoyar, simpatizar o simplemente no intervenir en contra, cuando sea necesario.

La magnitud del círculo o espacio político puede apreciarse por los siguientes aspectos, entre otros :

- a) Opinión extranjera en general.
- b) Posibilidad de encontrar Aliados.
- c) Aliados (x)
- d) Neutrales estrictos
- e) Neutrales interesados. (xx).

x Su grado de cooperación, los intereses que puedan llevar a la Alianza, servidumbre que la Alianza impone al propio país en lo político, lo económico, lo social, lo militar, etc.

xx Singular posición de una Nación que sin estar o querer comprometerse en una situación, tiene intereses en ella.

OBJETIVOS DEL FRENTE EXTERNO PARA ALCANZAR SU FINALIDAD

1. PREVENCION DE ATAQUES PROVENIENTES DEL EXTERIOR

a. Inteligencia

Teniendo en cuenta que la Seguridad es "una situación protegida", debe entenderse que este fin genera en el exterior ciertas funciones que tienden a proporcionar al país la seguridad que necesita por medio de "protección contra ataques que se originen o puedan lanzarse desde el exterior". EL SERVICIO EXTERIOR constituye en sí un verdadero SERVICIO DE INTELIGENCIA, capaz de detectar toda clase de manejos que contra el país puedan gestarse desde el exterior y capaz, también, de tomar ciertas medidas de defensa que corten cualquier clase de apoyo externo, bien hacia una insurgencia en el propio país, bien hacia una Nación que se torne en agresora de COLOMBIA.

b. Contrainteligencia

Complementando la labor de Inteligencia enunciada en el aparte anterior, se encuentra la Contrainteligencia; ella es en definitiva la actividad tendiente a detectar, neutralizar y destruir las actividades de espionaje, subversión y sabotaje. En este caso, tómesese nota que una Embajada o una representación cualquiera en el exterior, es sensible especialmente a las actividades de espionaje y sabotaje; por tanto, es conveniente que se tomen en ellas medidas especiales de seguridad de las personas, de las instalaciones y de la documentación clasificada, y previsiones para la ejecución de operaciones especiales, si fuere del caso.

c. Acción sobre países adversarios

La acción diplomática sobre el propio adversario es fundamental y en los últimos años ha cobrado una importancia decisiva a través de todas las formas de "guerra" (política, económica, psicológica, subversiva, etc). En definitiva, sea para "convencer" a la otra parte de la conveniencia de aceptar un arreglo determinado, sea para "desintegrar" su capacidad y voluntad de resistencia, la acción diplomática considera como un objetivo previo al mismo oponente, dentro de la comunidad internacional, lo que quiere decir que la acción en este sentido debe efectuarse en todas las representaciones y organizaciones donde haya necesidad de hacerlo.

d. Acción sobre aliados y neutrales

1) Buscar aliados contra el enemigo que nos ocupa

Digamos que éste es el ejercicio más clásico de la diplomacia, con su correlativo de restárselos al enemigo.

Si en el arte clásico de la guerra se procura "flanquear" al contrario y "envolverlo" para finalmente "destruirlo", en la diplomacia clásica el objetivo típico es "aislar al adversario", realizar su "envolvimiento" con aliados en todos sus flancos y sobre esta base, "dictarle" el acuerdo más conveniente. Si se resiste, la acción militar será más fácil y eficaz.

2) Restar aliados al enemigo

Es correlativo del anterior. Se trata de "separar" a los aliados del campo contrario, para vencerlos por separado, para convertirlos en aliados propios (el golpe maestro) para asegurarse su neutralidad o, ya en la guerra, el firmar con ellas una paz por separado, etc.

## 2. CUMPLIR Y HACER CUMPLIR LOS TRATADOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL

Si dentro de un Estado un individuo, hace parte necesariamente de una colectividad de hombre, análogamente, dentro de una sociedad de Estados, que es lo que se denomina "Comunidad jurídica internacional", no se concibe la existencia de Estados aislados, dadas las necesidades de distinta índole que apareja la vida moderna y que no es posible satisfacer sin el comercio y el trato con los demás Estados. Debe entenderse por "Comunidad jurídica internacional" la reunión de todos los Estados del mundo en cuanto cultiven relaciones internacionales sobre la base de una conciencia jurídica común. La persona, dentro de un Estado, es el hombre a las entidades de creación legal denominadas como "personas jurídicas". Ante el Derecho Internacional la persona capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones es el Estado, más algunas entidades y organismos a los cuales se ha convenido en dar personería jurídica en éste campo.

### a. Derecho Internacional Público

El Derecho Internacional Público tiene por objeto las relaciones de Estado a Estado, en cuanto concierne al interés general de los mismos Estados : Límites, navegación, amistad, comercio, etc.

### b. Derecho Internacional Privado

El Derecho Internacional Privado tiene también por objeto las relaciones de Estado a Estado, pero ya no desde el punto de vista del interés general de los mismos Estados, sino respecto al interés particular de los individuos; estado civil, nacimientos, matrimonios, defunciones, sucesiones, contratos, derechos de propiedad literaria y artística, etc.

### c. Celebración de tratados, convenios, etc. acuerdo instrucciones del Gobierno.

Establecido lo anterior, puede incluirse que el SERVICIO EXTERIOR está en capacidad de celebrar tratados, convenios, etc. pero siempre en completo desarrollo de la idea de su Gobierno.

Como una síntesis de todo este numeral, se puede afirmar que la colectividad del SERVICIO en el campo jurídico debe referirse principalmente a :

VIGILANCIA PERMANENTE DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES PARA QUE ESTAS SE DESARROLLEN DE ACUERDO CON LAS NORMAS ESTABLECIDAS POR EL DERECHO INTERNACIONAL, SEA ESTE PUBLICO O PRIVADO.

## 3. FOMENTO DE LA ECONOMIA

Los campos económicos deben convertirse en zonas de acción muy principales del SERVICIO EXTERIOR, pues es este servicio, por su colaboración y altura, el más indicado para fortalecer desde el exterior -

el desarrollo del propio país, obteniendo el apoyo mundial en propio beneficio. Las funciones económicas pueden resumirse así.

a. Información económica.

Las representaciones en el exterior deben informar al Ministerio correspondiente las posibilidades que se encuentran en el país donde estén acreditadas, con el fin de que los sectores económicos del país puedan planificar lo conveniente para el aprovechamiento de esas posibilidades.

Por supuesto que estas posibilidades deben referirse a cuestiones relacionadas con importación y exportación.

b. Apertura de mercados

Es un asunto apenas razonable; si el país, satisfechas las necesidades del consumo interno, se encuentra en condiciones de exportar, alguien tiene que facilitarles la colocación de sus productos en el exterior; este alguien, nadie más apropiado, debe ser el SERVICIO EXTERIOR.

c. Convenios comerciales

Bajo el requisito de aprobación previa del Gobierno, las representaciones en el exterior celebran convenios comerciales; para ello se cuenta con el "agregado comercial", con la planificación del DEPTO DE PLANEACION NACIONAL, etc. Un Embajador protocoliza un tratado o convenio comercial, elaborado en su parte esencialmente técnica por el "agregado comercial" o por el D.A.F.N.

d. Asegurar fuentes de abastecimientos

Entramos en los objetivos típicos de la "diplomacia militar"; en ella la negociación no procura directamente "objetivos políticos", sino "medios militares" al servicio de aquellos.

Se trata de obtener líneas de comunicaciones, materias primas, abastecimientos de toda clase, servicios, bases, etc. Y, naturalmente, procurar privar de todo ello al enemigo.

El caso límite es hacer cumplir a los neutrales su deber de acuerdo con el Derecho Internacional o, al contrario, lograr que lo violen en propio beneficio.

Otras actividades relacionadas con el SECTOR ECONOMICO

- Prestar apoyo al DESARROLLO NACIONAL bajo una planificación hecha por el FRENTE ECONOMICO pero protocolizada por el DIPLOMATICO.
- Buscar, con sentimiento del Gobierno, las integraciones económicas con otros países.

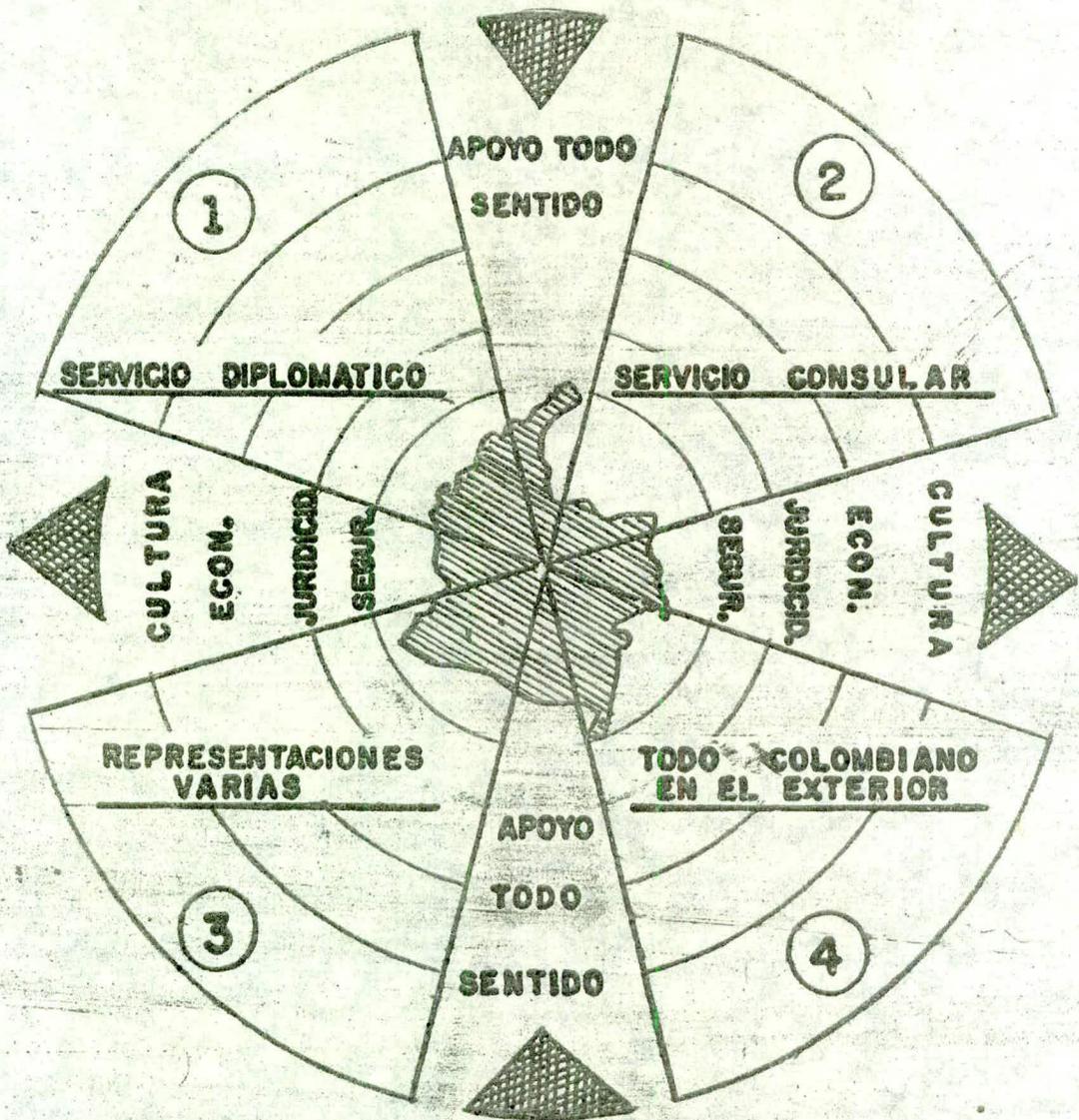
- Asegurar fuentes de abastecimiento de toda clase y carácter, dentro del campo de las relaciones comerciales.
- Consecución de créditos, etc.

#### 4. ACCION CULTURAL

El cumplimiento de las funciones o políticas culturales en el campo externo quiere decir un mejor conocimiento de los avances logrados en las áreas de la ciencia y de la técnica, las costumbres, el nivel de vida, las integraciones socio/culturales, con el fin de que el propio país no se quede a la zaga de los avances y vaya integrando convenientemente su propia cultura. Los aspectos más importantes pueden referirse a :

1. Intercambio humano, cultural y científico.
2. Actualizaciones en todos los campos.
3. Presentar una visión clara del país en el exterior
4. Dar una visión clara de los demás países en el propio.

# ! ESPACIO POLITICO INTERNACIONAL !



**FUERZA EXTERNA**  
(Pag. 52 A)

CONFERENCIA DE EXTENSION SOBRE FINES DEL ESTADO Y OBJETIVOS NACIONALES.  
(CONTINUACION)- FRENTE ECONOMICO -

III. CONVENIENTE SOLIDEZ ECONOMICA

Este FRENTE ECONOMICO tiene la misión y la responsabilidad principal de desarrollar los recursos económicos y financieros del país para los fines del progreso general de la Nación, como base de la preparación y ejecución de la SEGURIDAD en todos sus aspectos.

El objetivo principal, afín de lo anterior, es obtener, pues, un alto grado de solidez económica, mediante :

- a. Empleo racional de la población
- b. Explotación racional de los recursos
- c. Conformación de un adecuado capital (Ahorro nacional)
- d. Producción de bienes y servicios necesarios, por medio de una adecuada combinación y empleo de los factores anteriores.

1. EDUCACION PARA EL DESARROLLO

La educación para el desarrollo trata de capacitar a la mayor parte de la población para equilibrar el trabajo con los avances técnicos, así como hacer cada día mayor la cantidad de personas económicamente productivas; la educación para el desarrollo establece el hecho de que la productividad y el entrenamiento de la fuerza laboral juegan tal vez el papel predominante en el desarrollo económico.

La educación para el desarrollo contempla desde la alfabetización técnica, pasando por el personal semicalificado, calificado y de supervisión hasta el personal de dirección, en cursos en centros particulares, empresariales, de formación profesional, de adiestramiento de supervisores y de educación superior.

En todo caso, contar con un personal que tenga esta educación para el desarrollo, es tener ya una buena base para hacer un desarrollo con buenas perspectivas de éxito, suprimiendo improvisaciones, ahorrando fondos y acelerando conscientemente todos los procesos.

2. EXPLORACION RACIONAL DE LOS RECURSOS Y DE LAS MATERIAS PRIMAS

En todo tema de carácter económico es muy posible que no transcurra mucho tiempo sin que se hable de recursos naturales y de materias primas; sin embargo, no sería extraño que cada persona interpretara estos conceptos de distinta manera.

Definamos primero el alcance de los términos.

Recursos naturales son aquellas riquezas que la naturaleza misma, sin transformación alguna, ha puesto al alcance del hombre para la satisfacción de sus diversas necesidades individuales y colectivas. Existen dos clases perfectamente diferenciadas de recursos naturales, que son :

- a. Los recursos renovables: Representados por los suelos, las aguas, la flora y la fauna, los cuales, si es que son utilizados en forma racional y balanceada, pueden considerarse como fuentes de beneficio permanente (caso específico de los bosques, las zonas pesqueras, las fuentes de energía hidroeléctrica, etc; y
- b. Los recursos no renovables. Representados por los yacimientos minerales, incluyendo los hidrocarburos, los cuales constituyen riquezas que se van extrayendo y utilizando progresivamente, siendo, por lo tanto, fuentes de beneficio temporal (caso específico del hierro, el aluminio, el manganeso, el petróleo, etc). Al combinar la presencia estática de estas dos clases de recursos con la acción dinámica y consciente del factor humano, surge el concepto de desarrollo económico. Este desarrollo para que sea sano y a la larga beneficioso, debe fundamentarse en una racional explotación y transformación de los recursos mencionados, tomando en cuenta las siguientes limitaciones :

Los recursos renovables deben explotarse a medida que la renovación se vaya efectuando. Es decir, por ejemplo : - Un bosque no debe explotarse en forma limitada, sino en la medida que en otro lugar previamente determinado se vaya efectuando la siembra de árboles de la misma calidad a la de la explotación; así mismo, es imposible tratar de instalar centrales hidroeléctricas con miras a la explotación energética, si no se ha previsto el caudal continuo de aguas necesarias para el funcionamiento, por lo menos en forma mínima.

Los recursos renovables deben explotarse en forma siempre relacionada con los márgenes de seguridad, con las reservas conocidas y con las características geológicas del país. Solamente podrán explotarse recursos no renovables que puedan ser sustituidos por otros.

- c. Las materias primas. Correlacionado con los recursos naturales, renovables y no renovables, existe el concepto de materia prima. La denominación tiene diversas interpretaciones; van desde aquellas materias extraídas del subsuelo y de otros medios, tales como el petróleo, el carbón natural y el gas natural, hasta el lienzo, la madera labrada, etc. En lo que observamos ya un criterio sobre materia prima que comprende materias sin elaboración y materias con elaboración; sin embargo, ambas son materias primas.

Esto aparece en principio como un absurdo, pero es fácil explicar: Si observamos el desarrollo general de las actividades integrales de una Nación, notaremos de inmediato que lo que es producto terminado para un establecimiento industrial, para otro puede ser su materia prima.

Sea que se trate de materias primas sin elaboración o de materias primas ya elaboradas, es necesario tener en cuenta la disponibilidad de ellas de manera que nunca se enfrente el problema de escasez o carencia completa, sobre todo de aquellas que son necesarias en forma permanente para la vida nacional y las empresas oficiales y particulares.

Las materias primas se dividen en :

1. BASICAS. Aquellas absolutamente necesarias para que exista un desarrollo industrial apreciable y sólido. (Hierro, petróleo, carbón, ácido sulfúrico y diversos derivados, etc).
2. ESENCIALES. Aquellas que son indispensables para la producción de diversos elementos de consumo, cuyo déficit no excluye la posibilidad que una Nación, aún sin ellas, pueda tener un considerable desarrollo industrial (Plomo, mercurio, manganeso, cobre, derivados, etc).
3. DE REEMPLAZO. Aquellas fabricadas sintéticamente o recuperadas que, en caso de faltar algunas materias básicas o esenciales, pueden sustituirlas temporalmente con suficiente éxito. (Chatarra, por mineral de hierro, vidrio refractario por diversos metales, etc).

Desde el punto de vista de las fuentes de abastecimiento existe otra clasificación de mucha importancia :

1. ESTRATEGICAS. Aquellas, básicas o esenciales, que por la escasez en el propio territorio, provienen del exterior. Son absolutamente necesarias para el sostenimiento de la guerra.
2. CRITICAS. El concepto anterior extendido al campo de la vida nacional, excluyendo la satisfacción de las necesidades de guerra.
3. AUTOSUFICIENTES. Aquellas, básicas o esenciales, que se obtienen dentro del país en cantidades suficientes.

### 3. APROVECHAMIENTO DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

El estudio detallado de la cantidad y distribución de la población económicamente activa constituye uno de los principales medios con los cuales se hace posible el aprovechamiento del potencial de un país.

El estudio se basa en una serie grande de estadísticas y clasificaciones demográficas, de cuyo análisis se deben sacar conclusiones respecto a las actividades económicas que cumplen en un país o en una determinada región los habitantes mayores de 10 años.

Los datos referentes a la población económicamente activa se derivan ordinariamente de los censos, de acuerdo a los siguientes criterios de clasificación :

- POR TIPO DE NACIONALIDAD. En grupos por sexos y edades. (Naturales, nacionalizados y extranjeros)
- POR OCUPACIONES. Según grupos de ocupaciones y por sexos y edades.

### 4. CONFORMACION DEL EQUIPO PRODUCTIVO

La conformación de un verdadero equipo productivo sirve para tener en actividad las diversas producciones (primarias, secundarias y terciarias) que son indispensables para el desarrollo económico de un país.

El equipo productivo es quien extrae los recursos naturales bajo la forma de materias primas o de recursos energéticos, los transporta y almacena para su utilización, los transforma de diversas maneras para su consumo y los ubica racionalmente por zonas de acuerdo a las necesidades colectivas.

Se considera que un equipo productivo debe integrarse a base de los siguientes elementos :

- a. Grupo de ENERGIA
- b. Grupo de AGRICULTURA Y SELVICULTURA
- c. Grupo de GANADERIA, AVICULTURA Y DEMAS PRODUCCIONES DE TIPO ANIMAL.
- d. Grupo de INDUSTRIAS EXTRACTIVAS
- e. Grupo de INDUSTRIAS MANUFACTURERAS
- f. Grupo de TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

### 5. LAS RELACIONES ECONOMICAS

- a. Internas :

Desde el punto de vista interno, es necesario conocer la amplitud y el grado de eficiencia con que se desarrollan

Las relaciones comerciales entre las principales organizaciones productivas e importadoras del país y sus respectivos distribuidores; así mismo, es indispensable conocer el grado de normalidad con que se desarrolla el proceso comercial que continúa seguidamente entre los distribuidores y los demás comerciantes que, en orden descendente, hacen llegar los productos hasta los más alejados rincones de cada país.

b. Externas :

Desde el punto de vista externa interesa conocer el origen, los fines, el alcance, la orientación y el desarrollo de todos los convenios económicos suscritos por la Nación con otros países del continente y del mundo. Por otra parte, aunque no se trate de convenios, se debe conocer lo más exhaustivamente posible la intensidad y la clase de relaciones económicas que existen entre las organizaciones oficiales y privadas de la Nación y sus similares en otros países. En este sentido, el mantenimiento de relaciones comerciales balanceadas con el mayor número posible de países, preferentemente con aquellos que tengan características económicas complementarias, es un buen síntoma que pone en evidencia la fortaleza internacional de cualquier Nación.

6. LAS FINANZAS

La buena situación de las finanzas de un Estado es de máxima importancia, tanto para el desarrollo de sus actividades de paz, como para su eficiente preparación ante la eventualidad de una situación de guerra.

Al estudiar este aspecto en cualquier país, es básico el análisis de los siguientes factores :

- Fortaleza interna y externa de la moneda.
- Estructuración de las finanzas públicas
- Estructura del sistema bancario

Lógicamente estos tres aspectos se encuentran íntimamente interrelacionados, por tanto, cualquier alteración sensible en alguno de ellos, repercutirá sobre los otros.

7. LA PRODUCTIVIDAD

Todas las anteriores anotaciones sobre el FRENTE ECONOMICO se encaminan a lograr que la Nación enrumbe hacia la productividad, entendiéndose ésta en el sentido de facilitar el trabajo, evitar el despilfarro y producir más con los mismos elementos, sin que se disminuya la calidad de la producción...productividad equivale a eficiencia, economía, mejor organización de la actividad industrial, distinta de la producción, la que puede aumentar, sin que aumenten los costos.

Productividad, de acuerdo con la Agencia Europea de la productividad es, ante todo, una actitud del espíritu; es la mentalidad del progreso, la mejora constante de lo existente; es la convicción de poder hoy mejor que ayer y menos bien que mañana. Es la voluntad de mejorar la situación, por muy buena que ésta parezca y por muy buena que pueda ser efectivamente. Es la adaptación constante y el esfuerzo continuo para aplicar nuevas técnicas y nuevos métodos, es la fé en el progreso humano.

Ciencia, técnica, progreso social y económico, he aquí el amplio campo de la productividad.

La productividad está determinada por los recursos.

Cuáles son y en qué forma deben ser empleados para alcanzar niveles de eficiencia ?

a. El esfuerzo humano

Haciendo un mejor uso de las habilidades de cada quien, desarrollando las capacidades potenciales, proporcionando los conocimientos necesarios, creando en cada ciudadano una actitud progresista y consciente de sus deberes con la sociedad y con el progreso económico del país, proporcionando las condiciones de trabajo adecuadas.

b. El Tiempo

Planteando el trabajo por realizar, valorando el orden de importancia de las tareas, distribuyendo racionalmente las cargas de trabajo, señalando a cada quien la importancia de su labor y las consecuencias de retrasos en su ejecución, educando al ciudadano para que adquiriera la conciencia de que las pérdidas de tiempo encarecen la vida y los efectos adversos se reflejan en él mismo.

c. Las materias primas

Evitando desperdicios por el mal manejo, mal almacenamiento, uso indebido, descuidos; procurando un aprovechamiento más racional de ellas, explotando nuevos recursos naturales que aún no hayan sido utilizados.

d. La maquinaria, equipos y herramientas

Usando cada cosa en el trabajo para el cual fue destinado, aumentando la eficiencia en el tiempo efectivo de trabajo, alargando la vida útil a través de un buen mantenimiento y una adecuada operación, distribuyéndolo racionalmente para evitar pérdidas por transporte o almacenamiento susceptibles de eliminarse, controlando las interrupciones o sus causas para poner los remedios necesarios y aumentar la productividad.

e. El dinero

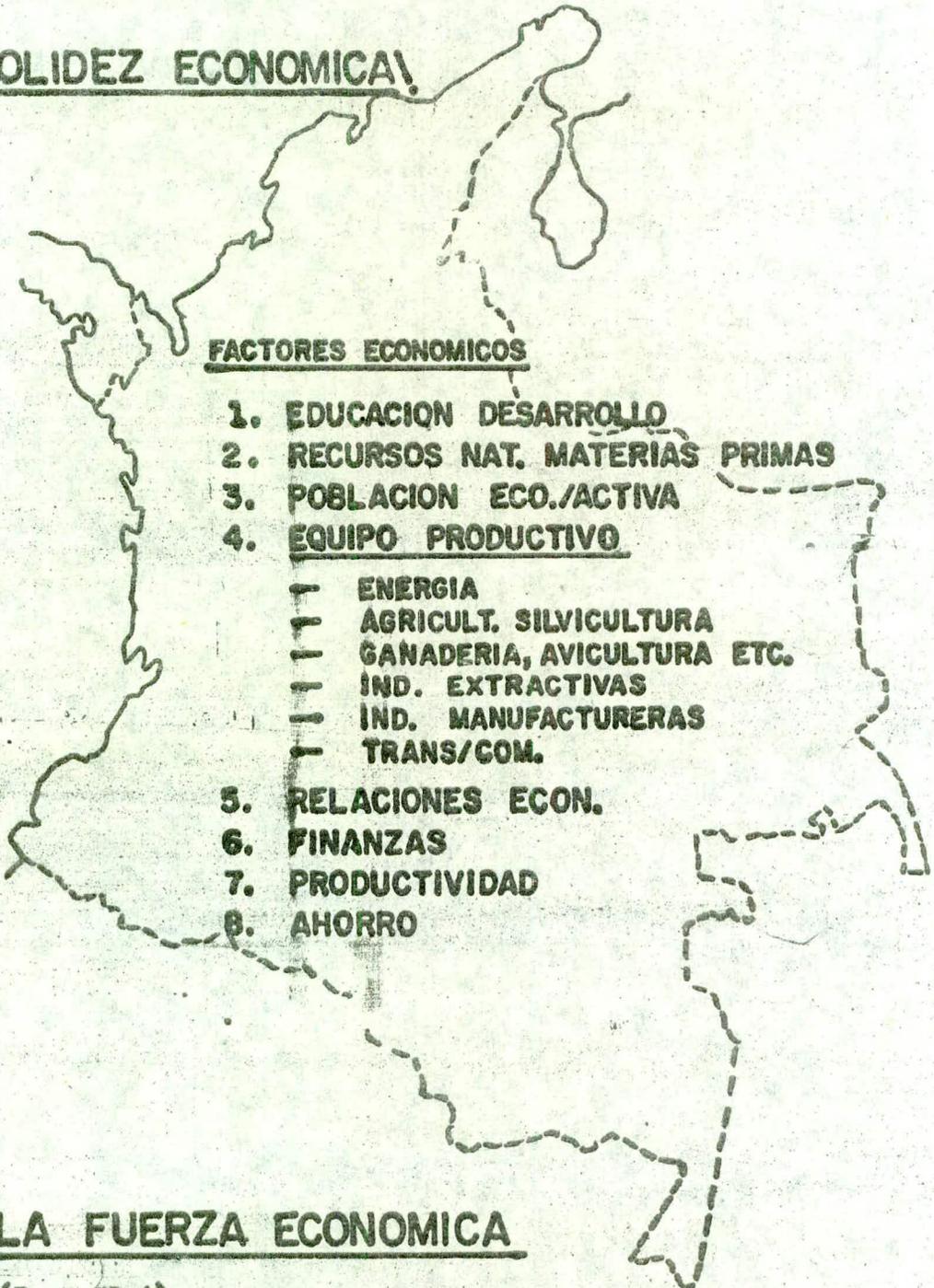
Por medio de una canalización más directa hacia las actividades productivas, estableciendo políticas financieras que atraigan al inversionista, planeando técnicamente las inversiones para evitar capitales ociosos o de bajo rendimiento debido al exceso de maquinarias, locales, productos terminados, etc., que ocasionen bajas rotaciones del capital y rendimientos poco atractivos.

Añunciando estas últimas apreciaciones corresponden más a un concepto de productividad industrial, en el fondo de todas las acciones para emplear los recursos que intervienen en una producción hay una base educativa que se manifiesta en el empleo más correcto de los factores, en la racionalización que es puramente criterio de instrucción y formación intelectual o manual y tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la colectividad nacional.

8. EL AHORRO

El concepto de ahorro no puede separarse del de PRODUCTIVIDAD. Es necesario para mejorar las condiciones de vida, pues con él se efectúan las INVERSIONES, se abren nuevos FRENTES DE TRABAJO y se crean las condiciones necesarias para una vida mejor, tanto en el campo individual como en el colectivo.

# ¡SOLIDEZ ECONOMICA!



## FACTORES ECONOMICOS

1. EDUCACION DESARROLLO
2. RECURSOS NAT. MATERIAS PRIMAS
3. POBLACION ECO./ACTIVA
4. EQUIPO PRODUCTIVO
  - ENERGIA
  - AGRICULT. SILVICULTURA
  - GANADERIA, AVICULTURA ETC.
  - IND. EXTRACTIVAS
  - IND. MANUFACTURERAS
  - TRANS/COM.
5. RELACIONES ECON.
6. FINANZAS
7. PRODUCTIVIDAD
8. AHORRO

## LA FUERZA ECONOMICA

(Pag. 59 A)

CONFERENCIA DE EXTENSION SOBRE FINES DEL ESTADO Y OBJETIVOS NACIONALES.

(CONTINUACION) - FRENTE TECNICO-CIENTIFICO.-

IV. MEJORAMIENTO CONSTANTE EN TODO SENTIDO

Es indudable que el FRENTE DE CIENCIA Y TECNICA está destinado a convertirse en el elemento de avance del país en todos los campos de la actividad nacional, pues no hay campo que escape a su influjo. Pero donde más claro se ve este apoyo es en el que debe prestar a las POLITICAS DE DESARROLLO Y DE SEGURIDAD, como podrá observarse a través de toda la actividad de la Nación. En la misma forma, es innegable que un país con una ciencia y una tecnología avanzada, pesa bastante dentro de las relaciones internacionales, ya que puede exhibir este PODER en forma de PRESTIGIO y hasta en formas más tajantes, como es fácil de suponer.

Los objetivos más adecuados para cumplir con la finalidad del FRENTE, son los siguientes :

1. ELEVACION DEL INDICE DE POBLACION ESTUDIANTIL Y DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION EN TODOS LOS NIVELES.

Educación en general. La educación es factor y elemento del nivel de vida. La extensión de la educación a todo el pueblo debe constituir parte principalísima de todo programa de gobierno.

Las estadísticas nacionales, aúncando han mejorado en los últimos años, en lo que dice relación entre la población estudiantil y su capacidad de acceso a la educación, aún no es satisfactoria. Por ello, el gobierno y la sociedad deben incrementar sus esfuerzos para lograr una mayor cantidad de población con accesos a los distintos grados o fases de la educación.

- a. Educación primaria. En toda la lucha contra el analfabetismo, dice L. CURRIE, la educación primaria es la más importante, pero dentro de la educación colombiana es precisamente la más deficiente. De acuerdo con disposiciones legales, los padres de familia y los tutores, están obligados a velar porque los niños reciban una educación primaria adecuada, ya sea enviándolos a las escuelas o dándoles instrucción doméstica satisfactoria. Aún, están obligados a que sus niños sean examinados entre los once y los trece años para poder determinar si se ha llenado este requisito.

Las estadísticas revelan que las disposiciones se han cumplido pero en forma que deja bastante que desear. Según apreciaciones y cálculos, cerca del 46% de los niños entre los 7 y los 11 años concurren a las escuelas públicas primarias y probablemente otro 3% estudia en escuelas privadas.

Por demás está decir que debe constituirse en un OBJETIVO NACIONAL el hecho de que todos los colombianos reciban por lo menos en forma completa y gratuita la educación primaria.

b. Educación secundaria, técnica y comercial, otras.

La apreciación en este sector de la educación es de que un poco más de la mitad de los estudiantes que terminan primaria entran a la secundaria. Es sorprendente el hecho, ya que de éste nivel educacional es que resultan los técnicos, empleados comerciales y gran cantidad de funcionarios que Colombia necesita para el desarrollo especialmente de la economía. Por demás está decir que es obligación del gobierno incrementar la población estudiantil a nivel secundario, bien sea en Institutos gubernamentales, ya en Institutos privados.

La educación normalista tiene que atender imperiosamente a la necesidad de dotar a Colombia de buenos maestros; las pruebas verificadas hasta la fecha arrojan un margen desconsolador en este aspecto.

Por otra parte, es necesario contar con una cantidad adecuada de maestros, pues los actuales no son suficientes ante una población en edad estudiantil cada día más numerosa.

Los establecimientos dedicados a la formación de maestros carecen de instalaciones adecuadas. Por tanto, deben construirse edificaciones convenientes y bien dotadas, pues ello influye en la calidad del magisterio y repercute indudablemente en la formación de los alumnos que a él se encomiendan.

La educación vocacional ha recibido del gobierno buena atención y cada día se producen más y más técnicos industriales e individuos capacitados para diversas artes y oficios; no se debe cejar en el empeño; antes bien, debe incrementarse esta política.

Siendo la agricultura y la ganadería factor tan importante en la vida nacional y punto principalísimo de nuestro desarrollo, es conveniente enrumbar la educación vocacional fuertemente hacia estos aspectos. La carestía de la vida en todo sentido, pero más en la verticalidad de los costos de las vituallas es aterradora. El problema se palpa también en el resto del mundo; Colombia, como casi todos los países

latinoamericanos, tiene buenas reservas territoriales para explotación agrícola y ganadera, que debe explotar intensamente para satisfacer las necesidades del mercado interno y también del externo, con repercusiones previsibles para la vida nacional.

En cuanto a la preparación comercial, también se han logrado avances, pero es necesario incrementar más la especialización.

c. Educación universitaria

Se considera que la UNIVERSIDAD es la cuna de la investigación en ciencia y técnica. La población universitaria ha aumentado en los últimos años; el único comentario que se hace al respecto, fuera del conocido ya de la violencia universitaria, es el de que el gobierno y la misma universidad debe consultar todos los años las necesidades nacionales en cuanto a la cantidad de profesionales en cada rama, con el fin de no producir una gran cantidad de profesionales en ramas supersaturadas, pues ello llevaría a la frustración, al desempleo y aún al retroceso en el progreso nacional.

Se ha citado a la Universidad como cuna de la investigación en ciencia y técnica, lo que quiere decir que en ella no se debe propender únicamente por proporcionar unos cuantos conocimientos sobre una ciencia, sino facilitar la experimentación dentro de la misma, a base de contratos estatales o particulares, que sirvan de estímulo a los estudiantes y fomenten en ellos los afanes investigativos.

d. Postgrado

Una educación, como la hasta aquí esbozada, perdería rápidamente su valor si no cuenta con una actualización constante, es decir, con facilidad de efectuar estudios o actualizaciones de postgrado, tanto dentro como fuera del país. Este sistema es correcto para mantener también al día la investigación en ciencia y técnica.

2. FOMENTO DE LA INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNICA, ORIENTADA HACIA EL APOYO A TODOS LOS FRENTES DE ACCION

a. Producción en masa

Debe marcar el paso entre una industria primitiva y una organizada, mecanizada y hábilmente dispuesta como para producir en mayor cantidad, a menor costo y en menor tiempo problemas inherentes a mano de obra ociosa deben ser estudiados colateralmente a la producción en masa, para evitar el desempleo; esto quiere decir, buscar la instalación de nuevas industrias, fomento en obras públicas, etc.

b. Laboratorios de investigación industrial.

Estos laboratorios marcan mejor la tendencia y la decisión de no quedar estancados con técnicas y procedimientos que hoy aparecen como convenientes, pero que con el correr del tiempo se hacen obsoletos. Los laboratorios están procurando siempre nuevos avances en proyectos, técnicas y procedimientos, etc.

En muy raras ocasiones los laboratorios se mueven bajo la dirección y operación de genios individuales. Normalmente en ellos actúan verdaderos equipos integrados por gente de valer en el campo de la ciencia y de la técnica que en conjunto producen mejores resultados.

c. Universidades : Investigación en todos los campos, incluyendo defensa nacional.

