

C E S E D E N .

MECANISMOS DE CRISIS

- Por D. José Luis SARRAIS MARTINEZ,
Teniente Coronel de Ingenieros, -
DEN y EMACON.

Noviembre 1987.

BOLETIN DE INFORMACION no 205-V.

0. INTRODUCCION

La Crisis, y todo aquello que se mueve en su entorno, ha sido objeto de especial atención por diferentes y prestigiosos autores, cuyos trabajos han tenido acogida en distintas publicaciones.

Estas mismas páginas se han hecho eco, en varias ocasiones, de las inquietudes que, respecto al tema de la crisis, han sido expresadas por diversos profesionales.

En consecuencia, mi intención en estas líneas, que son la síntesis de otro más amplio estudio, no va a ser otra que -aprovechando varios de esos trabajos citados- reflexionar sobre como podría controlarse, conducirse y solucionarse una crisis, para, llegar por aproximaciones basadas en experiencias no de -- nuestro país, a una sistematización de los métodos para el control y manejo de la crisis en relación a España.

1. SITUACIONES DE CRISIS

De un tiempo a esta parte la palabra crisis aparece cada vez con más frecuencia en los titulares de los periódicos y en los espacios informativos de radio y televisión. Es posible - que -como ha dicho un estratega británico- su brevedad a la par que expresividad, haga que los profesionales del periodismo estimen que su empleo mejora notablemente las tiradas de cualquier tipo de prensa.

Etimológicamente, la palabra crisis tiene una raíz - claramente griega, e inicialmente se utilizaba para expresar el

estado de mutación que acaece en una enfermedad, ya sea para mejorarse ya para agravarse el enfermo. Hoy en día y, sin perder el anterior significado, su uso se ha extendido a acepciones que hacen referencia al momento decisivo de cualquier situación difícil, complicada o peligrosa.

Aunque cada autor defina la crisis de una forma diferente y por lo tanto contemple las situaciones de crisis desde su particular punto de vista, parece que, en el mundo occidental se consideran estas situaciones como un período de tensión más o menos largo, entre dos países o bloques de países, que puede desembocar en un conflicto armado.

Ciertamente lo expresado en el anterior párrafo no tiene nada de original, ya que si se analiza el desarrollo de cuantos conflictos armados han tenido lugar en la historia de la humanidad, puede deducirse que todos ellos han sido precedidos de una situación de crisis más o menos definida.

Sin embargo, todas estas situaciones se condujeron sin tener en cuenta ni aplicar ningún método específico para el control maniobra y conducción de la crisis, conceptos éstos más bien recientes, ya que empiezan a contemplarse dentro de la OTAN a partir del año 1966.

Creo que convendría dedicar unas líneas a la gestión, dentro de la Alianza Atlántica, de esta metodología, pero, para no repetir conceptos que el posible lector conoce suficientemente, me limitaré a recordar que su origen tiene lugar en el cambio de estrategia, que pasa de la "represalia masiva", base de la política de defensa de la OTAN desde el primer momento, a la "respuesta flexible", concepto estratégico que nace hacia 1967, a causa de la desaparición de la aplastante superioridad militar de los Estados Unidos.

Esto conduce a modificar el concepto de respuesta nuclear masiva, con escaso o ningún aviso, y a aceptar la posibilidad de un deterioro progresivo de la situación político-militar anterior al desencadenamiento de las hostilidades.

Es evidente que de lo expresado anteriormente, se desprende que la nueva situación creada vá a permitir adoptar una serie de medidas de todo tipo (económicas, diplomáticas, militares, etc.) con la finalidad de poder manejar la tensión y controlar la situación sin llegar al conflicto armado.

Hasta aquí me he limitado a expresar la idea de lo que es una situación de crisis que, como es lógico, es imprescindible

dible para la posterior exposición. Además, creo, que a pesar - de la dificultad que encierra, es totalmente necesario tratar - de definir una serie de conceptos que habrán de manejarse fre-- cuentemente a lo largo de este trabajo, aunque estas definicio-- nes parezcan ya excesivamente conocidas.

