

C E S E D E N

ESTUDIO DE LA ORGANIZACION DE LA
DEFENSA CIVIL EN PAISES OTAN

- Autor: Coronel de Infantería de Marina
D. Joaquín PRATS DEL CAMPO.
Profesor del Instituto Español
de Estudios Estratégicos.

Abril 1985

BOLETIN DE INFORMACION N°182-I

1. INTRODUCCION

El Seminario de Defensa Civil del Instituto de Estudios Estratégicos del CESEDEN ha realizado el presente estudio, sobre la organización de la Defensa Civil en algunas de las Naciones de la Alianza Atlántica, con el fin de poder encarar los problemas que pudiera plantear la adhesión de España a la Alianza y más concretamente a la Organización, caso de llevarse a efecto.

En este trabajo se recogen datos de diversas publicaciones y de la información obtenida en los viajes de estudio, realizados por el seminario los años 1.981 y 1982, al Reino Unido, Holanda, Italia y Alemania, razón por la que se han elegido estos cuatro países. El estudio se ha finalizado con una recapitulación y unas conclusiones finales, de las que se espera se puedan extraer enseñanzas aprovechables.

El trabajo, trata en gran medida, de servir para un segundo trabajo del Seminario del presente año, que se refiere a aquellas cuestiones que afectan más directamente a España en el momento presente de pertenencia a la Alianza Atlántica y que, al comprender temas de Defensa Civil y a los Planes Civiles de Emergencia, constituyen el complemento a la Defensa Militar, como brazos que son del conjunto de la Defensa Nacional.

Considera el Instituto Español de Estudios Estratégicos del CESEDEN, que el aspecto Civil de la Defensa, para casos de crisis, conflictos o de Guerra, ha acrecentado considerable-

mente su interés y su importancia en relación con cualquier otro conflicto del pasado, de forma que la Protección Civil del conjunto de la Población dentro del marco de la Defensa Civil, dan interés creciente a la promulgación de la Ley de Defensa Civil - que anuncia la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 6/1980 a cuyo fin se pretende puede servir este trabajo.

2. LA DEFENSA CIVIL EN ITALIA

2.1. Concepto de Defensa Civil

Italia entiende por Defensa Civil el conjunto de misiones y de actividades dirigidas a prevenir y combatir calamidades y desastres de cualquier naturaleza y para sostener el esfuerzo bélico del País en caso de conflicto. La complejidad de esta misión y la multitud de campos de interés de la misma hace que - por homogeneidad se resuma en seis puntos.

- El primero comprende las medidas para asegurar la CONTINUIDAD DE LA ACCION DE GOBIERNO Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO.
- El segundo, las medidas necesarias para asegurar el SISTEMA DE ALARMA Y LA SEGURIDAD DE LAS TELECOMUNICACIONES.
- El tercero, las medidas dirigidas a SALVAGUARDAR EL SISTEMA ECONOMICO-PRODUCTIVO Y LOGISTICO.
- El cuarto es el que bajo la denominación de PROTECCION CIVIL se ocupa de los estudios, de la planificación y de las actividades dirigidas a asegurar la protección, la asistencia a la población y la salvaguarda de sus bienes, en caso de emergencia o crisis bélica.
- Los puntos quinto y sexto comprenden, respectivamente, la ASISTENCIA Y CONTROL SANITARIO, LA INFORMACION PUBLICA, EL ADIESTRAMIENTO, LA SALVAGUARDA DE LOS BIENES CULTURALES Y LA CONSERVACION DE LOS ECOSISTEMAS.

Italia, que señala en su Constitución su amor a la paz y a la negociación, es consciente, por otra parte, de los peligros de crisis existentes en Europa y de la importancia de la Defensa Civil como componente de la Defensa Nacional.

Italia constata, la inseguridad de la situación internacional en que vive Europa y ve las posibilidades de "crisis" presentes en todos los países del mundo.

De ello deduce la necesidad de disponer de una PLANIFICACION CIVIL DE EMERGENCIA, y revisarla para que responda siempre a sus necesidades y conserve su eficacia.

Considera que la Defensa Militar no basta ya para afrontar las amenazas que pueden surgir contra la libertad e integridad del territorio en una época como la actual, en la que se considera no existe sector del país que no pueda verse directamente afectado en caso de conflicto.

Italia cree que hoy la Defensa Nacional es el producto de las capacidades efectivas de la Defensa Militar y de la Defensa Civil. Cuando uno de los dos factores decae, también el producto disminuye o tiende a cero.

Italia considera que todas las medidas planificadas de la Defensa Civil para afrontar la Guerra son igualmente válidas para afrontar las emergencias en tiempo de paz, y que, precisamente en tiempo de paz, de la simbiosis Defensa Militar-Defensa Civil, es esta última la que obtiene mayores beneficios.