He aquí unos de los mejores procedimientos para incrementar la investigación en ciencia y técnica. La Universidad debe recibir muchos contratos de entidades oficiales y particulares para desarrollar investigaciones en variados campos, incluyendo asuntos o aspectos relacionados con la defensa nacional. Esto sería un incentivo para los estudiantes y una mayor liga entre estudiantes y los sectores privados que más tarde, cuando se conviertan en profesionales, constituirán su campo de acción. También sería una manera para que los estudiantes asumieran desde los claustros Universitarios responsabilidades concretas en la vida nacional.

d. Fundaciones de carácter investigativo en ciencia y técnica

Las fundaciones investigativas no comerciales, respaldadas por el sector privado, pero en provecho del público, tienen una trascendencia especial en el campo del mejoramiento nacional. Normalmente deben su creación a personas o entidades que desean contribuir de manera especial, y por supuesto no obligatoria, a las investigaciones en determinado sentido, especialmente el de la salud, disponiendo para ello de sus propios bienes.

e. Institutos de investigación del Estado.

Si las fundaciones contribuyen a la investigación en ciencia y técnica y ellas se deben al espíritu patriota o altruista de los particulares, el Estado, como impulsador del BIENESTAR creará Institutos costeados por el erario nacional para los mismos fines. Es pues, este procedimiento, un apoyo a los campos de la investigación que redundará en beneficio de todos los FRENTE DE ACCION, pues fácilmente se verá que todo lo dicho hasta ahora, y no sola

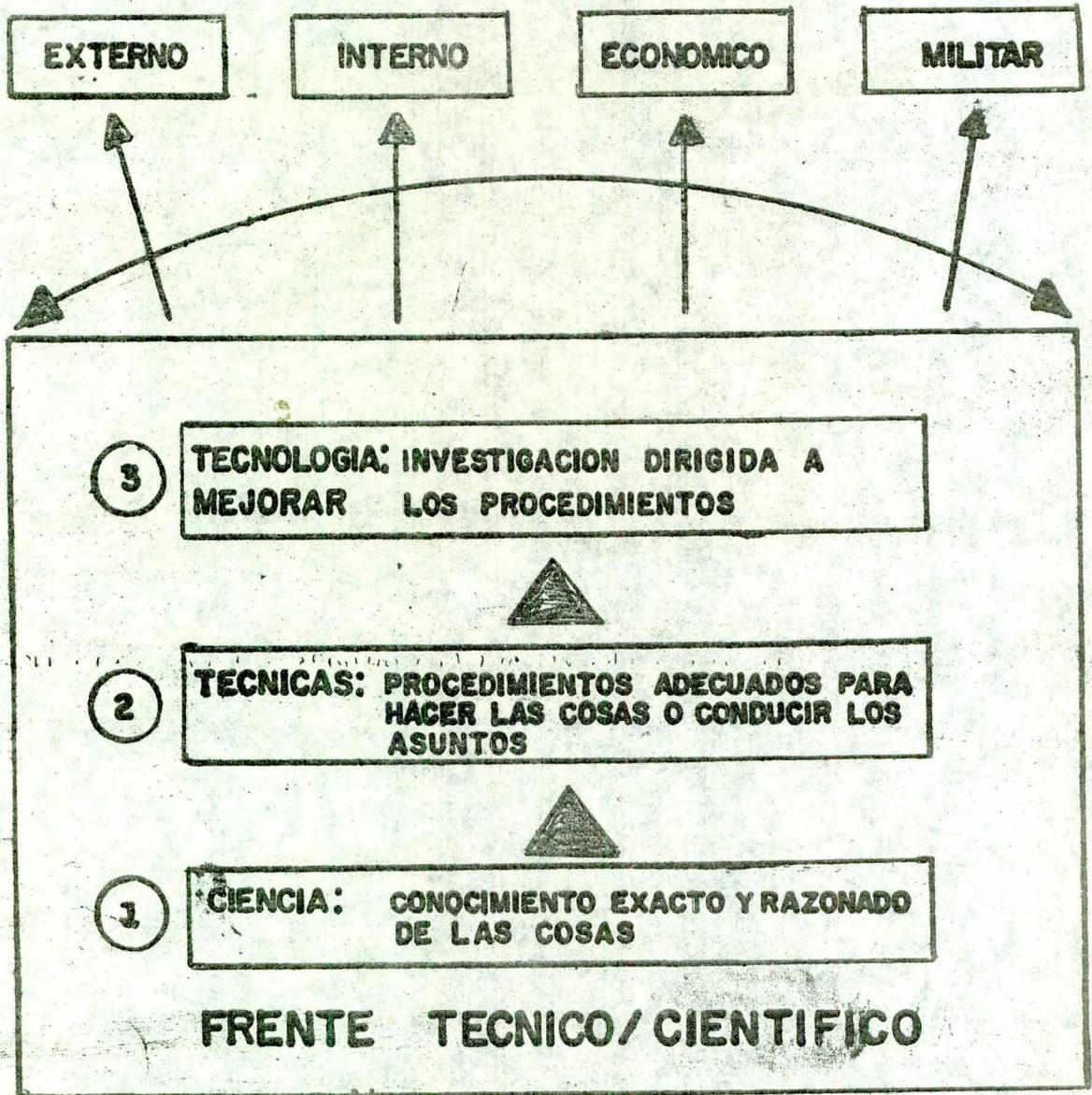
mente lo relacionado con los Institutos del Estado, no busca otro propósito que apoyar a los distintos FRENTEs acuarde, necesidades y coyunturas.

### 3. INCREMENTO Y ESTIMULO DEL PERSONAL DE AFICIONADOS E INVENTORES

Por último, en el campo de investigación en ciencia y técnica, es imposible desconocer el papel tan maravilloso que cumplen los denominados "amateurs" o "aficionados", en todos los campos, especialmente en las radio-comunicaciones, y los grandes servicios prestados a la humanidad.

Por ello, la creación de estímulos a aficionados e inventores debe producirse, bien por parte del gobierno, bien por los sectores privados, en todos los campos.

# MEJORAMIENTO      CONSTANTE



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
DEPARTAMENTO DE ESTRATEGIA

DEFENSA NACIONAL INTEGRAL.

Boletín No. 0010

CONFERENCIA DE EXTENSION SOBRE FINES DEL ESTADO Y OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES. (CONTINUACION-FRENTE MILITAR)

V. SEGURIDAD FISICA DEL TERRITORIO NACIONAL

El FRENTE MILITAR y la FUERZA que en él actúa, es el elemento destinado a ejercer la violencia material durante la guerra, en cumplimiento de la voluntad nacional. Por demás está decir que éste FRENTE se constituye en elemento inapreciable para actuar como poder disuasivo, es decir, como elemento cuya sola presencia o existencia puede hacer que un enemigo tome la decisión de no producir ataques al territorio nacional por llegar a la conclusión de que si estos se produjeran tal vez sería más lo que tuviera que perder que lo que pudiera ganar. También se ejerce el poder militar como respaldo a la Autoridad Gubernamental en la prevención y mantenimiento del orden público interno.

La SEGURIDAD FISICA TERRITORIAL hace que las FUERZAS MILITARES tomen previsiones para detectar, neutralizar y destruir cualquier acción que atente contra la integridad territorial o contra el libre ejercicio de la Autoridad, especialmente contra aquella actividad hostil que apele a la violencia física para sus fines, acciones que pueden provenir del interior mismo del país o desde el exterior.

Para que la FUERZA MILITAR pueda cumplir su misión debe estar debidamente preparada y eficientemente conducida.

La finalidad del FRENTE, arriba indicada, requiere el cumplimiento de los siguientes OBJETIVOS :

1. SEGURIDAD INTERNA :

- a. Mantenimiento del Orden Público. El Orden Público consiste en la general sujeción a la Constitución y Leyes de la República y en la obediencia a las Autoridades encargadas de exigir su cumplimiento. Cuando una fuerza mayor impide a la autoridad el libre ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de la Constitución y de las Leyes, se considera que el Orden Público se halla alterado en el territorio a que se extiende la jurisdicción de tal Autoridad o en la parte de él en que ella puede hacerse obedecer.

El mantenimiento del Orden Público, particularmente en sus aspectos preventivos, es función primaria de las Fuerzas de Policía, las cuales deben tener la organización y el entrenamiento necesarios para cumplir esa función en todo el te-

territorio de la Nación. Cuando en el transcurrir de la vida nacional se presentan hechos o situaciones que rebasan la capacidad preventiva de la Policía, corresponde a las Fuerzas Militares intervenir en el refuerzo de la acción policiva o en sustitución de la misma, en la medida y condiciones que las circunstancias lo exijan.

Los quebrantamientos del Orden Público tienen su origen en diversas causas y factores que deben ser motivo de cabal investigación y conocimiento por parte de quienes llevan sobre sí la responsabilidad de su tratamiento en forma regular o en forma eventual. Las alteraciones del Orden Público, aceptadas o mal tratadas por las Autoridades de todas las categorías, pueden conducir a situaciones de abierta insurgencia que constituyen una grave amenaza para la seguridad de la Nación y que, de consiguiente, deben ser de especialísima atención por parte de las Fuerzas Militares.

b. Protección contra actividades de espionaje, subversión y sabotaje

Este objetivo está estrechamente vinculado al anterior y dice relación con cuatro tareas fundamentales de las FF.MM., a saber :

- 1) Negar al enemigo actual o potencial (interno o externo) la capacidad de obtener información sobre las FF.MM. en particular. Por extensión sobre toda la Nación.
- 2) Verificar y asegurar la lealtad de todos y cada uno de los miembros de las FF.MM., particularmente de aquellos que ocupan cargos de especial responsabilidad y que son blanco de las agencias de inteligencia enemiga. La vigilancia debe extenderse a todos los miembros y empleados del Gobierno, si fuere necesario, por las Agencias de Contrainteligencia correspondientes, especialmente de aquellos que desempeñen cargos sensibles al chantaje, etc., en general a la acción de la Inteligencia enemiga.
- 3) Detectar y reprimir todo intento abierto o clandestino de derrocamiento del Gobierno legítimo. (Subversión-Insurgencia, etc).
- 4) Impedir o limitar la ocurrencia de actos tendientes a paralizar parcial o totalmente las actividades vitales de la Nación en cuanto a servicios públicos, transportes, plantas industriales, etc., o a interferirlas mediante uso de procedimientos ilícitos o destructivos (SABOTAJE).

El cumplimiento de éstas cuatro tareas y el logro de los objetivos que las originan, exige a las FF.MM. un conocimiento completo de las distintas formas y manifestaciones de las actividades de ESPIONAJE, SUBVERSION y SABOTAJE, de los campos o ambientes donde tienen mayor ocurrencia y de los procedimientos que deben

seguirse para detectarlas y combatir las con eficiencia.

c. Eliminación de la insurgencia

A pesar de los planes para el mantenimiento del Orden Público y para la prevención de la Insurgencia, es bien posible que ésta llegue a configurarse en forma parcial o localizada o en forma generalizada. En uno u otro caso la acción de las FF.MM. difiere considerablemente de la anotada para el primero de los objetivos analizados. (mantenimiento del Orden Público) y es por ello que se ha erigido en objetivo independiente de aquel.

La insurgencia tiene su origen en factores sociales, políticos, económicos, psicológicos y militares, agravados por circunstancias agudas o desfavorables y por nuevos factores que es preciso conocer para encauzar debidamente la acción neutralizadora o represiva del instrumento militar.

Entre tales factores se destacan :

- 1) El apoyo de la población civil a las fuerzas insurgentes (las razones u orígenes del mismo pueden ser : Simpatía por la causa insurgente, temor ante amenazas, propósitos de preservación de privilegios, bienes, etc).
- 2) La ayuda externa al movimiento insurgente (propaganda, suministro clandestino de todo tipo de ayuda, entrenamiento de dirigentes, sabotaje económico, santuarios, etc.).
- 3) El aislamiento de las áreas de acción de la insurgencia por falta de vías de comunicación y por las características topográficas, climáticas y de vegetación de dichas áreas, que normalmente faciliten el ocultamiento de los grupos insurgentes.
- 4) La alta movilidad de las fuerzas insurgentes, para las cuales reviste muy poca o ninguna importancia el aferramiento al terreno.
- 5) La falta de un servicio de inteligencia capaz de actuar eficientemente en el medio físico y humano propio de los grupos insurgentes.
- 6) La deficiente organización y coordinación de los esfuerzos entre las autoridades civiles y militares encargadas del tratamiento de la insurgencia.
- 7) La ausencia de una "mística nacional" que se traduce en una total indiferencia de grandes sectores de la población en los problemas y peligros de la insurgencia.

- 8) La crónica despreocupación de las autoridades centrales ante las necesidades de las pequeñas comunidades urbanas y rurales.
- 9) La ausencia de un sistema central de planeamiento y conducción de las operaciones contraguerrilleras que evite la dispersión de esfuerzos y establezca prioridades de control de la población y de los recursos.

d. Prevención contra calamidades públicas

Este objetivo, último entre los que se proponen dentro del campo de la Seguridad Interna, obedece a la obligación que tienen las FF.MM. de acudir en auxilio de la población civil ante la ocurrencia de desastres tales como terremotos, inundaciones, incendios, enfermedades, epidemias y calamidades públicas similares, como las derivadas de acciones directas del enemigo sobre el territorio y la población, de actos de sabotaje y terrorismo ejecutado por agentes de naciones extranjeras o por elementos subversivos de alta peligrosidad.

La existencia en el país de organizaciones tales como la Defensa Civil, la Cruz Roja Nacional, los Cuerpos de Bomberos, Unidades especializadas de Policía y otras de menor entidad, cuya función principal es precisamente la de atenuar entre la población los efectos de esas calamidades, no exime a las FF.MM. de tal obligación y, por consiguiente, estas deben prepararse convenientemente para cumplirla.

2. SEGURIDAD EXTERNA.

a. Ejercicio y afianzamiento de la Soberanía.

"La Mayor parte de las doctrinas sobre la naturaleza del Estado ha considerado el territorio como uno de los elementos esenciales, porque siendo el Estado, en cualquier teoría, un poder de mando supremo, es indudable que se requiere un límite en el espacio de ese poder. En otras palabras, es preciso, tanto para el Estado como para los particulares, conocer con exactitud cual es el límite territorial para el imperio de las normas jurídicas del respectivo Estado".

(Tulio Enrique Tascón- Derecho Constitucional Colombiano)

De acuerdo con las definiciones de nuestra Constitución y con los reiterados conceptos de eminentes constitucionalistas, incorporados ya en textos internacionales de universal aceptación, la soberanía del Estado no se limita a su ámbito estrictamente territorial, sino que se extiende a los mares territoriales en la medida aceptada por la costumbre internacional o por acuerdos bilaterales a multilaterales entre las Naciones, y al espacio aérea que cubre dicho territorio y dichos mares.

El mero conocimiento de los límites territoriales del Estado y de los conceptos vigentes sobre Soberanía, no significa que tal soberanía esté siendo efectivamente ejercida. Para ello se precisa de actos afirmativos de posesión, de dominio y de autoridad sobre todos los rincones del territorio nacional, particularmente sobre aquellos ubicados en su periferia y expuestos a la influencia constante de poderes extraños al Estado mismo. El olvido de estos requisitos básicos de la Soberanía normalmente culmina en significativas pérdidas territoriales para los Estados que incurren en él y, por consiguiente, en fáciles conquistas para las Naciones vecinas.

En países como el nuestro, de difícil geografía y de extensas zonas periféricas sometidas a rigurosas condiciones climáticas poco propicias para el desenvolvimiento de la vida individual y comunitaria, el ejercicio de la Soberanía por las - regulares del desarrollo social y económico de esas áreas es cuestión harto difícil. No cabe duda que la mejor defensa de cualquier porción del territorio es su vitalidad económica y social y la influencia de todo orden que esa vitalidad irradia. Pero cuando tal vitalidad no se puede lograr por las razones ya anotadas, es imperativo que la Soberanía se ejerza mediante la presencia constante de sus agentes naturales, que son precisamente las FF.MM.

Estas las razones para que el ejercicio de la Soberanía y la guardia e integridad territorial implícita en ese ejercicio, se destaque como el primero y más importante de los Objetivos de las FF.MM. en el campo de la SEGURIDAD EXTERNA.

b. Disuasión

Intimamente relacionado con el primer objetivo, observamos el segundo : la disuasión. Esta disuasión significa la presencia real de una fuerza conveniente frente a los posibles adversarios, cuyo fin no es otro que terminar con los deseos de lanzar ataques sobre nuestro país, habida cuenta de la capacidad nacional de repeler el ataque y aún de producir graves efectos sobre el atacante, en caso necesario. Se considera que esta sola capacidad sería más que suficiente para justificar la presencia de las FF.MM., aunque en muchas ocasiones, produzca la disuasión, haya quien diga que "como no hay guerra, para qué las FF.MM.", razón que se cae de peso, obviamente.

Indudablemente que la búsqueda de la disuasión no quiere decir que ésta se obtenga a base de mentiras. Ella debe estar apoyada en la existencia real de una fuerza apropiada. No se trata aquí de un juego cualquiera; se trata de Seguridad Nacional; - es peligroso jugar a la disuasión, sin tener base alguna firme para ello.

Por esta razón, los planes de desarrollo de las FF.MM., deben efectuarse en forma constante hasta el máximo de perfectibilidad frente al enemigo más calificado; de hecho, esto capacitará a la Nación y a sus FF.MM. para actuar frente a hipótesis menos peligrosas. Debe hacerse la anotación que una cosa es el "desarrollo de las FF.MM." y otra la contribución de éstas al desarrollo económico y social del país, asunto que se tratará más adelante.

c. Detección, neutralización y rechazo de ataques provenientes del exterior.

Este objetivo responde a la necesidad de dar al instrumento militar la capacidad defensiva y ofensiva necesaria para disuadir a nuestros enemigos actuales o potenciales de cualquier empresa bélica sobre nuestros enemigos actuales o potenciales de cualquier empresa bélica sobre nuestro territorio, o para contener y rechazar sus ataques en caso de que éstos se materialicen. Guarda una muy estrecha relación con el anterior, pues su logro o cumplimiento dependen fundamentalmente del grado en que se hayan alcanzado las condiciones establecidas para el simple ejercicio de la soberanía. De manera que las situaciones señaladas como desfavorables para el caso anterior y las acciones sugeridas para corregirlas, son completamente aplicables a este nuevo objetivo.

d. Preparación para participar en la Defensa Continental

Como país signatario de la O.E.A., Colombia ha adquirido -- ciertos compromisos en el Continente que lo obligan a participar en alguna forma en la Defensa Continental. Por tanto, -- cuando la OEA y sus organismos decidan cual sería en forma -- bien determinada ésta participación, las FF.MM. contarían -- dentro de sus fines este resultante del compromiso adquirido. En la actualidad la participación se ha reducido a formar -- parte de fuerzas en ejercicios efectuados en las costas y en el Caribe.

e. Actuación militar extracontinental.

En la misma forma, Colombia tiene compromisos internacionales a nivel ONU, y a la medida de sus fuerzas y recursos ha procurado y debe procurar cumplirlos. Clara manifestación de esta decisión, la participación de FF.MM. en Corea y en el Medio Oriente, hace algunos años.

Con la adopción de estos objetivos (d y e) se pretende que las FF.MM. respondan a las obligaciones contraídas por el país a través de acuerdos internacionales específicos o como consecuencia de su condición de miembro de organismos multinacionales. Es claro que entre mejores sean las condiciones del país para asumir la defensa de sus propios intereses, mejores serán

también las posibilidades para participar en la Defensa Nacional o Continental y en la ejecución de operaciones militares de carácter combinado o internacional en áreas extrac Continentales.

El objetivo tiene, entonces, un doble aspecto : En primer lugar, la necesidad de que las FF.MM. adquieran la capacidad para ejercer la defensa efectiva del territorio, de los mares y del espacio aéreo de la Nación, como parte importante de la defensa conjunta de la región o del continente. En segundo lugar, que adquieran la capacidad, así sea limitada, para cumplir misiones en territorios, mares y espacio aéreo ubicados fuera de la jurisdicción o soberanía del Estado, cuando las circunstancias de la vida continental o mundial lleven a los correspondientes organismos internacionales a solicitar del país este tipo de contribuciones.

### 3. CONTRIBUCION AL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Las FF.MM. cumplen con esta obligación por medio de las acciones cobijadas bajo la denominación de ACCION CIVICA, que no son otra cosa que utilizar los recursos militares para actividades civiles constructivas, tales como ayudar a los proyectos de salubridad, bienestar y obras públicas; mejorar las condiciones de vida; aliviar los sufrimientos y mejorar las condiciones económicas del país. Esta ACCION CIVICA es un medio por el cual los militares de una Nación participan en el mejoramiento ambiental. El programa trata de lograr apoyo y respeto por los programas del Gobierno y realizar el concepto del valor y de la iniciativa individual y del trabajo en equipo de las diversas comunidades. Como regla general debe tenerse el cuidado de no limitar la eficacia de las Fuerzas Militares, obligándolas a trabajar en asuntos que estén cumpliendo otras agencias; más bien deben emplearse como fuerzas de complementación.

En forma general los proyectos de FF.MM. en este campo pueden comprender :

- (1) Mejoramiento de la producción y explotación de recursos naturales.
- (2) Industria y comunicaciones.
- (3) Transportes
- (4) Salubridad y saneamiento
- (5) Educación
- (6) Administración pública

- (7) Desarrollo de la comunidad, bienestar social y vivienda.
- (8) Comunicaciones en masa.
- (9) Colonización.

El objetivo principal de esta política es el desarrollo integral de la comunidad, el bienestar social y la vivienda. Se busca mejorar las condiciones de vida de la población a través de la implementación de programas de desarrollo comunitario, la promoción de la cultura y el deporte, y la creación de espacios públicos. Asimismo, se prioriza la construcción de infraestructura básica y la mejora de los servicios públicos. La colonización se aborda mediante la promoción de la agricultura y la ganadería en zonas rurales, así como la creación de nuevas comunidades y el mejoramiento de las existentes.

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO Y COLONIZACIÓN

Los objetivos de esta política se centran en el desarrollo integral de la comunidad, el bienestar social y la vivienda. Se busca mejorar las condiciones de vida de la población a través de la implementación de programas de desarrollo comunitario, la promoción de la cultura y el deporte, y la creación de espacios públicos. Asimismo, se prioriza la construcción de infraestructura básica y la mejora de los servicios públicos. La colonización se aborda mediante la promoción de la agricultura y la ganadería en zonas rurales, así como la creación de nuevas comunidades y el mejoramiento de las existentes.

En consecuencia, los proyectos de desarrollo y colonización se centran en:

- (1) Mejoramiento de la producción y explotación de recursos naturales.
- (2) Industria y artesanías.
- (3) Transportes.
- (4) Educación y recreación.
- (5) Salud.
- (6) Colonización.

# ¡SEGURIDAD FISICA DEL PAIS!

## SEGURIDAD INTERNA

- 1- MANTENIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO
- 2- PROTECCION CONTRA ESPIONAJE, SUBVERSION Y SABOTAJE
- 3- ELIMINACION DE LA INSURGENCIA
- 4- PREVENCION DE CALAMIDADES PUBLICAS

## SEGURIDAD EXTERNA

- 1- EJERCICIO Y AFIANZAMIENTO DE LA SOBERANIA
- 2- DETECCION, NEUTRALIZACION Y RECHAZO DE ATAQUES PROCEDENTES DEL EXTERIOR
- 3- PARTICIPACION EN LA DEFENSA CONTINENTAL
- 4- ACCION MILITAR EXTRACONTINENTAL

EJERCITO

A.R.C.

F.A.C.

POLICIA

ADUANA  
OTROS

FUERZA MILITAR (Pag. 72 A)

Boletines 0011 - 0012

**BASES PARA LA FORMULACION  
DE UNA DOCTRINA  
DE  
SEGURIDAD NACIONAL**

**"LA DOCTRINA EVITA LAS  
IMPROVISACIONES INCOMPATI-  
BLES CON LA SEGURIDAD  
NACIONAL."**

DEFENSA NACIONAL INTEGRAL

Boletín No. 0011.

BASES PARA LA FORMULACION DE UNA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL.

Sección Primera: Conocimientos previos.

1. Doctrina de Seguridad Nacional (SN)

Puede definirse la Doctrina de Seguridad Nacional (SN) como - el conjunto de concepciones en base de verdades, principios y valores que un Estado, a través de sus experiencias y de las de otros Estados, de conformidad con su Constitución política y las realidades del país, considera que es necesario poner en práctica en su propio medio para obtener el desarrollo integral del hombre y de la colectividad nacional, protegiéndolos contra interferencia y perturbaciones substanciales.

- a. De verdades, porque la Doctrina debe contener elementos - evidentemente ciertos, en los cuales debemos creer.
- b. De principios, porque la Doctrina debe definir bases de - partida que permitan llevar a la práctica una acción metó dica, protegida y de resultados considerables para el bie nestar general.
- c. De valores, porque la Doctrina debe exhibir aspectos de - la vida nacional que es necesario respetar, apreciar, es - grimir y defender a toda costa. En otras palabras, aspec - tos que decidan al hombre y a la colectividad a asumir - posturas o actitudes bien definidas.

2. Naturaleza de la Doctrina de SN.

La Doctrina de SN tiene su origen en el análisis de las caracte rísticas del país en todos los órdenes y a la necesidad de protección de sus valores morales, intelectuales y físicos. - así como de que sus proyectos y aspiraciones de progreso estén libres de interferencias y perturbaciones. También, en el es - tudio de las diversas teorías puestas en práctica en otros - Estados, a lo largo de su existencia como tales en materias - de Seguridad y que puedan ser adaptadas a las realidades y ne cesidades políticas, económicas, sociales y militares del pro pio país.

3. Necesidad de la Doctrina de SN.

La Doctrina de SN es necesaria porque los múltiples aspectos

de la vida nacional pueden verse en peligro a causa de las ya citadas interferencias o perturbaciones que pueden presentarse inusualmente, dado el ritmo acelerado que lleva el mundo, la mayor interdependencia entre Naciones, a los avances científicos y técnicos y a la lucha constante y árdua de intereses, características de nuestro tiempo, tanto dentro como fuera del país. Por otra parte, la Dirección política del Estado y los aspectos de la Conducción altamente especializada en los asuntos sociales, económicos, de ciencia y técnica y puramente militares, han adquirido en la presente época una complejidad tan grande y manifiesta que ha sido necesario procurar enseñanzas y prácticas comunes que faciliten la Conducción de los medios nacionales, en la protección del territorio Nacional y de la vida de la sociedad, como también en otras áreas no menos importantes.

Con la Doctrina de SN se espera satisfacer este mínimo de necesidades:

- a. Coordinación integral dentro del complejo sistema de la conducción y ejecución de los organismos políticos, económicos, sociales, militares y de investigación en ciencia y técnica de que dispone la Nación para sus empresas de paz y de guerra.
- b. Unidad de acción, dentro de los organismos y dentro del conjunto nacional.
- c. Unidad de sentimientos y de pensamiento, si fuere posible; si no lo fuere, un respeto especial que puede traducirse en la unión ante el peligro común, pensando siempre en la salud de la Patria.
- d. Máximo rendimiento de los medios de acción.

La Doctrina evita las improvisaciones, incompatibles con la SN, y tiende a organizar con mayor eficacia los medios disponibles, sobre todo cuando el país no dispone de grandes recursos. Además, la Doctrina crea la disciplina intelectual indispensable en los sistemas de mando por colaboración, sin la cual se podría caer en la anarquía técnica. Es imposible desconocer que a esta anarquía puede llegarse, aunque la Doctrina sea oficialmente establecida, si los sistemas de divulgación no son los más adecuados para imponerla.

La Doctrina es el resultado de la mentalidad dominante en los Conductores de la época, llegándose a ella a través de un trabajo intelectual que se realiza por colaboración, para definir y establecer criterios de acción capaces de persuadir y convencer a la población.

#### 4. Condiciones que debe reunir la Doctrina de SN :

La Doctrina deberá satisfacer necesariamente las siguientes

condiciones :

- a. Ser verdaderamente nacional, lo que implica contemplar la realidad nacional y no ser copia de Doctrinas foráneas.
- b. Responder en lo político a la satisfacción de las necesidades o aspiraciones de proyección históricas.
- c. Responder en su organización a las realidades de los problemas de SN y a las posibilidades nacionales, evitando la burocracia y proliferación de dependencias, las cuales aumentan considerablemente los costos y muchas veces se traduce en el entramiento general de las mismas.
- d. Responder en lo técnico al nivel de progreso, al ambiente social y a los sistemas de dirección, conducción y ejecución de conformidad con las características propias de la población y a las posibilidades económicas.
- e. Responder en lo moral a una causa justa de crear el sentimiento en la colectividad, con el objeto de que ésta apoye los programas gubernamentales en SN. que muchas veces pueden producir incomodidades, molestias mayores y hasta sacrificios heroicos.

5. Apoyos filosóficos de la Doctrina de SN :

La Doctrina de SN en su estructura puede apoyarse en las teorías de Aristóteles sobre la substancia y sus accidentes, tomando el concepto de seguridad nacional como substancia y estableciendo una analogía entre los "accidentes" y ciertas características o condiciones que debe reunir la Seguridad para considerarse enriquecida y operante.

ANALOGIAS :

<u>SUBSTANCIA Y ACCIDENTES</u>	<u>SEGURIDAD Y CARACTERÍSTICAS</u>
SUBSTANCIA.....	SEGURIDAD NACIONAL
(1) CANTIDAD.....	PODER NACIONAL ORGANIZADO
(2) CALIDAD.....	CONDICIONES DE EFICACIA
(3) ESPACIO.....	SEGURIDAD TERRITORIAL, MAS ESPACIO POLITICO INTERNACIONAL.
(4) TIEMPO.....	PERMANENCIA DE LA SN.
(5) RELACION.....	ACUMENPO DE LA SN POR INCREMENTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES. INTERACCION DE GRUPOS.
(6) SITUACION.....	EN RELACION CON LA POSICION GEOGRAFICA Y LA SITUACION AMBIENTAL.
(7) PASION.....	HIPOTESIS CONFLICTUALES Y DE GUERRA.

- (8) ACCION..... SEGURIDAD NACIONAL Y PLANES DE SEGURIDAD Y DESARROLLO
- (9) HABITO..... EDUCACION DE SN.

6. Estructuración de la Doctrina de SN :

La Doctrina no deberá ser solamente una especulación científica, sino convertirse en norma de vida, en cuestión que termine en práctica dentro de la vida nacional. A través de una secuencia lógica, la Doctrina de SN debe constar esencialmente de tres partes, así :

a. Aspectos estructurales : (Verdad, principios filosóficos)  
En esta parte deben establecerse, con base suficiente razón, aquellas verdades en las cuales debe creerse como en artículo de fé, en materia de SN. Necesariamente se sentarán principios que sirvan de base para alcanzarlos y, sobre todo, los que contengan gérmenes indispensables para "vivir la Doctrina" y, mejor, para "vivir en la Doctrina".

b. Aspectos Legales (Moral, Normas).

Es la parte específicamente normativa de la Doctrina de SN. (En realidad toda la Doctrina tiene carácter de normativa). Obliga a toda la comunidad nacional y a los individuos que la integran a dar cumplimiento a sus exigencias, teniendo incidencia visible sobre los sistemas de vida y de costumbres, so pena de llegar a las sanciones, cuando las normas en referencia sean infringidas. Normalmente estos aspectos se contemplan dentro de la "LEY DE DEFENSA NACIONAL", de que todo Estado moderno debe disponer.

c. Aspectos orgánicos, funcionales y dinámicos : (Planificación y Ejecución)

Establecidos los principios, se continuará la labor de SN. con la selección de los Objetivos y de acuerdo con éstos se formulará una ORGANIZACIÓN DE SN, fijando los grandes componentes y asignándoles las funciones correspondientes.

Por otra parte, el punto tiene que ver con el planeamiento integral de la SN, sus más importantes coordinaciones con el Desarrollo, los medios de supervigilancia y control y, sobre todo, con la más completa y cabal ejecución de todo lo que se planeo, en la forma más oportuna. En esta parte reside esencialmente la dinámica de la SN. Ningún plan vale por sí mismo si no lleva a la ejecución.

SECCION SEGUNDA : SEGURIDAD NACIONAL Y SUS CARACTERISTICAS.

1. Seguridad Nacional y Poder Nacional organizado :

La analogía deberá establecerse entre el accidente CANTIDAD Y PODER NACIONAL ORGANIZADO. Es necesario imaginar a la SEGURIDAD como encarnada o tomando cuerpo en una ORGANIZACION BASICA DE SEGURIDAD que, como se concluirá a través de todo el estudio que nos ocupa, corresponde a la misma organización que adopta la Nación para sus empresas de PAZ. Tómose nota que en la organización deben encontrarse elementos directivos y elementos de ejecución, tal y como se observa en el cuerpo humano.

Por el solo hecho de constituirse la SEGURIDAD en un cuerpo organizado, se hacen presente en él las características propias de la cantidad, dando origen a la formulación de principios que sirven de base para posteriores razonamientos encaminados a proporcionar al Estado la SEGURIDAD que necesita el desarrollo de sus actividades.

Tengamos presente, para sentar los principios, lo que la denominación cubre : "JUICIOS EVIDENTES POR SI MISMOS, UNIVOCOS Y NECESESARIOS, Y EN LOS QUE NO SE APOYA TODA FIRMACION Y, POR CONSIGUIENTE, TODO RAZONAMIENTO Y TODA DEMOSTRACION".

Por la anterior consideración podría establecerse como principio de la Seguridad, en relación con la necesidad de una ORGANIZACION que le sirva de cuerpo :

LA SEGURIDAD NACIONAL DEBE TOMAR CUERPO EN UNA ORGANIZACION NACIONAL.

Ideas relacionadas con el principio :

- a. La organización de SN debe contar con elementos de dirección y de ejecución.
- b. Las partes integrantes de la organización de SN deben tener finalidades y funciones perfectamente determinadas, pero coordinadas completamente en beneficio de la organización total.
- c. Quién debe crear esta organización y mantenerla actuante en todo momento es el Gobierno Nacional, con la colaboración de toda la Nación.
- d. La SN es organización.

2. Seguridad Nacional y Condiciones de Eficacia :

La CUALIDAD es un accidente que califica o perfecciona la materia. Tratándose de SN puede establecerse y comprenderse fácilmente que la Seguridad, para ser Operante, debe ser eficaz y esta eficacia solamente puede obtenerse mediante una "integración" de todos los elementos nacionales que puedan contribuir a crear una situación protegida para el país, organizado en FUERZAS armónicamente desarrolladas, que estas FUERZAS, en forma similar al cuerpo humano en desarrollo, vayan creciendo continuamente y que el cuerpo u organización nacional de Seguridad, disponga en oportunidad de estas FUERZAS para conjurar cualquier peligro que sobre el mismo país se cierna.

Así, pues, podría enunciarse el siguiente principio relacionado con la característica en estudio :

LA SEGURIDAD NACIONAL DEBE SER EFICAZ

Ideas relacionadas con el principio :

a. La SN, para lograr eficacia, requiere :

- (1) Ser integral
- (2) Ser armónicamente desarrollada
- (3) Estar en continuo crecimiento
- (4) Ser permanente
- (5) Ser efectiva. (Es decir, producir "disuasión" y obrar en oportunidad, tanto en tiempo como en espacio).

b. El carácter de integral se obtiene haciendo converger los esfuerzos por medio de una coordinación completa de las fuerzas vivas de la Nación hacia objetivos comunes, en este caso hacia objetivos de SN.

c. La armonía en el desarrollo de la SN están indicando que todas las fuerzas que constituyen el PODER NACIONAL merecen el mismo cuidado en su desarrollo y que éste debe ser graduado en cada una de ellas de manera que no sea atentatorio para el desarrollo de las demás. Un crecimiento muy grande del PODER ECONOMICO puede desembocar en una situación de alta peligrosidad para la Nación, si los resortes no han sido fortalecidos, si las FF.MM. han sido descuidadas o no existen.

d. El crecimiento continuo de la SN es un factor deseable hasta límites que no sean embarazosos para la Nación; el criterio debe ser de que no se llegue a estancamientos o retrocesos, en rutinas nada deseables, etc. Por supuesto que el grado de Seguridad debe determinarse en relación con la conducta de los posibles enemigos y con sus capacidades.

- e. La permanencia de la SN equivaldría a decir que ésta debe ser oportuna; se considera que esta oportunidad, en las épocas que corremos, sólo puede obtenerse por medio de una SN permanente. La sorpresa es sorpresa porque la Seguridad no es permanente.
- f. Ser efectiva nos indica, también en nuestra época, que la SN debe ser de tal fuerza o magnitud que produzca DISUASION en el enemigo, pero que si tal disuasión no se llega a producir, la Nación puede rechazar cualquier ataque que en forma conveniente. Esto vale para toda clase de actividades, con paz o en guerra; en paz para las actividades de espionaje, subversión y sabotaje, en guerra, para las mismas actividades, mas las operaciones militares propias de tal situación.

### 3. Seguridad Nacional y Espacio :

así como la vida del hombre transcurre sobre áreas determinadas, la SN deberá hacerse presente sobre un espacio también determinado. Este espacio no podrá ser otro que el TERMINIO NACIONAL, quedando dentro del concepto los de tierra, aire y mar pertenecientes a la Nación. A este criterio de espacio puramente físico habría que agregar el conocido con el de "espacio político internacional", quedando de esta manera completo el espacio en el cual la SEGURIDAD debe ejercitarse.

