

## **CAPÍTULO QUINTO**

# **PROCEDIMIENTOS PARA LA SECCIÓN Y OBTENCIÓN DE LOS MEDIOS DE LA DEFENSA**

## PROCEDIMIENTOS PARA LA SELECCIÓN Y OBTENCIÓN DE LOS MEDIOS DE LA DEFENSA

Por JOSÉ A. ALÁEZ ZAZURCA

### Introducción

La Defensa Nacional:

«Es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución».

Como no podía menos de suceder en los tiempos que corren el concepto Defensa Nacional es muy amplio, incluye no sólo la Defensa Militar sino también la Civil. Además al incluir la defensa contra toda clase de agresiones, la Defensa Nacional ya no implica exclusivamente a las Fuerzas Armadas sino que es una tarea que deben realizar todos los componentes del Estado: ciudadanos, sociedad y poderes públicos. Por otra parte la misión de los Ejércitos no queda circunscrita a la lucha armada, que es sin duda su misión fundamental en tiempos de guerra, sino que deben también desempeñar cualquier otro cometido que sirva para «proteger la vida de la población y los intereses de la Patria».

De todo lo anterior se deduce que los medios que deben ponerse a disposición de la Defensa Nacional son todos los del Estado. Sin embargo decir

esto no es decir mucho, ya que ningún Estado dispone de medios para protegerse de todas las posibles formas de agresión; la realidad impone un límite. Por eso se hace preciso planear la Defensa para que así el Estado pueda tratar de averiguar los medios que necesita para combatir con éxito, y cuando se produzcan, las agresiones que el análisis de la situación general ha mostrado que son las más probables. Luego, apoyándose en lo que ya tiene, debe establecer procedimientos para obtener los medios indispensables —todos es imposible— para conseguir una defensa eficaz, teniendo en cuenta los recursos disponibles.

No cabe duda que fijar de antemano y con precisión los medios de defensa que se necesitan en caso de agresión es muy complicado. Y esto es así no sólo porque, como se ha dicho antes, la amplitud de la defensa y por tanto de los medios es enorme, sino también porque el camino que hay que seguir para lograrlo está lleno de incertidumbres y dificultades. Los cambios que inevitablemente se producen cada cierto tiempo en la situación política internacional destruyen las previsiones más concienzudas. El desmoronamiento del, al parecer indestructible, bloque del Este es el mejor ejemplo. De la noche a la mañana se derrumbó, anulando todas las previsiones que hasta entonces se habían hecho sobre la evolución de la situación política internacional, y sobre las que muchas naciones habían sentado las bases de su defensa.

La sorpresa, al menos para un gran número de personas y la mayoría de los países, fue mayúscula y el desconcierto que produjo fue tan grande que muchos todavía no saben que hacer pues desconocen donde están y no tienen ni idea de lo que se les puede avecinar. No hacen falta sin embargo cambios tan profundos para modificar las previsiones más fiables, a veces la voluntad de un hombre puede dar al traste con una vieja alianza u originar un nuevo peligro. Es evidente, aunque a primera vista no lo parezca, que no es lo mismo desde todos los puntos de vista, y el militar es uno de ellos, que en la Presidencia de los Estados Unidos haya un demócrata o un republicano. Si en lugar de Saddam Hussein hubiera habido otra persona gobernando en Irak las cosas habrían sido, y serían, distintas en Oriente Medio. Cualquiera puede dar más y más ejemplos de circunstancias que, solas o acompañadas, pueden hacer inservibles las conclusiones de estudios muy completos.

No es sin embargo la dificultad de predecir el futuro la única causa de la falta de previsión en el aprestamiento de los medios de defensa. Si fuera esta la única causa, cuando llegara el momento, o no serían los adecua-

dos o serían insuficientes, pero algunos habría. Desgraciadamente en ocasiones la indefensión es total y cuesta un trabajo ímprobo arreglar el desajuste. El ataque a Pearl Harbour por los japoneses o la invasión de Kuwait por las tropas iraquíes son muestras de agresiones, que aunque barruntadas de alguna forma, al no ser prevenidas a tiempo tuvieron gravísimas consecuencias. Y estos descuidos por lo menos al final tuvieron arreglo, aunque nada haya podido evitar el sufrimiento de los que los padecieron. Otros ha habido sin remedio. Nuestro desastre en Cuba y Filipinas en el 1998 es de estos últimos, y aunque hay quién piensa que a la larga y por muy preparados que hubiéramos estado el resultado final no hubiera cambiado, lo cierto es que tampoco los insurgentes y sus aliados norteamericanos estaban muy boyantes.

Parece probable que, si se hubiera podido aguantar más tiempo la agresión americana, el remate de nuestra colonización americana hubiera sido más aioso. Lo que ocurre es que siempre se piensa que esa situación comprometida no se va producir y generalmente eso es lo que sucede, nada. Al no cumplirse casi nunca esos tristes presagios, los responsables se dejan llevar por la corriente y prefieren atender otras necesidades más acuciantes que les empujan a olvidarse de riesgos previsibles pero que parecen lejanos. En ocasiones, aunque el proceso de definición y obtención de los medios de defensa se vaya desarrollando normalmente, la falta de convencimiento de que ese largo camino sirva para algo y la conciencia de que se están considerando peligros hipotéticos y discutibles, hace que se ceda ante la más mínima adversidad retrasando la consecución del objetivo.

