

## **CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA DEFENSA**

POR ALFREDO GARCÍA MOYA

### **Relación Sociedad-Defensa Nacional-Defensa Civil**

Cualquier intento dirigido a la construcción de una Defensa Civil, ha de partir necesariamente del conocimiento de la Sociedad, por ser ésta sujeto activo y a la vez pasivo de aquello que pretendemos construir. La actividad a desarrollar consiste en un esfuerzo colectivo prestado por individuos con el fin de garantizar a todos y cada uno de ellos una cierta seguridad, es decir, en un quehacer de la Sociedad para la Sociedad. Y esta relación deriva de otra más amplia y de mayor alcance: Sociedad-Defensa Nacional.

Esta última ha sido objeto de numerosos y profundos estudios, que pueden aprovecharse en beneficio de la Defensa Civil, pues los principios y fundamentos del todo —Defensa Nacional— comprenden necesariamente los de la parte —Defensa Civil—.

### **El concepto de Defensa Nacional**

En líneas generales podemos decir que en la década de los años sesenta se inicia un tipo de conocimiento, de base sociológica, alrededor de un concepto nuevo, la Defensa Nacional, que adquiere fácil predicamento entre cierta clase intelectual a la que después nos referiremos.

Hasta ese momento lo que más se aproxima al nuevo concepto son las enseñanzas extraídas de las dos guerras mundiales, en cuanto a la participación de los diferentes sectores civiles en la economía y la industria de guerra; o, concretamente más, el papel desempeñado por los no combatientes en lo que se dio por llamar «la nación en armas».

No es difícil que, aunque la participación civil en el esfuerzo de guerra, tanto cuantitativa como cualitativamente considerado, fuese enorme, no dejó de ser, al fin y al cabo, un apoyo o refuerzo destinado a los ejércitos combatientes, siendo precisamente esta acción coadyuvante su característica o su razón de ser. En cambio, el concepto de Defensa Nacional nace informado por un principio de un orden distinto. Se reclama la participación de todos los ciudadanos dentro de un ámbito, en el que la guerra es solamente una parte, aunque muy importante, y deriva de un tipo de Sociedad distinto.

Los estragos de la Segunda Guerra Mundial producidos en las naciones, y tanto en vencedoras como en vencidas, produjeron un cambio general de mentalidad, presidido por una idea común: evitar por todos los medios un nuevo choque armado, lo que produjo un doble efecto: el abandono de cualquier aspiración expansionista y el nacimiento de un espíritu defensivo de nuevo cuño.

### **Arreglo pacífico. Disuasión**

El nuevo sistema de defensa se fue configurando a través de diferentes etapas. La formación de los dos grandes bloques, bipolarización, contribuyó a mantener y prolongar la paz. El mutuo recelo potenció un espíritu defensivo, que los occidentales materializaron en una planificación a la que nos referiremos más adelante. Prima, pues, la idea del arreglo pacífico de todas las cuestiones aunque la presencia de los dos bloques alimenta una mutua desconfianza, lo que explica la aparente paradoja de que, paralelamente al desarrollo de esta nueva mentalidad, más que pacifista antibélica, se produjera la veloz y desenfrenada carrera de armamentos que hemos conocido durante muchos años.

El aumento de la capacidad bélica de una nación o de una alianza, y la adecuada e inteligente difusión de este crecimiento, crean el llamado poder de disuasión, por el que el enemigo desiste de cualquier acción ofensiva ante la creencia y el temor de ser destruido por la mayor capacidad del contrario. evitando así el enfrentamiento.

### **Distensión y coexistencia pacífica**

Este esquema elemental y simplista no bastaba para salvaguardar la paz. La actitud de las partes no era la misma: la Unión Soviética creó situaciones de tensión repetidas veces (Hungía, muro de Berlín, misiles en Cuba,

Afganistán, instalación SS-20...). Cualquiera de estas situaciones —conocidas como «estados de tensión»— hubiera bastado por sí misma para romper el *status*. Si esto no fue así se debió a que, complementando el potencial bélico desplegado en la zona con fin disuasorio, se estableció una doctrina de «distensión» y «coexistencia pacífica» para reducir la escalada y el peligro de nuevas hostilidades.

En efecto. El Informe Harmel, diciembre 1967, favorable a mantener el potencial militar, propugnaba también el logro de relaciones estables pacificadoras, y en igual sentido la «Declaración sobre Relaciones Atlánticas» de Ottawa, junio 1974, y sobre todo, como arranque de la política de distensión del Acta Final de Helsinki del año 1975.

La Alianza Atlántica fue paulatinamente aumentando el diálogo y las relaciones con los países del Este. El resultado obtenido está a la vista y verifica la bondad del sistema.

