

CESEDEN

LA PARTICIPACION DEL EJERCITO EN LA DEFENSA CIVIL

- Por Jean Ravail -

De la "Revue Defense Nationale" de Julio de 1972
(Traducido por el Departamento de Información)



Noviembre, 1972

BOLETIN DE INFORMACION NUM. 68-X

¿Qué se entiende por defensa civil y por mantenimiento del orden? ¿De qué manera el ejército participa en ello? Su participación no es solamente indispensable en caso de acontecimientos graves, sino que la cooperación permanente de las autoridades militares y de los prefectos es un imperativo del ejercicio del poder: sin el concurso de los ejércitos no hay defensa civil, por lo menos según la orden del 7 de Enero de 1959 y el decreto del 13 de Enero de 1965.

El autor, Jean Ravail, Inspector General de la Administración en el ministerio del Interior y Director de la División de Asuntos Civiles del S.G.D.N., es un especialista en los problemas concernientes a la defensa civil y sobre todo de la legislación que los rige.

- - - -

El título de este artículo puede extrañar a primera vista, por la fuerza con la que está aferrada en las mentes la idea de que civiles y militares viven en un mundo distinto y tienen preocupaciones diferentes. Cada mochuelo a su olivo; tal parece ser la fórmula proverbial comunmente admitida en el campo de la defensa, como en los demás.

Pero ahí, precisamente, reside el error que es conveniente denunciar. De la misma manera que las autoridades civiles toman parte activa en la defensa militar, las autoridades militares tienen un importante papel a jugar en la defensa denominada civil, por la simple razón que defensa militar y civil van a la par y forman un bloque indisoluble: la defensa a secas. De ahí su carácter global.

Todavía habrá que aclarar incertidumbres y precisar el sentido de las palabras defensa civil, frecuentemente considerado como polémico. ¿En qué consiste exactamente? Habrá que hacer una diferenciación.

En el sentido general, la defensa civil constituye el conjunto de la defensa no militar. Verdad evidente, sin duda, pero que presenta un matiz, el de emparejar dos palabras que habitualmente no lo estaban, para expresar una realidad de la que no tenemos a menudo conciencia: ya no estamos en la época en la que la guerra oponía solamente a los ejércitos y se practicaba en campo cerrado, la defensa ya no es el coto de caza o el monopolio de los militares, sino que recae sobre todas las actividades de la nación.

En el sentido más concreto, la defensa civil es la que depende del ministro del Interior en las condiciones definidas por la orden del 7 de Enero de 1959 que encierra la organización general de la defensa y por el decreto del 13 de Enero de 1965 relativo a la organización de la defensa civil. De estos dos textos, fundamentales en la materia, se deduce que el ministro del Interior asume tres misiones esenciales:

- Asegurar la continuidad de la acción gubernamental,
- proteger materialmente y moralmente a la población,
- mantener el orden público.

Es en el marco de esta triple misión que nos proponemos examinar la aportación de los ejércitos a la defensa civil.

- - - - -

La primera misión del ministro del interior es "garantizar y con seguir la seguridad de los poderes públicos y de las administraciones públi- cas" de tal suerte que el gobierno y sus representantes puedan, en todo tiem po y en todo lugar, tomar y hacer ejecutar las decisiones que la situación del momento requiriera.

Esto supone que ante todo sea diseñada en tiempos de paz - ya que la defensa no se improvisa - la lista de los edificios, establecimientos e instalaciones indispensables para el funcionamiento de las instituciones. Es to supone además el tomar medidas para asegurar su defensa en caso de necesidad.

Tal es el objeto de las diferentes normas establecidas a escala nacional, regional y provincial donde figura el conjunto de puntos llamados sensibles porque revisten una importancia particular en lo que concierne a la defensa tanto civil como militar. Encontramos entre otras ciertas instalaca

ciones consideradas como esenciales para el gobierno por su libertad de acción: órganos de mando (Palacio del Eliseo, Hotel Matignon, Ministerios, P.C. gubernamentales), de consulta, información o transmisiones (Emisiones de alta frecuencia, centros radioeléctricos, emisoras de telecomunicaciones). La lista termina en el Consejo de Defensa.

En vista de asegurar su protección que reviste un carácter prioritario, las fuerzas armadas necesarias, de primera o segunda categoría, se ponen a disposición del ministro del Interior. Esta es la razón por la cual el Eliseo, el Matignon e incluso el Palacio Bourbon son vigilados permanentemente por los guardias republicanos.