A pesar de estas dificultades, y de muchas otras que con seguridad se habrán escapado de este breve repaso, conviene resaltar la importancia de establecer y seguir fielmente procedimientos para conocer y obtener los medios de defensa imprescindibles para combatir las agresiones que se consideran más probables. Si difícil es superarlas estando preparado para afrontarlas, imposible será cuando no se cuenta con los medios apropiados.

### **El proceso de obtención de los medios de la defensa**

En el proceso de obtención de los medios de defensa pueden distinguirse tres fases:

- Establecimiento de un plan de defensa.
- Definición de los medios para poder cumplirlo.
- Procedimiento de obtener esos medios.

El plan se prepara siguiendo un método que partiendo del encuadramiento político que el gobierno ha fijado analiza las diferentes circunstancias que lo caracterizan. El resultado final es la definición de todo lo que es necesario para lograr una defensa eficaz. Luego teniendo en cuenta los medios que hay y las posibilidades de conseguir los que no hay, pero que el estudio ha considerado necesarios, debe pasarse a la acción para conseguirlos y así poder superar sin gran quebranto cualquier tipo de agresión.

En todo este proceso hay tres factores que condicionan sobremanera su desarrollo y que están siempre presentes cuando se trata de una decisión gubernamental. Su importancia radica en que marcan el camino a seguir, el cómo debe recorrerse y los recursos con que se cuenta. I. A. A. Thompson los cita (1), cuando analiza las Fuerzas Armadas españolas en un período tan lejano como es el comprendido entre los años 1560 y 1620. Los explica de esta manera. El primero son las exigencias que la situación internacional y los requisitos de la política gubernamental establecen sobre la defensa; es decir es el entorno en el que cada país se mueve. El segundo son los recursos administrativos del Estado, la estructura de su aparato, las técnicas de gobierno y la efectividad de los controles ejercidos sobre los agentes encargados de llevar su política a la práctica; es decir son los procedimientos administrativos que el Estado sigue para adquirir sus medios. El tercero son los recursos financieros del Estado y la disponibilidad de fondos para la defensa. En lo que sigue se irá viendo el papel que cada uno de ellos juega en el proceso de obtención de los medios de defensa.

## **Establecimiento del plan de la defensa**

En España el punto de arranque de la actual organización de la defensa es la Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar. Esta ley fue modificada, en parte, por la Ley Orgánica 1/1984 de 5 enero. Su puesta en vigor ha dado origen a la publicación de una serie de leyes, reales decretos y órdenes ministeriales, que han ido configurando las estructuras de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas. Es decir existe, al menos sobre el papel, un procedimiento ordenado cuyo resultado final son uno o varios documentos en los que se dice lo que hay que hacer en todos los

---

(1) THOMPSON, I. A. A., *Guerra y decadencia. Gobierno y administración en la España de los Austrias, 1560-1620*, p. 14. Editorial Crítica. Barcelona, 1981.

órdenes para lograr una defensa eficaz. En la ley, además de definir la Defensa Nacional, también se identifican los órganos y autoridades del Estado que tienen competencias en el campo de la Defensa Nacional (2).

El camino que, dentro de la estructura actual de la defensa establecida por la Ley 6/1980 antes citada conduce a la definición de los medios necesarios para la defensa, comienza con los principios que dentro de su política general ha fijado el Gobierno. Según el artículo 97 de la Constitución:

«El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración Civil y Militar y la Defensa del Estado».

Por tanto del programa político del Gobierno se deben deducir unos «criterios básicos para la política a seguir en materia de Defensa Nacional». A partir de estos criterios, el Gobierno, asistido por la Junta de Defensa Nacional (3), fija la política de defensa que es la que determina los objetivos de la Defensa Nacional y los recursos y acciones necesarios para obtenerlos; sus líneas generales son debatidas en Cortes.

Todo lo que la política de defensa acarrea se ve plasmado en la Directiva de Defensa Nacional que es:

«El documento en el cual el Gobierno a propuesta del ministro de Defensa, define los objetivos de la Defensa Nacional y expone las líneas genéricas de actuación que considera más adecuadas para alcanzarlos».

La Directiva de Defensa Nacional (4) constituye la base del Planeamiento de la Defensa Nacional y de la Defensa Militar, estableciendo el marco geopolítico en el que deberá desarrollarse. Por lo menos debe incluir:

- Un preámbulo en el que se exponen los acontecimientos de todo tipo que aconsejen y justifiquen la redacción y emisión de la Directiva.
- Los objetivos de la Defensa Nacional de manera que faciliten su desarrollo posterior en objetivos más numerosos y concretos.
- Unas directrices para el desarrollo de la política de defensa que encaminen las acciones a tomar, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.
- Unas directrices para el desarrollo de la política militar que establezcan las líneas maestras sobre las que apoyar y configurar la actuación de las Fuerzas Armadas.

---

(2) En la redacción del plan se va a seguir la publicación *Política de Defensa y Seguridad*. Ministerio de Defensa, 1993.

