



REVISTA SEMESTRAL DE LA RED
DE ESTUDIOS SOCIALES EN
PREVENCIÓN DE DESASTRES EN
AMÉRICA LATINA

DESASTRES Y SOCIEDAD

Enero – Diciembre 1998 / No. 9 Año 6

ESPECIAL: EL NIÑO EN AMÉRICA LATINA

LA RED

Red de Estudios Sociales en Prevención de
Desastres en América Latina

1998

Hemos cambiado nuestra manera de mirar el fenómeno del Niño, desde los finales del siglo XIX -en que la literatura científica se comenzó a referir a él- hasta la actualidad? Cada vez más conocido, ¿sigue siendo tratado como un extraño? ¿qué marca nuestra relación con él: su difícil predicción o la pobreza de nuestras sociedades? ¿la pobreza económica o su pobreza política? ¿su incómoda aparición o nuestra falta de imaginación? ¿la falta de imaginación de todos o especialmente la de algunos? Quizá el lector pueda sumar a éstas otras preguntas durante su lectura del especial sobre "El Niño en América Latina" que incluye este número de *Desastres & Sociedad*.

Dos artículos sobre el tema de la vulnerabilidad -uno aplicado a una ciudad latinoamericana y otro a las formas de "respuesta" a las sequías in distintas regiones del mundo- y un artículo sobre la toma de decisiones en los contextos de emergencia, preceden en esta novena entrega de *Desastres & Sociedad*, a un especial dedicado al fenómeno del Niño en tres países de América Latina: Perú, Brasil y Argentina. completan esta edición, en la sección *Hechos y DesHechos*, la reseña de una reunión sobre volcanismo; un artículo que deja mal parado al mundo de la ciencia, y otro sobre los Desastres y otras 'convenientes estrategias' en el mundo prehispánico; y, en las *Reseñas de libros*, el tema de género y riesgos en Asia.

Tabla de Contenido

DECIDIR DURANTE UNA CRISIS: ALGUNAS PROPOSICIONES Y DILEMAS.....	3
URIEL ROENTHAL - ARJEN BOJN	3
TOMA DE DECISIONES CRÍTICAS EN SU CONTEXTO: DECIDIR EN CIRCUNSTANCIAS DIFÍCILES	4
DECIDIR EN UN CONTEXTO DE CRISIS: PROPOSICIONES Y RESULTADOS.....	6
DILEMAS EN LA TOMA DE DECISIONES CRÍTICAS.....	17
BIBLIOGRAFÍA	19

DECIDIR DURANTE UNA CRISIS: Algunas Proposiciones y dilemas

URIEL ROENTHAL - ARJEN BOJN

La importancia de la toma de decisiones críticas

Durante largo tiempo la investigación sobre crisis ha estado orientada casi exclusivamente hacia la toma de decisiones críticas. Las crisis eran sinónimos de decisiones críticas, que debían tomarse en momentos críticos y en circunstancias difíciles (gran presión e inseguridad) (Rosenthal, Charles y 't Hart, 1989). Con frecuencia se señalaba el hecho de que las crisis eran más que nada *occasions for decision*. Al cabo de un tiempo, la investigación sobre crisis se amplió. La toma de decisiones críticas fue incorporada a un marco más amplio, en el que también se hacía un espacio a lo que precedía a los momentos críticos y lo que sucedía en ellos. En el modelo de fases de la *Federal Emergency Management Agency* estadounidense, la toma de decisiones críticas figura bajo la denominación de crisis response, como una de las cuatro fases (prevención; preparación y planificación; toma de decisiones; atención posterior y recuperación).

Una investigación completa sobre crisis no se limita a una de sus fases, sino que presta atención proporcional a cada una de ellas. Sobre la práctica se manifiesta la tesis -en su tiempo contraria- que es mejor considerar las crisis como procesos, y que el *management* de crisis es por consiguiente, una actividad en continuo proceso.

Esta amplitud en la investigación sobre crisis, no quita que la atención en la toma de decisiones críticas -para momentos críticos y decisiones críticas- siga siendo de gran importancia. Asimismo, cuando las crisis se analizan principalmente como procesos, hay momentos en los que las autoridades toman, pueden tomar, o deben tomar, decisiones críticas. El famoso suspiro de John F. Kennedy '*How could it have been so stupid?*' hace referencia a la toma de una decisión equivocada, pero también se aplica a situaciones en las que las autoridades responsables aplazan la toma de una decisión (Janis, 1982).

Una crisis que dura eternamente puede dar qué pensar; por qué las autoridades permiten que esto ocurra; o por qué no han acabado antes con la crisis. Durante la crisis de la peste porcina en Holanda (1997) por ejemplo, al cabo de un buen tiempo, se planteó la cuestión de la toma de decisiones inicial y esto ocurrió como si fuera con efectos retroactivos. La importancia de la toma de decisiones críticas se extiende a aquella crisis en las que parece que las decisiones críticas quedan sin tomarse.

En la primera parte de este artículo, se presta atención a las dificultades y dilemas relacionados con la toma de decisiones crítica! En el segundo apartado, describimos (un complicado contexto en el que los *managers* de crisis deben tomar las decisiones. En la tercera parte, se presentan las proposiciones y resultados de la investigación sobre la toma de decisiones críticas. En el último apartado se describen algunos dilemas característicos de las situaciones de crisis.

TOMA DE DECISIONES CRÍTICAS EN SU CONTEXTO: DECIDIR EN CIRCUNSTANCIAS DIFÍCILES

Durante una crisis, las exigencias que deben reunir los *managers* de crisis difieren de las que se les imponen en circunstancias "normales". La toma de decisiones rutinaria, ya de por sí, puede ser suficientemente difícil para los *managers* responsables (George, 1980). Ellos aspiran por lo general a decisiones de alta calidad, es decir: decisiones que ofrezcan soluciones eficaces y eficientes para los problemas presentados. Los *managers* de crisis intentan obtener suficiente apoyo para sus decisiones. Aquellas decisiones que no puedan contar con la aceptación de los implicados no surtirán efecto. Las personas que deciden deben tener muy en cuenta los costos de las decisiones.

El personal y los medios están limitados por determinación, mientras que al mismo tiempo, surgen una gran cantidad de problemas. Estas exigencias convierten a la toma de decisiones en un asunto difícil casi por definición.

Si en circunstancias normales ya es muy difícil llegar a decisiones de buena calidad, en situaciones de crisis los problemas aumentan -por así decir- de manera excepcional. Las crisis por lo general, se presentan sin anunciar. Pueden surgir situaciones que en poco tiempo adquiera proporciones dramáticas y contra las que apenas se puede actuar de un modo preventivo o planificado. Ante semejantes 'hipercrisis' las autoridades y otras personas sin que se les dé el tiempo de preparación o deliberación, deben -o deberían- tomar decisiones críticas de un momento a otro. Cuando se den estas situaciones, lo único que hay que hacer es reaccionar inmediata mente y evitar que la situación se desborde del todo.

Esto requiere una toma de decisiones críticas de la manera más pura: con gran premura, sin preparar, y -en primera instancia- encaminada a mantener a raya la amenaza.

En ciertas crisis la compresión de tiempo y lugar es muy fuerte: un avión que se estrella contra un edificio, un atentado de bomba terrorista, un trastornado mental que dispara salvajemente contra un grupo de personas.

