

# LA CONDUCCION DE CRISIS EN LA OTAN

## INTRODUCCION

El concepto de crisis entendido en su significado actual de situación difícil, grave y peligrosa en las relaciones internacionales, que requiere tratamiento especial y control de los acontecimientos, es relativamente moderno, proviene de la década de los años 60.

Siempre se han producido situaciones de crisis como consecuencia de estados de tensión o de conflictividad entre países y alianzas (cuando ha surgido un litigio sobre una materia trascendente, o se han visto amenazados intereses vitales de las partes afectadas), pero el estudio de las crisis como momento sensible para la paz (que precisa la adopción de medidas especiales para evitar un deterioro de las relaciones y que éstas degeneren en hostilidades) es como se ha dicho, bastante moderno.

En la actualidad, de modo paralelo al desarrollo de las armas de gran capacidad de destrucción y a la carrera de armamentos (que crea desequilibrio, inestabilidad, tensión y peligro de confrontación), se lleva a cabo en sentido inverso el control de armamentos (que busca acuerdos sobre limitaciones y reducciones de armas, medidas de verificación y el equilibrio de fuerzas), que crea estabilidad, confianza, distensión y seguridad.

Sin embargo, existe una gran preocupación mundial por la carrera de armamentos, por los arsenales nucleares y por el peligro de una guerra catastrófica que aniquile la humanidad.

Se considera que puede haber peligro de guerra nuclear por varias causas:

— Por **accidente**, si una de las superpotencias cree erróneamente que la otra le ha lanzado un ataque,

— Por **proliferación nuclear**, si una potencia terrorista o revolucionaria consigue estas armas y se dispone a emplearlas para sus fines. (Ello puede ser posible con los progresos logrados en las tecnologías de miniaturización.)

— Por **escalada en pequeñas guerras**, en las que se hallen comprometidas superpotencias.

— Por **error de cálculo** del dirigente de una superpotencia al creer que su oponente no llegará a las últimas consecuencias en defensa de sus intereses.

La preocupación se debe también a que los intereses ideológicos y geopolíticos de las dos superpotencias son diametralmente opuestos, y se sabe que estas diferencias nunca

se resolverán. Pero los EE.UU. y la URSS tienen un interés común prioritario: sobrevivir. Cada uno tiene la clave de la supervivencia del otro y ello les obliga a entenderse.

Las reuniones cumbre entre jefes de Estado tienen por objetivo evitar que las profundas diferencias que los separan desemboque en un conflicto que destruya a todos.

Por ello, cuando los soviéticos abandonaron la mesa de negociaciones bilaterales de Ginebra sobre reducción de fuerzas nucleares de alcance intermedio (INF), en noviembre de 1983, se abrió un período peligroso en las relaciones Este-Oeste por falta de entendimiento y de control de la situación. En cambio, el último acuerdo INF entre EE.UU. y la URSS abre nuevas y alentadoras perspectivas de nuevos acuerdos, estabilidad en las relaciones y seguridad.

## LA CRISIS

Existen muchas clases de crisis, como por ejemplo: la crisis económica, la crisis del petróleo del año 1974, la crisis laboral, etc., como la aparición súbita de un problema grave, pero que excluimos del campo de la crisis a la que nos referimos.

Se puede definir la crisis como una situación de agravamiento de la tensión entre dos o más países, motivada por factores políticos, estratégicos, ideológicos, económicos o sociales, que se produce cuando se ejerce una amenaza sobre los intereses vitales de un país o alianza, con el propósito de conseguir una situación ventajosa, que obliga a las partes afectadas a buscar una solución que entraña riesgo de conflicto armado.

Se entiende por **control de crisis** a la estrategia que es preciso adoptar para estabilizar las relaciones internacionales con el fin de prevenir la crisis o de conducirla por cauces pacíficos.

Cada crisis, según sus causas y naturaleza, requiere llevar a cabo un conjunto de medidas encaminadas a resolverla de forma pacífica.

Además de ser, por lo general, períodos álgidos de gran trascendencia y riesgo de que su evolución produzca un deterioro de la situación, las crisis ofrecen también la peculiaridad de que pueden tener un proceso rápido en el que es preciso poder actuar con prontitud y eficacia para evitar que desemboque en hostilidades.

Por ello, es esencial anticiparse y poder prevenir al máximo las situaciones de crisis, para evitar que se produzcan y, en caso de que ello sea inevitable, no verse sorprendido por los hechos y circunstancias que puedan hacer difícil la solución y evitar el conflicto.

Se considera por tanto necesario:

— Mantener atención permanente a los hechos que puedan evolucionar con rapidez y dar lugar a una situación de crisis;

— tener la adecuada capacidad de reacción en cuanto a la conducción de crisis, y

— poder adoptar, paralelamente a la acción política de control de la crisis, las medidas defensivas necesarias para salvaguardar la seguridad.

Para que se produzca una situación de crisis es necesario que concurren una serie de factores, que es preciso conocer para detectar su presencia, como son:

— La voluntad de una de las partes, o de ambas, de adquirir o mantener una situación hegemónica o dominante, con menoscabo de intereses primordiales de la otra parte.

— La existencia de una causa lo suficientemente importante como para justificar la provocación del conflicto.

— La existencia de condiciones favorables para provocarla.

— La capacidad para explotar la situación sin riesgos, o con riesgos aceptables.

Por ello es necesario mantener continuamente la atención en los indicadores de crisis, para interpretar, de forma correcta, las situaciones complejas que se presentan en la evolución de los acontecimientos.