- CRISIS: En términos generales, se entiende por crisis toda situación que, alterando un proceso de normalidad, pudie-- ra provocar graves repercusiones necesitando, por tanto, la adopción de medidas urgentes para remediarla.
- CONTROL DE LA CRISIS: Puede definirse como la estrategia encaminada a estabilizar las relaciones entre los países que sufren esa crisis, evitando llegar a la confrontación bélica. Incluyen, por tanto, la adopción de toda clase de medidas encaminadas a evitar que la evolución de las cir-- cunstancias desborden las previsiones calculadas, propor-- cionando así la necesaria libertad de acción para que el Mando Político no se vea obligado a abandonar sus previ-- siones respecto al desarrollo de las crisis.
- MANIOBRA DE CRISIS: Consiste en la elección de medidas a aplicar entre el conjunto de las ya previstas, con el pri-- mordial objetivo de llegar a su resolución.
- CONDUCCION DE LA CRISIS: Constituye la puesta en práctica de la maniobra concebida. Tiene, pues, por objeto poner en práctica de forma ordenada la estrategia concebida para -- controlar la crisis y, caso de que ésta no pueda ser con-- trolada, maniobrarla convenientemente. Por lo expuesto, -- consiste, o puede consistir, en la sucesiva aplicación de las Maniobras de crisis más convenientes con el fin de lo-- gar:
 - . Prioritariamente: la solución del conflicto, por medio del diálogo y de los procedimientos pacíficos, de la -- cual salga reforzada la posición previa a la crisis.
 - . Subsidiariamente: Mantener a las FAS. en las mejores con-- diciones para, caso de evolucionar la crisis hacia un -- conflicto armado, conseguir la participación de aquellas en óptimas condiciones de seguridad, preparación y dis-- ponibilidad.
- LA AMENAZA: La amenaza se concreta en una línea de acción para conseguir un objetivo definido por una vulnerabili-- dad del contrario, que puede ser de carácter económico, po-- lítico, geográfico, militar, etc.

Para hacer frente a la amenaza, será necesario:

- . Determinar las vulnerabilidades propias y clasificarlas por su peligrosidad.
 - . Analizar las posibilidades del contrario para actuar sobre las vulnerabilidades propias, enjuiciando la posibilidad de que las ponga en práctica.
 - . Formular y clasificar las líneas de acción que pueden ser empleadas por ese potencial enemigo.
- LA REACCION: La reacción consiste simplemente en aplicar una línea de acción que anule a la del adversario.

Es pues, una fase decisiva con la que se pretende:

- . Evitar una "escalada prohibitiva".
- . No perder la libertad de acción.
- . Permitir al adversario una salida honorable.
- . Posibilitar el llegar a una solución.

De lo que se ha estado diciendo hasta ahora, podría deducirse que sería ya necesario concretar algo sobre la forma idónea de solucionar una crisis, habida cuenta que ya se han definido los conceptos que habrán de barajarse a lo largo de esta exposición.

Es cierto. Y no hay duda que lo que, verdaderamente, se persigue con la conducción de una buena "Maniobra de Crisis" es llegar a su control total, lo que, de hecho, equivale a:

- No comprometer los intereses vitales de los contendientes.
- No provocar una retirada deshonrosa para el país provocador.
- No aparentar un triunfo total.
- Eliminar, al menos temporalmente, la situación conflictiva existente antes de la crisis.
- Clarificar las intenciones propias, para el caso de nueva provocación.
- Legalizar el acuerdo y obtener su reconocimiento por los Organismos Internacionales competentes.

El resumen de lo anterior se concreta en algo, relativamente, fácil de decir y no tanto de realizar:

PREVER LAS POSIBLES ACCIONES DEL ADVERSARIO Y SELECCIONAR LA ADECUADA REACCION PARA CADA UNA DE AQUELLAS; ANULANDO SUS EFECTOS, Y ALCANZANDO, EN DEFINITIVA, UNA SOLUCION SATISFACITORIA PARA LAS DOS PARTES.

Sin ánimo de extraer conclusiones, puede afirmarse que las situaciones de las que se está hablando constituyen periodos de máxima trascendencia, ya que de su evolución pueden depender la paz y seguridad de un país, una zona, un área, etc.

Es, por lo tanto, esencial prever al máximo estas situaciones e incluso, anticiparse a ellas para, en primer lugar, evitar que se produzcan y, caso de no lograrlo, limitar sus efectos evitando el conflicto armado.

Es conveniente, pues, disponer de una serie de indicadores de crisis a tener en cuenta en todas aquellas situaciones que por complejas y, previsiblemente evolutivas, pueden desembocar en una crisis.

Así, dentro del terreno de la previsión, es fundamental al centralizar y explotar la información, utilizando al máximo todo lo disponible para la búsqueda y evaluación, de forma -- que se tengan constantemente actualizados los riesgos potenciales y --en relación a ellos-- previstas las posibles reacciones para contrarrestarlos, según vaya evolucionando la crisis.

Igualmente, debe existir seguridad en la dirección y una total clarificación de responsabilidades. De esto se deduce que debe de contarse con un mando centralizado que disponga de la necesaria organización a distintos niveles. Es decir:

- Organos de dirección
- Organos de ejecución
- Control y, conducción eficaces

En la Introducción ya decía que pretendía llegar a la finalidad anunciada basándome en experiencias no españolas, -- ya que no tengo conocimiento de ellas en nuestro país, y así, -- aunque la mayoría de los países de Europa Occidental están organizados para la prevención y conducción de crisis, me parece más conveniente dedicar unas líneas al mecanismo de crisis en la OTAN, no sólomente por su carácter de Alianza sino por contar con la experiencia de varios países que forman parte de ella.

