

# LA CONDUCCIÓN DE CRISIS EN EL ÁMBITO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Joaquín Tamárit Navas

*Alumno del Curso de Estados Mayores Conjunto.*

## Introducción

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, la aparición en la esfera mundial de los dos grandes bloques Este-Oeste, y el estado de tensión permanente que ello significaba (lo que dio en llamarse la guerra fría), ha proporcionado una nueva dimensión a la situación intermedia entre la de paz o normalidad y la de hostilidades o guerra declarada, es decir, a la situación de crisis.

*En principio, la reciente desaparición de la Unión Soviética pareció que, inevitablemente, daría lugar a una normalización de las relaciones internacionales y que, por lo tanto, se entraría en una época de estabilidad que haría innecesario mantener permanentemente alertadas a las Fuerzas Armadas para apoyar, desde una postura de fuerza, las negociaciones políticas.*

Sin embargo, lo ocurrido en el corto espacio de tiempo transcurrido desde entonces, apenas dos años, ha venido a demostrar que la nueva situación mundial, al haberse perdido el elemento estabilizador que suponía la existencia de los dos grandes bloques vigilándose mutuamente, es aún más inestable que la antigua, y así, la crisis del golfo Pérsico del año 1991, la intervención en el norte de Irak en apoyo del pueblo kurdo, la explosiva situación de determinados países islámicos del norte de África y, recientemente, la violenta y traumática descomposición de la antigua Yugoslavia, han obligado a los Gobiernos de las naciones occidentales a emplear sus Fuerzas Armadas en actividades, en ocasiones atípicas para sus misiones tradicionales, pero que entran de lleno en las correspondientes a «situaciones de crisis».

En este trabajo se abordará la actuación de los Ejércitos en tales situaciones, en las que, siguiendo las directrices de la autoridad política responsable de la dirección y control de la crisis, y como soporte de la acción diplomática, las Fuerzas Armadas deberán jugar un destacado papel, tanto en sus niveles superiores de mando como en los más bajos niveles de ejecución, como veremos posteriormente.

Para ello y a lo largo de los diferentes apartados, se dará una visión general de lo que significa el concepto de crisis para las Fuerzas Armadas, así como sobre la estructura actual del Sistema Nacional de Conducción de Crisis —referencia obligada a la actuación militar—, y se analizarán con más detalle los mecanismos, procedimientos y «herramientas de trabajo» que, en su conjunto y dentro del Sistema de Mando y Control Militar (SMCM), constituyen los elementos fundamentales de la gestión de crisis en el ámbito de las Fuerzas Armadas.

## El concepto de crisis en el ámbito de las Fuerzas Armadas

Si bien es cierto que es por todos conocida, aceptada y entendida la palabra crisis no es menos cierto que no es fácil encontrar una definición de la misma que sea aplicable y aclare suficientemente lo que ella significa en relación con las Fuerzas Armadas.

La amplia y fácil aceptación de esta palabra ha traído consigo el que sea empleada en ámbitos tan dispares como la economía, la industria, la sanidad, los recursos energéticos, etc., aspectos que aun pudiendo ser vitales para la nación, poco o nada tienen que ver con la actuación de las Fuerzas Armadas, por lo que este trabajo se ceñirá a aquellas crisis internacionales de carácter prebélico en las que, por su propia naturaleza, uno de los pilares para su resolución serán las propias Fuerzas Armadas.

Centrados en este ámbito definiremos la crisis como:

«Una situación de inestabilidad que, por sus implicaciones o potencial peligrosidad para la seguridad nacional, induce al Gobierno a adoptar una serie de medidas y acciones entre las que se incluyen la alerta y el empleo preventivo de los recursos de la Defensa Nacional.»

En los conceptos de «alerta y empleo preventivo» es donde reside una de las novedades sobre el empleo del poder militar en relación a como se entendía tradicionalmente. Así, los ejércitos hasta la Segunda Guerra Mundial constituían el recurso final del que hacía uso el político para intentar imponer su voluntad, y así lo entendieron nuestros monarcas de los siglos XVII y XVIII cuando hacían grabar en las piezas de su artillería el lema *ultima ratio regis*, y así lo explicaba Clausewitz cuando definía la guerra como «la continuación de la política por otros medios». Sin embargo, como decíamos al comienzo de este trabajo, las fuerzas militares tuvieron a partir de la Segunda Guerra Mundial otro empleo: ya no eran el último recurso, sino que, permanentemente y como en una endiablada partida de ajedrez, debían vigilar a sus contrarios, estar en condiciones de activar repentinamente sus despliegues, amagar una posibilidad de ataque y seguidamente volver a una supuesta situación de normalidad, y todo ello como resultado de una incansable actividad política de las que aquéllas formaban parte indisoluble.

Para hacer frente a ello, los mandos, Estados Mayores y unidades han tenido que modificar sustancialmente su planeamiento y adiestramiento; ahora, la guerra es algo posible pero no probable y por lo tanto, los planes de guerra son necesarios pero no su única finalidad; como consecuencia de ello, las Fuerzas Armadas tienen que estar en condiciones de combatir en una guerra y de llevar hasta las últimas consecuencias sus preparativos para la misma, pero también tienen que ser capaces, siguiendo las indicaciones políticas, de desactivar todo su potencial o de hacer un mínimo uso de éste con la misma facilidad con que lo habían activado.

Esta nueva faceta, primordial en el control de una crisis, ha obligado a que los mandos militares y sus Estados Mayores deban colaborar continuada y estrechamente con las autoridades políticas, proporcionando a éstas la información, el asesoramiento y las propuestas de actuación más idóneas para cada situación. Por otra parte, las fuerzas han tenido que modificar su adiestramiento para poder enfrentarse a situaciones en las que, sin tener la libertad de acción existente en una guerra declarada, tendrán que proporcionar la suficiente disuasión, facilitar con su actitud una posible desescalada de la situación y, llegado el caso, hacer frente y destruir al agresor antes de que éste alcance sus objetivos.

Por razones de espacio, en este trabajo nos ceñiremos fundamentalmente a las repercusiones que lo anterior ha tenido en los métodos de trabajo de los cuarteles generales, aunque también se hará alguna referencia a las consecuencias que todo ello tiene sobre las unidades.

## **El Sistema Nacional de Conducción de Crisis**

### *Situación actual*

Antes de analizar con detalle el SMCM en lo referente a conducción de crisis, veremos en líneas generales el Sistema Nacional de Conducción de Crisis español, especialmente en lo referente a su organización actual y a la participación del Ministerio de Defensa (MINISDEF) y por lo tanto de las Fuerzas Armadas en el mismo.

Ciñéndonos al tipo de crisis definida en el apartado anterior, en ellas, el Sistema Nacional de Conducción de Crisis tiene como finalidad el facilitar al presidente del Gobierno la utilización y coordinación de todos los mecanismos y recursos de la Defensa Nacional, y recordemos que, de acuerdo con la Ley Orgánica 6/1980:

«La Defensa Nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las agencias y fuerzas morales y materiales de la nación ante cualquier forma de agresión.»

Por lo tanto, de acuerdo con esta definición y como realmente ocurre, el Sistema Nacional de Conducción de Crisis deberá actuar prácticamente sobre la totalidad de los órganos que constituyen la Administración del Estado.

Basados en lo anterior, los trabajos para constituir el sistema actual se iniciaron en el año 1986, al promulgarse la Directiva de Defensa Nacional, en la que se ordenaba el desarrollo de un sistema de conducción de crisis, que respondiera, básicamente, a las siguientes directrices y prioridades:

- Establecer un centro nacional de situación y conducción de crisis que posibilite la rapidez, continuidad y eficacia de la acción del Gobierno.
- Desarrollar el sistema de telecomunicaciones necesario para su apoyo.
- Elaborar un plan general de información y potenciar los servicios de inteligencia y contrainteligencia.
- Elaborar la normativa adecuada para el establecimiento progresivo de situaciones de alerta.
- Organizar el sistema de forma que sea compatible con el de la Alianza Atlántica.