En la parte física del TERMINIO NACIONAL, el concepto quiere decir que no deberá existir un centímetro de nuestro territorio que no quede cubierto directa o indirectamente por la Seguridad.

Esa es la meta y ojalá día a día se vaya avanzando en su perfecto cumplimiento.

Es necesario tener presente que el "espacio político internacional" debe ser constantemente observado con el fin de prevenir cualquier ataque que desde el exterior se lance contra la propia Nación, tanto en el campo militar, como en los campos políticos, económicos, ideológicos, etc.

Como resultado de compromisos internacionales, los anteriores conceptos podrán extenderse, con las debidas proporciones, a áreas extra/territoriales. Pueden citarse como ejemplos: KORLA y la faja GAZALILAR, donde fuerzas colombianas formaron parte de las FUERZAS ESPECIALES DE LAS NACIONES UNIDAS (FENU) de la O. N. U.

El principio podría sentarse, habida la característica ESPACIO y sus relaciones con la SN, así :

**LA SEGURIDAD NACIONAL DEBE EXPANDERSE POR TODO EL TERMINIO NACIONAL Y EJERCER SU ACCION TAMBIEN EN EL ESPACIO POLITICO INTERNACIONAL.**

Alrededor de este principio surgen, entre otras, las siguientes ideas :

- a. La Seguridad Nacional se aumenta con el ejercicio de la Soberanía en todo el territorio nacional, especialmente en las fronteras.
- b. La Seguridad Nacional exige la observación del espacio político internacional, como prevención contra ataques que desde áreas bajo su control puedan lanzarse contra la propia Nación, no sólo en el campo militar sino en el político, el económico, el ideológico, el científico/técnico, etc.
- c. Los conceptos sobre la Seguridad son aplicables a determinadas áreas extra/territoriales en las cuales se desarrolle acción Colombiana acuerdo compromisos internacionales.

4. Seguridad Nacional y Tiempo :

La necesidad que tiene la Nación de encontrarse protegida en todo momento y no solamente cuando existe la inminencia de una guerra, hace imperioso que esta Seguridad se ejerza permanentemente.

Además, al hablar sobre las condiciones de eficacia de la SN, se dijo que en nuestra época los ataques pueden lanzarse inusitadamente y, por lo tanto, la respuesta debe encontrarse siempre lista. Se aseveró allí que "la sorpresa es sorpresa porque la Seguridad no es permanente"; aquí se repite lo aseverado con más fuerza.

La condición de permanencia de la SN se pone de presente, más en nuestra época, porque éstos ataques normalmente no van precedidos de aquella serie de acontecimientos que solían presentarse hasta hace poco tiempo, vale decir: enfriamiento de relaciones, suspensión o terminación de las mismas, los cambios de notas de las Cancillerías, el ultimátum, etc. Hoy día la guerra puede llegar sin previo aviso y los errores que se cometan en un principio pueden ser y son generalmente de consecuencias irreparables.

quién no se encuentre listo para actuar puede ser destruido en poco tiempo, casi en el acto. En algunas Naciones no calificadas como potencias, es posible actuar con cierta lentitud un tanto tradicional, siendo posible cubrir las etapas de antes, lo cual marca una condición que hace posible la preparación y el paso a la situación de guerra en forma un tanto despaciosa; pero, en todo caso, y aún cuando así sea, la guerra no admite improvisaciones de última hora; necesariamente estas improvisaciones tienen que ser de funestas consecuencias.

Alrededor de la característica puede sentarse el siguiente principio :

LA SEGURIDAD NACIONAL DEBE SER PERMANENTE

Ideas afines al principio :

LA SEGURIDAD NACIONAL NO DEBE IMPROVISARSE.

### 5. Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales.

Necesariamente tiene que hacerse referencia al hecho de que - unas buenas relaciones internacionales tienen que basarse en unas buenas relaciones dentro del campo interno, así como también se puede constatar el hecho de que una opinión pública - externa es el trasunto o reflejo fiel de una opinión pública interna.

La característica a estudiar se refiere principalmente al campo de la SN con la posibilidad de aumentar su grado de eficiencia por medio de la conducción hábil y cuidadosa de las relaciones internacionales, de tal manera que se obtenga una ampliación conveniente y fructífera del "espacio político internacional", el cual debe proporcionar a la Nación un apoyo moral o material en todo momento, pero especialmente en los momentos de crisis. En la misma forma, las integraciones y alianzas, si son bien escogidas y establecidas, conducen a un aumento de la SN. Caso contrario, pueden llegar a convertirse en restricciones de la Soberanía y merma considerable de la misma Seguridad.

Sobre la característica puede establecerse el siguiente principio :

LAS RELACIONES INTERNACIONALES, BIEN CONDUCIDAS, Y LAS INTEGRACIONES Y ALIANZAS, BIEN ESCOGIDAS Y ESTABLECIDAS, PRODUCEN UN AUMENTO MUY SIGNIFICATIVO EN LA SEGURIDAD NACIONAL.

Ideas afines al principio :

- a. La celebración de tratados, convenios, alianzas, etc. debe efectuarse siempre bajo la condición de que no intenten contra el decoro nacional o lleguen a ocasionar reducciones considerables en el ejercicio de la Soberanía propia.
- b. El fortalecimiento de los organismos internacionales de paz es importante para la SN. Mientras más operantes sean éstos, más Seguridad tendrá la Nación.
- c. Las integraciones y alianzas pueden establecerse para lograr un desarrollo más acelerado de los pueblos, para disuadir a los posibles enemigos o para actuar en su contra en los conflictos de cualquier orden que puedan presentarse.

### 6. Seguridad Nacional y Situación :

Esta característica resalta la importancia de establecer una completa seguridad en vista de factores tan determinantes co-

mo las condiciones geográficas derivadas de la "posición", así como también puede imponer la introducción de nuevos factores o causas que propicien un cambio radical en el estado de cosas que viva la Nación.

Las preguntas sobre el cambio en el estado de cosas se derivan del completo conocimiento de la situación nacional en todos los campos, así como las causas que la han producido.

- En la situación actual se cuenta con una Seguridad satisfactoria?
- Hay necesidad de propiciar una nueva situación que satisfaga las necesidades de Seguridad de la Nación?
- En consecuencia, cuáles deben ser las causas que deban suprimirse, mantenerse, cambiarse o introducirse?

Surge aquí la imperiosa necesidad de que los procesos de APRECIACION DE SITUACION sean continuos, es decir, que no se realicen únicamente ante la inminencia de conflictos o en presencia de emergencias, cuando ya no sea posible ni siquiera pensar en remediar nada.

En esta APRECIACION se estudian todos los COMPONENTES Y FACTORES ya vistos en el Cap. I de estas conferencias y que influyen en la vida nacional constantemente, tanto en el campo del DESARROLLO, como en el campo de la SEGURIDAD y se enfrentan a las capacidades de los problemas enemigos y posiciones antagónicas, tanto dentro como fuera del país.

De esta APRECIACION DE SITUACION surge, con líneas bien marcadas, la DECISION del Gobierno para el actuar nacional. Esta DECISION se conoce con el nombre de CONCEPTO ESTRATEGICO NACIONAL y es básico para todo el planeamiento de SEGURIDAD. Aquí radica la importancia de la característica y la necesidad de los estudios correspondientes.

Sobre la característica puede sentarse el siguiente principio:

LA SEGURIDAD NACIONAL EXIGE UNA CONTINUA APRECIACION DE LA SITUACION. DE ESTA SE DESPRENDE EL CONCEPTO ESTRATEGICO NACIONAL (C.E.N.) BASE DE TODO EL PLANTEAMIENTO DE SEGURIDAD.

Ideas afines al principio :

- a. La SN es conocimiento .
- b. La APRECIACION DE SITUACION es un proceso continuado que manifiesta el estado real de la Nación en todo momento.
- c. La APRECIACION DE SITUACION debe verificarse tanto en el campo interno, como en el externo.
- d. La APRECIACION DE SITUACION debe ser comparativo/evaluativo, frente a los más probables adversarios.

7. SN e hipótesis conflictuales y de guerra.

El análisis o consideraciones sobre esta categoría correspon-

don al accidente "pasión", entendiéndose como tal la acción de otros sujetos sobre el propio. Resulta de un valor extraordinario porque permite establecer las hipótesis de conflicto y de guerra y, en consecuencia, tomar las medidas para resolver las eficientemente. Estas hipótesis se desprenden de la APRECIACION DE SITUACION, de lo cual se infiere la marcada interrelación entre las dos características. Por supuesto, la solución de las hipótesis se confirma por medio del C.T.N. (a este nivel) y este C. T. N. por lo tanto, es básico para toda planeación de S.M., contémplese o no el caso de guerra.

Los criterios sobre interferencias y perturbaciones substanciales, expuesto ya en anotaciones anteriores, deben tenerse muy en cuenta para la calificación de las hipótesis (conflictuales, o solucionables por procedimientos no violentos; de guerra, - caso contrario), como también las políticas de ILUSTRACIONISMO, STATUS QUO y PRESTIGIO, que se verán en la parte atinente a GUERRA. Estos criterios determinan planeamientos que obviamente contemplarán medidas que no entrañen guerra o que la traigan en toda su extensión o virulencia.

Como una orientación para ayudar a establecer las hipótesis, téngase en cuenta los siguientes aspectos :

- a. Mantenimiento del Orden Público
- b. Actividades de espionaje, subversión y sabotaje
- c. Emergencia o calamidades públicas
- d. Insurgencia incipiente
- e. Insurgencia parcial e insurgencia generalizada
- f. Conflictos vecinales
- g. Otros conflictos dentro del continente
- h. Defensa común continental
- i. Intervención extraterritorial y extracontinental por compromisos internacionales (O.T.A. Y ONU).

El principio que podría establecerse en relación con esta característica, sería :

LAS HIPOTESIS CONFLICTUALES Y DE GUERRA, JUNTO CON LAS CAPACIDADES DE ACCION DE LOS PROBABLES ENEMIGOS, DEBEN SER EL PRODUCTO DE UN CONTINUO PROCESO DE APRECIACION DE LA SITUACION.

Las ideas afines al principio, pueden ser :

- a. La vida de la Nación siempre se encuentra en peligro.
- b. Las interferencias no substanciales pueden solucionarse - dentro del concepto de mantenimiento del orden público y pueden ser, si se descuidan, germen de interferencias substanciales contra la S.M.
- c. Las actividades de espionaje, subversión y sabotaje son tanto más peligrosas, cuanto menos se piense en ellas. Sus efectos son tan desastrosos y aún más que los que pueda producir un enemigo dentro de un Teatro de Operaciones - conformado. Su actividad se desarrolla tanto en paz, como en guerra.

- d. Las calamidades públicas o desastros fuera de guerra, - pueden causar trastornos comparables con los de la misma guerra y peores en muchas ocasiones. Deben contemplanse como verdaderas hipótesis de guerra.
- e. En asuntos de insurgencia o de seguridad interna es mejor prevenir que curar.
- f. La insurgencia es una hipótesis de guerra de la más alta peligrosidad y precedencia.
- g. Las hipótesis conflictuales y de guerra deben deducirse de la APRECIACION NACIONAL DE LA SITUACION. Dan origen a la formulación del C. E. H. para su solución y éste se considera básico para la planeación de Seguridad.
- h. Presencia permanente de la GUERRA FRIA.

## 8. SN y acción :

Todas las anteriores características están marcadas con el signo de la especulación y, obviamente, son básicas para el planeamiento y éste en realidad es una cristalización del pensamiento en cuestiones de Seguridad, como también puede serlo en otros campos.

La acción debe entenderse como una manifestación de vida nacional y debe efectuarse en asuntos relacionados directamente con el DESARROLLO, como en aquellos relacionados con la protección de los intereses nacionales en todos los demás campos, pero principalmente en el campo de la Seguridad.

Para bien de la comprensión de la ACCION, debemos recordar que la Seguridad es una situación, que la Defensa está conformada por una serie de medidas y de actuaciones que la Nación adopta para procurarse la Seguridad y que, por tanto, la ACCION debe ubicarse en el concepto de Defensa, dentro de la cual puede asumir dos actitudes : de defensiva la una, de ofensiva la otra, y entre las dos actitudes una variada gama de posiciones y combinaciones, de acuerdo con los medios y procedimientos que se adoptan para la obtención de los distintos objetivos.

Es conveniente, también, desde este momento, asignar las posiciones y obligaciones que dentro de la ACCION relacionada con la SEGURIDAD efectúan la POLITICA y la ESTRATEGIA. Asignamos a la POLITICA la determinación de los grandes OBJETIVOS que deben alcanzarse; asignamos a la ESTRATEGIA el proponer a la POLITICA los medios y procedimientos más adecuados para obtenerlos, especialmente cuando deba actuarse frente a antagonismos. Por último, digamos que la TACTICA, actuando en todos los campos del vivir nacional y no solamente en los TO, se encargará de la ejecución de las medidas y de los procedimientos determinados por la ESTRATEGIA.

Las características en estudio tienen estrechísimas relaciones con la tratada en el numeral anterior, es su completo y debe basarse en ella. Por otra parte, el estudio de la característica lleva a establecer las relaciones entre DESARROLLO Y SEGURIDAD.

Campos específicos de la ACCION a través del PLANTEAMIENTO y la EJECUCION son los siguientes :

a. En el DESARROLLO, además de todas las acciones de orden económico y social, obtener la protección de las mismas, a la vez que sentar las bases para la SEGURIDAD.

b. En el campo de la Seguridad Interna :

- (1) Mantenimiento del Orden Público.... Educación Cívica  
Policía Nacional  
Fuerzas Militares
- (2) Espionaje, subversión y sabotaje... Plan Nacional de  
insurgencia.  
Inteligencia  
(DAS-POLICIA-FF.MM)
- (3) Calamidades públicas..... Plan de DC.  
Fuerzas de policía  
y FF.MM.
- (4) Insurgencia incipiente..... Plan de Seguridad  
Interna o Nacional  
de contrainsurgencia. (parte preven  
tiva)
- (5) Guerra Contrainsurgencia..... Plan de Seguridad  
Intern.  
(Parte represiva)

c. En el campo de la Seguridad Externa :

- (1) Diferentes hipótesis de guerra... Plan Nacional de Guerra  
(Lchip)
- (2) Defensa común Continental..... Planes de defensa Hemis  
féricos.

Al contemplar estos enfoques de la ACCION, brota en forma espontánea el considerar necesariamente dentro de la Doctrina de SM, y más precisamente dentro de este aparte, los principios aceptados por las FF.MM. de Colombia para la conducción en general. Estos principios solamente se enuncian aquí, porque están consignados en muchos reglamentos, existiendo muchas interpretaciones sobre ellos, al alcance de todos.

Estos principios son :

OBJETIVO	UNIDAD DE FLEDO	SEGURIDAD
MASA	MANIOBRA	SOMATICA
ECONOMIA DE LAS FUERZAS	OFENSIVA	SENCILLEZ

En cuanto se refiere a ACCION, puede sentarse el siguiente principio :

14

LA ACCION ES UNA MANIFESTACION DE LA VIDA NACIONAL, DIRIGIDA AL ALCANCE DEL BIENESTAR GENERAL Y A LA PROTECCION DE LA NACION EN TODO EL MOMENTO, SIN ACCION ES IMPOSIBLE LA SEGURIDAD.

Ideas afines con el principio :

- a. La SN es esencialmente ACCION
- b. La acción se basa en un conocimiento de la situación, fruto de la apreciación a nivel nacional.
- c. La ACCION tiene que ver tanto con el DESARROLLO como con la SEGURIDAD.
- d. El primer campo de la ACCION es el desarrollo del Bienestar general.
- e. Consecuente con el DESARROLLO debe propiciarse una adecuada SEGURIDAD.
- f. La ACCION comprende las etapas de PLANTEAMIENTO Y EJECUCION en todos los campos.
- g. La ACCION, en el campo de la Seguridad Interna, visualiza las situaciones conflictuales y de guerra derivadas del mantenimiento del Orden Público, el espionaje, la subversión y el sabotaje, las calamidades públicas y la insurgencia en todos sus grados y matices. En el campo internacional, las hipótesis en los campos vecinales, continentales y mundiales por acción continental de defensa o por compromisos internacionales.
- h. La acción bélica se rige por los denominados "principios de la guerra", los cuales tienen valor para todos los niveles de la conducción.
- i. Una acción eficaz requiere un conocimiento previo de la situación, una determinación muy concreta de los objetivos, un escrupuloso planeamiento y una ejecución oportuna y decidida.

## 9. SN y Educación .

Esta característica tiene que ver con la formación de los habitantes de un país, desde sus primeros años de vida, hasta la edad más avanzada, en todos los asuntos relacionados con la SN.

La SN, lo mismo que cualquier disciplina en las unidades, requiere un plan de estudio continuados años de vida, hasta hogar y se complementa en los Colegios y Universidades. La cátedra de SN es en muchos países, como la Argentina, los EE.UU., Inglaterra, etc, materia distinta obligatoria a los distintos niveles, pero especialmente al nivel universitario. Más aún, muchas investigaciones sobre asuntos de SN se efectúan en las Universidades.

Sólo por medio de esta educación, ejercida o suministrada desde el hogar, podrá obtenerse un pueblo disciplinado, discreto, colaborador e integrado; una verdadera fuerza viva empleable en cualquier momento en defensa de la Nación.

Sobre esta característica puede sentarse como principio :

**LA EDUCACION DE SEGURIDAD COMIENZA EN EL HOGAR Y CONTINUA A LO LARGO DE TODA LA VIDA DE LOS CIUDADANOS. POR MEDIO DE ELLA SE OBTENDRA UN PUEBLO DISCRETO, DISCIPLINADO Y APTO PARA ACTUAR EN DEFENSA DE LA PATRIA Y DE SUS INSTITUCIONES.**

Ideas afines al principio :

- a. Es necesario crear un criterio uniforme sobre la necesidad de la existencia de la SM.
- b. El Civismo es la mejor práctica ciudadana para que exista la SM.
- c. La educación de Seguridad admite niveles de instrucción, comenzando en el hogar y continuando a través de la primaria, la secundaria y la Universitaria. En sus niveles más altos deben efectuarse cursos especiales que permitan conformar equipos de Dirigentes de toda la Nación para trabajar en los aspectos de la SM.
- d. Todas las actividades que tengan como fin el servicio de la comunidad son aptas para el fomento de la Seguridad Nacional.

Ejemplos : CIVISMO-EXPLORACIONES -ACCION COMUNAL-DEFENSA CIVIL-SERVICIO MILITAR- COOPERATIVISMO, etc.

- e. La SM es por excelencia un servicio a la comunidad.
- f. En educación de Seguridad debe tenerse presente aquello de que "No todos sirven para todo, pero todos sirven para algo".

SECCION TERCERA : LOS ASPECTOS LEGALES

Con un gran resumen de la Doctrina de SN y para hacerla de obligatorio cumplimiento para todos los colombianos y residentes extranjeros en el Territorio Nacional, debe expedirse una Ley denominada de SEGURIDAD o DE DEFENSA NACIONAL.

Los apartes más convenientes de esta Ley son :

1. De los principios generales :
  - a. Finalidad de la Ley. (Suministrar las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para la preparación de la SN).
  - b. Definiciones de SEGURIDAD y DEFENSA
  - c. Condiciones que debe reunir
  - d. Bases Constitucionales
  - e. Responsabilidades de Seguridad inherentes a los cargos.
  - f. Las personas y las obligaciones con la Seguridad
2. Del sistema Nacional para el Planeamiento de la Seguridad
  - a. De las Instituciones que conforman el sistema
  - b. De las funciones y obligaciones de cada uno de los componentes del Sistema.
  - c. De las finalidades del Sistema
3. Estructura y Régimen Funcional de la Seguridad Nacional
  - a. De las responsabilidades de Seguridad Nacional del Presidente de la República
  - b. Consejo Superior de la Defensa Nacional
  - c. Dirección Ejecutiva de la Defensa Nacional y sus dependencias
  - d. De los FRENTES DE ACCION
  - e. De los Gobernadores, Alcaldes y de otros funcionarios
  - f. Determinación de las funciones de los distintos organismos incluidos dentro de la estructura de la Seguridad Nacional
4. Funcionamiento del sistema Nacional de Planeamiento y Acción - para la Seguridad Nacional
  - a. Del Consejo Superior de la Defensa Nacional
  - b. De la Dirección Ejecutiva del C.S.D.N.
  - c. De las funciones específicas que les competen
5. Jurisdicción Territorial
  - a. Delimitación y creación de los TO y ZI
  - b. Organización del Mando, relaciones y dependencia
  - c. Ejercicio de la autoridad en los TO y ZI

- d. Régimen jurisdiccional en los TC, ZI
- e. De las ZONAS DE EMERGENCIA
- f. Disposiciones sobre mantenimiento del Orden Público

6. De las requisiciones, utilización de servicios e indemnizaciones

- a. De las autoridades que pueden ordenar requisiciones
- b. Procedimientos varios
- c. Indemnizaciones

7. Del empleo de la persona y de los Recursos en la SN

- a. Servicio de Defensa Nacional
  - (1) Del Servicio Militar
  - (2) Del Servicio Civil

8. De la Movilización

- a. Definición de MOVILIZACIÓN
- b. Movilización del potencial humano
- c. Movilización de los recursos materiales
- d. Obligaciones de las entidades públicas y privadas en la movilización
- e. Organismos de la movilización
- f. Otras secciones relacionadas con la movilización

9. De las infracciones y de las penas

SECCION CUARTA : LOS ASPECTOS ORGANICOS, FUNCIONALES Y DINAMICOS

1. ASPECTOS ORGANICOS

En este aparte se trata de determinar una organización que sirva como instrumento por medio del cual el PODER puede trabajar bien en las empresas de paz, como en las empresas de guerra. Esta organización debe constituirse sobre la base de tres escalones que, en orden de jerarquía, de arriba hacia abajo se denominan :

- ESCALON DE DIRECCION
- ESCALON DE CONDUCCION
- ESCALON DE EJECUCION

Debe entenderse por DIRECCION aquella actividad gubernamental encaminada a la fijación de los OBJETIVOS NACIONALES, a la terminación de las POLITICAS DE CONSTRUCCION, a la asignación de tareas a cada uno de los FRENTES DE ACCION DEL PODER NACIONAL y a la supervigilancia y control que debe ejercer sobre éstos para que en ningún caso se desvíen de los Objetivos señalados.

Por **CONDUCCION**, a la función delegada o asignada por la **DIRECCION**, encargada del manejo al más alto nivel de todos los medios que quedan a disposición de cada **FRENTE DE ACCION**.

Como **EJECUCION**, a la actividad desarrollada por los **MEDIOS** en cada **FRENTE**, en el tiempo y espacio que se le determinen

Integrantes del escalón DIRECCION

- Presidente de la República
- Organos asesores en DESARROLLO y SEGURIDAD
- Congreso Nacional
- Corte Suprema de Justicia
- Consejo de Estado
- Ministerio Público
- Consejo de Ministros

Integrantes del escalón de CONDUCCION

- Ministros que en cada **FRENTE DE ACCION** ejerzan la dirección particular de cada uno de los **FRENTES DE ACCION**, y **COMITES DIRECTIVOS** dentro de cada uno de ellos.

Integrantes del escalón de EJECUCION

- Jefes al más alto nivel de los organismos técnicos de las distintas entidades que conforman los **FRENTES DE ACCION**, realizadores de los planes, dentro del tiempo y espacio determinados.

Dentro de los escalones existe un verdadero "encadenamiento" pudiendo establecerse que algunos integrantes del escalón de **DIRECCION** son a la vez dirigentes del escalón de **CONDUCCION**; así mismo, algunos integrantes del escalón de **CONDUCCION**; son Dirigentes en el escalón de **EJECUCION**.

De esta manera se efectúa una verdadera coordinación vertical, muy conveniente, puesto que a lo largo de todos los escalones se estará obrando siempre en una dirección o sentido únicos y sobre objetivos comunes. (ver Fig. No. ).

El solo enunciado de los integrantes de los escalones no da una organización completa; hay necesidad de determinar las **Fuerzas** que, bajo control de las más altas autoridades de cada escalón, realizan la acción del **PODER**. Para ello, digamos que, de acuerdo con los principios de **LIMITES DE CONTROL Y AUTORIDAD** y de **ADJUNCIÓN DE LOS MEDIOS A LOS OBJETIVOS**, estas **FUERZAS** no deben pasar de **SIETE**, para que no se escapen del control; no inferior a **TRES**, para no desperdiciar capacidad humana. Por otra parte, hay necesidad de especificar los **grandes** requerimientos de la Nación, para establecer la cantidad de las **FUERZAS** y fijar a éstas los **OBJETIVOS**.

Los grandes requerimientos nacionales, son :

- a. Detectar y prever ataques del exterior
- b. Lograr una completa Unidad Nacional
- c. Seguridad física del Territorio Nacional (Tierra, aire y mar)
- d. Obtener una verdadera solidez económica
- e. Progreso constante en todos los campos

### Organización Básica de Seguridad Nacional

Con los anteriores elementos de juicio, se puede establecer una organización básica de seguridad, como la que se indica en la Fig. No. La Doctrina de SN tiene que entrar a definir para cada elemento de esta organización las funciones correspondientes, pues solamente de esta manera se logrará la marcha de cada uno de ellos y la marcha del conjunto.

Muchas de las funciones de estos elementos, están determinadas ya en la constitución y Leyes de la República. Otras tendrán que elaborarse y constituirse posteriormente en norma.

La ORGANIZACIÓN que se deba poner en práctica debe presentar las mejores condiciones para actuar dentro de los campos de la ESANTEGIA DIRECTA e INDIRECTA, así como también en los de prevención y represión de la violencia doméstica o INSURGENCIA.

## 2. ASPECTOS FUNCIONALES Y DINAMICOS

Esta parte de la Doctrina debe dirigirse a la implantación de un sistema integral de planeamiento en DESARROLLO y SEGURIDAD. (Sistema D y S) basado en un planeamiento particular en cada uno de los grandes campos en que se actúa para lograr en el BIENESTAR.

Los productos de este planeamiento se materializan en la elaboración de ciertos documentos que en forma general se denominan DOCUMENTOS DE LA SN. y, básicamente son las establecidas en el Decreto No. 1573 de Julio 31 de 1.974, que a continuación se transcribe :

DECRETO No. 1573 DE 1.974

( Julio 31 )

Por el cual se establecen los documentos inherentes a la planeación de la Seguridad Nacional.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

En uso de las facultades legales que le confiere el artículo 100. - del Decreto No. 3398 de 1.965,

CONSIDERANDO :

que es indispensable establecer los documentos básicos que permitan estudiar y preparar las medidas y planes que la seguridad de la Nación requiere.

DECRETA :

Artículo 1o. Fijanse como documentos de Seguridad Nacional los siguientes :

a. DOCUMENTOS PRIMARIOS:

Son elaborados por el Consejo Superior de la Defensa Nacional y sus órganos asesores en desarrollo y seguridad incluyendo los Directivos de los diferentes Frentes del Poder. Estos documentos - requieren la aprobación del Presidente de la República y son :

1. Fines del Estado y Objetivos Nacionales.

Obtenidos de la Constitución Nacional y del programa de Gobierno, interpreta los intereses y aspiraciones del Estado Colombiano en beneficio de su pueblo.

2. Apreciación Politico-Estratégica Nacional.

Es un estudio comparativo-evaluativo del potencial nacional a la luz de los objetivos - nacionales propios, en relación con potencia - los y objetivos nacionales de los demás países, especialmente con los de aquellos consi - derados como probables adversarios, para es - tablecer las hipótesis conflictuales y de - guerra y su prioridad, formular las políti - cas para la consecución de los objetivos de seguridad y determinar las áreas estratégi -

cas en las cuales se aplicará preferencialmente la capacidad del poder y, finalmente para establecer las bases que fundamentan el Concepto Estratégico Nacional.

3. Concepto Estratégico Nacional (CEN)

Tiene como finalidad formular la política de seguridad nacional en forma integrada. Se basa en las conclusiones de la Apreciación Político-Estratégica Nacional, - por medio de la cual se han determinado las hipótesis conflictuales y de guerra y sus respectivos objetivos, para formular las políticas generales de consecución de estos objetivos que en su conjunto conforman la política de seguridad nacional.

4. Directrices Gubernamentales.

Tienen como finalidad desarrollar la política de seguridad nacional formulada en el Concepto Estratégico Nacional, Por medio de este documento se asignan las misiones específicas y de apoyo que cada frente del poder debe cumplir, siguiendo los lineamientos de la política de seguridad nacional, para la obtención y mantenimiento de los objetivos de seguridad.

b. DOCUMENTOS SECUNDARIOS.

Son elaborados con fundamento en los primarios, por cada uno de los Frentes del Poder. Básicamente son :

1. Apreciación Estratégica de cada Frente.

Es un proceso de razonamiento mediante el cual se analizan las misiones asignadas a cada frente por el Gobierno Nacional, en las Directrices Gubernamentales, - con el fin de determinar la forma de darles cumplimiento, de acuerdo con las capacidades propias del frente.

2. Plan de Acción.

Fundamentado en la Apreciación Estratégica, detallada y coordina la forma de darle cumplimiento a las misiones asignadas a cada frente. Contiene todos aquellos documentos que de acuerdo con las características del frente respectivo, sirven para aclarar y coordinar en mejor forma el cumplimiento de tales misiones. Básicamente deberá contener el Plan de Desarrollo del Frente y el Plan de Seguridad del mismo.

c. DOCUMENTOS DE CONCILIACION.

1. Plan de Seguridad Nacional, incluyendo movilización y otros anexos. Es el producto de la coordinación efectuada por el Consejo Superior de la Defensa Nacional - de los planes de acción de cada uno de los frentes del poder, en sus aspectos relacionados con la seguridad.

2. Plan de acción Nacional.

Resultado de la conciliación efectuada por el Consejo Superior de la Defensa Nacional y el Consejo de Política Económica y Social para armonizar desarrollo y seguridad.

Artículo 2o. La elaboración de los documentos secundarios es responsabilidad de todos los organismos integrantes de cada uno de los frentes del poder y su integración de los siguientes Ministros :

- Fronte Interno : Ministro de Gobierno
- Fronte Externo + Ministro de Relaciones Exteriores.
- Fronte Económico : Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- Fronte Militar : Ministro de Defensa Nacional.
- Fronte Técnico-Científico: Ministro de Educación Nacional.

Artículo 3o. Con el objeto de unificar los métodos y procedimientos para la elaboración de los documentos a que hace referencia este Decreto, el Consejo Superior de la Defensa Nacional, difundirá las guías correspondientes, cuando ello se haga necesario.

- El Ministro de Gobierno ROBERTO ARRIAS BORTILLA
- EL Ministro de Relac. Exteriores ALFREDO VASQUEZ CARRIZOSA
- El Ministro de Hacienda LUIS FERNANDO ECHAVARRIA
- EL Ministro de Defensa FERNANDO GURREA SUBIDES
- El Ministro de Educación JUAN JACCOBO MUÑOZ

BASES PARA LA FORMULACION DE UNA POLITICA DE SEGURIDAD O DEFENSA -  
NACIONAL.

1.- Aclaración de términos .

- a. Anotación general. Es muy conveniente entrar a delimitar el alcance de ciertas denominaciones usadas mucho dentro del planeamiento estratégico, pues todavía existen diversos criterios sobre su alcance, lo que redundará en pérdidas de tiempo muy inconvenientes, mientras los planeadores se ponen de acuerdo sobre una interpretación adecuada de ellos. La confusión se presenta entre POLITICA DE SEGURIDAD, DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL Y CONCEPTO ESTRATEGICO NACIONAL. En la misma forma, se ha querido establecer una diferencia esencial entre POLITICA DE SEGURIDAD Y POLITICA DE DEFENSA, lo cual también es inconveniente.

b. DOCTRINA DE SEGURIDAD Y POLITICA DE SEGURIDAD.

En primer lugar aclaremos lo relacionado con estas dos denominaciones, Tengamos en cuenta :

- 1) que la DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL es un cuerpo sistemático de enseñanza, que contiene principios, normas y valores que fundamentan las medidas que posteriormente pueden tomarse cuando se trata de procurar al país y a sus habitantes una situación protegida permanentemente, pero en especial en los momentos de emergencias bélicas.
- 2) que toda POLITICA se basa en una DOCTRINA y , en éste caso, la POLITICA DE SEGURIDAD NACIONAL debe basarse en una DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL; en otras palabras, la DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL actúa en un plano abstracto, general; las POLITICAS DE SEGURIDAD NACIONAL, contemplan casos específicos y, más aún, contemplan los casos determinados por la "conjuntura" tiempo/espacio (un tiempo determinado y un espacio de terminado), más de las condiciones propias de la situación que se viva en ese tiempo y en ese espacio.-

c. POLITICA DE SEGURIDAD Y CONCEPTO ESTRATEGICO NACIONAL.

1) POLITICA DE SEGURIDAD

En su más amplio sentido, corresponde a la POLITICA DE SEGURIDAD NACIONAL:

- a) La presentación oportuna y la adecuación conveniente - del instrumento integral de la acción estratégica (PO-  
DRA NACIONAL) mediante el fortalecimiento del poten-  
cial nacional y su transformación oportuna en poder e-  
fectivo.
- b) La concepción y conducción, en tiempo de paz y durante  
la guerra, del conjunto de acciones estratégicas que -  
tengan por objeto la superación o neutralización de -  
los antagonismos que se manifiestan contra la obtención  
de los objetivos nacionales, tanto en el campo interno  
como el externo.

2) CONCEPTO ESTRATEGICO NACIONAL.

- a) Si cabe al Estado realizar una política nacional efi-  
ciente para garantizar su seguridad, si el gobierno -  
tiene la responsabilidad de conducir la Nación a su -  
destino a pesar de los antagonismos que puedan presen-  
tarse, tiene la obligación de preparar la Nación en su  
potencial y en su actuación en un caso determinado, va-  
liéndose para ello de una estrategia apropiada.
- b) Por tales razones, es un imperativo definir exactamen-  
te los objetivos por alcanzar, así como adecuar los me-  
dios necesarios para alcanzarlos, como también la for-  
ma como deben alcanzarse.- Se observa que lo que se -  
busca es un equilibrio continuo entre objetivos y me-  
dios.
- c) El C.T.N. es la forma directiva del Estado que tiende  
al fortalecimiento del PODER NACIONAL de manera tal -  
que se puedan obtener los objetivos fijados, a pesar -  
de los antagonismos existentes.

El C.T.N. constituye la base de cualquier planeamiento  
estratégico nacional.

RESUMIENDO :

- a. LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL PROPORCIONA NORMAS,  
PRINCIPIOS Y VALORES PARA APOYAR EN LA CONSECUION DE  
LA SEGURIDAD Y EN FORMA MUY GENERAL.
- b. LA POLITICA DE SEGURIDAD NACIONAL TOMA DE LA DOCTRINA  
LOS PRINCIPIOS, NORMAS Y VALORES Y TRATA DE APLICARLOS  
A UNA SITUACION PARTICULAR DETERMINADA POR LA SITUACION  
QUE SE VIVA, UN TIEMPO Y UN ESPACIO DETERMINADO.
- c. EL C.T.N. SE BASA EN LA POLITICA; PUDIERA DECIRSE QUE  
ES UNA REGULANTE Y SINTESIS DE LA POLITICA DE SEGUI-  
RIDAD, QUE TRATA DEL FORTALECIMIENTO DEL POTENCIAL NACIO-  
NAL EN CUANTO CON LOS OBJETIVOS E INFORMA SOBRE LA FOR-  
MA EN QUE SE VA A ACTUAR PARA ALCANZARLOS.

d. POLITICA DE SEGURIDAD? POLITICA DE DEFENSA?

Conocidas las definiciones de SEGURIDAD y DEFENSA, la primera como una "Situación protegida" y la segunda como "Medidas que adopta el Estado para alcanzar la seguridad", podemos afirmar que la POLITICA respectiva puede denominarse por sus fines y entonces diríamos POLITICA DE SEGURIDAD NACIONAL, como también podrá denominarse por sus medios, caso en el cual podríamos llamarla de DEFENSA. Nos parece inconveniente tratar de dar interpretaciones muy elaboradas a los términos SEGURIDAD Y DEFENSA; pensamos que su generalización es más conveniente y no se presta a errores ni a confusiones de ninguna clase.

En varios estudios sobre la materia, los asuntos que incumben a la POLITICA DE SEGURIDAD NACIONAL se contemplan bajo la denominación de POLITICA DE GUERRA; algunos autores, a la vez, la denominan también POLITICA DE GUERRA O DE SEGURIDAD NACIONAL. Entendamos que el empleo de la denominación "De Guerra" obedezca a que el fenómeno bélico es la crisis de mayor gravedad dentro de la proyección del Estado hacia sus objetivos, cuando estos se ven interferidos. Pero también entendamos que hay muchas perturbaciones e interferencias que constituyen verdaderos ataques a la SEGURIDAD NACIONAL, sin conformar ataques armados, y que deben ser tratados con medidas de las mismas características.