2. EL MECANISMO DE CRISIS EN LA OTAN

Como se ha expuesto anteriormente, es preciso disponer de un mecanismo que permita detectar los indicios de la crisis, adoptar las medidas de previsión correspondientes y efectuar un seguimiento continuo de la situación para reconducir la crisis al estado de normalidad.

El sistema de conducción de crisis es relativamente moderno. Hace pocos años, que se ha establecido de un modo general en los países de la OTAN, y la propia Alianza lo emplea en coordinación con los países miembros.

Sin embargo, la OTAN tiene una larga experiencia en situaciones y períodos de deterioro político -guerra fría, tensión, presiones y amenazas- que ha tenido que afrontar con firmeza, sin dejar de emplear caminos de diálogo y acción política -- respaldados por la disuasión y la defensa, para evitar que estas situaciones evolucionaran hacia una ruptura de hostilidades, y a la vez, reforzar la seguridad por si fracasara la disuasión y pudiera producirse un ataque.

Esa experiencia de la OTAN, ha dado lugar, a su vez, al estudio y a la creación de una doctrina sobre la forma de conducir una situación o período de crisis. Cada país ofrece sus -- propias peculiaridades orgánicas e introduce matices a la aplicación de la doctrina básica conforme a su estructura y necesidades, pero existe unidad de conceptos y capacidad de entendimiento dentro de la Alianza sobre la forma de coordinar esfuerzos y de actuar conjuntamente para alcanzar objetivos comunes.

A pesar de que el funcionamiento de este mecanismo de crisis es muy sencillo, no es demasiado fácil explicarlo. Sin embargo, dando por hecho que el posible lector conoce el funcionamiento interno de la Alianza, recordemos solamente que de la serie de Comités principales de la OTAN que dependen directamente del Consejo del Atlántico Norte/Comité de Planes de Defensa (DPC), únicamente se mantienen en actividad durante la situación de crisis los siguientes:

- Comité Político
- Comité Militar
- Comité de Planes Civiles de Emergencia (SCEPC).
- Comité de Alertas (que se constituye para esta eventualidad).

Se considera que la constitución del mecanismo de crisis con los mencionados comités, y la participación de los tres Mandos principales de la OTAN, permiten al Consejo/DPC, disponer de información y asesoramiento suficientes así como poder actuar en los campos esenciales para conducir una situación de crisis.

Sólamente unas letras para recordar brevemente en que consiste el Consejo y Comités citados:

- Consejo del Atlántico Norte: es el centro neurálgico de la Alianza que tiene como cometido principal la adopción de decisiones colectivas.

- Comité Político: está constituido por los Consejeros Diplomáticos de las Delegaciones de la Alianza. Su cometido es evaluar continuamente la situación y transmitir informes al Consejo.

- Comité Militar: está formado por los Representantes Permanentes Militares (MILREP,s), y es responsable ante el Consejo/DPC de la conducción de los asuntos militares. En periodos de tensión, que son los que evidentemente interesan desde el punto de vista de este trabajo, está encargado de efectuar evaluaciones e informar al Consejo acerca de la situación militar.

- El Alto Comité de Planes Civiles (SCEPC); informa sobre el grado de preparación civil de la OTAN en su conjunto y en los diferentes campos de su amplia actividad, y está en relación con los países miembros, tanto para conocer continuamente --cuales son las necesidades más apremiantes en materia de recursos civiles, como para proporcionar estos medios y recomendar las medidas más apropiadas que se deben adoptar en cada caso en apoyo de las medidas u operaciones militares que se decidan.

- El Comité de Alertas efectúa un seguimiento de la situación y estudia las medidas que deben someterse a la aprobación del Consejo/DPC., con carácter preventivo.

Las medidas de alerta de la OTAN se sitúan en tres niveles distintos:

- Estado de Vigilancia Militar, previsto en estados de tensión.

- Sistema Militar contra-sorpresa, establecido para prevenir un ataque inminente

- .. Situación naranja
- .. Situación escarlata

- Sistema formal de alerta, que marca la gradación en la -- transición de tiempo de paz al de guerra, y que consta de -- tres situaciones

- .. Alerta simple
- .. Alerta reforzada
- .. Alerta general

Existe, pues, una amplia gama de medidas previstas, tanto para tratar de influir en la situación como para reforzar la seguridad. Podría decirse que mientras, por una parte, se realizan esfuerzos para lograr la distensión, por otro lado se adoptan medidas preventivas para estar en disposición de rechazar un ataque, así como disuasorias para llevar al ánimo del adversario que su hipotética agresión le proporcionará pérdidas superiores a los beneficios que pudiera alcanzar.

Quizás mereciera la pena desentrañar las misiones de los Comités arriba descritos y cómo se relacionan unos con otros para ver prácticamente como se van tomando esas medidas previstas a las que aludo en el párrafo anterior, pero eso necesitaría de otro trabajo, quizás, de la extensión de éste.