Desde entonces y como consecuencia de estas directrices, se han creado los siguientes órganos:

- La Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC) establecida por Real Decreto de 30 de diciembre del año 1986, y que está constituida por: el presidente del Gobierno, el vicepresidente, los ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Economía e Interior, el director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno como secretario de la Comisión y, en cada caso o situación, por aquellos otros ministros u otros altos cargos que designe el presidente.
- Una Comisión de Apoyo a la CDGSC, con las misiones de asesoramiento y desarrollo de los trabajos que aquélla le encomiende. Esta Comisión está formada por el director del Gabinete como presidente de la misma, los subsecretarios de Asuntos Exte-

riores, Economía e Interior, el Director General de Política de Defensa (DIGENPOL) del MINISDEF y el Director de Infraestructura para Seguimiento de Situaciones de Crisis (DISSC).

- Un grupo de apoyo en cada uno de los Ministerios citados anteriormente, más los de Industria y Transporte, todos ellos con las misiones de asesoramiento a su ministro y de conducción de las actuaciones correspondientes a su Departamento.
- La DISSC, creada por Real Decreto de 6 de febrero del año 1987 y cuyas funciones son, en síntesis, las del planeamiento y la gestión del sistema en su conjunto.
- Finalmente, por acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de enero del año 1988, se constituyó el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia (CNPCE), órgano de asesoramiento a la Comisión Delegada del Gobierno y experto en la planificación, coordinación y gestión de servicios y recursos. El CNPCE está formado por un presidente que al igual que en el caso de la Comisión de Apoyo a la CDGSC, es el director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, dos vicepresidentes (DIGENPOL y el director general de Protección Civil), y una serie de representantes de los Ministerios relacionados con servicios o recursos.

En todos estos órganos podemos destacar dos figuras clave: la del director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, que actúa como secretario del órgano vértice del sistema (la CDGSC), es el presidente de los dos órganos principales de apoyo (la Comisión de Apoyo a la CDGSC y el CNPCE) y tiene bajo sus órdenes directas al otro elemento clave, la DISSC, ésta última responsable de mantener los enlaces, dirigir y coordinar la actuación de los restantes organismos implicados en la crisis.

Por lo que se refiere a las restantes directrices establecidas en la Directiva de Defensa Nacional del año 1986, su desarrollo se encuentra en la siguiente situación:

- El Centro Nacional de Situación y Conducción de Crisis ya ha sido construido, y la DISSC que lo mantiene permanentemente activado, está trabajando en colaboración con diversos Ministerios —entre ellos el de Defensa— para establecer los enlaces y procedimientos de relación con los restantes Centros de Conducción de la Defensa Nacional.
- En lo que se refiere a telecomunicaciones e inteligencia, las primeras están contempladas, al menos parcialmente, en el Sistema de Mando y Control «Defensa C», componente principal del Sistema de Mando, Control y Coordinación de la Seguridad Nacional, actualmente en una fase de proyecto avanzada, y sobre la segunda podemos decir que se está desarrollando la normativa que deberá permitir enlazar y coordinar eficazmente a los distintos órganos de inteligencia del Estado.
- Por último, su interoperabilidad con el Sistema de Gestión de Crisis de la Alianza Atlántica, parece asegurada toda vez que, en la medida de lo posible, los órganos y procedimientos ya establecidos tienen cierto paralelismo con los de aquélla.

En resumen, podemos afirmar que si bien el Sistema Nacional de Conducción de Crisis dispone ya de una estructura, aún necesitará algún tiempo para poder considerarlo plenamente operativo.

#### *Participación del MINISDEF en el Sistema Nacional*

La participación del MINISDEF y por lo tanto del mando militar en el sistema detallado en el apartado anterior es la siguiente:

- En la CDGSC se integra, como miembro permanente de la misma, el ministro de Defensa, y si el presidente del Gobierno lo considerara necesario, la legislación permite la asistencia del jefe de Estado Mayor de la Defensa o de aquellos otros mandos militares que estuvieran participando en la conducción de la crisis.
- En la Comisión de Apoyo a la CDGSC, es miembro permanente el director general de Política de Defensa, aunque, de acuerdo con la normativa vigente, si la crisis afecta directamente a la defensa, podría asistir a sus reuniones el jefe del Estado Mayor Conjunto del EMAD.
- En el CNPCE representa al MINISDEF, y actúa como vicepresidente del mismo, el DIGENPOL.
- En la DISSC está destinado un grupo de expertos militares responsables de asesorar diariamente en materias de defensa.
- En el Grupo de Apoyo del MINISDEF se integran todos los altos cargos del Departamento y es apoyado por el Centro de Conducción de la Defensa, sobre el que se darán detalles posteriormente.
- Finalmente, es de destacar que en el Centro Nacional de Situación y Conducción de Crisis está prevista la activación de un destacamento del EMAD, que tendrá como misión el mantener actualizada la situación militar y el apoyo a las autoridades militares que fueran llamadas a este Centro para asesorar o informar al presidente del Gobierno.

#### **La conducción de crisis a nivel MINISDEF**

En el ámbito del Departamento de Defensa, podemos decir que el desarrollo del Sistema de Conducción de Crisis está más avanzado, y aún cuando en la fase de planeamiento del mismo, se barajaron diversas alternativas, la solución adoptada permite que el sistema se adapte, flexiblemente, a las dos posibles formas de actuación del ministro de Defensa ante una situación de crisis:

- Como responsable de la dirección de las Fuerzas Armadas por delegación del presidente del Gobierno.
- Como responsable exclusivamente de los aspectos administrativos del Departamento, así como de la coordinación de la defensa civil, si el presidente asume personalmente la dirección de la actuación de las Fuerzas Armadas en la crisis.

Para hacer posible lo anterior, el sistema está basado en un Centro de Dirección —el Centro de Conducción de la Defensa (CECOD)— y en unos procedimientos (el Sistema de Alertas de la Defensa), los cuales son descritos sucintamente a continuación.

El CECOD, es el órgano de conducción de crisis del MINISDEF, vértice del Sistema de Mando y Control «Defensa C», y desde el que se llevan a cabo las siguientes funciones:

- Las consultas políticas y el control de crisis en el ámbito del Departamento.
- La dirección y coordinación de la defensa civil.
- El mando y control de las Fuerzas Armadas (cuando se activa como alternativo del Centro de Evaluación y Conducción de Operaciones Estratégicas del EMAD).

Aunque inicialmente fue concebido como alternativo del Centro Nacional de Situación y Conducción de Crisis, las limitaciones de espacio y de protección, han hecho que su

diseño se oriente a cubrir prioritariamente las necesidades del MINISDEF, especialmente en lo referente a sus relaciones en el ámbito de la Alianza Atlántica, y a la coordinación de la Administración del Estado en lo relativo a la defensa civil, a través de los distintos Comités Sectoriales de Recursos.

Por lo que respecta al mando y control militar, el CECOD está equipado con los medios informáticos, las bases de datos y las telecomunicaciones necesarias para ejercer desde el mismo la conducción de operaciones, aunque, normalmente, sólo se activa como Centro de Situación Militar, alternativo del CECOE del EMAD.

El Sistema de Alertas de la Defensa (SAD), fue establecido por la Directiva del MINISDEF 73/1990 de fecha 25 de octubre, en la que se define la normativa básica para sistematizar los procedimientos de alerta y preparación de la Defensa Nacional (es decir, de las Fuerzas Armadas y de la defensa civil), para hacer frente adecuada y oportunamente a cualquier situación de emergencia, crisis o guerra. El SAD, compatible en terminología y procedimientos con el *Nato Alert System*, ha sido desarrollado por unas normas operativas emitidas por el JEMAD, en las que se definen y pormenorizan los tres objetivos del sistema:

- Proporcionar capacidad de reacción a las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia o crisis.
- Asegurar la supervivencia de las Fuerzas Armadas ante una agresión por sorpresa.
- Garantizar la adecuada transición de aquéllas desde una situación de paz a la de guerra y asegurar el apoyo de la defensa civil.

