

# CONDUCCION DE CRISIS EN ESPAÑA

**ALVARO FRUTOS ROSADO**

Director de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones  
de Crisis  
Presidencia del Gobierno

**H**ABITUALMENTE, cuando nos referimos a nuestra actual forma de vida, decimos que vivimos en "la sociedad del bienestar". Una sociedad en la que se han ido generando una suerte de instrumentos colectivos que nos permiten desarrollar nuestra vida cotidiana con una mayor tranquilidad y sosiego en relación con las generaciones que nos precedieron. Hoy en día, en las sociedades occidentales se tienen garantizados en un estándar mínimo las necesidades materiales básicas del individuo: sanidad, educación, alimentación, vivienda. La libertad y la seguridad, el ejercicio de los derechos ciudadanos son, asimismo, pilares básicos de las sociedades democráticas que deben responder en todo momento y ante cualquier circunstancia al principio del imperio de la ley.

Los conflictos internacionales buscan su solución a través de la negociación y el consenso de modo preferente.

Por otro lado, el desarrollo científico-técnico de las últimas décadas ha facilitado en gran medida los procesos de estabilización e integración social.

La paz, la libertad, bienestar y seguridad son así los valores que hoy conforman de forma generalizada los anhelos colectivos de los hombres y mujeres que pueblan el planeta.

Sin embargo, nadie, ni individual ni colectivamente, está exento de verse afectado por una situación de peligro capaz de quebrar este deseo. Basta una mirada a cualquier periódico, cualquier día, para convencernos de ello. Sin embargo, nos cuesta trabajo, e incluso rechazamos, la idea de prepararnos para hacerlas frente, aun cuando seamos conscientes de la responsabilidad que todos tenemos para con nuestra sociedad, desgraciadamente sólo reparamos en ellas cuando nos vemos inmersos en el problema, y cuando encontrar la solución resulta más complejo.

Cuando estos riesgos afectan de forma grave a la vida o propiedades de los ciudadanos, al orden público o la seguridad ciudadana, al sistema socioeconómico de la nación o, por último, ponen en peligro la unidad, seguridad e independencia de España, podemos afirmar que nos encontramos ante una crisis.

Por tanto, podríamos decir que una crisis es una alteración grave de la normalidad, en la que debido a la naturaleza de lo que está ocurriendo, el Gobierno de la Nación, como máximo órgano de la dirección política del Estado, debe hacer uso de todos los mecanismos a su alcance para combatirla.

Una crisis necesita la actuación coordinada de una serie de órganos de la Administración y el empleo de unos resortes legales o medios que no se utilizan habitualmente.

En cierto modo es posible prever y estudiar los peligros o crisis a los que puede verse enfrentada nuestra sociedad, pues estas situaciones son a la vez nuevas y recurrentes.

Si bien la memoria es perezosa y cuesta trabajo recordar, y más todavía hacer previsiones, es necesario luchar contra ello, pues el mundo desarrollado en el que vivimos, la cambiante situación internacional, la creciente dependencia de nuestro bienestar de decisiones que se adoptan fuera de nuestra nación, y los compromisos en los que necesariamente nos vemos envueltos, ocasionarán tarde o temprano situaciones que nos pueden apartar de la normalidad.

## **LAS POSIBLES CRISIS DE NUESTRO TIEMPO**

La Comunidad Internacional se ha visto sometida en los últimos años a una serie de acontecimientos de una trascendencia capital, que ha tenido como característica fundamental la rapidez, y que está generando el establecimiento de lo que se ha venido en denominar un Nuevo Orden Mundial sobre las bases del diálogo y la distensión.

Estos acontecimientos han estado marcados por la descomposición ideológica y económica de los países del Este de Europa, que han abierto un período incierto, pero esperanzador, de reformas en cada uno de ellos y en el que la evolución de las emprendidas en la URSS será fundamental para el diseño del nuevo marco de las relaciones internacionales.

Los acontecimientos vividos en los últimos meses parecen permitir ser optimistas respecto

a la firme voluntad de evolución política y económica en la URSS, si bien el proceso va a ser complicado y no está exento de grandes dificultades, entre las que se encuentra la precariedad económica y el estallido nacionalista, que está teniendo actualmente dramático reflejo en las repúblicas yugoslavas, y que amenazan la estabilidad en el mismo corazón de Europa.

Igualmente, no deben olvidarse las enseñanzas adquiridas del Conflicto del Golfo Pérsico, desde su gestación hasta su resolución, que deben servir de reflexión para la urgente adecuación de los objetivos de las diferentes Organizaciones Internacionales y de sus mecanismos de actuación, tanto en aspectos políticos como económicos y defensivos, para que el Nuevo Orden Mundial se establezca sobre unas bases sólidas y consolidadas.