A título de ejemplo citamos algunos factores indicadores de crisis de carácter diverso, como los siguientes:

### **1) Indicadores políticos.**

- Cambios de política de un partido que llega al poder.
- Asesinato de un dirigente, golpe de estado.
- Cambio de alianza, o cambio radical de la política exterior de un país.
- Declaración, adopción de medidas drásticas sin previo aviso, amenazas y avisos a nivel elevado, etc.
- Ruptura de relaciones diplomáticas.
- Reactivación de una reivindicación territorial, repatriación de súbditos.
- Campañas de información, o de medios de comunicación social contra un país vecino.
- Reuniones diplomáticas de alto nivel ante hechos graves.
- Etc.

### **2) Indicadores de carácter humano, moral o social.**

- Cese o defunción de un dirigente importante, cuando su sucesor es probable siga una política radical e intransigente y posiblemente de hostilidad.
- Primeras decisiones inamistosas de un dirigente más imprudente y peligroso que su antecesor, al llegar al poder.
- Desarrollo repentino de un proselitismo ideológico o religioso, en especial si se realiza con fanatismo y violencia.
- Extensión de los problemas sociales, o huelgas violentas de carácter general.
- Aparición de fenómenos de rechazo, frente a una presión demográfica excesiva por parte del país vecino, como generalización de violencia entre grupos étnicos diferentes.
- Etc.

### **3) Indicadores económicos.**

- Política de aumento exagerado de gastos de defensa, en detrimento del desarrollo económico.
- Desmoronamiento de una producción esencial de un país.
- Afluencia masiva de refugiados que influyen en la economía del país receptor.
- Aplicación de medidas aduaneras drásticas con repercusiones económicas graves e inmediatas.
- Medidas de embargo o de bloqueo económico.
- Congelación de activos financieros.
- Etc.

### **4) Indicadores de carácter militar.**

- Adquisición o producción de armamento ofensivo que puede dar ventaja al país vecino en caso de conflicto, inicio de carrera de armamentos.
- Realización de maniobras o ejercicios militares importantes, no corrientes, en una época determinada, con: suspensión de permisos, llamada de reservistas, movimiento de grandes

unidades, despliegue anormal de unidades navales y aéreas, vuelo de reconocimiento, aumento del tráfico de comunicaciones, etc.

— Determinados factores de orden climatológico (estación de lluvias, por ejemplo), o de carácter social (fin de semana, períodos de permiso), pueden constituir condiciones favorables o desfavorables para emprender una acción militar.

Por todo ello es esencial disponer de una corriente constante de información, estudiar la situación con la interpretación y valoración de los hechos y analizar su significado y posible evolución.

## **EJEMPLOS DE RECIENTES CRISIS**

Entre los ejemplos modernos de situaciones de crisis podemos recordar los siguientes:

— El bloqueo de Berlín por la Unión Soviética, que duró del 24 de junio de 1948, al 9 de mayo de 1949 y fue afrontada con el famoso puente aéreo y resolución de los aliados de continuar en Berlín. Esta crisis, como es sabido, aceleró la creación de la OTAN.

— Quizá el ejemplo más famoso fue la crisis de los misiles de Cuba, entre el 16 y 22 de octubre de 1962, que creó el peligro de confrontación nuclear entre EE.UU. y la URSS (1)

Como se recordará, los soviéticos iniciaron una ofensiva estratégica desplegando misiles en Cuba que amenazaban el territorio de Estados Unidos. Se considera que el bloqueo y cuarentena naval, y la alerta de todas las bases americanas de ultramar, con los aviones del SAC dispuestos a despegar hacia el territorio de la URSS, contenía entre un 33 y 55% de riesgo de confrontación nuclear.

Esta crisis se ha analizado con gran detalle, y se han deducido valiosas enseñanzas sobre el mecanismo de crisis y medidas para su conducción para mantener la situación bajo control.

— Otro ejemplo es la invasión soviética de Checoslovaquia en 1968, con flagrante violación de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional.

— También fue un hecho consumado similar la invasión soviética de Afganistán en 1979, realizada por sorpresa, dando un gran golpe a la distensión, a la confianza en las relaciones Este-Oeste y al control de armamentos. Este hecho impidió que el Senado norteamericano ratificara el acuerdo SALT II. Como ejemplo de rechazo y condena por parte de las potencias accidentales fue el boicot a los Juegos Olímpicos de Moscú. Con la retirada de las fuerzas soviéticas de Afganistán mejora la relación entre las superpotencias, pero no parece que el Senado ratifique dicho acuerdo hasta que la Unión Soviética deje de apoyar a las fuerzas anti-USA en El Salvador y Nicaragua.

— Otro hecho desencadenante de crisis fue la doble decisión de la OTAN, de diciembre de 1979, de instalar los euromisiles americanos Pershing II y crucero (para contrarrestar los SS-20 soviéticos) y seguir negociando con la URSS, y que provocó, como se recordará, el boicot soviético a la Olimpiada de Los Angeles.

— Cabría citar, también como ejemplo, el conflicto de las Malvinas de 1982. Antes de la ocupación por las fuerzas argentinas de las Islas Malvinas, se produjo el incidente de la Isla San Pedro (en las Georgias del Sur), con el desembarco de unos cuarenta hombres y 80 toneladas de equipo y material del buque transporte "Bahía del Buen Suceso", que tuvo lugar el 11 de marzo. Ello motivó una protesta británica y una reacción que deterioraron la situación y originaron una escalada que terminó en el desembarco argentino y ocupación

(1) The Cuban Missile Crisis: Un análisis sobre toma de decisiones en crisis (Graham T. Allison).

de las Malvinas. Ahí no hubo conducción de crisis por ninguna de las partes, como no lo hubo con éxito en el intento posterior de reconducir la situación en el ámbito de las Naciones Unidas, ya que no fue posible impedir las hostilidades que causaron pérdidas muy sensibles por ambas partes, principalmente a Argentina. Fue un gran fracaso en la conducción de crisis.

