

CONCEPTOS Y ORGANIZACION DE LA DEFENSA TOTAL  
A NIVEL MAXIMO EN LOS PAISES OCCIDENTALES

Por Ulrich EICHSTADT

(Wehrwissenschaftliche Rundschau, diciembre 1968)

## 1. Conceptos generales y problemas de organización de la defensa civil

1. Desde siempre ha sido cometido de todo Estado el asegurar su existencia, y su orden básico, así como proteger la vida, libertad y propiedades de sus ciudadanos. Mientras los ataques a estos bienes legales amenazan desde dentro, su defensa corresponde a los órganos de seguridad y a la justicia. Por el contrario, la protección contra las amenazas externas es cometido de la defensa.

El concepto de la defensa se ha transformado básicamente en las últimas décadas. A la vista de las modificaciones que ha sufrido el fenómeno bélico y del hecho de una dirección de guerra total que abarque a todas las esferas vitales, la defensa se extiende hoy en día mucho más que a la esfera puramente militar.

El cometido de la defensa militar: disuadir a todo posible enemigo, detenerle si fuese necesario con la fuerza de las armas arrojarle del país, continúa siendo el mismo.

Sin embargo, en nuestra época no es posible ya una defensa exclusivamente con medios militares. Todo Estado tiene que adoptar de manera creciente medidas dentro de la esfera civil, si no quiere poner en peligro, ya de antemano, su existencia, la eficacia de la defensa militar y la vida de sus ciudadanos. Así pues, junto a la defensa militar se presenta la civil. Esta ha de garantizar la supervivencia y la superación de la crisis en lo que se refiere a los habitantes y a las instituciones estatales. Por otra parte, ha de apoyar en la defensa militar, poniendo a disposición de las fuerzas armadas el potencial humano y material necesario y proporcionando los medios disponibles. Evidentemente la defensa militar necesita de lo anterior. Sin la movilización y la aportación de los medios civiles, la creación y mantenimiento de la capacidad de defensa de las fuerzas armadas, así como la seguridad y libertad de acción, no pueden alcanzarse.

La necesidad de una defensa civil junto a la militar ha sido reconocida por todos los estados que incluimos en el presente trabajo. Igualmente se reconocen en todos estos países como cometidos y funciones de la defensa civil las ya citadas. Sin embargo, en cada uno de ellos se da una mayor o menor importancia al desempeño de un determinado cometido.

2. En la República Federal de Alemania se entiende por defensa total a la unión de las defensas militar y civil, tanto desde el punto de vista del componente nacional como del de la NATO. Por tanto, la defensa civil constituye en la República Federal como una pareja de la defensa militar.

Como cometido de la defensa civil se entiende la preparación y ejecución de todas las medidas defensivas en la esfera civil, es decir:

- el mantenimiento de las funciones del Estado y del gobierno;
- la protección civil;
- el abastecimiento y satisfacción de necesidades;
- el apoyo a las fuerzas armadas.

Mientras que los conceptos de la defensa militar tienen el mismo cometido en todos los estados, la terminología de la defensa civil presenta considerables diferencias. Para facilitar la comparación emplearemos, en la medida de lo posible, el léxico utilizado en la República Federal.

3. Con independencia de las diferencias de terminología, las funciones y cometidos de la defensa civil en los distintos países son iguales, por ello se asemejan también los problemas de organización en los puntos básicos.

Caracteriza a la defensa civil su función, que abarca todas las esferas de la vida de un Estado, para movilizar sus fuerzas espirituales, psicológicas, personales y materiales, en caso de necesidad, para la defensa total. La defensa civil a diferencia de la militar, no cuenta con vida independiente orgánica, sino que en todos los Estados está integrada en la estructura administrativa normal. Sólo constituye una excepción la protección civil. Por ello no se puede encontrar en ninguna parte un organismo para la defensa civil separado de las estructuras orgánicas de paz y que constituya un todo, que en caso de necesidad cumpliera su cometido previsto.

En consecuencia, a todos los estados le plantea el mismo problema de cómo poder asegurar una coordinación y planeamiento unitario de los diversos ministerios afectados por los problemas de la defensa, así como entre las distintas autoridades, y la forma en que la defensa civil debe quedar subordinada a la militar.

Mientras que la problemática en los distintos países es semejante, presentan grandes diferencias las soluciones intentadas en cada uno, debido en gran medida a las formas de gobierno (monarquía, república, regímenes autoritarios), las estructuras constitucionales (países federales, centralistas) y a las diferentes formas administrativas condicionadas históricamente. Por otra parte, se pueden ver ciertos puntos comunes que son consecuencia de las influencias de la NATO y del Pacto de Varsovia sobre los países miembros. Aun cuando entre los países neutrales (Suiza, Suecia) hay también concomitancias.

## II. La organización de la defensa total a nivel máximo en los países de la NATO

### 1.- EE.UU.

En principio se diferencia en EE.UU. entre la defensa militar, el Planearamiento de Emergencia Civil (Civil Emergency Planning) y la Defensa Civil (Civil Defence). La "Civil Defence" formaba el punto de partida de dicha defensa y sus orígenes se remontan al año 1941. Sin embargo, más allá de su traducción literal se puede comprender que este organismo se corresponde más a la idea de Protección Civil, ya que sus cometidos se extienden a proteger la vida y propiedades de la población civil de los efectos causados en guerra por el enemigo, en casos de catástrofes naturales y contra sabotajes. El resto de los cometidos, es decir, el mantenimiento del funcionamiento del Estado y Gobierno, el abastecimiento, la cobertura de necesidades y el apoyo a las fuerzas armadas corresponden a un órgano superior, al "Emergency Planning". Orgánicamente las defensas militar y civil, esta última formada por el "Emergency Planning" y el "Civil Defence", están unidas en el nivel máximo de la autoridad suprema. Este nivel máximo es el presidente de los EE.UU., que asume las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, lo que suele estar separado en la mayoría de los países. Junto a él tiene al Secretario de Estado, equivalente en Europa a ministro. En el gobierno formado por el Presidente y el Secretario de Estado se unen y coordinan las defensas civil y militar.

Puesto que acarrea considerables dificultades el tratar las múltiples cuestiones de defensa en el pleno del gobierno, los EE.UU. crearon por ley en 1947 el "Consejo de Seguridad Nacional". Constituye un órgano especial para asuntos de defensa y puede designarse como una comisión del gobierno. La presidencia corresponde al presidente del país, además pertenecen a él el vicepresidente, los secretarios de Defensa y de Estado y el director de la Oficina de "Emergency Planning", como miembro permanente. A veces asisten a las sesiones los consejeros del presidente, el director de la CIA y la Junta de Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, así como los asesores del presidente.

Entre 1941 y 1945 existió, a nivel más bajo que el del gabinete gubernamental una oficina especial para la defensa civil (OCD), que se creó de nuevo entre los años 1950 y 1958. En este año fue absorbida, junto con la Office for Defence Mobilization (ODM), encargada de los demás asuntos de la defensa civil, por un organismo supremo responsable de la totalidad de las misiones: la ODCDM, Office for Civil Defence and Mobilization. Este organismo era independiente y dependía directamente del Presidente de EE.UU. Estaba encargado en especial de la protección civil, pero también tenía alguna jurisdicción sobre el mantenimiento de las funciones estatales y gubernativas y ejercía en cierta medida coordinación de las cuestiones que comprenden a la defensa civil. Su director tenía el rango de jefe de gabinete.

