

CONTRIBUCIÓN A LA DEFENSA NACIONAL

(Comparativo entre las Leyes Orgánicas derogadas 6/80 y 1/84 con la nueva Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional)

Alfonso Romero Arriaza

Teniente coronel del Ejército del Aire

VII Curso Estado Mayor de la ESFAS.

Introducción

En los 25 años que han transcurrido desde que se aprobó la Ley 6/80 hasta la promulgación de la nueva Ley de Defensa Nacional, se han producido cambios importantes en el escenario geoestratégico y en la sociedad española, los cuales obligaban en cierta medida a la revisión de nuestros criterios de la Defensa Nacional. Así, la desaparición de la política de bloques característica de la guerra fría abrió un periodo de desconcierto en cuanto a la definición de las políticas de defensa occidentales, ya que éstas se encontraron súbitamente sin una amenaza militar clara contra sus territorios nacionales. No obstante, la ausencia del contrapeso de otra superpotencia, el desarrollo de la globalización y la amenaza del terrorismo internacional han impulsado a las potencias occidentales a una política de intervencionismo militar.

España, con una economía sumamente abierta y dependiente de las inversiones extranjeras, ha hecho suyos los intereses de las potencias occidentales y ha decidido contribuir al mantenimiento de la estabilidad internacional, mediante su participación en operaciones militares multinacionales en el extranjero. Esto ha motivado que las Fuerzas Armadas españolas hayan pasado, de estar orientadas principalmente a la defensa de la soberanía de España, a participar junto a nuestros aliados en intervenciones militares en el exterior, en defensa indirecta de los intereses nacionales.

Asimismo, ante la falta de una amenaza directa y común a todos los españoles, la sociedad española ha dejado de percibir la necesidad de una contribución personal a la Defensa Nacional. Esta realidad ha obligado a transformar el modelo de defensa español, imponiéndose la fórmula de unas Fuerzas Armadas profesionales y disminuyendo el grado de implicación de la sociedad civil en las labores de la defensa.

Todos estos cambios se reflejan en la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional y, más concretamente, en el Título V: Contribución a la Defensa, objeto de este ensayo.

A fin de estudiar el tratamiento que la nueva Ley hace de la contribución a la defensa, este ensayo analizará el tema desde los aspectos de la preparación de los recursos no propiamente militares para su uso en la defensa, la contribución permanente de los medios civiles a la defensa y su empleo en condiciones de conflicto bélico o estado de sitio, comparando estos aspectos con lo regulado en la Ley anterior.

Preparación de recursos no propiamente militares

Para su uso en la defensa

La Ley anterior asignaba la labor de la coordinación de los recursos de la nación a los órganos relacionados con la Defensa Nacional, pero sin designar ninguno en especial y dejando para una ley posterior el desarrollo de los detalles de esa coordinación ⁽¹⁾. En la nueva Ley, es el Gobierno quien se encarga de establecer los criterios relativos a la preparación y disponibilidad de los recursos y los aplicará mediante los mecanismos de coordinación existentes ⁽²⁾. De esta forma, se establece la coordinación a un nivel superior al del Ministerio de Defensa, lo cual parece obligado tratándose la defensa de un concepto no exclusivamente militar. Pero también es interesante destacar que no se crean órganos o mecanismos especiales de coordinación, sino que se utilizarán los ya existentes. Con ello se admite tácitamente, que no se espera necesitar una contribución civil a gran escala, por lo que los mecanismos habituales de coordinación entre departamentos deberían ser suficientes para gestionarla ⁽³⁾.