— También se puede incluir en situaciones de crisis, o de inicio de crisis, el ataque de E.E.UU. a Libia como represalia del apoyo al terrorismo internacional, y el ataque a petroleros en su paso por el Golfo Pérsico, que motivó el envío de formaciones navales de potencias occidentales para su protección contra las fuerzas iraníes. Ambos ejemplos evidencian las dificultades de conducir situaciones de crisis cuando el interlocutor con el que se trata de hallar una solución pacífica actúa con fanatismo e intransigencia y es incapaz de avenirse a razones. Obviamente, no se pueden aceptar imposiciones ni hacer concesiones en contra de intereses nacionales esenciales.

## **EL MECANISMO DE CRISIS DE LA OTAN**

La crisis es siempre una situación compleja ante la que es preciso reaccionar con rapidez y acierto. Para la conducción de una crisis es preciso disponer de un mecanismo capaz de detectar los indicios de crisis; adoptar las medidas de previsión correspondientes y efectuar un seguimiento continuo de la situación para reconducirla al estado de normalidad.

El sistema más experimentado y con mayores garantías es el de la OTAN, que cubre la extensa zona geográfica de la Alianza y coordina las medidas de acción de los dieciséis países miembros. La Alianza ha pasado por situaciones de confrontación política y deterioro de las relaciones con la Unión Soviética en los años de la guerra fría, y ha sufrido presiones, chantaje y retos que ha tenido que afrontar con firmeza, sin renunciar a los caminos de diálogo y acción política, respaldados por la disuasión y la defensa, para evitar situaciones de hostilidades y garantizar la seguridad.

Esta experiencia de la OTAN, y de los países miembros, ha dado lugar al estudio y creación de una doctrina y práctica en la conducción de crisis. Por otro lado, cada país tiene sus propias peculiaridades orgánicas e introduce matices en la aplicación de la doctrina básica, pero existe unidad de conceptos y un entendimiento común dentro de la Alianza sobre la forma de coordinar esfuerzos y alcanzar conjuntamente acuerdos y objetivos en la conducción de crisis.

El mecanismo de crisis de la OTAN está constituido por el CONSEJO DEL ATLANTICO NORTE/COMITE DE PLANES DE DEFENSA y los cuatro comités principales:

- EL COMITE POLITICO,
- EL COMITE MILITAR,
- EL ALTO COMITE DE PLANES CIVILES DE EMERGENCIA, y
- EL COMITE DE ALERTAS.

De los 17 comités principales que dependen directamente del CONSEJO ATLANTICO/COMITE DE PLANES DE DEFENSA, sólo funcionan los cuatro citados en situaciones de crisis y de hostilidades. Los demás interrumpen su actividad. El Comité de Alertas no existe en situaciones de normalidad, se crea solamente en casos de crisis, por lo que su funcionamiento es circunstancial.

El mecanismo de crisis comprende también los tres Mandos Militares principales de la OTAN, los cuales informan al Comité Militar y al Comité de Planes de Defensa y, de conformidad con éstos, adoptan las medidas de seguridad necesarias para activar la defensa aliada según

lo haga necesario la evolución de la crisis, a fin de que la Alianza esté preparada en todo momento para repeler una agresión.

Durante los períodos de crisis es de la máxima importancia la relación confidencial que mantienen continuamente la Alianza (Consejo Atlántico-Secretario General) con los gobiernos de las capitales de los países miembros, y la que mantienen los gobiernos entre sí, con fines de coordinación, consulta e intercambio de información y puntos de vista, para actuar de mutuo acuerdo. Pero la relación entre países se realiza también a niveles diversos, según sea necesario, en los campos técnicos de actividad de los mencionados comités para información y coordinación.

### **El Consejo del Atlántico Norte/Comité de Planes de Defensa**

Es el centro neurálgico de la Alianza que tiene como cometido principal la adopción de decisiones colectivas. Desempeña tres funciones esenciales como:

- punto focal de intercambio de información,
- órgano de consulta de los gobiernos, y
- foro donde se armonizan los puntos de vista de los diferentes gobiernos.

Estos dos comités principales se tratan conjuntamente porque están constituidos en las sesiones ordinarias por los mismos miembros: los embajadores representantes permanentes de los países presididos por el secretario general. Cuando se reúne el Consejo Atlántico, los embajadores representan a los ministros de Asuntos Exteriores, y el día que se reúne el *Comité de Planes de Defensa* representan a los ministros de Defensa.

Nunca se ha definido con claridad el cometido del Consejo en caso de guerra. En situaciones de crisis, los ministros de Asuntos Exteriores no podrán hallarse reunidos en el Consejo Atlántico, debido a que deberán permanecer en sus países al frente de la diplomacia nacional y asesorando a sus respectivos gobiernos, aunque mantendrán enlace y comunicación continua con los embajadores representantes permanentes, que se hallarán en el Consejo/DPC.

El Consejo/Comité de Planes de Defensa constituyen el organismo mejor informado, ya que recibe información de los países miembros, de los medios de información de la Alianza y de los mandos militares. Es el centro de consultas y relación múltiple de la OTAN con los gobiernos nacionales, con los comités y Mandos de la Alianza, que lo apoyan en sus decisiones. Es de gran importancia el sistema de comunicaciones integrado de la OTAN (NICSO).

El Consejo/DPC recibe las evaluaciones, asesoramientos y recomendaciones de los cuatro comités mencionados (Político, Militar, de Planes Civiles de Emergencia y de Alertas) para la adopción de decisiones en la conducción de crisis. Se considera que con la asistencia de dichos comités se pueden satisfacer todas las necesidades de la Alianza en la doble vertiente de la conducción de crisis a la situación de normalidad, y para pasar de una situación de crisis a la de hostilidades, caso de que fracasaran los esfuerzos de paz.