Pero es más, sobre todo a través de las experiencias adquiridas en el curso de las recientes calamidades sísmicas ha alcanzado nueva realidad la Normativa para la "Cooperación civil-militar", que se estima adquirirá consistencia e importancia cada vez mayores en el campo de la Defensa Civil en un próximo futuro.

Las Fuerzas Armadas italianas vienen siguiendo una política llamada de "ambivalencia" en las infraestructuras y del material, para ser empleados en el marco en "doble finalidad". Esta política, integra las capacidades de la Defensa Militar y de la Defensa Civil con el fin de aumentar y garantizar la continuidad de la Defensa Nacional contra cualquier agresión producida por la naturaleza o por el hombre, y evitar improvisaciones para no producir, en caso de emergencia o conflicto, retrasos en los movimientos de las Fuerzas y obtener la mayor armonización de la acción del Mando de las Fuerzas con los de Apoyo a dichas Fuerzas en Operaciones, así como de obtener, en períodos de tensión o de guerra, la utilización óptima de todos los recursos, civiles y militares, y contribuir, dentro de la OTAN, a la mejor defensa del territorio y de la población de las Naciones de la Alianza, mediante el apoyo mutuo y la asistencia mutua entre Naciones.

2.2. Misiones de la Defensa Civil

El "Libro Blanco" de la Defensa de Italia enuncia las MISIONES de la Defensa Civil en paz y guerra así:

- Continuidad de la acción directiva y administrativa del Estado.
- Mantenimiento, al más alto nivel posible, de la cohesión moral y de resistencia de los ciudadanos en situaciones de emergencia.
- Prevención y por tanto disposición de medidas adecuadas de protección y de socorro (Protección Civil).
- Tutela sanitaria y ecológica.
- Racional despliegue de los organismos y de los medios de producción.
- Obtención, almacenamiento y distribución de materias primas.
- Continuidad de la eficacia de la red de telecomunicaciones y transportes.
- Empleo orgánico y racional de la mano de obra.
- Protección de los recursos indispensables para la supervivencia de los ciudadanos y para la continuidad y eficiencia de la Defensa Militar.

2.3. Organización de la Defensa Civil en Italia

Destaquemos ante todo la existencia de un órgano en el seno de las Fuerzas Armadas, el CENTRO MILITAR DE ESTUDIOS PARA LA DEFENSA CIVIL, que dependiendo directamente del Jefe del Estado Mayor de la Defensa, desarrolla estudios sobre los aspectos de la Defensa Civil y especialmente en:

- Asumir cometidos de Coordinación, en el ámbito militar, de los estudios y planeamientos civiles de emergencia elaborados por otros Ministerios y concurrir a la redacción de aquellos de la competencia de la Defensa.
- Colaborar en el ámbito nacional y OTAN, a los estudios y de finición de los planes de emergencia, de forma que la actividad producida sea correctamente impuesta y desarrollada.

- Desarrollar actividades informativas, en el campo de la Defensa Civil.
- Seguir los desarrollos de estudios sobre Defensa Civil en el ámbito internacional.

Los diversos órganos interesados en la Defensa Civil han tenido origen como consecuencia de las responsabilidades nacionales asumidas ante la NATO, y para ello:

- Cada Ministerio dispone de una Secretaría para tramitar y responder a los asuntos de Defensa Civil de la OTAN.
- Existe una Comisión Interministerial nacional "ad-hoc" para el estudio de cada uno de los problemas que puedan surgir, así: la "Comisión Interministerial para los Suministros"; la "Comisión Interministerial para el estudio de los Transportes nacionales de superficie"; la "Comisión Interministerial de Evacuados y Refugiados"; el "Grupo Técnico de Coordinación de los Planes Civiles de Emergencia", etc.

Veamos algunas de ellas:

- La "Comisión Interministerial para los Suministros (CIR)", ha llevado a efecto un estudio detallado acerca de los instrumentos legislativos y normativos para regular, en caso de guerra, los recursos del sector agrícola, del alimentario y del industrial, en relación a consumos, suministros y distribución.
- La "Comisión Interministerial para el estudio de los Transportes nacionales (CITN)", realiza, en el ámbito nacional, los estudios OTAN sobre los transportes de superficie y su coordinación.
- El "Grupo de Trabajo Interministerial para la Coordinación de las actividades de Defensa Civil" examina y coordina los problemas de carácter ordenativo y legislativo para la Defensa Civil, comunes a distintos departamentos ministeriales.

Otros comités existentes actualmente son:

- El "Comité Internacional de Evacuados y Refugiados" (CIER), dispone las medidas relativas a la evacuación de zonas del territorio nacional y a la instalación de refugiados en caso de emergencia o de guerra.