Sin embargo creo de especial interés detenerme algo más en tratar las funciones que desempeña el SCEPC, que pueden entenderse, en una definición bastante simplista, como la preparación de la Alianza, y por ende de todos los países miembros, para la guerra.

Es de sobra conocido que la Política de Defensa de la OTAN, se basa en el concepto estratégico de "respuesta flexible". Esta expresión se traduce literalmente en que la OTAN tiene que estar en condiciones de, en primer lugar, disuadir y, si ello fuera necesario, afrontar una agresión militar "a cualquier escala". La verdadera disuasión que pretende la estrategia de "respuesta flexible", se consigue totalmente cuando la preparación militar se complementa con una eficaz "preparación civil", ya que únicamente cuando se sabe que se es capaz de sobrevivir en cualquier forma de guerra, se tiene la libertad de acción necesaria y suficiente para poder elegir sin restricciones la manera más adecuada de responder a la agresión.

Esta "preparación civil" consiste más que nada en una conciencia previa de defensa que debe traducirse, entre otras cosas, en ser capaces de movilizar con rapidez el potencial nacional necesario para apoyar el esfuerzo total, y en disponer de las adecuadas medidas de protección para reducir la vulnerabilidad y garantizar la supervivencia de la población civil. En la OTAN, todo lo que ayuda a potenciar esta capacidad y a promover las citadas medidas, se halla comprendido en el Planeamiento de Emergencia Civil (CEP).

Este Planeamiento abarca un campo muy extenso, siendo su principal objetivo lograr que los países de la OTAN se encuentren preparados para emplear sus recursos nacionales de todas clases en apoyo de las operaciones militares y de la protección civil. El afrontar situaciones de emergencia civil requiere, en la OTAN, la elaboración del Plan de Protección y Seguridad Nacional, con el fin de potenciar la capacidad de defensa de los países miembros y de la propia Alianza.

Dicho Plan establece una serie de previsiones para que puedan ser desempeñados unos determinados cometidos relacionados íntimamente con las posibles situaciones a afrontar, y pretende impulsar la elaboración de Planes Parciales por el funcionamiento y coordinación de los servicios precisos.

En una palabra el Planeamiento de Emergencia Civil pretende no sólo movilizar los recursos nacionales en apoyo de las operaciones militares, sino también la adaptación de las medidas necesarias para la supervivencia de la población civil. Incluye, pues, las disposiciones necesarias para garantizar el funcionamiento normal de los abastecimientos, el almacenaje de materias primas vitales y la determinación de las industrias a proteger.

Algo importante a tener en cuenta, es que este Planeamiento no se limita a cubrir el extremo campo ya citado, sino que considera la posibilidad de diversos tipos de ataque, zonas donde podrían producirse y efectos a considerar, tanto producidos por armas convencionales como nucleares. Es, por lo tanto, evidente que este Planeamiento ha de efectuarse teniendo presentes las previsiones y evaluaciones militares.

Como ya se ha expuesto, el Alto Comité de Planes Civiles (SCEPC) es uno de los pocos organismos que informan y asesoran directamente al Consejo/DPC. De él dependen un amplio abanico de Juntas y Comités subordinados que cubren la variada función del Planeamiento tantas veces repetidos y sobre los que ejerce una función coordinadora. Creo que es interesante relacionar

esta serie de Juntas y Comités, pues sus nombres son lo suficientemente expresivos para no necesitar ningún tipo de aclaración:

- Junta de Planeamiento de Transportes Oceánicos (PBOS).
- Junta de Planeamiento de Transportes Interiores de Superficie en Europa (PBEIST).
- Comité de Planeamiento de Aviación Civil (CAPC).
- Comité de Planeamiento para Alimentación y Agricultura -- (FAPC).
- Comité de Planeamiento Industrial (IPC).
- Comité de Planeamiento de Productos Petrolíferos (PPC).
- Comité de Protección Civil (CDC).
- Comité de Planeamiento sobre Comunicaciones Civiles (CCPC)

El Alto Comité emite directivas y coordina los trabajos de estas Juntas y Comités. Su presidente es el Secretario General de la Alianza o, en su nombre, el Vicesecretario General para Política y Planeamiento de Defensa, y está constituido por miembros que tienen encomendada la responsabilidad de coordinar el Planeamiento de Emergencia Civil (CEP) nacional en sus respectivos países. Estos miembros provienen de la administración de los distintos países componentes de la Alianza y desempeñan las funciones técnicas específicas de cada servicio, además intercambian información y experiencias para afrontar en común, dentro de la Alianza, las situaciones de crisis y guerra que pudieran presentarse.

Habida cuenta que existen algunos componentes del mecanismo de crisis de OTAN a los que, por razones obvias, no se ha hecho referencia, se distinguen en él los siguientes órganos:

- Organismo de decisión.
- Organismo político de asesoramiento.
- Organismo militar de asesoramiento.
- Organismo coordinador para apoyo de las operaciones militares y protección civil.
- Organismo encargado de estudiar medidas para garantizar el nivel de seguridad.
- Instalaciones adecuadas.