El 1 de agosto de 1961 el presidente Kennedy separó la Protección Civil de este organismo y asignó sus cometidos al Departamento de Defensa, donde se creó la

"Office for Civil Defence". La unión alcanzada en 1958 se rompió mediante esta resolución, sin que la nueva OCD hubiese alcanzado la situación de una especie de cuarto ejército (junto a los de tierra, mar y aire). A diferencia con el Canadá, se conservó el carácter completamente civil que tenía la Protección Civil. Como consecuencia de la separación de la Protección Civil, la OCDC se transformó a principios de 1962 en la "Office for Emergency Planning" (OEP), que actualmente tiene la responsabilidad del mantenimiento de las funciones estatales y gubernativas, así como de la movilización económica de la defensa, en caso de emergencia. Su cometido principal es la coordinación de todos los organismos federales que se ocupan de la defensa civil (incluido el Departamento de Defensa), así como de las autoridades de cada Estado de la Unión. Como resultado de todo ello, tenemos que la OEP, a pesar del recorte de sus cometidos depende directamente del Presidente de EE.UU. y su director tiene categoría de jefe de gabinete.

## 2. Canadá

Como nos muestra un estudio comparativo, el sistema norteamericano de defensa civil no ha podido por menos que influir en la organización del Canadá. También el gobierno canadiense considera a la defensa civil como parte integrante de la defensa total del país.

A lo que en la República Federal se llama defensa civil, llaman en el Canadá "Civil Emergency Planning" y a éste asignan aquellos cometidos. Resulta curioso que no hay un concepto independiente para el campo de la Protección Civil. En Canadá se entiende por "Civil Defence" solamente las funciones de las autoridades civiles con respecto a las fuerzas armadas. En este punto se diferencia de EE.UU. e Inglaterra. La causa hay que buscarla en la organización defensiva canadiense.

En la cumbre del poder ejecutivo canadiense se encuentran el Gobernador General, como representante de la corona británica, y el Gobierno Central, responsable ante el parlamento. Aunque el Gobernador General ejerce nominalmente el mando supremo sobre las fuerzas armadas canadienses y de la milicia, la jurisdicción conjunta para la defensa civil y militar está en manos del gobierno. No existe en Canadá un consejo de defensa o de seguridad en calidad de comisión ministerial.

Hasta 1951, los asuntos de la defensa civil se resolvían en el Ministerio de Defensa, pero desde aquel año, se encargó el Ministerio de Salud Pública y Bienestar. En junio de 1957 se fundó una oficina federal especial, la "Emergency Measures Organization" (EMO), encargada de la planificación y coordinación de la defensa civil a nivel federal. La EMO pertenecía al Privy Council Office, especie de cancillería canadiense. En junio de 1965 la EMO queda subordinada al Ministerio de Industria, pasando en agosto de 1968 al Ministerio de Defensa. La EMO cuenta con un director general. En su estado mayor trabajan unos 180 funcionarios.

La EMO es responsable en primer lugar de la coordinación de doce ministerios federales y cuatro organismos también federales, a los que por la ley "Civil Emergency Planning Order" del 8 de junio de 1965 le fueron asignados especiales cometidos. También entra dentro de su propia competencia el mantenimiento de las funciones estatales y gubernativas, la organización de la protección y la colaboración con otros países y la NATO.

La principal responsabilidad de la protección civil corresponde al ministerio de Defensa, pero, a diferencia de los EE.UU., estos cometidos no recaen en ninguna organización civil, sino que corresponden a las fuerzas armadas y a la milicia. Puesto que se considera excluida la probabilidad de una guerra en tierra, sobre suelo canadiense, las fuerzas armadas territoriales asumen en gran medida los cometidos de la protección civil. Las necesarias medidas y prácticas reciben el nombre de "Survival Operations" (operaciones de supervivencia). Otros cometidos de la protección civil recaen en el ministerio de Sanidad.

La solución canadiense no tiene paralelo en otros países occidentales.

### 3. Gran Bretaña

En Inglaterra, el concepto de la defensa civil es diferente al de Estados Unidos y Canadá, y presenta gran similitud con el de la República Federal, del que sólo discrepa en que el mantenimiento de las funciones del Estado y del gobierno continúa siendo ejercido por el parlamento y el gobierno y no se delega sin más en la defensa civil.

La suprema responsabilidad política y administrativa para la defensa militar y civil compete al Gobierno. La jurisdicción de la defensa civil en Inglaterra y Gales es ejercida por la "Home Office" ministerio inglés del Interior, que es responsable de la protección civil, los bomberos y la policía. Igualmente, le corresponde la coordinación de todas las otras esferas de la defensa civil. Para Escocia estas funciones son ejercidas por el "Scottish Home" y el departamento de Sanidad. En Irlanda del Norte recae la defensa civil exclusivamente en el Ministry of Home Affairs, pudiendo delegar algunos cometidos en otros ministerios.

El ministerio inglés del Interior dispone de una sección dedicada a la defensa civil. Durante la segunda guerra mundial existió un ministerio especial para estas funciones, el Ministry for Home Security. El actual negociado es dirigido por un director general.

Para planificación y coordinación de los distintos asuntos, existen en la Home Office dos organismos especiales:

- la Comisión de Planificación de la Defensa Civil, presidida por un alto funcionario. Sus miembros representan a los distintos ministerios afectados y a las fuerzas armadas.

- la Plana Mayor de Planificación Conjunta para la Defensa Civil. Su composición es muy semejante a la del otro organismo, al que está subordinada.

En estos organismos tiene lugar la coordinación de la defensa civil y militar, siempre que no haya sido hecha previamente a nivel superior. En Escocia e Irlanda del Norte existen órganos semejantes.

Es de destacar que en Inglaterra la coordinación de toda la defensa civil corresponde, como en la República Federal, al ministerio del Interior.

#### 4. Noruega

Presenta una cierta semejanza con la organización inglesa y se basa en recomendaciones hechas al respecto por el Consejo de la NATO, en 1955.

La defensa total de Noruega está organizada de la siguiente forma:

- defensa militar;
- la "preparación civil", equivalente a la defensa civil de la República Federal.

La "preparación civil" comprende:

- la preparación administrativa para el mantenimiento del funcionamiento del gobierno;
- la protección civil y la policía;
- la preparación de la información necesaria para la defensa psicológica;
- la preparación sanitaria, responsable de todas las cuestiones de salud, tanto en la esfera militar como en la civil;
- la preparación económica, que abarca la totalidad de las esferas de la defensa económica.

Orgánicamente, el Consejo de Ministros es el órgano supremo común a la defensa militar y a la "preparación civil". No hay en Noruega ningún Consejo de Defensa, como suele ocurrir en otros países.

Las jurisdicciones para cada campo de la defensa civil están divididas en varios organismos. De la protección civil y la policía es responsable el ministro de Policía y Justicia, puesto que en Noruega no hay ministerio del Interior. A aquel está subordinado un directorado de protección civil. Para la obtención de información es responsable el servicio de información estatal, mientras que la preparación sanitaria corresponde al ministerio de Salud Pública. De la preparación económica son responsa

bles los distintos ministerios relacionados con dichas cuestiones. Con carácter de dirección unificada se creó un directorado especial para defensa económica.

La coordinación de los particulares cometidos de cada rama de la defensa civil se realiza por un estado mayor de planificación y dirección, que lleva también las cuestiones administrativas. Dicho estado mayor está subordinado al Ministro-Presidente directamente, es dirigido por un Secretario de Estado, y dispone de una comisión de asesores.

## 5. Dinamarca

En Dinamarca se diferencia igualmente entre la defensa militar y la no militar. Sin embargo, se carece de un concepto unitario de la defensa civil, distinguiendo:

- la protección civil, con el sentido que se le da en la República Federal;
- la "preparación civil", destinada a asegurar la continuidad de las funciones estatales y gubernamentales, así como a mantener el abastecimiento y los servicios, y el apoyo a las fuerzas armadas en primer lugar.

Este concepto danés de preparación civil no se corresponde exactamente con el noruego, puesto que en la organización noruega la protección civil está comprendida dentro de la Preparación Civil. Tampoco le compete la preparación psicológica, que en Dinamarca ha sido asignada al ministerio de Defensa.

