

CONCEPTOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA

REPARTICION DEL TRABAJO Y NOCIONES
COMPLEMENTARIAS SOBRE POLITICA.

Coronel (r) RAMON ORDOÑEZ CASTILLO

Resumen del artículo "**Generalidades sobre componentes y factores de la política y de la estrategia**", publicado en el número anterior de esta revista y que conviene tener en cuenta para la cabal comprensión del presente:

a. El fin general del Estado es procurar el **bienestar** de la colectividad nacional. Este fin contempla dos aspectos permanentes:

1) Asegurar su existencia.

2) Fomentar el desarrollo integral de la persona humana (en lo físico, lo intelectual y lo moral) y de la sociedad (en todos sus recursos).

b. Estos aspectos del fin del Estado se realizan en base al estudio profundo de los Componentes y Factores que tienen relación con la vida nacional

en todos sus aspectos; **componentes de:** Geografía, Sociología, Geopolítica, Ciencias Políticas, Transportes y Comunicaciones, Investigación de Ciencia y Técnica, Economía y Fuerzas Armadas. **factores de:** Biografía e Historia.

c. Las políticas que van a dar cumplimiento a los fines del Estado enunciados se denominan políticas de **Seguridad y Desarrollo**.

d. Se entiende por **política** el conocimiento y manejo de los asuntos del Estado y su acertada dirección para conformar un **poder** y aplicarlo en busca del **bienestar** de la colectividad nacional; también, como norma de conducta o manera de proceder que facilite el alcance de los objetivos que se determinen.

e. Las políticas de Seguridad y de Desarrollo se ponen en marcha por medio de funciones determinadas: a) Esenciales, b) de Servicio y c) de Empresa.

f. Los componentes y factores no deben estudiarse separadamente pues son interdependientes. Un estudio aislado de ellos podría proporcionar una visión deformada o parcial de los problemas nacionales y, por lo tanto, ser fuente de error en la apreciación de los mismos y en las propuestas de solución.

g. Conocidos ampliamente los Componentes y factores en referencia, el Gobierno hace una apreciación de la situación y formula el programa correspondiente, en el cual deben incluirse los siguientes puntos:

- 1) Misión general de la Nación.
- 2) Organización que debe cumplirla.
- 3) Concepto de la acción a desarrollar.
- 4) Asignación de las tareas o trabajo a los frentes.
- 5) Asignación de medios y apoyos a los frentes.
- 6) Coordinación entre frentes.
- 7) Medidas de supervigilancia y control.
- 8) Otros.

h. El plan debe difundirse tanto como lo permita la Seguridad. En el presente artículo se da continuación a la materia ya tratada en el número anterior de esta revista, así:



Coronel (r)
RAMON ORDOÑEZ CASTILLO

1. Conceptos sobre Seguridad y Defensa:

Existe la costumbre de emplear indistintamente los términos de **Seguridad** y **Defensa** para referirse a toda acción que se encamine a garantizar la existencia del Estado. Es necesario, a pesar de la finalidad de los términos, indicar su significado correcto, para obtener firmeza conceptual y derivar los alcances respectivos.

a. Seguridad:

Significa "a cubierto de ataques" y no es una acción sino una situación que redunde en beneficio de la sociedad. No es un grado de alistamiento, ni una serie de preceptos políticos, ni una condición económica; es algo que es necesario para el bienestar nacional. Significa la conservación de los postulados que contiene la Constitución, tanto en lo individual como en lo colectivo; lo atestiguan el espíritu de la Carta que tiende hacia el afianzamiento de la justicia, la consolidación de la

paz interna, la defensa común, el fomento del bienestar y la garantía de la libertad para nosotros, para la posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en nuestro país. Si una acertada conducción política ha logrado que los fines nacionales estén libres de interferencias peligrosas que amenacen su alcance, se podrá decir que se tiene un buen "grado de seguridad"; caso contrario, el grado de Seguridad no sería satisfactorio.

La **Historia** está llena de ejemplos de amenazas que han determinado para los Estados soberanos la pérdida de dicha seguridad. Una crisis económica aguda, con sus consecuencias de miseria y de intranquilidad, constituirá una seria amenaza para la Seguridad Nacional. La penetración ideológica es una Estrategia mucho más efectiva que una Estrategia netamente militar y una amenaza mayor, por consiguiente, para la seguridad de cualquier Nación. Como se ve, la conservación de la seguridad nacional tiene incidencia no solamente en el campo militar, sino también en el político, etc. Podemos decir, también, que la interdependencia de estos aspectos es tan íntima que la pérdida de seguridad en cualquiera de ellos puede acarrear la pérdida de seguridad en todos los demás.

Característica de la seguridad en su imperativa continuidad o permanencia; es decir, que no debe buscarse únicamente cuando se esté frente a una emergencia, sino que, por su

importancia, debe ser de carácter permanente. Esto implica un proceso continuo y una evolución constante, cualquiera que sea el estado del país; tanto en paz como en guerra, tanto en las épocas difíciles como en las de bonanza. Puede ser fácil o difícil, tener mucho o poco éxito dentro de la opinión pública, pero su proceso deberá estar de manifiesto mientras un pueblo quiera existir.