El sufrimiento causado y los daños provocados ya no se pueden evitar, pero justamente por eso, las autoridades están bajo una gran presión para tomar de inmediato decisiones que tranquilicen y satisfagan. Su tarea es averiguar qué es lo que ha ocurrido exactamente, qué es lo que aún se puede salvar y cómo se puede mitigar la pena de los parientes de los fallecidos y los daños de los supervivientes. La paradoja es que las autoridades políticas y administrativas, ante semejantes acontecimientos -en muchas ocasiones- deben tomar otras decisiones de las que se esperarían a primera vista.

Con el desastre del Bijmer en 1992 (un avión de carga israelí que se estrelló contra unos edificios de apartamentos en el Bijmer, un barrio de Amsterdam), el centro de coordinación en el Ayuntamiento de Amsterdam, durante las primeras horas, no tuvo noción alguna de lo que había ocurrido exactamente. Sobre el número de muertos y heridos sólo se podía especular.

Hubo estimaciones muy dispares acerca del número de viviendas dañadas y las cifras señaladas, resultaron luego demasiado altas. En la primera noche del desastre, los

comisarios de policía y los capitanes de bomberos que estaban presentes en el lugar, tuvieron que superar esa caótica fase con una gran capacidad de improvisación (Rosenthal et al, 1994).

En situaciones de crisis se espera que las autoridades actúen con resolución y rapidez. Sin embargo, la rapidez no puede aplicarse a costa de la calidad. Las autoridades deben tomar decisiones adecuadas, deben alejar la amenaza o al menos, limitarla. Hay que actuar, aunque no haya tiempo para un inventario meticuloso de los hechos ni para una consideración precisa de los intereses. Puede ser que la necesidad de una intervención violenta de las autoridades rebasa la exigencia de un procedimiento judicial completo para infracciones de la ley: "*Shoot to kill*" en el asalto de un avión secuestrado. La frase proverbial en situaciones de crisis:

"Hay que hacer algo ahora" tiene muy poco que ver con el estado de derecho. Resulta cada vez más frecuente que, en situaciones de crisis, la toma de decisiones de alta calidad (decisiones "justas") sea difícil de realizar, por no decir imposible.

En momentos críticos se cometen errores críticos. Algunos ejemplos trágicos de tales "errores de tercera dimensión" en el ámbito internacional, son el incendio en la estación del metro londinense *King's Cross* (1987) y la catástrofe con el barco transbordador Estonia (1994). En el caso de *King's Cross* las operaciones de salvamento se dificultaron gravemente por el desconocimiento de la topografía de la estación, por parte del equipo de rescate (*King's Cross Investig. Report*). La catástrofe con el Estonia costó la vida a más de 900 personas. Según estimaciones prudentes, si la comunicación entre la tierra firme y el barco hubiera transcurrido de manera normal, centenares de víctimas habrían salido con vida (Lauristín, 1996).

El peso relativo de la toma de decisiones críticas aumenta por la mediatización de las crisis (Rosenthal, 1998). La toma de decisiones críticas tiene lugar en un contexto apasionado. Las crisis no sólo se caracterizan por un extremo estrés colectivo (Barton, 1969), sino que también se han ido convirtiendo en '*media events*'. Los medios de comunicación tienen una gran -y en muchas ocasiones decisiva- influencia en el contenido de las catástrofes y en el seguimiento de los eventos de una crisis. Por su movilidad y dinamismo también son capaces de salvar distancias entre los continentes en situaciones de crisis, con un gran alcance internacional. Para los medios de comunicación los momentos críticos -con las correspondientes decisiones críticas son el punto culminante de la información.

Las noticias en directo de los acontecimientos trágicos dan qué pensar sobre lo que hacen o dejan de hacer las autoridades en ese instante. La manera en que las autoridades se justifican ante los medios de comunicación determina en gran medida el juicio político y público sobre la calidad de la toma de decisiones críticas. No resulta exagerado decir que la intervención de las autoridades en las conferencias de prensa se está convirtiendo en uno de los momentos más críticos en los casos de calamidades y otras crisis.

En muchas ocasiones las crisis se convierten en acontecimientos de primer orden por vinculación directa con la política. Los conflictos latentes entre políticos, como en las relaciones político-administrativas y en las relaciones entre los diferentes órganos administrativos, no desaparecen automáticamente como consecuencia de una crisis. Muchos investigadores consideran por eso las relaciones políticas del momento, como uno de los factores más importante -por no decir el factor predominante- en el proceso

de la toma de decisiones crítica (Lebow, 1981: 229-265). Consenso y apoyo van acompañados de oposición, polarización y conflicto. En situaciones de crisis, diferencia entre una condecoración y una excedencia puede ser muy pequeña.

A medida que los problemas relativos a la política adquieren cada vez más el carácter de crisis -y por tanto aumenta la necesidad de tomar decisiones de alta calidad- crecen los obstáculos para tomar estas mismas decisiones de alta calidad. En otras palabras: cuanto más importante sea tomar la decisión adecuada más difícil será conseguirlo. Entonces surge la pregunta si este contexto no provoca barreras insuperables para lograr la calidad de la toma de decisiones críticas. En el siguiente capítulo se presentan algunas propuestas y resultados de la investigación sobre la toma de decisiones críticas.

DECIDIR EN UN CONTEXTO DE CRISIS: PROPOSICIONES Y RESULTADOS

Una pregunta importante con respecto a la calidad de la toma de decisiones críticas, es si los *managers* de crisis son capaces de funcionar razonablemente durante una crisis. La respuesta a esta pregunta es diferente según sea el investigador (Bovens y 't Hart, 1996). Estas diferencias radican también en el hecho de que algunos investigadores contrastan la toma de decisiones críticas con el modelo idealizado de la racionalidad universal, en el que una sola persona considera sistemáticamente todas las posibles soluciones para un problema y elige la mejor alternativa. Otros investigadores opinan que la tarea primordial de los *managers* de crisis consiste -nada más nada menos- en alejar la amenaza inmediata (Williams, 1976; Brecher, 1980; Lebow 1981; 1987). Es evidente que estos últimos llegarán a un juicio más positivo sobre la calidad del *management* de crisis.

En los inicios de la investigación sobre la toma de decisiones críticas, se formularon una serie de proposiciones, principalmente basadas en el análisis empírico de las crisis internacionales. Dichas proposiciones guardaban relación con la organización, con los procesos de información y comunicación, y con la psicología de la toma de decisiones críticas (Rosenthal, Charles y 't Hart, 1989). Durante largo tiempo, estas propuestas determinaron el rumbo de la investigación sobre la toma de decisiones críticas. En los últimos años se ha trabajado sobre la base de los resultados obtenidos en la investigación empírica, sobre todo adaptando y afinando estas proposiciones.

ORGANIZACIÓN DE LA TOMA DE DECISIONES CRÍTICAS

Durante una crisis -tanto según la ciudadanía como según los planes oficiales de crisis- son las autoridades quienes llevan las riendas. Las autoridades están organizadas en pequeños grupos *ad hoc*, como centros de coordinación y de gestión. Según el patrón normal, parece ser que la toma de decisiones se va trasladando a los niveles más altos de la jerarquía organizadora. Un buen ejemplo de ello es el alto mando formal que le corresponde detentar al alcalde en Holanda después de una declaración oficial de catástrofe.

El alcalde puede dar órdenes directamente a los servicios municipales (véase por ejemplo Rosenthal et al, 1994). En los Estados Unidos, después de una declaración de catástrofe por parte del presidente, la respuesta a una situación de crisis será dirigida por la *Federal Emergency Management Agency (FEMA)*. Estos cambios en las

relaciones "normales" entre poderes son reconocidos entre los investigadores de crisis bajo el término de tesis de centralización (t Hart, Rosenthal y Kouzmin, 1993).

