

LA SEGURIDAD NACIONAL Y LOS BENEFICIOS DE LA CONDUCCIÓN DE RIESGOS

EDUARDO L. GANEAU

Primera parte: LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y POLÍTICOS

Todo trabajo de este tipo requiere una definición de términos y el marco teórico que permita entablar una adecuada complicidad entre escritor y lector como para permitirles interpretar a ambos la misma cosa. Será esto materia de la primera parte. La segunda introduce una propuesta para atender el problema de la Defensa Nacional.

La mayoría de los países, y particularmente los más organizados, intentan desarrollar un ambiente de seguridad que les permita alcanzar y preservar sus intereses nacionales y brindarle un futuro libre de sorpresas desagradables.

Entre numerosas definiciones, “seguridad” significa “cualidad de lo que está seguro”, se dice “del mecanismo que previene algún riesgo o asegura el buen funcionamiento de alguna cosa, precaviendo que falle”... (1).

Como refiere el *Libro Blanco de la Defensa de la República Argentina*, “este concepto abarca límites muy amplios, según puede apreciarse en la definición de las Naciones Unidas:

- Es la situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso.
- Los Estados y la comunidad internacional en general tienen diferentes bases en las que confían para su seguridad, y las políticas de seguridad son las medidas para promoverla.
- Los conceptos de seguridad comprenden y combinan diferentes elementos, como la capacidad militar, el poderío económico, el desarrollo social, el progreso de la ciencia y la tecnología, y la cooperación política mediante la diplomacia bilateral y multilateral.” (2)

Los peligros nos acompañan en todo momento y afectan a todos los niveles de decisión. Tomando como referencia la teoría sobre conducción de riesgos (3), llamo “peligro” a la situación o condición que reúne el potencial de provocar consecuencias no deseadas. No escapa a nadie el deseo de evitarlos o minimizarlos. Sin embargo, la condición potencial de las consecuencias negativas en el futuro determina una situación de incertidumbre. O sea, hay una “falta de certidumbre” (4). El problema es más complejo cuando los resultados no deseados pueden ser provocados por una voluntad en oposición, a quien no encuentro mejor denominación que la de “amenaza”.

Esta asociación guarda relación con la terminología militar argentina, que llama “amenaza” a la “acción que lleva a cabo un eventual oponente que, teniendo capacidad, muestra la intención o da indicio de probable concreción de un perjuicio en contra de los propios intereses”. (5)

El Capitán de Fragata Eduardo L. Ganeau ingresó a la Escuela Naval Militar en enero de 1977. Egresó como Guardiamarina en 1981 tras realizar el viaje de instrucción en la Fragata ARA Libertad. Participó en la Guerra de Malvinas a bordo del portaaviones ARA 25 de Mayo. Es Aviator Naval y, entre otros cargos afines a su especialidad, fue Jefe del Centro de Seguridad Aeronaval, Segundo Comandante de la Primera Escuadrilla Aeronaval de Ataque, Comandante de la Escuadrilla Aeronaval de Caza y Ataque, Jefe del Dpto. Personal del Comando de la Aviación Naval y Comandante de la Escuadra Aeronaval N° 3. Realizó cursos de Comando y Estado Mayor en la Escuela de Guerra Naval de nuestro país y en el Canadian Forces College. Posee un Master in Defence Studies otorgado por el Royal Military College of Canada. Fue Ayudante de Campo del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y durante 2006 se desempeñó como Jefe del Área Estrategia de la Escuela de Guerra Naval.



BOLETÍN DEL CENTRO NAVAL

Número 818

Septiembre/diciembre de 2007

Recibido: 15.12.2006

(1)
Diccionario de la lengua española. Espasa-Calpe S.A., Madrid. 2005.

(2)
Ministerio de Defensa de la República Argentina, Libro Blanco de la Defensa Nacional, Parte III, Capítulo VI, punto 5, págs. 6-51.

(3)
Se tomaron como referencia definiciones similares de las siguientes publicaciones: Ozimek Kathryn, CDR US Navy; Draft Reference Guide for Operational Risk Management, Naval Safety Center, Norfolk, VA. 1997; Diccionario ENCARTA; Diccionario Enciclopédico ESPASA; U.S. Navy, OPNAVINST 3500.39.

(4)
Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Vigésima segunda edición. www.rae.es

(5)
Ministerio de Defensa de la República Argentina, Diccionario para la Acción Militar Conjunta, Buenos Aires, 1999, págs. A-8-14.

(6)
Anthony GIDDENS, "La vida en la sociedad post tradicional", Revista Agora, Número 6, verano de 1997, págs. 5-61.

(7)
La bibliografía anterior también contempla las definiciones de riesgo. Asimismo, Yaacov Y. Vertzberger en su publicación Risk Taking and Decisionmaking- Foreign Military Intervention Decisions, Stanford University Press, Stanford, CA, 1998, lo define, traduciendo al castellano, como: "Es la probabilidad válidamente predecible, de las consecuencias directas o indirectas, con valores potencialmente adversos de materialización, proveniente de eventos particulares, la propia conducta, restricciones del medio ambiente, o la reacción de un oponente o tercera parte.", págs. 22.

Cuanto más se intenta "colonizar" el futuro, mayores son las probabilidades de que depare sorpresas. Es por ello que las nociones sobre riesgo sean tan importantes para los emprendimientos de la modernidad. Por un lado, el riesgo sería parte de un cálculo esencial para invadir el futuro. Por el otro, el proceso de sociabilidad humana, que disuelve la tradición e invade la naturaleza, agrega nuevas dificultades de calculabilidad. (6)

En las peores incertidumbres sólo podemos tener una vaga idea de los eventuales resultados; no se conoce la cantidad posible de los mismos, los daños eventuales ni su probabilidad de ocurrencia.