Finalmente, la Seguridad, por el mismo carácter de nacional que debe tener, necesita para su creación echar mano de procedimientos y recursos variados, ordinarios y extraordinarios y normalmente costosos; todo ello parecerá nimio ante el inmenso valor de lo que pueda jugarse la Nación en una confrontación bélica ante enemigos calificados y, por lo tanto, que lleven la de ganar.

En el campo de la **Seguridad Nacional** que nos ocupa, podría aceptarse la siguiente definición:

Seguridad Nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales.

En la definición propuesta se observan tres elementos principales:

- 1) Los intereses vitales de la Nación.
 - 2) Las interferencias y perturbaciones substanciales.
 - 3) La situación ambiental que debe conformarse.
- 1) **Los intereses vitales de la Nación:**
Todo Estado para alcanzar sus fines

depende de la satisfacción de ciertos intereses nacionales supremos, de naturaleza interna y externa.

El "interés nacional", según el concepto de **Spykman**, expresa una relación entre el **grupo nacional** y algo que él considera indispensable, en el tiempo y en el espacio de su determinación dentro de condiciones existenciales adecuadas, y constituyendo uno de los imperativos de mayor relieve en la vida de cualquier Estado, porque traduce el verdadero estímulo que impulsa a la Nación hacia el futuro.

Tales intereses, obviamente, no están al mismo nivel de importancia. Desde luego, pueden distinguirse en ellos una jerarquía: Los intereses "opcionales" y los "vitales".

Intereses opcionales son aquellos que pueden dejar de ser considerados en la Política Nacional, sin que su abandono atente fundamentalmente contra la estabilidad del desenvolvimiento de la comunidad. Los intereses vitales, por el contrario son de carácter imperativo y ligados a las propias condiciones existenciales de la comunidad que, si no puede conseguirlos, se verá encaminada a un proceso involucional social o de desintegración.

Los intereses vitales, por lo tanto, son básicos, relacionándolos con la aspiración fundamental de sobrevivencia de la comunidad que se manifiesta particularmente a través de los anhelos de soberanía y de Independencia, Integridad Territorial, de un estilo básico de vida y de un desarrollo material a

los elementos que constituyen el grupo nacional.

Cuando los intereses nacionales se integran en la conciencia colectiva de la Nación, en sus clases dirigentes y dirigidas, se constituyen en "aspiraciones nacionales". Estas aspiraciones son, pues, la forma subjetiva que reviste el interés nacional cuando se proyecta a la mentalidad colectiva de la Nación. Posteriormente esta aspiración tiende a convertirse en **Objetivos Nacionales**, cuando el Gobierno los determine así a la colectividad.

2) Las interferencias y perturbaciones substanciales:

El segundo aspecto fundamental de la definición de Seguridad Nacional, son las interferencias y perturbaciones substanciales.

Si se tiene en cuenta que las sociedades son estructuradas esencialmente dinámicas, no es desacertado afirmar que inevitablemente han de producirse ciertos desajustes internos y externos que, fatalmente, terminarán por convertirse en conflictos.

El General **Osiris Villegas** (argentino) a quien pertenecen muchos de los conceptos y frases que aquí se emplean, define las **interferencias y perturbaciones substanciales**, como aquellas condiciones que "creadas o explotadas por intereses no nacionales", ya sea desde dentro o fuera del país, actuando abierta o subrepticamente paralizan o modifican para su provecho, la concreción de los **Objetivos Nacionales**.

Volviendo a los conflictos que pueden ocasionar los ajustes y reajustes resultantes de la dinámica de las sociedades, existen distintos grados, a saber:

a) Conflictos de Estructura:

Son aquellos que pueden alterar el orden público pero sin alcanzar a afectar la Seguridad Nacional. Son el resultado del proceso dinámico que caracteriza a la armazón social. Por ejemplo: ciertos tipos de huelga, manifestaciones, procesos electorales, índices de criminalidad reducidos o "normales", etc.

Todos estos conflictos estructurales pueden resolverse por medio de acciones administrativas corrientes o de Policía; a la Seguridad Nacional compete el estudio de todas estas situaciones por que su aumento o proliferación pueden desembocar en ataques a la misma Seguridad Nacional (Prevención de Seguridad).

b) Conflictos ideológicos:

Son aquellos que resultan de las diferencias de ideas o doctrinas cuando ellas quieren imponer pautas extrañas a los verdaderos intereses nacionales. Por supuesto que estos valores extraños se refieren a presiones tanto internas como externas, o a una combinación de ellas.

c) Conflicto por intereses particularistas.