Estas reformas estructurales derivadas del nuevo marco que deben regir las relaciones internacionales, deben contemplar y potenciar el papel de los países del Tercer Mundo, con el fin de no acentuar el creciente distanciamiento Norte/Sur, en unos tiempos en el que los progresos democráticos en muchos países han sido suficientemente significativos.

Sobre estos argumentos, y a título meramente enunciativo, se pueden apuntar una serie de situaciones, potencialmente generadas, de crisis a nivel internacional: Evolución URSS; resto países del Este europeo; consolidación de la unión política de los países de la CE; incertidumbres sobre el papel a desempeñar por Alemania en el futuro inmediato para la consolidación del proyecto de construcción de Europa; asimilación de los nacionalismos emergentes dentro del proyecto de construcción europea; estabilidad de las actuales fronteras; inmigraciones en Europa; terrorismo internacional; desarrollo económico de países del Tercer Mundo, etc.

Desde otro punto de vista también se pueden indicar otros elementos capaces de generar situaciones de riesgo en nuestra sociedad. Los grandes núcleos urbanos surgidos como consecuencia del desarrollo económico de las últimas décadas han supuesto grandes concentraciones de población que en sí mismos ya significan un grave peligro, pero ello unido al difícil control de los nuevos productos tecnológicos y a la virulenta manifestación con la que suelen presentarse los fenómenos de la naturaleza, hacen que existan una suerte de potenciales situaciones de riesgos que debemos de tener en consideración.

Las catástrofes de origen natural provocadas por: movimientos sísmicos, los fenómenos me-

teorológicos, las epidemias, etc. Las catástrofes de origen tecnológico: el riesgo nuclear, químico o los grandes medios de transporte —accidentes aéreos, transportes de alta velocidad, materias peligrosas, etc.— La contaminación del aire, mar y tierra, las deforestaciones provocadas por los incendios forestales o la sequía, la alteración de la capa de ozono, etc. Son hechos todos ellos que constituyen algo más que un anecdotario de nuestra realidad cotidiana.

Estas circunstancias hacen que ni España ni los españoles puedan sustraerse a estas situaciones provocadas por el hombre o la naturaleza, nacionales e internacionales que ponen en peligro nuestro sistema de valores de convivencia y nuestro bienestar.

Así, para evitar depender de nuestros recursos, se han realizado estudios sistemáticos de las situaciones que hubieran podido generar crisis en España durante dos periodos. El primero, de enero de 1983 hasta noviembre de 1986, estudiado en profundidad a posteriori, y el segundo desde esa fecha hasta ahora, ya que al funcionar el Sistema de Crisis, las diferentes situaciones se estudian conforme se desarrollan.

Durante los 47 meses que duró el primer periodo se produjeron en España 318 acontecimientos relevantes, en los que no se incluyen hechos tales como las gotas frías que no descargaron, la mayoría de los atentados terroristas, manifestaciones o actos que no generaron incidentes graves, etc.

De estos sucesos, el 55 por 100 fueron de carácter político (relacionados con las situaciones que pueden motivar las visitas de personalidades extranjeras, viajes de las primeras Autoridades españolas, elecciones, etc.), el 13 por 100 de origen catastrófico, el 8 por 100 de origen sociolaboral, el 6 por 100 de alteración de la normalidad ciudadana, el 8 por 100 de origen internacional, el 9 por 100 de origen internacional potencialmente amenazador para los intereses nacionales, y por último el 1 por 100 de origen económico.

Algunas de ellas pudieron ser conocidas previamente, en los siguientes porcentajes:

— Por ser originadas por actos programados por el Estado (visitas, viajes, elecciones, etcétera) .....	43 por 100.
— Por ser de conocimiento previo público .....	15 por 100.
— Con posibilidad de conocimiento previo por información reservada .....	5 por 100.

Sin embargo, el 37 por 100 correspondieron a imprevistos.

Las situaciones fueron tan diversas como la llegada del ciclón Hortensia, la explosión de 23 bombas de forma simultánea en diez ciudades españolas, la visita del Presidente de los EEUU, la crisis libio-americana, o la catástrofe de Chernobyl.