La tesis de centralización se basa en la combinación de una lógica contundente y una larga serie de resultados empíricos. Una crisis es un periodo crucial para cualquier tipo de organización o marco social. La situación amenazante requiere acciones y decisiones que deben tomarse bajo una enorme presión de tiempo. Se espera que las autoridades tomen las riendas; las autoridades deben asumir sus responsabilidades (así lo resume el dicho "gobierno: gobierna!"). Hay que abordar tanto la causa como las consecuencias de la crisis.

En ocasiones la centralización se presenta como un reflejo organizador útil, por no decir crucial. Las organizaciones estatales se caracterizan por una estructura burocrática que puede funcionar muy bien mientras se trate de procedimientos rutinarios, de toma de decisiones que se desarrollan de modo formal y por lo general, lentamente. Sin embargo estas estructuras organizadoras no son aptas para tomar decisiones rápidas y críticas. Centralizando la toma de decisiones puede evitarse la proverbial viscosidad burocrática, de modo que sea más fácil coordinar la cooperación inter-organizado-ra (Crozier, 1964).

Un elemento importante de la tesis de centralización es que, en circunstancias críticas, los principios democráticos de amplio compromiso y '*checks and balances*' deben ceder ante el adagio de que las autoridades deben asumir sus responsabilidades. Los ejemplos más destacados se toman de la historia de las llamadas dictaduras constitucionales y gobiernos de crisis; sistemas democrático-políticos en los que el gobierno o el jefe de Estado, adquiere plenos poderes en circunstancias de crisis, en virtud de disposiciones especiales en la Constitución o de una Ley de delegación de potestad legislativa (Finn, 1991). Además se plantea que una toma de decisiones con resolución y rapidez, confronta relaciones tensas con las consultas parlamentarias, bases políticas e intereses organizados. Según esta tesis, en aquellos sistemas políticos en los que se da mucha importancia al papel autónomo de los estados, provincias o ayuntamientos; domina el nivel central.

Apoiando esta proposición se encuentran una y otra vez, manifestaciones más que suficientes. A pesar de ello, también hay contraindicaciones que obligan -como mínimo- a ser prudentes (t Hart, Rosenthal y Kouzmin, 1993). En algunas situaciones de crisis, la toma de decisiones tiene lugar en diferentes niveles; por ejemplo, central, regional y local. También cuando en el proyecto formal y político de la toma de decisiones, estas decisiones críticas corresponden a las autoridades centrales, ello no significa todavía que de hecho tomen las decisiones más importantes. En la práctica, la organización de la toma de decisiones críticas varía. Trataremos algunos resultados de la investigación de crisis que matizan la tesis de centralización.

TOMA DE DECISIONES DESCENTRALIZADA: FORMAS DE APARICIÓN

La realidad del *management* de crisis no siempre guarda una buena relación con la centralización formal, tal y como está descrita en los planes de crisis. A veces, la situación hace inevitable que las decisiones cruciales se tomen a un nivel más bajo. *El centro de gravedad de la toma de decisiones se aleja entonces del centro*. Esto puede ocurrir de manera formal, es decir, cuando las autoridades responsables lo permiten.

Pero también puede ocurrir de un modo más bien informal, cuando un nivel más bajo se adjudica el poder de decisión. En la práctica, nos encontramos con varias formas de descentralización de una crisis.

SITUACIONES DOMINANTES

Durante un periodo de crisis pueden producirse situaciones que provoquen una descentralización temporal. Así, por ejemplo, los centros de coordinación centrales pueden llegar a estar sobrecargados -porque deben prestar su atención un determinado aspecto de la crisis- por que algún otro problema urgente puede incapacitar a su atención. Las autoridades locales -en ese momento- pueden sentirse obligadas a tomar una decisión crítica (no decidir también sería una decisión).

Las autoridades centrales también pueden considerar prudente dejar que las autoridades locales tomen una decisión determinada. Puede que éstas estén mucho más al corriente la situación, o que la comunicación entre nivel central y el nivel descentralizado signifique demasiado tiempo (piénsese en decisiones durante una guerra: la distan entre el propio país y la zona de conflictos internacional puede ser - simplemente demasiado grande). Las autoridades a centrales se limitan entonces a proporcionar facilidades.

También puede ocurrir que las autoridades (centrales se vean confrontadas con un líder fuerte en el nivel descentralizado, que -con apoyo local- haya tomado las riendas. Estos casos la centralización es difícil de llevar a cabo. De esta manera, puede ocurrir que las disposiciones *ad hoc* -ya inestables- se desencajen y que las relaciones personales empiecen a predominar. En -entonces -a pesar de un arreglo *ad hoc* común- un mundo de diferencia entre centro de coordinación y otro. La toma de decisiones críticas es *ad hoc*, informal personal. Y existe el vago -pero fuerte sentimiento de que la necesidad puede (parecer de ley. Lo que parece indicar que cuanto a competencias formales, procedimientos y normas, queda poco.

En los años setenta, mientras ocurrieron varios secuestros en Holanda, el centro de gravedad de la toma de decisiones está incuestionablemente en la sede del gobierno, en La Haya. Pero al investigar con minuciosidad la toma de decisiones, resultó que los centros de gestión local, jugaron papel mucho más decisivo que el que les correspondía en el proyecto formal. Durante los secuestros de un tren y un colegio de la provincia de Drente en 1977, a medida que las acciones continuaban, aumentaba la influencia del centro de gestión en Assen, la capital de la provincia. En 1978, el mismo centro de gestión de Assen se encontró en una particular y dramática posición: el secuestro tuvo lugar en su propia casa. Los secuestradores habían ocupado la diputación provincial. Las autoridades provinciales tuvieron una participación importante, por no decir crucial, en la decisión de acabar con la acción terrorista (Muller, 1994: 295-296).

DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL

A veces, la toma de decisiones críticas tiene lugar en escenarios complejos que cambian de naturaleza durante la crisis. Organizaciones con tareas muy divergentes se ven involucradas en la crisis y su importancia va cambiando al avanzar el periodo de la misma. Dentro de esos escenarios, nacen puntos lógicos de centralización -cada organización tiene de repente su propio centro de coordinación- dentro de los cuales se toman decisiones que a largo plazo pueden resultar de crucial importancia. Aunque las

organizaciones están formalmente bajo la dirección de las autoridades centrales, cuando se trata de actividades que forman parte de la pericia de esas organizaciones, se les da mucha libertad de movimiento. Es entonces cuando se habla de descentralización funcional.

Durante el mencionado desastre del Bijmer en Amsterdam, diversos servicios municipales se vieron implicados en el *management* de crisis. El centro de gravedad lógico estaba conformado por el alcalde, el comisario de policía y el capitán de bomberos. Sin embargo, cuando resultó que ya no había nada que salvar, algunos servicios menos obvios como el Servicio Municipal de Realojamiento y el Servicio Municipal de Asistencia Social, rápidamente ganaron en importancia. Ambos servicios organizaron centros de coordinación centrales y locales. Al principio esta toma de decisiones críticas funcional tuvo lugar fuera del campo visual de las autoridades de Amsterdam. Durante largo tiempo el Servicio Municipal de Realojamiento ni siquiera tuvo una representación en el centro de coordinación municipal; sólo gradualmente se comprendió que estas organizaciones tomaban decisiones que influían en gran medida en el curso de la crisis (Rosenthal et al, 1994).

