

“La Gestión de Crisis como una herramienta para neutralizar / atemperar las amenazas y riesgos que representan las catástrofes producidas por el hombre en los escenarios actuales”.

Introducción.

El concepto de amenaza, explicando a esta última como “capacidad de daño potencial con ocurrencia y probabilidad alta”¹; nos abre una puerta para tratar de entender su tratamiento desde la óptica de la Gestión de Crisis, haciendo uso de las herramientas que esta proporciona para la caracterización, prevención de las mismas y sus riesgos asociados.

En materia de crisis, el nuevo siglo nos ha presentado con mayor frecuencia, (y alta probabilidad de ocurrencia), aquellas generadas por el propio ser humano que rivalizan en magnitud con las peores amenazas naturales a tal punto que no sólo los estados sino organismos regionales como el Área Marítima Atlántico Sur - AMAS y la actual UNASUR a través de su Consejo de Defensa Suramericano; tienen en cuenta generando actitudes proactivas para su detección y prevención tratando de acotar en última instancia el daño que producen para aquellos casos en que no pueden ser evitadas. En este sentido la seguridad, hoy en día ampliada, incluye también el tratamiento y la prevención de nuevas situaciones que influyen directa o indirectamente en la estabilidad del sistema. En el ámbito específico del Control Naval de Tráfico Marítimo podemos citar ejemplos, de enfermedades como el virus del Ebola, las migraciones masivas, escapes tóxicos, derrames importantes de hidrocarburos, entre otras.

Cuando además estas crisis afectan las relaciones entre actores, como producto de la cultura, ideales y política de los mismos dentro de un contexto de interdependencia compleja; se hace imperativo tratar de tener un enfoque multidimensional de estas problemáticas.

¹ Definición Cátedra “Política, defensa y escenarios militares” – Dr Mariano Bartolomé – 2013.

Los resultados obtenidos en muchos de estos casos han dado paso a un nuevo concepto de tratamiento integral del tema. En este sentido las lecciones aprendidas nos muestran que “cualquier solución estable y duradera sólo puede alcanzarse si se combinan acciones y efectos procedentes del ámbito diplomático, informativo, militar, económico, político y civil”². El Enfoque Integral pretende que todos los actores participantes, a través del uso de las herramientas adecuadas, concierten sus estrategias y acciones desde el primer momento previendo las **familias de crisis** en el más alto nivel y planificando sus posibles soluciones evitando así falta de realismo, solapamiento de actividades o enfrentamiento de las estrategias abordadas.

A lo largo del desarrollo de este artículo, intentare describir estos aspectos incorporando la idea de la ventaja que representan las organizaciones regionales como en este caso el Área Marítima Atlántico Sur (AMAS) asociada a una metodología ordenada para el estudio y la búsqueda consensuada de herramientas como prevención-solución a cada uno de los temas a los cuales se expone.

Riesgos globales que imponen una necesidad...

La vida colectiva y las formas de control que de ella se tenía, han sido afectadas en el presente por diferentes factores siendo uno de ellos la aparición de los “riesgos globales” debiendo hacerse frente a este nuevo desafío. Esto implica que la sociedad del riesgo global requiere de un nuevo marco y herramientas de referencia para poder llevar adelante con éxito esta dinámica. Para el caso de la organización AMAS un ejemplo de esto es el inconveniente que se presenta ante la diversidad de actores con los que hoy se interacciona ante un caso de Control Naval de Trafico Marítimo dado que en la actualidad es muy común que un mismo buque cuente con una bandera diferente de la nacionalidad del armador, que puede ser también distinta a la del capitán, distinta de la dotación, lleva carga de un tercer país y a su vez el flete puede ser administrado y asegurado por otro diferente de los anteriores.

² “Seguridad y Defensa” – ARI Nro 115/2008 – Iñigo Pareja Rodriguez y Guilem Colom Piella.

Entendemos como riesgo al “enfoque moderno de la previsión y control de las consecuencias futuras de la acción humana. Es un intento de colonizar el futuro”³.

El manejo de los riesgos constituye hoy una de las principales fuerzas de movilización política, suplantando en general a las desigualdades asociadas a conceptos como la raza, clase social o el género. El riesgo implica siempre un acto de responsabilidad, y por tanto la necesidad de “globalización responsable” se convierte en un tema público y político de alcance internacional.