Estos son producidos por la acción de grupos, generalmente económicos, que actúan como grupos locales, en relación directa o indirecta con grupos

extranjeros o internacionales; buscan cambiar los intereses nacionales por los del grupo propio.

d) Conflictos interestatales.

Estos son producidos por la acción de otros Estados, que compiten con el propio en el logro de sus respectivos objetivos. Los tipos de conflicto b), c) y d), atentan contra los intereses vitales de la Nación y corresponden al ámbito superior de la Seguridad Nacional.

3) La situación ambiental que debe conformarse:

La Seguridad deberá crear la "situación ambiental necesaria" para poder realizar toda la actividad nacional en las debidas condiciones de protección, libre en todo momento de toda preocupación o angustia ante las presiones de cualquier índole:

La Nación deberá preguntarse:

a) ¿La situación actual es satisfactoria?

b) ¿La situación actual debe modificarse y, caso afirmativo, en qué aspectos?

c) ¿La situación ambiental debe cambiarse en forma total?

Contemplada la necesidad del cambio, o el mantenimiento de la situación existente, las condiciones en que deba realizarse el primero o conservarse la segunda, deberán estar rodeadas de la seguridad correspondiente, es decir, libres de interferencias o perturbaciones.

b. Defensa:

Presupone sencillamente "resistencia al ataque", o sea que es una tentativa,

una acción tendiente a mantener o a establecer la Seguridad.

Como acción que es, demanda recursos para ejecutarla. La defensa en sí misma constituye un medio cuyo fin es la Seguridad. La relación entre ambas (Defensa y Seguridad), es la misma que existe entre medio y fin.

Luego de estas consideraciones podemos comprender mejor el sistema de la denominación **Defensa Nacional**, que presupone la orientación coordinada de todos los medios y recursos que el Estado tiene real o potencialmente a su disposición para obtener **Seguridad**.

Debe hacerse notar que el término **Defensa Nacional** no debe implicar que en la planificación se contemplen puramente acciones defensivas pues, si tal ocurriera, sería aceptar de antemano una situación igual a la derrota en todos los campos.

Definamos: la "**Defensa Nacional**", vistas sus relaciones con la **Seguridad**: **Defensa Nacional es el conjunto de medidas de todo orden que la nación toma para su propia Seguridad.**

Aclarados estos conceptos sobre **Seguridad** y **Defensa** podemos afirmar que cualquier Gobierno, para cumplir los fines del Estado, debe poner en marcha dos políticas generales denominadas:

POLITICA DE SEGURIDAD O DE
DEFENSA Y
POLITICA DE DESARROLLO

También, que existen muchas y estrechas relaciones entre ellas; tantas,

que merecen denominarse consubstanciales, inseparables o concurrentes.

2. **Conceptos sobre Repartición del Trabajo y Coordinación al más alto Nivel.**

Dada la gran cantidad de asuntos, campos de acción derivados y tareas a desarrollar por la **Política General**, los Gobiernos crean Ministerios, Departamentos o Institutos, obedeciendo en esta división los dictados de una adecuada repartición del trabajo, con el fin de atender en forma ágil y oportuna al manejo de los asuntos del Estado y teniendo en cuenta el carácter de los mismos asuntos, su afinidad y su volumen.

En cada una de estas reparticiones se cumple una política particular, derivada necesariamente de la **Política General** o **Nacional** y, por lo tanto, su realización está sujeta a las direcciones que ésta le marque.

Es indispensable que el **Conductor de la Nación** cuente con un verdadero "equipo de trabajo", integrado por hombres con gran conocimiento de los problemas nacionales, patriotas, de suma responsabilidad, capaces de anteponer a los intereses personales o de grupo el servicio del Estado y completamente identificados con la política general enunciada por el Gobierno en sus programas.

En estas condiciones se puede decir que administrativamente se ha repartido el trabajo o actividad nacional y que su potencial será desarrollado en

forma equilibrada y armónica. Por su parte, cada repartición deberá contar con personal experto en el manejo de los asuntos de su competencia, hasta tal punto que sea capaz de desempeñarse en forma eficiente, vale decir, en paz y en guerra, pues desde una vez debe aceptarse como principio que **“son los mismos organismos que gobiernan la paz los que gobiernan la guerra”**, no existiendo razón valedera alguna para que cuando se presente la emergencia bélica haya un relevo en la dirección y el manejo de los asuntos del Estado, o que entre el aparato militar a ejercitar funciones de gobierno.

3. Frentes de Acción o Frentes del Poder (Ver Gráfico Nº 1).

Cualquiera que sea el número de los Ministerios, Departamentos o Institutos creados, se pueden agrupar en **Frentes de Acción**. Hasta hace poco tiempo existían solamente cuatro denominados en unos países **Externo, Interno, Económico y Militar**; en otros, **Político, Social, Económico y Militar**. Hoy hay necesidad de agregar a cualquiera de las clasificaciones anteriores que se acepte el **Frente de Investigación Científica y Técnica**, cuya importancia ya ha sido puesta de presente.

