

## Desafíos político/comunicativos del liderazgo en la gestión de catástrofes medioambientales: una aproximación (\*)

Antonio Natera (UC3M).

Salvo notables excepciones, y aún reconociéndose que las crisis son una ventana de oportunidad para el liderazgo, la literatura científica sobre gestión de crisis (*crisis management approach*) ha estado habitualmente desvinculada de la literatura sobre liderazgo y liderazgo político.

Al margen de otras concepciones sobre el liderazgo en las ciencias sociales (como rasgo personal, categoría de conducta o posición organizativa), entendemos que la perspectiva que concibe el liderazgo público como una actividad o proceso tendencialmente personalizado consistente en la movilización de actores políticos y sociales para enfrentarse a “desafíos críticos” o a un “aprendizaje innovador”<sup>61</sup> (y, en general, para afrontar procesos de cambio significativo) puede hacer aportaciones interesantes para analizar la gestión de crisis en general, y la gestión de crisis provocada por catástrofes medioambientales en particular.

Esta ponencia pretende servir de breve aproximación a algunos de los desafíos fundamentales que presenta la gestión de catástrofes medioambientales, partiendo de la idea de que la presencia de esa actividad de liderazgo (encarnada o no en autoridades o decisores políticos de alto nivel) juega un papel decisivo en el manejo de dichos desafíos y en la conducción exitosa de la crisis.

Se puede afirmar que en la gestión de toda catástrofe medioambiental se conjugan, al menos, dos planos: por un lado, un plano instrumental/operativo, que ha sido tratado con bastante profundidad por la literatura científica de gestión de crisis; y, por otro, un plano político/comunicativo, que muchas veces se revela tan decisivo como el anterior, pero al que no se le ha prestado la atención analítica suficiente. Cada uno de estos dos planos representan un conjunto de problemas o desafíos que, a menudo, demandan prioridades de gestión específicas.

Aquí entendemos que, sin menospreciar el papel del liderazgo -muchas veces significativo- en el plano operativo/instrumental, su impacto es realmente importante, como pretendemos mostrar, en el plano político/comunicativo de la gestión de la crisis.

A) La mayor parte de los analistas que estudian el *plano operativo/instrumental* de la gestión de catástrofes medioambientales han compartido tradicionalmente la idea de que éste no se limita a la simple coordinación y respuesta a las consecuencias inmediatas de la catástrofe en sus momentos más agudos. Presenta, sin duda, rasgos más complejos y plantea a los decisores públicos bastante más exigencias que - como pudiera pensarse inicialmente- la simple adopción de decisiones reactivas sobre la coordinación y movilización de recursos humanos o la gestión de recursos materiales y financieros.

De hecho, se suelen distinguir de forma convencional diferentes “fases” o dimensiones de la gestión de crisis que dan cuenta de dicha complejidad<sup>62</sup>. Esas dimensiones representan desafíos importantes a los “gestores de crisis” y demandan distintas capacidades operativas, así como diferentes prioridades de gestión (véase el cuadro 1):

---

(\*) Esta ponencia constituye una reelaboración de una parte de la comunicación *Value Criteria as a Guidance for Managing Environmental Catastrophes*, presentada por F.J. Vanaclocha, E. García y A. Natera en el *Simposium Internacional VERTIMAR-2005*, celebrado en Vigo del 13 al 16 de julio de 2005. Asimismo, se inscribe en el marco de actividades del Proyecto I+d+i “Estudio de los modelos de prevención, gestión y evaluación de catástrofes medioambientales en zonas costeras”, de tres años de duración, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y que se desarrolla en el área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Carlos III de Madrid.

<sup>61</sup> Se trata de la concepción compartida, entre otros, por Heifetz (1994) y Bennis y Nanus (2001).

<sup>62</sup> Véase, por ejemplo, el reciente informe auspiciado por la *European Science Foundation*, que tiene como autores a Boin, Ekdren y Rhinard (2005), o la conocida compilación de textos sobre gestión de crisis de Rosenthal, Boin y Comfort (2001).

