

APROXIMACIÓN A UN MODELO DE GESTIÓN DE CRISIS ESPAÑOL

José Miguel Cárdenas Hernández

*Capitán de navío, DEM
Profesor de la ESFAS*

Introducción

En los últimos años vienen utilizándose palabras o expresiones que ya existían, y otras de nuevo cuño conteniendo la palabra «crisis», que presiden las intervenciones orales o escritas de personalidades pertenecientes a diferentes campos o sectores de la actividad nacional o internacional.

La palabra «crisis» aparece continuamente en los medios de comunicación, y es utilizada por todo el mundo, tal vez con demasiada frecuencia. Como ha dicho un estratega británico, su brevedad conviene a los títulos de los periódicos, y en las redacciones de la prensa, estiman que su empleo mejora la tirada, o aumenta el número de ejemplares a vender.

Se podría encontrar a lo largo de la Historia, en las relaciones entre los pueblos, la época en que aparece la noción de crisis. Hasta una fecha reciente se pasaba del estado de paz al estado de guerra, sin que existiera aparentemente una fase intermedia. Más exactamente la idea de crisis existía solamente en el ámbito de soberanos o jefes de Estados y diplomáticos quienes podían comunicarse sus intenciones e intercambiarse sus desafíos bajo el secreto de los gabinetes o consejos.

Las crisis pasaban totalmente desapercibidas, debido a los escasos medios de información y a la práctica inexistente de una opinión pública. Cuando un país decidía adquirir o conseguir algo de otro, el único medio eficaz de hacer conocer sin ambigüedades sus intenciones al adversario, era recurrir a las armas y atacarle.

Puede decirse que es en el siglo XX cuando entre los dos términos del binomio *paz-guerra* se inserta el concepto de crisis.

¿Dónde empieza la crisis y donde termina?

En palabras del general Beaufré:

«La gran guerra y la verdadera paz han desaparecido para siempre.»

El límite bajo o inferior, no parece que pueda ser fijado: no hay discontinuidad entre la paz y la crisis. La paz no parece constituir más que un estado de equilibrio precario entre las múltiples tensiones latentes que tiñen el contencioso internacional, y el menor deterioro provocado o accidental de este equilibrio, puede constituir el germen de una crisis.

En el límite alto o superior, la discontinuidad no es clara entre la crisis y la guerra, pero la apertura de hostilidades con el empleo de Fuerzas Armadas importantes constituye, sin embargo, un corte o ruptura indiscutible.

Para Herman Khan (1), estratega americano, la crisis no es una situación concreta sino una amplia gama de situaciones conflictivas. No ayuda a definir la crisis pero nos muestra la dificultad de fijar los límites de la crisis.

Es por ello que siguiendo el criterio general de los tratadistas europeos dedicados a este tema, se considera (y nosotros podemos incluirnos en esta consideración) que la crisis, a pesar de las mareas existentes en su límite superior no incluye el conflicto armado, este criterio se ve reafirmado por las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Helsinki sobre la política europea común de seguridad y defensa, que, establece:

«La mejora y concertación de los instrumentos militares y civiles de respuestas a las crisis permitirá a la Unión hacer uso de toda la gama de instrumentos, desde la actividad diplomática, la asistencia humanitaria y las medidas económicas, hasta las operaciones civiles de control y las operaciones militares de gestión de crisis.»

No incluye pues actuar en el conflicto armado.

En su primera comparecencia parlamentaria de la VII legislatura, el ministro de Defensa expuso que:

«España contribuirá a las fuerzas de gestión de crisis europea con fuerzas españolas, de forma que éstas dispongan de una componente de reacción rápida como medio más cualificado para gestionar la crisis en su momento inicial.»

Pero ¿qué caracteriza a una crisis?:

- Existencia de un riesgo. Hoy en día la amenaza a un ataque generalizado sobre los frentes aliados se ha reducido notablemente, y en consecuencia, se ha incrementado el tiempo mínimo de alerta.
- Sorpresa. La existencia de riesgos multifacéticos y multidireccionales, que son difíciles de predecir, hacen destacar el factor sorpresa, que va a exigir una especial atención a los indicadores de inteligencia
- Incertidumbre. Existirá acerca del lugar y el tiempo del desarrollo de un riesgo que podría desarrollarse hacia una crisis o amenaza militar. Esto requerirá opciones flexibles, para acomodarse a cada caso.
- Intensidad. La intensidad con la que se van a manifestar estos riesgos podrían ser variables, lo que exigirá un conjunto de respuestas perfectamente calibradas, que irán desde la prevención hasta la más pura respuesta militar.
- Urgencia. Es otro factor a considerar a la gestión de crisis, y que debe exigir unos procedimientos ágiles para afrontarla.
- Presión. Esta presión tiene impacto en la capacidad de reacción, y no debe provocar la improvisación, y por tanto, las opciones y procedimientos deben ajustarse a una respuesta prudente y consensuada.

(1) HERMAN, K.: *Thinking about the Unthinkable*.

En la actualidad podemos ver la palabra crisis aplicada a múltiples facetas de la vida humana y no siempre con idéntico significado, así se puede oír hablar de crisis de una enfermedad, del petróleo, del gobierno, etc. Este empleo de la palabra «crisis» tan amplio produce tal confusión que alcanza incluso a los propios «expertos», buena prueba de ello es el elevado número de definiciones que podemos encontrar y una primera medida que resulta útil a la hora de establecer un marco para la gestión de crisis, es la de reflexionar sobre las definiciones de crisis y gestión de crisis, por lo tanto parece oportuno primero definirla, toda vez que su definición no está clara.

Aunque del término crisis existen muchas definiciones, es un fenómeno del que se habla frecuentemente, y que continúa siendo bastante desconocido. Podemos aproximarnos a su significado con la idea de que es un fenómeno complejo de índole política y, por tanto, su gestión adquiere auténtica dimensión en el terreno político y, principalmente en el de la política exterior.

Definición de crisis

La palabra crisis procede del latín *crisis* y del griego *krísis* (decisión) con un significado de: «Juzgar, decidir y por extensión, momento decisivo de un negocio grave y de consecuencias importantes.»

El *Diccionario de Oxford* define crisis como:

«Momento de peligro o suspense en la política, comercio, etc.»