(3) La Junta de Defensa Nacional es el órgano superior asesor y consultivo del Gobierno en materia de Defensa Nacional. También asesora a Su Majestad el Rey y al presidente del Gobierno.

(4) La Directiva de Defensa Nacional actualmente en vigor fue promulgada el 27 de marzo de 1992.

Una vez en vigor la Directiva de Defensa Nacional se emprenden dos caminos. Uno de ellos conduce al Plan General de la Defensa Nacional que afecta a todos los Departamentos de la Administración del Estado. El otro constituye el Planeamiento de la Defensa Militar cuyo objetivo es lograr unas Fuerzas Armadas capaces de cumplir su misión constitucional.

Por lo que se refiere al Plan General de la Defensa Nacional cada Ministerio, incluido el de Defensa, formula su propio plan específico como aportación al esfuerzo de la Defensa Nacional. Estos planes deben incluir los cometidos concretos a asignar a sus distintos órganos, los recursos necesarios si es que precisan presupuestos específicos, y los plazos y actuaciones intermedias que se prevea haya que realizar. Los planes ministeriales, una vez coordinados y refundidos, son el origen de un documento que una vez aprobado es el Plan General de la Defensa Nacional, cuya ejecución afecta a todos los Ministerios, correspondiendo al Ministerio de Defensa, a través de la DIGENPOL, el seguimiento de su cumplimiento y eventual actualización. Está formado por un cuerpo principal y unos anexos. El cuerpo principal deben incluir los objetivos de la Defensa Nacional, los grandes objetivos estratégicos de las Fuerzas Armadas, acciones que deben tomarse y las medidas de coordinación, control, revisión y evaluación. En cuanto a los anexos debe llevar los que incluyen el plan parcial de actuación de cada Departamento ministerial, la previsión de los recursos presupuestarios necesarios y las normas de seguridad de la documentación.

### *La Defensa Militar*

De la Directiva de Defensa Nacional, se deriva también la Directiva de Defensa Militar que marca las pautas para lograr unas Fuerzas Armadas capaces de cumplir su misión constitucional. Es el documento guía del ciclo de planeamiento y refleja la incidencia que el análisis de la situación ha de tener en la concepción de los planteamientos estratégicos y en los objetivos de fuerza. Orienta también sobre prioridades y campos de mayor interés en el caso de que los factores componentes de la situación introduzcan condicionamientos de cualquier naturaleza. Para la redacción de la Directiva de Defensa Militar se tienen en cuenta, además de los objetivos y directrices de la Directiva de Defensa Nacional, ciertas estimaciones sobre la evolución previsible de los acontecimientos.

Las estimaciones son cuatro: política, económica, de personal y militar. La estimación política da información sobre la situación y evolución de los factores políticos que puedan afectar a nuestra seguridad, y su valoración e

implicaciones en cuanto a la Defensa Militar. La estimación económica proporciona información sobre la disponibilidad de recursos materiales y financieros así como sobre la valoración y evolución de los factores económicos, industriales y tecnológicos que puedan condicionar las previsiones de fuerza y apoyo a la fuerza. La estimación de personal da información sobre la situación y evolución del personal y valoración de los factores del recurso de personal que puedan condicionar las previsiones de fuerza y de apoyo a la fuerza. La estimación militar analiza los factores que afectan al estado actual y a la evolución de las capacidades militares propias, de nuestros aliados y de las potenciales amenazas.

Con la información que suministra la Directiva de Defensa Militar esto es: los compromisos y objetivos de la Defensa Militar se está ya en condiciones de tomar decisiones en cuanto a asegurar su cumplimiento. El documento en el que se expresan las que se han tomado es el Concepto Estratégico. Incluye el análisis de la situación estratégica, la valoración de las capacidades propias y de las amenazas y la definición de las estrategias y de las líneas generales que las desarrollan.

Con lo que se señala en este documento, y con las enseñanzas que la experiencia anterior pudiera dar, los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y los comandantes en jefe de los Mandos Operativos principales formulan sus necesidades. Se expresan por anualidades cubriendo un período de seis años (medio plazo), e incluyen, o al menos deben incluir, una estimación a largo plazo, expresada básicamente en términos de capacidades operativas. Estas necesidades, tanto en fuerzas como en medios e instalaciones de apoyo basadas, como se ha dicho anteriormente, en el Concepto Estratégico y en las experiencias de planeamientos y ejercicios anteriores, dan origen a la Directiva de Objetivo de Fuerza. Esta directiva tiene por objeto establecer las directrices y determinar las prioridades y disponibilidades de recursos que permitan a los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos, teniendo en cuenta las necesidades de los Mandos Operativos, preparar los objetivos de fuerza particulares. Éstos tendrán una proyección a largo plazo (hasta 20 años), en forma de previsiones de objetivos, y a medio plazo, las propuestas reflejarán los medios operativos existentes, los estimados al final de los próximos seis años y, por anualidades, los que propone conservar, modernizar, obtener y dar de baja.