En Dinamarca, a pesar de un estrecho enlace entre las distintas esferas, no hay ninguna organización rectora común de las vertientes militar y civil de la defensa. Dicha coordinación es sólo posible a nivel de gabinete gubernamental. Para la protección civil y la seguridad pública es responsable el ministerio del Interior con una dirección general subordinada para la protección civil y policía. Igualmente, depende de aquél la oficina de salud nacional. Pero no hay ningún organismo coordinador de ambos.

En el campo de la "preparación civil", corresponde a los distintos ministerios realizar los trabajos de planificación requeridos y tomar las medidas necesarias.

Para coordinación de las actividades de la preparación civil existe un secretariado especial que depende directamente del Ministro Presidente. Las actividades del secretariado son supervisadas por el departamento danés, al que el ministro presidente debe rendir cuentas sobre las medidas más importantes que se hayan ordenado relativas a la preparación civil.

Resumiendo, podemos ver que la organización defensiva danesa muestra un fraccionamiento mucho mayor que la organización noruega.

## 6. Holanda

En este país la defensa civil se basa en los mismos conceptos que en la República Federal; la defensa civil es pareja de la militar. Además, la defensa psicológica se considera como un cometido propio de aquélla.

Como algunos otros países, los holandeses han creado un organismo especial como comisión del gobierno, que debe descargar a éste de las cuestiones de defensa. El "Consejo de Defensa General" holandés lo componen el Ministro Presidente, que es su máxima autoridad, un representante permanente del mismo, con rango de ministro, y los ministros de Asuntos Exteriores, Interior, Defensa, Finanzas y Economía. Esta composición es análoga a la del Consejo Federal de la Defensa de Alemania.

Junto al Consejo de Defensa General hay una "Comisión para Preparativos Defensivos Generales". Este organismo es responsable de la coordinación de la defensa total en aquellos asuntos que no son de nivel superior. La presidencia de la comisión corresponde al secretario de estado del ministro presidente y está compuesta por los más altos funcionarios de los organismos civiles relacionados con cuestiones de defensa, representantes de la Comisión de Jefes de Estado Mayor Unificados de las fuerzas armadas, otros representantes de las fuerzas armadas y el director del estado mayor para la defensa civil. La comisión es comparable a la "Comisión de la Sección Directora para Cuestiones de Defensa" de la República Federal, pero sin embargo actúa a nivel del secretario de estado.

Para cada esfera de cometidos de la defensa civil son responsables distintos ministerios. La jurisdicción de la protección civil recae en el ministro del Interior, que cuenta para ello con una sección especial para protección y evacuación de la población. A su cargo hay un director.

Para coordinación de los distintos asuntos de la defensa civil, tanto en la esfera nacional como en la de la NATO, existe un "Estado Mayor para la Defensa Civil", directamente dependiente del Ministro Presidente. Su director tiene categoría de subsecretario de estado.

Un factor importante de coordinación en Holanda es el presupuesto de la defensa civil. La confección de este presupuesto la realiza el estado mayor. A diferencia de lo que ocurre en Francia, todos los medios financieros para este campo son propuestos por el citado estado mayor. Después de la autorización por el parlamento el estado mayor distribuye los medios predominantemente para los órganos más especializados. Por medio de esta propia administración se asegura una gran influencia y control. Los distintos organismos están obligados a presentarle informe.

Es problemática la limitación de jurisdicciones entre la Comisión para la Preparación de la Defensa General y el Estado Mayor para la Defensa Civil. En primer lugar es cometido de la comisión el poner de acuerdo la defensa civil con las necesi-

dades de la militar. Cuando se trata de cuestiones de defensa civil se producen inter-ferencias ya que para la coordinación de cada campo de la defensa civil es también res-ponsable en primer lugar el Estado Mayor para la Defensa Civil.

## 7. Bélgica

Igual que ocurre en Holanda, en Bélgica se diferencia:

- la defensa militar, y
- la defensa civil, que en esencia tiene el mismo cometido que en la República Federal.

Orgánicamente, el rey, que es el comandante en jefe de las fuerzas armadas, junto con el gobierno constituyen el nivel máximo de la defensa total. Como órgano asesor funciona un Consejo de Defensa constituido por el Ministro Presidente, su presi-dente, y los ministros de Defensa, Asuntos Exteriores, Interior, Economía, Transportes y Finanzas. Existe además una comisión para cuestiones de defensa nacional, a quien compete cometidos de coordinación dentro de la defensa total.

El ministro de Defensa es responsable ante el parlamento de los asuntos de la defensa militar. Esta se articula en la "Force d'intervention" subordinada a la NATO y la de Defensa Interior, que quizá se corresponde con la de defensa territorial en la República Federal.

De los cometidos de la defensa civil se ocupan distintos órganos especializa-dos. El peso principal de estos cometidos recae en el ministro del Interior, ya que las previsiones principales en materia de defensa civil en Bélgica quedan constreñidas a la protección civil. Para este cometido, se ha creado una dirección general en el minis-terio del Interior, al que están subordinadas las nueve oficinas provinciales en que se divide el país belga. La protección civil se basa en esta nación fundamentalmente en el Cuerpo Auxiliar Nacional, con sus Columnas Móviles y sus Servicios Auxiliares Lo-cales.

Corresponde un cometido especial a la gendamería, que está subordinada tan-to al ministro de Defensa como al del Interior. Es considerada como fuerza armada, te-niendo el estatuto de combatiente y al mismo tiempo ha de velar por el mantenimiento de la seguridad y del orden interno.

Las cuestiones sanitarias, en caso de guerra, no constituyen cometido del mi-nistro del Interior sino del de Salud Pública.

La organización de la defensa belga no presenta la misma solidez que la holan-esa, con su Estado Mayor para la Defensa Civil.

## 8. Luxemburgo

El tercer país del Benelux establece diferencias entre:

- la defensa militar y
- la Protection Nationale, que equivale al concepto de la defensa civil.

El gobierno es el máximo responsable de la defensa total. No existe un órgano especial de planificación y coordinación para las esferas civil y militar. La dirección de la "protección nacional" está subordinada a una comisión (Comité de Protection Nationale), a la que pertenecen el ministro de Estado (o Presidente) y todos los ministros. La comisión fija las líneas políticas generales del gobierno y determina las medidas especiales de cada uno de los componentes administrativos del país. Su presidente, el ministro de Estado, supervisa la coordinación de estas medidas. Para este cometido se creó un comisariado especial para la "Protección Nacional", dirigido por un alto comisario, quien asesoraba a aquél en lo referente a dicho cometido, especialmente en:

- la preparación para la utilización de las fuentes de energía de la nación en caso de guerra;
- la protección de los órganos de gobierno y de las vidas de los habitantes;
- la preparación psicológica;
- el mantenimiento del orden público.

El alto comisario preside también el Consejo Supremo para la Protección Nacional, un órgano coordinador, por debajo del nivel de ministro, al que están subordinados diversos organismos.

Para la defensa militar el responsable es el ministro de las Fuerzas Armadas. Los cometidos de la defensa no militar corresponden a diversos ministerios. La utilización de las fuentes de energía del país compete al ministro de Economía y el mantenimiento del orden al del Interior.

Bajo la jurisdicción del ministro del Interior se encuentra también la protección civil, que tiene a su disposición una Dirección de Protección Civil, que cuenta a su vez, con Comisarias Regionales en todo el país y en la Administración Comunal. También le están subordinadas las llamadas Columnas Móviles de Empleo.

La organización luxemburguesa muestra cierto paralelismo con la holandesa y con la francesa, a la que se asemeja en la constitución de las comisiones, consejos y comisariados.

## 9. Francia

A diferencia de otros países de la NATO, Francia utiliza algunos conceptos sobre la defensa total que difieren de los de aquéllos y que incluyen a todas las esferas de la defensa. En Francia se le llama *Défense Nationale*, concepto válido también para la contribución francesa en el marco de la NATO, ya que el país no ha separado nunca la defensa NATO y nacional. La "*Défense Nationale*" abarca:

- defensa militar;
- defensa civil;
- defensa económica.

