

CESEDEN

BALANCE DE LAS APLICACIONES DE LA ORDENANZA DEL
7 DE ENERO DE 1959

- por Jean Ravail -

"Revue de Défense Nationale", febrero 1970
(Traducido por el TCol. de Infantería DEM
y EMACON don Tomás Pallás Sierra)



Marzo, 1970

BOLETIN DE INFORMACION NUM. 44-I

Este estudio se propone examinar la aplicación de la ordenanza del 7 de Enero - de 1959 que contiene la organización general de la defensa, es decir, el confrontamiento de la teoría con la práctica, para redactar el balance de los hechos mismos, después de - 10 años de la promulgación de la organización de nuestra defensa.

Presenta un interés, tanto más grande, cuanto la ordenanza de 1959 había roto - con la concepción anterior de la defensa, "orientada en una sola dirección y siempre contra el mismo enemigo".

El problema merece, por otra parte, una atención particular en razón de la evolución de sus ideas fundamentales. Los acontecimientos recientes han demostrado, en efecto, que a los cánones de la guerra clásica, que permanecían a pesar del incierto equilibrio del miedo, han venido a añadirse otras formas de amenaza. La paz pública, puede ser turbada por acciones de orden interior, que son más terribles cuando ponen en juego la unidad de la Nación.

Muchos son los motivos que incitan a preguntarse si los principios expuestos por - la ordenanza han permitido la instalación de las estructuras y las puestas en práctica de los medios, adaptados a los nuevos peligros que hoy son una realidad.

La ordenanza de 1959 se apoya sobre un cierto número de principios que no toman su verdadero sentido, más que en el cuadro de la Constitución de 1958.

1.- Los principios pueden reunirse así: permanencia, universalidad y dependencia de una autoridad única. La defensa implica a todos los escalones de las autoridades civiles y militares, en una acción concertada.

a).- El principio de la permanencia, que emana del primer artículo de la ordenanza, dice que la defensa tiene por objeto el asegurar, "en todo tiempo y en todas circunstancias", la seguridad y la integridad del territorio, así como la vida de la población. Definición aparentemente simple, que se manifiesta por el abandono de la distinción clásica, y juzgada hasta entonces necesaria, entre tiempo de guerra y tiempo de paz. En la ordenanza, se buscarán en vano esas palabras. Su ausencia es significativa.

La necesidad de estar siempre dispuestos, exige que sean previstas diversas medidas, desde la simple prevención a la movilización general, que permitan a los Gobernantes hacer frente ya sea a un ataque exterior, ya a una simple ameraza interna sobre un sector de la vida nacional.

b).- A la necesidad de resguardarse de todas las formas de agresión, responde el carácter universal de la defensa, segundo principio que la anima.

Significa, desde luego, que la población le corresponde asimismo el participar en la defensa, dando lugar a la creación de un "servicio nacional", que comprende, fuera del servicio militar clásico, un servicio de defensa destinado a satisfacer "las necesidades de la defensa en personal no militar".

Significa, como consecuencia, que, contrariamente al sistema anterior, todos los ministros participan en la defensa.

Bajo la ley del 11 de Julio de 1938, que trata de la organización general de la Nación en tiempo de guerra, sólo los departamentos responsables del empleo de los recursos y de la utilización de las infraestructuras, participaban en el "esfuerzo de guerra". La ordenanza preconiza que cada ministro es responsable de la preparación y de la ejecución de las medidas que le incumben al departamento a cargo y esta responsabilidad cubre a la vez el funcionamiento de los servicios públicos bajo su autoridad directa y de aquellas instituciones situadas bajo su tutela.

Pero si todos los ministros tienen una parte de responsabilidad en la organización de la defensa, algunos de ellos tienen una responsabilidad particular, más importante que la de sus colegas. Estos son los ministros de Asuntos Exteriores, - Gobernación, de los Ejércitos, Hacienda y Asuntos Económicos. El ministro de Asuntos Exteriores y el ministro de los Ejércitos tienen una competencia propia - limitada a sus departamentos, mientras que el ministro de Gobernación y el de Hacienda cubren la acción de otros ministerios en el cuadro de la defensa civil y de la defensa económica, de las que ellos son los directores. Estos "cuatro - grandes" de la defensa son los únicos miembros del Gobierno que forman parte - permanentemente del Consejo de Defensa, organismo supremo, donde se toman, bajo la presidencia del Jefe del Estado, las decisiones que le conciernen.

c).- El principio de unidad en la dirección de la defensa, consecuencia de los dos imperativos de permanencia y universalidad a que está sometida, abarca tanto la dirección general como la dirección militar. Estas dos direcciones son ejercidas por el Primer Ministro, que decide la preparación y la conducción superior de las operaciones, al mismo tiempo que asegura la coordinación de la actividad y el acuerdo de los departamentos ministeriales.