El *Diccionario Didáctico Español* lo define como:

«Situación caracterizada por un cambio en el desarrollo de un proceso». «Situación complicada de un asunto o de un proceso, en la que está en duda su continuación, la modificación o el cese del mismo.»

Cada autor define la crisis a su manera: uno se centra en el momento en el que estalla, otros utilizan este término para expresar su gestación y otros contemplan su desarrollo completo.

Según el mencionado general Beaufré la crisis es:

«Un estado de tensión en el curso de la cual existe un riesgo de escalada hacia un conflicto militar, y en el que se quiere impedir que el adversario adquiera una cierta ventaja política o militar, esta ventaja representa el envite de la crisis, que para el defensor el riesgo es mínimo.»

Según el antiguo ministro de Defensa, Toom, la crisis es:

«La confrontación de dos partes entre las que una tensión existente, después de más o menos tiempo, se agrava fuertemente con riesgo de finalizar en conflicto.»

Y finalmente según el antiguo director del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, Alistair Buchan, la crisis es:

«El periodo de un conflicto entre dos o más Estados que ocurre cuando un bando somete al otro a un desafío sobre un asunto preciso o definible y que es necesario tomar una decisión sobre la respuesta a dar a este desafío.»

Definición de crisis en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

Aunque no existe una definición internacionalmente acordada o bien acordada por los miembros de la OTAN, las siguientes definiciones son especialmente útiles a la hora de considerar las clases de crisis internacionales con las que se enfrentan o quizá se tengan que enfrentar los aliados sus socios.

Por «crisis» en OTAN se puede entender:

«Una situación nacional o internacional en la que se amenazan los valores, intereses y objetivos prioritarios de las partes en cuestión.»

Otra definiciones de «crisis» en OTAN son:

«Una serie de acontecimientos que se extiende rápidamente, y que incrementan el impacto de las fuerzas desestabilizadoras en el sistema internacional general, o en cualquiera de sus subsistemas bastante por encima de los niveles "normales" (es decir medios), y que aumentan las probabilidades de que haya violencia en el sistema.»

«Una sucesión de interacciones entre los gobiernos de dos o más Estados soberanos en un conflicto grave, que no llega a ser una guerra en sí, pero que conlleva la percepción de una probabilidad de guerra peligrosamente alta.»

«Un cambio de situación caracterizado por un incremento de la intensidad de las interacciones de desmembramiento entre dos o más adversarios, con una gran probabilidad de hostilidades militares.»

No se tiene pues una definición específica de crisis, no obstante desde su punto de vista, se considera que la crisis existe, cuando las autoridades de la OTAN en Bruselas y las capitales de los países miembros inician el proceso de consultas y decisiones, y contemplan el uso de la fuerza militar y otras medidas, con la finalidad de reducir la tensión de una determinada situación.

Definición de crisis en España

En la antigua Escuela de Altos Estudios Militares (ALEMI), definía la crisis como:

«Una situación de agravamiento de la tensión entre dos o más partes, motivadas por factores políticos, ideológicos, económicos o sociales, que surgen cuando se genera una amenaza sobre los intereses vitales de un país o alianza, en orden a conseguir una situación ventajosa y obligando a los antagonistas a la búsqueda de una solución, con riesgo de conflicto armado.»

Esta definición, si bien da cabida a todas las crisis internacionales, excluye las que podemos denominar crisis internas, causa en multitud de circunstancias de la misma crisis o incluso del conflicto en su más alto grado, como es el armado.

Las normas provisionales de adaptación de la Doctrina en el ámbito didáctico (Estado Mayor del Ejército 1989) la definía como:

«Una situación de tensión que alterando el equilibrio existente, puede tener repercusiones importantes en la seguridad internacional o interna, e incluso dar lugar a un conflicto armado.»

El proyecto de *Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones militares* (1992), la definía como:

«La situación de inestabilidad que, por su peligrosidad potencial para seguridad de una nación, induce a su Gobierno a tomar una serie de medidas preventivas que pueden llevar acarreada la alerta o al empleo de los recursos de la Defensa Nacional.»

La Directiva de Planeamiento Operativo Nacional (DPO-98) la define como:

«Situación de inestabilidad que pudiera alterar la vida normal de la nación y la acción del Gobierno, y que incluso por su peligrosidad potencial para la seguridad nacional y colectiva, induce al Gobierno a tomar una serie de medidas preventivas, que pueden llevar asociada la puesta en marcha de sus sistemas de preparación y respuesta, y el empleo de los recursos de la Defensa Nacional.»

Sea cual sea la definición que se prefiera, es importante reconocer que la crisis, al igual que la belleza, depende mucho de los ojos con que se mire. Lo que para una de las partes es una crisis, puede que no lo sea para la otra.

Definición de gestión de crisis

A primera vista, el término «gestión de crisis» parece ser una contradicción. Después de todo, una crisis lo es en gran parte porque surge como de ninguna parte y desafía nuestro sentido de lo normal y bien gestionado. Una crisis también se caracteriza frecuentemente por la confusión o incluso el pánico.

En el plano internacional, podemos considerar que la gestión de crisis, es un conjunto de decisiones y actuaciones encaminadas a evitar que una situación potencialmente peligrosa derive en un conflicto abierto.

Una crisis es realmente una crisis cuando los medios de comunicación, el gobierno y/o grupos de interés la identifican como tal. Una crisis no tiene por que plantear una amenaza seria a la vida humana, pero de algún modo debe desafiar el sentido de conveniencia, tradición, valores, seguridad o protección del público o bien la integridad de la nación.

Evidentemente el concepto de crisis no es nuevo. Todas las guerras que a lo largo de los tiempos han existido o situaciones conflictivas, se vieron precedidas por un periodo de tensión entre los antagonistas que, de forma instintiva, tomaron sus disposiciones para evitarlas y finalmente para hacerle frente.

Actualmente los medios con que se valen los gobiernos para tratar de una manera sistemática una crisis, son: el control y gestión de la crisis.

En la DPO-98 se define la gestión como:

«Proceso de planeamiento, consultas y decisión en el ámbito nacional o aliado, sobre las medidas a proponer en la práctica cuando la seguridad nacional o colec-

tiva, y en especial la vida, seguridad o bienestar de los ciudadanos, deban salvaguardarse ante una situación (de inestabilidad) que les afecte.»