- La "Comisión permanente nacional para la clasificación de - las instalaciones y puntos sensibles", tiene por misión catalogar las infraestructuras más importantes de la Nación.
- El "Comité Interministerial de Coordinación Defensa-Industria" promueve las actividades de investigación, desarrollo y producción programadas en el ámbito OTAN.
- El "Grupo Técnico para la Coordinación de los Planes Civiles de Emergencia" coordina la administración estatal con el Consejo Atlántico en Bruselas, en los problemas relativos a la Defensa.
- El "Comité y correspondiente Comisión Técnica Interministerial de la Protección Civil", previsto para el estudio de -- las previsiones meteorológicas, la hidrología, la geología, la vigilancia de la radioactividad, etc., para afrontar cualquier tipo de calamidad.
- El "Comité Consultivo Nacional de los bienes Culturales para tiempo de Guerra", en el ámbito del Ministerio de los Bienes Culturales formula propuestas en lo que respecta a la salvaguarda de obras de arte, según lo dispuesto en la convención de La Haya.
- Otros Comités han sido previstos por la Presidencia del Consejo de Ministros, o han tenido una vida ocasional, así la "Organización Mixta Interministerial para Reparaciones de Emergencia", el "Comité Central de Carburantes" (CCC), etc.

Resumiento, en Italia la Defensa Civil se trata de modo permanente:

- En la totalidad de la materia, en el Centro Militar de Estudios para la Defensa Civil.
- En el sector específico de la Protección Civil, por la Dirección General de la Protección Civil.
- En relación con la NATO, a) por los varios Departamentos Ministeriales; b) por la Comisión Interministerial para el estudio de los Transportes nacionales (CITN); y c) eventualmente, según las exigencias, por el "Grupo Técnico de Coordinación de los Planes Civiles de Emergencia".

2.4. La Defensa Civil y las Fuerzas Armadas

La Cooperación civil-militar, para poder existir, requiere una previa armonización de los varios componentes de la organización civil y una coordinación con las Fuerzas Armadas. - Esto, para las Administraciones civiles es básicamente una cooperación interministerial mientras que para las Fuerzas Armadas se precisa la colaboración entre Ejércitos y entre los diversos servicios militares.

La cooperación civil-militar consiente la utilización de los recursos de la Nación, en el modo más apropiado para obtener una verdadera y propia "integración" de la Defensa Civil con la Defensa Militar, principalmente en relación con la protección de la población en caso de catástrofe. Para ello los servicios militares han puesto en marcha la realización de una FUERZA MOVIL DE RAPIDA INTERVENCION, a fin de asegurar el concurso oportuno de las Fuerzas Armadas en los puntos de máxima urgencia. Sobre la base de las experiencias adquiridas con motivo de los últimos seísmos que han asolado Italia, está en estudio la realización de Leyes especiales para regular la materia.

2.5. Legislación

Partiendo de su Constitución, promulgada en 1947, y de la no existencia en la misma de algún artículo que abarque la Defensa como concepto, hay un gran vacío legislativo para afrontar los temas de la Defensa debido a la resistencia de la clase política a afrontarlos. Ello explica que no haya alguna Norma, o Ley que acote las misiones y el campo de la Defensa Civil.

3. LA DEFENSA CIVIL EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

3.1. Generalidades

El libro "Libro Blanco de la Defensa Civil en la República Federal Alemana", (1972) contiene una declaración de principios del Gobierno Federal, en la que se abordan importantes cuestiones de política nacional en torno a la relación entre Defensa Civil y Seguridad Nacional, y se recogen los postulados básicos de la política de defensa en Alemania Occidental.

3.2. Defensa Civil y Seguridad Nacional

En su declaración de principios, el Gobierno Federal manifiesta que la Defensa Civil es parte inseparable e irrenunciable de la Defensa Total, siendo necesario el equilibrio entre la Defensa Militar y la Defensa Civil, y se mantiene el principio de que cualquier política de Seguridad Nacional implica necesariamente la disposición de una Defensa Civil proporcionada a los objetivos de aquella.

La seguridad nacional en Alemania se orienta a la consecución de la paz como objetivo principal, lo cual se traduce en tres tipos de actividades:

- el mantenimiento de un equilibrio militar estable
- el fortalecimiento de la paz en Europa
- la búsqueda de un sistema de control y reducción de armamentos.

El Gobierno Federal comprende que este objetivo de paz no podría obtenerse aisladamente con el sólo esfuerzo de su país, por lo cual la política de Seguridad de la nación alemana deberá considerar, como uno de sus puntos de partida, la internacionalización de su defensa en el marco de la Alianza Atlántica. De esta internacionalidad se derivan varios principios estratégicos: conveniencia de una "respuesta flexible", doctrina de "defensa adelantada" y preparación para un conflicto de carácter limitado, lo que hace que la Defensa Civil esté orientada como un dispositivo especialmente concebido para hacer frente a una conflagración limitada en sus medios y/o extensión. En este contexto, el sistema alemán de Defensa Civil queda definido como un componente activo y elemento fundamental de la Seguridad Nacional co-responsable de la misma.