En contraste con la República Federal, la defensa económica constituye en Francia una rama propia de la defensa total.

Francia diferencia además las diferentes funciones de la defensa nacional:

- la defensa externa, que abarca todos los planeamientos y previsiones fuera de las fronteras francesas;
- la defensa operativa, que abarca todos los asuntos de la defensa dentro del propio territorio del Estado; es decir, la defensa del país.

Tanto en la defensa operativa como en la exterior se consideran las tres esferas de la defensa nacional. El órgano supremo de la defensa total es el Consejo de Ministros, compuesto por el Presidente de la República y su gabinete, cuenta con un órgano especial para asuntos de la defensa: "La Comisión de Defensa". Su director es el Presidente de la República, a él pertenecen además el Primer Ministro, y los de Asuntos Exteriores, Interior, Defensa, Finanzas y Economía. En esencia se corresponde con la organización alemana.

Para asuntos exclusivamente militares existe otra Comisión de Defensa, cuya presidencia corresponde igualmente a la máxima autoridad de la nación; los demás miembros no tienen carácter fijo asistiendo a sus sesiones unos u otros ministros, según proceda.

Finalmente, existe en Francia un "Consejo Superior de Defensa". En la práctica es el mismo Consejo de Defensa, ampliado convenientemente con generales, altos funcionarios y otros especialistas. Este Consejo no tiene importancia práctica, ya que hasta ahora no se ha reunido nunca.

El órgano más importante para la coordinación de todos los problemas de defensa, por ser el de máximo nivel, es la Comisión de Defensa. A este órgano le está subordinada una "Comisión Interministerial para la defensa operativa del territorio del

Estado", cuyo presidente es el Primer Ministro o el Secretario General para la Defensa Nacional por delegación. Sus miembros son representantes del ministerio de las Fuerzas Armadas, del Interior, Hacienda y Economía, y eventualmente de otros organismos. La jurisdicción de la Comisión se limita a medidas de defensa en el interior del país.

Como órgano de estado mayor del Primer Ministro para la defensa total funciona el Secretariado General para la Defensa Total. Se ocupa de la coordinación, preparación y ejecución de todas las medidas de las defensas militar y civil de los distintos organismos afectados. El secretario general y su estado mayor trabajan directamente bajo órdenes del Primer Ministro. Puesto que despacha también asuntos de la Comisión de Defensa y de la llamada Comisión Restringida de Defensa (para asuntos puramente militares) presididas ambas por el Presidente de la República. Este Secretariado enlaza directamente con el presidente aunque está subordinado al Primer Ministro. Este Secretariado es presidido por un general de alta graduación, quien tiene como segundo permanente a un alto funcionario. El Secretariado consta de un estado mayor mixto, formado por unos 70 oficiales de estado mayor de alta graduación y cualificados funcionarios civiles.

Para la realización de sus cometidos de coordinación dispone de plenos poderes en determinados campos de la defensa, pudiendo influir igualmente sobre el Presidente de la República y el Primer Ministro en los asuntos de su incumbencia. Finalmente, una parte del presupuesto para la defensa civil está a disposición del Secretariado General, lo que da una gran fuerza a este organismo.

Las limitaciones de competencia entre los organismos han sido fijadas mediante diversas leyes. Según ellas, las responsabilidades de la defensa militar incumben al ministro de las Fuerzas Armadas, las de la defensa económica a los de Finanzas y Economía, y las de la defensa civil al ministro del Interior. Debido a los cometidos asumidos por la defensa económica quedan mermadas las responsabilidades del ministro del Interior al mantenimiento de las funciones estatales y gubernativas, la protección civil y la seguridad pública.

Como puede verse, la solución francesa para la coordinación de las diversas esferas de la defensa total está ampliamente concebida. Ningún país ha creado, desde el punto de vista de organización, unas disposiciones tan completas en el campo de la defensa total, como lo ha hecho Francia.

## 10. Italia

De la diferenciación francesa entre defensa externa y defensa operativa, Italia distingue:

- defensa NATO y
- defensa del país.

A la defensa del país le corresponden las siguientes misiones:

- asegurar la movilización;
- asegurar las comunicaciones;
- protección contra ataques enemigos de los dispositivos más importantes y vitales de la defensa (protección de objetivos);
- mantenimiento del orden interior en el país y
- protección de la población civil contra ataques con misiles o bombas, así como contra los efectos radiactivos.

La defensa del país se compone de la defensa territorial, del espacio aéreo territorial y de la defensa civil. En el fondo, esta última abarca, en Italia, los mismos campos de cometidos que en la República Federal, pero hasta ahora en aquel país el peso principal recaía en la protección civil.

Orgánicamente, el Presidente de la República es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. La responsabilidad política y administrativa de la defensa total corresponde al gobierno. Este, a su vez ha creado, como en el caso de Francia, una comisión gubernamental como órgano coordinador. Forman parte de esta comisión el Presidente de la República, el Ministro Presidente, el de Defensa, Asuntos Exteriores, Interior, Finanzas y Economía, así como el Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas.

A nivel inferior no existe ningún órgano conjunto que abarque todos los problemas de la defensa, aunque algunos de ellos son resueltos por el Estado Mayor General.

Es responsable de la protección civil el Ministro del Interior, que cuenta en su ministerio con una Dirección General de Protección Civil. La protección civil se basa esencialmente en un Cuerpo de Bomberos organizado militar y estatalmente, y algunas Columnas Móviles Auxiliares.

## 11. Grecia

Como ocurre en Italia, tampoco en Grecia la organización de la defensa civil es algo que esté especialmente definido. Ciertamente, junto a la defensa militar existen entidades civiles, pero se orientan sólo a:

- la protección civil;
- al mantenimiento de la moral del pueblo en guerra;
- el apoyo civil a las fuerzas armadas, incluyendo la aportación de contingentes para fines de defensa.

En la esfera no militar de la defensa griega faltan hasta ahora amplias previsiones relativas al mantenimiento de las funciones estatales y gubernativas, así como el asegurar las comunicaciones y abastecimientos.

La dirección de la defensa total, corresponde orgánicamente en tiempo de paz al gobierno (Consejo de Ministros). Como órgano coordinador de la defensa militar y no militar funciona el "Consejo Supremo de la Defensa Nacional", compuesto por el - Primer Ministro, su Presidente, el Vice-primer Ministro, los ministros de Defensa, del Interior y de Coordinación, así como el Jefe del Estado Mayor General de la Defensa Nacional, quien recibe las decisiones del Consejo Supremo y tiene competencia para conocer y preparar las decisiones del Consejo en asuntos de la defensa total, así como para decretar la línea a seguir y dictar las normas ejecutivas. En caso de necesidad el Consejo Supremo se transformaría en un Gabinete de Guerra.

La responsabilidad de la defensa militar corresponde al Ministerio de Defensa, igualmente la preparación y ejecución de la movilización civil y económica corresponde a los distintos ministerios competentes. El ministro del Interior tiene el cometido de la protección civil, que cumple a través de una Dirección General. La protección civil se basa fundamentalmente en la gendarmería y en la policía, subordinadas ambas, en situación de paz, al ministro del Interior. Ambos cuerpos poseen estatutos de combates.

En caso de guerra, previa decisión del Consejo de Ministros, todas las fuerzas de la protección civil pasan a depender del ministerio de Defensa.

Todo lo anteriormente expuesto sobre la organización griega debe tomarse con ciertas reservas, ya que se refieren a 1964. Las modificaciones internas habidas en este país, desde 1967, pudieron haber introducido cambios, de los que no tenemos conocimiento.