EL AJUSTE DE LA TOMA DE DECISIONES ESTRATÉGICAS Y OPERACIONALES

La tripartición entre la toma de decisiones estratégicas, tácticas, y operacionales, pertenece a los diseños clásicos de la toma de decisiones críticas. Esta tripartición se encuentra en diversos ámbitos y asume aspectos diferentes. En el Reino Unido, por ejemplo, en la organización del mantenimiento del orden público y de la protección civil, se diferencia la estructura '*Gold-Silver-Bronze*' (Pearce y Fortune, 1995). En Holanda, unas veces se reconoce la tripartición por la presencia de un centro de coordinación, un centro de gestión y un centro de mando; y otras veces, por la operación en paralelo de un equipo de gestión, una unidad de apoyo y un "comando lugar incidente".

La tripartición se atribuye a la proposición de que las decisiones críticas se toman en el nivel más alto, es decir el nivel estratégico. La tripartición se considera una confirmación de esa proposición: a nivel estratégico se toman las decisiones críticas; a nivel táctico, estas decisiones se convierten en planes concretos de acción; y a nivel operacional, se ejecutan dichos planes de acción.

Sin embargo, resulta que la realidad obedece cada vez menos a esta imagen clásica. Desde siempre, la diferencia entre tener éxito y fracasar en situaciones críticas -sin tener en cuenta los esfuerzos a nivel estratégico- está determinada por la calidad de los planes concretos de acción y su ejecución. El éxito de una decisión estratégica -se trate de acabar con un secuestro o de evacuar una zona siniestrada- depende en gran medida, de la manera específica en que esa decisión se convierte en operaciones efectivas. En ocasiones aparecerá incluso que las decisiones críticas se toman -de hecho- en el ámbito operacional. Cuando en una situación turbulenta, una unidad de policía es arrinconada por unos manifestantes, depende del entrenamiento, autocontrol y prudencia de los policías operacionales el que la crisis /desborde o se controle.

La clásica tripartición entre los niveles estratégico, táctico y operacional, está sufriendo cambios. La politización y mediatización de las crisis -a menudo en combinación- dan lugar al engranaje de la toma de decisiones a nivel estratégico y a nivel operacional. Lo que hacen los comandantes operacionales y sus servicios *situ*, inmediatamente genera preguntas apremiantes para los responsables estratégicos en el centro político. A medida que disminuye la distancia entre el centro de coordinación estratégico y la zona

siniestrada o de combate -en imágenes, sonido y comunicación- (teléfono por satélite, teléfono móvil, fax); aumenta la tendencia en los responsables políticos -y a veces también la necesidad interior- de ocuparse también de las operaciones. La toma de decisiones político-militar de la caída de Srebrenica es uno de los más recientes y trágicos ejemplos (Honig y Both, 1996).

Lo que en febrero de 1996 comenzó como un pequeño incendio en una nave de almacenamiento de la empresa CMI, en Rotterdam (Holanda), se convirtió en un gran incendio con llamas visibles. El incendio provocó una gran contaminación atmosférica en un área enorme y obligó a las autoridades a la puesta en marcha de una acción coordinada de varios servicios. Participó un *staff* municipal de catástrofes, un equipo operacional regional y un "comando lugar incidente". Al evaluar los acontecimientos salió a la luz que el *staff* municipal de catástrofes -en determinados momentos- se ocupaba con detenimiento de algunas cuestiones típicamente operacionales, y que a su vez, los centros operacionales penetraban a veces al ámbito del *staff* de catástrofes: "Resultó que las tareas de los tres centros en algunas [...] situaciones coincidían".

El cuerpo de bomberos difundió en la radio regional, comunicados anticipados e incorrectos sobre la naturaleza de las sustancias químicas. Eso fue, por así decirlo, un error estratégico. Desde el *staff* municipal de catástrofes, algunas personas facilitaron información técnica que podrían haber verificado primero en los servicios operacionales para un mejor resultado.

EVASIÓN ESTRATÉGICA

En circunstancias críticas, las autoridades -a veces intencionalmente- dejan a otros la toma de decisiones difíciles. Las autoridades centrales no siempre quieren asumir la responsabilidad, aunque les corresponda hacerlo formalmente. Cuando las autoridades centrales son por ejemplo, terceros en un conflicto entre dos grupos de interesados; una intervención central puede volverse en contra de estas autoridades centrales. En el sistema gubernamental holandés, la intervención central no siempre se espera o se aprecia. Una intervención central, excepto en caso de acciones terroristas de tendencia política, sólo debe tener lugar cuando las autoridades locales, regionales o provinciales, no puedan con la situación.

Cuando las autoridades dejan a otros la toma de decisiones difíciles, o se abstienen de una intervención no solicitada, o incluso solicitada en una crisis en que otros están muy implicados; esta actitud en sí, puede considerarse como una decisión estratégica, por no decir crítica. Pero una decisión o estrategia semejante, implica de todos modos, que otros se vean obligados a tomar decisiones críticas. Con ello, un grupo muy limitado de autoridades centrales -véase la proposición recibe compañía de otras personas -por lo general- a nivel descentralizado.

PROCESOS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

En situaciones de crisis los procesos de información y comunicación también muestran características especiales. Desde el inicio de la investigación sobre la toma de decisiones críticas, se han formulado proposiciones al respecto. Una de las proposiciones más interesantes es la tesis de que las situaciones de crisis se caracterizan por un incremento explosivo de información. Una proposición afín dice que la velocidad de la comunicación aumenta en situaciones de crisis.

Estas proposiciones invitan a ser perfeccionadas, adaptadas y complementadas. Las proposiciones con las que empezó la investigación de crisis demuestran su valor hasta el día de hoy. Pero no sería exagerado decir que sólo dan una imagen limitada de la acumulación de conocimientos y criterios disponibles sobre los procesos de información y comunicación durante las crisis. Más allá de los perfeccionamientos y adaptaciones necesarios, llama la atención la ausencia de proposiciones sobre el papel de los medios de comunicación en situaciones de crisis. La mediatización de las crisis va acompañada de la evolución de proposiciones que forman parte del núcleo de la investigación moderna sobre crisis.

Sobrecarga de información y falta de información

Las crisis se caracterizan por un incremento explosivo de la información. Pero este incremento de información a menudo va acompañado -o es alternado- por una falta de información no menos importante. Lo típico de muchas situaciones de crisis es que las autoridades reciben de repente mucha información, pero a la vez o al poco tiempo, descubren que *carecen de la información vital*. La explosión de información con la que habitualmente se ven confrontadas las autoridades al comenzar una crisis, no acaba de ningún modo con la inseguridad característica de la crisis. Aunque los teléfonos suenen sin parar desde el principio, y en un abrir y cerrar de ojos la red nacional de emergencia deba facilitar la comunicación con otros, esto no quita que las autoridades -en ocasiones durante horas, por no decir días- estén completamente desorientadas. Desorientadas respecto a lo que pasó realmente, al alcance, a las verdaderas intenciones y, en determinados casos como secuestros, hasta del territorio de la crisis (lugar del siniestro). Ha habido crisis a gran escala, a las que se sigue sin saber exactamente cuánto daño han hecho. No se ha aclarado nunca la composición de las substancias químicas liberadas en la explosión de Unión Carbide en Bhopal (1984). Después del accidente en el reactor nuclear de Chernobyl (1986) sólo podemos hacer conjeturas sobre los niveles de radiación a la que estuvo expuesta gran parte de Europa, incluida Holanda.