Los dos primeros objetivos, básicamente militares, proporcionan una de las principales herramientas de trabajo al SMCM en situaciones de crisis. El tercero establece el nexo de unión entre las fuerzas militares y los apoyos que los distintos ministerios proporcionan a aquéllas a través de la defensa civil. En apartados posteriores de este trabajo analizaremos con más detalle este sistema.

## **El SMCM y su adaptación a la conducción de crisis**

### *Generalidades*

Como indicábamos al comienzo de este trabajo, el mando militar y sus Estados Mayores han tenido que adaptar sus métodos de trabajo, a las nuevas exigencias que plantea el empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo a la conducción de una situación de crisis. Ello se ha reflejado sustancialmente en el SMCM que, a diferencia del pasado, presenta en su concepción y desarrollo las siguientes características:

- Permanente activación de los centros de operaciones de los niveles superiores.
- Capacidad de incrementar progresivamente su actividad en función de las necesidades que plantea la situación.
- Establecimiento de nuevos procedimientos de mando y control, más flexibles y automatizados.
- Estrecha relación de los centros de operaciones militares con los centros de conducción de crisis de las autoridades políticas.

Para hacer posible lo anterior, el SMCM ha establecido nuevos requisitos para la organización y funcionamiento de sus centros de operaciones, ha diseñado unos procedimien-

tos de mando y control específicos para las situaciones de crisis (lo que en este trabajo llamaremos las «herramientas» de gestión de crisis), y ha reajustado sus procedimientos de relación y enlaces, todo lo cual será analizado con cierto detalle a continuación.

### *Los centros de conducción de operaciones*

#### ESTRUCTURA DE MANDO

De acuerdo con la normativa vigente, en sus niveles superiores el SMCM, está constituido por los siguientes centros de conducción de operaciones:

- El Centro de Evaluación y Conducción de Operaciones Estratégicas (CECOE) del JEMAD, desde el que éste asesora e informa a la autoridad política, transforma las decisiones de ésta en órdenes militares, ejerce la conducción estratégica de las fuerzas como mando operativo de las mismas y coordina la actuación militar con las actividades civiles que pudieran apoyarla.
- Los Centros de Operaciones de los Mandos Operativos Principales (CJMOT, CJMON, CJMOA y CJMUNICAN) desde los que estas autoridades ejercen el mando operativo de sus fuerzas por delegación del JEMAD y conducen las operaciones que aquéllas desarrollen, en cumplimiento de los planes de operaciones que hayan sido activados.
- Los centros de operaciones de los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos (JEME, AJEMA y JEMA), desde los que se preparan y alistan las fuerzas, se transfieren éstas a los mandos operativos y se proporciona el apoyo logístico necesario.

En la actualidad y con la particularidad de que los correspondientes al JEME/CJMOT y al AJEMA/CJMON están unidos, todos estos centros están operativos en mayor o menor grado y se encuentran enlazados por un sistema de tratamiento automático de datos que permite explotar simultáneamente la información existente en todos ellos.

Esta estructura de mando, como puede verse en la figura 1, p. 36, se enlaza a través del CECOE con los centros de conducción de crisis de las autoridades políticas (CECOD y Centro Nacional de Situación y Conducción de Crisis), y se relaciona además a través de circuitos especiales, con los puestos de mando de la Alianza Atlántica y de los Estados Mayores de la Defensa de determinadas naciones aliadas tales como Francia e Italia.

#### MISIONES

Con carácter general y cada uno a su nivel, los centros de operaciones citados anteriormente, desarrollan las siguientes misiones:

- Obtener toda la información posible sobre los focos de riesgo o amenazas y proceder a su evaluación continuada.
- Adecuar la disponibilidad, el alistamiento y el despliegue de las fuerzas a las necesidades de la situación planteada.
- Proponer las acciones militares más adecuadas para hacer frente a la situación.
- Desarrollar, transmitir y coordinar las órdenes que emita el mando al que sirven.
- Posibilitar la reacción inmediata en el caso que, fallada la disuasión se produjera una agresión en fuerza.
- Finalmente, coordinar la actuación militar con las actividades que se realicen en el marco de la defensa civil, y en su caso, con la de otras fuerzas aliadas.

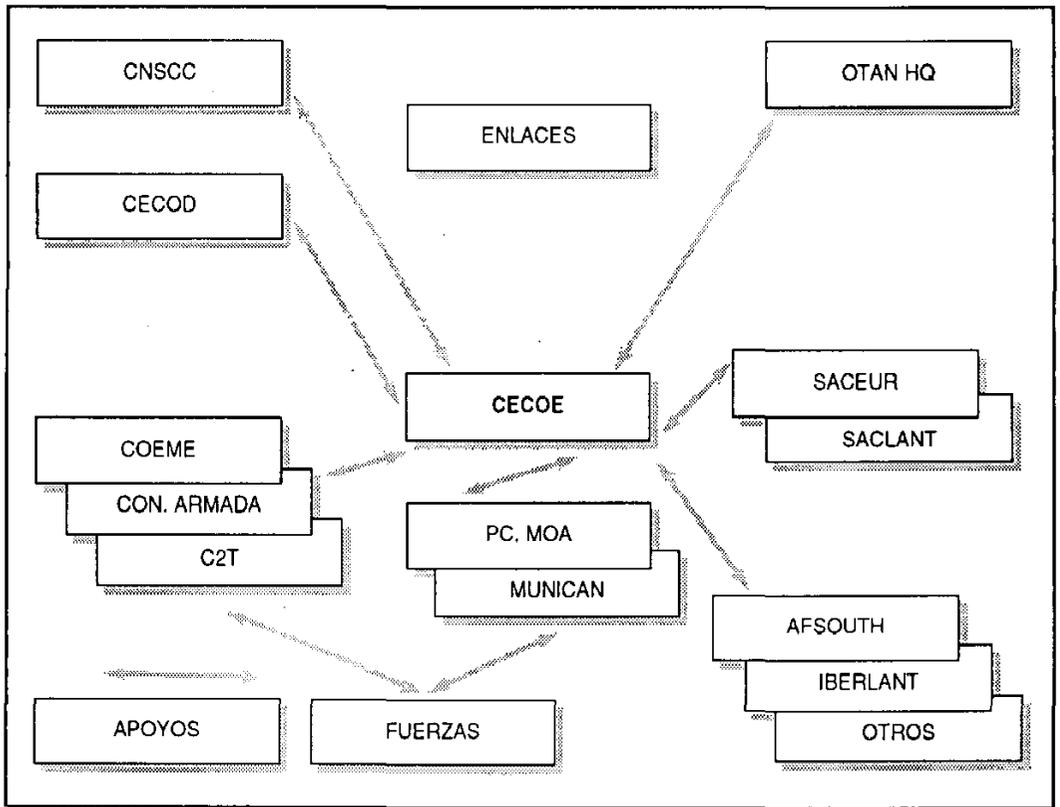


Figura 1.—Estructura de mando.

#### ESTADOS DE ACTIVACIÓN

Con el fin de poder cumplir sus misiones permanentemente, adecuando el esfuerzo que supone su activación a las necesidades de cada momento, los centros de operaciones militares han tenido que adoptar una organización flexible que les permita pasar, inmediatamente, desde una situación de paz de escasa actividad, a cualquier otra de crisis o incluso de guerra, a través de unos estados de activación en los que se va incrementando el personal que sirve a los mismos, en función de las necesidades de mando y control que se planteen.

