

IMPLICANCIAS POLITICAS DEL MANEJO DE CRISIS

Carlos Mackenney Schmauk
Capitán de Fragata

Introducción

Inicialmente se formula una síntesis de conceptos relativos a la crisis como instrumento de la política, a partir de la cual son examinadas las ventajas de emplear tal instrumento. Mediante sucesivos cuestionamientos se establece algunas causas por las cuales el nivel político, en oportunidades, es renuente a utilizar la crisis, ya sea para plantearla o para prevenirla. Posteriormente se determina las razones por las cuales el nivel político debe comunicar sus intenciones a los diferentes niveles de mando, emitiendo —entre otras disposiciones— normas de comportamiento e incluso reglas de enfrentamiento. Finalmente se presenta algunas consideraciones respecto al papel que juega la capacidad de percepción en el manejo de situaciones de crisis.

La crisis. Consideraciones generales

La palabra "crisis" proviene de la voz griega "krinein", que significa peligro y aunque por lo general fue atribuida al curso seguido por una enfermedad hoy se aplica al giro peligroso que pueden tomar ciertos acontecimientos políticos, económicos o militares. Luego, las decisiones políticas deben ser adoptadas antes que el conflicto alcance su punto crítico, todo lo cual motiva las grandes preocupaciones que actualmente existen, al menos en algunos niveles, por conocer los procedimientos que rigen la conducción de la maniobra de crisis.¹

La crisis abarca la más variada gama de posibilidades entre Estados con intereses contrapuestos, pudiendo materializarse cuando se presentan vulnerabilidades de una parte, lo que implica —desde luego— la existencia de potencialidades de la otra, y cuando también coexiste la predisposición a emplear esas potencialidades para satisfacer el interés nacional, creándose una situación de tensión motivada por factores políticos, estratégicos, ideológicos, económicos, sociales u otros, cuyo acertado manejo le permite a un Gobierno lograr ventajas políticas y/o estratégicas, o bien la obtención de un objetivo político determinado.

Bajo tal premisa se considera la crisis como recurso de la política, requiriéndose la participación de los cuatro instrumentos del poder nacional, cuyo coordinado empleo será el reflejo de la potencialidad antes mencionada, lo que permitirá alcanzar el objetivo establecido por el conductor político.

En consecuencia, es imperativo determinar las vulnerabilidades que ofrece un potencial contrario, junto con establecer las propias. En el primer caso ello será determinante para plantear deliberadamente una crisis, aplicando las propias potencialidades en la dirección correcta y con la intensidad suficiente para evitar que la crisis escale a un conflicto indeseable. En el segundo caso se evitará que los acontecimientos nos sorprendan y sobrepasen.

Lo anterior impone, desde la paz, la necesidad de prever las situaciones de crisis, empleando la mayor variedad de alternativas posibles, desde un riguroso y exhaustivo proceso de

¹ Bordaje y Morencos, Federico: "La Maniobra de Crisis", Revista General de Marina de julio de 1986, España, p. 23.

apreciación ejecutado por un grupo multidisciplinario, hasta las más diversas opciones que nos ofrece la teoría de juego, pasando por la prospectiva como una nueva rama de la ciencia política orientada a interpretar hechos, tendencias y actitudes, de manera de poder anticipar ciertos índices vitales.

Rol del nivel político en situaciones de crisis

La crisis se ha convertido, en épocas más recientes, en el instrumento de la política que ofrece mayores atractivos al gobernante, en relación al empleo de la guerra, toda vez que esta última opción —pese a producir efectos inmediatos en el logro de objetivos políticos y estratégicos— presenta inconvenientes por el elevado costo político internacional que significa una agresión militar, además de lo precario de sus resultados, producto del tratamiento político-diplomático posterior a una guerra que reduce, a veces apreciablemente, los logros obtenidos por la fuerza militar.²

Luego, la posibilidad de poder lograr ventajas políticas sin recurrir al empleo predominante de la fuerza tiende a ser bien apreciada por los gobernantes, más aún cuando se percatan que al plantear deliberadamente una crisis pueden revertirla durante su desarrollo, al alcanzar niveles de riesgo indeseables.