Sin embargo, otras incertidumbres brindan mayores oportunidades, porque permiten analizar las situaciones de peligro y se pueden apreciar los posibles resultados. Denomino entonces "riesgo" a la medición o valoración de una situación de peligro. Riesgo es la expresión alusiva a una posible pérdida que guarda relación con la "severidad" del daño eventual y la "probabilidad" de su ocurrencia (7).

Normalmente todos enfrentamos riesgos, pero ellos son de particular importancia en el caso de actividades que demandan el uso de la violencia. Esto es propio de la actividad militar, por cuanto los errores de apreciación tendrán como consecuencia la pérdida de vidas o material, el fracaso de una misión, la falta de eficacia y/o eficiencia en el uso de la fuerza y, en el peor de los casos, hasta la misma derrota militar y la consecuente subyugación política.

Si bien tratamos de evitar los riesgos, la conducta habitual suele ser reactiva, identificando o accionando sólo en situaciones de peligro relacionadas con hechos desagradables del pasado. Así visto, la existencia de las fuerzas armadas tiene que ver con una actitud preventiva frente a los riesgos de una nación.

En síntesis, las situaciones de peligro generadas por la posible acción de las amenazas dan lugar a los sistemas de seguridad de los Estados. Dentro de estos sistemas, los de "defensa" involucran en el mundo, entre otros componentes, salvo rarísimas excepciones, la existencia de las fuerzas militares o armadas.

Este razonamiento pretende mostrar la íntima relación causa-efecto existente entre: **intereses, amenazas, riesgos, seguridad, defensa, fuerzas armadas, pasado, presente y futuro**. En consecuencia, no tendría sentido invertir en "defensa" si no es a la luz de los riesgos que implican para los intereses nacionales, las amenazas existentes en la actualidad y en décadas venideras.

Me detengo especialmente en el factor tiempo y su relación con el instrumento militar. Cuando pareciera hoy que la inmediatez es lo único que importa, vale señalar que los medios militares se proyectan, adquieren y pueden ser usados por varias décadas (2 a 4 generalmente, con una actualización intermedia de capacidades) y los recursos humanos, la doctrina y la experiencia necesarios demandan también prolongados períodos para adquirir un adecuado nivel operativo. Esto significa que todo sistema de defensa debe contemplar las amenazas y riesgos del presente, pero también las del futuro. Las decisiones de hoy se comprobarán con la disuasión o la eficacia del eventual empleo efectivo de las fuerzas armadas en las próximas décadas, así como la paz de hoy es, entre otras cosas, el resultado de las decisiones en materia de defensa de varias décadas pasadas.

En el léxico militar se dice que la estrategia es una dialéctica de voluntades y el espectro de esa situación general de conflicto abarca tiempos de paz, crisis y guerra. La necesidad del empleo efectivo de la fuerza militar no es privativa de los tiempos de guerra. En todo el espectro, desde la paz hasta la guerra, tanto la predicción y el conocimiento de las amenazas, la evaluación de sus riesgos, como sobrellevar la "niebla" y la "fricción" de la guerra, según términos acuñados por Clausewitz, demandan una acción sin límites en la conducción de los esfuerzos de inteligencia. Vale aquí el lema romano de Vegetius *si vis pacem para bellum* y el sistema de defensa nacional, incluyendo las fuerzas armadas diseñadas para ejercer even-

tualmente el uso legítimo de la violencia, debe prepararse en función de un análisis de riesgos presentes y futuros.

El riesgo puede ser tipificado como: “real” (el objetivamente evaluado, resultante de una situación o conducta predecible racionalmente), “percibido” (el atribuido subjetivamente por el decisor) y “aceptable” (el de menor costo neto que el decisor percibe como sostenible y está dispuesto a aceptar en la búsqueda de sus metas). ⁽⁸⁾

⁽⁸⁾
VERTZBERGER, págs. 18 y 19.

Cuando el riesgo percibido es menor o igual que el aceptable, estamos en casos de predisposición del decisor para la aceptación de riesgos. Si la percepción del riesgo es igual al riesgo real, se estará en las mejores condiciones de afrontar situaciones con posibles efectos no deseados. Sin embargo, una percepción de menor riesgo que el real indica una probabilidad maximizada de daños por error de apreciación.

Si el riesgo percibido fuera mayor que el aceptable habrá, en general, una aversión general al mismo. Estos casos, y especialmente cuando el riesgo percibido sea mayor que el real, pueden dar lugar a errores o a la pérdida de oportunidades favorables.

La evaluación del riesgo tiene dos dimensiones principales: la severidad (valor o intensidad) del resultado no deseado y su probabilidad de ocurrencia. La “validez” atribuida a las estimas de los resultados posibles y las probabilidades de ocurrencia tienen particular importancia por cuanto:

- Los decisores tienden a elegir opciones con riesgos conocidos en lugar de desconocidos.
- Similares apreciaciones de severidad y probabilidad del riesgo pueden tener diferente confianza en su validez y generar diferente nivel de ansiedad en el decisor.
- En situaciones de riesgo, la confianza de la información sobre la amenaza genera diferentes niveles de ansiedad.
- La confianza en la validez de las estimaciones sobre la severidad y la probabilidad del riesgo generan mejores efectos de aceptación de la realimentación de la información durante la supervisión. Por ejemplo, una baja confianza cuando la amenaza es grande genera una alerta alta pudiendo implicar una prematura retirada, el cambio de decisión cuando se produce el primer hecho adverso o una inacción desfavorable. Por el contrario, una alta confianza en la evaluación del riesgo puede reducir el estado de alerta ante la emergencia y hasta generar el descarte de nueva información, conservando las estimaciones anteriores.