Así y a título de ejemplo, se exponen a continuación los niveles de activación establecidos para el CECOIE del EMAD en sus normas de funcionamiento interno:

- Estado 1: correspondiente a una situación de paz o normalidad. En este estado sólo permanece en el centro el personal de mantenimiento del mismo, se procede a la actualización periódica de las bases de datos y se lleva a cabo una conferencia semanal de operaciones, con la finalidad de mantener instruidos a todas las células y equipos que pueden integrarse en el mismo.
- Estado 2: a establecerse ante cualquier emergencia o en una situación de crisis de nivel bajo. Al ordenarse este estado se incorpora al CECOIE la unidad de respuesta de crisis, se activan las redes de telecomunicaciones y se inician las evaluaciones

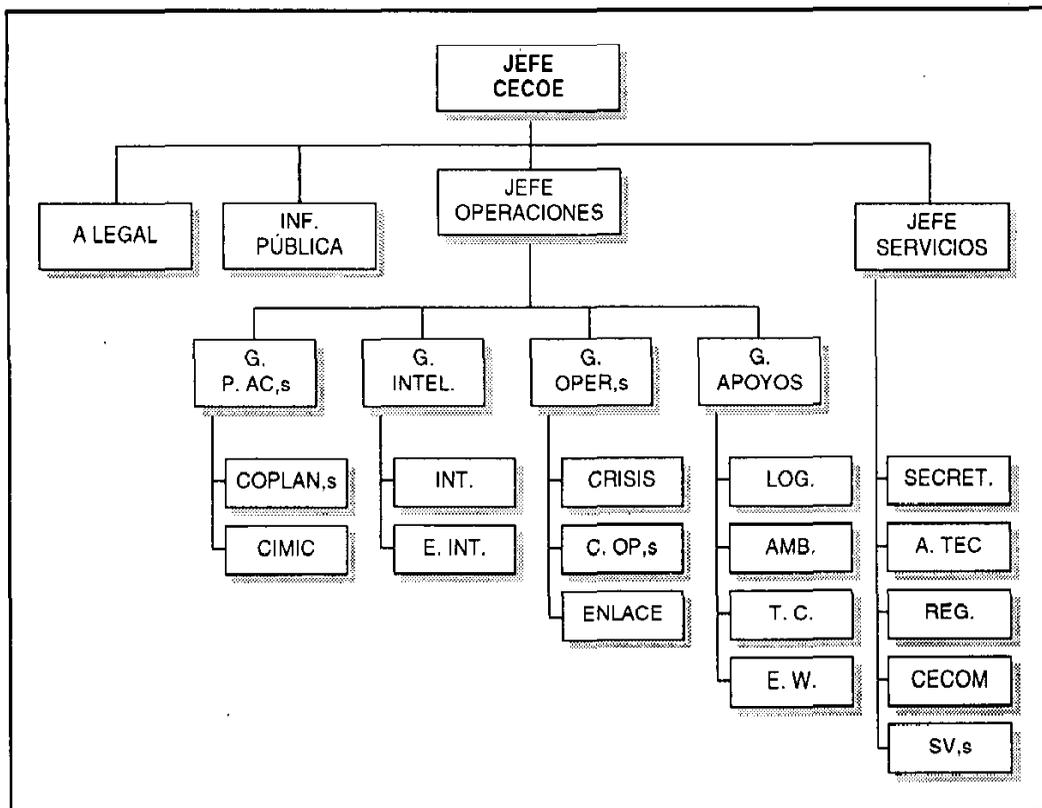


Figura 2.—Organización del CECOE del EMAD.

e informes diarios de situación. A partir de este estado y salvo orden expresa en contrario, el centro permanece permanentemente activado en régimen de 24 horas.

- Estado 3; se eleva a efecto al incrementarse el nivel de la crisis y exigir ésta, por tanto, mayor actividad del centro. En él se refuerza la unidad de respuesta de crisis, se activan la totalidad de las redes de telecomunicaciones, se produce el intercambio de oficiales de enlace con otros centros de operaciones aliados y se prepara el COLOC (cambio de ubicación al centro de operaciones alternativo) por si fuera necesario.
- Estado 4; es el correspondiente a una situación de guerra declarada y en él se produce la activación total del CECOE, lo que supone unas 50 personas trabajando permanentemente en el mismo.

En la figura 2, se refleja la organización general del CECOE en la que es de destacar, como novedad con respecto a los puestos de mando tradicionales, la existencia en el grupo de operaciones de una célula de crisis (responsable de proponer las medidas más adecuadas para hacer frente a la situación planteada), así como la organización de un grupo de planes y acuerdos (encargado, entre otras misiones, de asegurar a nivel militar la coordinación de las operaciones con los apoyos de la defensa civil). La experiencia obtenida hasta la fecha: en numerosos ejercicios de carácter nacional y combinados; durante los dos meses de seguimiento en estado 2 de la crisis del Golfo; y más recientemente, con la activación del centro como consecuencia de las operaciones terrestres y navales de

fuerzas españolas en la antigua Yugoslavia, ha venido a demostrar que la solución adoptada es correcta, aunque exige un esfuerzo de personal que, difícilmente, podría sostener la actual plantilla del EMAD, durante un período de tiempo muy prolongado.

### *Las «herramientas» para gestión de crisis*

#### GENERALIDADES

En el apartado anterior hemos visto cómo el SMCM se ha transformado para hacer frente a dos de las nuevas necesidades planteadas por las situaciones de crisis: la continuidad de su funcionamiento y su flexibilidad para permitir un progresivo incremento de su activación. A continuación abordaremos el tercer problema que ha sido necesario resolver, para adaptar la actuación de las Fuerzas Armadas a las características y peculiaridades de una crisis, el establecimiento de nuevos procedimientos de mando y control.

Básicamente, las «herramientas» o procedimientos específicos para gestión de crisis son los siguientes:

- Los sistemas de indicadores de alarmas, fundamentales para poder conocer, en todo momento, la probabilidad de que un posible riesgo pueda transformarse en amenaza.
- El Catálogo de Opciones de Respuesta Militar, que está constituido por la lista general de acciones que las Fuerzas Armadas pueden llevar a cabo desde el momento en que se inicia una crisis, bien para proporcionar una disuasión creíble o bien para apoyar en fuerza las gestiones diplomáticas.
- Los Planes de Operaciones de Contingencia, en los que, en ocasiones con carácter general y en otras con todo detalle, se establecen previsiones sobre el empleo de las fuerzas frente a una amenaza, en una zona o en unas condiciones que no pueden ser totalmente previstas de antemano.
- El SAD, constituido por un conjunto de medidas que, coordinadamente y de forma casi automática, permiten incrementar la capacidad de la Defensa Nacional de forma progresiva o, en caso necesario, hacer frente a un ataque por sorpresa.
- Las reglas de enfrentamiento, conjunto de órdenes selectivas con las que se pretende que las fuerzas conozcan, durante un período de crisis, hasta qué límite están autorizadas a emplear su capacidad militar, sin comprometer de forma incontrolada las gestiones diplomáticas.

En los siguientes apartados intentaremos, dentro del espacio que permite este trabajo, explicar con cierto detalle en qué consiste cada uno de estos procedimientos de gestión de crisis.

#### LOS INDICADORES DE ALARMA

Como norma general, una de las principales preocupaciones del mando militar durante el desarrollo de una crisis, es que las decisiones políticas sobre el empleo de las fuerzas se produzcan con oportunidad, es decir, antes de que el posible agresor haya conseguido una posición de ventaja o una iniciativa que comprometa su capacidad de actuación. Por ello y para proporcionar a las autoridades políticas de forma continuada y con claridad, unos elementos de juicio sobre la posible gravedad de la situación, la OTAN estableció, ya hace años, unos cuadros indicadores de alarma en los que, permanentemente

y a través de los datos proporcionados por los sensores de inteligencia, se evaluaba la situación política, económica, social y militar de los países que formaban el antiguo Pacto de Varsovia. Así, en todo momento y por medio de unos relativamente sencillos cuadros, los gobiernos de las naciones integradas en la Alianza Atlántica podían evaluar, con el asesoramiento militar, la posibilidad de que la Unión Soviética estuviera preparando, en un momento determinado, una agresión a los países occidentales.

Actualmente, la desaparición del Pacto de Varsovia y por lo tanto, de la amenaza permanente que el mismo representaba para Occidente, ha disminuido la importancia de dichos indicadores, pero no obstante, éstos continúan en vigor con algunas modificaciones de escasa importancia que, principalmente, se refieren a los países que son actualmente analizados.

A nivel nacional, hoy en día se continúan recibiendo dichos indicadores que nos proporcionan información sobre la situación general y, al mismo tiempo, se evalúan otros que, con carácter exclusivamente nacional, permiten conocer el nivel de riesgo de conflicto en las áreas que afectándonos más directamente, al menos hasta ahora, no han sido objeto de análisis detallado por la OTAN.