### **El Comité Político**

Está constituido por los consejeros diplomáticos de las Delegaciones de la Alianza. Su cometido en situaciones de crisis es evaluar continuamente la situación y transmitir informes al Consejo.

Dada la importancia de las medidas políticas de carácter diplomático, económico y militar para influir en la situación, se eligen, según los casos y causas de la crisis, los procedimientos adecuados para tratar de convencer, presionar, disuadir, obligar, mostrar conformidad, oposición,

amenaza, compromiso, etc., que puedan ser aplicables en cada momento por la Alianza, o por los países, según aconseje el desarrollo de los acontecimientos.

El Comité Político estudia la información de la OTAN y la recibida a través de otras fuentes. Está enlazado con los otros comités del mecanismo de crisis, y sus miembros, los consejeros diplomáticos, se hallan enlazados con los ministerios de Asuntos Exteriores de sus respectivos países.

Es de gran importancia la actitud solidaria en el campo político, y que la Alianza pueda presentar, como hasta ahora, un frente unido, con una actitud solidaria, porque es la gran fuerza de la OTAN. Es indispensable la cooperación entre aliados y que la OTAN en momentos difíciles pueda cerrar filas. Por ello se contrastan criterios y se ponderan decisiones con el propósito de solucionar la situación, evitando siempre empeorarla con decisiones o medidas inadecuadas o contraproducentes.

Esta modalidad de actuación se lleva a cabo igualmente a nivel nacional, donde se constituyen también mecanismos de crisis y los gobiernos se ven asistidos también por la información y el asesoramiento de sus propios comités u organismos similares a los de la Alianza.

## **EL COMITE MILITAR**

Está formado por los Representantes Militares Permanentes (MILREP,s) y es responsable ante el Consejo/Comité de Planes de Defensa de la conducción de la parte militar.

En períodos de tensión está encargado de efectuar evaluaciones de la situación militar y de hacer recomendaciones sobre:

- los preparativos de las Fuerzas Armadas,
- entrada en vigor de las diferentes situaciones de alerta,
- puesta en ejecución de los planes de contingencia,
- preparativos de empleo de armas nucleares.

Los mandos militares principales (SACEUR, SACLANT y CINCHAN) cooperan en dichas evaluaciones e informan directamente al Comité Militar y al Consejo Atlántico/Comité de Planes de Defensa sobre la situación militar en sus zonas de mando, emiten sus propias valoraciones y adoptan decisiones para mantener la seguridad de la Alianza y proponen al Comité de Planes de Defensa los estados de alerta, según evolucione la situación.

## **El Alto Comité de Planes Civiles de Emergencia (SCEPC)**

Este Comité está encargado de lograr el grado necesario de preparación civil de la OTAN. Su principal cometido consiste en promover y coordinar planes de movilización de recursos nacionales de los países miembros, tanto para que la población civil disponga de los abastecimientos, servicios y protección en caso de guerra, como para que las fuerzas cuenten con los medios para llevar a cabo las operaciones militares.

Su cometido es muy amplio e importante. Viene a ser lo que antes se llamaba "la preparación del país para la guerra". Las fuerzas militares de la Alianza, como es sabido, han de mantener depósitos y reservas de guerra para un número determinado de días (30 días), transcurridos los cuales, las fuerzas deberán abastecerse de las movilizaciones de recursos y reservas nacionales. Al mismo tiempo la población civil debe estar abastecida, protegida y atendida durante el período de hostilidades.

Este comité es responsable ante el Consejo Atlántico/Comité de Planes de Defensa de la eficacia de los planes y de la coordinación de los planes nacionales de los distintos países para que puedan subsistir y apoyar las operaciones militares en caso de guerra.

Sus misiones principales son:

- Movilización de recursos y potencial nacional de los países.
- Elaboración de planes para la **preparación civil**.
- En casos de crisis y hostilidades:
  - apoyar el esfuerzo total de la defensa, y
  - proteger, reducir la vulnerabilidad y atender a la población civil.

En situaciones de crisis y de hostilidades, este Alto Comité agrupa las actividades de los ocho comités siguientes:

- Comité de Refugiados.
- Comité de Abastecimientos.
- Comité del Petróleo.
- Comité de Transportes Marítimos.
- Comité de Industria.
- Comité de Aviación Civil.
- Comité de Transportes Terrestres de Europa.
- Comité de Transporte Mediterráneo.

El Comité de Refugiados realiza estudios y previsiones para la administración de la ayuda a los refugiados y desplazados a fin de atender y controlar estos movimientos masivos mediante medidas bilaterales y multilaterales que reduzcan al mínimo el impacto que tendrían tales migraciones en el bienestar de la población y en el esfuerzo bélico de las tropas.

El Comité de Abastecimientos comprende el planeamiento agrícola y de alimentación (FAPC). Evalúa la capacidad para satisfacer las necesidades de la población civil y de las Fuerzas Armadas, y prevé los cambios que sobrevendrían en una situación de trastornos en la estructura productiva, en la distribución, escasez de mano de obra y disminución de la capacidad de almacenamiento y transporte.

El Comité del Petróleo elabora planes sobre predicciones del abastecimiento de petróleo en situaciones de crisis y hostilidades. Los países de la Alianza tienen una gran dependencia de las fuentes del petróleo mundial, de las líneas de comunicaciones marítimas y de las producciones y abastecimientos energéticos. Las operaciones militares y la vida de la población son altamente dependientes del petróleo. Por ello, el planeamiento se basa en el estudio de las reservas, capacidades de abastecimiento, apoyos mutuos entre países y coordinación con las operaciones militares.