Como vemos, la percepción del riesgo es un fenómeno psicológica y sociológicamente complejo, con múltiples atributos que producen comparaciones, percepciones y preferencias diferentes en los decisores.

Cuando las diferencias entre los riesgos de diferentes alternativas o modos de acción resultan escasas, además de la severidad (valor, intensidad, gravedad o peligrosidad de la decisión o situación) y probabilidad de ocurrencia, el conductor puede comparar detalladamente la “textura” de los mismos, analizando los siguientes atributos:

- La transparencia (grado de ambigüedad o duda para el entendimiento de las consecuencias de la decisión o situación).
- El horizonte (proximidad en el tiempo de las consecuencias adversas).
- La duración (tiempo que tendrá vigencia la situación de riesgo).
- La complejidad de cálculo (valoración, variabilidad de sus valores, variación con el tiempo, interrelación de los atributos).
- La reversibilidad y costo de las decisiones (posibilidad de rectificar o volver atrás las decisiones adoptadas y costo de dicha opción).
- La controlabilidad y contención del riesgo (posibilidad de adopción de medidas de control, prevención, eliminación o atenuación de los riesgos).
- Las consecuencias personales desfavorables (riesgo de consecuencias adversas para el decisor, ante el juicio de los otros). ⁽⁹⁾

⁽⁹⁾
VERTZBERGER, págs. 26-27.

La comprensión del problema y la valoración del riesgo, especialmente en problemas muy complejos o en situaciones muy adversas, pueden basarse en tres determinantes:

- La información.
- La imaginación.
- La motivación.

De allí, también, pueden resultar las dos posibles políticas o actitudes: la preferencia o la aversión al riesgo.

El gusto o preferencia por el riesgo refleja la preferencia particular de cada decisor a tomar algunos o a elegir determinados en lugar de otros. Así es como puede observarse una aversión o una aceptación de un riesgo en forma intermitente por parte de un conductor, independientemente de que sea proclive a la aceptación o a la aversión a los riesgos. ⁽¹⁰⁾

(10)
VERTZBERGER, págs. 23-25.

En síntesis, los riesgos existen y el razonamiento precedente intenta promover una conducta proactiva frente a ellos. Nada más peligroso que la ignorancia de los mismos o una errónea percepción.

“Aunque ahora pueda parecer que el pasado no ha sido determinado, en realidad se trata de una realización entre muchas posibilidades que podrían haber ocurrido. Del mismo modo, el futuro no está determinado porque habrá acontecimientos cuyo resultado no podemos predecir.” ⁽¹¹⁾

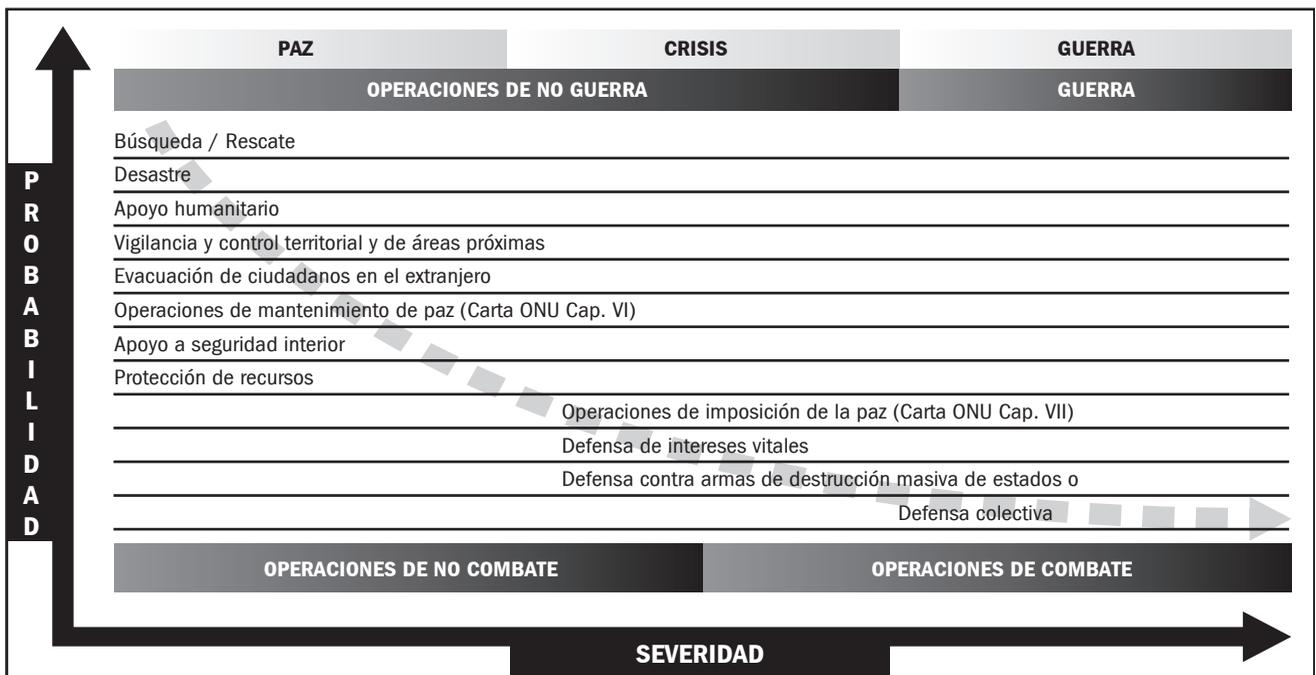
(11)
Ilya PRIGOGINE, “El futuro no está escrito”. Diario Clarín, 11 de septiembre de 2000.