La capacidad de disuasión no es exclusiva del aparato militar, sino que también de la potencialidad del país para preservar o incluso reforzar en tiempo de crisis todos sus resortes básicos, tanto del Estado como de la sociedad, en sus áreas políticas, psicológicas y económicas, evitando que en estos aspectos se produzcan dificultades internas mientras el país está atravesando por un estado de tensión internacional. La superación de estas situaciones supone el triunfo del dispositivo disuasorio de Seguridad, y esto exige la existencia de un sistema de Defensa Civil capaz de crear las condiciones que hacen posible la superación de la crisis y, llegada ésta, pueda mantenerlas en niveles de estabilidad en sus diversos aspectos, políticos, económi-

cos, etc. De este modo, la Defensa Civil viene a dar credibilidad a la voluntad nacional de defensa, contribuyendo a dar autenticidad al conjunto de la Defensa Total.

Si la disuasión fracasara, si llegara a producirse - la situación de guerra, la Defensa Civil tiene como segundo objetivo el de posibilitar el empleo de las FAS con la máxima potencia militar, lo cual significa:

- que las FAS sean liberadas y descargadas de cualquier cometido no estrictamente militar que pueda ser desempeñado por los sectores civiles de la sociedad,
- que las FAS han de recibir un suficiente apoyo civil que les permita desplegar toda su eficacia,
- que el aparato militar pueda incrementar de forma rápida mediante la incorporación de recursos de todo tipo.
- Y por último, la protección de personas y de bienes colectivos y privados que constituye la última razón de ser de la política de Seguridad Nacional, para evitar o paliar los daños en caso de conflicto armado.

Estos medios y dispositivos de protección física de personas y bienes también tienen su empleo en tiempos de paz para fines ajenos a la Defensa, con ocasión de catástrofes y calamidades públicas. Pero este aprovechamiento complementario de los medios de la protección civil no deberá desorientar doctrinalmente su naturaleza originaria y característica esencial en cuanto componente activo del sistema nacional de Seguridad, concebido para el objetivo primordial de dotar al potencial defensivo del país, en su conjunto, de una auténtica capacidad disuasoria e intimidatoria que aleja cualquier riesgo de agresión o conflicto armado.

Como señala el citado Libro Blanco, todas las medidas de prevención del sistema de Defensa Civil para caso de conflicto armado están a disposición de los organismos competentes para combatir situaciones de catástrofe en tiempos de paz; inversamente los medios y dispositivos para la lucha contra las catástrofes en tiempos de paz constituyen una importante contribución a la defensa en caso de guerra. Ello de acuerdo con el principio del doble aprovechamiento que impregna todo el conjunto de la Defensa Civil.

3.3. Peculiaridades

La política de Defensa Civil está condicionada permanentemente por ciertas características estructurales de Alemania Occidental, entre las que destacan:

- Su configuración geoestratégica, que le comporta una gran vulnerabilidad, lo que se traduce en un notable incremento de las responsabilidades y tareas encomendadas a la Defensa Civil.
- Su estructura político-administrativa, que implica una serie de obstáculos y trabas jurídicas cuya adecuada solución ha sido consagrada y autorizada por la propia Constitución y sus leyes de desarrollo. Lo que explica la especial significación que en Alemania tiene la preparación de una legislación de emergencia como aspecto de la defensa civil. Y es un mérito que debe ser reconocido a la clase política de este país el que haya sabido invertir los planteamientos inicialmente desfavorables de la Ley Fundamental constituyendo un sistema legal donde se concilian las exigencias ineludibles de la Defensa con el más escrupuloso respecto a los principios constitucionales del Estado de Derecho.
- Otro aspecto a señalar es que en Alemania pervive el recuerdo de hechos no lejanos, lo que ha dado origen a un clima psicológico sensibilizado hacia todo lo que guarde relación con la guerra. Ante la perspectiva de una conflagración nuclear, se sostiene que cualesquiera medidas proyectadas y programas de defensa civil serían inútiles e insuficientes en caso de ataque nuclear. Algunas actitudes parecen movidas por el "argumento" de que el montaje de un sistema de Defensa Civil sólo puede llevar a un aumento del riesgo de guerra, por lo cual resultaría preferible permanecer completamente indefensos, como "garantía" de no ser atacados. La difusión de estas opiniones ha supuesto un obstáculo para los gobernantes alemanes, que estos han tratado de eludir en lo posible, insistiendo sobre todo en la importancia y rendimiento de los servicios de protección civil y medidas de autoprotección individual.
- La economía alemana, acusadamente estabilizadora, y el resurgimiento de un potencial militar que absorbe la mayor parte de los recursos dedicados a la defensa, han tenido que compatibilizarse, sin olvidar que muchas veces los programas de interés nacional y de "política de estado", incluso los que tratan de atender necesidades perentoriales e ineludibles pero de lenta y costosa realización y de escasa renta-