Estamos inmersos en una era de riesgo que es global. El poder entre actores territorialmente fijos y actores no territoriales es el elemento principal expresado en la política de la incertidumbre y el riesgo. Compartir riesgos, supone asumir responsabilidades y esto implica convenciones en torno a una “comunidad de riesgo” que comparte esa carga. Un ejemplo de estas comunidades podemos encontrarlas en los tratados ecológicos, comunidades transnacionales o movimientos globales como las redes ecológicas.

Esta teoría de la sociedad del riesgo global, tiene al menos dos formas posibles de entenderse; una realista y otra constructivista. Desde la primera perspectiva, las consecuencias y peligros que pesan sobre el transporte marítimo moderno ahora son globales por tanto la polución de los mares, transmisión de enfermedades, migraciones ilegales entre otras, no saben de fronteras geográficas.

Desde la segunda perspectiva, el hablar de una “sociedad del riesgo global” no se basa en una globalidad de los problemas, sino en “Alianzas de Discurso” transnacionales, que plantean dentro del espacio público las cuestiones de una agenda global. (Para el caso del AMAS una agenda regional)

Podemos decir entonces que mientras el realismo concibe la problemática como algo “cerrado”, el constructivismo mantiene en principio su apertura. En un caso son los escenarios de desastre de la sociedad del riesgo global los que constituyen el centro de atención y en el otro son las **oportunidades** dentro de los contextos en los que actúan los actores; correlacionándose esto con la **capacidad de actuar y modelar**.

³ ULRICH, Beck – “La Sociedad del Riesgo Global” – Seminario – febrero 2006.

Los riesgos previos a la industrialización moderna por grandes que fuesen obedecían a “golpes del destino” que pegaban sobre los actores desde “fuera” y que podían ser adjudicados a terceras razones, (Ej: naturaleza), carecían por tanto de una carga política. Hoy al originarse estos riesgos durante el proceso de toma de decisiones se plantea indefectiblemente el problema de la exigencia de responsabilidades individuales y sociales. En consecuencia, los “actores decisores” son responsables de los riesgos que se asuman y sus consecuencias. (Estados, organizaciones, individuos, etc).

¿Cómo abordar entonces desde una sociedad moderna las incertidumbres y los riesgos autogenerados por el hombre?

¿Existen herramientas que me permitan prevenir estas crisis y disminuir / morigerar las amenazas que representan?

El primer paso será saber distinguir entre los riesgos que dependen de decisiones, y que en principio pueden controlarse, y aquellos peligros que escapan al poder de estas para luego aplicar al primer subconjunto la batería de herramientas adecuadas para la prevención / contención del daño que puedan generar en caso de ocurrencia.

Las organizaciones y estados reflexionan sobre el tema...

Hasta el siglo pasado, esta herramienta era sólo estudiada y aplicada a este tipo de crisis en las grandes empresas dado que las consecuencias, sobre todo económicas y de imagen, podían ser lapidarias frente a un descuido. La finalización de la puja este-oeste que dejó sin muchas de sus funciones primigenias a grandes organizaciones de estados, sumado a la creciente consciencia social sobre estos temas y la sensibilidad de los habitantes del mundo de hoy; hace que muchas organizaciones se replanteen sus roles incluyendo y en algunos casos priorizando una gestión seria y ordenada sobre estos problemas como parte de sus funciones en materia de seguridad.

Un ejemplo lo constituye el Reino Unido cuya visión de su último “Libro Blanco para la Defensa”⁴ sostiene que, siendo la seguridad de sus ciudadanos el fin ulterior y reconociendo que este tipo de crisis contribuye a afectar la inestabilidad del sistema y por lo tanto a potenciar conflictos; es necesaria una estrategia dado que si no son adecuadamente gestionados ocasionan mayores costos finales comparados con aquellos que puede demandar su prevención mediante el uso de herramientas adecuadas.

En este mismo sentido el primer ministro del gobierno español manifiesta: “En el futuro, es probable que el gabinete, sea cual sea su color político, asuma la creciente percepción de que España potencie su perfil en lo que a gestión de crisis se refiere...”⁵

La OEA, también se encuentra por necesidad experimentando un proceso de evolución en sus planteamientos, estructura y actividad a partir de la década de los noventa para considerar sus posibilidades y limitaciones en materia de prevención y resolución de crisis. Ello exige revisar las críticas que insisten en negar la operatividad de la organización, y la adopción de herramientas adecuadas para su tratamiento.