(i) *El desafío de la prevención*

Constituye la capacidad para diagnosticar a tiempo amenazas emergentes que puedan desencadenar una crisis, para intervenir eficazmente sobre los primeros síntomas de la misma, así como para hacer llegar a los decisores públicos la información obtenida a partir de un seguimiento sistemático. Las prioridades de gestión para responder al desafío de la prevención se vinculan (o debieran vincularse) preferentemente al diseño de sistemas de análisis, medición, catalogación y detección temprana de riesgos medioambientales.

(ii) *El desafío de la planificación*

Se relaciona con la capacidad para anticiparse a los rasgos probables que va a presentar el escenario de crisis y prepararse, en definitiva, para encarar la incertidumbre. La prioridad fundamental de la gestión operativa asociada a este desafío es el diseño y formalización de planes de contingencias y protocolos de actuación, que debieran ser ensayados y actualizados a través de programas específicos de simulación.

(iii) *El desafío de la respuesta.*

Demanda enfrentarse a las exigencias inmediatas de la catástrofe para limitar el daño ocasionado por la catástrofe medioambiental. En ello es fundamental, como prioridad de gestión, la activación rápida y la implementación eficaz de los planes de contingencias y protocolos de actuación previamente diseñados, donde la coordinación entre unidades y la movilización eficaz de recursos humanos, materiales y financieros son elementos cruciales.

(iv) *El desafío de la post-crisis.*

Se concreta, por un lado, en el proceso de reconstrucción (la vuelta a la normalidad) y, por otro, en la capacidad para formalizar y/o institucionalizar las lecciones aprendidas para responder a crisis futuras (aprendizaje operativo). Es así que la prioridades de gestión operativa se desglosan aquí en una doble vertiente: el diseño y activación de planes de reconstrucción, acompañados habitualmente por medidas especiales de ayuda a los damnificados; y el rediseño de los sistemas de detección temprana, seguimiento y catalogación de riesgos, así como de los planes de contingencias y protocolos de actuación.

**Cuadro 1**

***Desafíos vinculados al plano operativo-instrumental de la gestión de catástrofes medioambientales y prioridades de gestión asociadas***

<i>Desafíos</i>	<i>Prioridades de gestión de los decisores públicos como “gestores de crisis”</i>
(a) Prevención	(a) Diseño de sistemas de detección temprana, seguimiento y catalogación de riesgos
(b) Planificación	(b) Diseño y actualización de planes de contingencias y protocolos de actuación
(c) Respuesta	(c) Activación e implementación de planes de contingencias
(d) Post-crisis	(d) Activación de planes de reconstrucción, así como el rediseño de (a) y (b) mediante la institucionalización del aprendizaje operativo o de mantenimiento

*Fuente:* Elaboración propia a partir de las categorías de Boin, Ekengren y Rhinard (2005) y de Rosenthal, Boin y Comfort (2001).

Como se puede observar, cabe contemplar las dimensiones descritas como dimensiones separables a efectos analíticos, si bien también se pueden estudiar como circuito de retroalimentación en el que las lecciones aprendidas en la postcrisis pueden proporcionar (idealmente) *feed-back* a la prevención, así como a la planificación y la respuesta.

**B)** Ahora bien, junto a la gestión operativa-instrumental de la catástrofe medioambiental no menos importante es la “otra cara” de la gestión, presente de un modo u otro en toda crisis: el *plano político/comunicativo* de la gestión de crisis.

Este plano complejo integra todos aquellos componentes perceptivos, mediático-comunicativos, cognitivo-simbólicos, así como elementos propios de la dinámica política en interacción con las expectativas e imágenes colectivas, que algunos decisores públicos encaran, muchas veces estratégicamente, en la gestión de la catástrofe, sobre todo en las “fases” de respuesta y postcrisis.

Sin embargo, el énfasis que la literatura tradicional sobre crisis ha puesto en la “tecnología” de la respuesta a la catástrofe (en esos componentes del plano instrumental/operativo), ha ido condenando aquellos aspectos políticos y de comunicación estratégica a una especie de caja negra de “factores contextuales”, concebidos a menudo como “problemas” que se cruzan en el camino entorpeciendo de la respuesta “eficaz” a la crisis.<sup>63</sup> A ello cabe añadir que el plano político/comunicativo de la gestión de crisis no se ha estudiado con el rigor suficiente, quizás por complejo o “incómodo” a los ojos de analistas y decisores públicos.