El ministro de los Ejércitos, bajo la autoridad del Primer Ministro, no es, - por consiguiente, responsable más que de la ejecución de la política militar.

d).- No es bastante mientras tanto el regular desde París, y sobre el papel, los acuerdos sobre los problemas que interesan a la defensa. La puesta en práctica debe ser efectiva sobre el conjunto del territorio. De aquí la necesidad de establecer

una serie de relevos en el Mando y de instituir una amplia descentralización; es decir, el prever la existencia en los diferentes escalones locales de un representante del Gobierno, con poderes suficientemente amplios para asegurar la coordinación de los esfuerzos civiles y militares, coordinación que es indispensable para conseguir el éxito.

A este efecto y para poner fin a los inconvenientes resultantes de la no coincidencia de la circunscripciones civiles y militares, la ordenanza ha decidido que la preparación y la conducción de la defensa, serían aseguradas en el cuadro de una organización territorial común, donde las circunscripciones militares y administrativas tendrían los mismos límites geográficos.

II.- Dentro del cuadro de las medidas legislativas necesarias para la puesta en práctica de las instituciones, -son los términos del Título XV de la Constitución reservada a las disposiciones transitorias- la ordenanza refleja el espíritu de la Constitución que da a la organización de nuestra defensa una fisonomía propia; concebida por el Presidente de la República, es puesta en práctica por el Gobierno, bajo la dirección del Primer Ministro.

- a).- El Presidente de la República, a partir de 1958, posee unos poderes mucho más amplios a aquellos de que disponían o usaban sus precesores, investidos de una magistratura más moral que otra cosa. Jefe de los Ejércitos, garantía de la independencia nacional y de la integridad del territorio, preside los diferentes comités o consejos superiores de la Defensa Nacional y tiene atribuciones, si necesario fuera, para adoptar por sí sólo las medidas que exijan las circunstancias. Por supuesto, es al Presidente a quien corresponde dar a la defensa su sentido e impulso.
- b).- El Gobierno determina la política general de la nación, de la que es un elemento más la política de la defensa. A este efecto dispone de la administración y de la fuerza armada. Esta política, elaborada en Consejo de Ministros, empeña solidariamente la responsabilidad de cada ministro, mientras sea miembro del Gobierno. Esta responsabilidad es distinta de aquello que le incumbe, sobre el plan de preparación y ejecución de las medidas de defensa.
- c).- El Primer Ministro que dirige la acción del Gobierno, puede delegar algunos de sus poderes a los ministros responsables de la Defensa Nacional.

Así aparece que las responsabilidades mayores de la defensa están concentradas en el Ejecutivo, término que no figura en la Constitución, limitándose el Parlamento a controlar su acción. Esta nueva concepción, corresponde al deseo de corregir los defectos del sistema anterior, caracterizado por su complejidad, su pesadez y la dispersión de las responsabilidades. Queda por examinar, si las medidas tomadas a partir de 1958, han permitido alcanzar la meta fijada.

Numerosos escritos han venido a completar la ordenanza, pero su aplicación está todavía falta de medios apropiados.

I.- El 1 de Enero de 1968, nuestro arsenal reglamentario de defensa, se enriquecía con 34 decretos y 12 instrucciones que reemplazan a las 175 páginas de la "Colección oficial de los textos sobre la organización general de la defensa". Otros documentos han venido posteriormente a completarlo, así como numerosas instrucciones y circulares de orden interno.

Estas cifras no son modestas más que en apariencia, porque los problemas regulados por este conjunto de escritos, son tanto más complejos, cuanto que todos ellos poseen un carácter interministerial y que si difícil es poner de acuerdo varias administraciones civiles, más todavía es el aproximar y conciliar los puntos de vista civiles y militares. Todos aquellos que han tejido la tela de Penépole que constituye la organización de la defensa, no han escatimado esfuerzos en la reflexión y en la perseverancia. La experiencia demuestra que estos esfuerzos han tenido sus frutos.