Algunas citas de autores sobre el tema confirman la dirección tomada en este sentido por esta organización:

“En coherencia con sus principios, muy particularmente tras la caída del muro de Berlín, ha tenido lugar un desarrollo jurídico e institucional de la organización orientado a la prevención y conducción de crisis. En esta labor la institución pretende *contribuir al desarrollo de herramientas como un medio de prevención de crisis*, ya que la pobreza, la falta de formación,... contribuyen al conflicto”⁶; incluyendo en esta categoría a las cada vez más frecuentes amenazas producto de la acción del hombre.

“Este proceso evolutivo de la organización y sus preocupaciones en materia de gestión de crisis es acorde con la transformación que vive la región.

⁴ ESGC - Exposición “Libro Blanco para la Defensa” – UK – Cátedra Estrategia General – 2013.

⁵ SABIOTE, María - “España y la Gestión de Crisis en la UE” – IUEE – 2008.

⁶ MEJIAS, Sonia Aldas – “La OEA un Actor Regional en la Gestión de Crisis” – IUGM – 2008.

De forma que puede apreciarse un importante proceso de adaptación y cambios de la organización y sus objetivos”⁷.

Si bien hay muchos factores que hoy siguen debilitando la efectividad y eficacia de sus acciones, podemos mencionar como uno de ellos la no obligatoriedad de las resoluciones adoptadas, (decisiones sólo con carácter de recomendación); observamos que a partir de los años noventa inicia un reacomodamiento interno frente al estudio de las nuevas crisis potenciales generando un conjunto de nuevos instrumentos pensados y adecuados en forma racional y a medida para los problemas de muchos de los estados que la conforman. En este sentido es que también incentiva el intercambio de información y el análisis sobre la situación regional e internacional con el propósito de identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial.

La UNASUR a través de uno de sus instrumentos, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), tampoco ha dejado de lado estas iniciativas pudiendo inferir esto en varios de los puntos que constituyen su estatuto. A manera de ejemplo podemos citar los siguientes:

“...adopción de medidas de fomento de la confianza y difusión de las lecciones aprendidas”. (paso indelegable en el proceso de Gestión de Crisis).

“...compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias, prevención, mitigación y asistencia a las víctimas de los desastres naturales”⁸.

Regresando al AMAS, los países que lo integran fomentan permanentemente el intercambio de experiencias, (lecciones aprendidas), utilizando para ello los momentos de análisis en las reuniones después de cada ejercicio anual y proponiendo nuevas herramientas durante los encuentros que realizan cada dos años sus Comandantes de Control Operativo Local. De esta forma no solamente modifica sus procedimientos como

⁷ Ibid.

⁸ Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano – UNASUR – 2008.

forma de dar una dinámica a los mismos sino que adecua su estructura a las necesidades y a los cambios. Un claro ejemplo de esto último es el haber elevado a Paraguay a la condición de COLCO durante 2014, o la firme determinación de desarrollar una herramienta fundamental de prevención como la Red Integrada de intercambio de datos para contar con un panorama de superficie en común para todos los países que la integran. (Hoy ya en funcionamiento desde septiembre de 2014).

Tener en cuenta lo impensable...

El problema no es que una crisis de este tipo sea mayor o menor, la problemática debe enfocarse en tratar de saber y responder los siguientes interrogantes:

¿Cuándo puede producirse?

¿Qué tipo de crisis podremos enfrentar? (Familias de Crisis)

¿Cómo las debemos enfrentar?

Se tratará de superar la barrera psicológica de “Pensar lo impensable...”⁹, la incapacidad de prever crisis es uno de los factores de mayor importancia para que las mismas se produzcan y en caso de producirse para que se agraven con daños que no pueden ser acotados alcanzando importantes dimensiones.

Si bien por su diversidad no es posible desarrollar un procedimiento que pueda aplicarse a cada crisis, sí es factible estudiar las diferentes *familias* en las que pueden estar contenidas generando una estructura que evalúe mi situación en relación con *fortalezas y debilidades* propias a la hora de enfrentarlas; estableciendo así un conjunto de caminos posibles a seguir.

Pero aun así las crisis se producen...

⁹ PEARSON, Christine - “Gestión de Crisis” – 1ra Edición – Ediciones Gestión – Barcelona 2000.

Como al cazador más experimentado también puede escapársele su presa, es por eso que las crisis pueden igualmente sorprendernos a pesar de los esfuerzos realizados por predecirlas y en ese caso es importante saber los interrogantes que debemos respondernos para actuar eficazmente y contenerlas limitando el daño que producen:

¿Qué es realmente la crisis que se nos presenta?