Por otra parte, existiendo el concepto de "Guerra fría", nos reafirmamos en el acierto de que no necesariamente debe existir un conflicto armado para que se efectúe la guerra, si empleamos dentro de este sistema de lucha armas políticas económicas, ideológicas, sociológicas, etc. lo que implicaría sistemas defensivos con empleo de "armas" similares.

Deben, entonces, dentro de la POLITICA DE SEGURIDAD O DEFENSA NACIONAL las medidas defensivas que el Estado adopte, tanto en caso de ellas o situaciones que sin configurar violencia física afecten la vida del Estado mismo, como también las acciones propias de cualquier conflicto armado.

La cátedra militar de la Argentina al hablar del Estado dice:

"EL ESTADO ES UN ORGANISMO VIVIENTE Y MAINTENIENTE; PUEDE VIVIR PERO TAMBIEN PUEDE CONTRAR ENFERMEDADES. SOLAMENTE UNA DISTRIBUCION CONSCIENTE, ABUNDANTE Y PERMANENTE Y UN PUEBLO TAMBIEN CONSCIENTE, DISCIPLINADO, EDUCADO Y ENARCADO DE SU TIEMPO PODRAN SALVAR EL ESTADO DE MUCHAS ENFERMEDADES GRAVISIMAS QUE PUEDAN AFECTARLO EN LO FISICO, EN LO POLITICO, EN LO SOCIAL Y EN LO MORAL".

En consecuencia, la POLITICA DE SEGURIDAD O DE DEFENSA NACIONAL no debe referirse únicamente a los casos de guerra

o conflicto armado, sino también a todos aquellos que de una u otra manera constituyen graves atentados contra la vida del Estado.

2. POLITICA DE DEFENSA DEL ESTADO EN TIEMPO DE PAZ:

Tómese nota de una vez que esta POLITICA es solamente una parte de la POLITICA DE SEGURIDAD O DEFENSA NACIONAL que sumada a la POLITICA DE DEFENSA DEL ESTADO EN TIEMPO DE GUERRA, conforma la verdadera POLITICA DE SEGURIDAD O DEFENSA NACIONAL.

Los aspectos principales de ésta POLITICA, DE DEFENSA DEL ESTADO EN TIEMPO DE PAZ SON-

a. INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA.

Tanto la formulación de una POLITICA DE SEGURIDAD O DEFENSA NACIONAL, como la de una cualquiera de sus partes componentes, DEFENSA DEL ESTADO EN TIEMPO DE PAZ Y DEFENSA DEL ESTADO EN TIEMPO DE GUERRA, requiere el apoyo completo del sistema de INTELIGENCIA ESTRATEGICA, integrado por todas las agencias de inteligencia del Estado y dirigidas por un órgano superior ubicado en la Secretaría Ejecutiva Permanente del C.S.D.N.

En forma paralela o complementaria del esfuerzo constante de INTELIGENCIA estará el de CONTRAINTELIGENCIA.

b. SEGURIDAD SIN GUERRA

El concepto de SEGURIDAD SIN GUERRA, ha surgido como consecuencia de la evolución sufrida por las Naciones en sus estructuras políticas, sociales y económicas. No siendo absolutamente nuevo en sí, pues hoy como antes la existencia del Estado se encuentra constantemente en peligro, tanto en paz como en guerra, y en ocasiones más en el primero que en el segundo. antes solo conspiraba el revolucionario político; ahora se agrega a éste el revolucionario social, cuando no el nihilista; finalmente, y este es un fenómeno que se considera visiblemente en la época moderna, debe agregarse el economista y el financiero, tanto en el propio país como en el extranjero, que ligan maliciosamente sus propios intereses con los de la Nación para que al final primen los puramente personales.

Por otra parte, cualquier Nación puede verse sometida a circunstancias lamentables de miseria y, por tanto, de inseguridad, a causa de calamidades públicas cuyas consecuencias son difícilmente controlables; algunas medidas protectoras o defensivas pueden proverse, no para evitar completamente la calamidad, porque no siempre ésta será posible, sino para disminuir los efectos o adscuar la rehabilitación en la forma más rápida.

Como puede verse, esta POLÍTICA no entraña en sí propiamente actividades de guerra en el sentido en que estamos acostumbrados a contemplar este fenómeno, pero si implica el esfuerzo DEFENSIVO en forma muy amplia. Por esto, toda medida del Estado que vaya o tienda a procurar SEGURIDAD en tiempo de paz en las áreas visualizadas, puede calificarse, como lo dice el título de este aparte, como una MEDIDA DE SEGURIDAD SIN GUERRA.

### 1) SEGURIDAD SIN GUERRA. (FRENTE EXTERNO)

Esta política tiene su principal elemento ejecutivo - en la diplomacia, la que buscará en tiempo de paz asegurar el respeto que el Estado merece como entidad soberana y ayudar a las otras políticas, especialmente a la económica, financiera, a salir bien libradas en las luchas con las políticas similares de los países extranjeros, especialmente de los considerados como posibles enemigos.

Los deberes de la diplomacia son, principalmente :

- a) Defensa del respeto que merece el propio Estado.
- b) Defensa de los derechos del Estado en el orden internacional (Derechos territoriales, marítimos, aéreos, franquicias comerciales, barreras aduaneras, derechos de los propios súbditos en el exterior, extraterritorialidad, votos y vetos, etc.).
- c) Obtener beneficios de todo orden para el propio Estado, pero nunca a costa de mengua o pérdida de la soberanía, del decoro o de la integridad nacional.

### 2) SEGURIDAD SIN GUERRA. (FRENTE INTERNO)

Tiene por objeto esta política asegurar el Estado contra los enemigos que tratan de desintegrarlo desde el interior del país. Se citan los siguientes aspectos, únicamente como ejemplo, pues los motivos de desintegración por enfermedades internas son variadísimos :

- a) Extrorismos: De cualquier tendencia que traten de derribar el orden existente para imponer uno propio recurriendo a sistemas errados, incluyendo la violencia física o de cualquier otro orden.

Se tipifica aquí la SUBVERSION.

En este caso el Estado puede adoptar una POLÍTICA DE DEFENSA que puede oscilar entre la persuasión y el empleo de las FF. AA. Por ejemplo: combatir o neutralizar el comunismo con una obra social y económica visible y convincente o el empleo de

las FF.MM. en todas sus capacidades.

b) La baja política o politiquería.

Atenta contra la vida nacional, el entorpecer el libre desenvolvimiento. El caudillismo, la distribución de empleos y cargos públicos como botín de guerra electoral, los programas que se formulan y nunca se cumplen, la compra de votos de mil manejos más atentatorios de las libertades ciudadanas y de la pureza gubernamental, son enfermedades que el Estado debe atacar por medio de un control permanente, por el desarrollo de las virtudes ciudadanas y por la defensa de los derechos de todos, especialmente por parte de aquellos que por su cargo o posición están en condiciones mejores de hacerlo.

Indudablemente juega una parte o papel importante la práctica del CIVISMO por parte de todos, especialmente por parte de las AUTORIDADES.

c) El bajo nivel de la salud pública.

Factor que debe tenerse en cuenta para el mejoramiento del potencial humano y su mejor aprovechamiento. Lucha contra la desnutrición, lucha contra los traficantes de alcaloides, establecimiento de dispensarios de todo orden, son acciones que deben emprenderse contra ese poderoso enemigo, actuante en paz y en guerra.

d) La falta de asistencia social. que debe combatirse con programas y realizaciones de vivienda sana y alegre para todos, educación de huérfanos y expósitos; protección de la madre y del niño amparo de la vejez; salarios mínimos satisfactorios; protección del trabajo etc.

e) La mala inmigración. que debe evitarse a toda costa, seleccionando las fuentes de inmigrantes; por el control de sus actividades una vez ya en territorio nacional y por el apoyo a su trabajo y el fomento del amor al nuevo terruño. De otra manera, recibiendo una inmigración indiscriminada y luego abandonándola a su propia suerte, lo único que se obtiene es agravar en forma considerable el problema de la vagancia y de la delincuencia en general dentro del propio territorio.

f) Delincuencia en general.

Se trata aquí de la prevención y de la represión de los delitos comunes, de la reducción de los estados o condiciones de peligrosidad social y, principalmente, de las actividades dirigidas directamente contra la existencia del Estado. La vagancia, la mendicidad, la trata de blancas y, en general, los delitos comunes, por una parte, y la SUBVERSION, el ESPIONAJE y el SABOTAJE, por la otra, a los que debía agregarse el contrabando, especialmente de armas y el comercio de estupefacientes, son lacas-

ras que el Estado debe eliminar pues causan su debilitamiento rápido y la muerte segura del mismo.

### 3) SEGURIDAD SIN GUERRA (FRENTE ECONOMICO)

Quizás sea esta seguridad una de las más conocidas, por que las medidas defensivas que el Gobierno pueda tomar en este campo son las que más saltan a la vista o se sienten con mayor intensidad. Los aspectos principales de la defensa económica se reflejan en los siguientes renglones:

#### a) Agricultura.

Indudablemente éste campo ha sufrido visibles transformaciones; en algunos países de industrialización muy grande en los cuales se ha observado el abandono de los campos por un aumento considerable del personal en las fábricas y otras actividades radicadas en las ciudades, Gobiernos conscientes han intensificado la mecanización de la agricultura para suplir la mano de obra faltante y han creado incentivos a la producción agrícola, traduciéndose las medidas en precios razonables para los artículos alimenticios de primera necesidad y la protección del pueblo en esos aspectos básicos de la alimentación.

Otros de los aspectos de la política defensiva o protectora de que se trata, se refieren a: acción contra las plagas; lucha contra la erosión; protección de los bosques; perfeccionamiento de la meteorología para fines agrícolas; solución de los problemas de sanidad, vegetal; rotación de los cultivos, creación de almacenes cooperativos; acción comunal; en fin la adopción de tantas medidas para el aumento de la producción agrícola.

b) Al igual que la agricultura necesita de medidas defensivas, corriendo parejas con todas las de DESARROLLO. así a título de ejemplo; La lucha contra las plagas que diezman los ganados; la inspección veterinaria en mataderos y frigoríficos; control de intermediarios, contrabando de ganados, sacrificio inoportuno de hombres; son todas estas medidas que puede tomar el Estado para la defensa de la ganadería.

#### c) Pesca:

Es otro aspecto del campo económico en el actual Estado debe ejercerse medidas no solo de desarrollo sino de defensa. A la vista, en nuestro país, las grandes pérdidas debida a la falta de industria organizada y a la carencia de control de las aguas territoriales.

d) Comercio.

Las medidas defensivas deben dirigirse hacia la represión de los "Trust", quiebras fraudulentas, a la lucha contra acaparadores e intermediarios, al control de precios y a la fijación de cuotas en importaciones y exportaciones.

e) Energía.

La política de defensa del petróleo, la difusión y orientación de la energía eléctrica o hidráulica, economía de carburantes en general, etc. son medidas que el Estado debe adoptar para mantener en forma conveniente esta fuente de industrialización del país, como aspecto más importante.

f) Transportes y comunicaciones.

Constituyen el nervio y corriente vital de todo movimiento industrial y comercial, ejercicio de Gobierno y comunicación social, etc. Como ejemplo de medidas defensivas en este aspecto, podrían citarse la regulación de horarios y tarifas, la lucha contra los monopolios, la orientación de las distintas líneas según los intereses de la población y de la producción y distribución, la armonización entre los distintos sistemas de transporte y la organización y defensa de una adecuada red de comunicaciones telefónicas, radio, etc.

g) Las finanzas.

La política defensiva debe referirse principalmente a los siguientes aspectos :

- 1) Protección de la propia moneda.
- 2) Control de cambios
- 3) Supervisión de capitales
- 4) Vigilancia de las operaciones bancarias y de las operaciones bursátiles.
- 5) Lucha contra la inflación
- 6) Protección del ahorro

4) SEGURIDAD SIN GUERRA.(FRENTE MILITAR)

Sin esta política, por más previsoras que sean las demás, el Estado carecería del respaldo fundamental para gozar de la paz. La política militar es la base de la defensa del país en tiempo de guerra y su más eficaz preventivo en el de paz.

La política militar representa la preparación de todo el país para su protección contra un enemigo exterior; también contra los enemigos internos, siempre y cuando

éstos lleguen a los medios violentos no combatibles ya con los medios persuasivos o de represión policiva.

Incide la política militar en las otras políticas, espe- cialmente en la diplomática o externa y en la de gobierno interno, pues la primera podrá ser mucho más ágil, exigente y hasta ofensiva y la segunda más firme y decidida siem- pre que cuenten con el respaldo de una fuerza armada conve- niente.

Los aspectos más importantes de esta política son los si- guientes :

a) En el aspecto terrestre. (EJERCITO)

- 1) Tener efectivos proporcionados al grado de peligro en armonía con las demás fuerzas.
- 2) Proverlo de material y equipos adecuados.
- 3) Impartible instrucción y entrenamiento a fondo.
- 4) Colaboración dentro de la política de desarrollo - en los campos asignables a FF.MM.
- 5) Fomento de fabricaciones militares.
- 6) Organización conveniente de los SERVICIOS LOGISTI- COS.
- 7) Ubicación conveniente de las UNIDADES OPERATIVAS - para que puedan eficientemente actuar en casos de alteración del orden público o de guerra internacio- nal.
- 8) Ejercicio y mantenimiento de la soberanía, es espe- cialmente en las regiones fronterizas.
- 9) Mantenimiento del orden público
- 10) Prevención de la insurgencia.

b) En el aspecto naval.

- 1) Tener una Armada que corresponda a los intereses - del país en el mar.
- 2) Bases navales de amplia capacidad y conveniente - ubicación.
- 3) Instrucción permanente en el mar.
- 4) Industria naval capaz de cubrir las necesidades - apremiantes de la Armada para el caso de guerra.

5) Fomentar la creación y sostenimiento de una Flota Mercante capaz de auxiliar a la de guerra y atender las necesidades de exportación e importación, aún en presencia de conflictos.

6) Ejercicio de la soberanía en el mar territorial.

c) En el aspecto aéreo.

1) Mantener una Fuerza Aérea proporcional a las vulnerabilidades del propio país y a las necesidades de cooperación con el EJERCITO Y la ARMADA.

2) Bases aéreas suficientes y convenientemente ubicadas.

3) Instrucción permanente y a fondo de un buen número de pilotos y elementos técnicos administrativos.

4) Servicios meteorológicos y de control.

5) Industria aeronáutica eficiente.

6) Fomento de la aviación comercial y privada, amoldable a las necesidades de la guerra.

7) Ejercicio de soberanía en el espacio aéreo.

d) Fuerzas Conjuntas.

1) Preparación de Estados Mayores Conjuntos.

2) Preparación de Comandos unificados.

3) Entrenamiento de Fuerzas conjuntas.

e) Logística de la zona del interior y apoyo de servicios para el combate. (LOGISTICA MILITAR).

1) Instrucción de la LOGISTICA MILITAR (zona del interior y teatro de operaciones.

2) Coordinaciones entre LOGISTICA MILITAR, LOGISTICA NACIONAL y LOGISTICA INTERNACIONAL.

f) Inteligencia.

1) Estructuración del SERVICIO DE INTELIGENCIA MILITAR en todos los niveles.

2) Coordinación con la inteligencia nacional.

3) Apoyo a la inteligencia internacional (Previa autorización del Gobierno).

g) Asesoría de los demás FRENTEs.

Es deber de las FF.MM. (FRENTE MILITAR) el prestar la asesoría a todos los demás FRENTEs en asuntos relacionados con la SEGURIDAD y la preparación de los respectivos planes de guerra, así como de presentar requerimientos de FF.MM. a ellos en busca de un buen desarrollo del propio FRENTE en todo sentido.

5) SEGURIDAD SIN GUERRA (FRENTE DE INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNICA).

Suponiendo ya creado en el país un cuerpo de investigación científica y técnica, por parte de entidades oficiales y particulares, la política defensiva en este campo debe referirse a la eliminación de todo intervencionismo que frene sus actividades; a la creación de estímulos para sus componentes, a la apropiación de aportes pecuniarios que sean necesarios y al apoyo en todo sentido por parte del gobierno, del personal de la industria y del pueblo en general. Indudablemente los campos científicos y técnicos no son patrimonio exclusivo de las grandes Naciones; pero si la propia Nación se obsesiona por que tales investigaciones son costosas y siempre quedan fuera de presupuesto y que todos los obstáculos son insalvables, el país quedará a la vera del progreso y avanzando solamente hasta donde las grandes potencias tengan a bien permitirlo.

Como puede verse, esta parte de la POLÍTICA DE DEFENSA DEL ESTADO EN TIEMPO DE PAZ no es sinónimo de preparación para la guerra, sino que involucra una serie de medidas dirigidas a actuar contra enfermedades políticas, sociales, económicas y morales. Cuatro FRENTEs DE ACCION (los no militares) tienen especial empleo en éste período; el FRENTE MILITAR se prepara para obrar en forma plena durante la guerra; pero puede dedicar una buena parte de su esfuerzo en colaboración con los otros FRENTEs en el desarrollo de la política de defensa del Estado en paz, como órgano de apoyo en el planeamiento de SEGURIDAD; también puede cooperar en aspectos relacionados con el desarrollo económico y social, acuerdo necesidades del Gobierno.

6) PREPARACION DE LA NACION PARA LA GUERRA.

En este campo es conveniente que hagamos uso de las teorías del coronel MONTT MARTINEZ (CHILE) por lo cual a continuación se transcribe :

Fases de la política de guerra. a) En la preparación de la guerra. El Objetivo político y los caminos para lograrlo harán surgir por primera vez la idea de un conflicto armado. Será, en consecuencia, la primera tarea de la política de guerra en esta fase de la preparación, el análisis del objetivo político, para determinar los probables conflictos, pues dada la interdependencia de los pueblos, la guerra es una consecuencia fatal y lógica de las aspiraciones de ellos.

La magnitud y trascendencia de dichos conflictos estará indicada a su vez por el objetivo político mismo.

"Mientras más fuertes sean los motivos de la política, como dice Clausewitz; mientras más esté en juego la existencia integral de los pueblos; mientras más violenta sea la tensión que precede a la guerra, tanto más se acercará la misma a su forma absoluta; tanto más se tratará de someter por completo al enemigo; tanto más coincidirán el objetivo político y el bélico; tanto más guerra menos política parecerá ser la guerra. Inversamente, mientras más débiles sean esos motivos y tensiones, menos coincidirá la dirección propia del elemento de la guerra, esto es la violencia, con la que le señala la política; tanto más será desviada la guerra de su dirección natural; tanto más política parecerá ser la guerra".

Basado en estas reflexiones concluyó: "Así, pues, siendo el objetivo político el motivo original de la guerra, él será quien dará la medida tanto del objetivo que se deberá alcanzar como de los esfuerzos que se requerirán, lo que permite que existan las guerras desde cuyo fin es el aniquilamiento de uno de los contendores hasta la simple demostración de fuerzas para basar negociaciones".

Será, entonces, otra tarea de la política de guerra en esta fase, la valorización del objetivo político, es decir, determinar que sacrificios impondrá a nuestros adversarios y a nosotros mismos su consecución; si se trata de una cuestión vital para el adversario, o podrá desistir fácilmente de él; si será motivo de una lucha de vida o muerte, o solo dará margen a sacrificios limitados.

Ambas tareas deberán ser resucitadas por la estadística mediante una apreciación política de la situación, a fin de determinar la forma global de resolver el conflicto, coordinando los esfuerzos de toda la Nación mediante un plan de guerra de carácter nacional.

Empezará así a materializarse la zona infraroja de que nos habla CASTEK. El estadista se encontrará en los dominios de la política penetrados por la estrategia. Tendrá la capacidad para afrontar los problemas de ésta?

Siendo la guerra un instrumento de la política ésta deberá conocer el instrumento que va a utilizar, estar informada del arte de la guerra y tener en cuenta la naturaleza y los métodos empleados por ésta para no ponerse en contradicción con su propio instrumento. Si el Estadista no posee el don natural de estrategia o no se ha preparado para ello, contará en todo caso con sus asesores técnicos, los cuales para prestar una efectiva cooperación deberán estar compenetrados de que la guerra es un hecho aislado y que ella se produce en íntima conexión con la vida anterior del Estado, como consecuencia de sus relaciones políti -

cas entre Estados. El asesor Militar deberá estar compuesto de la primacía política que explica Clausewitz con las siguientes frases:

"Sólo sería imaginable que al comenzar la guerra desapareciera completamente el punto de vista político, si las guerras fueran luchas de vida o muerte debidas a pura enemistad; tales como son no son más que manifestaciones de la política misma. La subordinación del punto de vista político militar será algo absurdo, pues es la política la que engendra la guerra, ella es el pensamiento mientras que la guerra es solo el instrumento y no al revés. queda pues como única solución posible, la subordinación del punto de vista político".

De la apreciación política de la situación, el Estadista, a base del objetivo político, de la hipótesis de guerra y del cómputo de potenciales en juego, llegará a conclusiones bien definidas.

Los objetivos políticos en juego le indicarán el carácter político de la guerra, es decir, será una lucha de vida o muerte o simplemente esfuerzos o sacrificios limitados; la comparación de los potenciales capaces de actuar en el conflicto le darán un concepto de probabilidades de éxito.

Según sean las posibilidades de éxito o de fracaso surgirá la primera idea rectora o la política a seguir.

Si el objetivo político es positivo, es decir, si se trata de conquistar algo, y del cómputo de potenciales se evidencia que se poseen las fuerzas para ello, la política deberá preparar los medios para lograrlo empleando entre tanto una diplomacia que no provoque conflictos prematuros. Si el objetivo político es negativo, vale decir que se trata de mantener lo que se posee y los medios son insuficientes para lograrlo, en caso de producirse la amenaza de conflicto, la política trabajará arduamente en la preparación del país para la guerra mientras su diplomacia empleará toda su habilidad para ganar tiempo, evitando el conflicto.

En ambos casos se habrá seguido una política defensiva, a base de sesiones, transacciones, conciliaciones, etc, cuyos límites estarán indicados por la naturaleza del objetivo político, es decir, por la trascendencia de él en la vida de la nación, pues si el la afecta en forma vital, llegará el momento en que no se puedan hacer más concesiones, en cambio, si los sacrificios que exige renunciar a él son pequeños, podrá cederse ante el peligro de males, mucho mayores, como son las consecuencias de una guerra perdida.

Si la comparación de potenciales arroja un saldo favorable y las posibilidades de éxitos son prometedoras, aquel que posea un objetivo político positivo iniciará de inmediato -

la lucha por conseguirlo, pero esta lucha no será sangrienta, no habrá choques de armas ni ruidos de cañón.

Todo Estadista tratará de evitar la guerra, pues aunque ella sea victoriosa acarrea numerosos males materiales; por tanto, la conquista del objetivo político se buscará al menor costo de sacrificios, vida y dinero.

Las guerras atribuidas a espíritu morboso de su gobernante solo son procedimientos de la propaganda.

En tal situación, o sea cuando se puede o se cree poder conseguir el objetivo político sin emplear las armas, la política usará la propaganda, la presión diplomática y económica en una forma ofensiva para intimidar al adversario, colocándolo en el dilema de ceder o de encargar una guerra en que lleve todas las de perder. La política de los hechos consumados será corriente en esta fase de la lucha. La política ofensiva solo es lógica ante el objetivo político positivo y es propia de los países fuertes, ya que el éxito de ella reside en el respaldo estratégico que posee, es decir, en el instrumento capaz de continuar la política por otros medios.

Tal procedimiento de política ofensiva es el que se ha llamado guerra de nervios o guerra fría y no es otra cosa que la primera fase de la guerra moral, diplomática, económica.

Ante tal giro de la política, de un pueblo, el conflicto armado es inminente, los lazos de la política y de la estrategia se hacen fuertes y tangibles y la preparación del país para la guerra toma un ritmo febril y acelerado.

No obstante lo dicho, la historia nos demuestra que tales políticas ofensivas han sido empleadas por países débiles frente a adversarios más poderosos, lo que si ha dado buenos resultados no quita que sea condenable en principio por ser un juego muy peligroso, ya que el adversario puede oponer la espada a nuestra pluma, no quedando otro recurso que desenvainar también la espada. (Hasta aquí la transcripción de MOBT MARTINEZ),

---

La preparación de la Nación para la guerra se efectúa, pues, de manera integral, es decir, en todos los FRENTE DE ACCIÓN.

Los aspectos más importantes se tratan en forma por demás reducida, referidos a cada uno de ellos así:

1) FRENTE INTERNO :

- a) La acción diplomática sobre el propio enemigo.

Es fundamental y en los últimos años ha cobrado una importancia definitiva a través de la guerra" (política, económica, psicológica, subversiva, etc).

En definitiva, sea para "convencer" a la otra parte de la conveniencia de aceptar un arreglo determinado, sea para "desintegrar" su capacidad y voluntad de resistencia, la acción diplomática considera como objetivo previo al mismo sujeto oponente, dentro de la comunidad internacional, lo que quiero decir que la acción en este sentido debe efectuarse en todas las representaciones y organizaciones donde haya necesidad de hacerlo.

b) Buscar aliados contra el enemigo que nos ocupa.

Digamos que es éste el ejercicio más clásico de la diplomacia, con su correlativo, que luego se varía, de restárseles al enemigo.

Si en el arte clásico de la guerra se procura "Flanquear" al contrario y "Envolverlo" para finalmente "Destruirlo", en la diplomacia clásica el objetivo típico es "aislar" al adversario, realizando su "encirclement" con aliados en todos sus flancos y, sobre esa base, "dictarle" el acuerdo más conveniente. Si se resiste, la acción militar será más fácil que rápida.

Es obvio que en la búsqueda de aliados debe procurarse obtener la cantidad y la calidad; que sean mucho más fuertes y, más que todo, capaces de obrar con eficiencia. Se busca específicamente por su "poder" sea complemento del nuestro. Ej: Somos poseedores de un buen ejército, un buen aliado podría proporcionarnos complementación en "ARMADA" o en "FUERZA AEREA".

c) Restar aliados al enemigo.

Es correlativo del anterior. Se trata de "Separar" a los aliados del campo contrario, para vencerlos por separado (divite et impora), para convertirlos en aliados propios (el golpe maestro) para asegurarse su neutralidad, o ya en la guerra, el firmar con los aliados una paz por separado, etc.

d) El "conflicto localizado" permite, de modo escalonado, aplastar sucesivamente a varios enemigos que pudieran haberse defendido conjuntamente en un "plan de seguridad colectiva".

e) La "extensión del conflicto".

Es el recíproco del anterior, busca comprometer a aliados remisos o atraer a los beligerantes, poco cooperadores.

f) Aseguramiento de "medios importantes" para la victoria.

Entramos en los objetivos típicos de la "diplomacia militar": en ella la negociación no procura directamente "objetivos políticos", sino medios militares al servicio de aquellos. Se trata de obtener líneas de comunicaciones, materias primas, abastecimientos de toda clase, servicios, bases, etc, y, naturalmente, privar de los mismos al enemigo. El caso límite es hacer cumplir a los neutrales sus deberes de acuerdo con el Derecho Internacional o, al contrario, lograr que lo violen en propio beneficio.

g) Establecimiento de enlaces políticos para mejor colaboración con los aliados.

No basta tener aliados; hace falta una "maquinaria" que cree cauces de "coordinación". Esto exige enlaces políticos y administrativos, tales como: Comisiones coordinadoras, Estados Mayores combinando, Mandos Unificados, etc.

En todo momento la diplomacia debe frenar las ambiciones de los propios aliados para que no entorpezcan las propias y, sobre todo, para que no se constituyan en obstáculos insuperables para las propias operaciones.

h) Preparación de los resultados políticos de la guerra.

Muchas guerras se han ganado en el campo militar y perdido en el campo de la política; por lo cual, la acción diplomática debe efectuar las negociaciones al término de la contienda de manera tal que se obtengan los beneficios a que hubiere lugar, o se reste gravedad o un desastre, si éste se hubiere sucedido. Más que nunca, una acción diplomática sobre todas las naciones tiene una importancia especial.

2) FRONTE INTERNO.

Se refiere a la reparación de la población civil para la guerra, además de los aspectos contemplados en SEGURIDAD SIN GUERRA (FRONTE INTERNO).

La población civil se prepara para la guerra en tiempo de paz y al ritmo que las FF.MM. tomen, en dos aspectos fundamentales:

- a) En lo político y lo moral.
- b) En su actuación frente a las clases de guerra en las que pueda verse envuelto el país, así:
  - 1) En la guerra fría.

- (2) En guerra revolucionaria (Comunista o no)
- (3) En guerra convencional
- (4) En caso de ataque o de emergencia nuclear.

a) En lo político y lo moral: Nuestra Nación debe estar motivada en lo político por las ideologías y doctrinas democráticas, si no se está convencida de sus conveniencias, de su necesidad, de sus bondades, tampoco se contará con una fuerza pasional que arrastre al hombre a su defensa; si esa fuerza no existe, cómo podremos defender con ardor el mundo al cual pertenecemos?.

Es muy conveniente que el pueblo esté convencido de la justicia de los objetivos que podría perseguir una guerra a la cual él estaría íntimamente ligado; es muy conveniente que el pueblo esté convencido que los Ejércitos de las democracias se han creado única y exclusivamente para su propia defensa y no para esclavizarlo, como predicán los comunistas por todas partes.

En lo moral, hay necesidad de desarrollar virtudes y sentimientos como el patriotismo, el honor, el sacrificio, la abnegación, etc. pues todo ello hará que la población resista las tremendas pruebas y esfuerzos que una guerra en la época actual impone, especialmente en la población civil. Para ésta prédica práctica) sobre la moral nacional, están abiertos los campos de la prensa, la ciencia, la literatura, la televisión, la radio, etc. y, sobre todo, la realización de avances en todos los campos, que sean argumentos convincentes de lo que es una democracia. Sobre todo ello, el ejercicio correcto de la autoridad, con función de servicio a la comunidad.

b) En su actuación frente a la clase de guerra en la que el país pueda verse envuelto.

(1) En la "guerra fría".

Es un hecho que todos los países se encuentran inmersos en la "guerra fría" unos más que otros, unos conscientemente, otros en forma inconsciente, como ignorando o queriendo ignorar la situación. En muchos países se habla de paz porque no se está sintiendo la guerra militar, pero en ellos imperan situaciones económicas, sociales, políticas y de otros muchos órdenes que no siempre son producto de desarrollos puramente nacionales,

sino secuelas de acciones foráneas manipuladas dentro de la concepción de lo que se ha venido denominando - "guerra fría".

Después de las grandes guerras mundiales (14/18 y 39/45) el mundo ha quedado fuertemente convulsionado. Por otra parte, el equilibrio del terror producido por la inminencia de una tercera guerra mundial de proporciones horribles por el uso de artefactos nucleares, hace que los países, especialmente los del BLOQUE ORIENTAL, recurran a sistemas larvales de lucha, por medio de los cuales puedan obtener sus objetivos sin verse expuestos en forma inmediata a un enfrentamiento directo, aprovechando hasta el menor centímetro de la "libertad de acción" que pueda existir entre sus actividades y el desencadenamiento de una guerra nuclear.

Estamos, pues, en presencia de la "guerra fría", en la cual la lucha se caracteriza por el empleo a fondo de los recursos políticos, económicos, sociales, ideológicos, etc, y aún de FF.MM. éstas últimas en escasa que se consideran reducidas.

En consecuencia, es esencial entrenar y educar a la población para que pueda actuar dentro de esta clase de guerra, a base de un conocimiento exacto, o lo más completo posible, de las características de la contienda, haciéndole ver y comprender las falacias con que se condimentan las ideologías comunistas, especialmente los sistemas de espionaje, subversión y sabotaje, hasta llegar a la revolución completa y a la implantación de un régimen comunista en el país.

En nuestros días hay necesidad de agregar a lo dicho sobre "guerra fría", que parece que el mundo está dando el paso de la era de ésta guerra a otra era asignada por la lucha entre NORTE Y SUR y no entre OCCIDENTE Y ORIENTE. Vale decir, entre las grandes potencias que se encuentran situadas en el hemisferio NORTE, sin distinción de ideologías, países que lo tienen todo a caso toda, en relación con altos niveles de vida, y los países situados en el hemisferio SUR, que se encuentran en un estado de subdesarrollo y aún de miseria, bastante difíciles de superar.

En el caso de la "guerra fría" o en el caso de la era que se inicia, las apreciaciones deben efectuarse y mantenerse informado al pueblo sobre sus características para que sepa cada quien como obrar en beneficio de la colectividad nacional.

- (2) En la guerra revolucionaria comunista y en la guerra revolucionaria simplemente.

Con base en la anterior situación, el pueblo debe entender lo que es una guerra revolucionaria y una guerrera revolucionaria comunista; la primera como enfrentamiento de grupos de población, con ayuda exterior o sin ella, que buscan modificar el orden existente, en tanto necesariamente implicaciones comunistas. La segunda, el mismo concepto pero agravado por la tendencia a la suplantación del gobierno existente por uno comunista y apoyada la guerra por cualquier país comunista.

Puede asegurarse que en esta última clase de guerra - se extrema la brutalidad y la violencia, sencillamente porque dejan de existir frenos morales al eliminarse los conceptos de DIOS Y PATRIA.

La población civil debe ser adoctrinada tanto en los casos de INSURGENCIA (para conocer el monstruo) como en los de CONTRAINSURGENCIA (para combatirlo).

(3) En casos de guerra convencional.

La población civil es el grueso de las FUERZAS VIVAS de la Nación en una lucha o guerra internacional, las FF.MM. son apenas una avanzada armada, cuya acción - se desarrolla en los Teatros de Operaciones y aún - dentro de lo que se ha denominado ZONA DEL INTERIOR. Pero la población civil está hoy más que nunca ligada a las operaciones y siente los efectos de la guerra en forma muy directa. Por ello, la preparación - de la Nación en su población civil es un imperativo que hay que cumplir.

La población civil tiene que estar enterada en las - actividades de DEFENSA CIVIL, DEFENSA PASIVA AEREA, DEFENSA DE AREAS ESPECIALES, OPERACIONES CONTRAGUERRILLERAS, etc.

(4) En caso de acciones nucleares.

No por no contar con arsenal atómico, nuestro país - tiene la garantía de no ser víctima de los efectos - de una guerra de ésta clase.

Por tanto, debe efectuarse una apreciación correcta sobre esta hipótesis y ordenar la toma de medidas especiales para actuación en una emergencia de esta categoría.

3) FRENTE MILITAR.

Además de los aspectos contemplados para SEGURIDAD SIN GUERRA y más bien como una continuación de ellos, las FF.MM. deben prepararse para la guerra bajo los siguientes puntos principales :

a) PREPARACION DE COMBATE Y MOVILIZACION .

- (1) TOE para paz y para guerra, conveniente.
- (2) Cobertura terrestre, aérea y naval en continuo perfeccionamiento.
- (3) Movilización rápida a base de dispositivos existentes y refuerzos con procedencia establecidas.
- (4) Control y entrenamiento constante de reservas.
- (5) Sistemas especializadas de movilización para cada una de las Fuerzas, si fuere necesario.
- (6) Alistamiento de la DG y de fuerzas para militares en cuanto a entrenamiento se refiere, especialmente.
- (7) Unidades altamente especializadas pueden quedar a cargo de Ministerios distintos al de DEFENSA, pero bajo control militar.

b) PREPARACION DE MATERIALES Y EQUIPOS.

- (1) Dispersión de depósitos.
- (2) Reservas de emergencia, de movilización, estratégicas y estatales.
- (3) Sistemas de abastecimientos, transportes y sistemas combinados de transportes.
- (4) Sistemas de sanidad y depósitos de elementos sanitarios.
- (5) Depósitos y almacenamientos de otros materiales técnicos.

c) PREPARACION DE TODO EL PAIS COMO TEATRO DE OPERACIONES.

- (1) Preparación de los TO (Ejército, Armada y FMC)
- (2) Preparación de la ZI (Retaguardia o zona del Interior) con la misma escrupulosidad que si fuera un TO.
- (3) Colaboración civil.
- (4) Inteligencia estratégica.

4) FRENTE ECONOMICO .

a) PREPARACION DE LA INDUSTRIA.

- (1) Convertibilidad de las industrias para satisfacer los requerimientos de las FF.MM. y continuar la producción en apoyo de la población civil.
- (2) Reservas energéticas y de materias primas con destino al cubrimiento extra exigido por FF.MM. y para cubrir necesidades normales de la población civil.

- (3) Disponibilidad permanente de elementos varios necesarios por las FF.MM. para la iniciación de la guerra.
- (4) Sobre cálculos de pérdidas posibles de materiales, disposiciones para cubrir tales pérdidas.
- (5) Estandarizaciones convenientes para facilitar la producción de elementos, tanto para FF.MM. como para la población civil.
- (6) Si posible, regionalización de la producción y funcionalismo en las fabricaciones.
- (7) Procurar la dispersión industrial conveniente.
- (8) Prever desplazamientos y evacuaciones de las instalaciones industriales.

b) PREPARACION DE LA AGRICULTURA .