Volviendo a las clasificaciones existentes, fuera de la diferencia de denominaciones de los **Frentes** no existen otras, pues los mismos asuntos, en la misma intensidad y hacia los mismos fines se cubren con una u otra clasifi-

cación. Parece más indicada la primera por cuanto considera que reúne más estrechamente dentro del **Frente Interno** al Gobierno con sus gobernados, es decir, con el conglomerado social, con el **Pueblo**, lo cual es muy conveniente, sin que ello signifique en ningún caso desatención o falta de control de los asuntos internacionales.

Hablando de **Seguridad** y de **Defensa** se observa que para que se cumpla con la **Política** correspondiente, la acción debe abarcar los **Frentes de Acción** en su totalidad, puede que con mayor intensidad en uno o varios de ellos, de acuerdo con las circunstancias, pues como ya se vió al hablar sobre el significado de **Seguridad y Defensa**, hay interdependencia dentro de la **Defensa o de la Seguridad** y que la pérdida de **Seguridad** en uno solo de los **Frentes**, atenta contra la **Seguridad** en todos los demás. “No es un órgano el que se enferma; es todo el cuerpo”.

Piénsese, además, que los **Frentes de Acción** están integrados para cumplir una misión común, que están colocados bajo el control de un solo **Conductor** (Jefe del Estado) y que estas condiciones deben reflejarse en una **Unidad de Esfuerzo**, la cual puede obtenerse mediante la **Cooperación y el Trabajo en Equipo**. La coordinación entre **Frentes** es esencial para obtener más fácil, oportuna y económicamente los fines propuestos. Proceder en otra forma es propiciar la creación de feudos que quiebran de hecho la **Unidad Nacional**, obstaculizan las tareas, duplican y hacen divergentes los esfuerzos, encare-

cen la gestión administrativa y pueden llegar hasta el derrumbe del Estado.

4. Concepto sobre Administración Pública (Ver Fig. Nº 1).

Por **Administración Pública** puede entenderse:

a. **Ejecución de las Políticas Gubernamentales, las cuales deben apoyarse en la Constitución y Leyes del Estado.**

b. **Conversión de una norma de carácter general en hechos o disposiciones de carácter particular (Función Administrativa).**

c. **Cuerpo de funcionarios y empleados (por elección o del Servicio Administrativo) que se debe convertir en hechos las Políticas Gubernamentales.**

En esta conferencia se considera la **Administración Pública** como un organismo encargado del cumplimiento de las políticas gubernamentales, las cuales deben basarse en las normas Constitucionales y en la Leyes del Estado.

La **Administración Pública** actúa en los mismos **Frentes** en que se agrupan los Ministerios, Departamentos e institutos y, por lo tanto, existirá una **Administración Pública Externa, Interna, Económica, Militar y Técnico-Científica**, cuya integración y suma será la **Administración Pública Nacional**. (Ver lectura complementaria tomada del "Political Science" de Barnes y Noble).

5. Acción Gubernamental sobre el Pueblo. (Ver Fig. Nº 1).

Indudablemente un Gobierno justifica ampliamente su acción si ella se

encamina directamente hacia los fines del Estado y tiene como beneficiario al **Pueblo**.

Por su parte, éste debe responder apoyando la labor gubernamental. Si la acción del Gobierno es recta y el **Pueblo** así lo entiende respondiendo en forma adecuada, el Estado marchará decididamente hacia la conquista de sus objetivos sin tropiezos insalvables.

6. Medios de Acción de la Política.

Una **Política** puede ponerse en acción por medios pacíficos o por medios violentos. A los primeros corresponde un funcionamiento tranquilo y ordenado de la Administración Pública en todos los **Frentes**; los segundos entrañan el uso de la fuerza; en otras palabras, pueden desencadenar la guerra.

7. Quién Dirige la Política y sus Medios de Acción:

La **Política General** es dirigida por el **Conductor General**, o sea, por el Jefe del Estado. Necesariamente en cada **Frente de Acción**, donde se cumple una parte de la **Política General**, debe haber **Conductores Delegados o Asociados**, los cuales deben contar con una relativa libertad en la conducción de los asuntos encomendados, libertad que podría expresarse como "libre juego de la iniciativa en desarrollo de las ideas del **Conductor General**"

8. Conceptos Complementarios sobre Divisiones de la Política:

La **Política** puede clasificarse desde muchos puntos de vista; para efectos

de nuestro estudio se aceptan las siguientes:

a. **En cuanto a los fines del Estado:**

1) **Política de Seguridad o de Defensa.**

2) **Política de Desarrollo.**

b. **En cuanto a su Extensión:**

1) **Política General.**

2) **Política Particular.**

Política General: Aquella que bajo el mandato Constitucional y las leyes del Estado coordina esfuerzos de todo orden y los dirige, tanto en el campo interno como en el externo, a la obtención de los fines generales del mismo Estado.