bilidad electoral, suelen quedar postergados en la elaboración de los presupuestos, en beneficio de otros proyectos de mayor atractivo popular, con mayor razón si los gobernantes saben que tendrán que afrontar dificultades políticas y desafiarse a un sector de la opinión pública abiertamente alérgico a todo lo relacionado con la Defensa.

3.4. Concepto de Defensa Civil

En la RFA se parte del concepto de Defensa Total como término equivalente a Defensa Nacional, tanto dentro del contexto internacional de la Alianza Atlántica, como en su condición de Estado soberano e independiente, e incluye a su vez a los componentes "Defensa Militar" y "Defensa Civil". Esta última se plantea en los tres niveles siguientes:

- La Defensa Civil en el marco OTAN
- La Defensa Civil en el marco interior de la RFA, que incluye especialmente desarrollada la Protección Civil.
- La Cooperación civil-militar en el marco de la Defensa Total.

- La articulación orgánica de la Defensa Civil de la OTAN con la de Alemania se canaliza, al igual que en los demás países aliados, a través del Alto Comité de Planes Civiles de Emergencia de la OTAN, el cual sólo emite directivas, recomendaciones o sugerencias, pero no llega a emitir órdenes. Entre estas recomendaciones figura, en primer lugar, la directriz básica de no efectuar movimientos de población en caso de situación bélica, a fin de no entorpecer los movimientos de tropas y evitar el colapso de las comunicaciones.

- En cuanto a la Defensa Civil en el plano de la RFA comprende la preparación y ejecución de todas las medidas defensivas de carácter no específicamente militar necesarias para afrontar y superar situaciones de crisis o de guerra, así como también la asistencia humanitaria a la población civil en tiempo de paz con ocasión de catástrofes o calamidades públicas.

- La Defensa Nacional alemana ("Total"), en cuanto suma de todos los esfuerzos militares y civiles en materia de defensa, comprende dos únicas áreas: 1ª Defensa Militar y 2ª Defensa Civil, áreas interdependientes en el marco de la Defensa Nacional, y que requieren de un permanente ajuste ya que: en un mundo altamente tecnificado y mecanizado el aparato militar depende del apoyo civil; la Defensa Civil no puede rechazar una agresión ni proteger por sí sola al Estado y a su población; y de que la Defensa Militar carece de sentido si no sobrevive la población y el Estado.

3.5. Misiones de la Defensa Civil

La Defensa Civil en el plano nacional alemán comprende cuatro misiones:

- Mantenimiento de los poderes y funciones del Estado, del Gobierno y de la Administración.
- Protección Civil.
- Abastecimiento de todo tipo de bienes al país en su conjunto.
- Apoyo, en capacidad operativa, a las Fuerzas Armadas.

4. LA DEFENSA CIVIL EN EL REINO UNIDO

4.1. Generalidades

La expresión "Civil Defence" se empezó a utilizar en el Reino Unido en un concepto muy restringido, concepto que evoluciona, ampliándose, el nuevo término de "Home Defence", de una significación mucho más amplia que el anterior. La Protección Civil, dependiente del Departamento del Interior, íntimamente unida a esa "Home Defence" es su más visible representación exterior y no existe una división neta entre ambas, apareciendo juntas actividades que, entre nosotros, se consideran separadamente para la una y la otra. Hay, eso sí, un criterio fundamental claramente establecido en relación con estas actividades, Defensa Civil y Protección Civil: este criterio fundamental es el de diferenciar

netamente lo que son los desastres "naturales" en tiempo de paz, de lo que acontece, o pudiera acontecer, en tiempo de guerra. En la "Home Defence" se parte de la idea de que, caso de producirse un ataque nuclear, después del mismo únicamente quedarían en situación operativa los gobiernos locales. Todo lo demás resultaría destruido y también la operatividad: del Gobierno Central, de las 10 regiones existentes, de los 54 condados y de los 450 distritos. El ataque dejaría al país entero sin comunicaciones. Todo habría de ser reconstruido de abajo hacia arriba, el poder local sería absoluto al principio. Consecuencia de esto es otra idea básica: restaurar rápidamente las comunicaciones.

El fundamento legal lo constituye el "Civil Defence Act" de 1948, con las revisiones y modificaciones que en 1971 y 1972 fueron introducidas, modificaciones que, entre otras cosas, llevaron a la creación del "Home Defence College".