No obstante, conviviendo con algún riesgo en forma permanente y a pesar de la innegable subjetividad de su percepción por las ya mencionadas razones psicológicas y sociológicas, un proceso racional de determinación de peligros, evaluación de riesgos, planificación de medidas de control, ejecución de las mismas y continua supervisión sirven para alcanzar razonables condiciones de seguridad.

Vale la pena acudir a los métodos cuantitativos de la toma de decisión para conocer que el incremento de la probabilidad de un hecho no deseado con la repetición de un suceso tiende a la certeza de dicho acaecimiento negativo con el sólo transcurso del tiempo y este fenómeno demanda una continua apreciación de los riesgos.

(12)
Se toma como referencia la caracterización de escenarios hecha en: Canadian Forces, VCDS. Capability-Based Planning Overview, Defence Planning & Management. [Http://www.vcds.dnd.ca/dp&m](http://www.vcds.dnd.ca/dp&m).

Precisando los siguientes escenarios ⁽¹²⁾ de posible aplicación en el ámbito marítimo:



pueden imaginarse variadas amenazas que involucran un riesgo asociado.

Teniendo en cuenta esa existencia, los siguientes principios de la “conducción del riesgo operacional” (Operational Risk Management-ORM) ⁽¹³⁾:

1. Anticiparse y conducir el riesgo mediante el planeamiento.
2. No aceptar riesgos innecesarios.
3. Aceptar riesgos sólo cuando los beneficios sobrepasan a los posibles costos.
4. Tomar decisiones con riesgo en el nivel de conducción adecuado justificarían sobradamente la necesidad del empleo disuasivo y, eventualmente, efectivo de la Armada Argentina en el ámbito marítimo de interés nacional para ejercer una conducción apropiada del riesgo cuando se trata de prevenir posibles agresiones de amenazas de origen externo.

(13)
Kathryn OZIMEK (Cdr. US NAVY),
Draft Reference Guide for Operational Risk Management. *Naval Safety Center, Norfolk, VA, EUA. 1997.*

El análisis de los riesgos abarca a todos los niveles de decisión. A mayores niveles, mayores pérdidas posibles y, por lo tanto, mayor necesidad de efectuar una conducción apropiada.

La decisión final sobre la importancia de un sistema de seguridad que incluya a las fuerzas armadas dependerá de la posición de los decisores ante los riesgos. Quienes los ignoren o tengan preferencia por ellos, quizá tengan poco que perder y escogerán la opción de mayor rentabilidad momentánea evitando los gastos en defensa. Quienes tengan aversión al riesgo, probablemente quieran asegurar sus valiosos intereses y elegirán la opción que implique las menores pérdidas posibles invirtiendo cuantiosas sumas en seguridad. Como es habitual, una posición equilibrada parece ser la más conveniente.

Resultaría incomprensible el desinterés por una preventiva y apropiada “conducción” de los riesgos sin basarse en la vigilancia de los peligros y amenazas, la evaluación de sus riesgos, la adopción de medidas de control mediante la concepción e implementación de efectivas medidas de seguridad/defensa y la supervisión de su eficacia y evolución.

El éxito en todas las actividades, cualquiera sea el nivel de decisión, requiere de acciones que involucran una postura sobre la aceptación o no de los riesgos implícitos.

El conocimiento del riesgo es el primer paso para poder tomar medidas preventivas, evitando los mayores costos de una reacción tardía. Quienes tenemos la responsabilidad de decidir podemos y debemos conocer, aplicar e interiorizar un procedimiento que nos ayude a tomar la mejor decisión para optimizar las capacidades propias aceptando sólo los riesgos necesarios. Al estilo del proceso utilizado en ORM y por ser un modelo general que sigue una secuencia lógica, la propuesta es la siguiente:

Segunda parte: UN MODELO PARA LA CONDUCCIÓN DE RIESGOS EN LA DEFENSA NACIONAL

Un **proceso de conducción del riesgo** ⁽¹⁴⁾ consiste básicamente de **5 pasos**:

- 1) Identificación de los peligros.
- 2) Valorización de los riesgos.
- 3) Adopción de decisiones de riesgo.
- 4) Implementación de controles.
- 5) Supervisión. ⁽¹⁵⁾

(14)
Kathryn OZIMEK (Cdr. US NAVY), *Draft Reference Guide for Operational Risk Management. Naval Safety Center, Norfolk, VA, EUA. 1997.*

Seguidamente, los pasos serán descompuestos en acciones y éstas podrán hacer uso de variadas “herramientas” como las que se mencionan en cada caso.

(15)
Eduardo GANEAU, *La Conducción del Riesgo en el Ambiente Estratégico-Operacional, Escuela de Guerra Naval, Buenos Aires, 1998, pág. 28.*

PASO 1 - IDENTIFICACIÓN DE LOS PELIGROS

Se desarrollan aquí las siguientes acciones:

Acción 1. Análisis del escenario: Construcción de un diagrama de flujo definiendo en bloques a las fases de las acciones en proceso o a desarrollar, normalmente en secuencia. En esta acción se pueden usar como herramientas, los diagramas de flujo (Flowchart), diagramas de afinidad (Affinity Diagram), seguimiento de la secuencia multilineal de eventos y seguimiento de eventos simultáneos.