El Comité de Transportes Marítimos prevé el empleo de una extensa red de puertos y numerosos buques mercantes de los diversos países, bajo la coordinación del Comandante Supremo Aliado del Atlántico (SACLANT) para trasladar, proteger y aprovisionar a las fuerzas por vía marítima, y hacer frente a las necesidades de la economía ante las múltiples circunstancias de las situaciones de crisis.

El Comité de Planes Industriales estudia la relación entre las disponibilidades de los arsenales de reserva y la capacidad de generar un rápido aumento de la producción de material de guerra. Esto lleva consigo la movilización y la transformación industrial para atender a las necesidades de las Fuerzas Armadas (armamento, municiones, equipos...) en situaciones de dificultad de materias primas, recursos humanos, mano de obra especializada, etc.



El Comité de Aviación Civil tiene la misión principal de lograr el aprovechamiento máximo de los aviones de líneas aéreas comerciales e infraestructura de aeropuertos. Mediante compromisos suscritos entre los gobiernos participantes y el Mando Aéreo Militar de Estados Unidos (MAC) para ampliar la capacidad del transporte aéreo y la flexibilidad para el envío de refuerzos y suministro de abastecimientos a Europa en casos de crisis.

El Comité de Transportes Terrestres de Europa determina las necesidades de medios, infraestructura y mantenimiento de los transportes de superficie dentro de la OTAN para atender a las necesidades militares y de la población civil en casos de crisis. El planeamiento abarca el amplio campo de los transportes de superficie (ferrocarriles, red de carreteras, red fluvial) en cuanto a movimiento, capacidad logística, movilización de recursos, protección y seguridad, etc.

Es de suma importancia el planeamiento de las comunicaciones civiles en relación al funcionamiento de los servicios públicos de teléfonos y telégrafos, que afectan tanto a la población como a los servicios y órganos del planeamiento civil de la Alianza.

En la gran parte que el planeamiento civil de emergencia se basa en las necesidades de los planes militares, existe una coordinación del SCEPC con los Mandos Principales de la Alianza y con los comités que actúan en el campo logístico. Así se relaciona y coordina planes con el Comité de Jefes Logísticos de la OTAN (SNLC), que asesora sobre medidas logísticas para prestar un mayor apoyo a las fuerzas, y con el Comité de Jefes de Armamento de la OTAN (CNAD).

Cada país prepara la activación de estos recursos y servicios, y el Alto Comité de Planes Civiles de Emergencia coordina las necesidades de los Mandos Principales de la Alianza para la conducción de las operaciones militares y los planes de defensa, con las capacidades de los países para satisfacerlas. Así, por ejemplo, el Alto Comité coordina las aportaciones en recursos nacionales de los países a las necesidades previstas en los planes civiles de emergencia para apoyar al Plan de Refuerzo Rápido de la Alianza con buques mercantes, aviones de líneas civiles, transportes terrestres, terminales aéreas, puertos, etc., para la llegada de fuerzas y abastecimientos a Europa.

A su vez, el Alto Comité actúa como centro de coordinación de los países para que puedan asistirse mutuamente en casos de necesidad, cuando un país, por alguna circunstancia, está falto de determinado abastecimiento que puede facilitarlo otro país que dispone en cuantía suficiente para facilitárselo.

Es preciso tener en cuenta que la elaboración y puesta en práctica de los planes civiles de los países (y en consecuencia también de la Alianza) requiere que las legislaciones de los diferentes países (como es el caso actual de España) permitan la fácil movilización de recursos y energías nacionales, a que se refiere la Ley Orgánica 6/1980 (de criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar), mediante la apropiada legislación sobre expropiaciones forzosas, requisas, movilización de recursos; realización de contratos, seguros del Estado, etc., para que puedan afrontarse emergencias con prontitud y eficacia.

En tiempo de paz el Comité de Defensa Civil (CDC) promueve y coordina los planes de defensa civil de los países miembros que protegen a la población. Estos planes se refieren a:

- Educación y adoctrinamiento de la población.
- Actuación de la defensa civil en situaciones de guerra convencional, lluvia radiactiva, guerra química, incursiones aéreas, catástrofes en tiempo de paz, etc.
- Sistemas de alerta, protección rural y urbana, programas de construcción de refugios públicos y privados.
- Servicios de socorro en situaciones de crisis o de guerra.

- Política de permanencia "in situ" en caso de evacuaciones, desplazados y refugiados.
- Protección civil a la industria.
- Asistencia sanitaria (centros, personal sanitario, medicamentos, evacuaciones...).

Las organizaciones de defensa civil a niveles nacional, regional y comarcal, actúan bajo la responsabilidad y competencia de las distintas autoridades y utilizan las instalaciones, dependencias y órganos de la administración, así como personal voluntario que se encuadra en las organizaciones y actúa dentro del adoctrinamiento y funcionamiento de éstas.

En la mayoría de los países de la Alianza funcionan Escuelas de Defensa Civil, en las que se imparten cursos diversos de breve duración, a los que asisten numerosos miembros de la administración con responsabilidades en la Defensa Civil.

## **El Comité de Alertas**

Es el que pone en acción de forma gradual el mecanismo de defensa de la OTAN. Viene a ser como lo que permite al erizo activar, poco a poco, su capacidad de defensa ante el peligro de verse atacado.

Su misión es asistir al Comité de Planes de Defensa en las "peticiones de establecimiento de alertas" por los mandos militares de la Alianza. Para ello:

- Estudia y valora las peticiones, y
- las somete al Comité de Planes de Defensa.

Como se ha expuesto, **no es un comité permanente**. Se constituye sólo para la conducción de crisis. Finalizada ésta, se disuelve. Está constituido por:

- un presidente,
- miembros de las delegaciones nacionales,
- representantes de los mandos principales,
- miembros del EM Internacional, y
- miembros del Secretariado Internacional.