4.2. Organismos clave en las actividades de la "Home Defence"

En este conjunto, en que se incluyen los conceptos de Defensa Civil y de Protección Civil, hay tres organismos que tienen una especial importancia.

- La Organización de Alerta y Control del Reino Unido ("UKWMO") que tiene a cargo tres funciones: Dar la alerta ante cualquier ataque aéreo; dar la alerta de lluvia radioactiva; proporcionar a las restantes naciones de la OTAN datos sobre explosiones nucleares y ruta e intensidad de la lluvia radioactiva. Una estructura de Puntos de Control, Controles de Grupos, Controles de Sector, etc., permite al "UKWMO" desarrollar su actividad en los niveles local, provincial y nacional. Esta organización mantiene intercambio de información constante y sistemática con la Defensa Aérea de América del Norte ("NORAD") y con la OTAN. Para ello, la "UKWMO" tiene sus sistemas de comunicaciones enlazados con los de las ciudades.

En situación completamente operativa, un Control de Sector necesita de unas 80 personas entre meteorólogos y científicos para "asesorar acerca de posibles evoluciones inesperadas".

El costo anual del mantenimiento del "UKWMO" es de dos millones de libras esterlinas (cifra que se considera modesta).

Se estima que, aunque la estructura de la organización llegará a verse ampliamente dañada, siempre quedarían "medios

alternativos suficientes para conseguir la difusión del mensaje de alerta", habiendo calculado los expertos que la contribución del "UKWMO" podría salvar un mínimo de seis a diez millones de vidas humanas.

- El Real Cuerpo de Observadores.

El Real Cuerpo de Observadores (Royal Observer Corps) que en cierta forma es parte del "UKWMO", ya durante la Segunda Guerra Mundial, fué considerado como los ojos y los oídos de la RAF. Se considera que, si llegara a producirse una guerra nuclear, el actual Real Cuerpo de Observadores, sería la clave de todo el sistema de alerta y alarma de la "Home Defence" del Reino Unido.

- La Escuela de la "Home Defence"

Un dato que indica claramente la extraordinaria importancia que se concede a las cuestiones que se relacionan con la "Home Defence" es la existencia del "Home Defence College" situada en el condado de York, y que tiene como misiones satisfacer dos necesidades: una, hacer posible que miembros de la Administración Central y Local, de la industria y de las Fuerzas Armadas estudien en conjunto los problemas de la Home Defence; y la otra llevar a cabo cursos de naturaleza especializada, para jefes de departamentos y para miembros de la Administración con cometidos específicos en caso de emergencia, para su planeamiento, a la vez que participa en el desarrollo (de estos aspectos) en la política de Defensa, así como estudia los problemas de adaptación de los servicios para que funcionen en situaciones de emergencia.

Las actividades que desarrolla la Escuela son: seminarios y estudios sobre aspectos particulares de la política de Defensa Civil y de las medidas de emergencia en tiempo de paz; estudios, para tratar problemas generales o específicos de la política de defensa; cursos diversos, para proporcionar a los responsables del planeamiento a nivel medio una comprensión de la política gubernamental en materias de la "Home Defence", así como sus necesidades de coordinación. Los estudios abarcan actuación a nivel departamental (atención a personas sin hogar, abastecimientos y distribución de alimentos, servicios sanitarios, comunitarios y ambientales, organizaciones, servicios de información, funcionamiento de cuarteles generales en tiempo de guerra, etc); ambientación sobre defensa civil; asesoramiento científico; actividades de planeamiento de emergencia; cometidos de la policía en tiempo de guerra; etc.

5. LA DEFENSA CIVIL EN HOLANDA

5.1. Generalidades

En los Países Bajos la noción de Defensa Civil se corresponde con la de Planes Civiles de Emergencia (OTAN) si bien su organización administrativa conserva sus propias peculiaridades.

La finalidad de la Planificación Civil de Emergencia en Holanda abarca, principalmente los aspectos siguientes:

- La supervivencia de la población
- La continuidad de la acción de gobierno
- El mantenimiento de la sociedad y de su economía
- El sostenimiento de la moral de la población

5.2. Organos de la Defensa Civil

La Planificación Civil de Emergencia está dirigida por el Consejo General de la Defensa, presidido por el Primer Ministro y del que forman parte los Ministros de Defensa, Interior, Hacienda, Asuntos Exteriores, Economía y Transportes.

Dependiendo de este Organismo y presidido alternativamente por un Oficial General o por un alto Funcionario, se encuentra el Comité de Coordinación de la Defensa Civil, integrado por personal militar y funcionarios civiles al más alto nivel. Bajo su dependencia está la Oficina para Planificación Civil de Emergencia que coordina las secciones existentes en todos los Departamentos Ministeriales y, además, atiende todas aquellas misiones que no sean de la competencia de un determinado Ministerio.