La integración y armonización de los objetivos de fuerza particulares de los Ejércitos, a los que se añade el del JEMAD cuando así proceda, da origen al Objetivo de Fuerza Conjunto que tiene la siguiente estructura:



- a) Objetivo de Fuerza Conjunto a medio plazo. En este documento se analiza la evolución, en los siguientes seis años, de los medios operativos del EMAD y de cada Ejército; se mencionan los que existen en el momento de la redacción del documento, los que está previsto que permanezcan, los que se modernizan, los nuevos y los que van a causar baja durante esos años, indicándose el grado de capacidad operativa y estado de disponibilidad, estimaciones de costes, prioridades, vulnerabilidades y riesgos.
- b) Objetivo de Fuerza Conjunto a largo plazo. En este documento se señalan las capacidades que sería deseable alcanzar hacia el final de un período de 20 años; esta previsión servirá de guía para el lanzamiento de programas de larga duración en lo relativo a investigación, infraestructura, recursos humanos, etc.

El proceso de redactar el Plan de la Defensa termina con la redacción del Plan Estratégico Conjunto, que es el documento fundamental de todo el ciclo. Se basa en los contenidos del Concepto Estratégico y del Objetivo de Fuerza Conjunto, y en él el Gobierno configura la Defensa Militar y define la concepción estratégica, las misiones, estructuras operativas y objetivos de fuerza que han de enmarcar la Defensa Militar.

Su estructura responde al esquema siguiente:

- Síntesis de criterios y objetivos de la Directiva de Defensa Militar.
- Situación general.
- Estrategias y líneas de desarrollo.
- Síntesis de organización operativa, misiones y áreas de responsabilidad y atribución de fuerzas y despliegue.
- Objetivo de Fuerza Conjunto a medio plazo.
- Evolución de la capacidad operativa a medio plazo. Vulnerabilidades y riesgos.
- Previsión del Objetivo de Fuerza a largo plazo.

La elaboración del Plan Estratégico Conjunto corresponde al JEMAD, mientras que su aprobación corresponde al Gobierno, oída la Junta de Jefes de Estado Mayor e informada por la Junta de Defensa Nacional.

La consecuencia inmediata del Plan Estratégico Conjunto son las Directivas de Planeamiento que tienen por objeto dar a los comandantes en jefe de los Mandos Operativos principales y a las Fuerzas de los Ejércitos no atribuidas a esos mandos, las directrices necesarias para la elaboración, revisión o coordinación de los planes de operaciones que dichos mandos desarrollan para el cumplimiento de sus respectivas misiones. También del

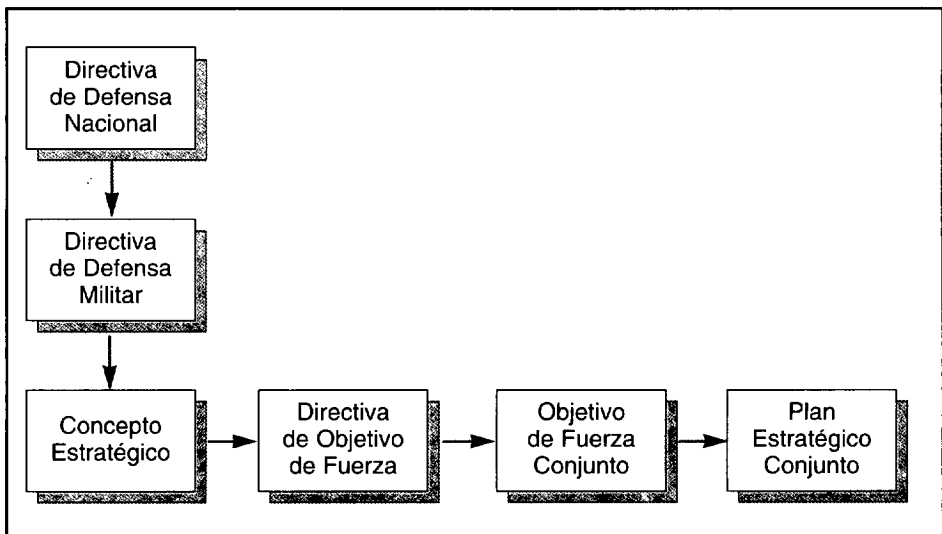
Plan Estratégico Conjunto se derivan los Planes Directores de Recursos, que tienen por objeto reflejar con detalle en determinados campos, personal, armamento y material, investigación, infraestructura y presupuestario, la programación de recursos a medio plazo y su previsión a largo plazo para dar adecuada respuesta al Objetivo de Fuerza Conjunto del plan. La aprobación de estos planes corresponde al SEDAM el de personal, y al SEDEF los cuatro restantes, en coordinación en todos los casos con el JEMAD y los jefes de los Estados Mayores de los Ejércitos. En las figuras 1 y 2, p. 142, se muestran las líneas generales del proceso que se sigue en la obtención del Plan de la Defensa.

### *Plan Director de Infraestructura*

De los planes directores previstos el único que hasta el momento se ha publicado es el Plan Director de Infraestructura. Su estudio puede servir de ejemplo sobre la manera en la que pueden llegar a obtenerse los medios necesarios para la defensa.

Se compone de tres partes claramente diferenciadas:

- Introducción.
- Plan de Infraestructura a Medio Plazo (PIMP). Cubre un período de seis años y recoge la programación de recursos y la cuantificación de costes de los programas que lo integran.