La Ley anterior también menciona un plan de potenciación de industrias de interés para la Defensa Nacional que desaparece con la nueva redacción. Esta omisión parece reflejar la realidad de la industria de defensa española, con una participación cada vez mayor de capital extranjero y una fuerte dependencia exterior. Así, la tendencia de los últimos años es incrementar la interdependencia industrial con las potencias occidentales mediante programas de cooperación con los países de la Unión Europea y Estados Unidos, de los cuales los programas del caza EF-2000, el carro *Pizarro* y la fragata F-100 son una muestra. Con ello se posibilita el acceso a material de alta tecnología y posiblemente el mantenimiento de puestos de trabajo, pero se limita la soberanía nacional al perderse el control de la fabricación del material de defensa. Esto podría tener consecuencias

¹ L. O. 6/1980, Art. 15.1

² L. O. 05/2005, Art. 22.1

³ Félix ARTEAGA. La Ley Orgánica de defensa Nacional: Apuntes para un debate. Real Instituto Elcano, ARI nº 52/2005, p. 7

nefastas en caso de un conflicto que no fuese apoyado por dichas potencias, como podría ser la defensa del territorio nacional extrapeninsular.

Otro aspecto de la nueva Ley es que encarga al Ministerio de Defensa la promoción de la “cultura de defensa”, mientras que en la anterior se emplazaba directamente al Gobierno. De esta forma, la coordinación de la “cultura de defensa” se baja de nivel, pero esto puede tener un efecto beneficioso, ya que se coloca al frente del proyecto al Ministerio más interesado en promoverlo.

Sin embargo, la finalidad de la “cultura de defensa” se establece en que la sociedad se identifique con su historia y valore el esfuerzo de sus Fuerzas Armadas en defensa de los intereses nacionales ⁽⁴⁾, mientras que la Ley anterior trataba de desarrollar el patriotismo y los principios y valores reflejados en la Constitución ⁽⁵⁾. Así, como acicate a la contribución ciudadana a la defensa, se sustituye a la Patria y a los principios y valores y se coloca en su lugar a la identidad histórica y la defensa de los intereses nacionales. Esta concepción, típicamente anglosajona, parece apropiado para unas Fuerzas Armadas profesionales que han ser utilizadas con mayor probabilidad en la defensa indirecta de los intereses nacionales. Pero es de destacar que el concepto de “interés nacional”, por definición, no está limitado por valores, tales como Justicia, Solidaridad, Equidad, etc. Por lo que fomentar en la sociedad el culto al “interés nacional” puede tener como consecuencia el empleo de sus Fuerzas Armadas en situaciones no totalmente acordes con dichos valores.

Aportación permanente a la defensa

Como aportación permanente a la Defensa, la nueva Ley se apoya en el principio de contribución gradual y proporcionada a la situación de amenaza, dejando para un posterior desarrollo, la forma en que se realizará la incorporación de reservistas y la composición y funciones del órgano interministerial encargado de la contribución de los recursos materiales ⁽⁶⁾. A pesar de que, al contrario de la Ley anterior, no se menciona explícitamente la posibilidad de emplear todos los recursos de la Nación para cubrir las necesidades de la Defensa Nacional, tampoco limita esta contribución. Por lo que, queda abierta la posibilidad de la incorporación a las Fuerzas Armadas de reservistas forzosos, dejando este tema para un desarrollo posterior.

⁴ L. O. 05/2005, Art. 31

⁵ L. O. 6/1980, Art. 14.2

De la misma forma, en la definición de zonas de interés para la defensa donde los derechos sobre los bienes propiedad de nacionales o extranjeros situados en ellas pueden ser limitados, se aduce al interés del Estado ⁽⁷⁾ en lugar del libre ejercicio de las potestades soberanas del Estado de la antigua Ley ⁽⁸⁾. El matiz estriba en que el interés del Estado puede requerir una justificación, mientras que el libre ejercicio de las potestades soberanas del Estado no establece ninguna clase de límites a un posible uso arbitrario de esta definición.

Consideración especial merece el caso de la Guardia Civil, que con la nueva Ley pasa a depender del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden. Estas misiones, que serán reguladas por el Gobierno, parecen referirse a las cada vez más demandadas misiones de mantenimiento de la paz, que requieren capacidades y métodos propios de un cuerpo policial de carácter militar como la Guardia Civil.