Pero la autoridad militar no se limita a tomar estas medidas de seguridad con carácter permanente y puntual; además, está estrechamente asociada a la elaboración del conjunto de medidas, a la vez preventivas y de intervención, que permitirán asegurar la defensa y protección de las instalaciones consideradas como vitales para el país. Este conjunto de medidas figura, para cada provincia, en el plan general de protección establecido por el prefecto, en acuerdo, y ya no solamente con el concurso de la autoridad militar: y esto último es más que un simple matiz.

Los prefectos elaboran su plan de protección con relación a las necesidades de su provincia dentro de los límites de las orientaciones fijadas por el prefecto de la región.

El prefecto de la región, que dirige en materia de defensa civil la acción de los prefectos de sus provincias, establece él mismo, en función de las directrices del ministro del Interior, el plan general de protección de su Región. Para realizarlo y para fijar así en cada hipótesis las misiones a distribuir entre las diferentes del orden, utiliza el cuadro fijado por el General Comandante de la región militar que prevee el empleo de los medios militares en el conjunto de la región. (Recordamos que los límites de la Región civil coinciden con los de la Región militar).

Sólo resta por decidir el momento en el cual el plan será puesto en marcha, problema de evaluación de la amenaza que sólo puede ser resuelto en función de la situación general y sobre la base de informaciones dignas de crédito. El prefecto dispone a este efecto de sus servicios civiles de policía pero también tiene que apelar a la gendarmería, por lo tanto a una unidad militar, cosa que tendemos a olvidar por las continuas relaciones entre esta arma y la autoridad prefectoral. La búsqueda y la difusión de la información constituyen la actividad esencial de la gendarmería. Sin duda esta -

actividad se ejerce a la vez tanto en provecho de las autoridades militares como de las civiles, pero estos últimos se pueden considerar como privilegiados ya que la mayoría de las informaciones de la gendarmería le van destinadas.

De esta forma aparece, que ya en tiempo de paz el ejército contribuye a asegurar el normal desenvolvimiento de los poderes públicos y a preparar la aplicación de las medidas que se harán necesarias en caso de crisis. Dentro de esta hipótesis, lo veremos a continuación, su papel irá in crescendo. ¿Por qué?

Porque la acción del gobierno se ve orientada, en cuanto las co sas se ponen feas, hacia la satisfacción de las necesidades esenciales de la población, y de hecho así es: en caso de huelga se ve orientada hacia un mí nimo funcionamiento de los servicios públicos.

Cierto que el recurso de requerimiento (a la fuerza militar) debería permitirle el zanjar la cuestión, pero la experiencia enseña que el uso de la coacción choca con numerosas dificultades de orden práctico y psicológico: agobiadas por su labor de conservación del orden público, las fuerzas de policía no tienen prácticamente tiempo de proceder a la notificación de órdenes de requerimiento y la toma de medidas autoritarias aunque sean justificadas en principio, no son ni mucho menos bien acogidas por la opinión pública. De ahí la tendencia del gobierno a apelar a los ejércitos para sustituir momentaneamente al personal civil inseguro. Es así como en cada huelga de transportes aparecen inmediatamente camiones militares en los principales nudos de comunicación y que la Explanada de los Inválidos se transforma rápidamente en una estación militar de carretera. De la misma manera, en caso de huelga de basureros, las basuras son retiradas por jóvenes soldados que conducen los camiones civiles de los servicios municipales de lim pieza. Por fin podemos recordar que en el transcurso de los acontecimientos de mayo de 1968, el control de la navegación aérea y una parte del transporte aéreo civil fue asegurado por personal militar.

Paralelamente a estas medidas de todos conocidas, intervienen en caso de crisis otras acciones militares menos espectaculares que consisten en reforzar el número de los puntos sensibles vigilados.

Es evidente, en efecto, que la salvaguardia de un cierto número de instalaciones vitales debe ser asegurada de forma imperativa y que cuando la máquina del gobierno corre el peligro de quedar bloqueada se deben tomar precauciones para que pueda seguir funcionando: el ejército está

ahí por ello, mientras no esté en guerra. E incluso cuando estuviera envuelto en la batalla - lo que supondría la puesta en marcha de los planes de defensa y no ya los de protección - su papel en materia de defensa civil no habría por esta causa concluido: planes civiles y planes militares pueden conjugarse bien sea simultáneamente o sucesivamente.