II.- Los principios expuestos por la ordenanza han recibido en efecto una amplia aplicación, tanto en el escalón central como en los escalones locales.

A.- En el escalón central.

a).- Conscientes de las nuevas responsabilidades que les incumben, todos los ministros designan periódicamente los "Altos funcionarios de la defensa", encargados de asesorarles y asistirles permanentemente. Su elección se basa en los colaboradores situados en los más altos niveles de la jerarquía administrativa y que poseen la autoridad necesaria: Secretario General del Ministerio, Directores o Inspectores Generales. Pero todos deploran, que estos altos funcionarios, en su mayor parte, sean encargados de las funciones de la defensa, además de sus funciones propias, lo que no les permite siempre disponer del tiempo necesario.

El "Recordatorio General", conjunto de medidas a tomar en cada hipótesis de tensión, crisis o conflicto, está en vigor en todos los ministerios a partir de 1962. Ello produce una constante puesta a punto por la Secretaría General de la Defensa Nacional y de esta forma el Gobierno no corre el riesgo de ser sorprendido.

El "Servicio de defensa", al cual están adscritos todos los hombres de 18 a 50 años, no incluidos en el servicio militar, permite movilizar -o mejor dicho, inmovilizar, porque lo que se pretende es el mantenerlos en sus empleos habituales- a todos los funcionarios, obreros y empleados cuya función en la administración, fábricas o empresas sea necesaria para el mantenimiento del potencial económico de la nación y de la vida de la población. El decreto

del 23 de Noviembre de 1962 ha definido las condiciones de su puesta en práctica y ha determinado las afectaciones a la defensa, tanto individuales como colectivas.

Mientras tanto, se puede deplorar que, por su coste elevado, los "Cuerpos civiles de la defensa", previstos en los diferentes ministerios, no han podido ser constituidos. Solamente el de la Protección Civil, dependiente del ministerio de la Gobernación, ha sido iniciado en su ejecución. A partir de 1967, cincuenta jóvenes reclutas son agregados cada dos meses al Centro de Instrucción de Villeneuve Saint Georges, dependiente de la brigada de zapadores-bomberos de París, para recibir una instrucción especializada en socorrismo, salvamento y auxilios en mar y montaña. Estos mismos son los que participan cada año, en Provençe, en la lucha contra los incendios de los bosques. A su licenciamiento entran a formar parte de la reserva del "Cuerpo de la Defensa", constituyendo el primer núcleo activo.

- b). - Las misiones de todos los ministerios respecto a la defensa han sido precisadas en directivas particulares del Primer Ministro y también han sido determinadas por decreto las atribuciones de los ministros responsables de la defensa militar, de la defensa civil y de la defensa económica.

Uno de los cuatro decretos, de fecha del 18 de Julio de 1962, concierne a la organización de la defensa, está dirigido al ministro de los Ejércitos, que es el responsable de la ejecución de la política militar.

El Ministro de Gobernación, responsable del orden público, en lo sucesivo tiene también la misión de asegurar la defensa civil y según el decreto de 13 de Enero de 1965, esta nueva función se traduce en:

- la seguridad del territorio y de los poderes públicos.
- la protección de los puntos sensibles que condicionan el mantenimiento de las actividades indispensables a la defensa.
- la protección material y moral de la población, con vistas a reforzar la voluntad de resistencia de las poblaciones a los efectos de la agresión.

Con el fin de coordinar la acción de los diversos servicios que concurren en la organización de la defensa civil y para darle el impulso necesario, ha sido creada por decreto del 18 de Noviembre de 1965 una comisión permanente. Sus trabajos han permitido abrir paso a una nueva doctrina de la defensa civil, caracterizada por su ambivalencia; es decir, por su aptitud para crear y utilizar desde tiempo de paz los medios de acción previstos para tiempo de guerra.

Una comisión análoga había sido creada por decreto del 29 de Junio de 1962, relativo a la organización de la defensa en el campo económico. Tiene como misión asesorar al ministro en la elaboración y aplicación de los pla

nes económicos de la defensa. Asimismo y por otra parte, debe coordinar la acción de los ministros responsables de la producción, de la acumulación y de la utilización de las diversas categorías de los recursos.

c).- El principio del ejercicio por el Primer Ministro de la dirección general y de la dirección militar de la defensa, ha sido respetado bajo dos condiciones:

La primera, concierne al ministro de los Ejércitos, al que, encargado - en un principio de la ejecución de la política militar, por decreto del 18 de Julio de 1962, se le confía la misión de dirigir el empleo de los ejércitos.