## 12. Turquía

También en Turquía se diferencia entre la defensa militar y la defensa civil, pero no disponemos de demasiados detalles sobre los principios en que se basa, por otra parte la defensa civil turca se encuentra en fase de comienzo.

El Presidente de la República y del gobierno son los niveles máximos de la organización defensiva. Como comisión del gobierno existe el "Consejo Supremo para la

Seguridad Nacional", que fija la línea de la política a seguir y dirige los preparativos necesarios en todas las esferas. Su presidente es el de la República y pertenecen además cierto número de ministros, el Jefe del Estado Mayor General y los Jefes de cada Ejército de las Fuerzas Armadas.

La gendarmería constituye la base principal para la defensa civil, que en paz está subordinada al ministro del Interior pero que en guerra lo estaría al Jefe del Estado Mayor General. El ministro del Interior es responsable de la protección civil.

### 13. Portugal

La situación al respecto en Portugal se asemeja a la de Turquía. Junto al Consejo de Ministros hay un "Consejo Militar Supremo" responsable de todas las cuestiones de defensa militar. Posteriormente se formó un "Consejo Supremo de la Defensa Nacional". La gestión de sus actividades corresponde a un ministro presidente, que dispone de una sección central para coordinación de las medidas de movilización civil con la vertiente militar. Desempeñan funciones relacionadas con la defensa civil sobre todo los ministros de Economía, Interior y Transporte. Desconocemos más detalles sobre esta organización.

### 14. Islandia

Islandia es el único país de la NATO que no tiene fuerzas armadas. Sus esfuerzos defensivos activos se limitan a la formación de personal de tierra para unidades radar y de aviación.

En el terreno de la defensa civil, Islandia realiza esfuerzos para paliar los posibles efectos de las destrucciones en caso de ataque. Uno de estos peligros proviene de la presencia de una base norteamericana cerca de la capital Reykjavik. Los esfuerzos de la defensa civil islandesa encajan pues en el marco de la protección civil.

## III. La Organización de la defensa total a nivel máximo en los países neutrales.

Resulta especialmente interesante un estudio comparativo de los países de la NATO con los neutrales Suecia y Suiza. La ininterrumpida neutralidad y las experiencias de las dos guerras mundiales han permitido alcanzar un grado considerable de anticipación en los esfuerzos de organización de su defensa civil. Mientras que en los países de la NATO existía en un principio la protección civil como núcleo y origen de la defensa civil, en los países neutrales se consideraba y considera en primer lugar la provisión en el campo de la economía. Las guerras mundiales mostraron que el mantenimiento de la neutralidad no dependía precisamente en último lugar de la autonomía económica, de aquí que desde hace tiempo los esfuerzos de ambos estados se extienden a la totalidad de la esfera civil por lo que respecta a la defensa. Por ello, no debe sorprendernos que la organización sueca y suiza, en muchos aspectos pueda considerarse como modelo.

## 1. Suecia

La defensa total sueca se fracciona en :

- defensa militar y
- esfera civil.

Ambas vertientes defensivas están claramente separadas en época de paz. En período de crisis o excepción no se mantiene ya esta separación, puesto que entonces las fuerzas territoriales encuadradas en las fuerzas armadas suecas tienen que realizar funciones dentro de la esfera civil e inversamente las unidades civiles de empleo, especialmente los "Cuerpos de Orden y Vigilancia de la Protección Civil", pueden ser asignados a las fuerzas armadas.

En la esfera civil de la defensa se diferencian :

- la protección civil;
- la defensa económica y
- la defensa psicológica.

Se incluye entre las funciones de la defensa total sueca el mantenimiento de las funciones gubernamentales y estatales.

La nomenclatura utilizada por Suecia para la defensa civil es distinta de la utilizada por la mayor parte de los estados de la NATO. Así la traducción de la palabra sueca "Civilförsvaret" es "defensa civil", pero sus cometidos se corresponden con los de "protección civil". En consecuencia se debe dar el nombre de defensa civil a todos los campos defensivos no militares, reservando el de protección civil para la palabra "Civilförsvaret".

La defensa total sueca es dirigida por el Rey y el Consejo de Ministros, responsables ante el parlamento. En los niveles inferiores a éste no existe ningún organismo conjunto para la coordinación de la defensa militar y las tres principales esferas de la civil. En Suecia no hay consejo de defensa ni un órgano asesor del Primer Ministro.

Puesto que esas esferas de defensa civil competen a organismos distintos, en cada uno de estos existe para tal fin un órgano director y coordinador.

De la protección civil se encarga la "Real Oficina para la Protección Civil" (obsérvese que no lleva el nombre de dirección general) que tiene responsabilidades principalmente directoras y de coordinación. Por lo que respecta a esta última función dicho organismo tiene jurisdicción sobre la Oficina de Policía, la Oficina de Veterinaria y la Oficina para Asuntos Sociales y de Salud Pública. Este organismo para protección

civil estuvo subordinado al ministro del Interior hasta el 1 de abril de 1967, pasando después al ministro de Defensa.

A la Oficina para Planeamiento de Economía de Guerra compete la defensa económica que tiene cometidos propios, pero que también tiene que coordinar en primer lugar las numerosas oficinas y organismos que participan en la defensa económica, como por ejemplo las del Mercado de Trabajo, las de Mercados Agrícolas, la Central de Abastecimientos de Energía y Electricidad, entre otras muchas. La Oficina de Planeamiento de Economía de Guerra está subordinada al ministerio de Comercio.

Para la defensa psicológica existen, en tiempo de paz, la "Oficina de Preparación de la Defensa Psicológica". Se trata de un organismo constituido por un presidente y catorce miembros más. Son de nombramiento real y representan a autoridades estatales, medios de difusión y otros organismos. En caso de guerra, esta oficina sería sustituida por un Centro de Información Estatal a quien quedarán subordinadas la transmisión de noticias, la preparación de los medios de información de masas en cuestiones de publicación, la propaganda en el país y su distribución en el extranjero. En paz dispone de los medios necesarios para lograr la capacidad de funcionamiento de un centro de información. Desde 1967 pertenece al ministerio de Defensa.

Debido a la falta de un organismo conjunto a alto nivel, desde 1967 corresponde al ministro de Defensa la coordinación de la defensa total y como consecuencia la de las distintas esferas de la defensa civil.

Sin embargo, a nivel de gobierno los esfuerzos defensivos en el terreno no militar están centralizados bajo una dirección única que, en paz, es el Presidente del Gobierno, respetando así el principio de unidad administrativa.

No se puede pasar por alto que la organización a alto nivel de la defensa total sueca está muy fraccionada. Cabe esperar que la asignación de importantes cometidos y de autoridad coordinadora al ministro de Defensa evitarán esta debilidad en el sistema.

## 2. Suiza

En Suiza la defensa total recibe el nombre de "Defensa total del país". Comprende:

- la defensa militar del país;
- la protección civil;
- las provisiones económicas de guerra;
- la defensa psicológica.

Hasta ahora no han sido reunidas las tres facetas no militares para formar lo que podría llamarse defensa civil. Igualmente faltan como cometidos lógicos de aquélla el mantenimiento de las funciones del Estado y del gobierno y el apoyo a las fuerzas armadas.

En conexión con la reforma de la organización defensiva suiza, iniciada en 1964, aparecen actualmente nuevas determinaciones de conceptos. Así, por ejemplo, parece ser que la expresión "Defensa total del país" va a ser sustituida por "Defensa conjunta". Esta abarcará en el futuro:

- la defensa militar del país;
- la defensa civil del país;
- la defensa moral del país.

La segunda de ellas se subdividiría en:

- política exterior;
- protección del Estado;
- defensa psicológica;
- economía de guerra;
- seguridad de las actividades bélicas más importantes del Estado.