Las transmisiones militares tendrán por fin, en tiempo de guerra, que asegurar por sí mismas los enlaces gubernamentales, principalmente entre los puestos operacionales de mando.

Esta forma de participación del ejército en la defensa civil es afortunadamente menos frecuente que la concerniente al mantenimiento del orden. Conviene ahora abordarla.

- - - -

El principio de la participación de las Fuerzas armadas en el mantenimiento del orden, está de acuerdo con la tradición republicana ya que figura en la ley del 14 de septiembre de 1971 relativa a la fuerza pública. Esta dispone en su artículo primero:

"La fuerza pública se constituye para defender al Estado de los enemigos del exterior y para asegurar en el interior el mantenimiento del orden...."

y en su artículo segundo:

"Se compone del Ejército de Tierra y Mar, de la tropa especialmente destinada al servicio interior...."

Bajo una forma más lapidaria, el artículo 20 de la Constitución recuerda que el gobierno "dispone de la administración y de la fuerza armada". Las misiones de defensa civil que pueden ser confiadas a esta última varían con la situación.

En período de calma, en el cual el mantenimiento del orden tiene por único objeto prever los disturbios, las medidas que se toman tienen, por lo general, un carácter disuasivo. Consisten esencialmente en mostrar la fuerza para no tener que emplearla. Los desplazamientos de tropas, desfiles, maniobras, sobrevuelo de ciertos puntos, escalas de buques de guerra son otras tantas manifestaciones de la existencia y presencia del ejército

to. A pesar de su carácter normal, contribuyen no poco a provocar la calma y la reflexión. Este concurso indirecto interviene a simple indicación de la autoridad civil, normalmente responsable del mantenimiento del orden.

El procedimiento es completamente distinto cuando ya no se trata de mantener el orden sino de restablecerlo, es decir poner fin a los disturbios. La tropa, empleando el léxico revolucionario -es decir las fuerzas de 3ª categoría empleando la terminología actual- participan en esta acción solamente a petición de la autoridad civil, en principio el prefecto; en casos especiales, otras autoridades como los presidentes de las asambleas parlamentarias, los magistrados, los alcaldes, e incluso los comisarios de policía están autorizados para hacerlo.

La forma brutal que reviste el requerimiento -de hecho, es una orden, aunque el término no figure en los textos- debe acompañarse de un cierto número de garantías. Estas resultan ser reglas de procedimiento muy detalladas que figuran en la instrucción interministerial del 20 de julio de 1970 relativa a la participación de las fuerzas armadas en el mantenimiento del orden.

En primer lugar está previsto que en tiempo normal, es decir si no hay urgencia los prefectos de provincias dirijan sus requerimientos al comandante de la región militar con el conocimiento del prefecto de la región. Así se debe establecer un orden de prioridad de las peticiones según el criterio del prefecto de la región. Las unidades militares no deben temer ser abusivamente utilizadas.

Si el prefecto decide, -él sólo-, la puesta en aplicación de las medidas de intervención que las circunstancias exigen y si es el único juez que determina el momento en el que las fuerzas armadas son necesarias no por eso queda menos margen de iniciativa a estas últimas. Sin duda ellas deben atender la petición, es decir ejecutar estrictamente la misión que le es confiada, pero, responsables de la ejecución del requerimiento, son a su vez únicos jueces de los medios a emplear. Así, el reparto de responsabilidades se encuentra perfectamente equilibrado.

Conviene añadir - y es muy recomendable - que en la práctica la separación de las competencias es menos abismal.

De la misma forma que la autoridad civil consulta a la militar sobre la conveniencia de hacer uso de la fuerza armada, la autoridad militar consulta a la civil sobre los medios a emplear.

El recurso a la fuerza para dispersar concentraciones, no implica por otra parte, hacer uso necesariamente de las armas. Se apela casi siempre a simples maniobras de dispersión o de penetración en la multitud. Y si el uso de las armas se hiciera necesario, particulares precauciones deben ser tomadas con antelación. Dos advertencias deben ser hechas por una autoridad civil instituida. Es pues solamente en la hipótesis de violencia ejercida contra ellas e imposibilidad de cumplimiento de sus misiones, cuando las fuerzas armadas están autorizadas a abrir fuego sin respetar los procedimientos normales que no necesitan mencionarse.

Pero la intervención de la autoridad militar en el mantenimiento del orden no se manifiesta solamente en la ejecución de las medidas prescritas por la autoridad civil.