Durante la crecida de los ríos en Holanda (1995), al decidir sobre posibles evacuaciones, diversas autoridades carecían de información exacta sobre la calidad de los diques, los niveles de agua esperados y la evolución climatológica para las horas y los días siguientes. No menos importante fue el hecho de que en muchas ocasiones, tenían que hacer conjeturas sobre la disposición de la población a evacuar. Algunos alcaldes manifestaron que al tomar la decisión de evacuar, habían confiado plenamente en el juicio de expertos de la administración de aguas o de los presidentes de

los consejos de administración de diques. Otros pusieron el énfasis en que ciertamente reconocían la gran importancia de esos juicios, pero que al final habían tomado sus "propias" decisiones. Añadieron al respecto, que el juicio de los expertos de la administración de aguas no daba una respuesta definitiva a aquello que -justo en ese momento- requerían saber (Rosenthal y 't Hart, 1997).

Rumores

Junto con la información fundada, los rumores juegan un papel importante en situaciones de crisis. El estrés colectivo -tan característico de un gran número de crisis- se manifiesta en la difusión de información infundada. Los rumores varían desde el empeoramiento de malas noticias hasta fantasías sobre próximas soluciones. En cuanto

sale a la luz la noticia sobre un secuestro, empiezan a circular rumores sobre otros secuestros esperados o sobre secuestros que se habrían producido en otro sitio. Al cabo de un tiempo, se dice que la crisis puede terminar en cualquier momento. Durante las catástrofes, invariablemente, se hace mención de saqueos a gran escala. En crisis conflictivas, las autoridades deben enfrentarse muchas veces con rumores sobre amenazas desconocidas, tanto con respecto a la naturaleza de la desgracia como a su alcance; sobre armas y otros medios especiales para el empleo de violencia, sobre adversarios radicales y explotadores extremistas del conflicto. Más tarde, resulta que estos rumores no estuvieron basados en la realidad.

Vistos desde una perspectiva funcional, los rumores potencian la movilización colectiva - "es todavía peor de lo que se pensaba"- o contribuyen a la creación de seguridad en momentos inciertos "es menos grave de lo que se piensa ahora". A ello hay que añadir la funcionalidad de los rumores para ciertos intereses que están en juego (Shibutani, 1966). En circunstancias, los rumores se hacen circular deliberadamente para provocar determinadas decisiones y acciones. Según el modelo de procesos críticos que modela la polaridad de crisis conflictivas, la necesidad de las autoridades de limitar la creación de rumores, se ve confrontada con la estrategia de sus adversarios, la de causar pánico y más inseguridad a través de la creación de rumores.

La toma de decisiones críticas consiste en el debilitamiento de los rumores

Aunque suene paradójico, la decisión de explicar a la población lo que realmente está pasando en situaciones de crisis -en muchas ocasiones- es una de las decisiones más críticas a tomar por parte de las autoridades. Si desechan la amenaza de empeoramiento, multiplicación o acumulación de desgracias que encierran determinados rumores, corren el riesgo de no tener credibilidad. Si reducen los indicios de la crisis a sus reales proporciones, pueden dar la impresión de estar trivializando la crisis.

Cuando ocurren catástrofes, la creación de rumores contribuye a la sobreestimación del número de víctimas. La fuerza estremecedora de la mala noticia se manifiesta en la creación de rumores. Un ejemplo de ello fue el desastre ocurrido durante la final de la Copa de Europa de 1985 en Bruselas. Desde el momento en que llegaron a las autoridades las primeras noticias sobre víctimas mortales en el estadio de fútbol Hey-sel; dentro y fuera del estadio, se mencionaron números de víctimas muy por encima de lo real. Durante las primeras horas del desastre del Bijmer (Amsterdam) hubo rumores sobre centenares de muertos y varias decenas de heridos. La policía y los medios de comunicación hicieron mención de saqueos a gran escala en el que no se esquivaría el empleo de violencia. Más tarde resultó que no se había producido ni un solo saqueo (Rosenthal et al, 1994).

Mediatización

Hasta ahora, la formulación de proposiciones sobre crisis no ha sido muy generosa con respecto al tema de la mediatización de las crisis. Si bien es cierto que hay una serie de conclusiones sobre el papel de los medios de comunicación en situaciones de crisis, éstas no han sido clasificadas y transformadas en propuestas. No obstante, y sin gran esfuerzo, es posible deducir algunas proposiciones que cabe destacar. La primera proposición plantea: Son numerosas las ocasiones en que los medios de comunicación saben antes que las autoridades, de la ocurrencia de una crisis, de cuál es la naturaleza y del alcance de la misma. Detrás de esa proposición está el conocimiento de que la

velocidad y movilidad de los medios de comunicación modernos, superan las de casi todos los demás actores en una crisis (Lagadec, 1991: 111-115).

Una segunda proposición sugiere que las autoridades se dejan guiar en gran medida por la información de los medios de comunicación, y en algunos casos, padecen incluso de una fijación u orientación exclusiva hacia la información de los medios de comunicación. A veces, las autoridades actúan y se convierten en una parada en la facilitación de la información a los medios de comunicación; de este modo se aborda la mente desde la propia fijación. La tercera proposición expone que la eficacia de la toma de decisiones críticas, depende en gran parte, de la medida y la manera en que los medios de comunicación informen sobre ella. Sin "*media coverage*" apenas es posible una toma de decisiones críticas eficaz;

pero a su vez, la comunicación eficaz en situaciones de crisis, no puede verse aislada de la calidad auténtica de la toma de decisiones críticas.

El éxito y el fracaso de la toma de decisiones críticas -en gran medida- están determinados por la formación de una imagen en los medios de comunicación. Después del desastre del Bijmer, la doctrina dominante de las autoridades de Amsterdam -la doctrina de "*caring government*"- y la información en los medios de comunicación estaban estrechamente unidas. En conferencias de prensa muy periódicas y rígidamente dirigidas, la doctrina dominante de "*caring government*" se reflejó en la actuación de las autoridades, en especial la del alcalde de Amsterdam (Rosenthal et al, 1994).

La influencia de los asesores

En situaciones de crisis, los asesores tienen una influencia más que proporcional en la toma de decisiones (Rosenthal y 't Hart, 1991). En situaciones de crisis, la diferencia entre decidir conjuntamente y asesorar -que en circunstancias normales ya es menor de lo que muchos piensan- prácticamente desaparece. Los expertos suben a las posiciones donde se toman las decisiones. Los funcionarios se sientan a la mesa con los administradores "*en petit comité*". Su pericia especialista -por lo general- les da un monopolio sobre la facilitación de información al centro de coordinación. Durante las horas más críticas de las catastróficas inundaciones en Holanda en 1953, los jefes militares dejaron su impronta sobre la toma de decisiones. Durante determinados secuestros, la actuación de un psiquiatra ha superado con creces la de un asesor experto. En crisis conflictivas a gran escala, las autoridades han resultado estar más de una vez tan condicionadas por el criterio técnico de los especialistas en violencia, que apenas se podía diferenciar entre el asesoramiento técnico y la decisión político-administrativa.

Durante los incidentes ecológicos, gran parte de la actuación del Estado depende de todo tipo de "valores marginales" establecidos por biólogos, físicos y bioquímicos. E incluso entonces, hay preguntas oportunas de asesores y funcionarios que en momentos críticos toman las riendas; unas veces porque las autoridades.

