



El autor apoyado en organizaciones regionales como el Área Marítima Atlántico Sur (AMAS) desarrolla aspectos vinculados a la gestión de crisis, incorporando una metodología para el estudio y la búsqueda consensuada de herramientas para su prevención-solución.

PALABRAS CLAVE: **CRISIS / AMENAZA / GLOBALIZACIÓN / PREVENCIÓN / ORGANIZACIONES**

Por **Julio Enrique Sanguinetti**

INTRODUCCIÓN

Se entiende como amenaza a la “capacidad de daño potencial con ocurrencia y probabilidad alta”¹; esto abre una puerta para intentar comprender su tratamiento desde la óptica de la Gestión de Crisis, utilizando las herramientas que proporciona para la caracterización y prevención de éstas y de sus riesgos asociados.

En materia de crisis, el nuevo siglo 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 só-

lo los estados, sino también organismos regionales como el Área Marítima Atlántico Sur –AMAS– y la actual UNASUR, a través de su Consejo de Defensa Suramericano, las tienen en cuenta y generan 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 se pueden citar ejemplos de enfermedades como el

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

virus del Ébola, migraciones masivas, escapes tóxicos, derrames importantes de hidrocarburos, entre otras crisis.

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

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 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”. 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 para evitar así falta de realismo, solapamiento de actividades o enfrentamiento de las estrategias abordadas².

A lo largo del desarrollo de este artículo, se intentará 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.

GLOBALIZACIÓN RESPONSABLE

La vida colectiva y las formas de control que de ella se tenía han sido afectadas en el presente por diferentes factores, uno de los cuales fue la aparición de los **riesgos globales** y se debió hacer 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 del Área Marítima Atlántico Sur, un ejemplo de esto es el inconveniente que se presenta ante la diversidad de actores con los que hoy se interactúa ante un caso de Control Naval de Tráfico Marítimo dado que en la actualidad es muy común que un mismo buque cuen-

te con una bandera diferente de la nacionalidad del armador, que puede ser también distinta a la del capitán, distinta de la dotación; puede llevar carga de un tercer país y a su vez el flete puede ser administrado y asegurado por otro diferente de los anteriores.

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

Hoy, el manejo de los riesgos constituye 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 lo tanto, la necesidad de “globalización responsable” se convierte en un tema público y político de alcance internacional. La sociedad está inmersa 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 se puede encontrar 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 lo que 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 Área Marítima Atlántico Sur, una agenda regional).

Se puede 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.

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, (por ejemplo, la naturaleza), care-

1. Definición de la Cátedra Política, defensa y escenarios militares; Dr. Mariano Bartolomé; 2013.

2. Iñigo Pareja Rodríguez y Guillem Colom Piella; “Seguridad y Defensa” – ARI Nro. 115/2008.

3. Ulrich, Beck; “La Sociedad del Riesgo Global”; seminario; febrero 2006.



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

cían 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.).

Cabe preguntarse entonces cómo abordar desde una sociedad moderna las incertidumbres y los riesgos autogenerados por el hombre y si existen herramientas que permitan prevenir estas crisis y disminuir 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.

ORGANIZACIONES Y ESTADOS

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, po-

dían 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 conciencia 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 manifestó: “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 Organización de los Estados Americanos también se encuentra por necesidad experimentando un proceso de evo-

4. Exposición “Libro Blanco para la Defensa” – Reino Unido; Cátedra Estrategia General; Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas; 2013.

5. Sabiote, María; España y la Gestión de Crisis en la UE; IUEE; 2008.

lución 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 y 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 a la transformación que vive la región, 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, se puede mencionar uno de ellos: la no obligatoriedad de las resoluciones adoptadas (decisiones sólo con carácter de recomendación). Se observa que a partir de los años noventa, se inició un reacomodamiento interno frente al estudio de las nuevas crisis potenciales que dio lugar a un conjunto de nuevos instrumentos pensados

“Cualquier solución estable y duradera sólo puede alcanzarse si se combinan acciones y efectos procedentes del ámbito diplomático, informativo, militar, económico, político y civil”.

y adecuados en forma racional y a medida para los problemas de muchos de los estados que la conforman. Es en este sentido 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, tampoco ha dejado de lado estas iniciativas. Esto se infiere en varios de los puntos que constituyen su estatuto. A manera de ejemplo, se pueden 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 Área Marítima Atlántico Sur, los países que lo integran fomentan permanentemente el intercambio de experiencias, (lecciones aprendidas) y utilizan para ello



los momentos de análisis en las reuniones después de cada ejercicio anual y proponen nuevas herramientas durante los encuentros que realizan cada dos años sus Comandantes de Control Operativo Local. Así, no solamente modifica sus procedimientos como forma de darles una dinámica 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 Comando Local de Control Operativo 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 (ya en funcionamiento desde septiembre de 2014).

PENSAR 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**, la incapacidad de prever crisis es uno de los factores de mayor importancia para que éstas se produzcan y, en caso de producirse, para que se agraven con daños que no pueden ser acotados alcanzando importantes dimensiones⁶.