El Sistema de Alertas prevé el establecimiento de tres clases de alertas:

- 1) **El Estado de Vigilancia Militar**, que se decreta en períodos de emergencia o de tensión.
- 2) **El Sistema Militar Contra Sorpresas**, que comprende las medidas necesarias para garantizar la supervivencia en caso de ataque inesperado a la Alianza.
- 3) **El Sistema de Alerta Formal**, que se establece como medida para preparar la transición progresiva de la paz a la guerra.

Estos tres sistemas, aunque obedecen a fines distintos, pueden combinarse de manera flexible, según sea necesario.

El Comité de Planes de Defensa debe aprobar la puesta en acción de cada fase, excepto en casos de emergencia.

Las medidas de carácter militar del sistema de Alertas pueden provocar la escalada, y el dejar de aplicarlas (por temor a la reacción del enemigo, cuando existe peligro de ataque) puede poner en peligro la seguridad. De ahí que en los ejercicios de crisis haya a veces ciertas discrepancias entre los mandos militares (que proponen medidas para reforzar la seguridad) y los responsables de la conducción política de la crisis (que temen el deterioro de la situación si se aplican dichas medidas). Por ello, el Consejo/CPD actúa con ponderación y verdadero

conocimiento de la situación para conducir la crisis a buen término sin descuidar las medidas de defensa y seguridad.

## **LA INFRAESTRUCTURA DE LA OTAN PARA LA CONDUCCION DE CRISIS**

La infraestructura de la OTAN para la conducción de crisis consiste esencialmente en el CENTRO DE SITUACION (SITCEN), en los locales de los mencionados comités y en el centro de comunicaciones (CECOM), así como en el sistema de comunicaciones de la Alianza (NICSO). En las capitales existe enlace con el Cuartel General de la OTAN, y cuentan con centros de situación nacionales y una organización e infraestructura similares a las de la Alianza en Bruselas.

El Centro de Situación de la OTAN (SITCEN) es el **órgano central de la Alianza donde se recibe, se refleja continuamente, intercambia y difunde la inteligencia y la información política, económica y militar sobre la situación.** (Como es sabido, inteligencia se refiere al P. de Varsovia e información a la Alianza.)

El SITCEN viene a ser como un Centro de Información de Combate, que está organizado y equipado con los medios necesarios para auxiliar al Consejo/CPD y a sus comités de apoyo en los asesoramientos y consultas sobre la evolución de la crisis.

El SITCEN funciona las 24 horas del día, durante los siete días de la semana, tanto en situaciones de total normalidad como en casos de crisis o de tensión. Todo cuanto ocurre en el área geográfica de la OTAN se refleja en el SITCEN, y el jefe de guardia del mismo, si aparecen indicios de anormalidad o se produce algún hecho alarmante que pueda interpretarse como peligroso para la seguridad, puede convocar la reunión del Consejo y comunicarlo al secretario general. Lleva a cabo las funciones siguientes:

- Efectúa el seguimiento de la situación internacional en los aspectos político, económico y militar, en especial, de los acontecimientos que pudieran afectar a la Alianza.

- Procesa la información e inteligencia recibida en el cuartel general de la OTAN, y la comunica a las autoridades civiles y militares.

- Atiende al funcionamiento del CECOM y sus enlaces con las capitales de los países miembros y con los mandos principales de la Alianza.

- Apoya a los comités y elementos que participan en el control de crisis mediante el proceso automático de datos.

- Proporciona los medios necesarios para la celebración de "briefings" especiales y con poco tiempo de notificación previa.

El SITCEN se activa en períodos de crisis con la integración de altos cargos civiles del secretariado internacional, con militares del Estado Mayor Internacional y del propio SITCEN.

## **CONDUCCION DE CRISIS EN LA OTAN**

Ante una situación de crisis, los gobiernos de los países miembros y el Consejo Atlántico/Comité de Planes de Defensa, en conjunción con las autoridades militares de la Alianza, consideran las medidas político-militares que procede adoptar para afrontar la situación, teniendo en cuenta las opciones y previsiones establecidas en los estudios de contingencia en tiempo de paz.

Existe siempre un proceso de consultas y de adopción de decisiones sobre las medidas que pudiera tomar la Alianza, de carácter diplomático, político, económico y militar. Normalmente es necesario decidir con rapidez; todo depende del proceso de evolución de la crisis. Por

ello es de gran importancia poder seguir el ritmo de la crisis, en especial cuando hace falta adoptar medidas eficaces para controlarla y conducirla por las vías de la negociación y entendimiento. Las decisiones adoptadas con retraso pueden resultar inoperantes. De ahí la necesidad de que los gobiernos de las capitales, el Consejo/CPD y los comités y mandos militares actúen con gran compenetración y eficacia.

### **Los ejercicios HILEX y WINTEX-CIMEX de la OTAN**

La forma en que la Alianza conduce una situación de crisis se manifiesta con toda claridad en la realización de los ejercicios HILEX WINTEX-CIMEX. La participación en estos ejercicios ofrece una visión de conjunto de la crisis (desde su iniciación hasta el final), de las diferentes medidas que se van adoptando de orden político y de refuerzo de la defensa, ante el desarrollo de los acontecimientos; de la coordinación dentro de la Alianza; de la participación de los gobiernos; de los organismos de la Alianza; de los mandos militares, etc.

Estos ejercicios son sin movimientos de fuerzas y en ambos (HILEX y WINTEX-CIMEX) *actúan sólo representantes de los gobiernos de las capitales, órganos de conducción de crisis y Estados Mayores militares, juntamente con organismos del mecanismo de crisis de la Alianza y cuarteles generales de mandos militares aliados.* El objetivo principal es mantener la máxima capacidad en la conducción de crisis.