Política Particular: Parte de la general cuya acción se dirige u orienta hacia uno o varios aspectos que comprenden ésta o que, en circunstancias especiales, cubre fines transitorios o accidentales de interés nacional.

c. **En cuanto al Campo de Acción:**

1) **Política Internacional.**

2) **Política Interna o Doméstica.**

Política Internacional. Atañe a las relaciones de todo orden entre el propio Estado y los demás.

Política Interna o Doméstica: Afecta únicamente los asuntos o problemas internos o domésticos. Estas políticas pueden denominarse también políticas particulares o generales según se refieran a la totalidad o a cada uno de los países o asuntos nacionales.

d. **En cuanto a la actitud:**

1) **Política de Ofensiva.**

2) **Política Defensiva o Protectora.**

Política de Ofensiva: Se desarrolla principalmente hacia el exterior, con el ánimo de crear esferas o zonas de influencia o conquistar objetivos de que la Nación carece o necesita poseer.

Política Defensiva o Protectora.

Aquella que niega a otros algo, que se opone a la política de ofensiva de otros Estados o protege algo contra acciones o situaciones sorpresivas.

Nota: Una misma política puede ser de desarrollo, general, internacional, positiva o recibir tantas denominaciones cuantas pueden caberle, siempre y cuando tales denominaciones no entren en contradicción.

9. **Lectura complementaria N° 1.**

Nociones sobre Pueblo, Nación, Estado (Zuretti y Peñaloza - Argentina).

Frecuentemente las palabras tienen diferentes acepciones; por esto resulta indispensable muchas veces determinar el sentido en que las tomamos. En el lenguaje corriente suele confundirse, con los de población, masa, multitud, nación y Estado. Pero el sentido político de cada una de estas palabras difiere totalmente del de los demás.

Población: Indica número de habitantes; **Pueblo**, en cambio, significa ciudadanos exclusivamente, entendiend-

do por ciudadanos todos aquellos que intervienen en la elección de las autoridades y que pueden ser elegidos ellos mismos.

Pero todavía, podemos limitar más el concepto de **Pueblo** y entender por tal no ya la totalidad de los ciudadanos, sino únicamente los ciudadanos conscientes de su propia responsabilidad.

Empleada en este sentido, la palabra **Pueblo** se opone a **Masa** y **Multitud**.

Llamamos **Masa** a la parte de población (ciudadanos o no) que carece de ideas y de responsabilidad. El hombre/masa vive al día, no le interesa labrar-se un porvenir, no le preocupa saber a donde va. Menosprecia los valores espirituales y cuando le toca resolver un problema intelectual lo hace con lo primero que se le ocurre. No quiere enfrentar su destino, ansía que lo lleven, que lo remolquen, que todo se lo den pensado. Por eso el éxito del demagogo y de ahí el monologar constante de éste.

La **Multitud**: Es un conjunto de individuos que actúan movidos por intereses comunes. A veces esos intereses pueden ser ocasionales. Basta que una persona grite en medio de muchas otras: ¡**atrápen al ladrón!** para que varias corran tras el fugitivo tratando de alcanzarlo. En este caso nace de pronto entre ellas un deseo común de justicia.

La multitud se caracteriza por su exitabilidad y por su falta de reflexión. En el ejemplo dado, el grito de un desconocido fue suficiente para que

cinco, diez o cien hombres se lanzaran en pos del que huye y sin averiguar antes el motivo verdadero de su carrera, ni la veracidad de la acusación.

La **Nación**: Es una sociedad pública independiente, formada por un conjunto de familias que reconocen un territorio, un pasado y un destino histórico comunes.

La uniformidad de idioma, raza y religión no es imprescindible, en cambio, para que exista la Nación. Nuestro país está integrado por hombres de distintas razas; en Suiza se hablan diferentes idiomas y se profesan diversas religiones.

El concepto de Nación que acabamos de ver implica también el concepto de Estado.

El **Estado** es la Nación políticamente libre y jurídicamente organizada. La característica esencial del Estado es la **Soberanía**; no admite ni recibe órdenes de ninguna otra autoridad similar extraña.

En un sentido más restringido se entiende por Estado el poder público, es decir, las autoridades que los representan y lo gobiernan.

La base del Estado no la constituyen los individuos, sino las familias, por eso únicamente los jefes de familia, o los que por su edad están en condiciones de serlo, son los miembros del Estado, es decir, los ciudadanos.

Función del Estado al Servicio del Hombre y de la Sociedad:

El Estado debe ser promotor del bien común. Está obligado a defender la

Nación, 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, etc.), y a sus individuos, la consecución del bien común civil.

Este bien común civil presenta dos aspectos:

a. 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 se estorben en el libre cumplimiento de sus deberes.

b. Un grado de bienestar material y de perfección intelectual y moral, el más alto, constante y progresivo que sea posible obtener mediante la promoción de todas las actividades.