En las primeras horas después de que el Boeing israelí se estrellara contra dos edificios de apartamentos en el barrio Bijmer de Amsterdam; en el centro de coordinación se formó la imagen de que el desastre habría costado la vida a centenares de personas. Los expertos holandeses del Equipo de Identificación para Catástrofes rápidamente pusieron en duda esta estimación; durante el dificultoso salvamento encontraron muy

pocos cadáveres como para justificar una estimación semejante. Sin embargo, el equipo de coordinación de Amsterdam apoyaba su estimación inicial en el número abrumador de nombres de personas dadas por desaparecidas en la policía. Dos expertos escoceses -conocidos por la catástrofe de Lockerbie- facilitaron la solución. A su llegada al aeropuerto de Schiphol en Amsterdam, el catedrático Busuttil declaró que era muy probable que cierto número de cadáveres se hubiera "evaporado" como consecuencia del extremo calor. Esta teoría fue adoptada inmediatamente, aunque el Equipo de Identificación para Catástrofes sólo había encontrado los restos mortales de algunas decenas de personas. Algunas víctimas fueron sacadas debajo de los escombros con sus medias intactas (Rosenthal et al, 1994).

PSICOLOGÍA DE LA TOMA DE DECISIONES

Las proposiciones originales sobre la psicología de la toma de decisiones han demostrado su valor en los últimos años. De la investigación de diferentes tipos de crisis resulta que; la fijación en asuntos a corto plazo; la orientación en un esquema dominante objeto-medio; la tendencia "*group think*"; y los obstáculos psicológicos para una apreciación equilibrada de las amenazas, influyen en gran medida en la calidad de la toma de decisiones críticas (Hart, 1994). Las autoridades que se ven confrontadas con situaciones críticas, recuerdan a menudo este tipo de problemas psicológicos.

En este terreno hay diversas proposiciones que se han ido perfeccionando. Esto va por ejemplo para las proposiciones sobre "*group think*" (véase más adelante). Ciertas proposiciones sobre la psicología de la toma de decisiones críticas, asienten mientras tanto a un replanteamiento. De la investigación empírica y otras fuentes, resulta que los conceptos psicológicos que se utilizaban en las proposiciones originales no siempre indicaban lo que realmente pasaba. Merecen la pena formular además, algunas otras proposiciones psicológicas de organización.

Estrés individual

La opinión generalizada -tomada sobre todo de la investigación de individuos estresados- dice que las crisis perjudican gravemente la calidad de la toma de decisión. Se plantea que existe una relación curvilínea entre la dosis de estrés y la calidad (el funcionamiento) de una persona. Resulta que tanto con muy poco estrés, como una gran dosis de estrés, los individuos apenas son capaces de inventar alternativas o de tener opiniones matizadas. Sólo moderadas cantidades de estrés, son funcionales para los que toman decisiones: causan precisamente el estado de alerta elevado, necesario para tomar decisiones justas (Hols 1972; Janis y Mann, 1977). En lo que respecta a la toma de decisiones críticas,

formula por tanto la tesis de que las crisis provocan cantidades tan elevadas de estrés en los *managers* de crisis, que se ve perjudicada la calidad de los procesos de la toma de decisiones, y que como consecuencia de ello, hay una gran probabilidad de decisiones erróneas.

Las consecuencias del estrés se pueden manifestar de diferentes modos. Puede surgir una tendencia forzada de conformarse con un punto de vista común (Janis, 1982; Hart, 1994). Este fenómeno se conoce como "*group think*". La paradoja del pensamiento de grupo es que una decisión unánime parece demostrar cierto dinamismo, mientras que en realidad, es el resultado del miedo de algunos individuos a reaccionar en contra de la mayoría. El grupo de personas que decide gana en velocidad, pero pierde masa

crítica en la toma de decisiones. Otra consecuencia del estrés puede manifestarse en la tendencia de los *managers* de crisis a llegar a decisiones a través de los llamados "razonamientos análogos" (Neustadt y May, 1986). Se basan entonces en experiencias de crisis anteriores, aunque esas lecciones puedan no ser aplicables durante otra crisis. Una tercera consecuencia puede ser que los *managers* de crisis den preferencia a la información procedente de "*trusted and liked sources*" (Milburn, 1972). Información de utilidad -de naturaleza no deseada o de fuentes inesperadas-puede perderse por este motivo.

El bloqueo soviético de Berlín en 1948 supuso una grave crisis para el presidente norteamericano Truman y su *staff*, quienes consideraron la intervención de la Unión Soviética como un acto de agresión, directamente encaminado a minar la posición norteamericana en Europa. Truman estaba muy influenciado por sus experiencias durante la Segunda Guerra Mundial. El bloqueo de Berlín fue puesto en una misma línea con otros acontecimientos históricos:

"...We are now faced with exactly the same situation with which Britain and France were faced in 1938-1939 with Hitler. A totalitarian state is no different whether you call it Nazi, Fascist, Communist or Franco Spain... a decisión will have to be made. I am going to ma-ke it... We may have to fight for it. The Oligarchian Russia is (...) a Frankens-tein dictatorship worse than any of the others, Hitler included" (Sháim, 1983: 81).

En la lucha contra los comunistas había que mantenerse en sus trechas. La norma decisiva dominante era que Munich no se podía repetir. El resto de la toma de decisiones estuvo orientado a encontrar una solución para levantar el bloqueo. No se hicieron tentativas de acercamiento a los rusos.

Control de la situación

Una de las proposiciones originales sobre la psicología de la toma de decisiones críticas dice que en situaciones de crisis los *managers* responsables, llegan a estar obsesionados por un esquema dominante objeto-medio; dirigen toda su atención a un solo objeto y se concentran en un solo medio para conseguirlo. Hay mucho que discutir sobre esta proposición. Así por ejemplo, algunos *managers* de crisis se proponen aprovechar modelos alternativos, o desarrollan una estrategia de dos o más vías. En el caso de los secuestros, -durante las negociaciones o al encontrarse éstas en una vía muerta- las autoridades ya ordenan que se hagan preparativos en caso de que tenga lugar un enfrentamiento violento. Si una región se ve confrontada con posibles inundaciones, las autoridades harán de todos modos preparativos para una evacuación de la población. Pero en oposición a esto, existen fenómenos que indican el sentido contrario: crisis en las que las autoridades ni siquiera tienen tiempo para formular un esquema dominante objeto-medio y se dejan guiar por la situación, por la acumulación de información amenazante. Puede ocurrir que esto sea la consecuencia lógica del ritmo tan elevado en que los acontecimientos críticos se les imponen. Durante una calamidad a gran escala, que tiene lugar en unos pocos minutos, no hay tiempo para consideración alguna en el lugar de los hechos. Se trata entonces y en primera instancia, de salvar lo que aún sea salvable. Ha habido situaciones dramáticas como la del *Summerland Leisure Center* (1973), donde un incendio en un gran palacio de congresos apenas recibió atención seria al principio; el gran incendio con llamas visibles en el que se convirtió después, reveló el juicio de la situación y la toma de decisiones, en el fondo, innecesarias (Toft y Turner, 1989).

Sin embargo, también hay situaciones de crisis en las que las autoridades se dejan guiar por la situación, aunque tengan la posibilidad de evaluar la amenaza y determinar su rumbo. Se limitan a reaccionar ante la información amenazante y se concentran siempre en las últimas noticias. No se toman el tiempo para hacer un balance, dejan de leer los informes sobre la situación, y se olvidan de informar a otros sobre lo que han oído o han hecho. Se dejan quitar de las manos la situación.