La diferencia entre la defensa psicológica y la moral se encuentra, en que esta debe llevar a mantener un alto grado de fundamentos morales en la actitud del ciudadano y soldado, así como a afirmar la voluntad de lucha y de confianza en el sistema gubernamental. La psicología tiene como objeto únicamente el mantenimiento de la moral del combatiente y de su capacidad de resistencia.

El órgano supremo de dirección es el gobierno, que recibe el nombre de Bundesrat (Consejo Federal) y representa el máximo nivel también en el campo de la defensa.

Al "Bundesrat" se le unió en 1958 un Consejo de defensa del país, como órgano asesor, dirigido por el presidente del Departamento Militar. Cuenta con dieciséis miembros pertenecientes al campo de la economía y de la ciencia, tres representantes del Departamento Militar y uno de cada uno de los restantes departamentos. El Consejo de Defensa del País examina las cuestiones de naturaleza no militar y coordina las medidas militares con las civiles. Presenta el resultado de sus deliberaciones al Bundesrat en forma de informes. Depende administrativamente del Departamento Militar, que se ocupa también de los asuntos del secretariado.

En 1961 se creó un Órgano Central para las previsiones civiles de guerra y en 1962 una Comisión Coordinadora para la defensa civil y militar, que cuenta con representantes de los departamentos militares y de los de Justicia y Policía, de Asuntos Exteriores y de Economía. Esta comisión ha organizado algunas subcomisiones técnicas. Pero por su limitada autoridad y características orgánicas parece que no bastan para resolver los numerosos problemas de la defensa total. La falta de un adecuado órgano coordinador, del tipo de plana mayor hace que sólo se produzca dicha coordinación al máximo nivel gubernamental.

En época de paz, el departamento militar es responsable de la defensa militar. En caso de movilización de guerra, se nombra un comandante en jefe al que están subordinadas las fuerzas armadas, mientras que él depende directamente del Bundesrat, que fija los cometidos a cumplir por las fuerzas armadas y asigna misiones a su comandante en jefe. Esta norma es también válida para la defensa civil, ya que el llamado "Servicio Territorial" forma parte de las fuerzas armadas.

Este servicio apoya a las tropas de campaña al tiempo que las descarga de cometidos en retaguardia. Al mismo tiempo, le competen funciones de protección civil y de seguridad pública. Así vemos cómo pertenecen al "Servicio Territorial" tropas especiales de protección aérea, semejantes a las llamadas en la República Federal "Columnas Móviles" de protección civil, con la diferencia de que en Suiza estas tropas están organizadas militarmente y armadas para su propia defensa. Existe además el "Servicio de Alarma", el de "Protección de Objetivos" y otros de carácter policial dentro de la jurisdicción del "Servicio Territorial".

Hasta finales de 1963, eran responsables de la protección civil una Sección especial del Departamento Militar y la Oficina de Salud Pública, perteneciente al Departamento del Interior. El 1 de enero de 1963 pasó a los Departamentos de Policía y Justicia. Como órgano ejecutivo se creó una Oficina Federal para Protección Civil, que se apoya fundamentalmente en los cantones y comunidades, ya que por la forma de gobierno las autoridades federales son responsables sólo de la promulgación de las leyes y de la inspección de su ejecución.

Los problemas de la economía de guerra los lleva el Departamento de Economía. El 5 de enero de 1956 se crearon los cargos de delegados para asuntos de Economía de Guerra. Como órgano asesor existe la "Comisión para Economía de Guerra", a la que pertenecen representantes de los departamentos de Finanzas y Aduanas, de los militares y de las unidades superiores de las fuerzas armadas suizas y los jefes de las dependencias de Economía de Guerra. La jurisdicción total de la Economía de Guerra está dividida en 10 sectores, para cada uno de los cuales se ha creado una Dependencia de Economía de Guerra. En esta esfera los cantones dependen directamente de las Dependencias de Economía de Guerra. En dichos cantones se han creado organismos paralelos a aquéllas, sucediendo lo mismo con respecto a cada cantón y sus comunidades.

La preparación moral y psicológica no está subordinada a ningún organismo federal central. Es llevada a cabo por un gran número de unidades y organizaciones y por los medios de comunicación. En la esfera militar está encargada a la sección "Heer und Haus" (ejército y hogar) del departamento Militar. Se ocupa sobre todo de la preparación de las tropas en este aspecto, pero trabaja estrecha y coordinadamente junto con más de cien organizaciones civiles.

Como consecuencia del reconocimiento de que todos los campos de la defensa total son inseparables y constituyen un todo, el gobierno suizo ha recomendado que toda la organización del país anterior a 1964, en este sentido, debe ser modificada - para evitar el excesivo fraccionamiento de competencias. A finales de 1964 el Bundesrat encargó un estudio para mejorar la legislación existente. Dicho estudio se presentó a finales de 1966. Su conclusión esencial fue la propuesta de subordinar al Bundesrat un órgano especial de tipo estado mayor para el planeamiento y coordinación de la defensa total. Con motivo de la investigación a que dio lugar se elaboró un proyecto de ley para dar una nueva organización a la dirección de la defensa total. Contiene nuevas determinaciones de conceptos y prevé la creación de un Organó Central que apoye al Bundesrat en sus funciones directoras y coordine los distintos campos en el planeamiento y ejecución. Con la promulgación de la correspondiente ley quedará resuelto el problema.

Como ya se ha dicho, se advierten aquí las mismas dificultades que en Suecia. La solución suiza se asemeja, sin embargo, más a la francesa, que dispone de su correspondiente órgano auxiliar-coordinador para la defensa total en el llamado Secretario General.

### 3. Austria

Cuando Austria recuperó su soberanía, hizo declaración de neutralidad permanente y preparó medios y fuerzas para la protección de su neutralidad y soberanía. Puesto que Austria se encuentra en una situación semejante a la de Suiza, sus planes defensivos se basan en el mismo sistema.

Austria designa a la defensa total como "defensa territorial general". Dentro de ella se diferencian :

- la defensa territorial militar;
- la defensa territorial civil;
- la defensa territorial económica;
- la defensa territorial moral.

En Austria la cabeza orgánica de la "Defensa Territorial General" es el Consejo de Ministros, auxiliado por un Consejo de la Defensa del País.

Desde 1962 trabajan para las distintas esferas de la defensa Comisiones de Trabajo, que elaboran, bajo la dirección de determinados organismos, el correspondiente planeamiento y normas. Constan de:

- Una Comisión "M" de defensa militar bajo la responsabilidad del ministerio federal de Defensa. Forman parte de ella representantes de los ministerios del Interior, Administración Social, Finanzas, Agricultura y Montes, Comercio y Reconstrucción, Transportes y Electricidad, y Asuntos Exteriores. Por lo demás la defensa militar compete al ministerio de Defensa.
- Para la elaboración de asuntos de protección civil existe en el ministerio del Interior una "Oficina para la Protección Civil", a la que corresponde la ejecución de las medidas pertinentes de su jurisdicción. Funciona además como dependencia de la Comisión "Z" e informa a las autoridades federales y de los "Lands" del resultado de sus actividades.
- Comisión de trabajo "Z" para la defensa civil, bajo la dirección del ministerio del Interior. En ésta, además de los organismos representados en la defensa militar, figuran la Cancillería Federal y el ministerio de Enseñanza. También están representadas en esa comisión las Oficinas de cada "Land" (o regiones federadas, así como órganos de nivel comunal.
- Comisión de Trabajo "W" para la defensa económica, bajo la dirección del ministro de Comercio y Reconstrucción, compuesta de manera semejante a la civil. La jurisdicción se extiende a varios organismos.
- Comisión de Trabajo "G" para la defensa moral del país, dirigida por el ministerio de Enseñanza. A él pertenecen representantes de los ministerios del Interior, Justicia, Administración Social, Defensa, y Asuntos Exteriores, así como organismos regionales y comunales. Sus cometidos consisten en procurar que, en caso de conflicto, la población conserve la calma, y fomentar su voluntad de defensa, así como su cooperación confiada con la dirección política y militar del país, a la que han de apoyar. La puesta en práctica de las medidas estudiadas por dicha comisión corresponde al ministerio de Enseñanza.