Bienestar material: No puede existir una buena organización de la sociedad civil y política, sin un buen ordenamiento material y económico. En toda sociedad bien ordenada debe encontrarse una suficiente abundancia de bienes materiales, puesto que aun 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, necesi-

tado de medios materiales, para sostener y desarrollar su espíritu; y estos medios no pueden ser suministrados adecuadamente sino mediante un perfecto orden económico. Por lo tanto, la buena organización de la sociedad exige, como condición indispensable, la existencia de 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, en síntesis, los elementos constitutivos del bienestar material.

Perfección intelectual: El desarrollo intelectual científico es una necesidad del hombre, quien debe recurrir, para satisfacerla, a los auxilios y ventajas que les proporciona la vida en sociedad.

La familia no puede por sí misma dar todo lo que exige el perfecto desarrollo intelectual; síguese 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.

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 pro-

mover u obtener la realización del bien común, tiene, por tanto, con respecto a la moralidad muy estrechos deberes.

Esos 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 internis non iudicat praetor**".

(El Magistrado no juzga al interior de las conciencias).

ooo

10. Lectura Complementaria Nº 2.

Concepto del Estado (Nociones de Derecho Constitucional, por el Dr. **Tulio Enrique Tascón**).

"Etimológicamente, Estado quiere decir manera de ser o estar de las cosas. Refiriéndose al Estado Político, se alude a la manera de ser o estar constituida una comunidad política. En el Estado hay algo que permanece a través de los diversos cambios. Pero antes de entrar a estudiar la teoría del Estado debemos referirnos a su origen.

¿Cuál es el origen del Estado? Esta cuestión puede considerarse desde el punto de vista racional, según que se trate de averiguar cuándo el Estado se ha producido o por qué se ha producido.

Históricamente no podemos decir cuando el Estado haya aparecido, porque la historia termina donde termina sus fuentes o sus huellas, pero no po-

demos decir cuando ha aparecido cada uno de los Estados de que habla la Historia.

Puede asegurarse que desde que el hombre apareció sobre la tierra, apareció como miembro de un grupo social, horda o tribu o familia, que hacía entonces el papel de Estado, que era un sucedáneo del Estado, para valernos de una feliz expresión de **Ihering**, ya que el Estado es una necesidad natural.

¿Pero, por qué apareció el Estado? Tres soluciones se han ensayado a ésta cuestión: La teología, la contraactual y la histórica. La primera enseña que el Estado es un fenómeno de origen sobrenatural; la segunda, que es obra de la voluntad del hombre y su origen está en el **contrato social** y la tercera, que el Estado es un fenómeno histórico que tiene su proceso real y positivo.

La doctrina teológica es inadmisibles por ser extracientífica y porque la experiencia nos demuestra que todos los Estados de que tenemos noticias se han formado en virtud de sucesos históricos de un orden enteramente natural.

La doctrina del contrato social supone que el Estado es obra de la expresión de la voluntad de los hombres. Esta doctrina ensaya una explicación nacional del origen y fundamento del Estado y de ahí la ineficiencia de toda crítica que intente explicarla históricamente, como muy bien lo anota **Posada-Rousseau**, quien fue quien sistematizó esta doctrina, jamás sostuvo que efectivamente los hombres se hu-

bieran reunido en un determinado día y en lugar dado, para celebrar el pacto social; se trata de una vía constructiva, que supone que el Estado descansa sobre un acuerdo tácito para sustituir la voluntad del más fuerza, que se impondría en el estado natural del hombre, por la voluntad general, de la cual será expresión la Ley; en otros términos: para sustituir el estado natural por el estado de sociedad.

A esta doctrina contractual le objetamos que el Estado es un fenómeno natural y no obra de la voluntad de los hombres.

La doctrina histórica reposa sobre datos que encuentran su apoyo en la Sociología y que pueden resumirse así: El hombre no es el único animal social, ya que también lo son las especies llamadas gregarias; las sociedades humanas han comenzado su evolución por el salvajismo y la barbarie, y las fundamentales analogías existentes entre el hombre primitivo y los salvajes actuales permiten reconstruir el estado del hombre primitivo.

Esta reconstrucción nos lleva a asegurar que el Estado social primitivo del hombre fue cronológicamente: en el horda, en que los hombres vivían en común residencia fija, unidos por las necesidades de la defensa y de la subsistencia comunes; la familia, en que, atendiendo a necesidades de un orden superior a la solidaridad nacida de la defensa y de la subsistencia se añadían los lazos de sangre y de religión; la tribu (*Fatria*, clan, gens) com-

puesta de familias de común origen; la ciudad, agrupación de tribus o familias que poseían un origen común, tradición y creencias comunes y, finalmente, la Nación, forma de las sociedades civilizadas y que es una **unidad moral**, producto de la historia.