Posteriormente a ese estudio, los informes revelan que, además de situaciones que pudiéramos considerar como repetitivas, como son los constantes atentados terroristas de mayor o menor importancia, hemos tenido experiencias completamente nuevas, como el crack de la Bolsa de octubre de 1987, el asunto del Cason, el ataque a barcos españoles en la guerra Irán-Irak en mayo de 1988, la caída del satélite Cosmos en octubre de 1988, la huelga general de diciembre de 1988, el incendio de Vandellós I en octubre de 1989, problemas con buques como el asunto de khark 5 en diciembre de 1989, crisis de embajadas como la de Liberia o la de Cuba en julio de 1990, riesgo de brotes de cólera en Ceuta en octubre de 1990, o la crisis del Golfo Pérsico, aún sin concluir totalmente.

En total, desde febrero de 1987 hemos vivido 348 situaciones potenciales de crisis, muchas de unas características desconocidas hasta entonces.

Esto confirma la premisa expuesta anteriormente de que existen muchas situaciones que se pueden prever, pero otras que no. Para hacer frente a algunas bastaría con hacer planes basados en la experiencia histórica. Para otras necesitaríamos predecir, ser osados en la suposición de lo que pueda ocurrir, pero prudentes en los preparativos. Pero, por muy osados que fuéramos, la realidad nos superaría siempre, y aunque pudiéramos hacer planes para enfrentarnos a cualquier tipo de situación, siempre habría alguna nueva que no se ajustara a nuestras previsiones.

La característica principal de una situación de crisis es la incapacidad de los medios ordinarios para hacerlas frente. La Administración, con su organización compartimentada, se ve desbordada por el carácter multidisciplinar de la situación, siendo necesario acudir a mecanismos de decisión ágil y de coordinación de su actuación. Con frecuencia es necesario hacer uso de la legislación de emergencia. Por último, tal como antes se dijo, aparece la necesidad de una estructura que la apoye.

En la búsqueda de soluciones para estos problemas, la solución adoptada, tanto en España como en los países de nuestro entorno, ha sido

la de disponer de la organización, medios y procedimientos, suficientemente flexibles, para hacer frente a las dificultades que se presenten. Y en ese camino estamos trabajando.

## CONDUCCION DE CRISIS

El concepto de **conducción de crisis** tuvo su origen ante la necesidad de evitar guerras que hubieran tenido unas consecuencias desastrosas debido a las características de las armas que se hubieran utilizado. Su desarrollo fue posible gracias a las posibilidades que proporcionan las modernas comunicaciones. Rápidamente el concepto se extendió a cualquier situación de riesgo a la que se vea enfrentada una comunidad.

Hoy los gobiernos y las administraciones de los países de nuestro entorno son conscientes de la dificultad de hacer frente a las distintas situaciones de anormalidad que amenazan a sus naciones, por lo que desarrollan sistemas en los que se ven implicados, en mayor o menor medida, todos sus departamentos.

Por eso, cuando el Consejo de Ministros español, en el Real Decreto 2639/1986, justificó la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, se basó en "La inexistencia en España de un sistema que permita al Gobierno la prevención, así como el control y conducción de una eventual situación de crisis de carácter nacional o internacional que pudiera atentarse a la vida, seguridad o bienestar de los españoles, la ausencia de la necesaria normativa y de los planes de actuación posibles para afrontar con éxito una situación de esta naturaleza, consiguiendo una utilización coordinada, rápida y eficaz de todos los recursos públicos y privados disponibles, viene siendo una preocupación permanente del Gobierno", con lo que extiende concepto de crisis y de conducción de crisis a otros supuestos fuera del campo de la confrontación internacional.

## EL SISTEMA ESPAÑOL DE CONDUCCION DE CRISIS

El Sistema Español de Conducción de Crisis nació con vocación de homologación con los países de nuestro entorno. En su desarrollo se tuvieron en cuenta, además de experiencias extranjeras, las peculiaridades de nuestra Administración.

Nuestro sistema fue desarrollado en su mayor parte por los acuerdos alcanzados por la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, y retreadado en ocasiones por el Consejo de Ministros o la publicación de la norma jurídica necesaria. Está concebido para lograr la máxima coordinación en la respuesta de los Organos de la Administración ante situaciones de tensión, crisis o emergencia de cualquier naturaleza.

Con este sistema no se intenta alterar las atribuciones ni las responsabilidades de las Autoridades de la Administración del Estado, sino lograr que en aquellos momentos en que por la complejidad de la dificultad ante la que se encuentre la Nación sea necesaria la actuación de más de un Departamento, ésta se haga de la forma más **coherente, rápida y eficaz**, tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de las mismas.