Con esto termino este rápido repaso al mecanismo montado por la OTAN para situaciones de crisis, que pretendo tomar como modelo para con las mínimas, por necesarias, variaciones un sistema aplicable a análogas situaciones en nuestro país.

3. SISTEMA DE CONDUCCION DE CRISIS EN ESPAÑA

Es evidente que para poder llegar a unas determinadas conclusiones sobre la sistematización de los métodos para el control y conducción de crisis en nuestra nación, se debería empezar por analizar la legislación que, sobre el tema, existe en España.

Sin embargo, no es esa exactamente mi intención, es decir, no pretendo hacer un exhaustivo análisis desde el punto de vista estructural y legislativo; más bien voy a intentar, a la luz de la legislación existente y sin perder nunca de vista lo que la experiencia de la OTAN y de sus miembros más antiguos pueden enseñarnos, aplicar a nuestro sistema el mecanismo de crisis ya conocido.

Pudiera creerse que, por una serie de carencias, nos sería muy difícil adaptar este mecanismo al caso español. Creo que no es así, ya que al ser España miembro de la OTAN, hemos obtenido cuanta información hemos deseado y/o precisado procedente de los países más adelantados del mundo y con una experiencia nada desdeñable. Por otro lado, hay que considerar que el procedimiento enunciado es totalmente aprovechable para cualquier país, pertenezca o no a determinada Alianza, ya que, en definitiva, se trata de adoptar la decisión apropiada en el momento oportuno mediante el amplio conocimiento de una situación determinada, con el fin de persuadir a cualquier posible agresor de que su acción no le va a resultar rentable.

Demos un paso adelante y observemos que en la Directiva de Defensa Nacional se definen cuatro objetivos a alcanzar por la Defensa Nacional. La consecución de estos objetivos exige la realización de unas acciones generales que se distribuyen entre los distintos departamentos. Entre estas acciones se cita un sistema para la conducción de crisis, con el fin de poder reaccionar de forma rápida y proporcionada ante cualquier situación, nacional o internacional, que pueda atentar contra la vida, seguridad o bienestar de los españoles.

Para la confección de esta normativa, ya se está trabajando en nuestra nación partiendo de dos premisas fundamentales:

- Introducir en España la organización de los países miembros de la Alianza Atlántica lo más fielmente posible.

- Aprovechar los organismos actualmente existentes, creando, por lo tanto, el menor número de ellos.

Podría ser éste el momento de acudir a la legislación vigente y definir qué parte de la actual organización española - participaría en un sistema de conducción de crisis, comenzando - por determinar a quien correspondería su dirección. Con la vigente legislación en la mano, y sin necesidad de transcribir una serie de artículos que harían excesivamente farragosa esta exposición, se llega a la conclusión que el responsable de llevar a cabo esa dirección, es el Presidente del Gobierno.

Además, habida cuenta que las crisis internacionales, por sus especiales características, ponen a prueba la efectividad de los mecanismos de que, para hacerlos frente, dispone cada nación, es evidente que la conducción de estas crisis corresponda a las más altas instancias del poder ejecutivo, es decir, al Presidente del Gobierno y al Consejo de Ministros.

Este párrafo, que parece repetir conceptos ya expuestos, creo que tiene gran importancia, pues nos está apuntando que al no tener nuestro sistema político un carácter presidencialista, no resulta fácil hacer una tajante y clara definición entre las atribuciones del Presidente y las del Gobierno.

Repasando la legislación se llega a una conclusión quizás excesivamente simplista: el Presidente no es nada sin su Gobierno, ni el Consejo de Ministros lo es sin su Presidente. -- Cuando la Constitución cita al "Gobierno" se está refiriendo, generalmente, al Consejo de Ministros presidido por el Presidente. Y es a este órgano colectivo, y no a ninguno de sus miembros, a los que atribuye en plenitud la función ejecutiva y la potestad reglamentaria.

Esta configuración jurídica de las atribuciones del Presidente en nada empaña, naturalmente, su preeminencia ya sea en época de paz o en tiempo de guerra.

Las anteriores consideraciones tienden a poner de relieve dos hechos que tienen interés para una correcta articulación de las medidas a adoptar en caso de crisis:

- El órgano competente para la conducción de una crisis es el Gobierno bajo la presidencia y dirección de su Presidente.
- No existe, hoy por hoy, previsiones normativas específicas para la conducción de una crisis.

Dando por hecho que el Gobierno ha de encargarse de la conducción de una crisis, podríamos hacernos la pregunta de si su presente configuración responde a las exigencias para poder llevar a buen fin todo lo que significa el gestionar una crisis.

No hay ninguna duda que el Gobierno puede ser tan flexible como se quiera, ya que puede reunirse en Pleno, en Comisiones Delegadas o bajo múltiples fórmulas de composición que decida su Presidente, a la vista de las circunstancias que concurren en cada caso.