(16)

Finan and Macnamara. An Illustrative Canadian Strategic Risk Assessment. *Canadian Military Journal*, Autumn 2001. http://www.journal.dnd.ca/engraph/Vol2/no3/pdf/29-34_e.pdf.

Es importante aquí tomar en cuenta los intereses nacionales. Ellos nos permitirán luego valorarlos e integrarlos con las amenazas, para poder hacer un ordenamiento según su importancia. A los efectos de facilitar el desarrollo de un modelo de ejemplo, Donald Nuechterleinen en su libro *United States National Interests in a Changing World* (16) identifica cuatro intereses nacionales básicos de cualquier país:

Defensa territorial: La protección física del territorio de jurisdicción nacional.

Orden mundial favorable: Esfuerzos para contribuir a establecer o mantener externamente un orden mundial favorable a los intereses propios.

Bienestar económico: Esfuerzos para crear una situación económica favorable para el Estado.

Promoción de valores: La extensión de la ideología nacional en la política internacional tan lejos como sea posible para favorecer sus otros intereses.

El mismo autor asigna cuatro niveles de importancia para dichos intereses nacionales teniendo en cuenta el peligro aminorable: supervivencia (crítico), vital (peligroso), mayor (serio) y periférico (preocupante). Dicha importancia puede variar en función de la situación imperante. Al solo modo de ejemplo, y con base en la opinión de expertos, la matriz emergente podría ser:

Interés nacional	Intensidad del interés	Supervivencia (nivel crítico) 1	Vital (nivel peligroso) 2	Mayor (nivel serio) 3	Periférico (preocupante) 4
Defensa territorial		X (1/1=1)			
Orden mundial			X (1/2=0,5)		
Bienestar económico				X (1/3=0,33)	
Promoción de valores					X (1/4=0,25)

AMENAZAS DEL ÁMBITO MARÍTIMO

- Actores: Organiz. No Estatales (Hezbollah-Hamas-Al Qaeda-Otras) - Organiz. Estatales (Irán ? - Otras: "Rogue States" - Otros Estados) - Personas o Pequeñas Organizaciones Privadas
- Conflicto: Político - Económico - Territorial - Social
- Efecto Deseado: Terrorismo - Disuasión - Imposición de Condiciones - Piratería - Depredación de Recursos
- Medios de Proyección: Buques - Aeronaves - Submarinos - Personas Militares - No Militares
- Armas Utilizables: Cortas - De Tubo - Bombas - Cohetes - Misiles - Armas de Destrucción Masiva
- Lugar de Proyección: Aguas Jurisdiccionales Argentinas - Alta Mar - Aguas Jurisdiccionales Extranjeras - Territorio Extranjero
- Objetivo Material Agredido:
Civiles: Buques (Mercantes-Pasajeros-Investigación Científica) - Plataformas - Personas - Instalaciones Terrestres - Aeronaves Embarcadas o Volando Sobre el Mar.
Medio Ambiente.
Militares: Buques - Submarinos - Aviones - Tropas.
- Acción Sobre el Objetivo Material: Captura - Inutilización - Destrucción - Secuestro - Lesiones - Muerte
- Lugar del Objetivo: Aguas Argentinas - Alta Mar - Aguas Extranjeras - Territorio Extranjero
- Interés Nacional Afectado: Vital - Estratégico - Otros
- Amenazas Futuras Generadas por: Calentamiento Terrestre - Incremento de Población y Migraciones - Falta de Alimentos - Falta de Agua - Falta de Energía - Desarrollo Tecnológico e Incremento del Poder Destructivo de las Armas - Política y Carrera por el Poder - Incidencia de los Anteriores Sobre los Aspectos Señalados de 1 a 10.

Acción 2. Listado de amenazas/eventos negativos: Listado de posibles eventos negativos o situaciones que puedan desembocar en situaciones no deseadas.

Como herramientas para esta acción pueden usarse bases de datos, información histórica, diagramas de causa-efecto, diagramas de ramas (Tree Diagram) y verificaciones (Surveys).

Para situaciones complejas y coordinadas donde se desarrollan eventos simultáneos se puede contar con herramientas particulares tales como la "secuencia multilineal de eventos/seguimiento de eventos simultáneos (STEP/MES), análisis de interacciones (Interface Analysis), y análisis del efecto de fallas (Failure Mode and Effect Analysis). Para el análisis de peligros asociados con el posicionamiento físico o el movimiento de componentes se pueden usar herramientas como la "inserción en el contexto físico" (Mapping), "análisis de fuerzas y barreras" (Energy Trace & Barrier Analysis) y también el análisis de interacciones (Interface Analysis).

Para el caso de modificaciones en la situación se pueden usar herramientas como "análisis de cambio" (Change Analysis), "brainstorming" y análisis "¿qué pasa si...?" (What-if Analysis).

Acción 3. Listado de amenazas: Confección del listado de las amenazas asociadas a cada uno de los eventos negativos listados en la Acción 2. Vale acudir a la información de inteligencia y a todas las herramientas enumeradas en la acción anterior.

A mi juicio, en los diversos escenarios marítimos que se identificaron precedentemente a lo largo de todo el espectro del conflicto es posible listar los siguientes tipos de amenazas y características asociadas

(ver cuadro "Amenazas..." en esta página).

Como se dijo, dichas amenazas imponen un riesgo que en el próximo paso debe ser valorado y que puede ser discriminado como real, percibido y aceptado.

Acción 4. Listado de causas: Confección de una lista de causas asociadas a cada amenaza identificada en la Acción 3. Una amenaza puede tener múltiples causas. En cada caso, se debe tratar de identificar la cadena de causas hasta encontrar desde el primero hasta el último eslabón que puede determinar el origen de la misma. Los controles del riesgo serán luego aplicados sobre la cadena de causas.