**Figura 1.**— *Planeamiento de la Defensa Militar.*

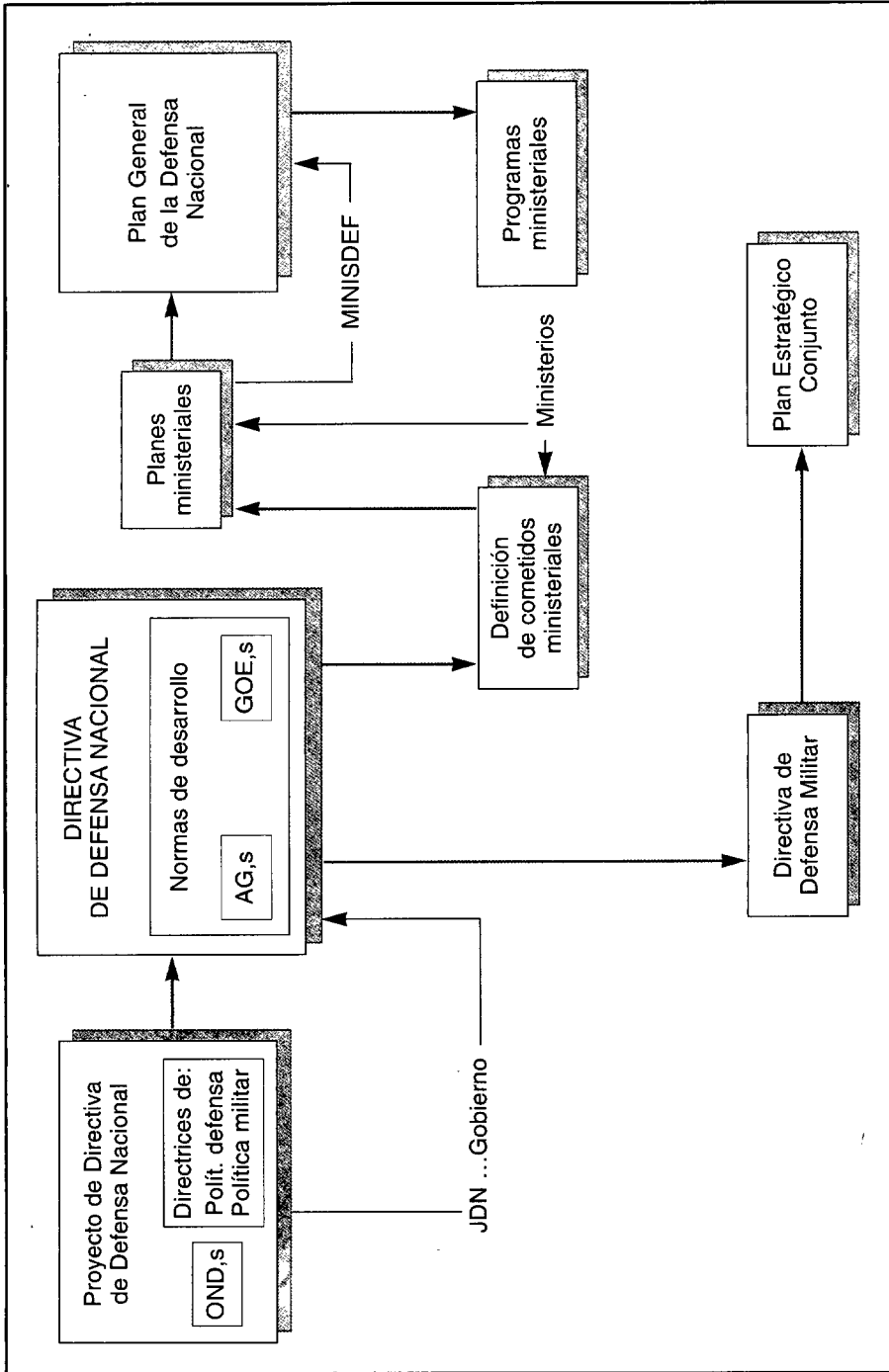


Figura 2.- Proceso de planeamiento de la Defensa Nacional.

— Plan de Infraestructura a Largo Plazo (PILP). Cubre un período aproximado de 20 años y recoge la previsión de objetivos a largo plazo e incluye otros objetivos intermedios concordantes con el Objetivo de Fuerza Conjunto del Plan Estratégico Conjunto.

La redacción de los planes de infraestructura comienza, tal como se ha explicado anteriormente, con las propuestas derivadas del Objetivo de Fuerza Conjunto del Plan Estratégico Conjunto, formuladas por los Estados Mayores de los Ejércitos, el Estado Mayor de la Defensa y el Órgano Central. Las propuestas son analizadas por la Dirección General de Infraestructura que, teniendo en cuenta los objetivos generales de la planificación del Departamento y después de mantener una reunión con todos los organismos y autoridades implicados en el proceso de planificación de la infraestructura (reunión bienal de infraestructura), formula el Plan Director de Infraestructura. Este plan debe garantizar el logro de los objetivos, verificando la coherencia de las propuestas y tratando de mejorarlas en su conjunto.