¿Cuándo comenzó realmente?

¿Por qué ha ocurrido? (Multiplicidad de causas)

¿Quién realmente resulta afectado?

Es difícil determinar el **¿Qué?** crisis tenemos ante nuestros ojos cuando se produce; rara vez estas se presentan con toda la información disponible para analizarlas en forma completa. Por ello es que debemos apelar al pensamiento crítico, plantear suposiciones, diferentes perspectivas e identificar al menos dos escenarios uno de **“caso mejor”** y el otro de **“caso peor”**. Este análisis nos remitirá muchas veces a crisis anteriores conocidas pudiendo también formar parte de una cadena de crisis dado que en general es raro que se produzcan como un hecho aislado.

Con respecto al **¿Cuándo?**, será importante determinar la naturaleza del problema, si pudo detectarse su inicio, si se detectó pero no se reaccionó inmediatamente y en ese caso porque no se lo hizo. Debe tenerse en cuenta siempre que todas las crisis dan señales mucho antes de producirse por lo que es constructivo preguntarse en este punto, cuales fueron esas señales y porque no las pudimos ver.

En relación con el **¿Por qué?**, siempre es importante considerar que las crisis en el mundo no responden a una sola causa sino que son multicausales y en general responden a la conjunción de fallas simultáneas en el hombre, la tecnología central que aplican y las organizaciones, instituciones o estados que las contienen.

Finalmente el **¿Quién?** plantea un interrogante con diferentes direcciones; por un lado “quién o quienes se ven afectados por la crisis” por otro “quién o quienes pudieron causarla” y para terminar “quién o quienes deberían participar o estar a cargo para contenerla en la forma más eficiente”.

Al igual que las personas, pueden agruparse en familias...

Si bien la tipología de las crisis y sus posibles variantes son muchas y los actores intervinientes no pueden prever su totalidad; su número puede limitarse a un conjunto de *Tipos de Crisis* manejables. Para ello es necesario ubicarse en el contexto del actor en cuestión, sus objetivos, actividades, estudiar los problemas que pueden descuidarse sin riesgo alguno etc. De esta forma podemos determinar la base de conjuntos de crisis que pueden afectarnos agrupándolas en:

- ✓ Familias de crisis.
- ✓ Familias de prevención.

La determinación de estas familias implica la necesidad de formar siempre dos carteras, la primera conteniendo aquellas *crisis de probable ocurrencia* que corresponden a una misma tipología y la segunda que agrupa también por familias el conjunto de acciones preventivas acordadas. En este sentido, será recomendable tener desarrolladas de antemano acciones, al menos, para un caso por familia.

Sus categorías pueden variar desde lo técnico a lo económico pasando por lo social y lo humano; asegurando al menos con esta tipificación la posibilidad de estar más preparados y reducir así nuestra vulnerabilidad.

En el ámbito de las amenazas globales, podemos imaginar a modo de ejemplo los siguientes tres tipos de familias:

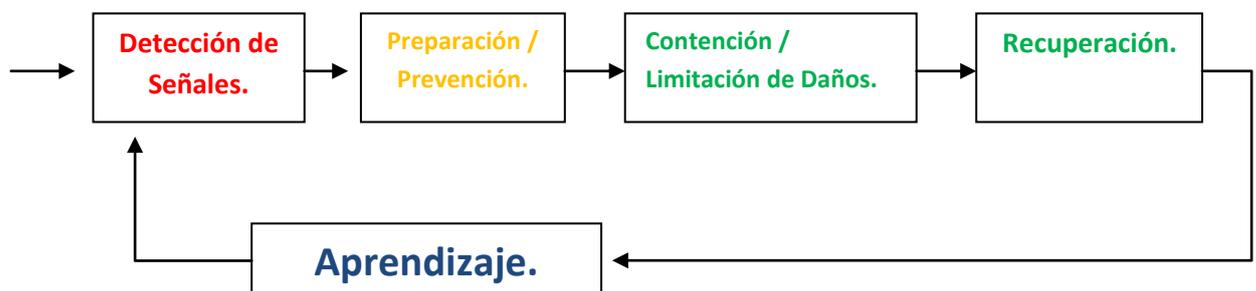
1. Conflictos de destrucción ecológica y peligros tecnológico-industriales motivados por la riqueza y la industrialización moderna.