Las herramientas de uso en este caso son las mismas de la Acción 2.

PASO 2 - VALORIZACIÓN DE LOS RIESGOS

Es la realización de las siguientes acciones para cada peligro identificado en el PASO 1:

Acción 1. Valoración de la severidad del peligro: Determinación de la severidad o intensidad del peligro generado por las amenazas en términos del impacto potencial sobre los intereses nacionales. La severidad debe ser tomada como la peor consecuencia razonablemente posible.

Acción 2. Valoración de la probabilidad de ocurrencia: Determinación de la probabilidad con que el peligro generado por la amenaza puede ocasionar una afectación a los intereses nacionales. La probabilidad es proporcional a la probabilidad acumulativa de las causas identificadas en cada peligro. Su magnitud debería estimarse o determinarse lo más precisamente posible mediante el análisis histórico y los recursos de inteligencia.

Acción 3. Valoración del riesgo: Combinación de la estimación de la severidad y la probabilidad, para obtener la valoración del riesgo de cada peligro.

Como herramientas de este paso se pueden utilizar bases de datos, matrices de valoración de riesgos o valoraciones relativas del riesgo (Ranking).

La siguiente tabla ilustra, a modo de ejemplo, sobre la valoración relativa de riesgos:

LISTADO ILUSTRATIVO DE AMENAZAS A LOS INTERESES NACIONALES	P (Probabilidad)		S (Severidad)		R (Riesgo) (P . S)	ORDEN
	Orden	Valor	Orden	Valor		
Afectación de recursos naturales nacionales	1	1 (1)	6	1/6 (0,17)	0,17	1
Terrorismo internacional contra poblaciones civiles	3	1/3 (0,33)	2	1/2 (0,5)	0,165	2
Narcotráfico	1	1(1)	7	1/7 (0,14)	0,14	3
Guerra nuclear generalizada	8	1/8 (0,125)	1	1 (1)	0,125	4
Ataque convencional / interv. militar al territorio nac.	5	1/5 (0,2)	2	1/2 (0,5)	0,1	5
Crimen internacional	2	1/2 (0,5)	6	1/6 (0,17)	0,085	6
Pandemias internacionales	4	1/4 (0,25)	3	1/3 (0,33)	0,082	7
Proliferación de armas de destrucción masiva	2	1/2 (0,5)	7	1/7 (0,14)	0,07	8
Catástrofe medioambiental	3	1/3 (0,33)	5	1/5 (0,2)	0,066	9
Terrorismo contra fzas. de def. y seg. nacionales	4	1/4 (0,25)	4	1/4 (0,25)	0,062	10
Colapso económico y/o político nacional	4	1/4 (0,25)	5	1/5 (0,2)	0,05	11
Guerra nuclear limitada	4	1/4 (0,25)	6	1/6 (0,17)	0,042	12
Incremento significativo del proteccionismo comercial	3	1/3 (0,33)	9	1/9 (0,11)	0,036	13
Colapso económ. y/o polít. de otros países de interés	4	1/4 (0,25)	8	1/8 (0,125)	0,031	14
Migraciones ilegales masivas	5	1/5 (0,2)	7	1/7 0,14	0,028	15
Colapso económico y/o político de China	5	1/5 (0,2)	8	1/8 (0,125)	0,025	16
Colapso económico y/o político de EUA	6	1/6 (0,17)	8	1/8 (0,125)	0,021	17
Colapso del la Organización Mundial del Comercio	6	1/6 (0,17)	9	1/9 (0,11)	0,019	18
Recesión global	7	1/7 (0,14)	8	1/8 0,125	0,017	19

Como modelo alternativo, la valoración de riesgos puede hacerse mediante la siguiente matriz: (17)

Probabilidad	Severidad	PROBABILIDAD				Código de valorización de riesgo	
		A	B	C	D		
		I	1	1	2		3
		II	1	2	3		4
		III	2	3	4		5
IV	3	4	5	5			
a. Muy probable de ocurrir inmediatamente o en un corto plazo.	I. Puede causar muertes, pérdidas o consecuencias negativas vitales.					1. Crítico	
b. Probable de ocurrir en cierto tiempo.	II. Puede causar daños, lesiones o afectaciones severos.					2. Serio	
c. Podría llegar a ocurrir en algún momento.	III. Puede causar daños, lesiones o afectaciones menores.					3. Moderado	
d. Muy poco probable.	IV. Amenaza mínima					4. Menor	
						5. Mínimo	

(17)

Eduardo GANEAU, CF Armada Argentina, Assuring The Peace In South Atlantic Waters. A Standing Naval Force South Atlantic. Utopia or possibility? CSC27, Canadian Forces College, Toronto. 2004.

NOTA: Es conveniente dejar registros del análisis de la severidad, probabilidad y valoración del riesgo para posibilitar su utilización en el futuro durante la supervisión del paso 5.

Teniendo en cuenta que el presente trabajo pretende en esta segunda parte mostrar sólo un modelo que oriente los esfuerzos de nuestro país hacia la conformación de una defensa nacional eficaz y eficiente, la siguiente clasificación permitirá compatibilizar la importancia de las amenazas con los intereses afectados.