¿Puede realmente gestionarse una crisis? La respuesta es *sí*, si se aceptan tres preceptos fundamentales:

- Las crisis son inevitables.
- Al igual que cualquier otro reto a la gestión, las crisis deben planearse, al menos en el sentido de que pueden acordarse de antemano determinados procedimientos de gestión y aplicarse cuando surgen las mismas.
- La gestión de crisis es una parte integral de la responsabilidad de todos los componentes del gobierno de una nación. Cualquier departamento o sección de un ministerio, puede encontrarse en un momento determinado desempeñando un papel de gestión de crisis.

Las crisis se pueden gestionar. De hecho, muchos gobiernos no sólo han sobrevivido a las crisis sino que han mejorado sus imágenes públicas, durante el proceso. Una crisis es el momento de una gestión excepcional, no del pánico o dejar de mano las buenas prácticas de la gestión.

Podemos decir de antemano que la gestión de crisis trata de impedir la ruptura de hostilidades y en consecuencia es anterior a la ejecución de operaciones militares propiamente dichas tal y como lo entendemos. Ello requiere que durante la conducción de la crisis no sea necesario realizar acciones militares, pero la finalidad de éstas no es la resolución en sí del problema, sino contribuir a cooperar con otra actividades.

Objetivos de la gestión de crisis

En términos generales tal y como se definen en todos los manuales al respecto, se entiende que los objetivos de la gestión de crisis son:

- Reducir las tensiones que se susciten, impidiendo que desemboquen en crisis que pudieran afectar a la seguridad.
- Permitir que los directores de crisis configuren a través de sus acciones, el curso que va a llevar la crisis en el futuro y por tanto dar una solución aceptable.
- Si la crisis se produce, conducirla eficazmente a fin de impedir que llegue a desembocar en conflicto.
- Asegurar en todo momento la preparación civil y militar en tiempo y adecuada a los diferentes grados o niveles de crisis, incluyendo en ello, la capacidad de disuadir.
- Caso de que la conducción de la crisis falle y se rompan las hostilidades, controlar la respuesta, impedir la escalada y persuadir al agresor de que cese sus ataques y se retire.
- Cuando las hostilidades hayan finalizado o estén bajo control, desescalar la crisis con objeto de restablecer la situación normal, la situación de partida.

El objetivo prioritario de los países para la gestión de crisis es preservar el orden y la paz internacional o nacional. En un contexto nacional, como norma, el objetivo primordial del gobierno de un país es la protección de la vida de los ciudadanos de un país.

En una situación de crisis la atención inicial se centra normalmente los intereses vitales, éstos pueden ser entre otros: la soberanía, la integridad territorial, orden legal, y seguridad pública.

Para afrontar adecuadamente las situaciones de crisis, es importante que los países tengan unas reglas y procedimientos normalizados. En la mayoría de los casos el establecimiento de éstos es un requisito previo para contener (y preferiblemente resolver) una crisis.

Estos procedimientos y reglas con necesarios tanto para las crisis internas (como inundaciones, huracanes, ataques terroristas y accidentes de centrales nucleares, etc.) como para las externas (como disputas fronterizas, secuestros internacionales, etc.). Sea cual sea el escenario y los orígenes de crisis, es fundamental que los países los hayan definido de antemano para contener la situación.

Se necesita que estén bien establecidos y rápidamente disponibles ya que normalmente durante las crisis se interrumpen las líneas de comunicaciones normales o bien éstas resultan ser inadecuada, pues los procedimientos rutinarios consumen demasiado tiempo en una situación de crisis ya que exigen de por sí, la participación de muchas organizaciones y autoridades (y a menudo no imprescindibles en la solución de la misma), y una gran minuciosidad.

Estos procedimientos y actividades conllevan la adquisición y valoración de la información, análisis de la situación, establecimiento de los objetivos a lograr, desarrollo de las opciones para la acción y su comparación, implantación de las opciones elegidas, y (finalmente como información de reglamentación para cerrar el bucle) análisis de la reacción de las partes en cuestión.

Pero a veces en la mayoría de las situaciones de crisis, es inevitable cambiar las reglas y emplear unos procedimientos más cortos (ejemplo para minimizar el número de participantes) y activar un centro de crisis).

Centro de crisis

Un centro de crisis tiene varias funciones. Las más importantes son: recogida de información, análisis, toma de decisiones, coordinación, difusión de la información y, por último pero no por ello menos importante, registro y evaluación.

Como la información pública es muy importante, sobre todo en situaciones de crisis, siempre se debe establecer un centro de información junto a un centro de crisis, puesto que desencadenada una crisis los medios de comunicación se vuelven ávidos de noticias, que busquen donde la encuentren, si no las reciben de fuentes adecuadas, lo que puede añadir a las dificultades propias de la situación, la difusión de noticias que pueden ser infundadas, tendenciosas o simplemente falsas, según su origen.

Es en esos momentos cuando es necesario dar a conocer u ocultar hechos cuyo conocimiento será beneficioso o perjudicial, según las circunstancias. Para ello es preciso en cada caso determinar, la forma de proceder.

Cuando no se hace así, la población es presa de bulos y especulaciones, que influyen negativamente en su ánimo y en el desarrollo de los acontecimientos.

En consecuencia, una de las primeras decisiones en la conducción de una crisis, debe ser la política informativa y determinar la responsabilidades de su dirección.

El número de centros de crisis necesarios dependerá del tipo e intensidad de la crisis. Si se produce una crisis en un área (funcional) (ejemplo, una grave enfermedad infecciosa), normalmente afecta a un solo ministerio y por tanto requiere que solamente sea un centro de crisis quien la controle (ejemplo, el Ministerio de Sanidad).

Si una crisis se extiende horizontalmente (2) puede también que sea necesario que el gobierno ponga en funcionamiento otros centros de crisis ministeriales (ejemplo, Ministerio del Interior o Economía).

En una crisis mayor además puede que sea necesario establecer un centro de crisis nacional o bien asignar un centro de crisis ministerial (el más afectado o mejor equipado) como tal.

El núcleo del centro de crisis debe estar formado por una junta de asesoramiento interministerial, compuesta por funcionarios de alto nivel de todos los ministerios afectados.

El objetivo fundamental de esta junta es asesorar puntual y adecuadamente a los ministros y si es necesario al presidente del Gobierno, sobre las acciones y precauciones a tomar.