Para que el sistema de indicadores de alarma funcione correctamente, es necesario disponer de un sistema de inteligencia que establezca los sensores adecuados, programe y priorice la información a obtener, coordine los análisis conseguidos y difunda los informes de inteligencia en tiempo oportuno. En este sentido, los esfuerzos actuales de la inteligencia militar, escasa de sensores propios, están dirigidos a mejorar la situación con el perfeccionamiento de los sistemas de inteligencia electrónica y con el próximo lanzamiento de un satélite que permitirá disponer de datos sobre determinadas zonas de interés en tiempo «útil».

#### EL CATÁLOGO DE OPCIONES DE RESPUESTA MILITAR

En líneas generales, el Catálogo de Opciones de Respuesta Militar debe contemplar las actividades que, sin llegar al empleo de la fuerza, pero con una gran visibilidad ante la opinión pública propia y la del posible agresor, tienen por finalidad demostrar la voluntad de hacer frente a la crisis sin ceder ante posibles acciones de presión, e incluso presionar a la potencia hostil, mediante acciones de gran impacto ante dichas opiniones públicas.

El Catálogo que, cuando se produce una crisis, debe ser adaptado a las circunstancias específicas de la misma, constituye uno de los elementos básicos de análisis que permitirá a los cuarteles generales una vez conocida la situación y actualizado el catálogo, proponer una serie de actuaciones militares cuyo último objetivo será el debilitar la voluntad del agresor o, al menos, demostrar la firmeza de la voluntad propia para oponerse a aquél.

Como ejemplo de las acciones que podría contemplar un catálogo de opciones de respuesta militar pueden citarse las siguientes:

- Retirada del personal militar, con estatuto diplomático o alumnos de escuelas o academias, residente en la nación con la que se plantea el conflicto.
- Cancelación de visitas de buques de guerra o aeronaves militares propias a puertos o aeropuertos de dicha nación.
- Prohibición de escalas o estancias de fuerzas de la nación hostil en territorio propio.

- Celebración de conferencias o reuniones de trabajo con Estados Mayores de fuerzas de naciones aliadas, para tratar, públicamente, sobre la situación.
- Informar a la opinión pública sobre la posible llamada a reservistas o sobre la elevación del nivel de alistamiento y disponibilidad de determinadas fuerzas.
- Anunciar públicamente la realización de maniobras o ejercicios en las zonas de posible conflicto.

Como resumen de todo lo anterior, podemos destacar que el Catálogo de Opciones de Respuesta Militar tiene por finalidad el prever una serie de actividades, de gran visibilidad ante la opinión pública, cuyo objeto es el de proporcionar una disuasión creíble, mientras que los Planes de Operaciones de Contingencia (COPLAN,s), como veremos a continuación, están orientados a asegurar la defensa de nuestro territorio, población e intereses ante cualquier posible amenaza no prevista de antemano, bien por su entidad o bien por la zona donde se manifieste.

#### LOS PLANES DE OPERACIONES DE CONTINGENCIA (COPLAN,s)

Los COPLAN,s, tienen por finalidad el establecer unas hipótesis de actuación de las fuerzas en cualquiera de las siguientes situaciones:

- Crisis en las que, sin ser necesario activar los Planes de Operaciones Principales (es decir, los elaborados para asegurar la defensa directa de nuestros territorios), se desplieguen fuerzas como elemento de disuasión o para desarrollar misiones muy específicas que no estén contempladas en aquellos planes.
- Agresión a nuestra población o intereses en zonas ajenas a nuestro territorio pero que han podido ser previstas con antelación.
- Necesidad de actuación en fuerza en zonas no previstas de antemano.
- Participación de fuerzas propias en COPLAN,s de la Alianza Atlántica o en colaboración con las de otras naciones aliadas.

Por lo tanto, a diferencia de los planes de operaciones tradicionales, es decir, los previstos para hacer frente en determinadas zonas y con determinadas fuerzas a posibles agresores previamente evaluados, los COPLAN,s siempre tienen uno o más elementos sin definir en su planeamiento: la entidad del agresor, la zona donde se deberá actuar, el volumen de fuerzas propias disponibles para su empleo, etc. Por ello, estos planes se elaboran de forma muy general, pero ante una emergencia, sirven de guía y establecen las normas de coordinación para poder desarrollar, rápidamente y con la precisión necesaria, las órdenes de operaciones a dictar a las fuerzas ante una situación imprevista que exija su actuación en plazos de tiempo muy cortos y con una entidad muy variable.

En la actualidad y a nivel nacional, existen algunos COPLAN,s ya desarrollados por los cuarteles generales y se han definido los restantes que, inicialmente, se considera necesario elaborar, al menos en una primera fase. Por lo que respecta a la OTAN y al haber variado sustancialmente su estrategia así como la amenaza, se encuentran en fase de revisión todos los que tenía establecidos, oportunidad que está siendo aprovechada por España para definir su participación en ellos, así como para proponer los que aquélla deberá elaborar en previsión a una posible agresión a nuestro territorio.

#### EL SISTEMA DE ALERTAS DE LA DEFENSA (SAD)

Como ya se indicaba en el apartado «La conducción de crisis a nivel MINISDEF», p. 33, el SAD constituye una de las principales herramientas de trabajo del SMCM en situa-

ciones de crisis. Fundamentalmente, es de destacar que aunque en su diseño se contemplan actuaciones ajenas a las Fuerzas Armadas (las correspondientes a la defensa civil principalmente), la responsabilidad material de su activación, la propuesta de decisión sobre el nivel que debe alcanzar aquélla, la transmisión de órdenes y la coordinación militar del mismo a nivel nacional e internacional, son una responsabilidad del JEMAD, por lo que, de hecho y al estar aprobado por una directiva ministerial, es la normativa legal por la que el gobierno autoriza a aquél a llevar a cabo la conducción de la crisis a nivel de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, también debe resaltarse que el SAD establece el nexo de unión entre las cadenas de mando orgánicas, legalmente dependientes del MINISDEF, a través de los jefes de Estado Mayor, y la cadena de mando operativo, cuyo vértice es el JEMAD, del que dependen los comandantes en jefe de los mandos operativos principales. Con ello se salva el vacío legal existente en nuestra normativa que, al menos teóricamente, impedía que el JEMAD pudiera dar órdenes para la preparación de las fuerzas, antes de que éstas pasaran a depender de su autoridad al activarse un plan de operaciones.

Sin entrar en detalles sobre su estructura, que haría aún más farragoso este trabajo y elevaría necesariamente su grado de clasificación de seguridad, podemos destacar las siguientes características y peculiaridades del sistema:

- Básicamente, está constituido por una serie de órdenes genéricas (medidas) que, según requiera la situación planteada, se cursan a los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos, a los mandos operativos principales y, en su caso, a DIGENPOL, en las que están incluidas todo tipo de actividades que abarcan desde la activación progresiva de los puestos de mando, hasta detalles sobre la actuación de la defensa civil, pasando para ello por acciones de inteligencia, alistamiento y disponibilidad de las fuerzas, apoyo logístico, órdenes de despliegue, transferencias de autoridad, telecomunicaciones, guerra electrónica, etc.
- Con objeto de coordinar adecuadamente la activación de dichas medidas (actualmente más de 300), el sistema está dividido en estados y etapas que permiten la puesta en vigor, simultáneamente, de conjuntos de medidas y, además, tiene establecidas unas interrelaciones entre aquellas que impiden el que, por error, en las órdenes de activación se olviden o soslayen actividades que podrían dificultar o incluso impedir la actuación de las fuerzas (por ejemplo, ordenar un despliegue sin asegurar su apoyo logístico o las telecomunicaciones imprescindibles para el mismo).
- El sistema es progresivo, es decir, está diseñado para que partiendo de una situación de normalidad, se vaya incrementando secuencialmente el grado de preparación de la Defensa Nacional hasta alcanzar, en el plazo de tiempo adecuado, el nivel necesario para hacer frente a la amenaza planteada.
- Por otra parte, el SAD, también contempla las órdenes necesarias para hacer frente a una agresión repentina, situación en que las fuerzas deberán reaccionar inmediatamente y sin ningún preaviso. Éste es el único caso en que, en razón a la urgencia requerida, la orden de activación puede ser emitida por mandos operativos subordinados del JEMAD.
- Finalmente, es de destacar la homologación e interoperabilidad del SAD, con relación *Nato Alert System*, con el que se encuentra enlazado a través de la participación española en el Comité de Alertas de la OTAN, y de las relaciones de coordinación establecidas entre los *Major Nato Commanders* y el JEMAD. De hecho, el sistema

español es similar al de la OTAN, aunque lógicamente, contempla una serie de acciones y medidas que, no siendo necesarias a nivel Alianza Atlántica, son imprescindibles en el ámbito específicamente nacional.