Durante la primera fase de la crisis de la central nuclear de *Th-ree Mué Island* (1979) el centro de coordinación no tomó iniciativa alguna. Por consiguiente faltó por completo una visión de conjunto. En el segundo día de la crisis, un asesor militar hizo la sugerencia de desarrollar algunos modelos, entre ellos un "*worst case scenario*" para un posible accidente nuclear por fundición de los elementos combustibles (*melt-down*). En el centro de coordinación, esto se entendió erróneamente, como la comunicación de que tal accidente era inminente. A otros responsables fuera del centro, les costó un gran esfuerzo impedir que el centro de coordinación mismo anunciara que la población se tenía que preparar para un "*melt-down*" (Cantleton y Williams, 1982).

Estrés de organización

Una gran parte del trabajo en psicología de la toma de decisiones críticas, se concentra en los individuos que deciden y -como en ; "*group think*"- en grupos pequeños. Hasta ; ahora se ha prestado menos atención a los aspectos psicológicos relativos a la organización de la toma de decisiones críticas. Sin embargo, resulta que la calidad de la toma de decisiones críticas está determinada en gran parte por la medida en que las personas que deciden, se dan cuenta de la presión psicológica que sufren las organizaciones de crisis al realizar su trabajo.

Una consideración importante para tomar en serio la psicología de las organizaciones de crisis es que éstas funcionan generalmente en un contexto paradójico. Muchas organizaciones de crisis, como el cuerpo de bomberos, equipos de trauma, la Cruz Roja y Médicos Sin Fronteras, Unidades Especiales de Asistencia y Brigadas de Investigación Criminal Especial, deben su existencia en gran medida a su actuación durante una crisis. Se dan cuenta que su supervivencia puede entrar en juego si su actuación durante una crisis no es la esperada. Esto puede crear tensiones -acompañadas generalmente- de curiosas mu'estrás de rivalidad entre ellas.

En semejantes organizaciones de crisis se produce irremediamente estrés de organización

El estrés de organización aumenta cuando las organizaciones de crisis se ven confrontadas con víctimas en sus propias filas. Las organizaciones de crisis están expuestas en una gran presión psicológica cuando, tras haber tenido que prepararse para una operación arriesgada, luego deben retirarse o volver de vacío. Cuanto más tiempo dura una crisis, más aumenta la impaciencia de las organizaciones de crisis, que piensan poder terminar con la crisis a través de acciones arriesgadas.

Cuando las confrontaciones con organizaciones de orden público se desbordan, suele provenir un periodo de frustración creciente. Muertos o heridos, operaciones fracasadas y una larga espera por parte de estas organizaciones conducen a estrés, y como consecuencia, a una violencia excesiva. Esto se ha podido comprobar en las manifestaciones de estudiantes durante la Convención Democrática en Chicago (1968), el

sitio de la secta de *MOVE* en Filadelfia (1985) y las revueltas por el juicio sobre Rodney King en Los Ángeles (1992) (Baldassare, 1994).

Dilemas en la toma de decisiones críticas

Las crisis son en cierto modo acontecimientos "normales". Catástrofes, tragedias y conflictos forman parte del repertorio diario de los medios de comunicación. Nos vemos confrontados en la televisión con barcos transbordadores que se hunden, aviones estrellados, zonas siniestradas por fuerzas naturales, guerras y brotes de violencia. En muchas ocasiones pueden verse estas crisis "en directo". Sin embargo para los que están directamente implicados en una crisis, la situación nunca es normal. Esto es válido por supuesto para las víctimas, pero también para las autoridades, de las que justamente se espera que arreglen la situación.

Los *managers* de crisis se ven confrontados por lo general con dilemas de peso. Algunos dilemas son de naturaleza emocional, moral o existencial. ¿Qué hacer para que una comunidad afectada vuelva a la marcha de cada día? ¿Cómo tratar el dilema entre largos periodos de luto y el deseo de querer olvidar rápido? Los dilemas de crisis son por lo general, dilemas críticos. Puede tratarse de vida o muerte, guerra o paz, ganar o perder. Son por tanto, momentos para decisiones críticas, momentos para liderazgo.

Durante una crisis también se dan dilemas menos dramáticos. No son precisamente momentos fascinantes en los que los líderes puedan hacerse notar. Son momentos decisivos, aparentemente de naturaleza técnica u organizadora. Son a la vez dilemas que -como hemos comprobado- pueden ser de crucial importancia para el curso posterior y el resultado de la crisis.

Dilema: ¿Una o más crisis?

En la primera fase de una crisis, las autoridades deben decidir si tienen que ver con la crisis, o sólo con un signo precursor de futuras crisis. Incluso durante la fase inicial de una catástrofe natural aparentemente "simple" puede darse este dilema. Basándose en información limitada y fragmentaria, las autoridades deben concluir si tienen que ver con la historia completa o sólo con el principio de la historia. Este dilema tiene consecuencias inmediatas para el reparto de las tropas auxiliares: ¿hay que enviar todos los efectivos y bienes auxiliares al lugar del siniestro o hay que reservar algo hasta el momento en que se disponga de toda la información?

Este dilema se ve intensificado durante crisis conflictivas. Las guerras van acompañadas de campañas de desinformación y ataques imprevistos (Kam, 1988). Los terroristas también pueden poner a las autoridades en la disyuntiva, atentando simultáneamente en varios lugares a la vez (o amenazando con hacerlo).

Dilema: ¿Tipo X o tipo Y?

Los managers de crisis actúan con resolución para combatir las causas de una crisis. Sobre todo si las autoridades se han preparado bien, querrán eliminar el foco de la crisis cuanto antes y lo más eficazmente posible. Puede surgir un dilema cuando la información recibida no concuerda con la definición empleada para la situación. Los

managers piensan que están solucionando la crisis, mientras que un análisis meticuloso de la información que reciben, demostraría que ése no es el caso.

Piensan estar combatiendo un gran incendio mientras que en realidad se trata de un atentado terrorista. Una reconsideración de la situación basándose en la información recibida, exige que los que deciden sean personas a prueba de estrés, de buena voluntad y flexibles. Al mismo tiempo, la crisis requiere de ellos plena concentración, resistencia y tenacidad. Por consiguiente, a las autoridades les suele tomar mucho tiempo adaptar su imagen de la situación.

Dilema: Corto plazo contra largo plazo

Una crisis se define por su preocupación por el "aquí y ahora": hay que eliminar la amenaza inmediata. Las consecuencias de la toma de decisiones inicial, son llevada rápidamente a un segundo plano. Tan pronto como la crisis se haya atenuado surge la tendencia de volver a la rutina diaria. La vida debe desarrollarse de nuevo con normalidad. No obstante, los managers de crisis, se ven confrontados frecuentemente con una "crisis después de la crisis": en la fase posterior a la crisis pueden surgir problemas de una naturaleza mucho más grave que la crisis "inicial". Así por ejemplo, para una comunidad que se ha visto afectada por una catástrofe natural, la verdadera crisis sólo empieza cuando se intenta recuperar la marcha normal de las cosas. El atentado contra el espíritu comunitario ha sido tan grande, que una vuelta a la antigua identidad comunitaria resulta imposible (Erikson, 1994). Semejante crisis es de un orden totalmente diferente a la crisis con la que las autoridades se vieron confrontadas inicialmente.

Dilema: Manager de crisis contra asesor

Durante una crisis, los *managers* de crisis necesitan ser asesorados más que nunca. Como hemos visto, los asesores y expertos juegan un papel muy importante durante el proceso de la toma de decisiones. No obstante, los *managers* de crisis nunca saben con seguridad si un asesor facilita información libre de motivaciones personales. Este dilema se intensifica por una falta de consenso entre los asesores. Los *managers* de crisis deben encontrar un lugar para esto; asesores. Aunque la tentación de prestar oído a los consejos de asesores de confianza sea grande, los que deciden, deben tener en cuenta la información procedente de otras fuentes.