En España la Administración Pública es el instrumento con que la sociedad se ha organizado para cubrir sus necesidades en las situaciones de normalidad, cuando esta situación cambia y aparecen otras en las que están o pueden estar en juego los valores fundamentales y en las que los márgenes de tiempo para reaccionar son reducidos, el aparato resulta lento y poco eficaz, pues como se ha dicho, está concebido para situaciones de normalidad. Esto hace que el Gobierno disponga de un sistema que le permita afrontar las situaciones anormales sobrevenidas de forma oportuna y acertada, al que se denomina Sistema de Conducción de Crisis, cuyos trabajos se desarrollaron a partir de la Directiva de Defensa Nacional 1/86, y que fructificaron en la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC).

Para ello se creó la CDGSC, cuyo órgano de trabajo y soporte de infraestructura es la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis (DISSC), y que cuenta para la planificación de los grandes sucesos del país con el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia (CNPCE), órgano de planificación específica. Además de este órgano de planificación depende un conjunto de comités sectoriales interministeriales, los cuales son los encargados de planificar los recursos del país ante el conjunto de situaciones de emergencia que se puedan producir, figura 1.

Se dispone pues de un Sistema de Conducción de Crisis y sólo hay dos formas de contrastar los procedimientos y normas de actuación: una es el contraste con la realidad, lo que por supuesto no es deseable y la otra la realización de frecuentes ejercicios de conducción de crisis que, si se hace con la participación de todos los ministerios implicados y bajo la dirección política, contribuyen a crear conciencia sobre la necesidad del sistema, y proporciona valiosas experiencias para la revisión y adecuación progresiva de los procedimientos.

(2) Expansión horizontal: más áreas afectadas. Expansión vertical: intensificación dentro de un área.

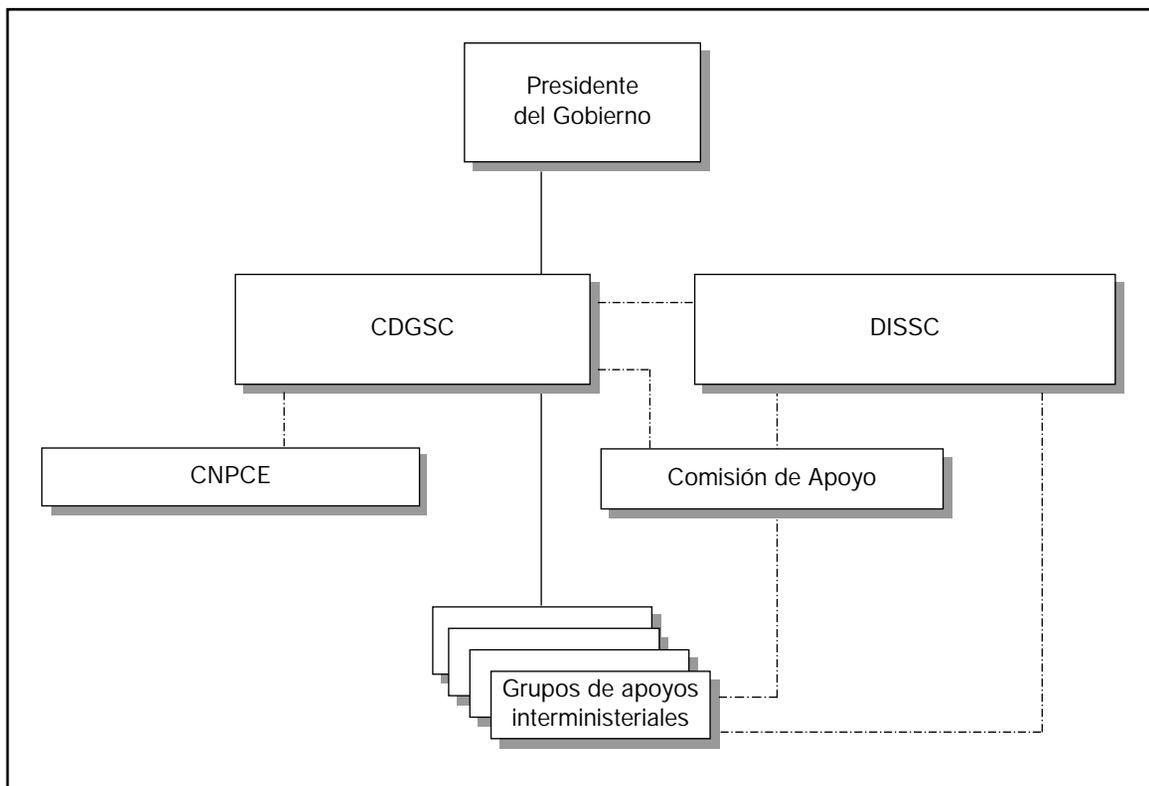


Figura 1. Sistema de Conducción de Crisis.

Ejercicios de conducción de crisis

Los ejercicios de gestión de crisis son necesarios para mantener y mejorar los conocimientos y capacidades del personal, cuarteles generales y agencias en la aplicación de los procedimientos, planeamientos y conducción de las situaciones de crisis.

Objetivos

Los ejercicios de gestión de crisis están diseñados para lograr uno o más de los siguientes objetivos:

- Comprobar, evaluar y practicar los aspectos políticos, militares civiles de emergencia de los acuerdos, procedimientos y planes de gestión de crisis nacional.
- Comprobar y mejorar la eficacia de la organización de gestión de crisis nacional.
- Comprobar y evaluar los sistemas de comunicaciones.
- Comprobar, evaluar y mejorar los planes y medidas para que las autoridades civiles de defensa apoyen a las fuerzas, y prever la «cooperación cívico-militar».
- Practicar y evaluar a los estados mayores, departamentos ministeriales y unidades en el uso de los planes y procedimientos de gestión de crisis nacionales.
- Promocionar la comprensión, confianza y «cooperación» mutuas, entre «políticos, militares y civiles».

Clases de ejercicios

Los ejercicios de gestión de crisis comprenden los ejercicios reales (LIVEX) (3), los ejercicios de puestos de mando (CPX) (4), y los ejercicios de gestión de crisis (CMX).

Estos últimos ejercicios se planearán concretamente para que las unidades y/o personal de los cuarteles generales y de los diferentes ministerios, así como las altas autoridades civiles practiquen las operaciones y/o procedimientos de gestión de crisis y pueden abarcar uno o más componentes de todo el espectro de gestión de crisis.