El SAD que lleva dos años en vigor, es revisado y puesto al día anualmente, y será objeto de una revisión más profunda a finales del año 1993, una vez que haya sido aprobado el nuevo *Nato Precautionary System*, que sustituirá al actual *Nato Alert System*; no obstante y a la vista de los trabajos ya realizados, se puede anticipar que el sistema no sufrirá grandes modificaciones con respecto a su configuración actual, excepto en lo referente a una mayor flexibilización en su empleo y a un mayor control político en su activación. En el apartado sobre «Los procedimientos de relación», p. 43, se detallan las autoridades políticas y militares implicadas en el sistema, así como las relaciones que se establecen entre las mismas al activarse aquél.

#### LAS REGLAS DE ENFRENTAMIENTO (ROE,s)

Las Reglas de Enfrentamiento (ROE,s) están constituidas por una serie de órdenes que, adecuadamente seleccionadas, permiten establecer la actitud que debe adoptar una fuerza terrestre, naval o aérea, al encontrarse ante una unidad hostil o en una situación en la que pudiera verse obligada al empleo de sus armas para cumplir su misión.

Básicamente, las ROE,s cumplen una doble finalidad.

- Evitar que una fuerza, con su actitud ante una determinada situación, pueda provocar un incidente que agrave la crisis o incluso llegue a desencadenar la rotura de hostilidades.
- Dar a conocer a las fuerzas, hasta qué límite y en qué condiciones están autorizadas a emplear su potencia de combate, de tal manera que, si dentro de dichos límites y condiciones, se producen bajas tanto propias como del adversario, el mando de aquéllas esté amparado legalmente por la orden recibida.

Las ROE,s han sido tradicionalmente empleadas en ambiente naval y aeronaval, así como en el de defensa aérea, mientras que hasta muy recientemente, apenas sí habían sido utilizadas por las fuerzas terrestres. Sin embargo, con la aparición de las operaciones de mantenimiento de la paz, han adquirido una gran importancia en este último ámbito, de tal forma que constituyen una de las principales preocupaciones del mando político y del militar, a la hora de desplegar una fuerza terrestre en operaciones de ese tipo.

De acuerdo con su carácter más o menos escalatorio, las ROE,s pueden ser aprobadas directamente por el mando militar o deben ser expresamente autorizadas por la autoridad política responsable de la conducción de la crisis. Así, en el *Manual de ROE,s* para las Fuerzas Armadas españolas, figuran separadamente los listados de reglas que pueden ser puestas en vigor por el JEMAD (único mando militar autorizado para ello), y las que deben ser aprobadas por el ministro de Defensa antes de su comunicación a las fuerzas a las que afecte.

Como ejemplo de ROE,s y para proporcionar una idea sobre lo que significan, a continuación se exponen algunas de las utilizadas en operaciones recientes:

- ROE,s terrestres. Se autoriza a llevar a cabo operaciones de disuasión que estén contempladas en el plan de operaciones de contingencia activado. Se autoriza al empleo de las armas para asegurar el cumplimiento de la misión ordenada.

- ROE,s de ámbito naval. Se autoriza a iluminar contactos con proyectores. Se autoriza a interferir a unidades implicadas en acciones de hostigamiento.
- ROE,s de ámbito aeronaval. Se autoriza a emplear ECM sobre radares de búsqueda y adquisición. Se autoriza a aproximarse a aviones del potencial enemigo a menos de 200 yardas.

En la actualidad, el *Manual de ROE,s* para las Fuerzas Armadas españolas, que fue aprobado por la Junta de Jefes de Estado Mayor en diciembre del año 1990, y que contempla principalmente las ROE,s establecidas para las fuerzas de la OTAN, está siendo revisado y probablemente será ampliado, especialmente en lo referente a fuerzas terrestres, gracias a la experiencia obtenida en las operaciones «Alfa Kilo» y «Alfa Bravo» (actuaciones de las Agrupaciones Alcalá y Málaga en el Kurdistán y Bosnia-Herzegovina respectivamente).

### *Los procedimientos de relación*

#### GENERALIDADES

Como indicábamos anteriormente, el SMCM ha tenido que reajustar sus tradicionales procedimientos de relación, tanto internos como externos, para adecuarlos a las nuevas necesidades surgidas de la conducción de crisis que, básicamente, se pueden concretar en un aumento sustancial del número de corresponsales externos a enlazar, en el mayor volumen de información a almacenar y utilizar en las bases datos del sistema y en el incremento de la velocidad de transmisión de la información y órdenes a difundir que, en ocasiones, no seguirá estrictamente la cadena de mando jerárquica, sino que deberá llegar en cada momento y situación, a los mandos y centros de operaciones que la puedan necesitar, independientemente de su dependencia orgánica u operativa.

Seguidamente analizaremos con cierto detalle las necesidades de enlace del sistema e indicaremos en qué se han concretado los procedimientos de relación que se han establecido para la conducción de crisis.

#### NECESIDADES DE ENLACE

Los enlaces a establecer dentro del SMCM adaptado a la conducción de crisis pueden ser divididos en tres grandes bloques:

- Internos del sistema: entre los que se encuentran los centros de operaciones del jefe del Estado Mayor de la Defensa, de los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y de los mandos operativos principales (ya citados en el apartado «El SMCM y su adaptación a la conducción de crisis», p. 34), a través de los cuales se enlazan todos los elementos de las cadenas de mando orgánicas y operativas de las Fuerzas Armadas. Dentro de este bloque incluiremos también al CECOD (explicado en el apartado «La conducción de crisis a nivel MINISDEF», p. 33), en el que se produce la conexión de la estructura de mando militar con la administrativa del MINISDEF e, incluso, con la del resto de la Administración del Estado, enlace fundamental para coordinar el esfuerzo militar con el de la defensa civil. Asimismo pertenece a este conjunto el sistema de sensores militares, constituido por los Sistemas Calatrava y Santiago, las Agregadurías de Defensa en el extranjero y aquellos otros órganos militares de obtención de información que pudieran establecerse en cada situación.