Interés nacional	Intensidad del interés	Supervivencia (nivel crítico)	Vital (nivel peligroso)	Mayor (nivel serio)	Periférico (preocupante)		
		1	2	3	4		
AMENAZAS							
Defensa territorial	X (1/1=1)						
				Orden	R	X.R	Nuevo orden
		Afectación de recursos naturales nacionales		1	0,17	0,17	1
		Terrorismo internacional contra poblaciones civiles		2	0,165	0,165	2
		Guerra nuclear generalizada		4	0,125	0,125	3
		Ataque convencional / intervención militar al territorio nacional		5	0,1	0,1	4
		Terrorismo contra fuerzas de defensa y seguridad nacionales		10	0,062	0,062	6
		Guerra nuclear limitada		12	0,042	0,042	8
Orden mundial	X (1/2=0,5)						
		Narcotráfico		3	0,14	0,07	5
		Crimen internacional		6	0,085	0,043	7
		Proliferación de armas de destrucción masiva		8	0,07	0,035	9
		Catástrofe medioambiental		9	0,066	0,033	10
Bienestar económico	X (1/3=0,33)						
		Colapso económico y/o político nacional		11	0,05	0,016	12
		Incremento significativo del proteccionismo comercial		13	0,036	0,012	13
		Colapso económico y/o político de otros países de interés		14	0,031	0,010	14
		Colapso económico y/o político de China		16	0,025	0,008	15
		Colapso económico y/o político de EUA		17	0,021	0,007	17
		Colapso del la Organización Mundial del Comercio		18	0,019	0,006	18
		Recesión global		19	0,017	0,005	19
Promoción de valores	X (1/4=0,25)						
		Pandemias internacionales		7	0,082	0,020	11
		Migraciones ilegales masivas		15	0,028	0,007	16

En consecuencia, la nueva valoración de amenazas y sus riesgos indica la siguiente prioridad:

AMENAZAS	Orden de riesgo general	Riesgo sobre intereses nacionales	Orden de riesgo s/intereses nacionales
Afectación de recursos naturales nacionales	1	0,17	1
Terrorismo internacional contra poblaciones civiles	2	0,165	2
Guerra nuclear generalizada	4	0,125	3
Ataque convencional / intervención militar al territorio nacional	5	0,1	4
Narcotráfico	3	0,07	5
Terrorismo contra fuerzas de defensa y seguridad nacionales	10	0,062	6
Crimen internacional	6	0,043	7
Guerra nuclear limitada	12	0,042	8
Proliferación de armas de destrucción masiva	8	0,035	9
Catástrofe medioambiental	9	0,033	10
Pandemias internacionales	7	0,020	11
Colapso económico y/o político nacional	11	0,016	12
Incremento significativo del proteccionismo comercial	13	0,012	13
Colapso económico y/o político de otros países de interés	14	0,010	14
Colapso económico y/o político de China	16	0,008	15
Migraciones ilegales masivas	15	0,007	16
Colapso económico y/o político de EUA	17	0,007	17
Colapso de la Organización Mundial del Comercio	18	0,006	18
Recesión global	19	0,005	19

Según esta propuesta, un análisis similar sería procedente con los intereses nacionales argentinos que el *Libro Blanco de la Defensa Nacional de la República Argentina* enumera de la siguiente forma:

Intereses vitales: Son los que afectan sensiblemente a la Nación misma y a su población, adquiriendo, por lo tanto, un alto grado de inmutabilidad, a saber:

1. Soberanía e independencia de la Nación Argentina.
2. Integridad territorial.
3. Capacidad de autodeterminación.
4. Protección de la vida y la libertad de sus habitantes.

Intereses estratégicos: Son los que de una manera u otra inciden en el logro de los intereses nacionales. Si bien tienen también carácter de fines, su menor prelación respecto de los intereses vitales a los cuales contribuyen, los hace menos permanentes que aquéllos, al tener una mayor asociación con las características variables que presente el escenario estratégico y el desarrollo de las relaciones internacionales del país. Ellos son:

- a. Paz y seguridad internacionales.
- b. Restricciones de armas de destrucción masiva (ADM).
- c. Integración y seguridad regionales.
- d. Crecimiento económico-social.
- e. Crecimiento científico-tecnológico.
- f. Preservación de la Nación frente a la amenaza del narcotráfico y el terrorismo internacionales.
- g. Recursos naturales, renovables y no renovables.
- h. Preservación del medio ambiente.

- i. Espacios marítimos, insulares y fluviales de interés.
- j. Espacio aéreo argentino.
- k. Los pasajes interoceánicos.
- l. La preservación de vacíos geopolíticos.
- m. La preservación del posicionamiento argentino en el Sistema Antártico. ⁽¹⁸⁾

(18)
 Ministerio de Defensa de la República Argentina, Libro Blanco de la Defensa Nacional, Buenos Aires, 1999, págs. 42 y 43.

PASO 3 - ADOPCIÓN DE DECISIONES DE RIESGO

Se puede definir como “control del riesgo” al método para reducir el riesgo de una determinada amenaza a niveles menores que los aceptables, mediante la disminución de la probabilidad de su acción, de la severidad del daño, o de ambos. Se aplican específicamente aquí, las medidas de seguridad, que para el caso de amenazas de origen externo constituyen la “defensa nacional”. Este control puede involucrar:

- 1 Ocultación o modificación de los intereses propios para anular las condiciones que constituían la amenaza.
- 2 Adopción de medidas complementarias que permitan la convivencia pacífica con la amenaza reduciendo los riesgos a niveles aceptables, mediante alianzas, coaliciones, limitación de la confrontación, disuasión, etc.
- 3 Empleo de un sistema de seguridad que sirva de protección y constituya una barrera para enfrentar la amenaza en caso que la misma ejerza su efecto negativo.