En estos ejercicios participan células civiles y militares. Pueden realizarse exclusivamente en el ámbito nacional o con otros países y también con organizaciones internacionales, para ello es necesario que haya un planeamiento detallado.

Procesos del ejercicio

El proceso del ejercicio se puede dividir en cinco fases consecutivas:

- Programación.
- Planeamiento.
- Conducción.
- Evaluación.
- Redacción de informes.

Cada una de las fases depende de las otras, y deben incorporarse las lecciones aprendidas de los ejercicios anteriores en cada una de ellas, pero es principalmente en las de planeamiento y conducción donde la cooperación político-militar se hace imprescindible, para la rápida gestión de crisis.

Programación de los ejercicios

Cada ejercicio debe tener una Especificación del Ejercicio (EXSPEC) claramente definida que determine los requerimientos fundamentales del ejercicio, así como su alcance. La EXSPEC debe informar a todos los participantes de lo siguiente:

- Objeto y objetivos.
- Concepto.
- Participación de fuerzas y personal.
- Planeamiento de las responsabilidades.
- Implicaciones políticas.
- Área, lugar y fechas.
- Objetivos del análisis.
- Costes.
- Política de información pública.

(3) LIVEX (un ejercicio en el que participan fuerzas reales).

(4) CPX (un ejercicio en el que participan los comandantes y estados mayores, y las comunicaciones dentro y entre los cuarteles generales participantes en el que se simulan las fuerzas).

Planeamiento de los ejercicios

El Equipo de Planeamiento Central (CPT), compuesto por representantes de todos los organismos implicados es el responsable de planear el CMX en la práctica. Todas las reuniones de estos órganos requieren que la comunidad de planeamiento las prepare, redacte previamente un borrador y presente una guía.

Un CMX normalmente es un ejercicio estructurado y de procedimiento que se basa en unos acontecimientos preescritos para encaminar el desarrollo del ejercicio hacia el logro de unos objetivos específicos. Un desarrollo libre del ejercicio pone en riesgo el logro de esos objetivos y por tanto debe evitarse o controlarse cuidadosamente.

Dependiendo del enfoque de cada CMX, el ejercicio debe ser planeado por los oficiales que programan el ejercicio, este personal pertenecen a los ministerios, mandos militares y direcciones civiles de emergencia, que sean apropiados para lograr el objetivo del ejercicio.

La comunidad de planeamiento por consiguiente podría estar formada por los estados mayores de los Ministerios de Defensa, Asuntos Exteriores e Interior, y por las autoridades militares, todos los cuales deben apoyar y dar instrucciones para el planeamiento del ejercicio. Estos estados mayores deben asistir a todas las conferencias de planeamiento para guiar y ayudar al presidente del CPT a alcanzar un acuerdo durante el proceso de planeamiento y, además, estos estados mayores pueden formar el estado mayor de dirección de control para conducir el ejercicio. Además, resulta muy útil que los estados mayores superiores de la organización de gestión de crisis nacional, que apoyan el proceso de toma de decisiones ministeriales tanto para las operaciones como para los ejercicios, también participen a la hora de proporcionar una guía a los planificadores, en el caso de España sería la DISSC.

Los estados mayores de asuntos políticos del Ministerio de Asuntos Exteriores y/o Ministerio del Interior, los estados mayores militares del Ministerio de Defensa y las direcciones de Planeamiento Civil de Emergencia (CEP), deben participar en la preparación del trabajo de sus respectivos comités (sindicatos) de planeamiento políticos, inteligencia, militares y de los CEP, y dotar de presidente a los comités.

El objetivo del planeamiento del ejercicio es establecer y acordar un esquema para la fase activa del ejercicio, incluyendo los puntos de inicio y fin del mismo, para lograr el objeto encomendado y los objetivos contenidos en la EXSPEC.

El punto de inicio debe establecerse de modo que proporcione suficiente información sobre los antecedentes y ambientación (*background*) como para lanzar a los organismos implicados a la fase activa. Como consecuencia, el escenario se tiene que desarrollar de modo que se adapte a la situación de inicio requerida y esto puede que exija que se prescriban determinados documentos de apoyo y planeamiento operativo.

Estos documentos, a su vez, tendrán que armonizar con los escenarios de ambientación y conducción. Debe entenderse que a la hora de diseñar y prescribir ese punto de inicio se tendrá que trabajar en sentido inverso a partir del fin previsto del ejercicio. Por consiguiente no se puede conducir el planeamiento operativo del ejercicio en la misma secuencia temporal que para una situación real, pero a los actores se les deberá pre-

sentar el resultado final prescrito como si hubiera seguido una secuencia de planeamiento real.

Conducción actual de los ejercicios de CMX en España

Los ejercicios de conducción de situaciones de crisis en la OTAN tienen lugar una vez al año y se desarrolla con objeto de comprobar y perfeccionar los instrumentos de conducción de crisis.

La participación nacional es muy amplia, haciéndolo en escasa medida todos los ministerios relacionados en situaciones internacionales, Presidencia del Gobierno y los que tienen a su cargo la gestión de los recursos.

Un acuerdo de la CDGSC de marzo del año 1990, asignó la dirección y la organización de estos ejercicios al Ministerio de Defensa, quien a su vez delega normalmente el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), y es su órgano de apoyo el Estado Mayor Conjunto el encargado de la revisión y redacción de la directiva del ejercicio, además de la asistencia a todas las reuniones iniciales del mismo, todo ello en colaboración con la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL).

De esta forma se produce la incongruencia de que desde el Estado Mayor Conjunto de la Defensa (EMAD), órgano de trabajo del JEMAD, se dirige un ejercicio que, si bien tiene una componente militar, es de carácter político.

Uno de los objetivos mencionados anteriormente era el de: comprobar, evaluar y mejorar la colaboración político-militar.

Colaboración político-militar en España

En España por un principio de solidaridad nacional, todos los ciudadanos o «instituciones» del país vienen obligados a «colaborar» en el restablecimiento de la normalidad y el orden público, siempre que éstos se vean alterados y cualesquiera que sean las causas; deber que se acentúa al referirlo a órganos y servicios de la Administración del Estado (5).