- (1) Reservas de víveres y materias primas para elaboración de productos alimenticios.
- (2) Apoyo constante a las necesidades de las FF.MM. y de la población civil.
- (3) Mantenimiento constante de niveles de producción adecuados. (Destino FF.MM. población civil y zonas industriales).
- (4) Programas de desarrollo agrícola y de colonización.
- (5) Programas de silos y depósitos de reservas alimenticias y materias primas.
- (6) Exclusión de las grandes ciudades como depósitos.
- (7) Fomento de la fabricación de porciones de reservas y de enlatados.
- (8) Establecimiento de centros de reparaciones y mantenimiento de maquinarias de toda clase.

c) PREPARACION DEL TRANSPORTE (SISTEMA CIRCULATORIO NACIONAL .

- (1) Garantizar la irrigación completa de la industria
- (2) Previsiones para satisfacer los requerimientos de movimientos de tropas y abastecimientos de las FF.MM. que superen la capacidad propia transportadora de las mismas Fuerzas.
- (3) Modificaciones en el uso y señalamiento de las vías, si fuere necesario.

- (4) Perfeccionamientos de los sistemas de transportes y de vías de comunicación, teniendo en cuenta las exigencias estratégicas.
- (5) Creación de reservas de material rodante, de combustibles y lubricantes, repuestos. Téngase en cuenta todas las clases de transportes, (Terrestre, marítimo, fluvial, aéreo, etc.).
- (6) Conformación de equipos de trabajadores para reparación rápida de vías, campos de aterrizaje, puertos, etc.
- (7) Combinación de sistemas de transportes, desvíos por obstrucción o destrucción, uso de vías y campos alternos, etc.
- (8) Otros.

d) PREPARACION DE LAS COMUNICACIONES. (SISTEMA NERVIOSO NACIONAL).

- (1) Organización del sistema nacional como órgano de control y dirección de toda la Nación en todo sentido.
- (2) Instalación de PDM, a alto nivel, en todo momento.
- (3) Puestos alternos de los anteriores.
- (4) Alistamiento de material de comunicaciones requeridos.
- (5) Protección adecuada de los centros de comunicaciones del país.

e) PREPARACION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS.

- (1) Provisiones planificadas para acopiar medios para la preparación y sostenimiento de la guerra.
- (2) Provisiones para el control de inversiones.
- (3) Provisiones para reducción del gasto público.
- (4) Provisiones sobre la administración de los recursos financieros.
- (5) FRENTE TECNICO-CIENTIFICO.

En este FRENTE solamente hay que decir que su preparación está en relación directa con los requerimientos que formulan los demás FRENTEs; es decir, que la investigación y el desarrollo que se lleve a cabo deberá satisfacer las necesidades de los dichos FRENTEs, tanto en su preparación como en la ejecución de la guerra misma.

a) PLAN NACIONAL DE GUERRA.

La POLÍTICA DE DEFENSA DEL ESTADO EN TIEMPO DE PAZ, visualizando la participación de la Nación en un caso de guerra, atenderá, como queda establecido, a su correcta preparación para el caso de emergencia.

Esto lo consigue la Nación mediante la elaboración de un plan o largo plazo, tan largo como lo permita la situación que le de los medios materiales, intelectuales y morales para vencer, plan que se denomina PLAN DE ACCIÓN NACIONAL. Se ha establecido entre nosotros que este plan corresponde a la unión de los PLANES DE SEGURIDAD Y DE DESARROLLO NACIONAL.

Por el mismo carácter de integral que tiene este plan, fácilmente puede emprenderse que necesariamente va a proporcionar al país un grado especial de capacidad para enfrentar conflictos. Pero el caso es que esta SEGURIDAD global en cualquier dirección, debe enrumbarse hacia casos particulares de guerra, haciendo aquí la necesidad de estructurar PLANES NACIONALES DE GUERRA, que, aprovechando la capacidad que vaya proporcionando el DESARROLLO de un PLAN DE ACCIÓN NACIONAL, capacite a la Nación para actuar frente a cada una de las hipótesis de guerra que se le presenten o establezcan.

Definiendo el PLAN NACIONAL DE GUERRA, puede decirse que es el conjunto de previsiones para dar a todas las Fuerzas vivas de la Nación la capacidad, organización y líneas de acción para vencer en un determinado conflicto armado.

Consecuente con esta definición deberán existir tantos planes nacionales de guerra como posibilidades de conflicto haya, es decir uno para cada hipótesis de guerra. Sin embargo, como un plan de guerra es un documento extenso que requiere muchos meses de trabajo, generalmente no se elabora para cada posibilidad de conflicto, sino para aquellos que aparezcan como más probables de acuerdo con la apreciación político/estratégica, estudiándose las variantes que habría que introducir al plan para hipótesis de guerra diferentes, pero que no alcanzan a modificarlo sustancialmente.

EL PLAN NACIONAL DE GUERRA, desde el momento que comprende de todas las fuerzas vivas de la Nación, es un documento directivo, debiendo ser elaborado, en consecuencia, por el organismo director de la guerra, es decir, por el Jefe del Estado, asesorado naturalmente por los órganos correspondientes. (CSDN y su SEP).

Dicho Plan se pone plenamente en ejecución al iniciarse la guerra; es decir, se elabora en paz, para ponerlo en práctica en la guerra.

e) PLAN DE MOVILIZACION NACIONAL.

Desde el punto de vista de la SEGURIDAD NACIONAL, - con la movilización no se trata de elevar o fortalecer el potencial nacional para utilizarlo en la eliminación, neutralización o reducción de antagonismos que se opongan a la consecución de los objetivos nacionales, sea por medios pacíficos, sea por medio de la guerra.

Trátase de transformar gradual y progresivamente, - desde el tiempo de paz, ese potencial en PODER REAL o PODER MOVILIZABLE, pues la Nación no aplica sus medios potenciales, sino sus medios actuales, - la FUERZA QUE PUEDE MOVILIZARSE cuando se materializa una hipótesis de guerra determinada.

Y trátase también, desde el tiempo de paz, de realizar el planeamiento correspondiente, para que esta aplicación del poder no se haga en forma desordenada; para que este esfuerzo guarde perfecta relación, tanto en la capacidad logística de la Nación, cuanto con la magnitud, intensidad y duración de las acciones estratégicas que han sido establecidas en el planeamiento de guerra, para hacer frente a una hipótesis determinada.

Conclúyese por lo mismo, que la "clave" para la solución de estos problemas radica en el planeamiento de la SEGURIDAD NACIONAL, en un sentido más amplio, y en el CUMPLIMIENTO DE LA MOVILIZACION NACIONAL, en una esfera más delimitada.

Este planeamiento, llevado cuidadosa y metódicamente desde el tiempo de paz, permitirá a los dirigentes nacionales efectuar un perfecto balance entre las necesidades de la SEGURIDAD NACIONAL y las posibilidades nacionales y establecer, dentro de una escala de prioridades, las soluciones más aconsejables, optando, en consecuencia, por la fama de acción que ofrezca las condiciones más favorables.

f) EJECUCION DE PLANES EN LO QUE SEA PERTINENTE.

Es necesario sentar como principio de SEGURIDAD, - que hay muchos puntos contenidos en el PLAN NACIONAL DE GUERRA y en el PLAN DE MOVILIZACION NACIONAL que deben tener cumplimiento desde mucho antes de la iniciación de las operaciones de guerra; podríamos decir, desde mucho antes de la inminencia de los conflictos. Vale la pena hacer la consideración de que estas previsiones y ejecuciones no deben desviar el impulso nacional en la búsqueda de su DESARROLLO; no se puede actuar siempre bajo el influjo de que se trabaja únicamente para la guerra lo que debe conseguirse es hacer que las previsiones y -

ejecuciones con miras a la guerra sirvan también para los aspectos relacionados con el DESARROLLO, si ello es posible.

Ejemplos: a) Una colonización sobre determinada área fronteriza es en sí una medida que puede facilitar muchos aspectos relacionados con la SEGURIDAD, siendo a la vez factor de DESARROLLO.

b) La instalación de un Comando Logístico en determinada área del interior que en tiempo de guerra puede apoyar eficientemente las operaciones de Las FF.MM. puede destinarse en tiempos de paz a cuestiones relacionadas con el fomento agrario o industrial de la misma zona de instalación y propiciar DESARROLLO en una vasta región a su alrededor.

c) Los "TEATROS DE OPERACIONES" deben prepararse cuidadosamente desde tiempos de paz combinando las divisiones jurisdiccionales con zonas de acción CIVIL/MILITAR, como contribución al desarrollo económico y social del país.

Pero, en última instancia, lo que se quiera decir es que todo plan de guerra, como todo plan de movilización, tienen una gran cantidad de aspectos que deben ponerse en ejecución desde el tiempo de paz.

Dejar que todas las provisiones no tengan cumplimiento sino desde la iniciación de las operaciones, es un grave error; sus consecuencias serán funestas.

### 3. POLITICA DE DEFENSA DEL ESTADO EN TIEMPO DE GUERRA.

#### a. Durante el conflicto.

##### 1) INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA.

Estas actividades continúan funcionando y con marcado énfasis durante el tiempo de guerra, pues las actividades de espionaje, subversión y sabotaje sufren un conencimiento especial, contribuyendo extraordinariamente al esfuerzo representado por las operaciones de combate.

Un conocimiento de las capacidades del enemigo, como una fuente de deducciones sobre su futuro comportamiento, es indudablemente de gran valor para la conducción de la guerra. Ninguna actividad de guerra debe estar privada del apoyo de la INTELIGENCIA y de la CONTRAINTELIGENCIA correspondientes.

##### 2) PLAN NACIONAL DE GUERRA EN EJECUCION.

Si el país se ve enfrentado a un conflicto armado, será la política la que conjugue los esfuerzos de los

FRONTES DE ACCIÓN para el logro de la victoria, en un cionamiento o ejecución plena, el PLAN NACIONAL DE GUERRA es estructurado, cuyas fases de aplicación ya habrán entrado en completa vigencia en lo que sea pertinente desde tiempo de paz.

El gobernante y sus asesores técnicos tendrán sobre los hombres esta pesada labor y la bondad de procedimientos y eficiencia de sus resultados dependerá en gran parte de la capacidad de los hombres que el destino haya designado para su misión.

En esta fase de la conducción de la guerra, a la inversa de lo que ocurre generalmente en la fase de preparación en que los vínculos entre la política y la estrategia son débiles o no existen, aquí se manifiestan tan inevitablemente por efectos de necesidades imperiosas, implacables, y bajo el acicate de la urgencia.

Surgen problemas múltiples que es indispensable resolver conjuntamente, de inmediato y a cualquier precio. Además estas necesidades son constantes, cotidianas y los vínculos que crean entre estas auxiliares y ejecutoras de una necesidad superior, son permanentes. (Caso TX).

La política, mediante su fase de preparación deberá haber colocado a la Estrategia en la situación más favorable para afrontar ventajosamente el conflicto.

Al comenzar éste, la política no deja de actuar; por el contrario su acción es mucho más intensa. Deberá mantener las victorias diplomáticas ganadas hasta la iniciación del conflicto, retener a sus aliados no obstante los difíciles momentos que deberán soportar en los vaivenes del frente estratégico, económico, social, etc. Buscar la paz, cuando la situación sea muy desfavorable.

Muchas veces la política cometerá torpezas perjudiciales a la conducción estratégica, no obstante su buen deseo de ayudarla. Ello será el resultado natural de la condición humana de sus directores y no debe ser el principio para propiciar una independencia entre la política y la estrategia y menos que la segunda supedita a la primera.

La política deberá orientar muchas veces a la estrategia en su conducción, aconsejándole operaciones convenientes desde el punto de vista político y tratando de evitar otras por ser perjudiciales desde el mismo aspecto. El estadista se habrá inspirado para ello en los más altos intereses nacionales y no será una intervención desmedida en los asuntos militares

siempre que no llegue a insmicuirse en su ejecución.

Sin embargo, por la exagerada materialización de los - vínculos entre el político y el estratega, que fatal - mente se producen en la guerra, no solo se crea esta - influencia indirecta, reflejo natural y recíproco en - tre ambos, sino que ocurren abusos entre sí.

Así, la política invade a veces las zonas de la estra - tegia pura, en forma directa y abusiva en los asuntos militares que no incumben, llegando a ordenar determi - nadas operaciones que van abiertamente en perjuicio de la misma conducción de la guerra en el campo militar, como ocurrió en la campaña de Gallípoli en la IGM, con la ofensiva hacia MOSCÚ en la siguiente y con la cam - paña del norte durante la Revolución española; así tam - bién la Estrategia Militar invade los dominios de la - política, suspendiéndola hasta dirigir sus destinos. La historia del General Bonaparte y las aspiraciones - del General Ludendorff son ejemplos típicos de esta - clase de reacción de la estrategia militar. Estos exce - sos vituperables desde el punto de vista de la ética - de ambas ramas de la conducción de la guerra, y funes - tas en la mayoría de los casos, ocurren, sin embargo, debido a que la estrategia y la política son conduci - das por hombres imperfectos e inclinados a las pasiones colosales de sus atribuciones pero irrespetuosos de los derechos ajenos. De allí nace el desequilibrio entre - estos dos conductores de la guerra, donde predomina el hombre de más personalidad, más audacia o menores es - crúpulos (CAPTEX).

La historia militar nos aconseja evitar estos abusos, ya que no es corriente que un gobernante político pue - da conducir sus ejércitos como un REY ALEJANDRO o un - REY FEDERICO, o que un General posea las dotes de esta - dista como NAPOLÉON o como BOLÍVAR.

No debe olvidarse que en esta fase FRENTE MILITAR es - el decisivo y que su conducción, conforme a los planes elaborados desde la paz y aprobados por el gobierno, de - berá ser encauzado lo más libremente por los profesio - nales de la guerra.

Dada la trascendencia que tienen para la vida de los - hombres y de los pueblos los conflictos de hoy, así co - mo desde tiempo de paz se preparan los planes de gue - rra, así también debe tenerse un estatuto que determi - ne las autoridades encargadas de dirigir y conducir la guerra en un caso dado, a fin de evitar fricciones e - roces, improvisaciones del momento, o climas de confu - sión más propicios a los audaces que a los verdadera - mente aptos, y no tener que lamentar errores irrepara - bles.

En esta fase no solo se requiere que la guerra concuerde completamente con los propósitos de la política, cosa que se ha logrado en su fase de preparación, sino que la política se adapte a los medios de guerra.

"El estadista y el militar son igualmente responsables de que entre la política y la conducción militar no se establezca una especie de separación que impida empeñar todos los esfuerzos de la Nación en el punto apropiado para obtener la victoria". (Otto Gross)

### 3) PLAN DE MOVILIZACION NACIONAL EN EJECUCION.

Las tareas de la movilización no terminan con la iniciación de las operaciones de guerra, aunque el país haya podido completar los hombres, materiales y servicios que se hayan considerado como base para ello. Es lógico que la guerra exigirá mantener niveles adecuados en los tres aspectos, y para ésto se considera que la MOVILIZACION continuará durante el período de guerra atendiendo a los requerimientos que se vayan produciendo o anticuándose a ellos. El PLAN DE MOVILIZACION NACIONAL, puesto en ejecución desde paz, en lo que sea pertinente, como ya se dijo, entrará en vigencia plena y a la publicación del decreto de MOVILIZACION y se acentuará en la iniciación de las operaciones y continuará a través de toda la guerra.

#### b. AL TERMINO DE CONFLICTO.

##### 1) Acción política para explotar la victoria o aminorar los efectos de una derrota.

Terminado el conflicto comienza una última fase de la BOLITICA DE DEFENSA DEL ESTADO EN TIEMPO DE GUERRA, donde se traslada el centro de gravedad del FRENTE DIPLOMATICO, para acrecentar la victoria obtenida por las armas o bien para aminorar la derrota.

Puede también iniciarse esta fase política durante el conflicto mismo, a fin de sustraer a la Nación de las consecuencias de una lucha desventajosa o de obtener el triunfo a base de una situación estratégica favorable, no obstante no haberse librado la última batalla.

No debe restarse importancia en este período a los FRENTES, especialmente al interior y al económico.

La historia nos muestra innumerables errores de la política de seguridad (guerra) en ésta fase.

El tratado de Versalles fué uno de los acusantes de la GM. Muy poco tiempo después del triunfo aliado sobre las potencias del Eje, triunfo absoluto desde el punto de vista militar, ya se oía decir a los vencedores:

"Ganamos la guerra, pero perdimos la paz".

Los "pequeños errores" de POSDAM son muy conocidos solamente el verdadero estadista, desprovisto de pasiones, o de ideas ilusorias, sin vanidad, sin ambición ni espíritu de venganza, podrá cerrar en buena forma esta fase de la conducción de la guerra.

## 2) Desmovilización .

Esta fase consiste fundamentalmente en la elaboración de los planes correspondientes para el retorno de la Nación a la situación de paz, sin que se produzcan perturbaciones en sus FRENTERES, pese a la incidencia de los factores negativos derivados del conflicto y de su determinación.

En síntesis, es una regresión armónica de acuerdo con los planes preparados, de todas las fuerzas vivas movilizadas que hubieron intervenido en el conflicto, al cumplimiento de sus actividades de paz.

Esta "reconversión" de la estructura desarrollada durante el tiempo de guerra a una estructura eficiente y de elevado potencial, tiene que ser hecha en forma tal que sea lo más económica posible y que no ocasione perturbaciones en todos los campos.

Es necesario tener presente que la desmovilización no significa llevar todas las cosas a su mismo sitio y con las mismas características que tenían antes de la guerra.

Las guerras traen, como es natural, una serie de variaciones profundas, que forzosamente obligarán que la desmovilización integral se efectúe de acuerdo con las características políticas, económicas, sociales y militares de la postguerra.

Boletín 0013

**BASES PARA UNA POLITICA  
DE DESARROLLO**

**"EL DESARROLLO ES EL AVANCE  
HACIA LO OPTIMO Y LLEGA A  
SU TERMINO CUANDO SE HA  
CONSEGUIDO."**

BASTES PARA UNA POLITICA DE DESARROLLO

SECCION PRIMERA.- ACLARACION DE CONCEPTOS .DE LA RIQUZZA AL DESA-  
RROLLO.

- 1.- El Desarrollo. La idea del desarrollo está tomada de una ima-  
gen viva: la planta se desarrolla, el animal se desarrolla,  
el hombre se desarrolla. Existe un equilibrio interno que se  
continúa en el crecimiento. Se trata de una armonía que de-  
riva de la naturaleza del ser en vía de desarrollo. Un princi-  
pio íntimo de unidad realiza la permanencia en la sucesión -  
con vistas a un mejoramiento; para la planta, es la fecundi-  
dad manifestada en la flor y el fruto. El desarrollo es la -  
explicación de los valores que el ser lleva en sí, la evolu-  
ción de su potencialidad hacia el "estado" que las realiza.

El desarrollo es el avance hacia el "óptimum". Y llega a su  
término cuando ese "óptimum" se ha conseguido. Más para el -  
hombre los "óptima" son sucesivos; el de la estatura el de -  
la fuerza, el de la capacidad de acción, el de la madurez in-  
telectual, el de la plenitud de la vida moral.

De éste análisis resulta que el mismo concepto de desarrollo  
es mucho menos simple de lo que debía parecer en un primer -  
momento.

- 2.- Dos concepciones frente a frente. De hecho se trata de dos -  
concepciones del desarrollo. Para unos el desarrollo es "me-  
canista", para otros "orgánico"; para unos se trata de añadir  
producciones, para otros es la elevación humana en todas las  
capas de la población.

Es plantear de nuevo el problema de una economía que tenga ya  
valor en sí misma y el de una economía humana que valga para -  
todo el hombre y para todos los hombres. En el primer caso,  
su finalidad es de orden "cuantitativo"; en el segundo de or-  
den "humano".

Por lo tanto, casi siempre reina cierta confusión en las o-  
bras sobre el desarrollo; se intenta atenuarla desde luego -  
por medio de las expresiones "desarrollo económico", "desa-  
rrollo social" o "desarrollo económico y social". Pero tam-  
bién la palabra "social" se presta a confusión, ya que puede  
tratarse de social "correctivo", que protege y sirve todavía  
unos intereses; social "paliativo", que intenta disminuir -  
los males causados por una economía inhumana, o social que -  
subordine la economía a las más altas finalidades humanas.

En sentido riguroso de la palabra, la que es valiosa es la concepción orgánica del desarrollo y ésta es la que, respondiendo auténticamente a las aspiraciones humanas, ha hecho la fortuna de la palabra "desarrollo". De suyo, el desarrollo implica "crecimiento ordenado", análogo al de los seres vivos. Desborda, por tanto, en mucho, lo puramente económico y su objeto debe ser la elevación humana; consiste incluso, hablando estrictamente, en la elevación humana en y por una economía progresiva; y "por" no significa aquí dependencia exclusiva.

Esta concepción cuadra mal con el simplismo antiguo de ciertos economistas deseosos de elaborar una ciencia económica abstracta cuyos modelos fuesen universalmente aplicables. Pero la corriente actual en favor de una integración de las ciencias sociales y del intento de aplicación de las teorías nos llevan a tener en cuenta un número creciente de factores no económicos ya que se trata de indicar en concreto las orientaciones que favorecen un desarrollo continuo y equilibrado.

En resumen, el desarrollo auténtico se inscribe en la perspectiva de una "economía humana". La "economía humana" es, como ciencia y como técnica;

- La disciplina de las transiciones en una evolución ordenada.
- Para una "población" o "sub-población" determinada.
- De una fase menos humana o una fase más humana.
- Al ritmo más rápido.
- Al costo menos elevado posible.
- Teniendo en cuenta la solidaridad entre las subpoblaciones y las poblaciones.

Del mismo modo que, como régimen, sería el resultado instituido por estas transiciones.

Esta definición es de aplicación universal, desde las subpoblaciones y poblaciones elementales, hasta la población mundial. Ampliada de éste modo, la economía humana constituye una disciplina, la de la elevación humana universal, elevación que ya ha sido parcialmente conseguida en las poblaciones que se han establecido con un "régimen" más o menos perfecto de economía humana.

Como acción, el desarrollo no es más que el conjunto de las transiciones desde una fase menos humana a una fase más humana en una evolución coordinada y armónica; y, como estado, es su fruto. Con todo, esta "acción" pues de ser más o menos intensa, o más o menos débil, según el ritmo de la evolución conseguida; más o menos integral según las capas de población que de ella se beneficien; más o menos solidaria según el grado de cooperación entre las poblaciones; y más o menos auténtica según el contenido que se dé a la "menos humano" y a lo más humano".

Se encuentra aquí la distinción entre lo "más humano" por "tener más" y lo "más humano" por "valer más" (que es lo mismo que "ser más"). Hasta la desaparición de la humanidad, los hombres estaban divididos a éste respecto. La desgracia del mundo actual es que tanto el Este como el Oeste, los países desarrollados como los subdesarrollados, optan por una definición de los "más humanos" en favor de "tener más". Como consecuencia, la actividad de los países desarrollados está dirigida hacia el "tener más" de sus súbditos, y la aspiración de los países subdesarrollados hacia el "tener tanto" como los desarrollados. A partir de éste momento el desarrollo se convierte en la adquisición de la riqueza, o del crecimiento, o de la expansión. En vez de pacificar a la humanidad, intensifica sus divergencias.

- 3.- Principios del desarrollo: Una "doctrina del desarrollo" que respondiése a las necesidades actuales del conjunto de hombres, sería la condición previa del éxito real de la humanidad en el gigantesco esfuerzo emprendido para "tener más" a fin de "valer más". Sería necesariamente ética en sus principios fundamentales: "respecto activo a toda persona humana" y "deseo del bien común". El primero permite a cada cual llegar a "tener más" y a "ser más"; el segundo permite asegurar el "valor más universal" (que los antiguos llamaron "bien común").

Ahora bien, si es imposible que toda la humanidad acepte una doctrina absolutamente común del "tener más", sería, no obstante, posible entenderse sobre un número de puntos bien definidos, como por ejemplo:

- (1) EL ESFUERZO ECONOMICO DEBE TENDER PRINCIPALMENTE A LA POSIBILIDAD PARA TODOS LOS HOMBRES DE TENER LO NECESARIO. La producción y repartición de los bienes esenciales debe ser el primer objetivo de toda economía regional o de la economía internacional. Todo régimen económico que no tienda a conseguirlo debe considerarse como inhumano, y como falaz toda política económica no sometida a éste principio.
- (2) EL ESFUERZO ECONOMICO DEBE PRETENDER FACILITAR AL HOMBRE LA POSESION DE BIENES DE SUPERACION. Que le permitan valer más intelectualmente, cultural y espiritualmente, por medio de un uso normal de su libertad.
- (3) SOLO EN TERCER LUGAR HAY QUE DIRIGIR EL ESFUERZO ECONOMICO A OBTENER LOS BIENES DE FACILIDAD Y CONFORT. Cuya utilidad para "valer más" no es despreciable, pero cuya utilización desordenada puede conducir a "valer menos".

La aceptación de estos principios de ética natural puede reunir a los hombres por encima de oposiciones filosóficas o incluso espirituales. Pero sus consecuencias son múltiples y considerables.

Requieren un cambio de conducta de los pueblos privilegiados. Estos deberán aceptar algunas restricciones a su exclusivismo en un "querer tener"; orientar su producción y sus medios de producción en función de las necesidades de los pueblos desprovistos; elaborar un régimen de intercambios, de préstamos y de donativos que no conduzcan a la sumisión de los países subdesarrollados; reformar las relaciones de dominación económica que caracterizan aún hoy día su trato con ellos.

También requieren un cambio de conducta de los pueblos menos dotados. Deben comprender que no se trata de alcanzar el nivel de vida supérfluo de los pueblos enloquecidos por el confort ni de malgastar sus recursos en gastos suntuarios con fines de prestigio, sino de utilizarlos para asegurar lo necesario a cada uno de los miembros, ya sea por producción directa o por cambios con los productos que no pueden utilizar, e igualmente deben organizarse con vistas a una producción más abundante.

Los pueblos de los países subdesarrollados deben comprender que, si juegan con la oposición de los dos bloques, mantienen una situación "envenenada" en el mundo. Tampoco es normal a que los países desarrollados puedan asegurar y acelerar su desarrollo gracias a la aportación de productos de los países subdesarrollados sin que estos reciban como contrapartida los medios de elevarse a un nivel de vida decente. Ahí está comprendido el problema de la utilización mundial de las materias primas, y también el de las instituciones de solidaridad entre los pueblos y el del "desarrollo integral armónico".

INTEGRAL significa: para todos los hombres y de todos los hombres, en todos los sectores de lo necesario; ARMONICO significa: orientado de tal modo que los crecimientos globales no lleven a crear desequilibrios y hacer imposible la respuesta a las necesidades, lo cual es el primer problema del desarrollo.

En estas perspectivas, el desarrollo se convierte esencialmente en un problema de civilización; la civilización, en su ma, sólo es un estado de la sociedad que asegura a todos las máximas facilidades para "valer más". En la evolución actual del mundo en el que todos adoptan los mismos modos de razonar, los mismos métodos científicos, las mismas técnicas, mientras cada país se convierte en tributario y solidario del conjunto de los demás, la civilización tiene que ser universal, dentro del respeto a una ética universal de las relaciones entre grupos y entre pueblos.

El desarrollo auténtico universal o integral armónico condiciona el avance hacia esta situación universal, aceptando cada subpoblación que el paso de una fase menos humana a otras más humana se haga sólo al ritmo de lo "posible", y principalmente, por su propio esfuerzo creador y organizador, sin

que haya explotación de una parte por la otra. El desarrollo auténtico, para los países subdesarrollados, consiste en el acceso progresivo de todos a lo necesario; el desarrollo auténtico, para los países dotados de lo necesario, es la conciencia de los deberes precisos que tienen hacia la humanidad entera. Como consecuencia, tiende a modificar los regímenes económicos y las concepciones políticas demasiado particularistas.

EL PROBLEMA DE LA CIVILIZACIÓN ES, ANTE TODO, UN PROBLEMA DE LA VALORIZACIÓN DE LOS HOMBRES EN UN RÉGIMEN GENERALIZADO DE ECONOMÍA HUMANA Y DE DESARROLLO INTEGRAL ARMÓNICO.

De este modo hemos terminado el inventario de las palabras - más o menos míticas que nos han llevado del ideal de riqueza al ideal de civilización. El desarrollo en la línea de una economía humana que, lentamente, se vaya haciendo global, aparece como el penúltimo eslabón de ésta cadena. Y corre como los demás el riesgo de ser solamente un "slogan" un mito, un falseamiento. No obstante, con toda objetividad, el concepto de desarrollo es de suyo rigurosamente sano, infinitamente rico en virtualidades, intensamente realista. Así, pues, hay motivos para celebrar que sea empleado; y existe también el deber de impedir que su significado se reduzca al crecimiento o a la expansión. El desarrollo que no incluye el desarrollo humano o no se subordina eternamente al progreso humano de todos los estratos de la población de los diversos territorios, lleva en sí las contradicciones que lo cambiarán en regresión, cuando menos en algunos puntos y tal vez en los más importantes. Esta es la amenaza que pesa hoy sobre el desarrollo de los países ricos de Occidente, como también sobre la URSS, Pero en éste último caso se trata menos de las técnicas del desarrollo que del desprecio de la naturaleza - del hombre. El comunismo podrá conducir durante bastante tiempo a los pueblos que lo ensayan al "tener más", sin perjuicio de impedirles que valgan lo bastante, por falta de la suficiente libertad y la suficiente trascendencia en su estimación del valor.

- 4.- Los conceptos anexos a lo expuesto: la organización del territorio y la planificación. queda por precisar dos conceptos más, relacionados con el desarrollo: la organización de los territorios o del espacio y la planificación.

La organización de un territorio es su adaptación a las funciones económicas y sociales que resultan de su relieve, de su hidrología, de su suelo, de su subsuelo, de sus potencialidades energéticas y de lo que la historia ya haya hecho de él. Esto exige inmediatamente la delimitación del territorio que hay que distribuir: cuenca fluvial, circunscripción administrativa, espacio particularmente solidario de un polo o de muchos polos complementarios, zona homogénea, unidad técnica definida por una serie de operaciones que conviene considerar como un conjunto. La valoración de un espacio determinado y su desarrollo económico y humano suponen que se

de dote de una red racional de comunicaciones, de una red de distribución de energía, tal vez de una red de riego o de de sagüe, que se prevean también los mejores lugares para la im plantación industrial, comercial y residencial en relación - con sus diversas potencialidades, con su movimiento natural y migratorio de población, con su papel polar, de unión de márgen. Hay que tener en cuenta, evidentemente, su propia ca pacidad de inversión y los intereses que puedan tener a las instancias superiores para invertir en él.

La organización exige el estudio de las diversas estructuras físicas, económicas y sociológicas de este territorio; de si está subpoblado o superpoblado según diversas hipótesis de desarrollo; de las "situaciones" y de las "necesidades" de sus diversas subpoblaciones; de sus diversas posibilidades - de valoración en razón de sus recursos y de sus funciones.

En suma, la organización de un espacio es su utilización óptima con vistas a su propio desarrollo de las unidades terri toriales superiores. En el acto del desarrollo, tal como lo definimos, un complejo de crecimientos armónicos en función de un ser humano, la organización es la operación primordial. En ella están las estructuras fundamentales, la implantación y el volumen de los grandes equipos productivos y sociales.

"La planificación es el establecimiento de un plan coordinado de desarrollo y organización". Como planificación del espa cio, se confunde con la organización, pero su objeto normal abarca todos los aspectos del desarrollo, la importancia y la urgencia de las operaciones a efectuar, su complementariedad, su orden cronológico, su costo y los medios de cubrirlo. Se distingue entre planes a largo, medio y corto plazo. Es tos últimos tienen que estar programados en plazos de presu- estos o en plazos de operaciones. La planificación puede ser rígida o flexible, de decisión, de presión o de orientación; muy centralizada o confiada a Servicios distintos más o menos coordinados. Exige, para ser valedera, un personal nume- rroso y muy calificado que no existe en los países que ten- drían más necesidad de ello y se ven obligados a recurrir a unas "misiones" temporales venidas del exterior.

Para ser eficaces, los servicios de planificación deberían tener siempre un equipo importante y permanente de especia- listas complementarios; si no lo tienen, los estudios efec- tuados por las misiones no pueden ser orientados, criticados y armonizados. La planificación no es un acto realizado pe- riodicamente para fijar objetivos, medios y costos, sino una función continúa que debe asegurar homogeneidad de múltiples impulsos y decisiones sucesivas y crear, mantener e intensi- ficar el dinamismo del desarrollo.

En conclusión, el término "desarrollo" es un término de gran significación, a condición de que no se le restrinja y se to me como crecimiento o desarrollo económico.

La economía del desarrollo, bien comprendida, no es más que la economía humana, no en el sentido antiguo de economía social, sino en el sentido pleno de economía de valorización humana.

El objeto de la economía del desarrollo rebasa con mucho el de la economía política. Como disciplina, comprende todas las ciencias sociales. Como sistema, supone una simbiosis de las estructuras sociológicas y de las instituciones políticas y sociales.

#### NOTAS A LA SECCION PRIMERA.

- (1) El concepto de desarrollo data solamente de 1.945, la palabra "subdesarrollo" no existía antes. RAYMON BARRE en "LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE", nos da la siguiente definición: "El desarrollo es un proceso de transformación de las estructuras económicas, sociales, políticas y mentales que no puede realizarse en un tiempo breve. Supone, que, en la economía en vía de desarrollo, introduzca la decisión de desarrollarse una élite social y política valerosa que se asigne como regla de acción la constitución del capital productivo. Implica que en las economías evolucionadas se realice un abandono de las concepciones mercantiles de las relaciones económicas internacionales".
- (2) Citanse dos opiniones entre muchas: "Cuando se estudie el desarrollo económico y tecnológico, solamente pueden comprenderse los determinantes últimos de los procesos de crecimiento franqueando el límite que separa la economía política de la "antropología social" (BERT H. MOST LITZ... The progress of underdeveloped areas). The University of Chicago Press, 1952, prologo págs. 6,7.---  
"Los Economistas y los estadistas que trabajan sobre el problema del desarrollo económico no pueden impedir que el conjunto de los hechos económicos mensurables que llaman "crecimiento" están íntimamente ligados con los factores no económicos y están influidos por ellos". (R.W. GOLDSMITH, en the Comparative Study of Economic Growth and structure, National Bureau of Economic Research, Nueva York, Exploratory Report. Pág. 85).
- (3) Términos empleados aquí en el sentido estadístico.
- (4) GILLES GASTON GRANGER recomienda el Planismo Estructural: "Planificar es, pues, intervenir en la escala de una gran unidad económica para organizar a la vez su estructura y su funcionamiento. Mientras las formas de intervención terapéutica serían esencialmente tratamientos sistemáticos, la planificación tiene como fin penetrar la realidad económica de parte y, más precisamente, construirla en lo que tiene de accesible" (Methodologie économique. PUF 1.9 55 pág. 373).

SECCION SEGUNDA: CRITERIOS E INDICES DEL SUBDESARROLLO.

- 1.- Actualidad del concepto de "desarrollo". El concepto "desarrollo" está actualmente muy en boga. Es un concepto rico por la referencia que hace al desarrollo de los seres vivos.

Incluye los conceptos de progreso, de valoración, de crecimiento. Su éxito se debe al deseo de los pueblos de baja renta por habitante de ver crecer esta renta lo más rápidamente posible. Y ha parecido incorrecto llamar "atrasados" a estos pueblos, puesto que muchos de ellos están representados en las Naciones Unidas y muchos podría vanagloriarse de ser portadores de una gran civilización. El nombre de pueblos "subdesarrollados" ha sido muy pronto reemplazado, por el de pueblos "insuficientemente" o de "pueblos" a desarrollar". El cuidado en no herir susceptibilidades lleva también a hablar de pueblos "técnicamente" subdesarrollados, por respeto hacia los valores no técnicos de que son portadores.

De lo cual resulta una división por categorías muy complicadas; países muy desarrollados, países desarrollados, países técnicamente adelantados, países en curso de desarrollo, países en comienzo de desarrollo, países no desarrollados...

- 2.- Análisis crítico y búsqueda de los indicadores del subdesarrollo.

Los autores o los organismos que tratan de la materia están aún lejos de ponerse de acuerdo sobre los criterios del subdesarrollo y sobre los mejores índices para cada uno de los criterios siguientes; que examinaremos sucesivamente:

- A. BAJA RENTA NACIONAL POR HABITANTE.
- B. SUBALIMENTACION DE UNA PARTE IMPORTANTE DE LA POBLACION Y DIFUSION DE LAS ENFERMEDADES DE MASA.
- C. AGRICULTURA PRIMITIVA. RUFINARIA, NO MECANIZADA.
- D. ESCASA DENSIDAD DE INFRAESTRUCTURAS
- E. ESCASA INDUSTRIALIZACION.
- F. ANALFABETISMO.
- G. AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE CUADROS CIENTIFICOS Y TECNICOS.

Otros criterios tienen menos fuerza:

- H. FRANCO PREDOMINIO DEL SECTOR AGRICOLA Y DE LA POBLACION RURAL, CON UN CONSIDERABLE PARO OBRERO OCULTO.
- I. CAPACIDAD FINANCIERA DEBIL, PORCENTAJES DE AHORRO E INVERSION POCO ELEVADOS, NIVEL DE CAPITAL BAJO.
- J. ELEVADA FECUNDIDAD O Poca RESTRICCION EN LOS NACIMIENTOS.