El Plan Director de Infraestructura debe actualizarse y revisarse cada dos años, teniendo en cuenta tanto las disponibilidades económicas como los nuevos objetivos que hayan podido incorporarse en el Objetivo de Fuerza Conjunto. En la revisión se tendrá en cuenta el grado de cumplimiento de los programas y el de consecución de los objetivos, lo que demuestra que no es rígido ya que está dotado de cierta flexibilidad. El Plan Director de Infraestructura contiene el PIMP y el PILP, identificando y cuantificando los programas que los componen dentro de los respectivos niveles de definición.

Tomando como base el PIMP, junto con las propuestas de infraestructura presentadas por el Órgano Central, Estado Mayor de la Defensa y Cuarteles Generales, se redacta el Plan Anual de Infraestructura Recomendado (PAIR). Este plan es el documento básico para la redacción del anteproyecto de los presupuestos de infraestructura del Departamento, y permite ordenar la redacción de los proyectos de las obras en él incluidos en el caso de que no se hubiera hecho antes. Luego, una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, este plan anual, que hasta ese momento no era más que una recomendación y que no era más que la expresión escrita de las necesidades en infraestructura, se adapta al dinero disponible, incorporando además los datos de los proyectos ya aprobados. El nuevo documento es el Plan Anual de Infraestructura (PAI), que una vez aprobado por el secretario de Estado de la Defensa permite

comenzar la realización de las obras. Para ello una vez aprobada la orden de proceder, se inicia la elaboración y tramitación del expediente de contratación; luego se ejecutará y recibirá, finalizando el proceso con la entrega de las instalaciones al usuario.

La directiva define con detalle otros muchos aspectos del proceso de redacción del plan como son las clases en que se dividen las operaciones de infraestructura (categorías), en función de sus características de coste, complejidad o extensión. La inclusión de una operación de infraestructura en una categoría determinada fija los documentos técnicos que sucesivamente han de redactarse antes de su inclusión en el programa anual de infraestructura recomendado.

La conclusión principal del análisis de la directiva es que es un excelente instrumento para adecuar las infraestructuras a las necesidades de la defensa de acuerdo con los criterios de las diferentes autoridades que participan en su redacción.

### *La Defensa Civil*

El fundamento de la política española de defensa, en similitud con la de la Alianza Atlántica, consiste en contrarrestar toda agresión con unas medidas adecuadas tanto civiles como militares. Trata también de disuadir al posible agresor mostrando la existencia de una excelente capacidad de respuesta. El estado de preparación civil es un elemento fundamental en la capacidad de respuesta, por lo que el valor disuasivo de nuestra defensa dependerá del nivel de preparación civil. Por consiguiente la Defensa Civil es uno de los componentes básicos de la Defensa Nacional. Tal como la define la Ley, la Defensa Civil es:

«La disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la Defensa Nacional, y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias».

La Defensa Civil no debe confundirse con la Protección Civil que es:

«La protección física de las personas y de los bienes en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria en las que puede peligrar en forma masiva la vida e integridad física de las personas».

Lo que las diferencia es que la Defensa Civil trata del empleo de los recursos no propiamente militares para la defensa, la Protección Civil es la protección de personas y bienes.

Aunque no se ha promulgado todavía la Ley de la Defensa Civil la necesidad de establecer y desarrollar un mecanismo que permita al Estado la utilización coordinada, rápida y eficaz de todos los recursos nacionales disponibles para rechazar cualquier clase de agresión, hizo que en la Directiva de Defensa Nacional del año 86 se ordenara desarrollar un sistema de Defensa Civil. En esa misma Directiva se ordenaba también desarrollar un procedimiento para conducir las posibles crisis, siendo a la postre la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis la que ha tomado la responsabilidad de la Defensa Civil. En la primera reunión de esta Comisión, celebrada el 28 de enero de 1987, se puso en marcha el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia, que no es más que:

«Un órgano interministerial de apoyo a la Comisión Delegada para Situaciones de Crisis en lo relacionado con la aportación y aplicación de recursos a diversas necesidades que puedan presentarse ante situaciones de crisis o emergencias».

Las principales misiones asignadas a este órgano son:

- Dar las directrices que permitan elaborar los diferentes planes de emergencia, en cuanto a la determinación de objetivos, aplicación de medios alternativos y fijación de plazos, para atender a las hipotéticas situaciones de crisis que haya formulado la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.
- Coordinar los diferentes planes de aportación de recursos elaborados por los Comités Sectoriales de Trabajo y elevarlos para su aprobación a la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.
- Informar periódicamente a la comisión acerca del estado de preparación para hacer frente a situaciones de crisis o emergencia.

El Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia encuadra diversos comités sectoriales encargados de elaborar planes dirigidos a obtener los recursos necesarios que garanticen la prestación de unos servicios básicos en situaciones de crisis o de emergencia. Hasta este momento y desde su creación el Comité Nacional y los Comités Sectoriales han confeccionado inventarios y bases de datos de recursos; han recopilado la vigente legislación sobre situaciones de emergencia con vistas a su revisión; han elaborado planes sectoriales de emergencia; y han valorado la situación de la preparación civil de cada sector. Con esto no parece que se haya avanzado mucho en la consecución de una Defensa Civil eficaz, por lo que la Directiva de la Defensa Nacional 1/1992 manifiesta la necesidad de consolidar y perfeccionar la estructura de la Defensa Civil y del Planeamiento Civil de Emergencia.