Consecuentemente, ante acontecimientos extraordinarios que conduzcan a situaciones de calamidad, catástrofe y otras alteraciones graves de la normalidad, no puede prescindirse de la «cooperación» de las «autoridades militares»; antes bien ha de preverse su «colaboración» con las «autoridades gubernativas» en el restablecimiento del orden y la normalidad. En nuestro ordenamiento jurídico ya existen algunos preceptos que la establecen. Así, el ministro del Interior puede solicitar, en casos de necesidad, la cooperación de unidades militares a fin de desempeñar los servicios públicos que se les encomienden (6), y el delegado-subdelegado del Gobierno pueden solicitar la colaboración de las Fuerzas Armadas en el caso de que un incendio forestal alcance proporciones

(5) Artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico, de 26 de julio de 1957.

(6) Artículo 4.º de la Ley de Orden Público.

que rebasen las posibilidades de su extinción con los medios a disposición de las respectivas autoridades gubernativas (7).

De hecho, cuando se ha producido alguna anomalía grave de carácter colectivo, ha surgido espontáneamente, como era de esperar, la cooperación entre autoridades militares y gubernativas, pero ello no descarta la conveniencia de establecer unas normas generales que regulen con uniformidad, para todos los casos, la forma de organizar y llevar a cabo aquella colaboración (8).

Aunque la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles ha estado patente a lo largo de toda la Historia, los criterios reguladores no toman carta de naturaleza hasta el año 1976, mediante la aprobación del Decreto 1.125/1976 sobre la colaboración de las «autoridades militares» con las gubernativas en estado de normalidad y de excepción.

La promulgación de la Constitución Española obliga a establecer nuevas pautas y así, en la Ley Orgánica 6/1980, por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, se dispone que:

«Las Fuerzas Armadas, a requerimiento de la autoridad civil, podrán colaborar con ella en la forma que establezca la Ley, para casos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga.»

Igualmente en las *Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas* (9) se describe a la institución como modelo de cooperación ciudadana, especialmente en caso de catástrofe y cuando lo requieran circunstancias extraordinarias.

Posteriormente la Ley 2/1985 identifica doctrinalmente a la protección civil y tanto ésta como el Real Decreto 1.378/1985, sobre las medidas para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, hacen de nuevo referencia a la colaboración de las Fuerzas Armadas en dichos casos.

Para conseguir la máxima efectividad en la colaboración entre las autoridades civiles y militares en casos de graves perturbaciones del orden público, producidas por catástrofes naturales o industriales, o anomalías de los servicios públicos, estas autoridades tendrán la responsabilidad de la formulación de los planes de emergencias que sean necesarios, en esta formulación participaran las autoridades militares correspondientes (10).

Análisis y consideraciones finales

La organización y cometidos de cualquier entidad es siempre el resultado de tres factores que condicionan toda actividad humana; *qué se quiere* (misión), *qué se puede* (capacidad) y *cómo hacerlo* (cultura).

(7) Artículo 13 de la Ley de Incendios Forestales.

(8) Real Decreto 1.125/1976 de 8 de abril.

(9) Artículos 22 y 193 de la *Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas*.

(10) Artículo 1.º.1 del Real Decreto 1.125/1976 de 8 de abril.

Para el *qué se quiere* se han desarrollado los conceptos de crisis y gestión de crisis. Concepto de crisis sujeto a múltiples definiciones, así como la inevitabilidad de las mismas y de la necesidad de contar con unos procedimientos y normas determinadas con anterioridad para una rápida gestión de la misma. Como hemos visto gestión de crisis significa conocer, minimizar y eliminar la crisis; y siempre que sea posible se llevará a cabo mediante la contención y no con el recurso de la fuerza. Puede que el Gobierno haya de decidir medidas de emergencia, así como la de utilizar sus Fuerzas Armadas.

La gestión de crisis debe de contemplar la seguridad de todas las ramas del Gobierno y su capacidad para seguir funcionando, garantizar la seguridad de las comunicaciones y ser capaz de tener informado a la población. La estructura, métodos y procedimientos de la gestión de crisis, deben definirse en un conjunto de directrices destinado tanto a los miembros del Gobierno y a los funcionarios civiles y militares.

Para el *qué se puede* se ha descrito el estado actual de la legislación española, en materia de colaboración y cooperación político-militar, en la cual hay desarrollado un verdadero y amplio marco legal para una ágil cooperación entre ambas Administraciones, y que esta cooperación se considera imprescindible, ya que el director de la crisis necesita adoptar iniciativas y medidas preparatorias tanto civiles como militares de acuerdo con la situación.

La planificación para hacer frente a emergencias civiles constituye uno de los aspectos de la gestión de crisis en orden a contribuir a superar las consecuencias de un desastre natu-