Aquí entendemos, por el contrario, que el éxito de la gestión de crisis depende tanto de la respuesta adecuada que se dé a los desafíos políticos y de comunicación estratégica como la que se dé a los propiamente operativos o instrumentales. Piénsese que, a menudo, las percepciones colectivas de inseguridad o vulnerabilidad, el estrés y la intensidad de las emociones o los conflictos entre valores e intereses en juego emergen de tal modo que acaban por definir la propia crisis<sup>64</sup>, en mayor medida que los acontecimientos “objetivos” y con independencia de la supuesta eficacia con que se esté desarrollando la gestión operativa-instrumental.

Por supuesto, el papel de algunos decisores públicos, aquéllos que propiamente cabe considerar como “líderes de crisis”, es a todas luces fundamental en la definición de la catástrofe y en la conducción satisfactoria de la misma en el plano político/comunicativo. La presencia de un líder (o líderes) que *personalice* los temas, problemas o conflictos de tal forma que sean asimilables por el público y que sea capaz de hacer *visibles* los progresos encaminados a paliar los efectos de la catástrofe, constituye sin duda un factor clave al que se debe prestar atención en el proceso de regulación política de la crisis.

Entre los desafíos del plano político/comunicativo (vinculables, de nuevo, a diferentes prioridades de “gestión política”<sup>65</sup>), que tienen que encarar fundamentalmente los “líderes de crisis”, se pueden destacar especialmente los que a continuación se indican, que evidentemente están interrelacionados.<sup>66</sup>

(i) *El desafío del diagnóstico*

---

<sup>63</sup> Referencias de Hart (1993: 39). Precisamente este autor acabará por proponer una conceptualización alternativa de la gestión de crisis entendida como acción simbólica.

<sup>64</sup> En esta línea, pueden integrarse las propuestas de Lagadec (1997) y Boin (2004), entre otros.

<sup>65</sup> Expresión de Moore (1998). Para este autor, la gestión política integraría una gran variedad de actividades entre las que se incluirían también las de comunicación estratégica.

<sup>66</sup> Como se podrá observar, se trata de desafíos distintos a los correspondientes al plano operativo/instrumental y que presentan algunos de los rasgos del concepto de “desafío adaptativo”, formulado por Heifetz (1994). Este autor entiende sencillamente por desafío adaptativo aquél tipo de problema o situación que refleja una brecha o conflicto entre los sistemas de creencias de las personas, o bien entre las creencias y las circunstancias. Entre los rasgos característicos de los desafíos adaptativos está la dificultad para proporcionar respuestas técnicas o procedimientos rutinarios, la inexistencia de soluciones “mágicas” ni respuestas claras por parte de las autoridades públicas, y la implicación de una pluralidad de actores y valores con perspectivas valorativas en competencia. Asimismo, todo desafío adaptativo requiere instrumentar de forma genérica un proceso de aprendizaje innovador basado, sobre todo, en políticas de inclusión/participativas y conducido por el liderazgo.

Dos de los rasgos recurrentes de las catástrofes medioambientales son la ambigüedad y la confusión en el diagnóstico de los acontecimientos. Habitualmente surgen posiciones divergentes y una pluralidad de ideas y percepciones entre los principales actores implicados (científicos, técnicos, decisores públicos,...) sobre la naturaleza de la crisis y cómo enfrentarse adecuadamente a ella. El carácter, muchas veces único y excepcional de la catástrofe en su naturaleza o magnitud, así como la escasez (o exceso) de información tendencialmente contradictoria o inexacta sobre la misma, provoca, entre otros efectos, que la aplicación sin desviaciones sustanciales de los planes de contingencias y protocolos normalizados de actuación sea realmente difícil.

Por todo ello, una de las prioridades de gestión en el plano político/comunicativo consiste precisamente en la clarificación del escenario, así como la clarificación de las percepciones colectivas, mediante la comparación de más puntos de vista para comprender la situación y el cotejo de un mayor número de fuentes de información con las que realizar un diagnóstico “realista”.