La horda se formó principalmente por la necesidad de defenderse contra los ataques de otras hordas muchas de ellas antropófagas; de ahí que en la horda el servicio más apreciado fuera el de la guerra; el más esforzado luchador era por lo regular el Jefe de la horda. Las hordas eran en su origen nómadas, porque no teniendo el hombre adecuados instrumentos de trabajo, vivían de la caza, de la pesca y de los frutos naturales, y cuando estos se agotaban tenían que emigrar a otros lugares que proveyeran a su subsistencia desalojando de ellos a otras hordas. Otro lazo que unía entre sí a los miembros de la horda era el religioso, consistente en el culto del totem, que era "cierta clase de objetos materiales que el salvaje mira con supersticioso respeto creyendo que existe entre él y todo ejemplar de dicha clase de objetos una relación íntima y a la vez social", como dice **Frazer**.

Dentro de la horda adquirió cuerpo la familia. La consanguinidad y la preocupación de la común descendencia impusieron naturalmente la superioridad de los progenitores: el padre de familia fue el jefe político, militar y religioso del **estado doméstico**. Aún más, la religión no fue ya otra cosa que el culto de los muertos; el jefe

del hogar era el jefe de la religión, convertidos en ritos a la memoria de los antepasados, como lo a demostrado **Fustel de Colagnes** en su famosa obra "La ciudad antigua".

Las distintas familias de común origen formaron las tribus, como nos dice la historia; y las tribus reunidas formaron la ciudad. **Teseo** reunió las tribunas del Atica para formar a **Atenas**, y **Rómulo** Las de Alva, Etruria, etc., para fundar a **Roma**.

Durante muchos siglos la ciudad fue el **Estado**. Por eso a la "ciencia del Estado" la llamamos **Política**, que significa "ciencia de la ciudad", "polis", que en griego quiere decir "ciudad". Los más célebres Estados de la antigüedad, **Atenas**, **Esparta**, **Cartago**, **Roma**, no fueron sino meras ciudades.

Comunes necesidades de orden jurídico y económico, aspiraciones idénticas, razones políticas, tradiciones, lengua, raza y religión comunes, formaron la Nación como agregado de distintas ciudades.

Puede, pues, concluirse diciendo que la consanguinidad y la convivencia en un lugar produjeron las primitivas sociedades políticas y que éstas obedecieron en su formación a las condiciones mismas del hombre, que no puede vivir y desarrollarse física, intelectual y moralmente sino en la vida en comunidad, impuesta por la "afinidad" o similitud de necesidades y por la "división del trabajo" resultado de la diferencia de aptitudes.

El somero estudio que acabamos de hacer sobre el origen del Estado, nos demuestra que en su formación no entró el elemento de la Fuerza, en la cual algunas pretenden fundar el Estado. El Estado, dicen, es la fuerza. En este camino **Duguit** fue hasta decir que "el gendarme es el símbolo del Estado, porque es el símbolo de la fuerza pública y que sin ello no hay Estado", y José de Maistre fue más allá, pues dijo que "el verdugo era el símbolo del poder gubernamental".

Es esencial en el Estado el poder, pero concebido como una fuerza no material sino ética.

Cierto es que el Estado, como todo grupo social, lucha por conservarse, pero no menos cierto es que su poder, más que de "dominación", lo es de "dirección", y que el Estado aún considerándose como instrumento de "dominación" no domina por dominar, sino que responde a justificaciones superiores, como dice **Posada**, quien agrega que sólo el realismo empírico no ve en el Estado sino hombres dominados por otros hombres.

El Estado no es la fuerza sino un poder que realiza el derecho; el poder o fuerza del Estado, al servicio de fines éticos, genera el orden jurídico.

Es, pues, el fin del Estado realizar el derecho:

No hay que confundir los conceptos de sociedad y de Estado. La sociedad es la agrupación humana; el Estado es la sociedad en la función jurídica. La

sociedad se engendra por las necesidades de la vida; el Estado se engendra por las necesidades del derecho.

El fin jurídico del Estado no significa que no pueda intervenir para que los fines racionales de la vida se cumplan cuando quiera que la injusticia reine en cualquier orden de las relaciones humanas; antes bien, esa es una obligación que le corresponde por la naturaleza misma de su misión jurídica y así se explica que el Estado tiende hoy a convertirse de órgano del derecho en órgano de la economía, bajo la influencia de las necesidades de orden económico que impone la complejidad de la vida moderna y la creciente intensidad de la lucha por la vida.

M. Duguit acomoda a la construcción jurídica del Estado sobre seis elementos: (1) Una colectividad social, la Nación; (2) Una diferenciación entre gobernantes y gobernados, el Gobierno; (3) La obligación impuesta a los gobernantes de realizar el derecho, el fin del Estado; (4) La obediencia debida a la regla del derecho, a la Ley; (5) El empleo de la fuerza para sancionar todos los actos conformes al derecho, y (6) Los Servicios Públicos, considerados como necesarios para la realización del fin del Estado.

Los dos primeros de estos elementos —**La Nación y El Gobierno**— constituyen el Estado; el tercer es el fin del Estado y los otros tres no son sino medios para realizar este fin.