## **Desarme**

Otro componente del mismo esfuerzo para mantener la paz lo constituyen los diferentes acuerdos sobre «desarme», cuyo punto culminante se está viviendo en el presente año, por lo cual renunciamos a la exposición detallada de los numerosos encuentros y conversaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, OTAN y Pacto de Varsovia, etc., si bien citemos para dar una ligera idea del imponente esfuerzo, el hecho de que el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (CFE) se suscribiera por todos los países de la OTAN y del Pacto de Varsovia, y que el Acuerdo sobre Medidas para el Fomento de la Confianza y Seguridad (CSFM) fuera firmado, además de los anteriores firmantes, que eran 22, otros 12 representantes más de países neutrales y no alineados, con lo que se ha dicho que constituye el final de la era de la división y el enfrentamiento dentro de Europa.

## **Respuesta flexible**

Este esfuerzo eminentemente político, realizado en los foros de negociación fue acompañado, por parte de la OTAN, del establecimiento y desarrollo de un concepto estratégico —«respuesta flexible»— para contrarrestar las amenazas, a través de un conjunto de medidas civiles y militares con fin disuasorio. El componente civil cobra una singular importancia y sobre él se monta un nuevo sistema.

## **La Defensa Civil en la OTAN**

Este sistema, auténtica y verdadera Defensa Civil, recibe el nombre de «Planeamiento civil de emergencia» con la finalidad de aportar los recursos civiles y reducir la vulnerabilidad de las poblaciones, permitiendo la continuidad de la acción del Gobierno, objetivo del primer orden, siendo su campo de acción dirigido a asegurar los abastecimientos, transportes, comunicaciones y la protección de la población, incluyendo el apoyo a las Fuerzas Armadas.

No entramos en detalle por tratarse en otro lugar esta cuestión. Únicamente referirnos a dos ejercicios típicos de este planeamiento, que se ejecutan en años alternativos con la participación de todos los miembros. El ejercicio de alto nivel *Hillex*, ejercicio típico de Defensa Civil, en el que sólo se movilizan recursos civiles, sin cubrir objetivo militar alguno, pues el supuesto es que se evita el conflicto armado. El otro, en el que se hace inevitable el choque, cuenta con la participación civil y militar (*Winter-Cimex*).

Éste es, el líneas generales, el panorama europeo en la materia que nos ocupa, y del que participa España. No obstante, por su importancia, hemos de someter a ligero análisis la situación en nuestro propio suelo.

### **Doctrina española en la materia.**

#### **El Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)**

Decíamos al principio, que desde los años sesenta existe un interés entre cierta clase intelectual por el conocimiento de cuanto se relaciona con la moderna concepción de la Defensa Nacional. A este fin dirige sus esfuerzos el CESEDEN promotor de la participación activa de altos cargos de la Administración civil del Estado junto a otras personalidades relevantes de la Nación.

El CESEDEN, a través de la Escuela de Altos Estudios Militares (ALEMI) y el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), ha creado un formidable cuerpo de doctrina sobre la Defensa Nacional recogido en un abundante fondo bibliográfico procedente de los más de 50 cursos de ALEMI (con varios cursos monográficos dedicados a Defensa Civil), y de la actividad de los más de 20 seminarios y grupos de trabajo del IEEEE, con la participación de más de 1.000 personalidades civiles, lo que avala nuestro aserto sobre la inquietud e interés de una parte bastante significativa de personas de indudable relevancia en la vida nacional, en el asunto que nos ocupa.

## Un error que persiste

A pesar de esta actividad del CESEDEN, cabe preguntarse si tanto el ciudadano medio como el que forma parte de la llamada clase dirigente, está imbuido de la idea de que la Defensa Nacional requiere la participación de todos los españoles, y no sólo de los militares, pues en general todos acotan erróneamente la Defensa Nacional en los límites de lo que es la Defensa Militar a cargo de los Ejércitos.

A mantener, casi a perpetuar, este confusionismo conceptual, han contribuido varios hechos, por sí mismos no demasiado relevantes pero que dejaron su impronta, y con ella instalado el equívoco.

El primero es la creación del CESEDEN cuyo origen nace de la necesidad de establecer una Escuela de Estados Mayores Conjuntos (EMACON). Pero por otra parte, al CESEDEN correspondía también impartir otras enseñanzas y actualizar conocimientos a generales de brigada y coroneles, dentro de ALEMI. Ciertamente no estaba prevista la participación en ninguna de ellas de personalidades civiles, cuadro 1.

El espíritu del CESEDEN era otro, y queda reflejado en el documento base, *Carta de Esles*, en la que se proclama que «la labor más interesante del

**Cuadro 1.**—Resumen hasta el curso 1987-1988. Total de personalidades civiles y militares que han participado en actividades docentes y de investigación.