La aplicación de estos diversos criterios se muestra muy difícil, principalmente por tres razones: significación dudosa e interdependencia de los criterios, referencias a una escala de valores unida a una concepción particular del desarrollo y falta de índices actualmente disponibles para cada criterio.

- A. BAJA RENTA NACIONAL POR HABITANTE. Se trata de un criterio sintético, función de los nueve criterios restantes aceptados como fundamentales. Desgraciadamente las rentas nacionales (o de territorio) son con frecuencia mal conocidas, por falta de sistemas de información estadísticas y de estudios precisos del autoconsumo, por falta de un método único de cálculo de la renta nacional y de indicaciones precisas que permitan saber si se trata de producto bruto o neto o de renta.

Puede admitirse, en una grosera aproximación, que los países de renta anual por habitante de menos de 100 dólares, son "no desarrollados", que hay "subdesarrollo" entre 100 y 300 dólares, que se trata de países "bastante desarrollados" de 500 a 800 dólares, y de países "muy desarrollados" por encima de los 800 dólares.

En esta perspectiva aparecen inmediatamente anomalías; las más típicas son las de Venezuela y Kuwait, que según la clasificación de renta por cabeza figuran entre los países desarrollados.

Así, pues, en cada caso se hace necesario un análisis del producto nacional y de la renta nacional, a fin de discernir cómo se distribuye la renta entre las regiones y las capas de población. Puede darse el caso de que un país de renta nacional "por habitante" más débil esté, en realidad, mucho más desarrollado que un país aparentemente más rico, pero con una masa popular miserable. También habría que hacer intervenir el grado de autonomía o de dependencia del país en desarrollo en lo referente a sus fuentes de financiación: no es la misma la situación de un país de desarrollo casi autónomo, que en un país de desarrollo totalmente independiente.

Colin Clark ha modificado algo el sistema de comparaciones recurriendo a la "capacidad de adquisición que resulta de una hora de trabajo". Se mide así la productividad global del trabajo por un trabajo. La distribución por categorías así obtenida difiere muy poco de la que se obtiene considerando la renta por habitante.

A pesar de su carácter sintético, y tanto más porque no suministra ninguna indicación sobre el dinamismo del país en cuanto al desarrollo.

Una simple definición de un fenómeno tan complejo como el crecimiento económico no debe, evidentemente, ser tomada sino como una abreviación. Así, al definir el crecimiento económico por el concepto de la renta real por cabeza, solamente se da una ligera apreciación de los complejos cambios ocurridos en la estructura económica que acompañan al crecimiento económico. Estos cambios, después, deben ser estudiados con detalle.

No obstante, este criterio sigue siendo un buen índice, cómodo para fijar un orden de importancia y establecer una clasificación aproximada.

**B. SUBALIMENTACION Y DIFUSION DE LAS ENFERMEDADES DE MASA.**

- a. Subalimentación: Es también un criterio sintético. Es asombrosa la correlación entre la renta por habitante y el consumo por habitante en calorías definitivas, o mejor, en calorías vegetales.

Las estadísticas relativas al consumo medio de calorías son, con todo, aún bastante dudosas y la cifra en bruto de calorías obtenidas no nos informa ni sobre la homogeneidad del consumo en el transcurso del año, ni sobre la cantidad de sales minerales, vitaminas y excitantes nerviosos absorbidos. Estos últimos datos a veces existen, pero su interpretación es difícil. Un biólogo peruano decía en Lima, en 1.954:

"Si hiciésemos referencia a los mínimos alimenticios generalmente aceptados, todos los indios de los Andes estarían ya muertos. Y, no obstante, se los ve trepar a las montañas por los lugares de mayor pendiente, cosa que no hacen los alpinistas europeos o americanos. El alpinista americano lo intentó. Al llegar a los 5.000 metros murió".

Nuestro concepto de la subalimentación depende de nuestra teoría occidental de la alimentación racional. La escala "calorías" nos proporciona solo una vaga idea de la correspondencia las necesidades en función de las condiciones climáticas, del trabajo que hay que realizar y de su distribución según las estaciones, de la acomodación hereditaria de los organismos.

Sabemos que el paso de la alimentación tradicional a la alimentación urbana de tipo europeo provoca en los negros de Africa de las clases populares carencias que pueden llegar a ser graves.

A pesar de todo, aún reducido al índice de calorías, el criterio de subalimentación nos parece, a pesar de sus deficiencias, el mejor criterio sintético, ya que la alimentación es una necesidad absolutamente primordial.

- b. Enfermedades de masa: Las enfermedades por carencia alimenticia ocupan tan importante lugar entre las enfermedades de masa y una influencia tan grande sobre la existencia y propagación de las demás enfermedades de masa, que es mejor no separar el criterio de subnutrición y el "criterio de enfermedades de masa". La medida o incluso la apreciación de un "porcentaje de enfermedades de masa" no parece haberse emprendido de un modo sistemático. Y ambas serán bastante difíciles, ya que hay que tener en cuenta la gravedad de cada enfermedad, el porcentaje de personas afectadas y su intensidad de propagación. Y la determinación de un índice ponderado de las enfermedades de masa sería muy útil de juzgar el estado de desarrollo o de subdesarrollo.

Los datos sanitarios obtenidos ya con cierta precisión son la proporción de médicos y camas en los hospitales por "n" habitantes. Son claramente insuficientes: la presencia de curanderos tradicionales, o de auxiliares médicos, cambian el hecho de la situación, y cierta posibilidad de cuidar algunas enfermedades en casa disminuye la necesidad de camas en los hospitales.

### C. ATRASO DE LA AGRICULTURA.

El escaso nivel de la producción agrícola es, evidentemente, uno de los criterios más importantes de subdesarrollo, y la causa normal más determinante de la subalimentación. Pero es un criterio muy difícil de manejar por muchas razones. Para apreciar... el sub-desarrollo agrícola pueden considerarse diversas clases de rendimiento por unidad de superficie, por trabajador o por habitante o por hora de trabajo efectivo sobre el terreno. Según el índice elegido se obtienen resultados comparativos muy distintos.

Por otra parte, los rendimientos altos pueden corresponder a una determinación del suelo; la utilización intensiva puede provocar el agotamiento, la erosión o alguna forma de salinización y de laterización. A menudo es mejor para las tierras tropicales no cultivarlas al modo occidental, sobre todo la labranza profunda o con el arado de vertedera; las tierras de las zonas subdesarrolladas con frecuencia son frágiles. Puede resultar peligroso convertir un grado en campo o renunciar a modos de cultivo tradicionales que convendría más conservar mejorándolos. Así, pues, la densidad de arados de vertedera o de discos es un índice difícil de manejar correctamente.

El índice "mecanización" (se elige generalmente la densidad de tractores por unidad de superficie cultivada) debe ser siempre interpretado en relación con la conservación de los suelos cultivados, a la vez que, con la posibilidad de conducción y sostenimiento del material motorizado. Motorizar sin que en las proximidades existan talleres mecánicos de reparación y stocks de piezas de recambio, resulta con frecuencia una fantasía costosa que amenaza el equilibrio financiero de la explotación.

El índice "consumo de abonos químicos" también puede engañarnos; estos abonos pueden estar adulterados, mal empleados o ser de tal precio, que su empleo no resulte remunerador. Por otra parte, no tiene en cuenta la necesidad, muy variable, de abonar los suelos y de la utilización, tan importante, de los abonos orgánicos.

En cuanto a la ganadería, el índice "densidad de ganado por unidad de superficie dedicada a la cría" es poco exacto; en efecto; una parte del ganado puede recibir una alimentación procedente del exterior o pueden pertenecer a explotaciones

que practiquen la rotación de cultivos. Tendríamos que añadir la duración del engorde necesario para producir un animal de un peso determinado y, para las vacas, la producción media de leche (o el porcentaje de fecundidad).

En fin, debería también intervenir un índice del grado de utilización óptima del suelo; y, que nosotros sepamos, no ha sido aún calculado ni estudiado en ningún país. Un suelo, que debería normalmente estar consagrado a la agricultura intensiva, a menudo es utilizado para la cría extensiva de ganado. Cabe que un suelo evidentemente apto para productos de exportación sea erróneamente utilizado para cultivos de alimentación y, así sucesivamente.

#### D. FALTA DE INFRAESTRUCTURAS.

Este criterio puede considerarse como independiente. Su función causal es muy importante, tanto para el mejoramiento de la agricultura como para la implantación de industrias o la posibilidad de un mercado amplio. Sus índices habituales son:

- 1º. El número de kilómetros de carretera y de vía férrea por habitante o por kilómetro cuadrado. La interpretación de éstas cifras es también difícil: habría que considerar los tipos de carretera y su estado la multiplicidad de los anchos de las líneas férreas, el tonelaje que pueden soportar y la velocidad que permiten.
- 2º. La capacidad de producción de energía eléctrica, térmica, hidráulica o aún el consumo de energía eléctrica por habitante. Estos datos pueden resultar engañosos: cabe que la energía producida sea consumida principalmente por algunas fábricas electrometalúrgicas y electroquímicas, o también que las pérdidas en transporte sean considerables.
- 3º. El tráfico de los puertos fluviales y marítimos. Se obtiene con facilidad la longitud de los muelles abordables y la potencia de los aparatos de manipulación de que disponen. La relación de éstos datos con el tráfico podría, en algunos casos, mostrarnos, ya una insuficiencia, ya un exceso de instalaciones portuarias.

Pero también ocurre que las carreteras, líneas férreas y líneas navegables tengan doble o triple empleo, o que puertos muy costosos apenas se utilicen. Las construcciones de despilfarro, con miras al "prestigio" o sin previo estudio de las necesidades reales son también una característica muy frecuente del subdesarrollo. Sería necesario dar aquí la noción de "tipo óptimo de infraestructura" para cierta fase del desarrollo. Cuando se rebasa la capacidad de manutención de las infraestructuras establecidas, suele ser procedente aplazar la instalación de otras nuevas.

## E. ESCASA INDUSTRIALIZACION.

Este criterio es "grosso modo" correlativo del criterio "gran predominio de las actividades agrícolas y de la población rural". El índice más fácil de obtener es la relación de población activa industrial con la población activa total, pero la noción de población activa es todavía dudosa y confusa. La relación debería estar afectada, por un coeficiente de disposición de energía. Sería necesaria la distribución entre industrias extractivas, industrias de base o industrias de transformación. Un país sin industrias extractivas o sin industrias de base será fatalmente muy dependiente en lo económico. Un país que no posea un número suficiente de industrias de transformación y dentro del mismo ramo la serie completa de las fabricaciones integradas, no podrá producir a precios de competencia en el mercado mundial, a menos que mantenga los salarios muy bajos.

Si no se distinguen de un modo especial las industrias casi exclusivamente productoras de materias primas para la explotación o de productos exportables semi-elaborados, puede llegarse a la conclusión de que un país posee un suficiente desarrollo industrial cuando en realidad no dispone de la industria suficiente para cubrir sus necesidades normales.

Cuando está más adelantada, la industrialización puede ocultar la rápida desaparición del artesanado con los consiguientes desequilibrios rurales o regionales.

No obstante, el índice de industrialización, una vez corregido de las instalaciones parasitarias e aberrantes, es un criterio decisivo del desarrollo de aquel país... que disponga de materias primas cuya transformación pueda hallar un mercado nacional;

- país..... que pueda, gracias a lo poco elevado de los costos de producción, concurrir a los mercados exteriores;
- ..... que no pueda absorber el exceso de su población por medio de la agricultura (incluso si la producción nacional debe ser protegida por derechos aduaneros sobre las importaciones);
- ..... que deba reducir sus importaciones para equilibrar balanza de cambios y su balanza de divisas.

Aquí también la interpretación de los datos numéricos globales exige un análisis mucho más cuidadoso.

La escasa industrialización puede ser debida a falta de espíritu de empresa, ya porque los hombres aptos para la creación de una empresa no tengan la audacia de hacerlo, o porque se vuelvan con preferencia hacia los negocios especulativos que producen ganancia inmediata. Esperar algunos años antes de que un taller o una fábrica empiecen a producir beneficios, o que una plantación empiece a producir, parece poco interesante a algunos hombres que tendrían capacidad para ello.

Pero es muy difícil establecer un índice del espíritu de la empresa. Ahora bien este espíritu es una condición esencial para el desarrollo industrial.

F. ANALFABETISMO.

"El porcentaje de alfabetización" es un criterio que puede considerarse independiente, aunque las escuelas puedan incluirse en las infraestructuras y que el número de escuelas esté determinado por el número de inversiones sociales.

Es un criterio causal; mide más la amplitud para entrar en la civilización moderna, que la misma civilización. Una cultura superior que puede estar difundida en una población que esta sea letuada.

Aquí resultan útiles varios índices: duración de la asistencia a la escuela, número de plazas en las escuelas primarias en relación con la población en edad escolar, porcentaje de asistencia durante el año escolar, porcentaje que termina el ciclo primario, cómo se reparte la alfabetización por categorías de edad, y por sexo. En algunos países, el hecho de que solo los muchachos pasan por la escuela plantea problemas en el momento del matrimonio y contribuye a situar a la mujer en una situación inferior.

El índice de alfabetización no sólo es suficiente para caracterizar el desarrollo educacional. Sería necesario por lo menos añadirle el porcentaje de los que terminan con éxito el ciclo primario. El porcentaje de instrucción primaria completa puede, por otra parte, encubrir el problema sociológico que plantea cuando es demasiado escasa la creación de empleos que exigen instrucción.

G. FALTA O INSUFICIENCIA DE CUADROS CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS.

La mayoría de los países subdesarrollados carecen de científicos y de técnicos; profesores, investigadores, agrónomos, ingenieros, administradores, biólogos, médicos, zootécnicos, veterinarios, economistas, sociólogos, psicólogos, orientadores.

Con frecuencia no disponemos de índices precisos que permitan medir las carencias en número de personas y establecimientos que aseguren la formación técnica, en relación con las necesidades inmediatas y próximas del país.

No obstante, podemos establecer el porcentaje de alumnos de los cursos postprimarios en relación con los alumnos del ciclo primario, y dentro del postprimario el porcentaje de alumnos de las escuelas técnicas en los grados elemental, medio y superior.

Cuando un país empieza a producir técnicos, resulta muy difícil a éstos estar al día, pues son muy pocos para poder disponer de biblioteca y de trabajo común, y les falta el ambiente.

Todavía no se ha establecido un índice del ambiente técnico.

El índice del ambiente técnico debería considerar a la vez el número y el nivel de los cuadros superiores y medios, así como los trabajadores calificados en la industria y en la artesanía.

#### H. AMPLIO PREDOMINIO DEL SECTOR AGRÍCOLA Y DE LA POBLACION RURAL.

Este criterio, generalmente correlativo del criterio "escasa industrialización" es considerado por muchos autores como muy significativo del desarrollo. Está en estrecha dependencia de la industrialización, casi siempre ligada a los fenómenos de industrialización. Exige grandes precauciones al interpretarlo, ya que un país puede estar mejor dispuesto para la agricultura, y otro para la industria. También hay que considerar la subpoblación o la superpoblación, así como el paro rural oculto y el parasitismo urbano. Chile, por ejemplo, por falta de tierras cultivables, tiene un escaso porcentaje de población agrícola y rural sin que pueda aún ser considerado por este hecho un país desarrollado. La escasez de espacios cultivables lo ha llevado a intensificar su producción industrial, industrias de extracción (para la exportación), industrias de base y de transformación.

En muchos casos, la población activa rural solo puede trabajar de 80 a 150 días por año. Y así se encuentra estabilizada en una especie de paro disfrazado. La población no agrícola o urbana puede, por otra parte, ser una población parasitaria, como ocurre en ciudades de Africa, en las que numerosos parientes se agrupan en torno del miembro de la familia que ha encontrado un empleo en la industria o en los servicios. Puede ocurrir también que el parasitismo administrativo sea considerable, tanto en los países que acaban de principiar el desarrollo como en países ya en curso adelantado de desarrollo autónomo.

En fin, extensas capas del proletariado sin trabajo definido pueden constituir parte muy importante de una población urbana.

En Occidente, un país de vocación rural, como Dinamarca, no deja de ser un país muy desarrollado.

#### I. CAPACIDAD FINANCIERA DEBIL, PORCENTAJES DE AHORRO Y DE INVERSION POCO ELEVADOS, NIVEL DE CAPITAL BAJO.

Estos criterios, de suyo, serían muy significativos, ya que la inversión es el medio que asegura normalmente el desarrollo económico y el desarrollo social. Se considera, que, en la mayoría de los casos, cuanto más bajos son los ingresos medios por ambiente, más difícil es destinar parte de éstos ingresos a la inversión o al ahorro. Así, un país muy pobre no podría invertir más del 4% de sus ingresos; un país ya en cur

so de desarrollo podría llegar y sobrepasar el 10%; un país muy adelantado podría rebasar el 15%. Es evidente que estos porcentajes pueden variar mucho de un país a otro con un nivel actual casi equivalente, según que el Estado arbitre de modo distante (en particular por el ahorro forzado) la tensión consumo inversión. Y también habría que tener en cuenta la inversión en trabajo.

Por lo demás reina una confusión bastante grande en las cifras que se dan, ya sea porque la valoración se hace unas veces en relación con el producto bruto o neto y otras en relación con las rentas; o porque el contenido del término "inversión" varía, o porque, finalmente, no siempre se tienen en cuenta, bonificaciones que escapan a la contabilidad nacional.

El ahorro individual puede ser escaso y el ahorro nacional muy elevado; este es el caso de Rusia y las democracias populares. El Estado limita la producción de bienes de consumo en beneficio de la de los medios de producción y lo hace en función de objetivos económicos, sociales y militares. El porcentaje real de inversión puede llegar entonces a un 30% de la renta global.

De la doble imprecisión sobre los ingresos nacionales y sobre la deducción de una parte de estos ingresos para la inversión, resulta que las capacidades reales de inversión, son mal conocidas. Sería necesario también que el porcentaje de inversión se corrigiera con un porcentaje de inobjetividad de la inversión y de derroche.

La capacidad de inversión está en doble dependencia de la renta nacional por habitante, debido al porcentaje de inversión y a las sumas que se aplica. Por ej. el 4% de 40 dólares da una capacidad de inversión por habitante de 1,6 dólares; o sea, para una diferencia de ingresos de 1 a 40, una diferencia de capacidad de inversión de 1 a 200.

Para determinar el dinamismo de un país subdesarrollado, se había contado mucho con el valor del coeficiente de capital (relación del aumento del producto, con el aumento de capital invertido). Este valor no es constante, como se había creído al principio, y en realidad es muy difícil de calcular.

La escala exacta de las capacidades de inversión por habitante proporcionaría tal vez, en definitiva, al menos para los países no colectivistas, el índice sintético más significativo del desarrollo, en el aspecto económico cuando menos, pues al incluir situación y tendencia, introduce en la dinámica del Desarrollo.

J. ELEVADA FECUNDIDAD Y ESCASA RESTRICCION DE LOS NACIMIENTOS.

Resulta curioso hacer intervenir este criterio como "best" de subdesarrollo. Esto se debe en parte a que los países técnicamente desarrollados verían disminuir la fecundidad natural por el hecho mismo del género de vida que han obtenido. Pero principalmente se debe, según parece, a las prácticas de restricción de los nacimientos que estos países han adoptado, ya sea en fin, por egoísmo. Un país poco desarrollado practica tanto menos la restricción de los nacimientos cuanto menos lo han llegado las propagandas eugénicas, cuanto menor es la necesidad de confort y el índice de mortalidad infantil a compensar, es, es cambio, muy elevado, y más pronto pueden ponerse a trabajar a los niños.

Anteriormente una fecundidad elevada no conducía a una elevación rápida de la cifra de población, porque era muy elevada la mortalidad de los primeros años y la mortalidad general. Pero actualmente, con la higiene, la puericultura, las vacunas y los antibióticos, al haber descendido considerablemente la mortalidad, el porcentaje de crecimiento de las poblaciones de los países subdesarrollados es tal, que la duplicación de la población mundial se producirá en el término que va de un período de 25 a menos de 40 años.

Es decir, el país subdesarrollado necesitaría un desarrollo proporcionalmente mucho más importante que el país desarrollado, si no quiere llegar a una regresión de la ración alimenticia, de la capacidad de inversión y de la renta nacional por habitante.

Los índices de "natalidad" y de "crecimiento de la población" no son ya, en esta perspectiva, una simple característica del subdesarrollo, sino la amenaza de una imposibilidad de desarrollo o de una regresión fatal.

El problema es importante y con frecuencia es tratado con pasión, ya por los occidentales, asustados por el crecimiento numérico de las poblaciones llamadas subdesarrolladas y ante las cargas que por éstas causas los amenazan, ya por los científicos de los países subdesarrollados, aterrados ante las dificultades del desarrollo.

La utilización de éste índice es muy delicada, pues los países de menor índice de natalidad, de menor índice de crecimiento no son los más desarrollados. La restricción sistemática de los nacimientos plantea problemas éticos graves, especialmente cuando incluye el aborto como uno de los procedimientos normales, a veces aceptado o animado por la legislación. El camino fácil no es tal vez el más humano si se toman en cuenta todos los valores.

-----

## LECTURA ESPECIAL INTEGRADA

"PAR. UNA CIVILIZACIÓN DE LO ESSENCIAL". Con ésta presentación rápida de los criterios más habituales de subdesarrollo, puede verse - que difícil resulta definir con precisión desarrollo, subdesarrollo, y no desarrollo, partiendo de sus componentes; vemos también que todos estos criterios están ligados a una escala subyacente de los valores que no es netamente percibida ni por los tratadistas del desarrollo, ni por los responsables políticos y económicos preocupados por el desarrollo, ni por las poblaciones de los países en sentido demasiado desarrollados o de los países evidentemente infra desarrollados.

Con cierta elección de los criterios, se podría descubrir que los países económica y técnicamente desarrollados podrían, en otra escala de valores, ser considerados como subdesarrollados o amenazados de subdesarrollo.

Supongamos, por ejemplo, que, en el aspecto humano y social se consideran como antivalores:

### "En el plano intelectual".

- El exceso de conocimientos, que estorba al espíritu, el cual no puede ya dominarlos y se cierra a la reflexión sobre la metafísica y sobre las finalidades supremas.
- El exceso de especialización, que perjudica la polivalencia de las facultades y cierra a la realidad.
- La educación en un medio artificial, sin contacto con la naturaleza y según sus ritmos.
- La inteligencia de los problemas del mundo, cuando el mundo se ha hecho estrictamente solidario.
- La adhesión a mitos simplistas sobre la estructura económico-social.

### "En el plano ético"

- La vida espiritual del ateísmo
- La inestabilidad de los matrimonios o de las uniones
- El recurso al suicidio
- El control egoísta de los nacimientos
- La formación de pandillas de jóvenes y la criminalidad de los adolescentes.

### "En el plano social".

- La no comprensión de los demás.
- El desprecio por aquel que está catalogado como inferior y el orgullo resultante de la superioridad técnica y de la prosperidad o de la capacidad de gastar.

### "En el plano económico":

- El trabajo parcelario

- El ritmo excesivo en el trabajo y la productividad exagerada.
- Un gran despilfarro.
- La impotencia para impedir las fluctuaciones del mercado mundial que no obstante, se deriva.

"En el plano residencial":

La ciudad muy grande, en la que la circulación se hace casi imposible y las relaciones humanas son tirantes o rehumanizadas artificialmente.

- La ciudad/dormitorio, sin vida colectiva.

Evidentemente, la lista es muy incompleta; si fuese completa, permitiría analizar los fallos de la escala de valores que emplea corrientemente Occidente o el mundo Soviético o, a imitación suya, los países técnicamente menos desarrollados, y los errores que se han cometido en la apreciación del "estar mejor" y de lo más humano.

Y constituiría un error, evidentemente, llegar demasiado lejos por éste camino, pero el hábito de apreciar el desarrollo en términos materiales o fácilmente reducibles a cifras ha desviado de la finalidad esencial del desarrollo; "hacer al hombre más hombre". Tan pronto como el exceso de comodidades o del ritmo de vida hace al hombre menos hombre, el desarrollo aparente se convierte en subdesarrollo.

-----

Uno de los mayores males infligidos al mundo por los súbditos de los países económicos y técnicamente más evolucionados, ha sido presentar como el último éxito el aumento de la capacidad de consumo. Los mismos privilegiados, enajenados por la avidez de tener más, de facilidades, de confort y de compensaciones, ya no estarán nunca plenamente satisfechos, mientras el ansia de la igualación cuantitativa hará indefinidamente desgraciados a los que no la pueden obtener.

- Las civilizaciones que triunfarán en el plano humano, como tal vez en el plano del poder, serán sin duda las de los grandes pueblos austeros que hayan conseguido salir de la infrasubsistencia y dediquen sus ratos de ocio a la reflexión y a la contemplación. En este sentido puede vislumbrarse una civilización de lo esencial, y, hasta cierto punto, de una proeza que no será miseria.

No por ello deja de ser cierto que el desarrollo es necesario, que debe tender a que desaparezca la subalimentación, el subalojamiento y el insuficiente vestido de las masas humanas; que la utilización, que hay que generalizar la instrucción, que es indispensable la formación de técnicos, que las inversiones deben hacerse por el ahorro, que el trabajo ha de hacerse más productivo y que hay que hacer una planificación más o menos intensa. A la vez que nos ponemos en guardia contra las falsas escalas de valores, debemos considerar que la civilización técnica

se ha convertido en la condición de la supervivencia de la humanidad y que es portadora de muchos valores auténticos. Es vergonzoso que el problema de la escala de los valores o, mejor, de las diversas escalas de valores que deben determinar los diversos tipos de desarrollo recomendables, todavía no haya suscitado investigaciones, o si las hay las desconocemos, que ayudarían a distinguir mejor entre los valores auténticos para una determinada fase y región y valores impuestos en nombre de una ideología demasiado simplista o de un conformismo sin inquietudes.

Creemos que, intentando no traicionar demasiado los principios de las escalas de valores auténticos, importa poner orden en los criterios y los índices del desarrollo.

-----

### SECCION III.

#### INDICES DE SITUACION Y POSIBILIDADES

##### 1. Situación de subdesarrollo y desarrollo

La primera ordenación que intentamos es la distinción entre estado de desarrollo (Subdesarrollo, no desarrollo) y el acto del desarrollo. Para una población donde existe, por una parte, su situación actual referente al desarrollo y, por otra parte, su dinamismo: Tiene tendencia a pasar a un estado más elevado o a retroceder? o bien es estacionaria?

Entre los principales índices de situación, características de los niveles de vida y de estructura, podrían citarse:

##### "Para el nivel biológico y sanitario"

- El porcentaje de población rigurosamente subalimentada.
- El porcentaje total de la población subalimentada y mal nutrida.
- El índice de enfermedad de masa (Indicador ponderado).
- El índice de mortalidad en el primer año.

##### "Para el nivel técnico":

- El consumo anual de acero, de cemento, de energía por habitante.

ESTOS INDICADORES SON SUCEPTIBLES DE MEDIDAS BASTANTE EXACTAS SEGUN LAS ESTADISTICAS DE PRODUCCION Y DE IMPORTACION, O POR SONDEOS BASTANTE LIGEROS Y BIEN DIRIGIDOS.-

##### "Para el nivel cultural":

- El índice de crecimiento de alfabetización.

- El número de estudios que sigan los estudios después de la enseñanza primaria, y entre ellos, los que reciban una formación técnica (agrícola, artesanal o industrial); también el número de agrónomos o de ingenieros.

"Para el potencial económico y financiero":

- La densidad actual de infraestructuras "comunicaciones" por unidad de superficie y de infraestructuras "energía" por habitante.
- La proporción de suelo explotable ya explotado; el índice de utilización del suelo en relación con la utilización óptima y la intensidad de los obstáculos que impiden esta última; la relación ponderada de la productividad agrícola actual con el límite máximo que no provoque deterioro de los suelos.
- Índices de las riquezas minerales energéticas y no energéticas no explotables.
- Relación del crecimiento de producción global (agricultura, industria y suma) con el crecimiento de la población.
- Proporción de la población que entra en la economía de mercado.
- Capacidad de inversión global calculada por habitante: a) Prescindiendo, b) teniendo en cuenta la inversión/trabajo correctamente apreciada en valor monetario.
- Capacidad de orientar objetivamente la inversión.

Para muchos países, estos índices solo pueden estimarse con un margen de aproximación muy amplio.

La resultante equilibrada de estos diversos índices, según una fórmula a discutir y fatalmente discutible, permitiría establecer dos índices sintéticos rudimentarios: uno de "situación" y otro de "posibilidades". Su comparación con el índice sintético aproximativo actualmente empleado de renta media por habitante, resultaría tal vez sorprendente.



SECCION IV

CARACTERES DEL DESARROLLO AUTENTICO

Para definir el desarrollo auténtico, podemos distinguir cinco caracteres esenciales: "finalización", coherencia, homogeneidad, autotpropulsividad, indivisibilidad.

1.- Finalización.

El desarrollo debe apuntar no sólo al mayor bienestar humano de todas las capas sociales, sino también al "Ser más humano" el "valer más". El aumento de bienestar puede interpretarse como un simple aumento de confort "el ser más", noción metafísica, implica la realización óptima de las potencialidades humanas. En otros términos, el desarrollo debe tener por

fin la satisfacción de la necesidad "arbitrada". El arbitraje de la necesidad es realizado, o bien por obra de una elevada civilización en la que la estimación común de los valores subordina los valores menores a los valores superiores, o por algunas élites de dirección que poseen un firme sentido del bien individual y del bien común.

Según decía Giorgio Sebergondi, "el paso que hay que conseguir en los países subdesarrollados no es el de una técnica a otra, sino el de un estado de civilización a otro". Y aún es preciso que la civilización a la que se llega sea una civilización verdaderamente humana. El problema de civilización desborda por todos lados - el desarrollo puramente económico cuantificado. Sin duda la civilización verdaderamente humana exige cierto nivel económico para todas las capas de población, pero este nivel no podría bastar por sí solo para realizar el progreso humano. Puede incluso ocurrir que la ávidez de su adquisición comprometa los valores más elevados de la civilización anterior o la obtención de los valores superiores que debería llevar consigo la nueva fase de civilización.

Es evidente que esta perspectiva modifica considerablemente la concepción del desarrollo, los métodos de aproximación analítico y sintético para fijar los objetivos mayores y los objetivos concretos que hay que proponerse, y por fin la elección de los medios para realizarlos.

La finalización o fijación de fines se efectúa así en varios planos: elevación humana de todas las subpoblaciones, en todos los aspectos; grandes proyectos concretos que deben contribuir a ello; multitud de proyectos secundarios que deben asegurar el éxito de los proyectos mayores.

El desarrollo debe emplear medios proporcionales a las finalidades elegidas. Resulta ilusorio y peligroso proponerse y hacer esperar al pueblo unos objetivos que no se pueden alcanzar. Debe haber una correlación necesaria entre los objetivos fijados, las posibilidades de que se dispone y los medios a emplear; igualmente, debe existir una dependencia de los objetivos con respecto de la finalidad definitiva, la elevación de las personas y la instauración del bien común.

La preocupación constante de esta triple proporcionalidad es indispensable para los realizadores del desarrollo. Si la olvidan solamente crean un desarrollo aparente y frágil.

Los objetivos concretos son fáciles de determinar después que se ha procedido a un estudio lo bastante completo de las condiciones del desarrollo. Los más frecuentes son:

La conservación, mejoramiento y extensión de los suelos cultivados. Una producción agrícola que conduzca a la plena satisfacción de las necesidades alimenticias de una población de crecimiento más o menos rápido. La alfabetización del conjunto y la preparación de los cuadros. Una estructura política y administrativa que asegure un dinamismo constructivo.

El equilibrio de la balanza comercial.

La confianza y la amistad de los pueblos que puedan aportar la ayuda necesaria (por una temporada o por largo tiempo).

Impregnar de una ética las relaciones individuales y colectivas. Ante estos objetivos imperiosos, importa determinar y utilizar - los medios proporcionados. Si nos quedamos cortos, no se conse - guirán los objetivos y el desarrollo resultará entorpecido; por ello es de suma importancia la elección objetiva de los medios - más eficaces y menos costosos, a fin de que no se malgaste nada de la capacidad de desarrollo.

En los países que sólo empiezan a desarrollarse, las proporciones de los medios con los objetivos son casi siempre, excepto en algunos casos de loyalties importantes, imposibles en la práctica.

Frecuentemente se ha descrito el o, más bien, los diversos círculos viciosos de la pobreza:

No existen las infraestructuras, ni el capital para establecer - las; por lo tanto, no hay grandes trabajos de mejoramiento de la agricultura. No hay vías de comunicación para unir los polos ya existentes y alcanzar las zonas preferentes de valoración; por lo tanto, no se produce la propagación rápida del progreso técnico, ni suficiente dinero para crear escuelas técnicas; no hay espíritu de empresa, ni crédito a largo plazo para establecer talleres y fábricas; por lo tanto, no hay industrialización.

No hay suficiente capacidad administrativa, ni sentido de la función pública, y tampoco un número suficiente de jóvenes que hayan seguido el ciclo superior e incluso el ciclo secundario de enseñanza, para que pueda formárselos rápidamente en las responsabilidades ejecutivas.

No hay bastante salud, ni bastante producción alimenticia, y tampoco bastantes establecimientos sanitarios; de ello resulta un trabajo de escasa productividad con un utillaje anticuado. Y así podríamos continuar indefinidamente.

Los organismos internacionales y los pueblos ricos que pretenden asistir a los pueblos jóvenes no han comprendido que el paso de una economía de trata (anterior y en parte aún persistente) a una economía de desarrollo exigiría, al principio, grandes gastos de infraestructuras físicas y educacionales. El economista americano B. Higgins pide un big push, un fuerte empujón, para hacer arrancar el desarrollo. La aportación graciosa de capitales importantes es condición para el comienzo de la utilización ordenada y coherente de los recursos.

## 2. Coherencia.

El desarrollo ha de ser coherente en sus diversos "aspectos". Si solamente vemos uno de sus aspectos, se establece un desequilibrio

brío. Es necesario percibir y promover a la vez, dentro de su independencia, los aspectos biológicos, educacional y cultural, técnico, residencial, económico, ético, cívico y espiritual. Activar solamente algunos aspectos crea desencajes que luego serán difíciles de reabsorber. Hay que analizar, pues, todos los aspectos para intensificar de un modo preferente los aspectos retradados.

Lo mismo sucede en lo que concierne a la coherencia entre los sectores primario, secundario y terciario, ya se definen estos sectores en el aspecto "producción", al modo de Colin Clark, por extracción, transformación, servicios, o en el aspecto "consumo", al modo de "Economic et Humanisme", por subsistencia, confort y superación.

También puede hablarse de coherencia entre las ramas de actividad: agricultura, ganadería, riego forestal, pesca, industrias de base, industrias ligeras, artesanado, servicios públicos, servicios semipúblicos y privados. Hay que descubrir y dirigir minuciosamente la complementariedad entre ellos y, en la medida de lo posible, medir, corregir y orientar las corrientes de un sector a otro.

La coherencia puede también entenderse como armonía entre infraestructuras fundamentales (físicas y culturales) y estructuras diversas que dependen de ellas, o entre infraestructuras objetivamente deseables y las posibilidades del período.

Y aún deberíamos considerar la coherencia entre los objetivos que se propone el plan.

### 3. Homogeneidad.

El desarrollo debe ser homogéneo en su proceso, en el sentido de que debe considerar siempre lo que existía con anterioridad. Incluso cuando introduce innovaciones, aún cuando sea de un modo revolucionario, conviene que permanezca en cierta continuidad con el pasado. Un desarrollo a sacudidas es equivocado y costoso: equivocado porque desconcierta a la población; costoso porque rompe dispositivos o impone la creación o improvisación de otros nuevos. Es, pues, capital que el desarrollo sea pensado a largo plazo, preparando desde lejos las innovaciones importantes que lleve consigo, de modo que lleguen exactamente en el momento oportuno y previsto en la medida de lo posible.

La imagen más exacta para caracterizar la homogeneidad del desarrollo es la del crecimiento de un árbol. Todo, en el crecimiento, está en dependencia del pasado de la planta, lo que impide podarlo para aumentar su belleza, o su fecundidad, e injertarlo para obtener frutos más abundantes o mejores. Pero el arboricultor, en cada una de sus intervenciones, calcula las virtualidades del árbol tratado e intenta sacar el mejor partido de ellas para los fines que se ha propuesto.

De este modo queda condenada la revolución absoluta, que hace

tabla raza y quiero plantarlo todo de nuevo. También hay que condenar la acción impulsiva o caótica. Cuando se impone una transformación y a veces se impone en el desarrollo, sea evolutiva o revolucionaria, debe utilizar gran número de valores y de fuerzas antecedentes para proporcionarles un clima más favorable y puntos de aplicación más eficaces.

En otros términos, la homogeneidad se toma a la vez en relación a la totalidad de la estructura económica existente y a la civilización en evolución.