Además de estas cuatro comisiones hay una Comisión Especial de Transportes e Información, dependiente del ministerio de Transporte y Electricidad, en la que están representados los ministerios del Interior, Administración Social, Agricultura y Montes, Comercio y Reconstrucción, y Defensa.

Al no existir un órgano del tipo de un estado mayor, coordinador e inmediatamente subordinado al Canciller, se encarga de esta función el ministerio de Defensa, al que corresponde la elaboración de un Plan General de Defensa, al que prestan su contribución los distintos organismos subordinados.

El objetivo de este plan, que se fijó por decisión gubernamental del 11 de mayo de 1965, también contiene los cometidos para cada uno de los estamentos subordinados. En él se detallan las previsiones para los casos de tensión internacional y peligro de conflicto, guerra en países vecinos y el de ataque militar a Austria. En cada una de estas circunstancias se prevén distintas medidas. De esta forma se esfuerza el país en lograr una amplia defensa del mismo.

La presente exposición sobre la defensa civil y su determinación de conceptos en los países neutrales debe quedar limitada a lo dicho sobre Suecia, Suiza y Austria, ya que no disponemos de datos suficientemente fidedignos sobre el tema en otros países neutrales, como España, Finlandia e Israel. Por otra parte, la información disponible sobre la Protección Civil en dichos países, demuestra que no existen diferencias dignas de consideración con respecto a los países expuestos.

#### IV. Recapitulación y resumen

Si se considera a la organización a máximo nivel de la defensa en los países de la NATO y en los neutrales, llegamos a las siguientes conclusiones:

1. Todos los estados estudiados distinguen junto a la defensa militar otra no militar. Los conceptos que rigen en todos ellos son muy semejantes, pero las organizaciones resultantes presentan muy grandes diferencias. En el aspecto de su funcionamiento existen igualmente distintas formas peculiares.
2. En todos los países considerados los gobiernos representan, a veces, en la persona del Jefe del Estado, el nivel supremo ejecutivo, donde se unen las vertientes militar y civil de la defensa.
3. Mientras la defensa militar en todos los países cuenta invariablemente con un ministro de Defensa, la no militar abarca distintos organismos. Se observa también la necesidad de un organismo coordinador, tanto entre la defensa civil y militar, como entre los diversos organismos de aquélla.

Algunos países han creado, para descargar al gabinete gubernamental, un Consejo de Defensa o de Seguridad, con el carácter de comisión gubernamental. Estos organismos, cualquiera sea su nombre, tienen siempre los siguientes cometidos:

- fijar la línea a seguir en la política de defensa, tanto en los aspectos militar y civil como en asuntos exteriores;
- dictar directivas para el planeamiento general de la defensa total y la resolución de cuestiones básicas;

- tomar decisiones en cuestiones importantes que afecten tanto a la defensa militar como a la civil.

Existen consejos de defensa o de seguridad nacional en EE.UU. , Holanda, Bélgica, Francia, Italia, Grecia, Turquía y Portugal. Luxemburgo tiene un Comité para la protección nacional, que sólo interviene en la defensa civil. En estos estados la implantación de consejos de defensa se basa fundamentalmente en recomendaciones de la NATO, aceptadas también por la República Federal, que creó en el otoño de 1955 el Consejo Federal de Defensa.

De entre los países neutrales, sólo Austria tiene un organismo semejante que actúa como comisión gubernamental. En Suiza existe un Consejo de Defensa del País, pero más que comisión gubernamental es órgano de asesoramiento, cuya jurisdicción se limita al campo civil.

En el bloque soviético, del que apenas nos ocupamos en este trabajo, Alemania del Este ha establecido, por ley del 10 de febrero de 1960, un Consejo Nacional de Seguridad, dirigido por el Presidente del Consejo de Estado, y del que forman parte al menos doce miembros. Hay que suponer que otros estados del Pacto de Varsovia tienen órganos semejantes. Abona este supuesto el hecho de que la URSS, durante la segunda guerra mundial, disponía de un "Comité Supremo de Defensa", que era simultáneamente el órgano supremo del gobierno y del partido para todos los asuntos de la dirección de guerra. Disponía de poderes ilimitados prácticamente en el campo ejecutivo y administrativo. No se sabe si perdura actualmente dicho organismo.

Por lo que se refiere al personal que compone los Consejos de Defensa es muy semejante en todos los países, correspondiendo su dirección al Jefe del Estado o al Jefe del Gobierno. Suelen figurar como miembros los ministros del Exterior, Interior, Defensa, Economía y Finanzas, además de altos oficiales de las fuerzas armadas.

4. A nivel inferior al ministerial, algunos estados han organizado una comisión para resolver problemas de rango inferior, relativos a cuestiones de coordinación. Estos estados son Holanda, Bélgica, en cierto modo Francia y Suiza. Se pueden citar también, aunque en estos casos la comisión se limita a la vertiente civil, a Inglaterra, Noruega y Luxemburgo. Estas comisiones muestran cierto paralelismo con la Comisión de la Sección Directora para cuestiones de Defensa, subordinada al Consejo Federal de Defensa en Alemania Federal. En otros estados trabajan a nivel del secretariado de estado.

5. Los gabinetes gubernamentales, los consejos de defensa y sus comisiones subordinadas se reúnen sólo en caso de necesidad. De aquí se deduce la conveniencia de crear un órgano para la coordinación del planeamiento de las normas en el campo de la defensa. Las soluciones orgánicas adoptadas son muy diversas.

- tomar decisiones en cuestiones importantes que afecten tanto a la defensa militar como a la civil.

Existen consejos de defensa o de seguridad nacional en EE.UU. , Holanda, Bélgica, Francia, Italia, Grecia, Turquía y Portugal. Luxemburgo tiene un Comité para la protección nacional, que sólo interviene en la defensa civil. En estos estados la implantación de consejos de defensa se basa fundamentalmente en recomendaciones de la NATO, aceptadas también por la República Federal, que creó en el otoño de 1955 el Consejo Federal de Defensa.

De entre los países neutrales, sólo Austria tiene un organismo semejante que actúa como comisión gubernamental. En Suiza existe un Consejo de Defensa del País, pero más que comisión gubernamental es órgano de asesoramiento, cuya jurisdicción se limita al campo civil.

En el bloque soviético, del que apenas nos ocupamos en este trabajo, Alemania del Este ha establecido, por ley del 10 de febrero de 1960, un Consejo Nacional de Seguridad, dirigido por el Presidente del Consejo de Estado, y del que forman parte al menos doce miembros. Hay que suponer que otros estados del Pacto de Varsovia tienen órganos semejantes. Abona este supuesto el hecho de que la URSS, durante la segunda guerra mundial, disponía de un "Comité Supremo de Defensa", que era simultáneamente el órgano supremo del gobierno y del partido para todos los asuntos de la dirección de guerra. Disponía de poderes ilimitados prácticamente en el campo ejecutivo y administrativo. No se sabe si perdura actualmente dicho organismo.

Por lo que se refiere al personal que compone los Consejos de Defensa es muy semejante en todos los países, correspondiendo su dirección al Jefe del Estado o al Jefe del Gobierno. Suelen figurar como miembros los ministros del Exterior, Interior, Defensa, Economía y Finanzas, además de altos oficiales de las fuerzas armadas.

4. A nivel inferior al ministerial, algunos estados han organizado una comisión para resolver problemas de rango inferior, relativos a cuestiones de coordinación. Estos estados son Holanda, Bélgica, en cierto modo Francia y Suiza. Se pueden citar también, aunque en estos casos la comisión se limita a la vertiente civil, a Inglaterra, Noruega y Luxemburgo. Estas comisiones muestran cierto paralelismo con la Comisión de la Sección Directora para cuestiones de Defensa, subordinada al Consejo Federal de Defensa en Alemania Federal. En otros estados trabajan a nivel secretariado de estado.