El alcance de este dilema se ilustra con la toma de decisiones durante la preparación del intento de rescate de los rehenes estadounidenses en Teherán. El entonces presidente Jimmy Carter recibió un consejo negativo de Cyrus Vance, un ministro de Asuntos Exteriores. Su asesor de seguridad nacional Zbigniew Brzezinski fue un convincente partidario de lo que finalmente sería una misión desastrosa: "*Cy sounded good, but Zbigfeit good*" (Glad, 1986).

Dilema: Decisión contra onstitucionalidad

Las crisis son una interesante prueba piloto para una democracia. Las autoridades adjudican la toma de decisiones; esto ocurre por lo general basándose en decisiones formales en situaciones de emergencia. Rápidamente surge la tendencia de poner fuera

de juego a organismos vigilantes como el parlamento y la corporación municipal. Simplemente no hay tiempo para cumplir los procedimientos democráticos de la toma de decisiones. Una ama de decisiones críticas franca, podría aplicar una conducta paralizadora. Durante una crisis, cierta dosis de hermetismo parece beneficiar la toma de decisiones. Aun así las autoridades responsables deben tener presente que puede llegar un momento de justificación, por muy lejos ue parezca estar ese momento "*in the midst of crisis*" (Muller, 1994). Decisiones ue no son .suficientemente consideradas asándose en su carácter constitucional, adavía pueden ser puestas a contraluz en un estadio posterior.

DILEMAS DE LA TOMA DE DECISIONES CRÍTICAS: UN BALANCEO ENTRE ACCIÓN REFLEXIÓN

Las crisis son momentos para decisiones críticas. Esto se entiende a veces como una carta blanca para un liderazgo asertivo y agresivo. En una perspectiva semejante, las decisiones difíciles requieren *managers* de crisis fuertes y decisivos. Pero los administradores que han superado con éxito una crisis saben que no es tan fácil. Saben lo importante que es pasar las primeras horas de una crisis sin tomar decisiones irreversibles, adoptadas principalmente sobre la base de "*gut feeling*". También saben lo importante que es alternar la acción con momentos de reflexión. En esos momentos se puede volver a estudiar tranquilamente la situación, si fuera el caso desde otro punto de vista, dando un paso hacia atrás. Las crisis no sólo son periodos de acción, decisiones rápidas y un carisma enérgico. Un *management* de crisis eficaz requiere cierta dosis de serenidad, en la que pueda manifestarse la combinación adecuada de un liderazgo asertivo y reflexivo.

Sigue siendo un tema de investigación el modo en que los *managers* de crisis manejan en la práctica este dilema entre acción y reflexión. Los dilemas se presentan en diversos campos. Resulta que la organización de la toma de decisiones se balancea y varía entre centralización y descentralización. Los patrones de información y comunicación son identificables, pero a la vez expuestos a cambios en el tiempo. La constante fija, parece estar formada por una determinada dosis de estrés con la que todos los *managers* de crisis tendrán que ver.

La toma de decisiones críticas es una tarea extraordinaria, y a la vez, extraordinariamente difícil. En medio de la inseguridad, amenaza y presión de tiempo, los managers de crisis se ven confrontados con muchos dilemas, cuyas múltiples consecuencias, sólo se aclaran del todo en el largo plazo. La toma de decisiones críticas es un aspecto crucial del *management* de crisis. Las decisiones tomadas son -por lo general- de gran importancia para el curso posterior y el resultado final de una crisis.

Bibliografía

BALDASSARE, M. (ed.) (1994) *The Los Angeles Riots: Lessons for the Urban Future* Boulder, Westview Press

BARTON, A. (1969) *Communities in Disaster* Garden City, Double Day

BOVENS, M. A. P. y 't HART, P. (1996) *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick, Transaction Books

BRECHER, M. (1980) *Decision in Crisis: Israel, 1967 and 1973*. Berkeley, University of California Press

CANTLETON, P. L. y R. C. WILLIAMS (1982)
Crisis Contained: The Department of Energy at Three Mile Island Carbondale, Southern Illinois University Press

CROZIER, M. (1964) *The Bureaucratic Phenomenon* Travistock, London

VAN DUIN, M. J. (1992) *Van Rampen Leren*. Den Haag, Haagse Drukkerij en Uitgevers maatschappij

ERIKSON, K. T. (1994) *A New Species of Trouble: Explorations in Disaster, Trauma and Community*. New York, W.W. Norton y Company

FINN, J. E. (1991) *Constitutions in Crisis: Political Violence and the Rule of Law*, New York, Oxford University Press

GEORGE, A. L. (1980) *Presidential Decision Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* Boulder, Westview Press

GLAD, B. (1980)
Jimmy Carter: in Search of the Great White House. New York, W.W. Norton

't HART, P. (1994) *Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure*. Baltimore, John Hopkins University Press

't HART, P. y E. K. STERN (1997) En: B. Sundelius (eds.) *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making*, Ann Arbor, University of Michigan Press

't HART, P., ROSENTHAL, U. y A. KOUZMIN (1993) 'Crisis Decisionmaking: The Centralisation on Thesis Revisited' En: *Administration and Society*, Vol. 25, N° 1:12-41

HOLSTI, O. R. (1972) *Crisis, Escalation, War*. Montreal, McGill-Queens University Press

HONIG, J. W. y N. BOTH (1996) *Srebrenica: Record of a War Crime*. London, Penguin Books

JANIS, I. L. (1982) *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes* Boston, Houghton Mifflin

JANIS, I. L. y L. MANN (1977) *DecisiónMaking*. New York, Free Press

KAM, E. (1988), *Surprise Attack: The Vicrim's Perspective*. Cambridge, Harvard University Press

LAGADEC, P. (1991) *La Gestion des Crises: Outils de Reflexion á l'usage des Décideurs*. Paris, Mc-Graw-Hill

LAURISTIN, M. (1996) "Estonia Ferry Disaster and the Estonian Information Service". En: I. Johansson; E. Skoglund (eds), *Crisis Management at the National Level*, Stockholm, Modin Tryck AB.

LEBOW, R. N. (1981) *Between Peace and War: the Nature of intentional Crisis*. Baltimore, Johns Hopkins University Press

LEBOW, R. N. (1987) *Between Peace and War: the Nature of international Crisis*. London, Johns Hopkins University Press

MILBURN, T. (1972) "The Management of Crisis". En: C. F. Hermann (ed.), *International Crises: Insights from Behavioral Research*, New York, Free Press, pp. 259-280

SHLAIM, A. (1983), *The United States and the Berlin Blockade 1948-1949: A Study in Crisis Decision -Making*, University of California Press, Berkeley.

STEIN, J. G. y R. TANTER (1980) *Rational Decisionmaking: Israel's Security Choices*, 1967. Columbus, Ohio State University Press

TOFT, B. y B. A. TURNER (1989) "Fire at Summerland Leisure Centre". En: U. Rosenthal, M. T. Charles y P. 't Hart (eds.), *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Springfield, Charles Thomas, pp. 196-196

WADDINGTON, D., JONES, K. y C. CRITCHER (1989) *Flashpoints: Studies in Public Disorder*, London, Routledge.

WILLIAMS, P. (1976) *Crisis Management: Confrontation and Diplomacy m the Nuclear Age*. London, Robertson,pp.2