#### 4. Autopropulsividad.

La homogeneidad así comprendida es un factor importante de la autopropulsión. Con esta palabra hay que entender la cualidad de una estructura evolutiva que halla en sí misma su permanencia de impulsión. Esto exige que la estructura sea orgánica y, por tanto, asociativa. Es orgánica por la complementariedad y la coordinación de las funciones en todos los escalones del ejercicio del poder. Es asociativa por la plena entrada en juego de cooperantes que no se contentan con ejecutar servilmente, sino que son capaces de iniciativas creadoras en el sentido del movimiento de conjunto. Esta cooperación debe existir en todos los niveles y arrastrar a las subpoblaciones de la base, por lo menos a sus dirigentes (naturales o designados).

El establecimiento de una estructura nueva resulta siempre una operación difícil, si no aventurada. En general, aparta resuelta mente algunos móviles de acción anteriores y una parte de las fuerzas que los explotaban. Exige, pues, que se propagan nuevos móviles y que se disponga de nuevas fuerzas. El recurso al mito es peligroso, pues el mito lanza a lo ilusorio y provoca reacciones fuertes, si no violentas, cuando la ilusión se desvanece ante los hechos. No obstante, es indispensable la creación del entusiasmo, reemplazado lentamente por la convicción. Un "gran proyecto", para emplear una expresión de Francois Perroux, debe sustituir al mito, cuyos efectos son a la larga negativos. El desarrollo integral, armónico, es precisamente un gran proyecto susceptible de ganar a las mejores élites, y progresivamente, al pueblo entero, a condición de que el proyecto no sea solamente vana palabrería y un montón de frases hechas. No obstante, el proyecto debe utilizar dichas frases para conquistar a las masas. Y, si son malas, demagógicas, inobjetivas, sus efectos son perniciosos.

El proyecto ha de ser claramente concebido partiendo del estudio de la realidad completa. Precisa los fines que todo pueblo debe desear conseguir y determina los principales medios escogidos. El papel de los partidos interviene para favorecer el proyecto o atacarlo.

Un gran proyecto en manos de un partido corrompido no tarda en ser odiado por el pueblo. El partido motor debe ser puro. Cuando se ha alcanzado cierta madurez democrática, no hay que inquietarse por la pluralidad de los partidos, si tienen un programa y -

son capaces de unirse en la elección de los medios principales.

Otra cosa ocurre si se trata de partidos "unipersonales", formados para satisfacer a un dirigente ambicioso, o cuando se trata de partidos negativistas de oposición.

Con bastante frecuencia se da la tentación de crear un partido único y una juventud única para provocar una autopropulsividad, aparente al principio, que se espera hacer real. Recurrir a esta fórmula totalitaria parece necesario a ciertos gobiernos ya establecidos o a ciertas fuerzas revolucionarias que preparan su acceso al poder. Parece que no exista otro camino para arrancar al país de la estancación o de la regresión. Este camino implica siempre grandes peligros, ya porque conduce a una odiosa o - presión de las personas, o porque emplea a incapaces, o porque expone al partido a ser invadido de ambiciosos impuros o sin verdadera convicción. La dictadura "anticorrupción" se ve constantemente amenazada de convertirse en un foco de corrupción intensa.

El sindicalismo, cuando se asocia al gran proyecto, puede ser - uno de los elementos más importantes de la autopropulsividad. - Pero puede ocurrir de otro modo cuando se estanca en las formas simplistas de la reivindicación de privilegios.

El problema más difícil acaso sea el de la asociación de las comunidades de base, dominadas aún por la desconfianza de los viejos y fuertemente vinculadas a la trama social tradicional. Muchas veces se ha creído que las cooperativas eran el medio más eficaz para provocar la asociación.

Pero con frecuencia han sido una aplicación mala o inauténtica de las cooperativas del occidente, gobernadas por funcionarios impuestos y yuxtaponiendo a las comunidades preexistentes un aparato artificial falto de espíritu corporativo. Faltaban los dirigentes de pueblo, y los agentes de la cooperación se convertían en meros administrativos que no participaban, excepto en los "asuntos" que debían tratar la total puesta en valor de conjunto de unidades elementales que controlaban.

Con todo, la cooperación constituye la fórmula normal que hay - que emplear, a condición de que se integre en las estructuras comunitarias antecedentes, las cuales no debe destruir, sino re - forzar y renovar.

La creación de las condiciones de una auténtica y sana autopropulsividad aparece así como reservada a las gobernantes de calidad excepcional, capaces de dominar la evolución democrática de su pueblo y de hacer aceptar las estructuras institucionales por las que debe propagarse el desarrollo. Es preferible ir menos - de prisa, con paso seguro, que apresurar el movimiento de un modo desconsiderado.

La autopropulsión debe ir acompañada de "autocorrectividad", sea que la reacción intuitiva del cuerpo social o de los cuadros in

tervenga en cada etapa para rectificar los objetivos y los dispositivos, ya sea que las autoridades superiores o intermedias hayan establecido el sistema de información rápida y de control continuo que permita los reajustes.

Así concebido, el desarrollo es una creación continua, tributaria de la prudencia política y de la justicia distributiva. El poder sabe a dónde va, qué caminos debe tomar, y emplea a los hombres más capaces de desempeñar las funciones que les son asignadas.

Pero el pueblo y las élites que de él brotan responden a la proposición del poder, como éste responde a la espera de la base y de los escalones intermedios. Se produce continuamente, en todos los campos un descenso de la cima y un ascenso de la base en un intercambio ininterrumpido de reacciones y de opciones verificadoras. Para emplear las fórmulas de Francois Perroux, "el polo ejerce su función y se multiplica en polos secundarios de animación". La "propagación" se efectúa, porque el desarrollo ha adquirido "significado" para todos. De este modo el desarrollo es productor de simbiosis, incluso si no hay innovaciones espectaculares; el desarrollo mismo es la gran innovación, la creación de un poder inteligente, asociado al conjunto del pueblo.

#### 5. Indivisibilidad.

Por el hecho de la autopropulsividad y autocorrectividad, el desarrollo, auténtico es siempre "comunitario", en el sentido de que, instaurando el bien común en todos los escalones, realiza las condiciones óptimas para la formación de comunidades jerarquizadas. Perfecciona o instituye un organismo histórico que lleva en sí mismo las razones de su permanencia.

Como desarrollo de un conjunto social es "indivisible", porque nunca se es para el desarrollo, al menos potencial, de todos los miembros individuales de la sociedad que transforma.

Nos parece útil ampliar este concepto de indivisibilidad. Hay todavía demasiados autores, expertos y políticos que tienden a concebir el desarrollo en uno u otro o varios de sus aspectos, sin percatarse bastante de su interdependencia. Todo debe corregirse y aumentarse a la vez, en el ombrellado juego de las causalidades recíprocas. El desarrollo es, como ciencia y arte, la disciplina intelectual y activa de la complejidad en movimiento, que se reduce a "la unidad del avance". Es una disciplina de síntesis viviente, irreducible a toda disciplina y que pone a todas ellas a su servicio. Es una categoría nueva en el catálogo de las disciplinas, pero que se coloca como clave de bóveda en la confluencia de todas las nervaduras; y los mismos arcos, en su curso hacia el punto de convergencia, se consolidan entre sí en una interacción continua.

Una imagen física resulta aquí insuficiente. Se trata más bien de un dinamismo del ser viviente que realizar la cooperación de sus funciones y la colaboración de sus miembros, se extiende -

por su unidad de acción y sufre mutilaciones y carencias, intentando realizar a pesar de ellas su perfección. Es evidente que el desarrollo, como proceso concreto de evolución de lo menos humano hacia lo más humano, nunca llegará a la perfecta consecución de sus fines, a obtener una perfecta coherencia, una perfecta homogeneidad, una perfecta autopulsividad autocorrectiva, una completa indivisibilidad. Pero es necesario haberlo caracterizado en su perfección para que las sociedades y los grupos tengan una idea clara de la totalidad de sus exigencias.

El desarrollo plenamente auténtico es sin duda un mito, pero un mito que conduce al más sano y al más eficaz de los realismos.

El desarrollo real no se realiza sin encontrar obstáculos, sin romper nada, sin sufrir reveses. Se elabora entre las contradicciones por el impulso de hombres empeñados firme y lúcidamente en producirlo sin disponer de ninguna receta que sea universalmente aplicable. Por científicamente que quiera hacerse, permanece siempre en el dominio del arte y siempre necesitará hombres de calidad excepcional para llevarlo a buen término. Los aventureros del desarrollo lo comprometerán por incompetencia, queriendo servirse de su prestigio para ilusionar. No era, pues, inútil presentar su verdadero aspecto y sus exigencias fundamentales.

SECCION V

OPCION POR UNA DINAMICA DE CARACTER PRACTICO

En el estado actual de la doctrina, de la teoría, del material estadístico y de nuestra propia experiencia, lo único que nos ha parecido posible es elaborar a grandes líneas una dinámica de carácter práctico. Nuestra primera intención, después de dar a conocer el método general que se ha de aplicar, consistía en llegar a una construcción más particular, distinguiendo los tipos de países según el aspecto de sus necesidades, aspiraciones, potencialidades, utillaje existente, posibilidades y probabilidades. Pero nos ha faltado el tiempo necesario para completarlo. No obstante, se abre aquí un campo de estudio al que queríamos volver algún día.

Un análisis bastante rápido de cada país permitiría caracterizarlo según sus diversos aspectos. Realizando este análisis en todos los países, podría hallarse, en cuanto a su desarrollo, cierto número de tipos. Si el número de tipos es lo bastante pequeño, el problema se reduciría a elaborar una "dinámica de tipos". Pero si este número es grande, el procedimiento resultaría inútil, pues sería más sencillo tratar el desarrollo país por país, ya sea de un modo puramente empírico, ya aplicando ligeros esquemas flexibles más o menos valederos para ciertos grupos de países de estructura y de situación parecidas.

El desarrollo auténtico es esencialmente la "respuesta a las necesidades". Por lo tanto, interesa empezar todo estudio del desarrollo por el análisis de las situaciones de las diversas subpoblaciones que integran la población de una nación (o de un territorio). La necesidad aparece como una diferencia entre una situación y unas normas, y estas normas pueden ser un mínimo absoluto apreciado por los especialistas en ciencias humanas o un mínimo fijado por los dirigentes político, o el mínimo deseado por las subpoblaciones, o, en fin, el máximo posible en función de los recursos. La apreciación de la necesidad debe tener en cuenta el índice de crecimiento de la población. El mínimo deseado por las poblaciones entra siempre en el cálculo, ya como incentivo a un trabajo más productivo, ya como freno de los programas de inversión, ya como motivo de codicia o de protesta. Conviene separarlo de la necesidad y hacer de él el criterio "aspiraciones". Un pueblo de pocas aspiraciones concebirá el desarrollo de un modo completamente distinto que un pueblo de aspiraciones vehementes.

Para satisfacer necesidades y aspiraciones, hacen falta "recursos". Así pues, en segundo lugar, habrá que estudiar el potencial económico, humano y financiero de los países y el modo como se aprovechan en las instituciones, las organizaciones y las estructuras existentes. Los recursos brutos son las potencialidades. No podremos hacer más que estimarlos de un modo aproximado, por falta de prospecciones sistemáticas y por lo imprevisible de las innovaciones. Los recursos comprenden la calidad de los suelos y de los climas, las riquezas minerales, los demás recursos energéticos, el número y la ca

lidad de la mano de obra. Los recursos pueden abrir posibilidades de autoconsumo o posibilidades de exportación.

Hay que considerar la estabilidad o la fragilidad de los recursos, ya que todo territorio que sea principalmente exportador y casi monoexportador se encuentra en gran inseguridad. El "equipo" o utillaje son las instalaciones ya existentes como infraestructuras: industrias de base, industrias de transformación, edificios y maquinaria agrícola, servicios, y en el primer plano de éstos, los servicios educacionales. Las posibilidades son las potencialidades que podrían ser utilizadas efectivamente según diversas hipótesis, de las que vamos a mencionar algunas: uso, mejora o deterioro del equipo actual; autofinanciación, préstamo o donación; aumento del número de trabajadores y mejora progresiva del personal, reforma de las estructuras; sagacidad y continuidad políticas; estado de paz social o de tensión social. Las probabilidades son las hipótesis de elección más recomendables entre las posibilidades máximas, medias o mínimas.

Una apreciación, aunque sea muy aproximada, de las necesidades en relación con las normas mínimas fijadas por los especialistas en ciencias humanas; de la intensidad de las aspiraciones; de las potencialidades admitidas según cierto ramo de ponderación (distinguiendo potencialidades agrícolas y potencialidades industriales); de la intensidad ponderada de los equipos existentes (agrícolas, industriales y educacionales); de las posibilidades de utilización de las potencialidades a corto, medio y largo plazo, y del índice probable de utilización de las posibilidades, permitiría reconocer los países que están en situación parecida, o, si se prefiere, en la misma fase de desarrollo.

Más exactamente, los cuatro primeros criterios determinarían la semejanza con la fase de salida; los dos últimos, las probabilidades de diferencia en la fase de llegada. Los ritmos de evolución están en dependencia de estos criterios.

La "dinámica de tipo", si, efectivamente, hubiesen podido hallarse unos tipos, podría elaborarse por medio de modelos apropiados, utilizando los factores más determinados o significativos. Si no hubiesen podido hallarse tipos, podrían considerarse ciertos países como bastante típicos para que la elaboración hecha en su caso tuviese cierto valor de aplicación en los casos más parecidos.

En esta obra no estudiaremos esta tipología; nos contentaremos con describir el método empírico aplicable en cualquier caso, al que nos han conducido nuestros trabajos. Etapa provisional sin duda, pero cuya trama esencial nos parece que seguirá siendo válida.

Este método empírico se justifica, en primer lugar, por el hecho de que, en el estado actual de nuestro conocimiento, los estudios para el desarrollo deben suplir la ausencia de datos estadísticos, en segundo lugar, por que no existe teoría aplicable de desarrollo y de intervención que comprenda todos los aspectos sociológicos, económicos y estructurales. Por estas razones dicho método se apoya sobre un doble estudio micro y macroanalítico que permite recoger información en los diferentes niveles y sobre arbitrajes efectuados.

El macroanálisis consiste, para nosotros, en el estudio efectuado en la base y en los escalones inferiores por observación directa y consultas sobre el terreno. Debe hacerse por zonas homogéneas: la primera aproximación se hará durante el contacto global y el plan de sondeo se adaptará a esta estructura de zonas. La densidad del sondeo está en función de la homogeneidad del país y de las diferentes zonas. En la encuesta hay que distinguir bien la búsqueda aproximada de las estructuras, que no exige que pueda determinarse el grado de aproximación, y la búsqueda estadística, que sí lo exige.

Los cuestionarios tienen que establecerse siempre en unión de un representante del equipo de mecanografía que debe utilizar la encuesta. Diferentes procedimientos (combinaciones o signos, correlación escala jerárquica permiten aligerar considerablemente el escrutinio y llegar a tipologías casi automáticas.

Durante el contacto global, debe hacerse el análisis de cierto número de unidades elementales (por ejemplo, pueblos o barrios) con un número bastante elevado de elementos, para poder determinar los elementos que hay que tomar en consideración propiamente dicha.

Las encuestas del Senegal y el Líbano nos han confirmado la importancia del estudio detenido de los polos de los diversos niveles - en cuanto a su papel en la propagación del desarrollo.

Los estudios de presupuestos familiares bastante típicos (en naturaleza, en valor, con determinación de los cambios y de los bienes y de los bienes adquiridos con preferencia, naturaleza y precio, y eventualmente del ahorro) permiten obtener una aproximación de los circuitos comerciales y aclarar el macroanálisis.

El microanálisis no debe ocuparse solamente de las situaciones y las necesidades, sino también de los resortes que proporcionan las posibilidades de evolución. El análisis sociológico sobre los "aspectos sociales" debe darnos a conocer valores de la civilización tradicional, procesos de evolución de la población, las resistencias al desarrollo y los resortes psicológicos que pueden dinamizar el desarrollo.

Debe proporcionarnos unas cantidades y unos coeficientes, aunque sólo sean aproximados, que serán útiles para el macroanálisis o la macrointerpretación. Su elección está relacionada con el modelo global que se habrá elaborado.

El microanálisis con frecuencia se ve limitado por inconvenientes de tiempo, de coste, de calidad de los que realizan la encuesta y del momento en que es posible el estudio sobre el terreno. A pesar de estos inconvenientes hay que recoger todos los datos útiles y utilizables. Es preciso, pues, en cada caso, adaptar - en lo posible - El contacto global prolongado debe permitirlo.

Por la problemática que dicho contacto revela y por las hipótesis que permite formular, puede reducirse el análisis a lo esencial, lo cual permite llegar a los arbitrajes y al plan.

El análisis potencialidades- posibilidades debe efectuarse por zonas homogéneas mientras no se hayan hecho los inventarios estadísticos. Supone imperativamente que se disponga de agrónomos en número suficiente y que su investigación esté coordinada por un jefe de equipo competente.

La interpretación de los datos del análisis no debe concebirse como un acto que se realice repentinamente al fin de la operación.

Es el resultado de la hipótesis formuladas desde el contacto global, confirmándose algunas. También surgen múltiples hipótesis en el trabajo ulterior. Por último, la aportación progresiva de los datos de microanálisis y del macroanálisis obliga a abandonar unas hipótesis, hace nacer otras y transforma algunas en certezas.

A veces es necesario examinar más a fondo uno u otro aspecto, ver el conjunto de los datos necesarios para decidir las investigaciones complementarias que se han de hacer. Las encuestas micro y macro deberían estar concebidas de suerte que aportasen siempre datos, aunque sean aproximados. Cuando es posible, debe intentarse una primera elaboración de los cálculos económicos para poner bien a la vista la estructura global evolutiva.

Queda el caso de que un gobierno, después de un estudio general, quiera disponer muy rápidamente de un plan a medio plazo expresado en proyectos. Esto no es fácil, pues el plan prospectivo conduce a numerosas alternativas cuya elección depende de opciones políticas y de anticipaciones sobre el volumen y la naturaleza de la ayuda exterior. A veces es posible hacer que el gobierno que realiza la encuesta defina ciertas opciones directrices, pero resulta difícil proponer soluciones concretas antes de que se haya definido bien el conjunto de los arbitrajes mayores.

Por otra parte, los gobiernos querrán disponer de uno o varios modelos de crecimiento probable o posible que proyecten delante de ellos lo que puede ocurrir según que hayan hecho una u otra opción.

La interpretación progresiva deberá, pues, hacerse más rigurosa lo que no significa que no siga siendo necesaria una gran capacidad de intuición. Y será tanto más necesaria por cuanto el diagnóstico final y la indicación del tratamiento deben considerar un gran número de factores extraeconómicos que todo el mundo está ahora de acuerdo en considerar tanto o más importante que los factores directamente económicos.

El desarrollo se realiza tanto en la base y por base, como por las intervenciones de la cima. La animación y el encuadramiento en los niveles intermedios y de base condiciona la realización del desarrollo. Desde este punto de vista, hemos aprendido mucho en el Senegal, y hay que convencer a las autoridades de que dan toda la importancia a esta animación a este encuadramiento.

El problema es complejo, ya que hay que disponer de animadores y de formadores de cuadros. Comprende todo el programa educacional -

la preparación de adjuntos en desarrollo, de medios técnicos de -  
equipo polivalente, de animadores de aldeas. Sus soluciones son -  
diversas según los países, sus niveles culturales, sus formas de  
sociedad, su realidad comunitaria. Se puede examinar más de cerca  
de como hemos hecho hasta aquí, este doble problema: encuadramien  
to de zona o de sector, animación en los municipios y aldeas. So-  
mos aún muy inexpertos en lo que concierne a la dinamización psi-  
cológica y técnica.

. . . . .

£

SECCION VI.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. EL CONCEPTO GENERAL DE DESARROLLO, Y MAS QUE ESTE SU DEFINICION, ES EMPERO BASTANTE DIFICIL. SIN EMBARGO, PUEDE ACEPTARSE QUE DESARROLLO ES LA DISCIPLINA DE LAS TRANSICIONES EN UNA EVOLUCION ORDENADA, PARA UNA POBLACION O SUPERPOBLACION DE TERMINADA, DE UNA FASE MENOS HUMANA A UNA MAS HUMANA, AL RITMO MAS RAPIDO, AL COSTO MENOS ELEVADO, TENIENDO EN CUENTA LA SOLIDARIDAD DE LAS SUPERPOBLACIONES Y POBLACIONES.
2. LOS PRINCIPIOS DOCTRINARIOS DEL DESARROLLO PUEDEN SER:
  - a. EL ESFUERZO ECONOMICO DEBE TENER PRINCIPALMENTE A LA POSIBILIDAD PARA TODOS LOS HOMBRES DE TENER LO NECESARIO.
  - b. EL ESFUERZO ECONOMICO DEBE PRETENDER FACILITAR AL HOMBRE LA POSESION DE BIENES DE SUPERACION.
  - c. SOLAMENTE EN TERCER LUGAR HAY QUE DIRIGIR EL ESFUERZO ECONOMICO A OBTENER LOS BIENES DE FACILIDAD Y DE CONFORT.
  - d. EL DESARROLLO IMPONE UNA DISCIPLINA EN EL CAMBIO Y EXCLUYE LA DOMINACION DE UNA NACION SOBRE OTRA O DE UNA CLASE SOBRE OTRA.
  - e. EL DESARROLLO EXCLUYE LO SUPERFLUO: LOS PUEBLOS TRABAJAN POR LO QUE NECESITAN.
  - f. EL DESARROLLO BUSCA UNA NORMA DE CONDUCTA QUE NO CONTENGA AMBIGUEDAD ALGUNA.
  - g. EL DESARROLLO DEBE SER INTEGRAL Y ARMONICO; INTEGRAL SIGNIFICA DE TODOS Y PARA TODOS LOS HOMBRES, DE TODOS LOS SECTORES; ARMONICO SIGNIFICA LA ELIMINACION DE Desequilibrios o de CRECIMIENTO DE UNOS EN PERJUICIO DE OTROS.
  - h. EL DESARROLLO AUTENTICO VA HACIA LA UNIVERSALIZACION DE LOS BENEFICIOS QUE REPORTA A TODA LA HUMANIDAD.
3. NO PUEDE EMPRENDERSE LABOR ALGUNA DE RESULTADO CONSIDERABLE SI NO SE PARTE DE LA ORGANIZACION DEL TERRITORIO Y DEL PLANTEAMIENTO.
4. LA ORGANIZACION DEL TERRITORIO A SU VEZ SE BASA EN EL ESTUDIO DE LA DISTRIBUCION DEL TERRITORIO EN SECTORES BIEN DEFINIDOS, CON TAREAS ESPECIFICAS PARA CADA SECTOR, DOTANDOLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS NECESARIAS PARA LA PERFECTA CIRCULACION DEL PROGRESO A TODO LO ANCHO Y LARGO DE SU EXTENSION. NO DEBE HABER CENTINIENTO ALGUNO DEL TERRITORIO QUE NO TENGA SU COMETIDO.

5. LA PLANIFICACION ES EL ESTABLECIMIENTO DE PROGRAMAS COORDINADOS DE DESARROLLO Y DE ORGANIZACION. EVITA LAS IMPROVISACIONES Y HACE LAS TAREAS MAS RAPIDAS, OPORTUNAS Y ECONOMICAS. - ENRUMBA EL ESFUERZO NACIONAL HACIA METAS FINALES Y OBJETIVOS PARCIALES PERFECTAMENTE ENCADENADOS.
6. LOS PLANES PUEDEN CONCEBIARSE POR PLANES DE PRESUPUESTO Y PLANES DE OPERACIONES. LOS PRIMEROS DEBEN AJUSTARSE A LOS SISTEMAS ESTABLECIDOS EN CADA PAIS DE PARTIDAS PRESUPUESTALES; LOS SEGUNDOS REQUIEREN LA ASIGNACION EN TIEMPO Y MEDIOS QUE NORMALMENTE REBASAN LOS PERIODOS PRESUPUESTALES.
7. EL PLANEAMIENTO REQUIERE IMPERATIVAMENTE EQUIPOS DE PROFESIONALES Y TECNICOS EXPERTOS; CUALQUIERA NO PUEDE ACOMETER ESTAS TAREAS AUNQUE DISPONGA DE UNA INTELIGENCIA ASOMBROSA, PERO CAREZCA DE LOS CONOCIMIENTOS NECESARIOS.
8. LOS INDICADORES UNIVERSALMENTE ACEPTADOS PARA DETERMINAR EL SUBDESARROLLO EN CUALQUIER PAIS SON:
  - A. BAJA RENTA NACIONAL POR HABITANTE.
  - B. SUBALIMENTACION Y DIFUSION DE ENFERMEDADES DE MASAS.
  - C. AGRICULTURA PRIMITIVA.
  - D. ESCASA DENSIDAD O CARENCIA DE INFRAESTRUCTURAS.
  - E. ESCASA INDUSTRIALIZACION
  - F. ANALFABETISMO.
  - G. AUSENCIA DE CULDROS CIENTIFICOS Y TECNICOS.
  - H. PREDOMINIO DEL SECTOR AGRICOLA SOBRE EL INDUSTRIAL.
  - I. CAPACIDAD FINANCIERA DEBIL Y PORCENTAJES DE AHORRO E INVERSION BAJOS.
  - J. ELTVADA FECUNDIDAD O FALTA DE CONTROL EN LA NATALIDAD.
9. ANTES DE INICIAR TAREA ALGUNA DE DESARROLLO HAY NECESIDAD - DE ESTABLECER CONCRETAMENTE CUAL ES LA SITUACION EN QUE SE ENCUENTRA UN PAIS FRENTE A ESTOS ASPECTOS, PREFERENTEMENTE.
  - A. NIVEL BIOLOGICO Y SANITARIO
  - B. NIVEL TECNICO
  - C. NIVEL CULTURAL
  - D. POTENCIAL FINANCIERO Y ECONOMICO.
10. A CONTINUACION DEBE ESTUDIARSE CUIDADOSAMENTE QUE ES LO QUE SE QUIERE ALCANZAR EN CADA ASPECTO.
11. ESTABLECIDO LO ANTERIOR, DETERMINAR LOS MEDIOS NECESARIOS PARA QUE LOS OBJETIVOS SEAN ACCESIBLES (DETERMINACION DE LOS MEDIOS).
12. ESTABLECER A CONTINUACION, LA REALIDAD FRENTE A LOS PROBLEMAS Y LOS OBJETIVOS.

13. LAS CARACTERISTICAS DEL AUTENTICO DESARROLLO SON:

- A. FINALIZACION. TIENE QUE VER CON LOS "FINES A ALCANZAR" NO PUEDE HABER DESARROLLO SI NO ESTAN PERFECTAMENTE ESTABLECIDOS SUS FINES.
- B. COHERENCIA. TODOS LOS ASPECTOS DEBEN SER CONTEMPLADOS - Y TODAS LAS OPERACIONES COORDINADAS.
- C. HOMOGENEIDAD; NO DEBE PRESENTAR SOLUCIONES DE CONTINUIDAD. ES FLUIDO, AUNQUE HAYA INNOVACIONES NO DEBE HABER SALTOS BRUSCOS, REPENTINOS NO CALCULADOS, SIN SACUDIDAS. UN DESARROLLO QUE NO REUNA ESTAS CONDICIONES ES EQUIVOCADO Y COSTOSO; EQUIVOCADO PORQUE PUEDE DESCONCERTAR A LA POBLACION; COSTOSO; PORQUE ROMPE DISPOSITIVOS QUE BIEN PUEDEN MODIFICARSE SIN REQUERIR LA CONFECCION DE OTROS.
- D. AUTOPROPULSIVIDAD: REQUIERE EL ESFUERZO PROPIO Y NO EL AFENERSE COMPLETAMENTE E INDOLENTEMENTE A LA AYUDA EXTERIOR, QUE NO SIEMPRE ES DESINTERESADA.
- E. INDIVISIBILIDAD: EL DESARROLLO ES ESENCIALMENTE COMUNITARIO.

# **LECTURAS COMPLEMENTARIAS**

**- DOCTRINA IDEOLOGIA Y POLITICA (R. VEKEMANS)**

**- POTENCIA DE NACIONALIZACION (J. ORTEGA Y G.)**

DEFENSA NACIONAL INTEGRAL.- (Lectura Complementaria)

DOCTRINA, IDEOLOGIA Y POLÍTICA

(Por ROGER VEREMANS)

DISTINGUIR PARA UNIR:

Se impone, pues, un esfuerzo para clarificar ideas, una verdadera "Higiene" mental y terminológica para poner fin a estas confusiones malsanas, realmente infecciosas, entre doctrina, ideología y política.

El espíritu humano ha llegado hoy día a distinguir disciplinas tales como doctrina, ideología y política que, en períodos anteriores todavía se confundían. Esto es, efectivamente, un hecho de nuestro tiempo; un hecho que maduró varias generaciones en los países intelectualmente más avanzados y que encierra un auténtico valor del espíritu. "Distinguir para unir" ha sido un lema permanente del pensamiento cristiano, cuya veracidad y necesidad no se comprueba sólo una y mil veces en la investigación y en la especulación científica, sino también, durante dos mil años, en las encrucijadas más dramáticas de la historia de la Iglesia Católica, desde "Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios", o la lucha contra el "César-Papismo" romano y el Romano Germánico, hasta el choque con los totalitarismos, integrismos y confusiones de nuestros tiempos.

DISTINCIÓN DE PLANOS:

Antes de poder llegar a la distinción de doctrina, ideología y política, debemos enmarcar brevemente ésta distinción, que nos interesa en el presente artículo, en otras distinciones más genéricas.

Toda actividad se desarrolla, necesariamente, en dos planos distintos:

- a) LA TEORÍA. El primer plano es el plano teórico, de la palabra griega "Theorcin", "Saber". Es el plano de saber que es, a la vez, un plano abstracto, es decir, extraído, despojado de las últimas o más inmediatas determinaciones del tiempo y del espacio, y también por ello mismo, es un plano general, de ideas generales y de generalizaciones, con tendencias a lo universal.
- b) LA PRÁCTICA. El otro plano de lo "Práctico", de la palabra griega "Praxis"; "acción". El plano de la acción es el de lo concreto, de lo determinado por las exigencias inmediatas del tiempo y del espacio. En otras palabras, es el plano de la actividad determinada por la "coyuntura", es decir, por el "aquí y ahora". Es un plano esencialmente particular y singular; el de la "unicidad", del "acontecimiento". En Alemán.

"EINMALIGKEIT" (algo así como: "lo-una-vez-sucedido", o mejor, "una-vez-idad").

## I. LA DOCTRINA

Las disciplinas fundamentales que constituyen el, plano teórico o abstracto son: CIENCIA, TECNOLOGIA Y ETICA o MORAL. No trataremos aquí de éstas categorías fundamentales, como la RELIGION o la ESTETICA.

### LA CIENCIA.

Fronte al mundo, fronte al ser, el primer paso del hombre es el conocer: La presencia lúcida del objeto en la conciencia. El objeto material de la conciencia es el ser, es decir, todo lo que es, toda la realidad. Su objeto formal, el punto de vista desde el cual se "aprehende" lo real, el aspecto bajo el cual se capta, es la verdad.

La verdad no es otra cosa que la perfección del conocimiento. De acuerdo con lo dicho, éste es un encuentro consciente, lúcido, entre el sujeto dotado de inteligencia y el objeto, la realidad. La verdad no es pues, sino la adecuación perfecta, la conformidad entre la conciencia y la realidad.

La conciencia es, por consiguiente, el cuerpo sistemático de los conocimientos adquiridos desde el punto de vista de la verdad.

### LA TECNOLOGIA:

El segundo paso o etapa en toda actividad humana consiste en introducir en el binomio "sujeto consciente" y "objeto conocido", un objetivo, una meta, un fin.

En esta perspectiva se nos presenta el hombre como un ser esencialmente necesitado o indigente, porque es esencialmente un ser "en devenir", un "llegar a ser", más que un "ser". Se caracteriza por una distancia entre lo que es y lo que quiere ser o debe ser, por un abismo entre la actualidad y su idealidad. Esta distancia que separa lo que hombre es de lo que quiere o debe ser, es el mundo de las necesidades que se trata de colmar. Estas necesidades llevan consigo la exigencia de su satisfacción, esto es, de una complementación con la realidad exterior. Por tanto, sacan al hombre de sí mismo y lo llevan hacia el mundo ya conocido por la ciencia, para buscar en él la complementación necesaria para asegurarse la perfección y la plenitud que busca y que lo define.

Esto presupone que el mundo no se toma solamente como objeto de conciencia, sino también como objetivo de la voluntad. Ya no se trata, como en el caso de la ciencia de respetar el objeto de la realidad conocida, en su verdad, con la forma de respeto que se llama precisamente "objetividad". Se trata, por el contrario, de "sacarlo" toda -

su capacidad de satisfacer una necesidad humana.

En esto entramos en el campo de tecnología. La tecnología toma como objetivo el mundo, la naturaleza, para transformarlos en utilidad, o sea en capacidad de satisfacer una necesidad humana. Todo objetivo dicta exigencias al que lo persigue, las cuales se llaman normas.

La tecnología, por lo tanto, no es, como la ciencia, un cuerpo sistemático de conocimientos, sino un cuerpo sistemático de normas. Es, en otras palabras, una perspectiva del "debe ser", no solamente del "ser" o de "lo que es". Su objeto formal, el punto de vista desde el cual se "aprehende" el objetivo, ya no es la verdad sino la utilidad. O sea, la capacidad del objetivo transformado por la actividad tecnológica para satisfacer una necesidad humana. Se trata otra vez de la conformidad, pero ahora no es entre conciencia y realidad, sino entre necesidad y objetivo.

Aquí podemos percibir el carácter esencialmente egocéntrico de la tecnología. El hombre, en la etapa tecnológica, sale de sí mismo hacia el mundo para controlar, dominar, transformar el objeto en "objetivo" y de ésta transformación, sacar una utilidad con la cual pueda satisfacer una necesidad y, por consiguiente, encaminarse hacia su perfección y plenitud.

#### LA ETICA O MORAL :

Más allá del círculo egocéntrico que lleva al hombre hacia el mundo para volver hacia sí mismo con la utilidad de este mundo, tenemos la perfección misma del hombre, su plenitud. La satisfacción de una necesidad no es ni puede ser sino una etapa en el camino hacia la perfección de la plenitud.

Hay una disciplina que toma por objeto material, ya no la norma dictada por el objetivo tecnológico, o el "debe ser" del objeto conocido sino la norma exigida por la perfección misma hacia la cual se encamina la satisfacción de una necesidad. La plenitud que ha de alcanzar el hombre. Esa disciplina del fin último, frente al cual todos los objetivos tecnológicos no son sino fines intermedios, se llama ETICA o MORAL.

Y el objeto formal de la ética, a diferencia de la tecnología, será la bondad. En su objeto material no se diferencia, a primera vista, de la tecnología, porque en ambos casos tenemos un cuerpo sistemático de normas que rigen la actividad humana. Pero en su objeto formal tenemos la distinción entre Utilidad y bondad. La utilidad no era sino la conformidad entre el objetivo y tecnológico y la necesidad por satisfacer. La bondad es la conformidad la adecuación perfecta entre la voluntad humana y el fin último por alcanzar.

Se ve, por lo tanto, el carácter normativo de la ética, como en el caso tecnológico, y también su carácter último, ya que se trata del fin último que se persigue. Así se comprende su absolutez, frente a la relatividad de la tecnología.

#### LA FUNCION DOCTRINARIA:

Hemos definido estas tres disciplinas: LA CIENCIA, LA TECNOLOGIA y LA ETICA.

LA CIENCIA: Cuerpo sistemático de conocimientos adquiridos metódicamente desde el punto de vista de la verdad, o al nivel de las ciencias empíricas, desde el punto de vista de la objetividad.

LA TECNOLOGIA: Cuerpo sistemático de normas que rigen la actividad humana desde el punto de vista de la utilidad.

#### LA ETICA:

Cuerpo sistemático de normas que rigen la actividad humana desde el punto de vista de la bondad.

Tenemos así el material necesario para definir la DOCTRINA. "LA DOCTRINA EN UN CUERPO SISTEMATICO DE ENSEÑANZA". En un sentido etimológico "doctrina" viene de la palabra latina "docere", "enseñar", de la cual también se origina la castellana "docencia".

De por sí no hay ni puede haber ninguna contradicción entre las disciplinas arriba definidas, por el hecho muy sencillo de que las tres se ensamblan la una en la otra. En la ciencia empírica se tiene el paso del sujeto. Este primer paso se inscribe en el esquema tecnológico; sujeto-objeto-objetivo. Sin el trampolín del objeto conocido por la ciencia, no hay posibilidad de llegar al objetivo tecnológico, que presupone su transformación. Pero, a su vez, éste es solo un fin intermedio, que necesariamente se subordina al fin último de la perfección humana.

Podemos, pues, afirmar categóricamente que, dentro de éste esquema, no se ve ninguna posibilidad racional de contradicción. La ciencia es el primer paso o etapa; la tecnología es el segundo, y la ética; el tercer paso o última etapa. Las ciencias especulativas no son otra cosa, en nuestro caso, que la ciencia de la perfección humana que la ética explicita en sus normas.