Es así como el conductor político utiliza los cuatro instrumentos del poder nacional que están a su disposición: Sicopolítica, diplomacia, economía y fuerza militar, cuyo coordinado empleo permite acrecentar sus capacidades parciales, lo que se traduce en un efecto final considerable. En el manejo de crisis, tales instrumentos deben ser utilizados centralizadamente desde una estructura orgánica localizada en el más alto nivel político del país, cuyo nombre más adecuado pareciera ser Gabinete de Crisis. Aquí reviste particular importancia el procedimiento que permite magnificar los efectos de cada instrumento aprovechando las capacidades particulares de cada uno, procedimiento que consiste en emplear los siguientes cuatro métodos: Persuasivo, inductivo y compulsivo, intercalando entre cada uno de ellos el de negociación. En el manejo de crisis se requerirá utilizar la compulsión por medio de coacción militar, coerción económica y descrédito diplomático! orientando sus efectos hacia las vulnerabilidades de la contraparte, dejándola expuesta a la aplicación del método inductivo, mediante el cual se apremia al adversario para inducirlo a aceptar el compromiso que se le propone, convenciénolo —mediante la persuasión— de los costos que debe afrontar si rechaza lo propuesto. Permanentemente, la negociación se encargará de manejar los resultados de los métodos anteriores, traduciéndolos en un acuerdo o compromiso favorable, para así dar satisfacción al objetivo político pretendido, proporcionando al oponente una opción honrosa y aceptable, lo que en definitiva permitirá formalizar el acuerdo alcanzado en pactos de plena y permanente validez política.³

Al respecto, Raymond Aron⁴ reafirma tales conceptos en el capítulo "De los medios de la política exterior", cuando sostiene: "La diplomacia sin medios de presión económica o política, sin violencia simbólica o clandestina, sería pura persuasión: Quizá no existe. Puede ser que la diplomacia que se quiere a sí misma pura recuerde siempre, aunque no sea más que implícitamente, que podría atemorizar. Al menos, la diplomacia pura se las ingenia por hacer creer al adversario y a los espectadores que quiere seducir o convencer, pero no coaccionar. El adversario debe tener el sentimiento de su libertad, aunque, en última instancia, ceda a la fuerza".

² Collados Nuñez, Claudio: Relaciones Internacionales, edición A.G.N 1990, tomo 1, p. 153.

³ *Ibidem*, pp. 154-161

⁴ Aron, Raymond: "Paz y guerra entre las naciones", Revista de Occidente, Madrid, 1963, p. 89.

Pese a todas las apreciables ventajas ya enunciadas, en cuanto al empleo de la crisis como instrumento de la política, existen inconvenientes que dificultan su utilización y que es conveniente examinar.

En primer término, es indispensable recordar que la política debe conocer el instrumento del que se va a servir. Por lo tanto, cabe aquí plantear las siguientes interrogantes:

¿Están preparados los estadistas para plantear deliberadamente una crisis o, al menos, para enfrentarla?

En otras palabras, a sabiendas que la crisis constituye un fenómeno tan antiguo como la Humanidad: ¿Conocen los dirigentes políticos los conceptos, procedimientos y orientaciones para la concepción de una maniobra de crisis? No es posible proporcionar una respuesta categórica, más aún si se considera lo expresado por el Almirante Horacio Justiniano en su libro *Estrategia naval. Temas*, en el sentido de que la literatura disponible no es muy explícita al respecto, toda vez que los Estados desean mantener la natural reserva respecto a su particular concepción de una maniobra de crisis.

Para poder proseguir dentro de esta línea de pensamiento es necesario partir del supuesto que el político conoce el instrumento crisis. Pese a tan optimista premisa, surge ahora una nueva interrogante. ¿Posee el gobernante la predisposición para plantear deliberadamente una crisis?

Frente a tal inquietud tampoco es posible formular una respuesta categórica. Sin embargo, se concuerda con Raymond Aron cuando afirma que los Jefes de Estado mientras más calculan en términos de riesgos y beneficios, menos inclinados se sienten a abandonar la pluma por la espada, contentándose con éxitos limitados,⁵ a sabiendas que una crisis mal manejada puede significar la guerra. En consecuencia, esos dirigentes buscarán satisfacer sus aspiraciones políticas orientando sus esfuerzos a obtener progreso económico, consideración internacional, respeto a la dignidad humana, etc., utilizando incluso fórmulas como el pacifismo e integración, que hábilmente explotadas pueden otorgar prestigio a un gobernante.

Pese a lo anterior, existe la posibilidad de contar con un estadista de notables condiciones, con capacidad de activar y aprovechar las potencialidades del país mediante la utilización deliberada de la crisis como instrumento de la política, para así satisfacer un objetivo político determinado.