Si el gobierno decreta el estado de sitio, la autoridad militar debe ser llamada a sustituir a la civil en el ejercicio de la responsabilidad de mantener el orden. Como lo precisa, en efecto, la vieja ley del 9 de agosto de 1849 "los poderes que tenía la autoridad civil para el mantenimiento del orden y la policía pasan enteramente a la autoridad militar" tan pronto como el estado de sitio se promulga, lo que supone un peligro inminente resultante de una guerra extranjera, o de una insurrección armada. Nuestra historia suministra ejemplos de la aplicación de este régimen excepcional.

Conviene recordar con relación a esto que la situación resultante del estado de sitio no se traduce únicamente en la transferencia de los poderes de policía de la autoridad civil a la militar. Esto implica el ejercicio de poderes policíacos especiales, como el derecho de registro de día o de noche en el domicilio de los ciudadanos y el de ordenar la requisa de armas.

Estos poderes extraordinarios atribuidos a la autoridad militar por el estado de sitio son sin embargo inferiores a los atribuidos a la autoridad civil en caso de urgencia por la ley del 3 de abril de 1955. He aquí una anomalía, correspondiendo el estado de sitio a una situación netamente más deteriorada que la que pueda motivar el establecimiento del estado de urgencia. Este último, puede resultar de unos simples atentados graves contra el orden público.

A esta clásica forma de intervención del ejército en el mantenimiento del orden en caso de estado de sitio se han venido a añadir recientemente otras dos. El artículo 17 de la orden de 1959 relativa a organización general de la defensa prevee, que en las zonas donde se desarrollen operaciones militares y por decisión del gobierno, el comandante militar designa-

do al efecto se convierte en responsable del orden público y ejerce la coordinación de las medidas de defensa civil con las operaciones militares. Por otra parte el artículo 24 dispone que los comandantes superiores pueden recibir en materia de defensa civil las concesiones gubernamentales necesarias para cumplir sus misiones operacionales.

Estos dos textos que aún no han recibido aplicación práctica causan quizás más problemas que resuelve, especialmente en lo que concierne a las relaciones de la autoridad militar local con el ministerio del Interior.

- - - -

Más fácil de definir es el papel de los ejércitos en la protección civil, tercera misión de la defensa civil.

Basta con pasearse durante las vacaciones por las carreteras de gran circulación para encontrarse, acampados en tiendas que llevan una cruz roja, con militares de todos los empleos pertenecientes al Servicio Sanitario de los ejércitos. En comunicación permanente con la gendarmería y los servicios de socorro provinciales, forman un equipo homogéneo de técnicos capaces a la vez de prestar atención médica de urgencia a los heridos, reanimarlos, y asegurar su transporte al hospital más próximo. Este sistema puesto en práctica en el verano de 1969 ha sido desde entonces generalizado con el nombre de Plan de auxilio médico en carretera.

Otro plan, el O.R.S.E.C., más conocido y más antiguo ya que data de 1952, prevee el concurso de unidades regulares de las fuerzas armadas en la ejecución de trabajos urgentes de salvamento, de socorro, de reparación o conservación de las vías de comunicación así como el establecimiento de enlaces complementarios en caso de necesidad.

Esta participación, ciertamente, sólo está prevista en caso de necesidad apremiante pero la experiencia enseña que en el caso de una catástrofe como la de la autopista A. 6 en las navidades de 1970, nada eficaz puede hacerse y menos con éxito sin la intervención del ejército. Esto no tiene nada de extraño ya que de todas las entidades públicas o privadas a las que se puede recurrir, el ejército es la mejor situada para intervenir rápida y eficazmente en razón a los medios materiales y personales de los que dispone permanentemente, para poner en marcha el sistema de alerta. Esta es la razón por la cual la instrucción del 5 de Febrero de 1952 relativa a la orga

nización del socorro en el marco provincial en caso de desgracia importante ha recibido el beneplácito del ministro de los ejércitos, por la cual los planes O.R.S.E.C. provinciales se establecen por los prefectos en enlace con la autoridad militar, por lo cual la forma de intervención de las unidades militares está convenientemente redactada en el marco de la Instrucción de Noviembre de 1966 relativa a la participación de los ejércitos en cometidos no-militares y que la ley del 9 de Julio de 1970 integrada en el código del servicio nacional del 10 de Julio de 1971 especifica que unidades militares podrán ser encargadas, a título secundario y temporal de realizar labores de protección civil.