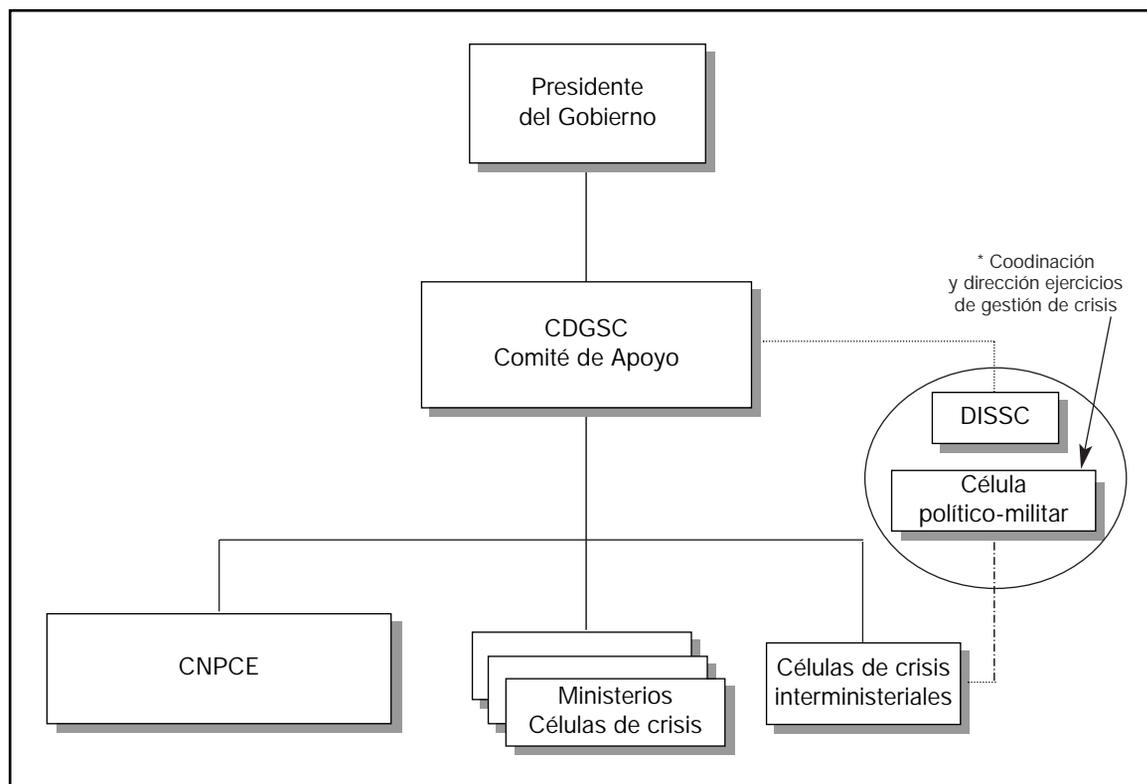


Figura 2. Organización nacional de toma de decisiones.

ral o causado por el hombre. Para ello es posible que se solicite la ayuda de las Fuerzas Armadas, lo que requiere desde el principio una estructura de colaboración político-militar.

Para ello el Ministerio de Defensa cuenta en su organización con dos organismos que encauzan esta cooperación político-militar. En la parte militar tenemos al JEMAD principal asesor militar del ministro y el director general de la DIGENPOL asesor en política de defensa y órgano interface entre los ministerios civiles y el EMAD, el cual a través de una de sus subdirecciones colabora y coordina con las autoridades civiles en situación extraordinarias en el ámbito nacional, y, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores, en el ámbito internacional (11).

En el *cómo hacerlo*, se ha expuesto la necesidad de contar con un sistema y un centro para la conducción y gestión de crisis, que ha sido desarrollado en España con el Sistema de Conducción de Crisis. Como en la figura 2 se ha desarrollado una organización nacional de toma de decisiones y dado que en la práctica lo humano no es perfecto, y que sólo la experiencia de su funcionamiento servirá para medir la bondad o defectos de esta organización inicial, aconsejándonos las oportunas reformas, se considera de máxima importancia la necesidad de efectuar ejercicios, tanto en el ámbito nacional como internacional, ya que como he expuesto en la somera explicación del concepto de «ejercicios OTAN», la dirección en España es ejercida por el JEMAD por delegación del ministro de Defensa.

Esta dirección militar produce alguna distorsión en la participación de otros ministerios, por la falta de capacidad de convocatoria de las autoridades militares y porque en el seno del EMAD se carece de la visión política global necesaria para la conducción de situaciones de crisis, cuadro 1, pp. 46-47.

Dado que en la Presidencia del Gobierno se encuadra el DISSC, bajo la dirección del secretario general de la Presidencia, y es su órgano de trabajo y soporte del Sistema Nacional de Conducción de Crisis, parece lógico encomendar la dirección de este tipo de ejercicio a dicho secretario general, pues no debemos olvidar que la conducción de las crisis es una actividad eminentemente política y como tal, responsabilidad de las autoridades políticas de la nación, y además ser un órgano de alta capacidad de convocatoria de altas autoridades a reuniones.

En Presidencia tal como se ha propuesto en el modelo de organización de la figura 2, se cuenta con una célula político-militar, compuesta por representantes de la misma Presidencia y del resto de ministerios implicados y, entre una de sus misiones tendría la de coordinación y conducción de los ejercicios. El director de los ejercicios podría ser nombrado de entre los componentes de esta célula ya que son representantes de las altas autoridades de la nación y delegarse en él la conducción y dirección del ejercicio.

No se considera que la participación en el desarrollo de los ejercicios sea a alto nivel, pues sólo es interesante en sus inicios, con objeto de concienciar a estas altas autoridades de la necesidad de participación y colaboración en el desarrollo del ejercicio, los siguientes pasos y reuniones podrían ser efectuadas por personal de bajo nivel. Con ello se conseguiría que las escalas más bajas de los escalafones del funcionariado se mentalicen en la necesidad de contar procedimientos y normas que agilicen en un momen-

(11) Artículo 6.6g del Real Decreto 1.883/1996.

Cuadro 1. Ejemplo de una organización nacional de tomas de decisiones.

Organismo	Actividad	Composición	Misiones (responsabilidades)
Consejo de Ministros	Toma de decisiones	Todos los ministros	<ul style="list-style-type: none"> • Deliberación sobre política nacional de defensa. • Decide sobre la implementación de las iniciativas diplomáticas y económicas así como las medidas preparatorias civiles y militares de acuerdo con la situación. • Toma las medidas necesarias y apropiadas de acuerdo con la situación.
CDGSC	Toma de decisiones	Presidente del Gobierno, vicepresidente del Gobierno, ministros de Asuntos Exteriores, Interior, Defensa, de Economía y Hacienda, otros ministros o autoridades	<ul style="list-style-type: none"> • Examina los asuntos políticos estratégicos que deben ser remitidos al Consejo de Ministros. • Examina y evalúa la situación que afecta a la seguridad nacional. • Evalúa los elementos que motivan la crisis y aquellos que afecten a las fases iniciales de la misma o a una emergencia. • Toma decisiones.
Presidente del Gobierno	Toma de decisiones		<ul style="list-style-type: none"> • Preside el Consejo de Ministros y la CDGSC. • Dirige la política nacional de defensa. • En una emergencia adopta las medidas necesarias habiendo sido aconsejado, siempre que sea posible, por los ministros de Asuntos Exteriores, Interior y Defensa.
Célula político-militar	Coordinación	Representantes de la Presidencia del Gobierno, Ministerios de Asuntos Exteriores, Interior, Defensa, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Reúne, analiza y evalúa la información de la situación política y político-militar. • Analiza y evalúa las situaciones críticas o peligrosas cuyo desarrollo podría afectar a la política nacional o a la defensa. • Lleva a cabo las funciones de coordinación y conducción en ocasiones de los ejercicios OTAN. • Durante las precrisis y crisis supervisa y evalúa en la DISSC, el desarrollo de la situación y da apoyo operacional.