Lo anteriormente citado conduce, lógicamente, a hacer referencia a la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis: Es indudable que la creación de esta Comisión es un paso y un paso muy importante para la sistematización de métodos para el control y manejo (quizás fuera más correcto emplear la palabra maniobra) de la crisis en España. El Gobierno ha puesto en marcha un sistema con el que se pretende garantizar la prevención, el control y la conducción de eventuales situaciones de crisis de carácter nacional e internacional que puedan afectar a la vida, la seguridad o el bienestar de los españoles. La norma trata de disponer un mecanismo adecuado para hacer frente a las situaciones críticas o de urgencia en las que se precise gran agilidad en la toma de decisiones y una utilización coordinada, rápida y eficaz de todos los recursos disponibles.

Esta Comisión estará integrada, como miembros permanentes, por el Presidente y el Vicepresidente del Gobierno y por los Ministros de Exteriores, Defensa, Economía y Hacienda, e Interior, actuando como secretario el director del Gabinete de la Presidencia. En esta Comisión podrán integrarse otros miembros del Gobierno o altos cargos y, excepcionalmente, aquellas personas que puedan prestar una contribución singular al tema de que se trate.

Según el Real Decreto de creación, corresponde a esta Comisión:

- Aprobar la normativa necesaria para el establecimiento de un sistema de conducción de este tipo de actuaciones.
- Aprobar los planes y programas de infraestructura que sean precisos para garantizar la acción del Gobierno y el funcionamiento de la vida ciudadana en tales casos.
- Dirigir y coordinar las actuaciones encaminadas a prevenir controlar y conducir semejantes situaciones.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que una de las características para una buena conducción de crisis es la faci lidad para adoptar decisiones muy rápidas; es evidente, pues, que el sistema en que se mueve el único nivel de decisión, es decir, el Go bierno adquiera un máximo de agilidad y flexibilidad.

Por lo tanto, y para lograr esta agilización de las - decisiones, será esta Comisión Delegada para Situaciones de Crisis la que se hará cargo de la conducción de estas situaciones, contan do, para poder adoptar las decisiones oportunas, con un órga no de apoyo constituido por una serie de elementos que, de acuerdo con lo ya ex presado para el mecanismo OTAN, podrían ser:

- Comité Militar, encargado de presentar las posibles opciones militares a la Comisión Delegada. Estas opciones, es lógico, habrán sido elaboradas por el JEMAD y JEME, s. Parece obvio - que este Comité esté presidido por el Ministro de Defensa, - siendo sus componentes los de la Junta de Jefes de Estado Ma - yor, y su órgano de trabajo el Estado Mayor Conjunto de la De - fensa, que activará el Centro de Situación (SITCEN) y evaluará la situación desde el punto de vista militar, llevando a cabo su seguimien to.
- Comité Político, que procurando, igualmente, que su estructura sea lo más semejante posible a la de la OTAN deberá estar des doblado en:
 - . Comité de Política Exterior, que presentará las diversas - opciones posibles a adoptar en lo que respecta a cuestiones internacionales, con las, también posibles, repercusiones - que de ellas puedan derivarse. Su Presidente será el propio Ministro de Asuntos Exteriores y se nombrará y activará cuando se detecte la crisis. Debe - rán integrarse en él algunos representantes del Ministerio de Defensa y concretamente de la DIGENPOL.
 - . Comité de Política Interior. Todos los países de la OTAN - aprovechan el sistema ya establecido y citado anteriormente para hacer frente a cualquier tipo de agresión o calamidad pública cuando su envergadura así lo aconseje. España no - debe ni puede ser menos, teniendo en cuenta, además, que - todo lo concerniente a protección civil, al igual que a la seguridad ciudadana, es responsabilidad asignada al Minis - terio del Interior. Si la crisis detectada, se refiere a una catástrofe o cala - midad pública originada por desfavorables condiciones at - mosféricas, meteorológicas o de cualquier otro tipo, o - bien por acciones terroristas de tal magnitud que puedan - hacer peligrar las mismas instituciones, el protagonismo - del Ministro del Interior será tan fundamental que se debe - rá constituir un Comité de Política Interior que bajo su - presidencia asesore a la Comisión y pueda, igualmente, rea - lizar el seguimiento de la crisis.

- Comité de Planes de Emergencia Civil. Al igual que hice - con su homólogo de la OTAN, creo, que es necesario dedicar a este -posible- Comité unas líneas de presentación y ¿por qué no? de justificación.

El artículo 13 de la L.O. 1/84 dice: "Los Ministros de los distintos departamentos son responsables de la ejecución de la política de defensa en la parte que les afecte y cuya coordinación inmediata corresponde al Ministro de Defensa". Es claro, pues, que el Ministro de Defensa deberá informar a la Comisión sobre la aportación de los distintos planes de defensa, en función de esa coordinación que el anterior artículo le atribuye.