Dentro de este cuestionamiento queda pendiente una última pregunta. ¿Está dispuesto el gobernante a impartir anticipadamente sus instrucciones para prevenir las crisis que nos puedan plantear potenciales adversarios?

Una vez más no existe una respuesta precisa a tal interrogante. Desde un enfoque pesimista se estima que el político estará renuente a impartir instrucciones para enfrentar la crisis, confiando en la solución pacífica de todas las controversias, en el entendido que la contraparte siempre estará animada de los mismos buenos propósitos. Desde la misma perspectiva, el político alienta esperanzas de que nada imprevisto ocurrirá y si algo sucediera, con toda seguridad podrá ser atribuido a un mal entendido, a un exceso de celo de algún mando subordinado, pero en ningún caso a una actitud deliberada de la otra parte; por consiguiente, la diplomacia se encargará de lograr la inmediata distensión. Pero, ante la remota eventualidad que ocurriera un incidente de mayor significación, el político aún confiará en disponer de múltiples alternativas de solución; entre otras, la posibilidad de entenderse directamente con el Jefe de Estado de la otra parte por la vía de un "teléfono rojo", en el convencimiento de que

⁵ *Ibíd*, p. 71

será inmediatamente atendido y el interés y dignidad nacionales serán reivindicados mediante un generoso compromiso de retrotraer la situación a su origen. Si ello no surtiera efecto se confiará en disponer de un sistema de mando y control que asegure, bajo toda circunstancia, el enlace con las fuerzas, ajustando rigurosamente su accionar a los propósitos del nivel político, desconociendo si existe realmente un sistema que otorgue tal seguridad, obviando incluso las dificultades que se presentarán en la toma de decisiones de su gabinete de crisis, cuando la convergencia de acontecimientos produzca una avalancha de información proveniente de múltiples fuentes.

Por último y ante la falta de resultados de todos los intentos anteriores, el político confía que la fuerza militar, en particular la armada, algo hará para resolver la situación y nada para agravarla.⁶

Al respecto, el profesor D.P. O'Connell es categórico al expresar:

"Los políticos esperan que las armadas resuelvan el problema político por medio de decisiones que ellos mismos son reacios a tomar; las armadas saben que si la decisión es políticamente errónea, muchos de sus miembros deberán pagar por ese error".⁷

Desde una perspectiva más optimista que la enunciada, se aprecia que el político, consciente de su responsabilidad de cautelar los intereses nacionales, estará resuelto a prevenir situaciones de crisis empleando todos los instrumentos del poder nacional que están a su disposición, cuyo manejo exige disponer la adopción anticipada de una política decidida y coherente a la cual se ajustarán los medios durante la conducción de la crisis, exigencia que será examinada con mayor profundidad en el próximo apartado.

Necesidades de dictar normas de comportamiento y reglas de enfrentamiento⁸

En primer término, es indispensable recordar que el teatro marítimo es el lugar donde existe mayor probabilidad que se generen crisis, debido al riesgo considerablemente menor de pérdida de vidas humanas en comparación con el teatro terrestre, al hecho que no existen fronteras físicas en tales escenarios y por ser las fuerzas navales aptas para ascender por todos los escalones de la crisis, desde una visita de buena voluntad hasta el más intenso uso de su fuerza. Estas ventajas del poder naval, en su permanente rol de respaldo a la política del Estado, que permanecen inalterables en el tiempo, son las que llevaron a Cromwell a formular la conocida expresión de que un buque de guerra era el mejor de sus embajadores.

Reforzando la idea anterior, cabe destacar lo que expresa el profesor O'Connell en relación al escenario marítimo:

"El mar es la única área donde las fuerzas armadas pueden competir con mayor o menor seriedad con el fin de promover objetivos políticos; es la única área donde pueden concentrarse, preparadas para la intervención sin amenazar intervenir en forma manifiesta. Un ejército que cruza una frontera representa un uso de la fuerza completamente distinto a una armada que cruza el mar".⁹

Por otra parte, es sabido que las situaciones de crisis se caracterizan por la aparición repentina, a veces inesperada por falta de previsión, de sucesos que configuran un estado de tensión donde están comprometidos intereses importantes para el país. Cuando tales aconte-

⁶ O'Connell, D.P.: La influencia del derecho sobre el poder marítimo, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1981, p. 214.

⁷ *Ibidem*, p. 93.

⁸ *Ibid*, pp. 213-226.