Por ello considera esencial realizar anualmente ejercicios con los fines siguientes:

- Comprobar el funcionamiento del mecanismo de crisis.
- Ensayar las actuaciones de los aliados y su relación entre ellos y con los centros de la OTAN.
- Evaluar los planes y el grado de preparación civil y militar.
- Comprobar el funcionamiento de las comunicaciones en situaciones críticas de un gran tráfico de mensajes.
- Deducir enseñanzas, corregir defectos y aumentar la capacidad para la conducción de crisis.

En los años pares la Alianza realiza los ejercicios de Alto Nivel "HILEX" (High Level Exercise) sobre conducción de crisis. Y en los años impares efectúa los ejercicios de Invierno de Cooperación Cívico-Militar, "WINTER EXERCISE - CIVICO-MILITARY EXERCISE" (WINTEX-CIMEX), sobre la transición de una situación de crisis a la de hostilidades.

Los ejercicios HILEX son de responsabilidad política (normalmente de Asuntos Exteriores), duran una semana y participan representantes del Gobierno, mando militar y autoridades civiles que forman parte de los mecanismos de crisis nacionales, con la organización de crisis de la Alianza.

Los WINTEX-CIMEX son de responsabilidad de la Defensa (afectan al Ministerio de Defensa y estructura de mandos militares), tienen una duración de dos semanas, intervienen los mecanismos de crisis de la OTAN y de las capitales, niveles de la Administración nacional, regional, provincial y local, autoridades y órganos civiles y cuarteles generales militares, hasta el escalón brigada o equivalente, de los países, *juntamente con el mecanismo de crisis, mandos militares y cuarteles generales aliados.*

En ambos (HILEX y WINTEX-CIMEX) se parte de una situación internacional ficticia de tensión entre la Alianza y Pacto de Varsovia (bandos azul y naranja), pero con datos bastante reales y ambiente similar al que podría producirse en la realidad. A esta situación se infunde el dinamismo de la sucesión de hechos mediante la introducción de incidencias, decisiones

y reacciones, a través de mensajes sobre actividades y acontecimientos políticos y militares que obligan a los ejecutantes a actuar de modo igual a una verdadera situación de crisis o de hostilidades.

En dichos ejercicios se produce un tráfico de mensajes muy intenso en todos los niveles, se comprueban los planes y se deducen conclusiones sobre la capacidad para conducir estas situaciones y de coordinar las acciones dentro de la Alianza, y también a nivel nacional.

España viene participando en los ejercicios HILEX y WINTEX-CIMEX (como país observador) desde 1984. La participación ha permitido ver la importancia y necesidad de adquirir la capacidad de afrontar situaciones de crisis con las máximas garantías.

Esta participación ha sido en varios escalones, como:

— Ministerio de Defensa (DIGENPOL-JEMAD) y Ministerio de Asuntos Exteriores (Dirección General de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme).

— Cuartel General de la OTAN, participación de miembros de la delegación diplomática y del MILREP con organismos de la conducción de crisis de la Alianza y de otros países.

— Observadores militares en los cuarteles generales de SACEUR y SACLANT.

Ello ha permitido deducir enseñanzas en los distintos niveles y comprobar los diferentes objetivos y problemas existentes en cada uno de ellos, dentro de la finalidad común de la Alianza.

Este año la Alianza ha realizado el ejercicio WINTEX-CIMEX 89, en el que España ha participado por primera vez como país ejecutante, aunque lo ha hecho de forma limitada. También han intervenido, por primera vez, numerosos representantes civiles de la Administración, que ejercen responsabilidades en materias relativas al planeamiento civil de emergencia, lo cual es un avance importante teniendo en cuenta que España aún no ha concluido los acuerdos de coordinación con la Alianza sobre su participación en la defensa, y su estructura y mecanismo de conducción de crisis están en proceso de constitución. El planeamiento civil de emergencia, la cooperación cívico-militar, los aspectos legislativos, la organización, la doctrina y las comunicaciones e infraestructura son esenciales tanto para el funcionamiento interno como para participar en el sistema de crisis de la Alianza.

En relación a este último aspecto, citamos como ejemplo el puesto de mando subterráneo de Alemania, que es la sede alternativa del Gobierno Federal en dichas situaciones. El THW MARIENTHAL (Technisches Hifswerk Marienthal) se halla a 25 km. al sur de Bonn, en Eifel (en el valle del Ahr, cerca del pueblo de Dernau), y tiene una gran cabida para alojar las instalaciones y personal de los órganos que controlan situaciones de crisis y de hostilidades. Se ha aprovechado un gran túnel de la Segunda Guerra Mundial para construir un centro moderno con los medios necesarios para alojamiento y actuación del Gobierno Federal. Este centro está abierto permanentemente y se halla en condiciones de utilización ante cualquier eventualidad. En los ejercicios HILEX y WINTEX-CIMEX se aloja numeroso personal y se activa plenamente su funcionamiento.

## **CONDUCCION DE CRISIS A NIVEL NACIONAL**

Presidencia del Gobierno es el organismo que tiene conferida la misión de desarrollar el mecanismo de crisis. Como es sabido, ésta es una de las grandes enseñanzas obtenidas de la Alianza. Se debe a la asistencia a los comités, a la participación en cursillos y en los mencionados ejercicios HILEX y WINTEX-CIMEX, y publicaciones doctrinales sobre esta materia.

En el aspecto legislativo es preciso resaltar como inconveniente por sus consecuencias, que la palabra "crisis" no figura en nuestra legislación, lo cual hace que omita contemplar este tipo de situaciones.