En cuanto a la obtención de los medios de defensa parece claro que en el momento actual de desarrollo de la Defensa Civil en España, bastaría con conocer los medios que existen para poder programar su utilización en caso de apuro, coordinando las acciones de los diversos organismos implicados. Lógicamente si a medida que se vaya progresando en el establecimiento de la Defensa Civil se viera que era preciso adquirir algunos medios nuevos así se haría, siguiendo las etapas normales en estos casos. Es decir fijar la necesidad, ver si técnica y económicamente es posible satisfacerla para, caso de que así sea, hacerlo. El cómo se hace es lo que depende principalmente de lo que antes se han llamado los recursos administrativos del Estado.

### **Obtención de los medios de la defensa**

El único Plan Director publicado hasta ahora es el de Infraestructura que, en lo que a las materias que le son propias se refiere, deja las cosas claras, ya que contiene acciones concretas que una vez realizadas deben satisfacer las necesidades de la defensa. Ciertamente es que la existencia de un plan no lleva aparejado el que se cumpla, sin embargo el tenerlo es un paso adelante ya que debe mostrar con bastante exactitud lo que hace falta, siempre que sean ciertas las hipótesis hechas durante su redacción. Parece pues que si ya estuvieran aprobados todos los planes directores de recursos, y la información que contuvieran en sus respectivos temas fuera equivalente a la que contiene el de Infraestructura, estaría garantizada la existencia de medios de defensa suficientes de acuerdo, claro está, con los recursos económicos disponibles.

Hasta el momento, sin embargo, no se ha publicado ningún otro lo que muestra las enormes dificultades que es preciso superar para hacerlo. Una de ellas es sin duda la cantidad y calidad de información que debe incluir ya que, traducir la defensa contra posibles agresiones y otras clases de riesgos en cosas concretas: tipos de armas, número, situación, etc., es extremadamente complicado. En el de Infraestructura debido al tema que tiene encomendado, en la mayoría de los casos, toda la información técnica necesaria para llevar a cabo la acción, es decir los proyectos, está disponible por lo que si se tiene el dinero se puede empezar a trabajar sin dilación.

No hay que olvidar que las grandes infraestructuras de la defensa están hechas de antiguo y que, aunque algunas nuevas se construyen, buena parte de las obras son reformas más o menos profundas de lo que existe.

En los otros planes directores casi nunca pueden definirse las necesidades con tanta precisión. Cuando se trata de tomar la decisión sobre la conveniencia de construir un sistema de armas cualquiera hay que tener en cuenta no sólo el proyecto del artilugio, lo que ya es bastante complicado, sino también otros muchos aspectos. No basta con analizar la eficacia militar del arma, hay también que considerar otros muchos factores como pueden ser la posibilidad de fabricarla, por quién, el mantenimiento posterior, el coste, las tecnologías empleadas, etc.

Respecto a la eficacia militar de las armas o de los sistemas de armas, multitud de procedimientos se están desarrollando para estudiarla mejor. Durante años por ejemplo, y aún ahora en bastantes ocasiones, la elección del tipo de barco se basaba en el tamaño y en la posibilidad de realizar su cometido, fijando los parámetros de proyecto más en función de lo que hasta ese momento se había hecho que en un análisis riguroso de las circunstancias especiales que caracterizaban la misión que debía realizar. En la actualidad nuevos métodos van apareciendo que permiten clasificar las posibles soluciones. En la figura 3, p. 148, puede verse uno de ellos (5).

El origen del proceso es la misión que tenga que desempeñar el sistema en cuestión. Luego, establecido el criterio de elección generalmente en función de los valores que puedan tomar ciertos parámetros, se analizan los sistemas que se considera pueden ser los más idóneos teniendo en cuenta las limitaciones que pudiera haber y las tecnologías que pudieran aplicarse. Comprobando la capacidad de desempeñar la misión de las alternativas analizadas se elige el que resulta mejor. Hay que señalar que la evaluación de cualquier sistema para la defensa es siempre función de su eficacia militar parámetros que deben en todos estos análisis el coste; caso de no hacerlo el mejor sistema es siempre el que tiene prestaciones más altas.