- Pertenecientes al Sistema de Conducción de Crisis Nacional: cuya pieza clave, como indicamos en el apartado «El Sistema Nacional de Conducción de Crisis», p. 31, es el Centro Nacional de Situación y Conducción de Crisis, órgano de apoyo al presidente del Gobierno, al que deben llegar todos los informes de situación, propuestas de actuación y partes de resultados, y desde el que se originan las órdenes de ejecución para las Fuerzas Armadas y las medidas de coordinación entre éstas y otros organismos del Estado. Por ello, el enlace entre el CECOE y dicho Centro debe ser permanente y se materializará, no sólo en un flujo de documentación a través de las redes de telecomunicaciones, sino también en reuniones periódicas de expertos de ambos centros para analizar la situación y proponer líneas de actuación. El segundo órgano en importancia a enlazar dentro de este bloque es el CESID, principal fuente de información de la Presidencia del Gobierno y del MINISDEF. Por último, deben incluirse en este conjunto los enlaces del sistema con otros organismos del Estado, básicos en la conducción de crisis, tales como el CNPCE, los Comités Sectoriales de Recursos y los órganos o células de conducción de crisis que se pudieran constituir en otros Ministerios, cuyas relaciones se llevan a cabo a través del CECOD, y más concretamente, a través de los equipos de DIGENPOL incluidos en el mismo.
- Pertenecientes a naciones u organizaciones aliadas: entre los que se encuentran los cuarteles generales de los mandos de la OTAN (en los que juegan un papel fundamental nuestras misiones militares y oficinas de enlace), el Comité Militar de la OTAN (enlazado a través de nuestra representación militar permanente), los incipientes cuarteles generales de fuerzas de la UEO, así como aquellos otros que se constituyan eventualmente para operaciones específicas como la que actualmente se desarrolla en la antigua Yugoslavia (cuartel general de UNPROFOR y del BH. COMMAND). También deben incluirse en este bloque, los enlaces permanentes con determinados cuarteles generales de las fuerzas de naciones tales como Francia e Italia, con las que existen acuerdos defensivos específicos para situaciones de crisis. Entre las características de los enlaces correspondientes a este bloque es de destacar su descentralización, ya que cada centro de conducción español se relaciona con sus equivalentes de la OTAN, UEO, ONU, etc., sin que sea necesaria la intervención del CECOE, para autorizar dichas relaciones.

En la figura 3 se expresan gráficamente las relaciones a establecer y las autoridades implicadas en la conducción de crisis.

#### PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICOS PARA CONDUCCIÓN DE CRISIS

La directa intervención de las autoridades políticas en relación con la actuación de las Fuerzas Armadas en una crisis, la importancia de que las órdenes se ejecuten exactamente en el momento oportuno y la complejidad de la preparación y desarrollo de las operaciones combinadas, que exigen una serie de acciones previas y de autorizaciones políticas y militares, antes de que un mando multinacional pueda conducir operaciones con fuerzas pertenecientes a varias naciones, ha obligado a definir y concretar una serie de procedimientos de relación, específicos para cada «herramienta» de gestión de crisis, que si bien pueden parecer complicados, una vez conocidos facilitan las relaciones de mando, automatizan la transmisión de órdenes y proporcionan un lenguaje común para todas las autoridades políticas y militares implicadas en la conducción de crisis.

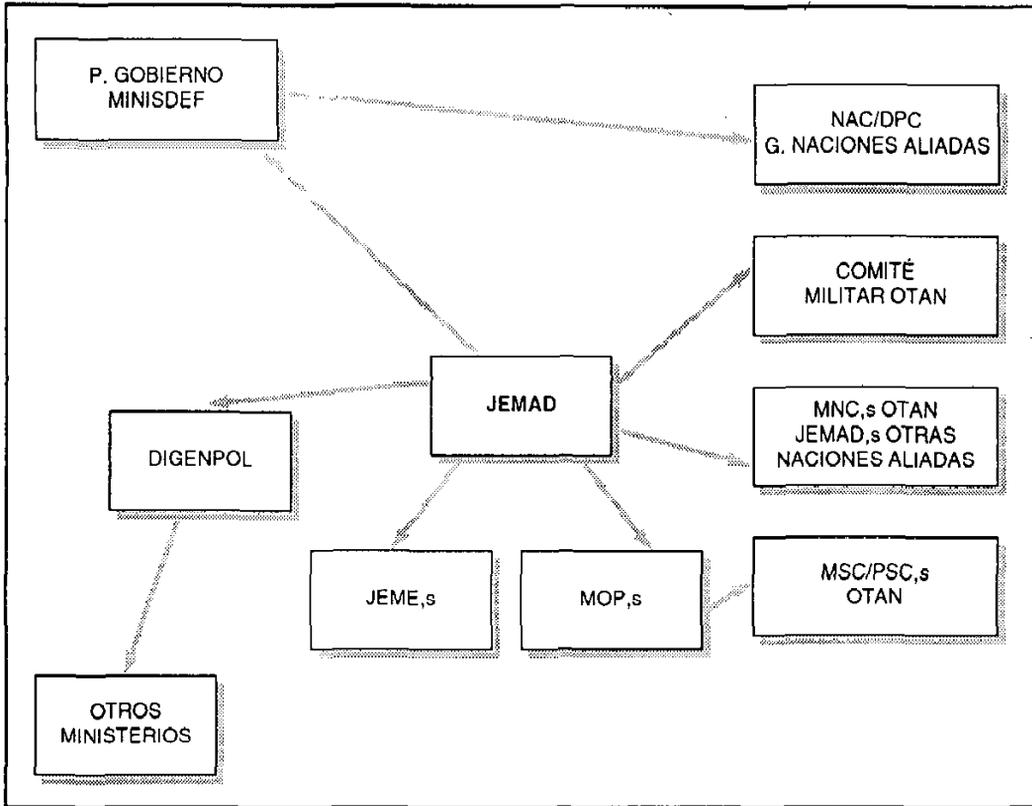


Figura 3.-Relaciones a establecer entre autoridades.

Para llegar a esta solución ha sido necesario, en primer lugar, definir cuál debe ser el proceso de la decisión para cada una de las posibles actuaciones de las Fuerzas Armadas, en una situación de crisis (elevar su alistamiento, incrementar determinadas actividades de vigilancia o reconocimiento, activar un plan de operaciones, cumplimentar unas ROE,s, etc.), en segundo lugar, establecer el orden secuencial de los documentos a emitir en cada caso por los órganos de conducción y, por último, desarrollar los modelos más racionales para que aquéllos puedan ser transmitidos e interpretados lo más rápidamente posible.

Así, la petición de autorización para poner en ejecución un Plan de Operaciones, una ROE, o una medida del Sistema de Alertas, la orden de ejecución correspondiente, los informes de resultados, las transferencias de autoridad sobre determinadas fuerzas, etc., están normalizados y responden a un modelo de mensaje que permite ser rellenado, transmitido e interpretado en plazos de tiempo muy breves y, precisamente, por las autoridades y centros de conducción de operaciones que, en cada caso, estén implicados en ello.

Todo ello está reflejado en el Anexo B «Relaciones de mando» de la Directiva de Planeamiento Operativo del JEMAD 1/1992, así como en las normas que desarrollan las ROE,s y el SAD. Salvo las particularidades propias de un sistema nacional, todo el entramado de documentos, relaciones y procedimientos especificado en dicha normativa, es similar al vigente en la OTAN y el formateado de mensajes responde al establecido en el ACEREP 80/1950 de SACEUR, lo que facilita las relaciones entre los mandos naciona-

les y los de la Alianza y ha permitido aprovechar la experiencia de ésta última en estos aspectos.

Como ejemplo muy significativo de la complejidad de los procedimientos de relación y de la importancia de su coordinación, a continuación se expone una secuencia resumida de la activación del SAD:

- La activación del sistema podría producirse como consecuencia de:
  - Una orden del Gobierno, directamente alertado por sus propios sensores o indicadores de alarma.
  - Una solicitud del JEMAD, al recibir del sistema de sensores militares indicios de una posible agresión.
  - Una petición del CNPCE ante una situación de emergencia nacional que exigiera el apoyo de las Fuerzas Armadas.
  - Una solicitud de las autoridades de la Alianza Atlántica, lo que se produciría automáticamente al iniciarse el proceso de activación del Sistema de Alertas de la Alianza.
- Suponiendo que el proceso se hubiera iniciado con una solicitud del JEMAD, las relaciones iniciales se establecerían con:
  - El Gobierno para recabar su aprobación.
  - El CNPCE, a través de DIGENPOL para que tuviera conocimiento de su posible implicación a efectos de defensa civil.
- Una vez que el Gobierno hubiera dado su autorización, el JEMAD procedería a declarar el estado, etapa o medida solicitada y cursaría el mensaje de declaración, como orden, a los cuarteles generales de los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos para que éstos procedieran a preparar las fuerzas, y a los de los mandos operativos principales, para que actualizaran los planes de empleo de las mismas.
- Simultáneamente, la DIGENPOL, al recibir el mensaje de declaración del JEMAD, bien directamente o bien a través del CNPCE, cursaría las peticiones de activación a los Departamentos, Comités u otros órganos de la Administración implicados en la declaración. De acuerdo con las instrucciones del Gobierno, éstos procederían a desarrollar las actividades previstas para la defensa civil iniciando así su actuación en dicho campo.
- En cualquier momento del proceso contemplado anteriormente, el Gobierno podría decidir el que se comunicase a la OTAN la activación del Sistema Nacional de Alertas, en cuyo caso, se cursarían por parte del JEMAD y del CNPCE los mensajes correspondientes a sus órganos homólogos de la Alianza.