No la menciona la Constitución, que en el artículo 116 trata de los estados de **alarma**, de **excepción** y de **sitio**, que se refieren todos ellos a situaciones de conflictividad en el ámbito territorial de España. No prevé la necesidad de ampliar y potenciar las facultades del Gobierno ante una situación difícil de gravedad, producida por una amenaza exterior.

Tampoco se cita la palabra crisis en la Ley Orgánica 6/80 (de criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar), ni la Ley Orgánica 1/84 (que reforma la anterior).

Esta laguna en nuestras leyes supone un inconveniente para el desarrollo de un mecanismo y disposiciones necesarias para abordar las situaciones que obligan a adoptar medidas urgentes en situaciones de crisis e indica que el concepto crisis, y la mención de esta palabra, deberá aparecer (como así está sucediendo) en disposiciones de rango inferior, como reales decretos, órdenes ministeriales, directivas, instrucciones, programas, etc. Pero en lo sucesivo parece que será ineludible que se incluya en la legislación, para que surta sus efectos, tanto en lo relativo a las relaciones entre el Gobierno y Las Cortes, como en la adopción de medidas administrativas, como por ejemplo en las cuestiones de requisas de buques, movilización de transportes civiles, aviones de líneas aéreas, reglamentaciones de seguros, indemnizaciones, militarización de personal, etc., entre otras emergencias.

Una solución que facilitaría el desarrollo de las disposiciones sería incluir este concepto en la Ley Orgánica que prevé el artículo 116.1 de la Constitución para regular los estados de alarma, de excepción y de sitio, junto a las competencias y limitaciones correspondientes. Parece claro que una situación de crisis es de la misma naturaleza, y no de menor riesgo y gravedad, que los mencionados estados de alarma, de excepción y de sitio, por lo que se halla en el espíritu de la Constitución el deseo de contemplar estos estados de mayor peligro. Por otro lado, no parece que una omisión producida cuando España no era miembro de la Alianza deba ser obstáculo para un normal desarrollo de las disposiciones, que podrían entrar en conflictividad con otras leyes, en lo relativo a medidas esenciales para reaccionar con oportunidad en situaciones de crisis.

El concepto de crisis se incluyó, por primera vez, en 1984, en documentos de defensa, y posteriormente en los Reales Decretos promulgados sobre esta materia (R.D. 2369/86, que crea la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis; R.D. 163/87, que crea la Dirección de Infraestructura para situaciones de crisis, y el R.D. 164/87, que nombra el director de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis).

En dichas disposiciones se asignan cometidos a los Ministerios de Presidencia del Gobierno y de Defensa para crear una estructura y poner en marcha un sistema de crisis.

Los objetivos principales para crear un sistema nacional de conducción de crisis son:

- Creación de la infraestructura de crisis (sede alternativa del Gobierno, SITCEN, CECOM y estructura nacional).
- Funcionamiento del Gabinete de crisis en conexión con la Alianza.
- Activar el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia.
- Adopción del sistema de alerta de la Alianza.
- Etc.

En la DIGENPOL el SUBDIRECTOR DE DEFENSA CIVIL (no actúa como ejecutivo, sino que representa los intereses del Ministerio de Defensa) participa en el desarrollo de la legislación, doctrina, organización y cooperación cívico-militar.

Se prevé que el mecanismo de crisis estará constituido por:

- **El Gabinete de Crisis**, para control y conducción de la crisis.
- **El Órgano de Apoyo**, para información, consulta, asesoramiento y gestión administrativa. Está integrado por los comités que se representan en el organigrama.
- **Los Ministerios**, que asesoran y actúan dentro de sus competencias administrativas y ejecutivas en situaciones de crisis.
- **El SITCEN/CECOM**, con la unidad de **Inteligencia**, dependiente de la Dirección de Infraestructura y Seguridad de Crisis.

Como puede verse, nuestro mecanismo de crisis incluye el Comité de Política Interior, que la OTAN no necesita, por ser las cuestiones internas de la responsabilidad de los países. Una situación de crisis puede originarse tanto por causas exteriores como por motivos internos. En ambos casos es esencial la Seguridad del Estado y otros órganos del Ministerio del Interior, para garantía del orden y control de la situación interna y, a la vez, proteger a la población civil contra incursiones aéreas y de otras amenazas.

## CONCLUSIONES

- El mecanismo de crisis y la capacidad para afrontar estas situaciones es una necesidad primordial de todos los países que quieren influir en su destino y no verse arrollados por el desarrollo de los acontecimientos.
- La importancia dada por la OTAN a la conducción de situaciones de crisis evidencia que su objeto principal es salvaguardar la paz.
- La aptitud para la conducción de crisis es una responsabilidad nacional de los gobiernos. La capacidad y preparación de los países para afrontar y conducir situaciones de crisis, tensión, conflictividad y agravamiento de las relaciones refuerza su paz y su seguridad, así como la paz y la seguridad de la OTAN. Por el contrario, el descuido crea vulnerabilidad en los países y en la propia Alianza.
- Los ejercicios HILEX y WINTEX-CIMEX constituyen el medio más eficaz para poder afrontar con las máximas garantías de éxito las situaciones de crisis nacionales (internas y motivadas por causas del exterior) y para mantener la capacidad de la OTAN.
- Los mandos militares deben contribuir al máximo de la distensión y al éxito de la conducción de crisis, pero su principal responsabilidad es garantizar la seguridad mediante su capacidad de defensa para rechazar cualquier agresión o ataque por sorpresa que pueda producirse.
- La creación de la infraestructura adecuada, la adaptación de nuestra legislación a las exigencias de la conducción de crisis y al funcionamiento del mecanismo de crisis constituyen objetivos que se pretende alcanzar.