La segunda interesa al Presidente de la República, a quien, por decreto del 14 de Enero de 1964, se le da el poder de emplear a la fuerza nuclear.

La creación de un ministerio de Estado encargado de la Defensa Nacional y las atribuciones dadas al ministro no modifican ese principio, porque las atribuciones que no se le asignan ahora al ministro de los Ejércitos son ejercidas íntegramente por el ministro de Estado, siendo las otras atribuciones de éste - Ministro las delegadas por el Primer Ministro.

B.- En el escalón local.

En este escalón ha sido dado un gran paso en el campo de la colaboración entre las autoridades civiles y militares.

El decreto de 22 de Febrero de 1966 había determinado la organización militar territorial sobre bases enteramente nuevas, suprimiendo las subdivisiones en el escalón departamental, creando las divisiones a nivel de la circunscripción de acción regional y haciendo coincidir las regiones militares con las zonas de defensa. Esto da como resultado una disparidad y al mismo tiempo una ruptura con la organización civil correspondiente. Con el fin de superar este problema aparece el decreto de 12 de Octubre de 1967, que da a la organización civil y militar el mismo espacio geográfico.

Pero no es ésta, por tanto, la originalidad principal de este decreto. Lo que hay de nuevo y se puede decir que casi revolucionario, es que existen, a partir - del decreto y en materia de defensa, varias categorías de prefectos (Gobernadores Civiles) dotados de poderes diferentes, cuya acción se sitúa en el cuadro de una jerarquía comparable con la militar. Existen hoy, como se ha dicho y escrito, prefectos de cuatro, tres y dos estrellas, (distintivos del generalato), según que estén al frente de una Zona de Defensa, de una Región Económica o de un Departamento.

Los prefectos de Zona de Defensa, -existen siete-, dirigen en materia de defensa civil, la acción de los prefectos de Región y de los prefectos de Departamento comprendidos en su Zona. Aseguran, por tanto, la coordinación de las me

didas relativas al empleo de los recursos y a la utilización de la infraestructura, lo que les confiere un poder de control en materia de defensa económica sobre los prefectos de Región. Asimismo, son responsables de la defensa, en los mismos términos que el Primer Ministro, en el escalón de la Zona de su responsabilidad.

Los prefectos de Región -son veintiuno- no poseen poderes más que en lo que concierne a la defensa económica.

En este sentido dirigen la acción de los prefectos de Departamento de su Región, secundados por las Comisiones Regionales de defensa económica, creadas por la instrucción del 26 de Noviembre de 1968.

Así como el Primer Ministro está asesorado por el Secretario General de la Defensa Nacional en todo lo que se refiere a la coordinación de la preparación y de la ejecución de las medidas de defensa que incumben a los diversos departamentos ministeriales, el Prefecto de Zona es asistido por un Secretario General, perteneciente a un cuerpo prefectoral y encargado de la preparación de las medidas de defensa, cuya aplicación incumbe al Prefecto de Zona, así como de la centralización y explotación de la información de la defensa.

Los Comités de Defensa, comprendiendo el conjunto de las altas autoridades civiles y militares de la Zona, han sido previstos por el decreto de 12 de Octubre de 1967 para asistir a los Prefectos de Zona en el ejercicio de sus atribuciones. Organizados todos los Comités en el año 1968, a excepción del de París que lo va a ser en las próximas semanas, participan con éxito en el establecimiento de los planes generales de protección.

Precisando las condiciones de organización y de funcionamiento de los Centros de Información y de Coordinación que sustituyen a los Estados Mayores Mixtos, la instrucción de 18 de Febrero de 1969 perfecciona la estructura orgánica de la defensa, en la que no falta aparentemente ni lógica ni armonía.

Los acontecimientos de Mayo de 1968, que han constituido un banco de pruebas inesperado, han puesto al descubierto las imperfecciones del sistema en todos los escalones. En el de Zona, la experiencia ha demostrado que era imposible a ciertos prefectos el ejercer con efectividad, dada la extensión del territorio de su competencia, la dirección de las operaciones de mantenimiento del orden. En el escalón de la Región, los prefectos sufren de la desproporción que existe entre los poderes limitados que poseen y los reconocidos a sus homólogos militares, los Generales de División, cuando la División ha pasado a ser la pieza mestra de la nueva organización militar territorial. En el escalón Departamento, el desequilibrio es todavía más desproporcionado. El Prefecto no tiene como interlocutor militar más que el delegado departamental, Coronel destacado de la División sin poderes ni medios.