En la figura 4 pueden verse las autoridades y centros implicados en el proceso, así como algunos de los mensajes que se cursarían por cada uno de ellos.

#### NORMATIVA LEGAL

Una de las principales dificultades para la puesta en práctica de los métodos y procedimientos de gestión de crisis en las Fuerzas Armadas españolas era, a finales de los años ochenta, la ausencia de una normativa legal que permitiera su desarrollo.

Por ello y como ya se ha citado en parte en los apartados anteriores de este trabajo, a partir del año 1990 el EMACON inició un programa de desarrollo normativo que, hasta la fecha, se ha plasmado en los siguientes documentos:

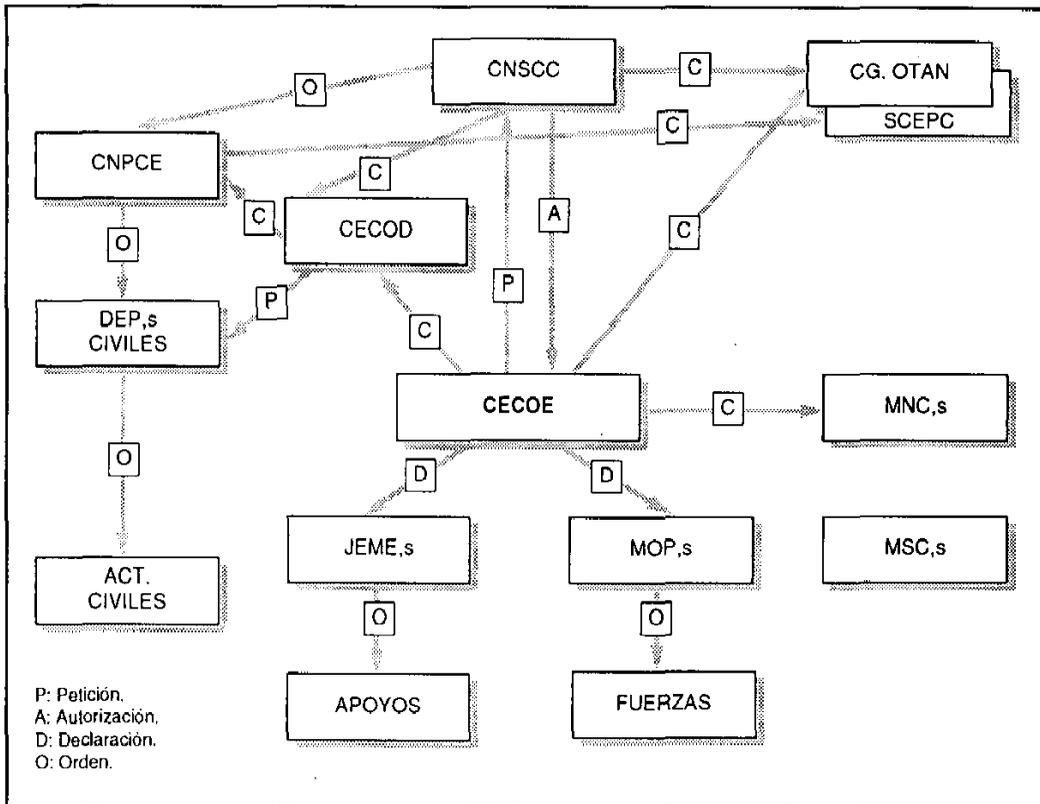


Figura 4.-Mensajes del SAD.

- Normas para la organización y funcionamiento del CECOE del EMAD de septiembre de 1990.
- Manual de ROE,s para las Fuerzas Armadas españolas de diciembre de 1990.
- Normas para el desarrollo del SAD de julio del año 1991.
- Directiva de Planeamiento Operativo del JEMAD 1/1992 del mes de noviembre.

Esta documentación de carácter nacional ha sido completada a nivel internacional con la elaboración y firma de:

- Los Acuerdos de Coordinación entre el JEMAD y los MNC,s, el sexto y último de los cuales fue firmado en julio del año 1992.
- Las Directivas de Aplicación de los Acuerdos Técnicos Aeromárítimos para Situaciones de Crisis existentes entre España y Francia y España e Italia firmadas en julio del año 1991 y noviembre del año 1992, respectivamente.

Además de lo anterior está prácticamente elaborada y pendiente de su aprobación por la JUJEM la Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas en las operaciones militares, documento en el que se establecen las normas y principios básicos para la conducción de operaciones conjuntas y combinadas.

Toda la normativa citada, en su mayor parte de rango directiva ministerial o acuerdo de Junta de Jefes de Estado Mayor, ha sentado las bases, tanto para el desarrollo de detalle

de las «herramientas» de gestión como para permitir el enlace y el establecimiento de los procedimientos de relación del SMCM con el Sistema Nacional de Conducción de Crisis que, como ya se indicaba en el apartado «El Sistema Nacional de Conducción de Crisis», p. 31, de este trabajo, está en fase de desarrollo.

Por otra parte, esta documentación y, en especial la Doctrina y la Directiva de Planeamiento Operativo, deberán servir de soporte inicial para la enseñanza en la Escuela de Estado Mayor, de todos los aspectos de la gestión de crisis que, en gran parte, constituyen uno de los trabajos diarios a desarrollar por los Estados Mayores Operacionales del nivel superior de las Fuerzas Armadas.

## **Conclusiones**

Como se indicaba en la introducción, el arte militar está sufriendo actualmente quizás una de sus transformaciones más importantes desde que, en el siglo XIX, Napoleón establecía su estrategia de guerra de masas con la creación de los ejércitos nacionales de recluta forzosa. Esta estrategia, que tuvo su mayor exponente en la Segunda Guerra Mundial, ha sido rebasada, en parte por la inconmesurable capacidad de destrucción del arma nuclear que generó por sí misma la estrategia de disuasión, y en segundo lugar por la complejidad y sofisticación del nuevo armamento convencional que, si bien necesita un significativamente menor número de combatientes, exige un mejor adiestramiento de los mismos. Con ello la calidad va imponiéndose inexorablemente sobre la cantidad o los ejércitos de masas.

Por otra parte, y aún bajo la perspectiva de que, a pesar de las teorías pacifistas en boga en todo el mundo, la guerra sigue siendo algo no sólo posible sino desgraciadamente probable y, por lo tanto, la última razón de ser de los Ejércitos, es igualmente cierto que antes de llegar a esa situación límite, las Fuerzas Armadas tienen un importante papel que jugar en la gestión de crisis y, para ello, necesitan una preparación y adiestramiento tan complejo como el necesario para el combate.

Si a lo anterior añadimos el que, como se ha intentado explicar en este trabajo, la antigua separación entre la decisión política de emplear el poder militar y la decisión militar de cómo hacer el mejor uso de aquél, ha dejado prácticamente de existir (hoy en día la estrategia militar está permanente y continuamente subordinada a la percepción política de cómo afrontar una crisis de acuerdo con su evolución), es imprescindible que los mandos militares y sus Estados Mayores conozcan y estén en condiciones de hacer un uso oportuno de las «herramientas» de gestión de crisis, único instrumento que les permitirá mantener la iniciativa y la capacidad de asesoramiento en el empleo del poder militar.

Con este trabajo se ha pretendido presentar una visión global de lo que significa la conducción de crisis en el ámbito de las Fuerzas Armadas y de lo que ello representa para el presente y futuro de las operaciones militares; si con ello se ha conseguido crear nuevas inquietudes y su lectura ayuda a clarificar ideas en el lector no experto en estas materias, creemos que su principal finalidad se habrá conseguido.