5. Los gabinetes gubernamentales, los consejos de defensa y sus comisiones subordinadas se reúnen sólo en caso de necesidad. De aquí se deduce la conveniencia de crear un órgano para la coordinación del planeamiento de las normas en el campo de la defensa. Las soluciones orgánicas adoptadas son muy diversas.

Solamente Francia dispone de un órgano de tipo de estado mayor, que es el Secretariado General para la Defensa Nacional. Suiza proyecta una solución semejante. Suecia y Austria han asignado estos cometidos al ministro de Defensa. En todos los demás países tratados, incluida la República Federal, falta una autoridad que se ocupe del planeamiento y coordinación de la defensa total.

No sabemos si en los países comunistas existen órganos de coordinación de la defensa total. Pero no parece muy aventurado creer que en estos países el Estado Mayor General ejerce una gran influencia en la defensa general y civil.

Aunque no está conjuntada la coordinación de la defensa civil y militar en cada uno de los estados, por lo menos se han establecido jurisdicciones especiales para los órganos que se ocupan de la defensa civil. En EE.UU., Noruega, Dinamarca, Holanda y Luxemburgo corresponde la coordinación de la defensa civil a un órgano especial, tipo estado mayor, inmediatamente subordinado al Jefe del Gobierno. En Canadá este cometido corresponde al ministro de Industria, que cuenta con un organismo subordinado, el EMC. En Inglaterra, al igual que en la República Federal, la coordinación corresponde al ministro del Interior.

6. Dentro de la defensa civil la protección civil representa una rama especial. Mientras todas las otras funciones de la defensa civil están plenamente integradas en las estructuras administrativas normales, la protección civil, debido a lo concreto de su cometido, necesita llevar, también en tiempo de paz, una vida propia.

En la mayoría de los países de la NATO la protección civil corresponde al ministro del Interior. Ocurre así en Inglaterra, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Francia, Italia, Grecia, Turquía y la República Federal. En Noruega la protección civil corresponde al ministerio de Policía y Justicia. Solamente en EE.UU. y en Canadá recae este cometido en el ministerio de Defensa, pero en los EE.UU. la organización de la protección civil ha recibido un carácter civil, mientras que en el Canadá la mayoría de las funciones han sido asignadas a las fuerzas armadas.

En los países neutrales encontramos tres posiciones. En Austria funciona bajo la responsabilidad del ministro del Interior, en Suiza corresponde al de Justicia y Policía y en Suecia al de Defensa. También en Suecia ha recibido un carácter marcadamente civil, mientras que, por ejemplo, en Israel la mayoría de los cometidos incumben a las fuerzas armadas, a través de una organización especial llamada (Haga).

En las naciones del Pacto de Varsovia resultan tan variadas como en los países de la NATO, y neutrales, la regulación de competencias, para la protección civil.

En principio, dichos cometidos recaían en los ministerios del Interior. En febrero de 1960 la URSS los traspasó a una "Administración Principal" dentro del ministerio de Defensa. Imitaron a Rusia, Hungría, Polonia (en julio 1965) y, según parece,

también Checoslovaquia. En la Alemania del Este, así como en Rumanía y Bulgaria, no se sabe que haya dejado de ser responsabilidad del ministro del Interior.

7. Si comparamos esta visión general con la organización de la Defensa en la República Federal, podemos comprobar que el Consejo de Defensa Federal, la Comisión de la Sección Directora para Cuestiones de Defensa, así como la división de competencias tienen paralelos en numerosos estados.

La debilidad de la organización alemana se encuentra en la falta de un órgano de planeamiento y coordinación bajo la directa dependencia del gobierno para los asuntos de la defensa total. El intento de encargar este cometido a un ministerio federal ha sido abandonado, sobre todo por razones de tipo constitucional. La oficina del Canciller Federal quedaría sobrecargada con esta función, además mediante la nueva división de negociados, establecida en el verano de 1968, se disuelve la Subsección de Defensa y sus miembros pasan a otros puestos. Por estas razones, el sistema francés, con un Secretariado General para la Defensa Total, podría ser una solución a imitar si se quiere mejorar la organización defensiva alemana. A la vista de la situación geopolítica de la República Federal, y de su vital apoyo en la Organización Defensiva Atlántica, la necesidad de una coordinación de todos los planes militares y civiles daría una extraordinaria importancia a un órgano de dicho tipo.

-----

Estados con un Consejo de Defensa como comisión gubernamental

(Situación 1-9-1968)

República Federal Alemana	Consejo de Defensa Federal	Comisión Gubernamental para la defensa total
EE.UU.	Consejo de Seguridad Nacional	id.
Holanda	Consejo de Defensa General	id.
Bélgica	Consejo de Defensa	id.
Francia	Comisión de Defensa	id.
Italia	Consejo Superior de Defensa	id.
Grecia	Consejo Superior de Defensa Nacional	id.
Turquía	Consejo Superior para la Seguridad Nacional	id.
Portugal	Consejo Superior de la Defensa Nacional	id.
Luxemburgo	Comité para la Protección Nacional	Comisión Gubernamental sólo para la Defensa Civil
Austria	Consejo de Defensa del País	Comisión gubernamental para la defensa total
Suiza	Consejo de Defensa del País	Organismo deliberante sólo para la Defensa Civil
Alemania del Este	Consejo de Seguridad Nacional	Competencia sobre la defensa total.

Organos de Coordinación de la defensa total en algunos países

(Situación 1-9-1968)

1. Competencia de Coordinación para todas las vertientes de la defensa

Holanda	Comisión para Previsiones Defensivas Generales
Bélgica	Comisión para Cuestiones de la Defensa Nacional
Francia	Comisión Interministerial para la Defensa Operativa
República Federal Alemana	Comisión de la Sección Directora para Cuestiones de Defensa

---

Suiza	Comisión de Coordinación para la Defensa Civil y Militar del país
-------	---

2. Competencia de Coordinación sólo para la Defensa Civil

Inglaterra	Comisión de Planificación de la Defensa Civil
Noruega	Comisión para la Preparación Civil
Luxemburgo	Consejo Supremo para la Protección Nacional

Organos permanentes para la Coordinación de la defensa total en algunos países

(Situación del 1-9-1968)

1. Competencia coordinadora sobre todas las vertientes de la defensa

Francia	Secretariado General para la Defensa Nacional (del jefe de go - bierno)
---------	--

(Continuación Cuadro nº 3)

Suecia                    Ministro de Defensa

Austria                    Ministro de Defensa

2. Competencia coordinadora sólo para los cometidos de la Defensa Civil

EE.UU.                    OEP (subordinada al presidente)

Noruega                    Plana Mayor del ministro presidente

Dinamarca                    Secretariado del ministro presidente

Holanda                    Plana Mayor del ministro presidente para Defensa Civil

Luxemburgo                    Comisaría Superior del ministro presidente

---

Canadá                    EMO (perteneciente al ministerio de defensa)

---

Inglaterra                    Ministro del Interior

Alemania Federal                    Ministro del Interior

Cuadro nº 4

Jurisdicción sobre la Protección Civil en algunos estados

(Situación 1-9-68)

Ministro del Interior

Inglaterra  
Dinamarca  
Holanda  
Bélgica  
Luxemburgo  
Francia  
Italia  
Grecia  
Turquía  
Alemania Federal

---

(Continuación Cuadro nº 4)

Ministro del Interior  
(continuación)

Austria

---

Alemania Este

Rumanía

Bulgaria

Ministro de Justicia y Policía

Noruega

---

Suiza

Ministro de Defensa

EE. UU.

Canadá

---

Suecia

---

URSS

Hungría

Polonia

Checoslovaquia (no es seguro)

-----