⁹ *Ibid*, p. 29.

cimientos se precipitan y no existen instrucciones emanadas desde el nivel político, es posible que las operaciones navales sean demasiado vacilantes por falta de certidumbre o en exceso descontroladas para ser políticamente aceptables. Asimismo, la emisión de instrucciones vagas e imprecisas no hace más que agravar los peligros de la escalada sin control. La carencia de tales instrucciones, o su imprecisión, incrementa la posibilidad que los Oficiales de Marina resuelvan influidos por ese "toque nelsoniano" que se traduce en situaciones donde prevalece una gran independencia para decidir.

Al respecto, cabe recordar lo expresado por Ken Booth:¹⁰

"Las funciones de los buques de guerra son de naturaleza muy variada y le pueden proveer muchas opciones a un Gobierno. También pueden crear dolores de cabeza; pueden modificar las intenciones y encaminar las ideas en direcciones particulares; pueden tener muchos efectos imprevistos, creando tanto peligros como oportunidades; y pueden causar cambios en un período prolongado, del cual pueden resultar nuevos papeles y nuevas responsabilidades. Una armada, que es tradicionalmente una de las servidoras favoritas de la política exterior, puede convertirse en su agria y voluble amante".

En consecuencia, si se desea que las fuerzas navales participen convenientemente en la conducción de la crisis es indispensable que el mando que actúa en el escenario del conflicto cuente con disposiciones que hoy son denominadas normas de comportamiento y reglas de enfrentamiento, lo que permitirá adaptar la actuación de las fuerzas a las intenciones del nivel político.

Adicionalmente, es preciso advertir que la elaboración de normas de comportamiento y reglas de enfrentamiento es un problema sumamente complejo, si se tiene en cuenta la multiplicidad de situaciones hipotéticas que se pueden presentar, toda vez que a nuestros propósitos se opone una voluntad cuyo accionar puede ser diametralmente opuesto al esperado, como será examinado a continuación.

Capacidad de percepción.

Nivel de Incertidumbre

Las relaciones internacionales no responden a un rígido esquema físico-matemático, con una unívoca relación causa-efecto. Lo que es grave para un país puede ser insignificante para otro. Desde tal perspectiva, los inicios de una crisis pueden ser precisos para un país y difusos para su contraparte.

Así ocurre que la acción deliberada de un país, no considerada por su Gobierno como un reto o desafío para otro, puede ser interpretada por este último como tal y actuar en consecuencia, configurándose entonces una situación de crisis. Aún más, una crisis puede surgir como consecuencia de una acción no deliberada de un Gobierno, tal como la conducta extralimitada de un mando medio, el comportamiento de agentes que actúan fuera del control del conductor político o un cambio significativo en el entorno internacional que afecte la relación bilateral. En todo caso, sea cual fuere su origen, es indispensable determinar —al menos con cierta certeza—cuáles son las verdaderas intenciones de la otra parte; en otras palabras, se requiere conocer el umbral de riesgo bajo el cual el adversario pretende alcanzar sus objetivos. Aquí cobra particular relevancia el factor humano, constituyéndose en un requisito el conocimiento anticipado de la personalidad del gobernante adversario. Asociado a lo anterior importará conocer el grado de sensibilidad de la opinión pública, tanto propia como adversaria, respecto de la situación que da origen a una determinada crisis.

¹⁰ Booth, Ken: Las armadas y la política exterior, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, p. 157.

Luego, en el manejo de la crisis la capacidad de percepción juega un rol determinante.

Asimismo, la aparición de una situación de tensión genera presiones en el plano racional de quienes participan en la toma de decisiones, creando circunstancias de ansiedad que tienden a alterar las conductas habituales, todo lo cual tiende a degradar la capacidad de percepción, lo que hace imperar un alto grado de incertidumbre. Para contrarrestar esta situación, al menos en algún grado, será necesario explotar en toda su capacidad la estructura de inteligencia político-estratégica de que disponga la nación, la que permitirá obtener algunas evidencias en cuanto a las verdaderas intenciones del adversario.

En suma, en el plano de la toma de decisiones durante una crisis y, particularmente, en el proceso de percibir las intenciones del adversario, la ventaja no estará de parte de quien aliente esperanzas de recorrer un camino claro y con sucesos de fácil e inmediata predicción, sino de aquel que conscientemente esté preparado para enfrentar una situación donde imperará un elevado grado de incertidumbre.