2. Riesgos directamente relacionados con la pobreza. (Existe una estrecha vinculación entre la pobreza y la destrucción ambiental).
3. En situaciones excepcionales de conflictos armados, la amenaza que representa la posibilidad de empleo de armas de destrucción masiva QBN. (químicas, biológicas o nucleares).

Estas familias de amenazas pueden también complementarse, por lo tanto será necesario considerar la interacción entre ellas.

Una vez determinadas es importante gestionar adecuadamente las *distintas fases* por las que toda crisis atraviesa; los diferentes autores al menos reconocen en común “cinco fases en cualquiera de ellas”¹⁰:

1. Detección de señales.
2. Preparación y prevención.
3. Contención de daños.
4. Recuperación.
5. Aprendizaje.



Estas fases conllevan las siguientes acciones:

- ✓ Inicialmente la *percepción temprana* anunciando su primera ocurrencia. La dificultad en esto consiste en que el mundo de hoy manifiesta y ofrece un sinnúmero de señales a veces inclusive contradictorias que, en medio de un

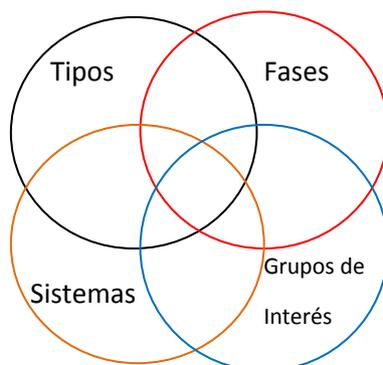
¹⁰ Ibid – Pág.7

escenario marcado por la incertidumbre, es necesario decodificar adecuadamente para poder encuadrarlas en forma correcta.

- ✓ Luego, la determinación de *prepararse y prevenir* impone todas las acciones primero para evitarla y posteriormente para saber que hacer una vez que se presenta. Esto implica herramientas y sondeos que nos permitan mantener un esquema actualizado, posibilitando la determinación temprana de “desastres potenciales”.
- ✓ Hecho todo lo anterior, y con la crisis irremediablemente en curso, la *contención* trata de evitar que los daños se puedan extender indefinidamente afectando aspectos de la organización, del medio ambiente o de los actores que al momento no han sido contaminados y que con una adecuada reacción pueden ser protegidos.
- ✓ Finalizada la crisis es importante estar preparados para volver la actividad interrumpida a su normalidad estableciendo para ello pautas de corto, mediano y largo plazo. En este punto, debemos reafirmar un concepto muy actual que es el de “Resiliencia”, definido como la capacidad de un estado, organización o individuo de atravesar períodos de inestabilidad, crisis o situaciones de adversidad pudiendo recuperarse en el menor tiempo posible y volviendo así a su estado de equilibrio anterior. De la observación surge que la aplicación de herramientas de gestión de crisis potencia esta característica mejorando los tiempos de respuesta del sistema para regresar a su situación inicial.
- ✓ En la última fase es imperativo para un *sistema que pretende aprender* de si mismo, hacer una revisión ordenada de las “lecciones críticas aprendidas”. Muchas veces esta fase es olvidada en forma consciente creyendo que volver sobre la historia vivida, sobre todo si fue traumática, abre heridas que no se desean tocar. Por el contrario es importante una revisión que nos prepare mejor para una nueva crisis futura, contrastando los factores que nos permitieron adoptar buenas decisiones y también aquellos que inhibieron nuestra actuación.

Su tratamiento es sistémico y tiene en cuenta a los interesados...

Como indicamos anteriormente, el examen posterior de muchas de estas crisis confirma que en ellas la interacción de lo *tecnológico*, lo *humano* y aquello que es organizacional y *cultural* siempre están presentes. A este conjunto de aspectos se lo denomina sistema.



Es por ello que las evaluaciones que debemos hacer en esta materia deben remitirse a cada uno de estos y a la interacción resultante del conjunto. Cualquier evaluación que no considere este aspecto será como mínimo incompleta. Una vez realizada esta evaluación recién estaremos en condiciones de contrastar con ella nuestras capacidades actuales determinando así las necesidades reales a satisfacer para una exitosa gestión.

Deberemos además identificar con claridad aquellos actores que representan “Grupos de Interés” que afectan o son afectados por la crisis y que constituyen un abanico de puntos de vista que debemos tener en cuenta al formular nuestros planes de Gestión de Crisis Integral.

Finalmente debemos entender que en un mundo globalizado e interdependiente estos grupos de interés se han extendido siendo muy importante determinar con la mayor precisión, para cada análisis que se haga, hasta donde llegan y quienes los conforman.