El Departamento Ministerial que asume la responsabilidad de la Defensa Civil es el Ministerio de Interior, al que también corresponde la coordinación de las tareas relativas a cualquier emergencia en los ámbitos de los distritos, provincial y municipios, de acuerdo con los niveles siguientes:

- A nivel estatal, el auxilio a las áreas siniestradas lo dirige el Ministerio del Interior a través de una Jefatura Nacional de Defensa Civil. La ayuda puede proporcionarse, tanto transfiriendo recursos y medios de una provincia a otra, como asignando medios de reserva.

- A nivel de distrito, el órgano director de las tareas de Defensa Civil, integrado por los Alcaldes de los distintos Municipios que lo integran auxiliados por la Jefatura de Defensa Civil del distrito. Dispone de un Puesto de Mando y de distintas Unidades de lucha contra incendios, de salvamento, sanitarias, de servicio ABQ, de comunicaciones...
- A nivel Provincial, los Comisionados de la Reina (Gobernadores Civiles) cuentan con una Jefatura de Defensa Civil y su cometido es organizar las tareas de Defensa Civil dentro del área que le es propia. Cuenta con unidades móviles de reconocimiento y descontaminación ABQ, de desactivación de explosivos, de equipos médicos y, un equipo de control y mando móvil.
- Por último existe un servicio de alarma de la defensa civil, en todos los niveles, estatal, provincial y municipal, conectado a la red internacional de alarma de la OTAN.

5.3. Financiación

Los gastos de la Defensa Civil se estiman en un 2% del Presupuesto de Defensa, pero además cada Departamento Ministerial ha de sufragar los gastos correspondientes a sus propias tareas. Cuando se trata de hacer frente a un programa de equipamiento costoso o a largo plazo se aplica al presupuesto mediante la asignación del correspondiente programa.

5.4. Personal

A la Defensa Civil está adscrito distinto personal, que puede agruparse en:

- Personal profesional de la Defensa Civil.
- Personal procedente del reemplazo, eximidos del Servicio Militar obligatorio.
- Personal voluntario integrado en distintas unidades (Sanidad, descontaminación...).
- Funcionarios estatales, municipales o provinciales, adscritos de forma compartida a tareas de defensa civil.

5.5. Medidas de prevención

Para prevenir los riesgos derivados de catástrofes naturales y de la guerra, existen medidas preventivas que se circunscriben principalmente a la alerta a la población y a fomentar, mediante la legislación adecuada, la construcción de obras de protección colectiva de autoprotección, con lo que se intenta promover la iniciativa privada para la construcción de refugios.

5.6. Conclusiones

La Planificación Civil de Emergencia en Holanda es similar a la realizada por los restantes Estados de la Alianza Atlántica. Manteniendo una modesta estructura de la Defensa Civil en tiempo de paz, semi-activada en caso de calamidades naturales o desastres y totalmente activada en caso de guerra.

Los Países Bajos no han previsto en modo alguno hacer frente a los efectos y consecuencias de una guerra nuclear sobre su territorio. La enormidad de la tarea a emprender es el argumento de peso para renunciar a un programa de medidas, omitiéndose cualquier referencia a la destrucción atómica de grandes núcleos de población.

La única característica relevante y diferenciadora, respecto a la Planificación Civil de Emergencia, con los restantes Estados de la OTAN consiste, a nuestro juicio, en que se hace expresa y repetida alusión a las evacuaciones, ya que los holandeses parecen estar persuadidos de que, en caso de rotura de las hostilidades en Europa, se produciría una avalancha de refugiados, en este sentido, se ha previsto un vasto programa de asentamientos.

6. RECAPITULACION Y CONCLUSIONES

6.1. Si consideramos que la Defensa Civil ha de plantearse frente a una amenaza y ésta, en un orden superior, está relacionada con la "hipótesis general de defensa" de cada país, tenemos de manera muy clara que el Reino Unido plantea su Defensa Civil frente a una Amenaza Nuclear Generalizada, ante una agresión capaz de producir millones o decenas de millones de bajas. Esta hipótesis, al parecer, no ha sido contemplada de igual forma o al menos no se manifiesta, en otros países, que se plantean la amenaza como de "guerra convencional generalizada", acaso con la -

presencia de agresivos nucleares tácticos y de "alguna" explosión nuclear en su territorio, aún cuando sus centros de defensa, se preparen muy señaladamente para hacer frente a la lluvia radioactiva, mediante sistemas de alerta, protección, etc.

6.2. Los cuatro países estudiados disponen de representantes en Bruselas en el seno de los comités para la Defensa Civil (Planes Civiles de Emergencia), y en cada una de las comisiones "ad hoc". En los cuatro países, existen en todos los Ministerios, Secretarías (Permanentes) para el planeamiento de emergencia a nivel OTAN. En Holanda, destaca el alto nivel del Organismo Superior para la Defensa Civil.