Esta última disposición no se ha visto relegada, ya que sin esperar a la publicación del decreto relativo a la creación del Cuerpo de Defensa de la Protección Civil, el ministro de Estado encargado de la defensa nacional ha decidido reforzar bajo un doble aspecto la forma de contribución de los ejércitos a esta misión:

- Por la creación en Brignoles (Var) de una segunda unidad de instrucción y de intervención de la protección civil análoga a la existente desde 1967 en el centro de instrucción de la brigada de bomberos de Paris en Villeneuve Saint Georges;

- Por la constitución de unidades militares especializadas encargadas de la lucha contra incendios.

Los créditos necesarios para la puesta en marcha de la segunda unidad de instrucción están comprendidos en el VI plan, en el marco del programa titulado "Protección de los bosque mediterraneos". Los gastos de infraestructura figuran en el programa de defensa civil establecido por el Primer ministro, y los de equipo, en el presupuesto del ministerio del Interior.

En cuanto a las unidades militares especializadas, siete han sido situadas en 1971 en el sur de Francia. Otras cinco se situarán en 1972 en el Norte y Este.

De este modo se podrá formar, en tiempo de paz, personal destinado a servir en tiempo de guerra en las diferentes formaciones del cuerpo de defensa: columnas móviles, compañías de alojamiento, y centros de protección civil.

La labor del ministro del Interior es por causa de este plan mucho más difícil ya que, responsable de la protección de la población en tiempo de paz como en tiempo de guerra, debe además mantener y fortalecer su

voluntad de resistencia en contra de las agresiones. Esta misión permanente que les es confiada por el decreto de 13 de Enero de 1965 sólo puede ser llevado a cabo con el concurso del ministro de Información si existiera o en su defecto con el del primer ministro, pero supone igualmente la intervención del ejército. Cuando se trata en efecto de crear y desarrollar lo que llamamos espíritu de defensa, el ejército no puede inhibirse. El interviene especialmente facilitando las relaciones "Ejército-Juventud" asegurando la instrucción del contingente, organizando el perfeccionamiento de "las unidades de reserva" y tener constantemente informada a la opinión pública de sus iniciativas y realizaciones por mediación de su servicio de relaciones públicas.

- - - -

Todos estos ejemplos muestran hasta que punto están unidas las responsabilidades de las autoridades civiles y militares en materia de protección civil; pero la interdependencia de su acción también ha aparecido netamente en los otros dominios de la defensa civil. También podríamos vernos tentados a deducir que la defensa civil sólo existe, después de todo, en función de la defensa militar, que esta, en su soporte natural y en fin que el recurso al ejército es hoy más que nunca la llave del poder civil. Evidentemente esto resultaría algo exagerado. Sin duda, la orden de 1959 dispone en artículo 7 que el ministro del Interior "recibe del ministro de los ejércitos, para el desarrollo y la puesta en marcha de sus medios, el sostén de los servicios y de la infraestructura del ejército", pero el apoyo con el que cuenta por parte del ejército presenta siempre un carácter complementario. Es con la ayuda de sus medios propios -y no le faltan- que debe primero intentar cumplir las misiones que le son confiadas.

Esto no cambia que la autoridad civil sólo puede concebir y preparar su acción de defensa en acuerdo y con la ayuda de la autoridad militar así como que la autoridad militar no puede establecer y llevar a cabo sus planes sin el consentimiento de la autoridad civil. No existe defensa civil sin defensa militar ni defensa militar sin defensa civil, tal es en definitiva la regla de oro del sistema francés de defensa que se apoya tanto en la cooperación de las autoridades civiles y militares como en la subordinación de la autoridad militar a la autoridad gubernamental.

La solución francesa se aleja en algunos puntos de las soluciones extranjeras. Si el concurso del ejército en el mantenimiento del orden está admitido, en efecto, en todos los países, las estructuras de defensa adoptadas por muchos de ellos difieren a veces de las nuestras: así en la República Federal Alemana donde "el sostén de las fuerzas armadas" constituye, paradójicamente, a priori una de las misiones de la defensa civil; así también en los Estados Unidos donde el director de la defensa civil está situado bajo el mando del secretario de Estado del ejército de tierra; así por fin en la U. R. S. S. donde la defensa civil está unida desde 1960 al ministerio de defensa, y las fuerzas armadas se encargan de su organización y dirección.

El mérito de nuestro equilibrado y ágil sistema es quizás en definitiva el de traducir en hechos el principio democrático según el cual el Ejército está al servicio de la Nación.