¿Qué es la NACIÓN? Principiemos por distinguir lo que es pueblo, lo que

es Nación y lo que es Estado. **Pueblo** es una agrupación humana unida por lazos morales; en este sentido decimos el pueblo judío, aunque él no esté vinculado a determinado territorio, ya se halle en Egipto, peregrinando en el desierto o en la tierra de Ganaán. La Nación es un pueblo radicado en determinado territorio, verbi gracia, la Nación Francesa; la Nación Española, etc. El Estado es la Nación en la función jurídica. Casos hay y son lo más comunes, en que el pueblo, la Nación y el Estado se identifiquen, como pasa en Colombia.

Puede haber y ha habido caso en que una Nación no sea un Estado, por ejemplo la Nación polaca mientras estuvo esclavizada por Rusia; la Nación Irlandesa, sometida a la Gran Bretaña; las Naciones Esclavas, la Nación Arabe y la Nación Egipcia, mientras permanecieron bajo el yugo de la dominación Otomana.

Puede haberlo también en que un Estado se componga de varias Naciones, como sucedía en el caso del Imperio Otomano, que acabamos de citar, o como sucedía en el extinguido Imperio **Austro/Húngaro**, compuesto de la Nación Austriaca, Checoeslovaca, Húngara, etc.

La Nación es una unidad moral, como dijo **Renan**, sin que fuera de los vínculos de orden moral de que atrás hablamos, puede decirse que hay elementos materiales esenciales, porque vemos que no son esenciales la unidad geográfica, verbi gracia, Francia y la

Tejidos

Leticia Ltda.

♦ PAÑOS
♦ MANTAS
♦ RUANAS
♦ PONCHOS
♦ HILAZAS
DE
LANA

MEDELLIN

BOGOTA

CALI

isla Córcega, ni la unidad de raza, porque Suiza se compone de cantones alemanes, franceses e italianos; ni la unidad religiosa, porque Alemania está compuesta de Estados Católicos y protestantes, y Rusia de provincias cristianas, ortodoxas y mahometanas.

No es de la esencia del Estado la fijez en determinado territorio, como vimos en el caso de Israel cambiando de territorio; pero hoy todas las naciones están fijadas en un territorio que es lo que llamamos **país**, dice **Bluntschli**, es una fracción de la superficie del globo, ocupado por una Nación y dominado por el Estado.

Cuando la Nación (compuesta de una **Población**) (y de un **Territorio**) recibe un agregado más, el elemento **Gobierno**, tenemos el **Estado**.

En el lenguaje vulgar solemos designar el Estado por el nombre de cualquiera de sus elementos, y así decimos: esto es de la **Nación**, es del **País**, es del **Gobierno**, por decir: esto es del **Estado**.

El **Territorio** señala el límite dentro del cual puede un **Estado** ejercer su dominación o jurisdicción y dentro del cual debe realizar el **Derecho**.

ooo

11. Lectura complementaria Nº 3 **Administración Pública (Political Science /Barnes y Noble)**. - (Traducción y adaptación).

El término **Administración** suele emplearse en dos sentidos muy amplios: (1) Como nombre abstracto, designa el Arte y Ciencia de manejar los asuntos

gubernamentales, ejecutando las Leyes y desempeñando las funciones públicas, y (2) como nombre concreto, designa a todo el grupo de funcionarios oficiales (de elección o empleados del servicio civil) que llevan a cabo tales funciones.

Las funciones administrativas que ejercen en las ramas del poder público tradicionales, legislativas, ejecutiva y judicial. Los cuerpos administrativos ejercen poderes sub-legislativos, sub-ejecutivos y cuasi-judiciales, formulando normas que luego podrán incorporarse por las ramas gubernamentales

dentro de los estatutos, programas o directivas.

Los teóricos que clasifican a todo gobierno bajo las tres ramas tradicionales, consideran que la Administración es una parte especializada de la maquinaria gubernamental para ejecutar las leyes bajo el control de la rama ejecutiva. Otros consideran que las actividades gubernamentales pueden dividirse primordialmente en funciones "políticas", relacionadas con la ejecución de tales normas. Otros consideran a la Administración en el Estado Moderno, como una "cuarta rama" del Poder Público.

BIBLIOGRAFIA

Modern World Politics

Kalijarvi

American National Security

Berkowitz

La Guerra, La Política y la Estrategia.

Marini

Political Science

Barnes y Noble

Las Naciones y su Defensa Integral

Maldonado

Doctrina de Seguridad Nacional

Lituma

Seguridad Nacional

Villegas

La Guerra, su Conducción Política y Militar

Montt Martínez

Tratado General sobre Geopolítica

Henning

Introducción a la Geopolítica

Vicens

Geopolítica

Jasson

Estrategia Militar

Sokolosky

Elementos de Geografía Militar

Londoño

Comentarios a la constitución Nacional

Tascón

Lecciones de Derecho Constitucional

Colombiano

Copete L.

Educación Demográfica

Zuretti y Peñaloza