No hay ni puede haber contradicción. Sin embargo, por la imperfección del saber humano, en cada una de las disciplinas se pueden producir y de hecho se producen, antinomias o contradicciones aparentes. Se necesita, en consecuencia, una disciplina capaz de generalizar ya que no sintetizar, al menos de armonizar a estas tres disciplinas en sus posibles conflictos aparentes.

En nuestro análisis veremos que la doctrina no es una especie de

saber superior, al cual se integren, como elementos constitutivos la MORAL, la CIENCIA y la TECNOLOGIA. Un saber de este tipo es una disciplina concebible. Pero la doctrina no tiene esta potencia de saber universal; no va más allá de la solución de los conflictos aparentes que surgen entre las tres disciplinas; no va más allá de la armonización, la cual no alcanza a ser síntesis. En otras palabras, la doctrina no se incorpora así misma a la ciencia y a la tecnología, sino que se mantiene en las "zonas fronterizas" donde la ética puede entrar en conflicto con la ciencia o con la tecnología.

Ahora bien, toda superación de conflictos, toda armonización, cuando no se trata de una integración o incorporación pura y simple, presupone un arbitraje. En qué puede consistir, en nuestro caso, el arbitraje? En una primacía decididamente dada a la ética. La ética es la disciplina del fin último, del imperativo absoluto de la perfección de la plenitud humana, y tiene por tanto preeminencia sobre cualquier otra disciplina constitutiva de la actividad del hombre.

Este arbitraje de la ética se nos hace aún más imprescindible cuando consideramos que, si bien es cierto que en el plano abstracto o teórico las tres disciplinas se presentan como autónomas, independientes y distintas, también es cierto que a medida que nos vamos acercando a la unidad indivisible de la acción, necesitamos de esta armonización. Si el hombre se queda al nivel de lo abstracto, podía prescindir de las antinomias que se presentan entre las distintas disciplinas constitutivas de plano teórico. Pero la iniciativa humana no se queda en el plano teórico, sino que se encamina hacia la unidad concreta, práctica singular de la acción. Necesita, por consiguiente, de una disciplina que le permita pasar de lo teórico a lo práctico, de lo abstracto a lo concreto, del saber al actuar.

La armonización no es, por tanto, un juego académico sino un momento indispensable, absolutamente necesario, de toda actividad humana.

Y en esta misma medida, la doctrina, además de su papel de armonización y arbitraje, tiene el de constituir como una "bisagra" entre el campo teórico y el campo práctico.

En ese papel de "bisagra" lo que nos permite definir la doctrina como un programa abstracto de acción. De acción, porque nos lleva a la acción, porque permite a la norma ética aplicarse a la concepción de la acción. Programa, porque es una profiguración u ordenamiento de normas hacia la acción, proyectadas según su operabilidad. Abstracto sin embargo, porque la armonización que opera es todavía una armonización en el nivel de las tres disciplinas que son abstractas.

Convieno, en éste punto, hacer algunas observaciones más sobre la doctrina :

Primero : Tiene un carácter normativo, imperativo, obligatorio que toma prestado de la ética, a la cual da, precisamente, la preeminencia o primacía. La doctrina, en consecuencia, es tan normativa, tan imperativa, tan obligatoria como la ética.

Segundo : En su misma obligatoriedad la doctrina presenta una relatividad mayor que la que puede afectar a la norma ética. La ética como ciencia del fin último, es de por sí una disciplina absoluta sin variación. La única evolución a la cual puede estar sometida la ética es la evolución subjetiva, evolución que no afecta a las normas éticas en sí, sino a la "toma de conciencia" progresiva de sus exigencias.

La doctrina, por el contrario, además de evolucionar desde el punto de vista subjetivo, puede y debe someterse a una evolución objetiva. Es decir, debe evolucionar a causa de la evolución objetiva del contenido mismo de sus exigencias. Esto se entiendo fácilmente, la doctrina es la encargada de armonizar las tres disciplinas fundamentales del campo teórico, solucionando los conflictos aparentes que pueden surgir entre ellos. Debe, pues, evolucionar según el ritmo de la ciencia y de la tecnología, disciplinas, ambas, que evolucionan objetivamente. Las normas doctrinarias, por lo tanto, a pesar de ser normas imperativas y obligatorias o sea, de dictar exigencias a la acción están sometidas a la doble evolución; subjetiva, de la ética, y objetiva de la ciencia y de la tecnología.

Esto afecta a la doctrina con un coeficiente de relatividad más marcado, que el que pueda afectar subjetivamente a las normas éticas.

Tercero : Por normativa que sea, es necesario comprender con claridad el carácter esencialmente general y potencialmente universal de la doctrina. Siendo ésta la armonización de tres distintas disciplinas abstractas, teóricas y generales, no puede ser, a su vez, sino abstracta, teórica y general. SERIA PUES, UN ERROR EXIGIR DE LA DOCTRINA UNA NORMA QUE, COMO TAL, PUDIERA APLICARSE DIRECTAMENTE A LA ACCION EN UN TIEMPO Y LUGAR DETERMINADOS, SIN MAYOR ELABORACION.

La doctrina es norma de acción, pero para poder llegar a la acción necesita aún otras etapas indispensables que le permitan encarnarse en la singularidad de la acción, en el "aquí" y "ahora" inevitable de la acción.

Cuando, como es frecuente, se pide a la doctrina "recetas" de acción que lleguen hasta el último "cómo hacer" algo, se le pide algo que no puede dar.

Si se trata de la DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA para tomar un ejemplo exigirle ese último "cómo" que permite a la norma doctrinaria

naría encarnarse en el "aquí y ahora" de la acción, es exigirle - lo que puede dar; lo que, por lo demás, la Iglesia no puede dar. - Indudablemente la DOCTRINA SOCIAL pertenece al campo del poder del Magisterio de la Iglesia. Sus normas son valoradas para toda inteligencia católica. Pero no tiene sentido exigir a este magisterio y a sus normas doctrinarias la "receta", la fórmula", que directamente dictó la última determinación de la acción concreta; por normativa que sea, la doctrina es y seguirá siendo abstracta, teórica y general.

## II. LA IDEOLOGIA

Pasemos a la segunda parte de nuestro "tríptico". Hasta aquí nos - hemos limitado al análisis del campo teórico. Se trata, en adelante, de llegar a la acción; a la acción tal como es, en su última - concreción.

A la acción "aquí y ahora".

### LOS "MOMENTOS DE LA ACTITUD".

Entremos, pues, al análisis del campo práctico, de lo concreto y - singular. Al hacerlo, debemos tomar como marco de referencia la - actividad humana en toda su amplitud. Hablaremos de ideología y de política; pero no todavía como ciencias de artes de Gobierno, sino como "momentos" ineludibles de toda actividad humana, tanto en la actividad humana individual como en la social.

Esta distinción del "momento" en la actividad humana, respecto de la ciencia o arte en la misma materia, es de suma importancia. Ella - nos permite hablar de una política nacional partidista, de una política sindical, de una política eclesial, o bien, sencillamente, de la política que cada uno lleva en el ordenamiento de su vida privada. Esto último también es política, como momento de la actividad humana.

Definiremos, pues, así la categoría genérica de "lo político" como momento infaltable de toda actividad humana, y no como la categoría específica de lo político, en cuanto dice referencia a su contenido etimológico: "ciencia de la polis", o. d. "ciencia de la ciudad", "ciencia del Estado". Nos quedamos por tanto, en la categoría genérica, la cual también se aplica, con toda evidencia, "coeteris paribus" a la categoría específica de lo político.

### LA CUESTION DE LOS FINES

La primera y más fundamental de las experiencias que caracterizan a la actividad humana al pasar del campo teórico y abstracto al terreno práctico y concreto, es el encuentro con fines múltiples - y, en la mayoría de los casos, alternativos. Es decir, mutuamente excluyentes.

Nos enfrentamos así con la singular, con el "aquí y ahora". Cuando nos topamos con fines múltiples y alternativos, debemos optar, estamos obligados a la elección: "lo uno antes que lo otro". Esta opción para ser racional y por ende digna del hombre debe basarse en un criterio. Como todo lo que se refiere al conocimiento, este criterio debe ser objetivo, es decir, apoyarse sobre el ser mismo, sobre la realidad misma en que recae la acción. El criterio de opción, por tanto, debe fundarse, en este caso, sobre una escala de prioridades que proporcionará el orden de elección entre los fines múltiples.

### LA ELABORACION IDEOLOGICA

La disciplina encargada de dar los criterios fundamentados en escala de prioridad, que permitan una opción racional frente a fines múltiples y alternativos, es la que llamamos aquí ideología.

Es claro que la ideología deberá manejar una primera escala de prioridades: la que toma prestada a la doctrina; la escala de importancia la escala, por decirlo así "de valor ontológico". Pero en el nivel donde estamos ya no basta la pura escala de valores ontológicos; porque ya estamos en lo concreto; en lo práctico; en el "aquí y ahora"; en las últimas determinaciones del tiempo y del espacio.

En consecuencia, además de la escala de valores ontológicos que se desprenden de las normas doctrinarias, surge nueva escala de urgencia dictada esencialmente por la encarnación de la actividad humana en las últimas determinaciones del tiempo y del espacio.

Esta última escala de urgencia no se consigue por deducción desde la ética, sino exclusivamente por inducción, desde la apreciación que se hace del "aquí y ahora".

La ideología constituye, pues, la disciplina que permite conciliar una escala de importancia fundamentalmente doctrinaria, y por consiguiente ética, con una escala de urgencia, de manera de no herir ni las normas doctrinarias, ni las exigencias que imponen el tiempo y el espacio.

Desde ya se ve, en el nivel de la ideología, un factor nuevo, que es el "aquí y el ahora" y su apreciación, el cual se cristaliza en una escala y entrega un criterio. Es POSIBLE, por lo tanto, ENCONTRAR VARIAS IDEOLOGIAS TODAS ELLAS ENMARCADAS DENTRO DE LAS NORMAS DOCTRINARIAS PERO QUE DIFIEREN SOLAMENTE EN LAS APRECIACIONES DISTINTAS QUE SE PUEDEN HACER DE UNA ESCALA DE URGENCIA, DE LAS EXIGENCIAS DICTADAS POR EL TIEMPO Y EL ESPACIO EN LOS CUALES SE ENCAJAN EN LAS NORMAS DOCTRINARIAS.

Por estas razones, la evolución es más acentuada aún en la ideología que en la doctrina. En la doctrina las variables causantes de la evolución objetiva eran la ciencia y la tecnología. En la ideología se añaden a esos factores de variabilidad y evolución: primero, el tiempo y el espacio en sus últimas determinaciones; segundo, la apreciación que se puede tener del factor tiempo y espacio.

Definida así la ideología, vemos que se distingue de la doctrina por la introducción de la "coyuntura".

A esta altura de nuestro razonamiento, ésta se nos presenta como la conjunción directa y ya dinámica de la escala de valor ontológico, o de importancia, dictada por la norma doctrinaria, con la escala de urgencia y apreciación de lo concreto en un criterio de opción entre fines múltiples y alternativos para la acción.

### III. LA POLÍTICA

#### LA CUESTIÓN DE LOS MEDIOS

La segunda experiencia fundamental del hombre al pasar del nivel teórico o abstracto de actividad al nivel práctico y concreto de su actividad es el encuentro con medios múltiples y alternativos frente al fin hipotéticamente, elegido por la ideología.

El mismo esquema ya descrito respecto de los fines en el campo de la ideología vuelve a repetirse en el campo de la política, respecto de los medios.

Frente a medios múltiples y alternativos para un fin elegido presupuestamente por la ideología, otra vez hay necesidad de opción. Esta elección debe descansar también sobre un criterio debe fundarse, igualmente, sobre escalas objetivas de prioridad.

La primera escala de prioridad seguirá siendo regida por la ética. Por que en este proceso la ética sigue encarnándose en la política, a través de la doctrina y de la ideología, por medio de una escala que ya no llamaremos aquí de importancia, sino de licitud. Esta es la primera escala que la política debe respetar y que muestra en ella la presencia de lo doctrinario.

Nuevamente surge también la escala de urgencia, porque aquí como en la ideología estamos en las últimas determinaciones del tiempo y del espacio, en el "aquí y ahora".

#### EFICIENCIA Y POSIBILIDAD.

Pero más allá de estas dos escalas, que ya rigen en la ideología, surge otra nueva que llamaremos escala de eficiencia. La eficiencia no es sino la aplicación del principio de economicidad al juego funcional que vincula medio a fin. Y en éste, una vez más, puede haber apreciaciones distintas.

Sin embargo, ésto no basta. Surge una cuarta escala; la de prioridad según la posibilidad, la disponibilidad del medio, su viabilidad o su factibilidad.

La escala de factibilidad y posibilidad introduce un nuevo juego de apreciaciones que se hace necesario analizar. La factibilidad

o posibilidad es un criterio, pero no puede ser un criterio único, - ni dominante en la elección del medio. Está sometida a la escala de urgencia, por un lado, y a la escala de eficiencia por el otro. Y, - a través de ellas, está sometida a la escala de licitud.

Por la aplicación del principio de la economicidad, la eficiencia - exige el medio más directamente adecuado al cumplimiento del fin, es to es, el medio más recto. La urgencia, por su parte, lo señala como el medio más rápido y más necesario. Puede no ser el más fácilmente disponible; con frecuencia será el que requiera mayor esfuerzo, ries go o sacrificio. A veces exigirá esas formas excepcionales de supera ción de las dificultades que llamamos heroísmo, creación, genio, sañ tidad.

En éste plano de las apreciaciones donde se juega más directamente - la libertad del hombre y donde se prueba su espíritu en forma más de cisiva. La magnitud del fin elegido por la ideología, por su importan cia y urgencia, planteará a la conciencia la magnitud del esfuerzo, del riesgo y del sacrificio necesario en la elección del medio.

Por ello, es en éste plano de lo genéricamente político donde la étic a y la doctrina llegan al mayor dramatismo y a la mayor fuerza crea dora vital de su encarnación.

Así pues, vista como momento ineludible de toda actividad humana, la política es la disciplina que entrega al hombre los criterios, funda dos en varias escalas de prioridad, que le permiten optar de manera - racional frente a medios múltiples y alternativos.

### IDEOLOGIA Y POLITICA

Ahora bien, ya que las categorías de fin y medio son esencialmente - correlativas, es obvio que se debe producir una causalidad recíproca entre ideología y política.

La ideología elegirá un fin, según sus propias escalas de prioridad. Pero si, en un segundo paso del proceso, dentro del campo concreto, - la política llega a estimar que el medio necesario para que se cum pla el fin señalado por la ideología no es adecuado a sus propias es calas de eficiencia y posibilidad, la ideología tendrá que revisar su opción a sus fines.

Es esta causalidad recíproca de ideología sobre política, y de polí tica sobre ideología, lo que explica por qué, muy a menudo, estas dos disciplinas se confunden en una sola, que se llama política, sin más. Se subraya así el carácter intrínsecamente correlativo del juego funci onal de medio a fin.

### LA CREACION POLITICA

En la causalidad recíproca entre ideología y política y en las recí procas exigencias que se imponen la una a la otra encontramos el co tro sector de creación de toda actividad humana. Este sector, es, -

dentro del campo práctico y concreto, un "polo" de actividad humana, hemos querido, precisamente, prevenir esta caricaturización perversa, más que nada, por su comodidad; por la ilusión de irresponsabilidad que podría producir en hombres que actúan principalmente en una disciplina, o en un plano, respecto de otras disciplinas y planos, o bien respecto de los hombres que actúan principalmente en otras disciplinas o planos.

En el contexto, de esta exposición, todo hombre es responsable de todos los "momentos" de su propia actividad, desde el doctrinario, hasta el político.

Es cierto que la especialidad y la jerarquía de las especialidades son necesarias. Pero el especialista no es responsable sólo de su disciplina y de su campo de actividad; en su actuación es responsable de todas las disciplinas y de todos los campos. Lo que no recibe de otros es su responsabilidad, porque no la ha podido o no ha sabido pediría adecuadamente.

Lo que otros no reciben de él es también su responsabilidad, porque él no la ha dado, o no la ha dado con eficacia.

Y en este sentido en que todo hombre es insustituible e íntegramente responsable de su propia plenitud, quizás no haya modelos humanos al alcance de la imaginación moderna, exceptuando al político propiamente tal, que el "santo" cristiano y el gran "inventor" personal científico tecnológico. Ambos viven la gloriosa aventura de la creación de los medios; de la opción vocacional de los fines más importantes y urgentes, y ambos los dedican, cada uno a su modo, a la perfección del hombre.

En todos ellos podríamos descubrir, en sus momentos creadores, al Doctrinario, al Ideólogo y al Político. Y en todo ellos, mirados desde nuestra perspectiva, veremos primero al político, luego al ideólogo y luego al doctrinario. Porque ningún hombre puede nunca expresarse y comunicarse si no es a través de los medios que elige para el cumplimiento de los fines por los cuales ha optado en virtud de una visión realmente comprensible, "aprehensible", del mundo, del hombre y de su destino.

Santo TOMAS DE AQUINO ha dicho que "los principios de la razón especulativa son lo que los fines de la razón práctica, y las consecuencias de la razón especulativa son lo que los medios de la razón práctica".

Hay en este paralelo una sugerencia de unidad, una exigencia de integridad, que debemos referir de manera específica a la función propia de la doctrina. Pero también puede aplicarse, por extensión y como un ideal de la actividad humana, a las relaciones entre la doctrina, la ideología y la política.

La identidad racional de los principios con los fines, y de las consecuencias con los medios, dentro de una jerarquía ética general, es

una exigencia tan profunda del espíritu humano que aún en el lenguaje más corriente y vulgar es una afirmación y también un "lugar común", del concepto de moralidad personal el decir "soy hombre de principios" o soy un hombre muy consecuente" en un sentido semejante a las sugerencias del Santo Doctor de la Edad Media.

Esta identidad ideal es, en todo sentido, el objeto del progreso humano, el más grande desafío para nuestra actividad en este mundo. Buscarla es un imperativo de nuestra inteligencia y de nuestra voluntad por la necesidad ontológica de identidad entre verdad y perfección o bondad. Pero no nos es dada como resultado de una ecuación, no nos es posible acercarnos a ella sino en la continua encarnación y creación del espíritu, por el proceso analizado de doctrina, ideología y política.

En la visión cristiana, la perfección última de tal identidad sobrepasa y trasciende las posibilidades de lo temporal. Debe ser conquistada en la vida personal por las virtudes sobrenaturales de la esperanza y de la caridad.

No por ello esa identidad e integridad deja de ser una necesidad racional, un imperativo ontológico, tanto para cristianos como para no cristianos. Cuando el principio es concebido como dirección hacia el fin de la perfección humana, todas sus consecuencias exigen también ser concebidas como criterios de acción y como medios de creación.

No es posible comprender el mundo, nuestra propia conciencia, sin creer y vivir la creencia de que ésto es posible. Y sin aceptar, al mismo tiempo, que de ser conquistado en el juego de opciones que hemos llamado ideología y política, bajo la orientación del juego de conciliación y permanente arbitraje que hemos llamado doctrina.

Así, se define el carácter creador de la ideología y la política. Y se define también su exigencia interna de la libertad, por la necesidad de las apreciaciones frente a lo concreto del "aquí y ahora", apreciaciones necesariamente personales, de responsabilidad personal, aunque puedan ser compartidas y comunicadas colectivamente. Apreciaciones necesariamente sometidas al juicio de otros, que pueden o no compartirlas.

Tal como lo hemos dicho antes, la doctrina no pretende incorporar a sí misma toda la ciencia, la tecnología y la ética en un saber superior y único. Un saber superior de este tipo es concebible; pero no es la doctrina. La doctrina solo pretende conciliar las antinomias y contradicciones aparentes bajo la primacía de la ética. Mucho menos podríamos pretender una disciplina que sintetizara e incorporara a sí misma a la doctrina, la ideología y la política, en un "integrismo" que resultaría totalitario. Esto también sería concebible y de hecho lo ha sido para el marxista y el fascista. Pero no es, en absoluto, nuestra posición o pensamiento.

La "integridad", cuyo ideal señalamos, es una conjuntura de la vida personal, la conjuntura vital de doctrina, ideología y política rectamente entendidas en la encarnación que es la vida personal; en la creación que es siempre la vida personal digna y razonable. Y que, porque es digna y razonable, es rectamente compartible, comprensible y comunicable.

Por ello, precisamente, da lugar a la creación ideológica y política plural, libre y comunitaria; a la democracia, en un sentido profundo.

LAS CONSECUENCIAS

Un análisis como éste no puede terminar sin una exposición de sus consecuencias más importantes, especialmente dentro de la intención o ambición de esa "higiene" mental terminológica que anunciáramos al principio.

Tenemos por un lado, en el plano teórico o abstracto, el juego creador de la doctrina que, respetando la objetividad y la autonomía de la ciencia y de la tecnología, opera la conciliación de sus autonomías o contradicciones aparentes con la ética mediante un arbitraje que atribuye a esta última la primacía en virtud de su propia definición de ciencia de la perfección última de la plenitud del hombre. Una vez aceptada la sola existencia, el solo concepto, de la ética, no puede haber otra definición de la doctrina.

Por otro lado, tenemos el juego creador de la ideología y de la política que enfrenta la norma doctrinaria con la realidad y las exigencias del "aquí y ahora", respetando su objetividad, pero operando, en la encarnación concreta de la acción, una conciliación o arbitraje dinámico mediante la aplicación de escalas de prioridad en la opción de los fines, según su importancia o valor ontológico y su urgencia y en la opción de los medios, según su "licitud", su urgencia, su eficiencia y su factibilidad o posibilidad. Aquí, la importancia o valor ontológico y la "licitud" son los valores éticos que tienen la primacía y que señalan la presencia de la norma doctrinaria. La urgencia, la eficiencia y la posibilidad son los valores objetivos de la realidad; son objetivos de apreciaciones variables ya que significan las exigencias de lo concreto, las últimas determinaciones del tiempo y del espacio.

LOS VALORES ESPECIFICOS DE NUESTRO TIEMPO

Este es un análisis de los "momentos" del proceso de toda actividad humana en cuanto racional, o sea, en cuanto verdaderamente humana.

Es, igualmente, un esquema teórico de las definiciones, de la jerarquía y de la forma de las relaciones recíprocas de las diversas disciplinas teóricas y prácticas, que están comprometidas y deben aplicarse en toda actividad humana.

De tal esquema fluyen, dadas las exigencias de nuestro tiempo, definiciones, jerarquías y relaciones recíprocas de distintas especialidades de la actividad humana profesional, en las cuales prima la dedicación personal o una u otra disciplina. En este sentido, las nociones de servicio recíproco y de responsabilidad recíproca configuran un ámbito de unidad en la libertad, y de creación autónoma y diferencias dentro de la dirección y orientación de la doctrina general de la integridad ética de la tarea común. Un ámbito y una orientación en que, desde el punto de vista de las disciplinas teóricas, todo debe reconocerse y ordenarse al cumplimiento de los fines racionalmente elegidos con los medios ética y objetivamente adecuados.

Pero este análisis es también una descripción de los valores más fundamentales de la cultura de nuestro tiempo; del grado de comprensión que ellos han alcanzado el espíritu humano y de la forma en que están ejerciendo una influencia más y más eficaz sobre acontecimientos personales y colectivos, pequeños y grandes. En otras palabras, es también una presentación de los valores específicos de nuestro tiempo.

En el número especial de "mensaje", "Revolución Americana Latina", - "visión Cristiana", (Análisis sico-social de la situación pre-revolucionaria de América Latina", del mismo autor). Decíamos que el dilema de los "horodianos", esto es, de las clases ocultas de este Continente, desintegradas de su movimiento y de su drama popular, era el integrarse al pueblo para ser el agente de una mutación de mentalidad, o mutación cultural.

Definimos esa mutación, por contraposición a la idea de evolución - que podría tomar centenares de años como la apertura suficientemente amplia y rápida que de "acceso a las poblaciones latinoamericanas a los valores específicos del mundo contemporáneo".

Esos valores son la objetividad científica, esto es, el respeto a la realidad objetiva, sea que se la considere como el objetomaterial del conocimiento, o como medio en que la acción humana debe encarnarse; - la funcionalidad tecnológica, o sea la valorización de lo concreto en su capacidad de transformación para con la norma de la economicidad - dentro de la eficiencia; y de la racionalidad doctrinaria, es decir, la armonización de la ciencia, la tecnología y la ética, bajo la primacía de esta última.

La vigencia perseverante e íntegra de los tres valores señalados es precisamente lo que intentamos reforzar, con mayor profundización, - en este artículo.

#### LAS VIOLACIONES DE LA INTEGRIDAD.

Además de estas consecuencias positivas y genéricas, es conveniente señalar algunas de las más importantes consecuencias negativas.

Nos referimos más directamente a las faltas de integridad en la actividad humana, que son más perceptibles cuando se presentan en el campo de la política propiamente tal.

Al hablar de faltas de integridad no nos referimos específicamente a los factores de apropiación que intervienen inevitablemente en el proceso.

### LAS URGENCIAS, LA EFICIENCIA Y LA POSIBILIDAD.

Sea o no errónea esa apreciación, lo que nos interesa aquí son las violaciones específicas de la integridad de las normas en la elección de fines y de medios para la acción.

Un primer caso será, en la elección de fines, la subversión de las escalas de prioridad; es decir, el dar primacía a la escala de urgencia sobre la escala de importancia o valor ontológico. Es la tentación del inmediatismo político que se extravía en las exigencias inmediatas de "aquí y ahora", hasta desconocer la jerarquía doctrinaria y ética de los fines, que deben presidir toda acción. Y es lo que, en esencia, constituye la "politiquería". En este punto, la ideología se nos revela como una necesidad imprescindible y como una responsabilidad de la acción política. Y como la escala de importancia, que en este caso se ha amputado o minimizado, es precisamente lo que la ideología recibe de la doctrina como una necesidad y como una responsabilidad de la acción política. Pretender definir la política, o "hacer política", sin dar a estos valores su plena vigencia, es pura "politiquería".

Un Segundo será, en la elección de los medios, la subversión de los valores que consiste en dar primacía a la escala de eficiencia sobre la escala de licitud. Es la tentación del maguiayelismo que pretende justificar el medio ilícito en virtud de su adecuación al cumplimiento del fin, a lo que se atribuye un valor supremo o, en todo caso, superior al de la norma, doctrinaria y ética. Es una forma de infracción paralela a la anterior, que también demuestra a la ideología y a la doctrina como necesidad y como responsabilidades morales de la acción política.

Un tercer caso será, también en la elección de los medios, la subversión de valores que consiste en dar primacía a la escala de factibilidad o posibilidad sobre la escala de eficiencia. Esta es propiamente la tentación del oportunismo. Su manifestación es, a la vez, negativa, en cuanto rechaza el medio más eficiente y, positiva, en cuanto lleva a contentarse con lo más factible y posible y a justificarlo en virtud de su sola factibilidad y posibilidad. Fácil es ver que hay en éste una infidelidad respecto al fin y, por lo tanto, respecto de las escalas de prioridad de urgencias de importancia o valor ontológico y, a través de ella, a la doctrina y a la ética. Por que, precisamente, la función propia y la dignidad racional de la política y de la ideología es la de permitir el cruce entre las escalas específicamente temporales de urgencia, de eficiencia, o de factibilidad, con la escala específicamente doctrinaria y ética de la importancia ontológica o de licitud.

El oportunismo tiene un evidente paralelo y parentesco con la politiquería; el uno se desvía en la elección de los medios y la otra en la de los fines, bajo el imperio de los exigencias inmediatas de

lo concreto. Ambos se insinúan en la actividad humana con mayor sutileza que el materialismo; pero ambos concurren también, y son como un "calco de cultivo" para esta tentación, porque la infracción de la escala ética de importancia o valor ontológico de los fines - implica la subversión de la escala ética de la licitud de los medios, ya que ésta se refiere a la primera. Y a la infracción o subversión de la opción de los medios, a fuerza de postergar e impedir el cumplimiento de los fines, termina por subvertirlos en su juego señalado de causalidad recíproca dentro de la jerarquía.

Un cuarto caso, tanto en la elección de los medios como en la de los fines, será el determinarse por la sola escala de licitud o de importancia ontológica, o sea sin considerar efectiva y adecuadamente las escalas de urgencia, eficiencia y factibilidad. Es la tentación del "angelismo" y puede ser el camino hacia el "integrismo". El angelismo, en el fondo, pide a la doctrina lo que no pueda dar, según lo que hemos señalado; un programa concreto de acción. En el fondo es profanar y adulterar la doctrina, trayéndola hacia un campo donde, por sí sola, no tiene vigencia. Es rehuir la dolorosa y riesgosa necesidad de las opciones y apreciaciones relativas, y por variables, que son el contenido de la ideología y de la política, y pretender reemplazarlas por afirmaciones doctrinarias que, sin ellas, no pueden ser adecuadas al campo de lo concreto, no sólo en cuanto representa las escalas de urgencia, eficiencia y factibilidad, sino las cuales la doctrina no tiene aplicación, sino también en cuanto representa las exigencias de la ciencia, y de la tecnología como factor de la evolución objetiva de la doctrina.

El "angelismo" se presenta así como una irresponsabilidad desintegradora frente al avance objetivo de una realidad cada vez más lejana.

"El integrismo" es, por reacción y diríamos también que por "resentimiento" - la tentativa de imponer a la realidad, rehuendo el juego de opciones ideológicas y políticas sin las cuales no puede encarnarse, una doctrina que pierde su validez por el desprecio de los factores de su propia y necesaria evolución objetiva.

#### DOCTRINA Y POLÍTICA:

Por último, se hace necesario, analizar un tercer orden de consecuencias.

Hemos visto que la exigencia doctrinaria de integridad que preside toda actividad, humana, y como todas las violaciones de esa integridad afectan a la doctrina y quedan, en consecuencia, sometidas a su juicio, sin que la doctrina invada por ello el campo de la política.

El campo específico y propio de la ideología y de la política es el de la elección de fines y medios para la acción concreta, según las escalas de prioridad que hemos señalado. Ahora, bien, entre esas escalas hay dos; La escala de prioridad de importancia o valor ontológico

gico, para la elección de los fines y la escala de licitud, para la elección de los fines y la escala de licitud, para la elección de los medios que son proyecciones directas a la doctrina. La verdad o el error en la definición de estos criterios, o su ausencia o infracción política, son objetos de la legítima competencia del juicio doctrinario.

Las otras tres escalas de prioridad la escala de urgencia, en la elección de los fines, y las escalas de eficiencia y posibilidad y también de urgencia, en la elección de los medios son objetos de apreciación y de legítima competencia del juicio práctico de las ideologías y de la política. Sin embargo, tanto por la causalidad recíproca entre fines y medios, como por la evolución objetiva que la ciencia y la tecnología introducen en la doctrina, el campo de lo concreto, real y objetivo plantea exigencias al juicio doctrinario, y esas exigencias son, con toda lógica, competencia legítima de la doctrina.

Las ciencias sociales son factor evidente de evolución objetiva de las doctrinas sociales. La apreciación concreta de una circunstancia social determinada, el estado prerrevolucionario de la América Latina, por ejemplo, afecta no sólo las escalas de urgencia, de eficiencia y de factibilidad de la competencia propia de la ideología y de la política, sino también, a través de ellas, afecta a las escalas de importancia o valor ontológico y de licitud, y plantea exigencias que son propias de la competencia del juicio doctrinario.

POTENCIA DE NACIONALIZACIÓN  
(Lectura Complementaria)

(Ortega y G. José. Obras completas: Vol. III, Madrid, Rev. de Occidente 1.966).

El poder creador de naciones es un quid divinum, un genio o talento tan peculiar como la poesía, la música y la invención religiosa. Pueblos sobremediano inteligentes han carecido de esta dote, y, en cambio, la han poseído en alto grado pueblos bastante torpes para las faenas científicas o artísticas. Atenas, a pesar de su infinita perspicacia, no supo nacionalizar el Oriente mediterráneo; en tanto que Roma y Castilla, mal dotadas intelectualmente, forjaron las dos más amplias estructuras nacionales.

Sería de gran interés analizar con alguna detención los ingredientes de ese talento nacionalizador. En la presente coyuntura basta, sin embargo, con que notemos que es un talento de carácter imperativo, no un saber teórico, ni una rica fantasía, ni una profunda y contagiosa emotividad de tipo religioso. Es un saber querer y un saber mandar.

Ahora bien; mandar no es simplemente convencer ni simplemente obligar, sino una exquisita mixtura de ambas cosas. La sugestión moral y la imposición material van íntimamente fundidas en todo acto de imperar. Yo siento mucho no coincidir con el pacifismo contemporáneo en su antipatía hacia la fuerza; sin ella no habría habido nada de lo que más nos importa en el pasado, y si la excluimos del porvenir solo podremos imaginar una humanidad caótica. Pero también es cierto que con sólo la fuerza no se ha hecho nunca cosa que merezca la pena.

Solitaria, la violencia fragua pseudoincorporaciones, que duran breve tiempo y fenecen sin dejar rastro histórico apreciable. No salta a la vista la diferencia entre esos efímeros conglomerados de pueblos y las verdaderas, sustanciales incorporaciones? Compárese los formidables imperios mongólicos de Genghis-Khan o Timur con la Roma Antigua y las modernas naciones de Occidente. En la jerarquía de la violencia, una figura como la de Genghis-Khan es insuperable. ¿qué son Alejandro, César o Napoleón, emparejados con el terrible genio de Tartaria, el sobrehumano nómada, domador de medio mundo, que lleva su vurta cosida en la estepa desde el Extremo Oriente a los contrafuertes del Cáucaso? Frente al Khan tremebundo, que no sabe leer ni escribir, que ignora todas las religiones y desconoce todas las ideas, Alejandro, César, Napoleón son propiamente distantes de la Salvation Army. Mas el Imperio tártaro dura cuanto la vida del herrero que lo lañó con el hierro de su espada; la obra de César, en cambio, duró siglos y repercutió en milenios.

En toda auténtica incorporación, la fuerza tiene un carácter adjetivo. La potencia verdaderamente sustantiva que impulsa y nutre el

proceso es siempre un dominio nacional un proyecto sugestivo de vida en común. Repudiamos toda interacción estática de la convivencia: una racional y sepamos entenderla dinámicamente. No viven juntas - las gentes sin más - má y porque sí; una cohesión a priori sólo existe en la familia. Los grupos que integran el Estado viven juntos para algo, son una comunidad de depósitos, de ahorros, de grandes utilidades. No conviven por estar juntos, sino para hacer juntos algo. Cuando los pueblos que trababan a Roma son sometidos, más que por las legiones, se sienten injertados en el árbol latino por una ilusión. Roma les sonaba a nombre de una gran empresa vital - donde todos podían colaborar; donde era un proyecto de organización universal; era una tradición jurídica superior, una admirable administración, un tesoro de ideas recibidas de Grecia que prestaban un brillo superior a la vida, un repertorio de nuevas fiestas y mejores placeres (1). El día que Roma dejó de ser este proyecto de cosas por hacer mañana, el Imperio se desarticuló.

No es el ayer, el pretérito, el haber tradicional, lo decisivo para que una nación exista. Este error nace, como ya he indicado, de buscar en la familia, en la comunidad nativa, previa ancestral, en el pasado, en suma, el origen del Estado. Las naciones se forman y viven de tener un programa para el mañana.

En cuanto a la fuerza no es difícil determinar su misión. Por muy profunda que sea la necesidad histórica de la unión entre dos pueblos, se oponen a ella intereses particulares, caprichos, vilanzas, pasiones, y más que todo esto, prejuicios colectivos instalados en la superficie del alma popular que va a aparecer como sometida. Va no fuera el intento de vencer tales rémoras con la persuasión que emana de los razonamientos. Contra ellas sólo es eficaz el poder de la fuerza, la gran cirugía histórica.

Es, pues, la misión de ésta resueltamente adjetiva y secundaria, - pero en modo alguno desdeñable. Desde hace un siglo padece Europa una perniciosa propaganda en desprestigio de la fuerza. Sus raíces hondas y sutiles, provienen de aquellas bases de la cultura moderna. No tienen un valor más circunstancial, limitado y digno de superación. Ello es que se ha conseguido imponer a la opinión pública europea una idea falsa sobre lo que es la fuerza de las armas. Se la ha presentado como cosa infrahumana y torpe residuo de la animalidad persistente en el hombre. Se ha hecho de la fuerza lo contrario al espíritu, o, cuando más, una manifestación espiritual de carácter inferior.

El buen Heriberto Spencer, expresión tan vulgar como sincera de su nación y de su época, opuso al "espíritu guerrero" el "espíritu industrial", y afirmó que era éste un absoluto progreso en comparación con aquel. Fórmula tal halagaba sobrenaturalmente los instintos de la burguesía imperante, pero nosotros debiéramos someterla a una severa revisión. Nada es, en efecto, más remoto de la verdad. La ética industrial, es decir, el conjunto de sentimientos, normas, estimaciones y principios que rigen, inspiran y nutren la actividad industrial, es moral y vitalmente inferior a la ética del guerrero. Gobierna a la industria el principio de la utilidad en