Cursos	Generales y almirantes		Jefes			Totales			TOTAL GENERAL	
	Ejército de Tierra	Armada	Ejército del Aire	Ejército de Tierra	Armada	Ejército del Aire	Extranjeros	Militares		Civiles
Escuela de ALEMI	111	38	43	22	24	21	—	259	139	398
Cursos monográficos	36	15	24	76	55	49	—	255	199	454
Escuela de EMACON	—	1	1	236	88	119	7	462	—	452
Cursos monográficos	—	—	—	28	11	10	—	49	10	59
IEEE (colaboradores)	—	—	—	—	—	—	—	579	627	1.026
TOTAL GENERAL	147	68	48	362	178	199	7	1.594	975	2.569

Fuentes: Memoria del XXV Aniversario del CESEDEN.

Centro consistirá en reunir, en hacer colaborar personalidades civiles y militares llamadas a participar en la dirección de los asuntos nacionales, en hacer que se conozcan personas procedentes de sectores muy diversos, en derribar paredes hoy día estancas y en estrechar y mantener los contactos establecidos. El mutuo conocimiento de necesidades, de problemas, de aspiraciones y de posibilidades creará el espíritu de Defensa Nacional». Y, en efecto, la participación civil se inició al segundo año de vida del CESEDEN, en el curso experimental del año 1965, y desde entonces se ha ido incrementando hasta los niveles actuales que ya conocemos.

Pero, con todo, es lo cierto que al CESEDEN se le sigue atribuyendo indebidamente un carácter exclusivo militar, quizás por su origen, ubicación, dependencia... por encima de su verdadera misión y trabajos integradores del espíritu verdadero.

Otro hecho lo configura la aparición de la Ley Orgánica 6/1980, «por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar», pues su solo enunciado ya conduce al equívoco. Lo acertado hubiera sido no citar el último inciso («y la organización militar») o, una vez citado, referirse igualmente a la Defensa Civil. Paradójicamente, en el articulado ocurre en cierto modo lo contrario: se definen la Defensa Nacional (artículo 2) y la Defensa Civil (artículo 21) sin que exista igual pretensión con la Defensa Militar, aunque entendemos lo obvio de la definición, pero es lo cierto que el enunciado de la Ley incita a la identificación de la Defensa Nacional con lo militar.

Igualmente la creación del Ministerio de Defensa, que el común de las gentes entiende por el Ministerio de los Ejércitos o de las Fuerzas Armadas. A ello ha podido colaborar el que se destacase, en la exposición de motivos, la finalidad: «quedan integrados en el mismo todos los Organismos y Unidades de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire...». Añádase a esto la oportunidad política de anunciar el ahorro que supone «fundir en uno» tres Ministerios. Esto es lo que ha trascendido. Ha quedado oculto, en cambio que se señalan al nuevo Ministerio «funciones y responsabilidades que rebasan el campo estrictamente militar para extenderse al más amplio de la Defensa Nacional». En este sentido, es igualmente poco conocida la existencia, dentro del Ministerio de Defensa, y comprendida en la Dirección General de Política de Defensa, la existencia de una Subdirección General de Defensa Civil, órgano permanente de trabajo y Secretaría del Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia, y que además de esta dependencia orgánica dentro del Ministerio, constituye el Grupo de Apoyo de la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis.

## **Dificultad para la regulación de la Defensa Civil**

En la producción doctrinal del CESEDEN en torno a la Defensa Nacional se encuentran abundantes trabajos referidos a la Defensa Civil. En apariencia la Defensa Civil y su regulación no deberían presentar dificultades, pero lo cierto es que, si en orden a la Defensa Nacional, existe el confucionismo que hemos dejado apuntado, éste se acentúa más en materia de Defensa Civil. Realmente, la Ley al definir la Defensa Civil se refiere a una «disposición permanente de recursos humanos y materiales no propiamente militares» y ya la propia definición resulta ambiciosa, sobre todo por lo difícil de entender la disposición permanente al estilo de las Fuerzas Armadas o a las de Orden Público. Dificultad real en legislar pues pese al mandato de la Ley Orgánica 6/1980, y transcurridos 11 años desde el mandato de elaborar la norma, ésta no ha aparecido, ni hay noticias de pronta aparición. Es más, existen tratadistas que entienden que no es necesaria una ley global de Defensa Civil, bastando las normas existentes en la materia con las que ya se va involucrando la Administración. Se citan la reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, la de protección civil, la de movilización en la parte que sea aplicable..., etc.