Algunas reflexiones a modo de conclusión...

- ✓ La Gestión de Crisis desarrolla las habilidades de pensamiento crítico que son, en el nuestro contexto organizacional; cada vez más necesarias para alcanzar los objetivos fijados en un entorno global y más complejo.
- ✓ La vida colectiva ha sido afectada por “riesgos globales” debiendo hacerse frente a este nuevo desafío. Esto requiere del uso de herramientas y procedimientos adecuados en permanente cambio y actualización.
- ✓ Las organizaciones regionales como la nuestra, en la permanente dinámica de revisión de sus funciones y procedimientos, en su mayoría reconocen la necesidad de comenzar a incluir estos temas en su agenda y a extender su adecuado tratamiento.
- ✓ En los escenarios actuales no es posible para un actor impedir todas las crisis generadas por el hombre, pero al menos se pueden tratar de minimizar su probabilidad de ocurrencia y por lo tanto desescalar el grado de amenaza que representan favoreciendo la estabilidad y por lo tanto disminuyendo las situaciones de conflicto.
- ✓ La herramienta de gestión además de prevenir y servir para la contención de los daños en caso de ocurrencia; contribuye a potenciar una característica muy importante en el escenario de hoy como lo es la resiliencia de los actores alcanzados por los daños de una crisis.
- ✓ La aplicación de estas herramientas es compleja, pero sin duda el éxito de nuestras organizaciones dependerá cada vez más de adoptar una actitud abierta para su abordaje. Los encuentros pautados de autoridades del AMAS en forma regular para efectuar revisiones y analizar nuevas propuestas en base a experiencias recogidas, junto a la concreción de reuniones de mejores prácticas sin duda son un camino posible para arribar a buen puerto en este campo.

Bibliografía

“Gestión de Crisis” ¿Cómo gestionar una crisis?, Editorial Gestión 2000 – Barcelona – 1997.

PEARSON, Christine M. y MITROFF, Ian I.

- “Manejo de Crisis”**, Editorial Belgrano – Buenos Aires – 2000. NOLTE POLLEDO, Ricardo y LOZANO, Raúl Daniel.
- “Manual de Procedimientos en Gestión de Crisis”**, Ed. Semeca – España – 2012. ALVAREZ LEIVA, Carlos y MACIAS SEDA, Juana.
- “España y la Gestión de Crisis en la UE”** Ed. IUEE – 2008. SABIOTE, María.
- “El Capital Intelectual”**, Editorial Paidós – España - 2000. ROOS, Johan.
Traducción al Castellano de TORRON, Carlos Ossés.
- “El enfoque integral a la gestión de crisis internacionales”**, ARI Nro 115/2008 RODRIGUEZ, Iñigo Pareja y PIELLA, Guillem Colom.
- “La Sociedad del Riesgo Global”** Seminario – febrero – 2002. ULRICH Beck.
http://scholar.google.com.ar/scholar?hl=en&q=riesgo&btnG=&as_sdt=1%2C5&as_sctp=
- “La OEA: Un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones”**, IUGM – 2008 MEJIAS, Sonia Alda.
<http://www.oas.org/documents/spa/structure.asp>
- Material Cátedra: **“Política, defensa y escenarios militares actuales”**. Dr. BARTOLOME, Mariano.
ESGC – 2013.
- Material Cátedra: **“Teoría de las Relaciones Internacionales”**. Dr. Ortiz – Lic Anschutz – Lic Bataglia.
ESGC – 2013.
- Material Cátedra: **“Geopolítica”**. Lic. Koutoudjian – Lic. Ohanessian.
ESGC – 2013.
- Manual del Área Marítima Atlántico Sur (AMAS) – Edición 2015.
- Procedimientos Operativos - PTI Vol I y II y Suplementos. Ediciones 2008 – 2014.

Actas Reuniones Mejores Prácticas: Ejercicios COAMAS – TRANSAMERICA – TRANSOCEANIC.

Glosario de Términos y Abreviaturas:

CDS – Consejo de Defensa Suramericano.

FF.AA. – Fuerzas Armadas.

GC – Gestión de Crisis.

GIC – Gestión Integral de Crisis.

AMAS – Área Marítima Atlántico Sur.

OEA – Organización de los Estados Americanos.

UNASUR – Unión de Naciones Suramericanas.

COLCO – Comandante Control Local Operativo.