(ii) *El desafío de la pluralidad de valores e intereses en juego*

En las catástrofes medioambientales se despliegan numerosos actores (decisores públicos, técnicos, actores corporativos, unidades u organizaciones especializadas en emergencias, voluntariado difuso, unidades del ejército, organizaciones no gubernamentales, ...) cada uno de ellos con sus propios valores e intereses que entran en competencia y no siempre son (políticamente) inocentes. Todos se juegan mucho, aparte de su prestigio: unos, porque su propia existencia se legitima mediante una adecuada actuación en la catástrofe (como, por ejemplo, las unidades especializadas de emergencias), otros, porque pueden ver mermadas sus fuentes de poder y capital político tras un fracaso percibido en la gestión de la crisis.

No es extraño, por tanto, que el conflicto esté siempre presente con mayor o menor intensidad y que una de las prioridades para el liderazgo por manejar las perspectivas conflictivas, intentando el ajuste entre facciones y actores distintos y el compromiso de cada actor en la perspectiva del otro para lograr un respecto viable.

Para ello, una estrategia habitualmente utilizada es la no exclusión y la promoción controlada de la participación de los actores políticos o sociales afectados, en función del grado de sensibilización en relación con la crisis y, en no pocas ocasiones, la rentabilización política buscada.<sup>67</sup>

(iii) *El desafío de las emociones*

Es de sobra conocida la intensidad del componente afectivo-dramático y el estrés colectivo asociados a las catástrofes medioambientales, que habitualmente se amplifican por la cobertura mediática, los valores e intereses en competencia y el debate político más o menos interesado.

En cualquier caso, resulta a todas luces fundamental, como prioridad básica para el liderazgo la creación de un “entorno protector” (en expresión de Freud) que reduzca la “temperatura emocional” de la colectividad. Los instrumentos para ello suelen ser muy variados, al tiempo que polivalentes para lidiar con otros desafíos: desde la aprobación de una disposición jurídica “tranquilizadora”, la creación de una oficina de reclamaciones para los damnificados o la promoción de la participación, hasta la comunicación mediante “rituales” que escenifican solidaridad y consuelo con los afectados o, incluso, confrontación y rencor con el (presunto) “enemigo” causante de la catástrofe.

(iv) *El desafío de la legitimidad*

Las catástrofes medioambientales rompen con la percepción de seguridad y provocan la deslegitimación de instituciones y actores. De ahí que entre las prioridades de gestión político /

---

<sup>67</sup> Vanaclocha, Martín y Losada (2005). Asimismo, puede consultarse este sugerente trabajo para profundizar en las relaciones entre los conceptos de sensibilización, rentabilidad política y aprendizaje en la gestión de crisis.

comunicativa estén aquéllas destinadas a generar confianza en las respuestas institucionales a la crisis.

De hecho, es habitual utilizar la comunicación política para el “enmascaramiento”<sup>68</sup> de la percepción de vulnerabilidad. Por ejemplo, mediante la reconducción de la percepción de la crisis hacia imágenes conocidas o “normales”, el desplazamiento de la atención colectiva desde la crisis hacia otros ámbitos o asuntos de debate público, o incluso el oscurecimiento de los detalles supuestamente “amenazantes” de la gestión operativa/instrumental de la crisis.

### Cuadro 2

#### *Desafíos vinculados al plano político/comunicativo de la gestión de catástrofes medioambientales y prioridades de gestión asociadas*

<i>Desafíos</i>	<i>Prioridades de gestión de los decisores públicos como “líderes de crisis”</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El desafío del diagnóstico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarificar las percepciones colectivas de los acontecimientos mediante una buena gestión de la información/comunicación</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El desafío de la pluralidad de valores e intereses en juego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución del conflicto y promoción de la participación</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El desafío de las emociones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la “temperatura emocional” de la colectividad</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El desafío de la legitimidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar confianza / seguridad en las respuestas institucionales</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El desafío de la oportunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocer y explotar de oportunidades a medio y largo plazo (aprendizaje innovador)</li> </ul>

Fuente: Antonio Natera (UC3M)

#### (v) *El desafío de la oportunidad.*

La catástrofe medioambiental también puede interpretarse como una “ventana de oportunidad”<sup>69</sup> en un triple sentido: oportunidad para la transformación de determinadas estructuras políticas y administrativas, oportunidad para ciertos actores políticos que obtienen una gran rentabilidad política o electoral; y oportunidad para el aprendizaje de la sociedad civil y también de las propias élites político-administrativas.