El punto focal del Sistema Nacional lo constituye la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC), compuesta por el Presidente del Gobierno, el Vicepresidente y los Ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior y Economía y Hacienda. Actúa como Secretario el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

La CDGSC es asesorada por la Comisión de Apoyo, compuesta por Altas Autoridades de los Departamentos representados en la CDGSC, bajo la presidencia del Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Un segundo escalón, con una orientación más sectorial, lo constituyen los Grupos de Apoyo, que bajo la presidencia del Ministro correspondiente, e integrando a Altos Cargos de su Departamento, asumen tareas de conducción de situaciones de crisis o emergencia de características e implicaciones propias del Departamento. Complementan sus responsabilidades con la de asesoramiento a la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.

Existen Grupos de Apoyo en los Ministerios que por la naturaleza de las competencias que tienen legalmente asignadas son más susceptibles de tratar con situaciones de crisis o emergencia.

Por último, y con carácter interdepartamental, el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia (CNPCE) es un órgano de apoyo a la CDGSC en lo relacionado con la aportación y aplicación de recursos a las diversas necesidades que puedan presentarse ante situaciones de crisis o emergencia.

Como órganos asesores permanentes del CNPCE, en lo que a recursos afecta, y bajo su

dependencia funcional, existen Comités Sectoriales de Trabajo, adscritos a los diferentes Departamentos Ministeriales responsables de los recursos en la Administración.

Cada Comité está compuesto por un número de vocales variable, entre los que además de los organismos en cada caso necesarios están representados el EMACON, la Dirección General de Política de Defensa, la Dirección General de Protección Civil y la Presidencia del Gobierno.

El Comité Nacional de Planes civiles de Emergencia tiene un Órgano de Trabajo, constituido en la Subdirección General de Defensa Civil.

## ACTUACION

Las crisis a las que la Nación puede verse obligada a hacer frente pueden agruparse, a priori, por sus características en crisis de defensa, de orden público y seguridad ciudadana, de riesgo para la vida o los bienes de los ciudadanos y, por último, del Sistema Económico de la Nación.

Dentro de esa clasificación, las situaciones de alteración de la normalidad son de muy distinta clase y gravedad, lo que exige la misma flexibilidad en la capacidad de respuesta. Algunas situaciones pueden ser controladas y conducidas por la organización normal de la Administración, incluso dentro del ámbito y responsabilidades de un Departamento, en tanto que otras precisan de la participación y coordinación de varias de ellas.

Ante una situación de anormalidad, la intervención inicial correspondería a un Ministerio. Sin embargo, el agravamiento de la crisis, o la búsqueda de una solución rápida, demandaría la intervención progresiva del Sistema Nacional de Conducción de Crisis mediante la implicación de distintas Autoridades, hasta alcanzar la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis. En un estado intermedio podría ser designada por la CDGSC una Autoridad responsable de las actuaciones para hacer frente a la crisis, e incluso dada la flexibilidad del Sistema la formación e intervención de un órgano "ad hoc".

La actuación del sistema se basa en disponer

de la **información oportuna, la actuación preventiva y la respuesta rápida.**

La información se obtiene de la propia Administración, que previene de posibles situaciones de crisis que puedan darse y sigue su desarrollo una vez desencadenadas.

La Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, dependiente de la Presidencia del Gobierno, como Órgano soporte del Sistema, dispone de un Servicio Permanente de Alertas, que tiene como misión el seguimiento de la información. Su finalidad es poner en marcha los mecanismos de respuesta específicos o generales ante una situación de crisis o emergencia real o previsible.

La actuación preventiva y la respuesta son consecuencia de la capacidad de reacción de la Administración. Se consiguen por la disposición permanente de Autoridades de los distintos Departamentos y por la selección de medios de respuesta, organizados mediante planes y procedimientos preestablecidos.

El sistema así descrito no es una teoría, constituye un hecho que ya ha sido contrastado. Por el seguimiento que los medios de comunicación han hecho de la crisis del Golfo Pérsico, se han tenido noticias de las reuniones de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (más conocida a veces como Gabinete de Crisis), aunque no de otros órganos de menor relevancia periodística.

## PROYECCION DE FUTURO

El Sistema Nacional de Conducción de Crisis no podría considerarse concluido con la organización de la estructura, ni debe esperarse que lo hecho sea definitivo.

En la actualidad se trabaja en la elaboración de procedimientos más completos de actuación, sistemas de información operativa, y de telecomunicaciones que proporcionen la capacidad necesaria para su más eficaz funcionamiento.

Por otro lado, la experiencia diaria y la extraída de la actuación durante crisis reales son motivo permanente de reflexión y análisis, que permitirán la adaptación de los métodos de trabajo y funcionamiento existentes para conseguir el fin último del Sistema Nacional de Crisis, preservar la vida, la libertad, seguridad y bienestar de los españoles. ■