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 la propia situación en relación con fortalezas y debilidades propias a la hora de enfrentarlas; estableciendo así un conjunto de caminos posibles a seguir.

LAS CRISIS SORPRENDEN

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

- › ¿Qué es realmente la crisis que se presenta?
- › ¿Cuándo comenzó realmente?
- › ¿Por qué ha ocurrido? (Multiplicidad de causas)
- › ¿Quién realmente resulta afectado?

6. Mejías, Sonia Aldas; La OEA un Actor Regional en la Gestión de Crisis; IUGM; 2008.

7. Ibid.

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

9. Pearson, Christine; Gestión de Crisis; primera edición; Ediciones Gestión; Barcelona; 2000.

Julio Enrique Sanguinetti

Capitán de Navío. Magíster en Investigación Operativa por el Instituto Universitario Naval. Licenciado en Sistemas Navales por la misma casa de estudios, tiene dos posgrados uno en Calidad Total de la Universidad Nacional del Sur y otro en Gestión del Capital Humano por Competencias por la Universidad de Belgrano. Es Asesor Argentino del Coordinador del Área Marítima del Atlántico Sur con sede en la ciudad de Río de Janeiro - Brasil.

Entre sus artículos publicados podemos citar "Liderazgo femenino como fuente de cambio en el proceso de educación" (Jornadas de Liderazgo año 2002 - INUN) y "Calidad en el Mar" - AMAS (Área Marítima Atlántico Sur) año 2015. Actualmente se encuentra desarrollando su trabajo de tesis para alcanzar la Maestría en Estrategia y Conducción Superior que dicta la Escuela Superior de Guerra Conjunta.

Es difícil determinar ¿qué? crisis se enfrenta cuando se produce; rara vez estas se presentan con toda la información disponible para analizarlas en forma completa. Por ello es que se debe 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 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, por qué 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, cuáles fueron esas señales y por qué no se pudieron 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 cen-

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.

tral 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 quiénes se ven afectados por la crisis** y por otro **quién o quiénes pudieron causarla y para terminar quién o quiénes deberían participar o estar a cargo para contenerla en la forma más eficiente.**

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 y estudiar los problemas que pueden descuidarse sin riesgo alguno, etc. De esta forma, se puede determinar la base de conjuntos de crisis que pueden afectar agrupándolas en:

-) Familias de crisis
-) Familias de prevención

La determinación de estas familias implica la necesidad de formar siempre dos carteras: la primera con 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; y asegurar, al menos con esta tipificación, la posibilidad de estar más preparados y reducir así la vulnerabilidad.

En el ámbito de las amenazas globales, se pueden 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).

La incapacidad de prever crisis es uno de los factores de mayor importancia para que éstas se produzcan y, en caso de producirse, para que se agraven con daños que no pueden ser acotados alcanzando importantes dimensiones.

3. En situaciones excepcionales de conflictos armados, la amenaza que representa la posibilidad de empleo de armas de destrucción masiva (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.



Estas fases conllevan las siguientes acciones:

Inicialmente, la **percepción temprana** anunciando su primera ocurrencia. La dificultad de esto consiste en que el mundo de hoy manifiesta y ofrece un sinnúmero de señales, a veces contradictorias que, en medio de un 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 qué hacer una vez que se presenta. Esto implica herramientas y sondeos que permitan mantener un esquema actualizado, posibilitando la determinación temprana de “desastres potenciales”.

Hecho todo lo anterior, y con la crisis irremediamente 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, se debe 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

10. Ibid. - p.7

Para la Organización de los Estados Americanos, 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.

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 sí 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 prepare mejor para una nueva crisis futura, contrastando los factores que permitieron adoptar buenas decisiones y también aquellos que inhibieron la actuación.

CRITERIO SISTÉMICO

Como se indicó 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 cul-

tural siempre están presentes. A este conjunto de aspectos se lo denomina sistema.

Es por ello que las evaluaciones que se deben 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 se estará en condiciones de contrastar con ella las capacidades actuales determinando así las necesidades reales a satisfacer para una exitosa gestión.

Se deben 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 a tener en cuenta al formular planes de Gestión de Crisis Integral.

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

CONCLUSIONES

La Gestión de Crisis desarrolla habilidades de pensamiento crítico que son, en el contexto organizacional, cada vez más necesarias para alcanzar los objetivos fijados en un entorno global y más complejo. Así, 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, en la permanente dinámica de revisión de sus funciones y procedimientos reconocen, en su mayoría, la necesidad de comenzar a incluir estos temas en su agenda y a extender su adecuado tratamiento. Se puede decir que en los escenarios actuales no es posible para un actor impedir todas las crisis generadas por el hombre, pero al menos se puede tratar de minimizar su probabilidad de ocurrencia y por lo tanto des-escalar el grado de amenaza que representan favoreciendo la estabilidad y, por lo tanto, disminuir las situaciones de conflicto. En este sentido, 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 las 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.

> ARTÍCULO CON REFERATO

FIGURA 2: SISTEMA