En este último sentido, conviene distinguir entre el *aprendizaje de mantenimiento*, impulsado fundamentalmente por los “gestores de crisis”, y el *aprendizaje innovador*, impulsado básicamente por los “líderes de crisis” (véase el cuadro 3).

<sup>68</sup> Es lo que Hart (1993) denomina “*masking*”, que es también a su juicio un estrategia muy útil para controlar la dramaturgia y el formato de la comunicación política.

<sup>69</sup> La teoría de las “ventanas de oportunidad política” proviene de Kingdon (1995), para referirse a los momentos o situaciones para llevar a cabo un cambio en las políticas públicas.

**Cuadro 3**  
**Aprendizaje de mantenimiento y aprendizaje innovador**

<i>Aprendizaje de mantenimiento</i>	<i>Aprendizaje innovador</i>
Produce perspectivas, métodos y reglas fijas para tratar situaciones conocidas y recurrentes	Produce cambio, renovación y reformulación de problemas a medio y largo plazo
Realza la capacidad de organizaciones y equipos para resolver problemas dados	Se centra en la preparación de organizaciones y equipos para la acción ante nuevas situaciones
Diseñado para mantener un sistema existente (respuestas institucionalizadas)	Trata de problemas o crisis emergentes (únicas; no existen respuestas rutinarias; son sensibles a la controversia y la duda)

Fuente: Elaboración a partir de las categorías de Laguedec (1997) y Bennis y Nanus (2001).

A partir de lo expuesto, se puede decir -hipotéticamente al menos- que el plano operativo/instrumental de la gestión de crisis se rige fundamentalmente por modelos racionales de adopción de decisiones y por marcos cognitivos de referencia tendencialmente “universales”. Por el contrario, cabe pensar que el plano político/comunicativo está ligado en mayor medida a modelos incrementales o reactivos de adopción de decisiones y, asimismo, depende de marcos cognitivos de referencia estrechamente vinculados al contexto nacional específico y de los valores que conforman la cultura cívica correspondiente. No ha de resultar extraño, por tanto, que sea difícil identificar estilos o perfiles generalizables de “líderes de crisis”, y que los desafíos político/comunicativos generales, a los que la actividad de liderazgo se enfrenta, deban ser ponderados e interpretados en función de dicho contexto y a la luz de las características del escenario específico de crisis medioambiental que se esté considerando.

### Referencias bibliográficas

- BENNIS, W.G. y NANUS, B. (1985), *Líderes*, Barcelona: Paidós.
- BOIN, A. (2004), “Lessons from Crisis Management”, *International Studies Review*, 6.
- BOIN, A.; EKENGREN, M; RHINARD, M. (2005), *Functional Security and Crisis Management Capacity in the European Union Setting the Research Agenda*, European Science Foundation.
- HART, P. (1993), “Symbols, Rituals and Power. The Lost Dimensions of Crisis Management”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1:1.
- HEIFETZ, R. (1994), *Leadership Without Easy Answers*, Harvard: Harvard University Press.
- KINGDON, J.W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Nueva York: Harper Collins College Publishers.
- LAGUEDEC, P. (1997): “Learning Processes for Crisis Management in Complex Organizations”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5: 1.
- MOORE, M. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- ROSENTHAL, U.R.; BOIN, A.; COMFORT, L.K., eds. (2001), *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Springfield: Charles C. Thomas Publishers.
- VANACLOCHA, F.J.; MARTINÓN, R.; LOSADA, R. (2005), “Traumatic renewal of values and value criteria in crisis management”. Paper presentado en el workshop *Crisis and Politics: Investigations. Accountability and Learning*. Granada Joint Session, ECPR, 14-19 de abril.
- VANACLOCHA, F.J.; GARCIA, E.; NATERA, A. (2005), “Value Criteria as a Guidance for Managing Environmental Catastrophes”. Comunicación presentada en el *Simposium Internacional VERTIMAR-2005*, Vigo, 13-16 de julio.