También se menciona en la nueva Ley al Centro Nacional de Inteligencia y su contribución a la defensa, lo cual refleja la importancia creciente de la cooperación de los distintos servicios de inteligencia y la tendencia a su unificación.

Empleo en caso de conflicto bélico y estado de sitio

Por último, la nueva Ley regula el caso de conflicto bélico y el estado de sitio, asignando al Consejo de Defensa Nacional la responsabilidad de la coordinación del sistema de disponibilidad permanente de recursos, el sistema de cooperación en materia de Protección Civil, el Cuerpo Nacional de Policía y la actuación de la Guardia Civil ⁽⁹⁾. De esta forma se mantiene el control civil, representado por el Consejo de Defensa Nacional, sobre los recursos no propiamente militares, emplazando a las autoridades militares en el terreno que les es propio, la conducción de las operaciones militares bajo la dirección del poder civil.

Así, se han eliminado las referencias a la subordinación a la autoridad militar de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, incluyendo las Policías autonómicas y locales, que hacía mención la Ley anterior. Tan sólo la Guardia Civil mantiene una

⁶ L. O. 05/2005, Art. 29

⁷ L. O. 05/2005, Art. 30

⁸ L. O. 6/1980, Art. 19

⁹ L. O. 05/2005, Art. 22.2, 25, 27 y 28

dependencia directa del Ministro de Defensa aunque bajo la coordinación del Consejo de Defensa Nacional (¹⁰).

En cuanto a la actuación de las policías, es de destacar que con la nueva Ley sólo se cuenta con el Cuerpo de la Policía Nacional, y tan sólo en situaciones extremas y conservando su dependencia del Ministro de Interior (¹¹). Significativamente, se ha dejado fuera a las Policías autonómicas y locales. Esto último parece obedecer a una concesión a la sensibilidad de las distintas comunidades españolas, las cuales, podrían sentir amenazadas sus competencias autonómicas en caso de ver movilizadas sus Policías por el Estado Central.

Conclusiones

La nueva Ley Orgánica 05/2005 sobre la Defensa Nacional ha nacido con la vocación de reflejar la realidad actual de las Fuerzas Armadas españolas. La cual ha sufrido unos cambios fundamentales desde que se redactó la Ley 6/80 modificada por la 1/84, acordes con los cambios geopolíticos del escenario estratégico y de los propios cambios de la sociedad española. Por ello, no es de extrañar que los cambios introducidos en la nueva Ley perfilen un modelo de Fuerzas Armadas diferente, totalmente profesionales, con una fuerte vocación expedicionaria y bajo la dirección permanente del poder civil.

En el Título V de la Ley, en el que se trata de la contribución a la defensa y objeto de este ensayo, se establece que la preparación y la disponibilidad de los recursos no propiamente militares será dirigida por el Gobierno sin el concurso de mecanismos de coordinación especiales, reafirmando la estructura civil ordinaria del Estado y evitando la creación de organismos o mecanismos especiales. Se eliminan las referencias a la potenciación de la industria nacional y las alusiones a la Patria, como corresponde a unas Fuerzas Armadas orientadas a la participación en operaciones expedicionarias multinacionales. Se establece el principio de contribución gradual y proporcionada a la amenaza, para el apoyo de los ciudadanos a la defensa, pero se deja abierta la posibilidad de la incorporación forzosa. Se instituye el empleo de la Guardia Civil en misiones militares bajo la dependencia del Ministro de Defensa, pero se establece que la contribución del Cuerpo de la Policía Nacional a la defensa se efectúe a través de sus

¹⁰ L. O. 05/2005, Art. 25

¹¹ L. O. 05/2005, Art. 27

mandos orgánicos civiles, dejando claro que la responsabilidad de la defensa está en el poder civil.

La idea que subyace en este Título es que el poder civil es responsable de la Defensa Nacional, y por lo tanto mantiene en todo momento la dirección y coordinación de los distintos poderes públicos civiles y militares, eliminándose la subordinación de medios civiles a las autoridades militares.