Cuadro 1. (Continuación).

Organismo	Actividad	Composición	Misiones (responsabilidades)
Defensa civil	Coordinación	Autoridades de alto nivel de la CNPCE	<ul style="list-style-type: none"> • Asegura el apoyo de la organización civil a las Fuerzas Armadas. • Posibilita el apoyo nacional al esfuerzo de guerra.
Comité Interministerial (defensa civil, acogida y refugiados, movilización industrial, transporte, combustible, etc.)	Coordinación	Representantes de los distintos ministerios afectados en los problemas específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Armoniza y apoya los esfuerzos de las agencias individuales en los sectores específicos.
Ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa	Conducción	La que sea necesaria	<ul style="list-style-type: none"> • Conduce la situación internacional de crisis a través de las actividades de dirección, ejecución y control. Si la crisis afecta a la situación del país el ministerio afectado es el Ministerio del Interior. Otros ministerios y agencias pueden ser llamados a cooperar en su área de responsabilidad.
Ministerio del Interior	Conducción	La que sea necesaria	<ul style="list-style-type: none"> • Conduce la situación de la emergencia interna a través de las actividades de dirección, ejecución y control. El Ministerio de Defensa da su apoyo mientras el Ministerio de Asuntos Exteriores da asesoramiento de las implicaciones internacionales.
DISSC	Apoyo		<ul style="list-style-type: none"> • Proporciona apoyo ADP (<i>Automatic Data Processing</i>) al Gobierno. • Coordinación de todos los ministerios implicados (célula político-militar) en la conducción, y apoyo al coordinador de la crisis.

to determinado las relaciones entre las distintas Administraciones para una rápida gestión y solución de la crisis, creándose así una cultura entre este personal que en un futuro ocupará los más altos cargos en un futuro no muy lejano.

Mientras más aguda sea una crisis, requerirá actuaciones más ágiles, que demandan a su vez procedimientos más rápidos y canales más directos. Esto debe estar perfectamente establecido, cada persona y cada organismo que participa en su control y conducción de una crisis debe tener claro en todo momento, cual son sus responsabilidades, con quien ha de relacionarse y de que manera, y que medios debe utilizar, con la creación de esta cultura entre el personal civil durante la realización de ejercicios tanto nacionales como internacionales podremos agilizar este proceso de gestión de crisis. Los procedimientos de gestión de crisis son fundamentales. Los directores deben tener muy claro cual es su papel y sus responsabilidades a la hora de iniciarse la crisis y durante la misma. La formación y las prácticas facilitan un alto nivel de preparación.

Gran parte de la gestión de crisis consiste en la información. Si la información se gestiona bien, esto puede ser de gran ayuda el respuesta efectiva que se de a una crisis.

Desde el punto de vista de la información, es preciso que ésta sea clara, precisa y fidedigna; y dar un solo mensaje.

Es pues un principio fundamental para la gestión de crisis, la supremacía de la dirección política sobre las actividades militares. Esto es reflejo del control que debe se ejercido por los Gabinetes Ministeriales y la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, como punto central durante las crisis nacionales o internacionales, con el asesoramiento del ministro de Exteriores, de Interior y de Defensa. «La gestión y conducción de una crisis es una actividad eminentemente política», y como tal, responsabilidad de las autoridades políticas de la nación.

Bibliografía

Acuerdo Consejo de Ministros de 25 de noviembre de 1990 de aprobación de la Directriz Básica de los Planes Especiales del Sector Químico.

Acuerdo Consejo de Ministros de 18 de marzo de 1993 de aprobación de la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia de Incendios Forestales.

Acuerdo Consejo de Ministros de 9 de junio de 1994 de aprobación de la Directriz Básica de Riesgo de Inundaciones.

Acuerdo Consejo de Ministros de 7 de abril de 1995 de aprobación de la Directriz Básica de Riesgo Sísmico.

Acuerdo Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1996, de aprobación del Plan Básico de Emergencia Nuclear.

Acuerdo Consejo de Ministros de 1996 de aprobación de la Directriz Básica de Riesgo Volcánico.

Acuerdo Consejo de Ministros de 15 de enero de 1988 de creación del Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencias.

CESEDEN. *Cuadernos de Estrategia* número 89. «Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores».

Constitución Española 1978.

Escuela Superior del Ejército. Escuela de Estado Mayor. «Defensa Civil. Situaciones de Crisis. Protección Civil». Curso 1999-2000.

Escuela Superior del Ejército. Escuela de Estado Mayor. «El conflicto». Curso 1992-1993.

Ley del Régimen Jurídico de 26 de julio de 1957.

Ley 50/1969 de 26 de abril, Básica de Movilización Nacional.

Ley 4/1978 de 1 de junio de los Estados de Alarmas, Excepción y Sitio.

Ley 85/1978 de 28 de diciembre de las *Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas*.

Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar.

Ley 13/1985 de 9 de diciembre, del *Código Penal Militar*.

Ministerio de Defensa. Dirección General de Política de Defensa. Política de Defensa y Seguridad. 1993.

Ministerio de Defensa. *Libro Blanco de la Defensa*. Secretaria General Técnica. 2000.

OTAN. *Manual de gestión de crisis COEC (EAPC) D(99)*, junio 1999.

Primera comparecencia parlamentaria del ministro de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados y del Senado los días 6 y 20 de junio del 2000.

Real Decreto 1.125/1976 de 8 de abril, sobre Colaboración de las Autoridades Militares con las Gubernativas en Casos de Grave Riesgo, Catástrofe o Calamidad Pública.

Real Decreto 1.378/1985 de 1 de agosto, sobre Medidas Provisionales de la Actuación en Situaciones de Emergencia en Caso de Grave Riesgo, Catástrofe o Calamidad Pública.

Real Decreto 2.639/1986 de 30 de diciembre, por el que se crea la Comisión del Gobierno para Situación de Crisis.

Real Decreto 163/1987 de 6 de febrero por la que se crea la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis.

Real Decreto 886/1988 y 952/1990, sobre Previsión de Accidentes Mayores en Determinadas Instalaciones industriales.

Real Decreto 407/1992 de 24 de abril. Normas Básicas de Protección Civil.

Revista de la OTAN número 6, diciembre 1997. «Concepto de Seguridad Nacional en Europa Central y Oriental». Jan Arvedo Trapans.