III.-La insuficiencia de medios, es decir de créditos, es desde luego el origen de la situación imperfecta de nuestra defensa en el ámbito civil.

Principalmente, falta personal en número suficiente, ya que la administración civil no está en condiciones de desempeñar, como sería necesario, los cometidos de la defensa. La falta de personal, que reviste un carácter crítico en el escalón local donde los prefectos no disponen, a despecho del incremento de su responsabilidad, ni de los efectivos mínimos necesarios para ejercer sus nuevas funciones se da también en el escalón central. Los Secretarios Generales de las Zonas de Defensa, sobre los que recae la preparación de los planes de protección, no tienen agregado personal apropiado como titulares de la defensa, y se ven obligados a utilizar a los agentes del C.A.T.I., disponibles para asegurar la gestión del material de la policía, o para hacer una llamada, sin mucho éxito, solicitando el concurso de otras administraciones.

Esta situación asombra menos cuando es examinada en el cuadro de nuestra política general de defensa. El Gobierno aspira a no confiar a otros el cuidado de defender nuestros intereses vitales y por ello se ha visto obligado a adoptar una política de disuasión y a forjar el arma de esta política. Es la razón por lo que se ha dado una prioridad absoluta a la creación de la Fuerza Nuclear Estratégica. No es entonces anormal, en estas condiciones, que los créditos destinados a la defensa civil sean consagrados a la defensa militar y que la defensa civil aparezca como el pariente pobre de la defensa. Se debe, pese a quién le pese, hacer constar esta situación.

Mientras que Alemania Federal destina anualmente veinte francos por habitante a título de protección civil, los Estados Unidos ocho y el Reino Unido siete, Francia se contenta con dos, cifra que ostenta el record por su pequeño valor. Solo en los países comunistas, que dan muy poca importancia a la defensa civil porque la consideran como un complemento de la defensa general, se alcanzan valores más bajos de esta cifra.

No es necesario, por tanto, decir que no tenemos nada que hacer en este aspecto. Los 170 millones repartidos desde 1962 por el Secretario General de la Defensa Nacional entre los diferentes ministerios civiles, han permitido asegurar la continuidad de la acción en la información y en los enlaces gubernamentales, la instalación de una red completa de alerta a los bombardeos y a la radioactividad, confeccionar el censo parcial de los refugios existentes, la autonomía de los centros emisores de la O.R.T.F. y la constitución de depósitos de medicamentos, parte de los cuales fueron utilizados en los acontecimientos de Mayo de 1968. Han sido previstas otras medidas que tienden a proporcionar a los prefectos el personal que les falta como son, por una parte, el reclutamiento de agregados y de secretarios administrativos de prefectura destinados a los Secretariados Generales de las Zonas de Defensa y el incremento del orden por otra. Entonces será superado un paso más hacia la puesta a punto de nuestro aparato de la defensa.

Así aparece que si las autoridades responsables no disponen todavía de todos los medios de acción necesarios para poner en práctica la defensa, sus estructuras han sido ya colocadas e implantadas. El balance de la aplicación de la ordenanza es entonces positivo. La máquina está montada y sólo hace falta ponerla en marcha.

En el porvenir habrá que realizar ciertas modificaciones. Será necesario realizarlas sobre ciertos puntos, como en el de la definición y en el de la utilización de la Defensa Operativa del Territorio, llenas de lagunas e inexactitudes.

Esto no significa que la organización fundamental de nuestra defensa deba ser revisada, cuando la ordenanza de 1959 no ha sido superada por los acontecimientos. Los principios en que se basa permanecen válidos en la actualidad; sólo es necesario adaptarlos a los cálculos nuevos. Imperfecto sin duda el sistema elaborado hace ya diez años, se encuentra sin embargo, en condiciones de ser mejorado. Y ese es su gran mérito.

Todavía es necesario, para proceder a los arreglos deseados, que el espíritu de la defensa creado por la ordenanza se perpetúe, que cada francés se sienta aludido como parte de ella y que los responsables directos de la defensa se mantengan en sus esfuerzos de renovación; porque la defensa, obra colectiva, no es solamente un estado de ánimo, como el genio, es una larga perseverancia.

- - - - -