El artículo 14 de la misma L.O. expresa: "Todos los recursos humanos y materiales y todas las actividades, cualquiera que sea su naturaleza, podrán ser movilizadas por el Gobierno para satisfacer las necesidades de la defensa nacional o las planteadas por circunstancias excepcionales..."

Por fin el artículo 15 de la ya repetida Ley indica: "La expresa coordinación comprenderá cuanto se relacione con la defensa nacional y muy principalmente (el subrayado y la posterior numeración son míos):

- 1º) Los recursos energéticos, tanto de las fuentes propias como de las dependencias del exterior.
- 2º) Los recursos básicos de materias primas y alimentación, tanto propias como del exterior.
- 3º) Los recursos industriales y los recursos sanitarios.
- 4º) Las vías de comunicación y los transportes de tierra, mar y aire.
- 5º) Las telecomunicaciones.
- 6º) Los servicios de inteligencia y contrainteligencia.

Y, en general, cuantos medios y recursos sean esenciales e incidan de forma sustancial en la defensa nacional.

Si comparamos los recursos enumerados en el anterior artículo, con los Comités organizados en la OTAN, responsables de los Planes de Emergencia Civil, se puede observar que existe una cierta correspondencia entre aquéllos y éstos, de forma que, creo, podrían asimilarse de la siguiente forma:

- . El 1º con el Comité de Petróleo (PPC).
- . El 2º con el Comité de Alimentación y Agricultura (FAPC).

- . El 3º con el Comité de Planeamiento Industrial (IPC).
- . El 4º con las tres clases de transporte, por lo que se co
rresponderían con los Comités o Juntas siguientes:
 - .. Junta de Planeamiento de Transportes Oceánicos (PBOS).
 - .. Junta de Planeamiento de Transportes en Europa (PBEIST)
 - .. Comité de Aviación Civil (CAPC).
- . El 5º con el Comité de Planeamiento sobre comunicaciones
civiles (CCPC).

Por lo que se refiere a Inteligencia y Contrainteligencia, forman una importantísima parte del Centro de Situación al que posteriormente habré de referirme con la atención que, en mi opinión, se merece.

A la vista de lo ya expresado, parece imprescindible crear los organismos necesarios para lograr la coordinación entre los distintos departamentos, y así llegamos, análogamente a lo existente en la Alianza Atlántica, al Comité Interministerial de Planes de Emergencia Civil.

Este Comité deberá ocuparse de la coordinación y seguimiento de todos aquellos planes ministeriales derivados de la política de defensa, y principalmente de la movilización de los recursos y servicios a que ya se han hecho referencia. Igualmente le corresponde resolver los conflictos de necesidades que puedan plantearse y posibilitar el cumplimiento de las necesidades del Gobierno, fundamentalmente en las áreas de Defensa y Protección Civil.

La presidencia deberá recaer, por delegación del Ministro de Defensa, en el Director General de Política de Defensa, y estará constituida por los presidentes de las Comisiones Sectoriales que posteriormente se relacionarán.

Se compondrá de representantes de los siguientes Ministerios:

- . Presidencia del Gobierno.
- . Defensa
- . Interior
- . Transporte, Turismo y Comunicaciones
- . Industria y Energía
- . Agricultura

Bajo la dependencia orgánica del Ministro correspondiente y la funcional del Presidente del Comité, deberán crearse - las Comisiones Sectoriales que seguidamente se señalan:

- . En el Ministerio de Industria y Energía
 - .. Comisión Sectorial del petróleo
 - .. Comisión Sectorial de recursos industriales y materias primas.

- . En el Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones
 - .. Comisión Sectorial de transportes terrestres
 - .. Comisión Sectorial de transportes marítimos
 - .. Comisión Sectorial de transportes aéreos
 - .. Comisión Sectorial de comunicaciones

- . En el Ministerio de Agricultura y Pesca
 - .. Comisión Sectorial de recursos alimenticios

- . En el Ministerio del Interior
 - .. Comisión Sectorial de Protección Civil

Cada Ministro designará a los Presidentes de cada una de estas Comisiones que, a su vez, representarán a su correspondiente Ministerio en el Comité de Planes. Es indudable que en algunas de estas Comisiones Sectoriales deberán participar representantes de más de un Ministerio; por ejemplo en la Comisión Sectorial del Petróleo, además del Ministerio de Industria y Energía, se requiere la representación del MOPU y de la Dirección General de la Marina mercante.

- Comité de Alertas, que desde mi punto de vista, debiera ser un calco del existente en la OTAN. Es decir, activar se con la crisis y establecerse para ayudar a las peticiones de declaración de medidas. Recordemos que la Alianza tiene establecida una serie de alertas y que cada una de ellas comprende varias decenas de medidas para simplificar las consultas y manifestar las decisiones. Aunque - para la finalidad de estas líneas no creo que merezca la pena insistir en el tema, sí me parece lógico expresar mi creencia en que aceptaríamos las medidas que tiene la - - OTAN en cada una de las Alertas y añadiríamos las que pu-dieran interesarnos.