6.3. En mayor o menor medida, los distintos Estados disponen de una legislación integradora de las distintas áreas y servicios estatales y paraestatales a los fines de la Defensa Civil. La República Federal Alemana es el Estado con mayor desarrollo legislativo en esta materia.

6.4. En el seno de la OTAN se coordinan los planes de la Defensa Civil y emite recomendaciones comunes para todos los estados miembros, aunque el grado de recepción por los Estados sea bien diverso; así, en el caso de Italia se observa un marcado desajuste respecto a los paquetes legislativos; las disposiciones legislativas en materia de Defensa Civil de la RFA, Reino Unido y Holanda abarcan niveles estatales, regionales y municipales, advirtiéndose un proceso de descentralización -sobremanera en Alemania en favor de la autoridad regional del "Länder"-; destaca así mismo la adopción general de la noción de tensión o crisis -en previsión de la ausencia del estado de guerra, o bien precisamente para hacer frente a las circunstancias que de hecho lo preceden-, como situación determinante para la adopción de las medidas contempladas en sus legislaciones de emergencia. Sin embargo, se observa una evidente disparidad de medidas legislativas en los Estados analizados; mientras en Italia su desarrollo legislativo en materia de Defensa Civil es reducido, circunscribiéndose tan sólo a algunas materias (tráfico marítimo y aéreo), en Holanda y Reino Unido se extiende la normativa vigente a múltiples áreas y servicios de la vida nacional, y que en el caso de la RFA conlleva incluso un mandato constitucional (Art. 115 a-1 de la Ley Fundamental de Bonn), incluido en la reforma constitucional llevada a cabo en 1968.

6.5. La cúpula de la Defensa Civil está en Holanda en un "Jefe de Estado Mayor" dependiente de la Presidencia (que preside el "Consejo General de la Defensa"). En Italia no hay una figura

equivalente. Alemania reparte en Interior y Defensa sus mayores representantes, y en el Reino Unido la delegación se sitúa en el Ministerio del Interior.

6.6. En lo relativo a la financiación de la Defensa, la vertiente militar mantiene respecto a la Defensa Civil un absoluto predominio del gasto. Así en 1955 la relación de los gastos de los Países de la Alianza en materia de Defensa militar-civil eran de 16 a 1 en favor de aquella, en 1970 dicha relación se había incrementado y en 1975 -último año del que se tienen datos-, en un 48 a 1. La relación tiende a ir así en natural detrimento (dado el progresivo coste de los programas militares), de los gastos de la Defensa Civil. La distribución de estos gastos en relación a los Estados analizados dista de ser homogénea; así, Italia carece de dotación presupuestaria a los fines específicos de la Defensa Civil, mientras Holanda dedica un 2% de sus gastos de Defensa a su planeamiento civil de emergencia, que excepcionalmente en el caso alemán ha llegado incluso a elevarse a mediados de la década pasada a un 2,3%.

Las partidas presupuestarias de la Defensa Civil adoptadas por Holanda y la RFA se integran generalmente bajo un programa del presupuesto por programas (P.P.B.S.), dirigiéndose mayoritariamente a cubrir gastos de equipamiento y coordinación para prevenir, no tanto los supuestos bélicos en sí -aunque sean su finalidad última-, como inmediatamente grandes catástrofes naturales, accidentes nucleares...-, adjudicándose a sus respectivos Ministerios del Interior el mayor volumen de los gastos aprobados.

6.7. En el Reino Unido existe una Escuela de Defensa Civil ("Home Defence College"), con la que se pretende llevar a cabo estudios de problemas de la Defensa Civil, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra. En Alemania y Holanda existen respectivamente Escuelas de Defensa Civil que no funcionan de manera permanente, sino que se activan de forma esporádica, cuando se trata de realizar algún curso o estudio concreto y determinado, y solamente el tiempo necesario para llevarlo a cabo. En Italia no existe una Escuela de Defensa Civil, aunque sí un Centro Militar de Estudios para la Defensa Civil, en el seno de las Fuerzas Armadas.

6.8. Por último, cabe recalcar que los países considerados plantean su Defensa Civil según las Normas OTAN y que Holanda y la RFA, al verse afectadas por su posición de vanguardia, prestan especial relevancia a los movimientos de refugiados.

6.9. Conclusión final.

Como consecuencia de este y anteriores estudios sobre el tema, el seminario de Defensa Civil del IEEE piensa que la situación geoestratégica de España hace que se deban seguir con el mayor interés los planteamientos, legislación y hechos como los - contempla el Reino Unido, por la realidad con que enfrentan el tema y el pragmatismo de las soluciones adoptadas.