## **Conciencia de riesgo y de defensa**

La ausencia de claridad conceptual sobre Defensa Nacional y Defensa Civil, trascienden en el orden práctico a la sociedad entera produciendo los efectos fáciles de adivinar. La desinformación es grande en esta materia y, en estas condiciones, no puede pensarse en la existencia de una conciencia nacional.

A este respecto es muy interesante el trabajo llevado a cabo por el XXVI Curso Monográfico del ALEMI sobre «La conciencia de Defensa Nacional en España. Su fortalecimiento», Madrid 1987. Este curso tiene la particularidad de retomar la misma cuestión del «Seminario sobre conciencia nacional» 1985, en el que se dejaba al descubierto el grave problema del debilitamiento paulatino de la conciencia de Defensa Nacional en los españoles, y de ahí la oportunidad del curso. Actualmente, en 1991, el problema se ha acrecentado.

La Ley Orgánica 6/1980, de los Criterios Básicos de la Defensa Nacional en su artículo 14.2 proclama que la base fundamental de la Defensa Nacional son los propios ciudadanos y traslada al Gobierno la responsabilidad de

desarrollar el patriotismo y los principios y valores reflejados en la Constitución. Las sucesivas Directivas de la Defensa Nacional en las que se establecen los grandes objetivos para la Defensa Nacional, vienen señalando entre las acciones para conseguir aquéllos, la promoción y comunicación de programas para crear este espíritu y estrechar lazos de amistad entre todos los españoles exaltando la solidaridad entre los pueblos de España.

Dentro de la política de defensa a desarrollar por el Gobierno, la responsabilidad en esta materia incumbe especialmente a los Ministerios de Cultura y con especial énfasis al de Educación, que debe aportar el fomento del patriotismo entendido como destino común de todos los españoles, procurando en todos los niveles educativos el respeto y conocimiento de la Constitución, la veneración de la Bandera y del Himno nacional, el fortalecimiento de la conciencia nacional, provocando la ilusión individual y colectiva en el logro de los fines permanentes, la identificación del pueblo con sus Fuerzas Armadas presentando a nuestra juventud una imagen respetuosa y rigurosa de las mismas, etc.

El descuido en esta materia es patente y el resultado hemos podido contemplarlo con motivo del envío de tropas españolas al golfo Pérsico. Espectáculo tan deplorable que ha sido el culmen de las continuas manifestaciones de objetores, isumisos, etc., alentados en ocasiones por organizaciones y fuerzas políticas.

El patriotismo y el espíritu de solidaridad tan mal parados en esta ocasión no son buen presagio para el empeño de sacar adelante nuestro sistema de Defensa Civil, que requiere de aquellos dos valores fundamentales. Se ha dicho —y por lo que estamos viendo, fundadamente— que nuestra sociedad está ajena y no percibe ningún tipo de amenaza. Pero esta falta de percepción no significa que la amenaza no exista.

Los últimos acontecimientos que se ha venido sucediendo en Europa, tanto desde la caída del muro de Berlín como del desmoronamiento del bloque del Este, han supuesto, sin duda, una disminución del riesgo mantenido durante tantos años, y han desplazado más hacia el Este el centro de gravedad que antes estaba en la misma Europa.

Esta nueva configuración del mapa europeo, traerá consecuencias para los países de la OTAN y ya se va destacando el importante papel de la Unión Europea Occidental (UEO), a la que España pertenece desde el pasado año, cuya utilidad ha empezado a entereverse con motivo del conflicto del Golfo. Nuestro interés en que se refuerce esta Organización y que se estrechen los lazos también con la OTAN debe ser prioritario. Es cierto que la amenaza del Este ha quedado muy disminuida, pero para España, y en realidad para

Europa, pero muy fundamentalmente, repetimos, para nosotros, las amenazas no han desaparecido, antes al contrario, los últimos tiempos nos van mostrando que resurgen los nacionalismos, reivindicaciones territoriales, junto a los problemas migratorios, de cambios y desequilibrios económicos, etc., en los países del bloque comunista, que afectan también a la propia Unión Soviética, pero, sobre todo, el agravamiento de la situación de los países del área del Mediterráneo, el auge del integrismo islámico del norte de África que no descartan acciones de diferente orden de las que España resultaría afectada por su situación geopolítica.

Las amenazas sobre España existen. El flanco sur de Europa, hasta ahora tranquilo y alejado del centro de gravedad del escenario Este-Oeste, puede ser mañana mismo protagonista. El sistema de Defensa Civil tiene que estar ya a punto. Pero la base fundamental de la Defensa, reiterando el artículo 14.2 de la Ley Orgánica 6/1980 son los propios ciudadanos. Este deber ser nuestro objetivo.