No obstante, me parece que aquí viene muy a cuento hacer referencia a un concepto al que, a veces, no se le da su importancia real. Me estoy refiriendo a las llamadas Reglas de Enfrentamiento, con las que es necesario familiarizarse una vez establecidas, y que podrían definirse como "Normas de Conducta" a seguir por las Unidades Operativas implicadas directamente en la situación de crisis, y que, por tanto, deben ser lo suficientemente concretas, concisas y claras para que los mandos de esas Unidades sepan en todo momento qué se puede y qué no se puede hacer, para actuar de acuerdo con las intenciones del nivel político.

- Centro de Conducción de Crisis, que es, simplemente, el lugar idóneo para que se puedan adoptar las medidas adecuadas para la dirección y conducción de la crisis. Es obvio que este Centro deberá de contar con unas condiciones determinadas entre las que pueden enunciarse: seguridad, protección física, radioeléctrica, etc., de forma que la acción del Gobierno y su capacidad de ejecución queden suficientemente garantizadas.

Sin entrar en detalles, este Centro debería de contar, al menos, con:

- . Centro de situación, que estará compuesto de:
 - .. Sala de Presentación
 - .. Centro de Comunicaciones
- . Sala de Reunión
- . Oficinas y despachos
- . Alojamientos y servicios

Podría ser necesario definir con algo más de precisión la dependencia y situación de este Centro. Parece que, a lo largo de estas líneas, ha quedado claro que deberá depender de Presidencia de Gobierno, que asimismo habrá de determinar su situación tanto principal como, en su caso, alternativa.

No parece aconsejable, en estos momentos, que la ubicación principal tuviese que ver con establecimientos propios del Ministerio de Defensa, a la par que debería poseer una serie de protecciones que, creo, están en el ánimo de todos.

Sin embargo, y dada la necesidad de contar, como se ha apuntado, con una situación alternativa, o Centros de Situa

ción Alternativo, parecería ilógico y antieconómico despreciar instalaciones ya existentes. Por todo ésto, y para poder conocer la experiencia alcanzada -o que se alcanzará- mediante la participación en diversos ejercicios (a los que no se ha hecho referencia en aras de la necesaria brevedad de este trabajo), parece conveniente que el Centro Alternativo se sitúe en el Ministerio de Defensa bajo la dirección de la DIGENPOL, disponiéndose del Centro de Proceso de Datos del Centro de Conducción Estratégica (CECOE).

Creo, que hasta aquí hemos visto cómo podría organizarse un sistema de conducción de crisis en España, procurando producir, como es natural, lo más fielmente posible el mecanismo de los países de la OTAN y creando el menor número posible de nuevos organismos.

Este estudio se ha abordado teniendo en cuenta más que nada las fases críticas de incubación y, por lo tanto, prestando una atención preferente a aquellas situaciones que pudieran desembocar en un conflicto armado. Sin embargo, con la organización contemplada, y a semejanza con todos los países de la OTAN podría hacerse frente a todo tipo de crisis. El transcurrir del tiempo así como la adquisición, de una forma u otra, de una cierta experiencia propia, aconsejarán introducir cualquier tipo de modificación.

No me parece necesario observar, ya que creo se percibe - desde el comienzo de estas reflexiones, que este trabajo -- queda abierto para ser enriquecido por toda clase de sugerencias, estudios y pensamientos.

Mi mejor recompensa sería que, al igual que yo he utilizado los trabajos que cito en la bibliografía, éste mío fuera útil a alguno de mis posibles lectores, para que todo el trabajo ya realizado sirva para establecer eficazmente un mecanismo de crisis en España.

B I B L I O G R A F I A

- OTAN. ESTRUCTURA, HECHO Y CIFRAS.
- LA MANIOBRA DE CRISIS.- CA. BORDEJE Y MORENCOS.
- CONDUCCION DE CRISIS.- TCOL. GARCIA PLATAS (Conferencia dictada al XIX de EMACON).
- GABINETE DE CRISIS.- TCOL. SARRAIS MARTINEZ
- LAS SITUACIONES DE CRISIS.- XXIII CURSO MONOGRAFICO ALEMI
- NORMAS PROVISIONALES PARA EL CONTROL DE LA CRISIS.- EMAD
- ALGUNAS SITUACIONES DE CRISIS PRODUCIDAS EN EL MUNDO.- CN. RIPOLL GUTIERREZ.
- LOS ORGANOS DE LA DEFENSA Y LA CRISIS.- COR. CARRERAS MATAS.
- LA CRISIS Y LAS FAS.- TCOL. SANCHEZ DE PAZOS
- POSIBLE ESTRUCTURA ORGANICA PARA LA CONDUCCION DE LAS CRISIS EN ESPAÑA.- GB. DUSMET IRAIZOZ.
- EL GOBIERNO Y LAS SITUACIONES DE CRISIS.- GORROCHATEGUI ALONSO.