La introducción del coste atempera los resultados haciendo que el sistema más barato con el mejor comportamiento sea posiblemente el más eficaz de acuerdo con el dinero disponible. Ni que decir tiene lo complicado que debe ser hacer el Plan Director de Investigación y Desarrollo (I+D), en el que la mayoría de los objetivos, si lo que se pretende es hacer de verdad I+D, son conjeturas y la probabilidad de lograr el éxito pequeño. Además, al contar con poco dinero, sólo se pueden financiar algunos de los progra-

---

(5) RAINS, DEAN, A. «A system approach to surface combatant design issues». *Naval Engineers Journal*, p. 229. Mayo, 1990.



mas propuestos lo que irremediamente conduce a tener que tomar una difícil y, por muchos protestada, decisión. En cualquier caso el que no esté en marcha alguno de los planes directores no quiere decir, por supuesto, que no se actúe en el campo de la defensa que cubre; lo único que ocurre es que en la definición de los medios de defensa que incluye no se emplea, al menos formalmente, el procedimiento establecido que se supone es el mejor. Por este motivo, por numerosas que sean las razones que aparentemente justifican el retraso en la redacción de los planes directores, debe intentarse hacerlo, pues dejando a un lado que eso es lo que está ordenado, su existencia permite tener una excelente visión de conjunto de las necesidades y de los medios y recursos disponibles haciendo más sencillo la toma de decisiones por el que tiene que hacerlo. Sin plan se cae casi siempre en manos de la improvisación lo que a la larga es perjudicial.

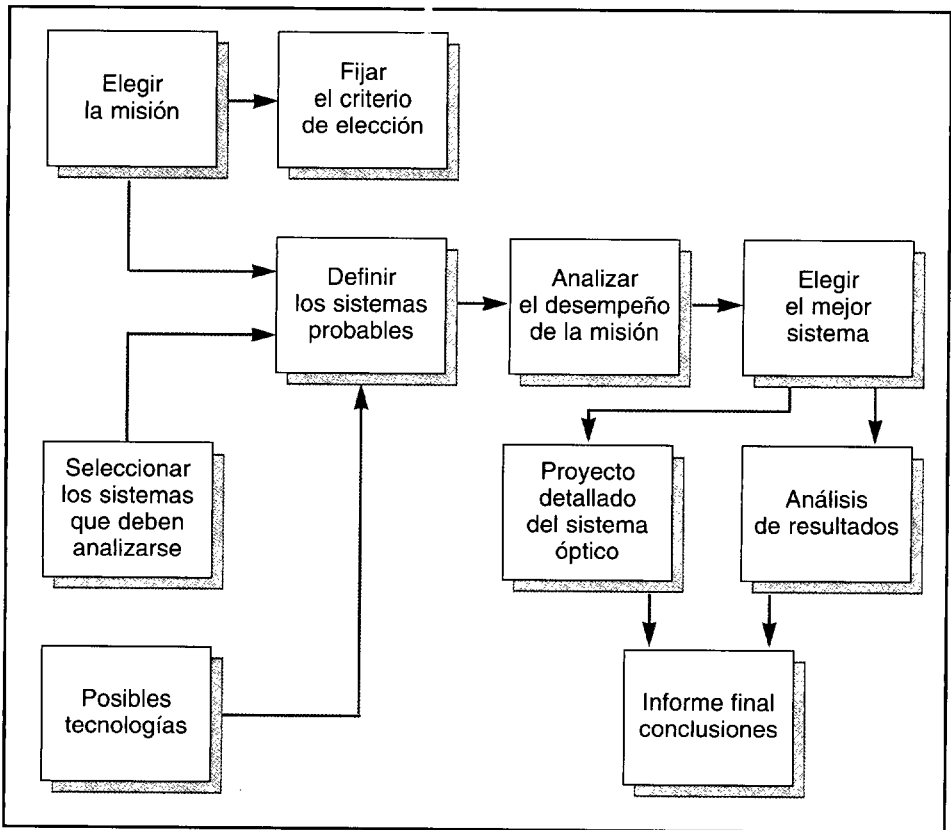


Figura 3.- Nuevos métodos para la obtención de la defensa.

Una vez decidido lo que hay que hacer, llega el hacerlo. En esta fase hay que distinguir dos partes: el proceso administrativo que conduce a la selección de la empresa, institución o personas que van a llevar a cabo el programa, y la realización del programa en sí. En cuanto al proceso administrativo, una vez firmada la orden de proceder se inicia el expediente de contratación siguiendo los pasos establecidos en la Ley de Contratos del Estado. Esta ley como todas tiene sus partidarios y sus detractores. Para unos, generalmente los que se preocupan por el resultado, complica excesivamente los trámites y en ocasiones es la principal culpable de los retrasos en los programas. Para otros, los que creen que lo importante es el procedimiento, es la garantía de que al menos administrativamente las cosas están bien hechas, aduciendo que los retrasos se deben más a falta de previsión que a fallos en la legislación.

Piensan que con una buena programación los retrasos que se puedan originar son pequeños y, aunque sería bueno evitarlos, merecen la pena, pues los beneficios de cumplirlas son mayores que los inconvenientes. Todas las opiniones son válidas; sin embargo no debe perderse de vista la realidad. En general por diferentes causas, especialmente en los programas en los que hay que desarrollar algo, —no es lo mismo comprar perrechos que desarrollar un sistema de armas—, las especificaciones técnicas casi siempre son incompletas por lo que, contando siempre con la buena fe de todos los que participan en el proceso, no conviene cerrarse en procesos administrativos muy rígidos que podrían malograr el resultado del programa. Sin embargo, aunque podrían escribirse ríos de tinta a favor y en contra, la ley está para que se cumpla y todo lo que se diga huelga. En cuanto a la realización del programa dependerá de la dificultad de hacerlo y de la capacidad de la industria para llevarlo a cabo.