Acción 1. Identificación de opciones de control: Comenzando con las amenazas de mayor riesgo según el resultado del PASO 2, consiste en identificar todas las opciones de control posibles, para todas las amenazas que superen el riesgo aceptable. Un control del riesgo puede reducir la probabilidad de ocurrencia, la severidad, o ambos. Es conveniente tener en cuenta la lista de posibles causas del PASO 1 para incentivar la imaginación de posibles controles.

Acción 2. Determinación de los efectos de los controles: Determinación del efecto de cada control sobre el riesgo de cada amenaza. Deben registrarse los valores corregidos de severidad y/o probabilidad, indicando posteriormente el riesgo residual.

Acción 3. Selección de controles del riesgo: Selección para cada amenaza de aquellos controles que reducirán el riesgo a un nivel aceptable. El mejor control debe ser acorde con los intereses nacionales y el óptimo uso de los recursos disponibles (presupuestarios, humanos, materiales y tiempo).

Acción 4. Adopción de decisiones de riesgo: Consiste en analizar el riesgo de las amenazas suponiendo la implementación de los controles seleccionados en la acción anterior y en determinar si el riesgo residual es aceptable. Se debe asegurar que se considere el riesgo acumulativo de todas las amenazas identificadas y sus causas, y las consecuencias de largo plazo de la decisión. En consecuencia:

- a) Si el riesgo remanente de la amenaza a los intereses en juego sobrepasa el valor del riesgo aceptable se debe reexaminar el menú de controles para buscar incorporar otros mejores o nuevas opciones.
- b) Si los controles necesarios no fueran suficientes por métodos pacíficos se puede apelar al efecto disuasivo de las fuerzas armadas, siendo esenciales la disponibilidad de las capacidades operativas efectivas, la comunicación del posible efecto de su empleo y la credibilidad de los mensajes del actor frente a la amenaza. También es posible requerir la asistencia de otros actores debiéndose compartir con ellos los intereses propios.

Si este control fuera posible, se debe continuar con el PASO 4. De no ser posible:

- c) Cuando el riesgo remanente sobrepasa el valor del riesgo aceptable estarán en juego los intereses vitales y posiblemente la subsistencia del Estado-Nación. No quedará entonces más remedio que apelar al uso de la fuerza y emplear el instrumento militar. En este caso, su empleo ineficaz involucraría la pérdida de significativos recursos nacionales y, seguramente, el sometimiento político a la voluntad de la amenaza. El fracaso no debiera ser un resultado admisible porque no habría otras alternativas y sus consecuencias serían de extrema gravedad.

En esta opción será demasiado tarde si la preparación del instrumento militar no fue hecha con la debida anticipación y si las inversiones necesarias no fueron suficientes para permitir proteger, a un menor costo, las pérdidas que sufrirán los intereses nacionales en caso de contingencia.

En esta instancia, merece especial atención recordar que las Fuerzas Armadas serán también un recurso a mano para afrontar eventualmente aquellas incertidumbres más controvertidas, que por desconocimiento de los posibles resultados, de su probabilidad y de su severidad resultan completamente impredecibles.

PASO 4 - IMPLEMENTACIÓN DE CONTROLES

Consiste en la implementación preventiva (antes de que ocurran las contingencias y con tiempo suficiente) de los controles que fueron aceptados en el PASO 3. Aunque sea reiterativo, me detengo nuevamente aquí para persuadir al lector sobre la necesidad de hacer sobre el factor tiempo "anticipación", una detenida reflexión.

PASO 5 - SUPERVISIÓN

Es la supervisión de la situación para asegurar:

- a) Que los controles están siendo aplicados según lo previsto.
- b) Que los cambios requeridos fueron identificados y detalladamente analizados.
- c) Que se tomen de inmediato las acciones necesarias para corregir las acciones de control como respuesta a amenazas nuevas. ⁽¹⁹⁾

En este paso se deberá mantener el estado de alerta para detectar los riesgos emergentes de los cambios de la situación (Change Analysis).

(19)

La expresión "amenazas nuevas" no se refiere exclusivamente a aquellas conocidas como "amenazas emergentes" (según las caracteriza el Libro Blanco de la Defensa Nacional, págs. 1-11), sino a todas las nuevas amenazas observadas entre los pasos 1- Identificación de los peligros y 5- Supervisión.

CONCLUSIÓN

Sintetizando, en la primera parte vimos la importancia de acordar un lenguaje y las naturales dificultades que aparecen al analizar el futuro. También pudimos conocer el riesgo y comprender su íntima relación con el significado de seguridad y, en particular, con la Defensa Nacional.

Los intereses nacionales se ven expuestos al riesgo que imponen las amenazas. Es decir a la conjugación de la probabilidad de su acción perjudicial y a la severidad del daño que puedan producir. El sistema de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas y, para el ámbito naval, la Armada Argentina, nació y se debe a la imprescindible necesidad de proteger los intereses argentinos de las amenazas de origen externo.

En la segunda parte, se propone un método para efectuar la conducción de riesgos en la Defensa Nacional. La propuesta permite relacionar íntimamente los intereses nacionales con las amenazas presentes y futuras. Un listado de posibles amenazas en el ámbito naval, nos permite observar la diversidad de los posibles escenarios de participación de la Armada y, por ende, la necesidad de priorizar los riesgos y lograr máxima flexibilidad de empleo en tiempos de paz, crisis y guerra.

El factor tiempo "duración" hurgando hacia el futuro hasta en varias décadas (se sugieren como mínimo cinco) adquiere una importancia sustancial a la hora de tomar los debidos anticipos para cumplir con el primer principio de la conducción de riesgos: controlarlos preventivamente.

Como en el caso de "un seguro", los riesgos originados por las posibles amenazas y las medidas de seguridad más apropiadas que constituyen la acción y efecto de la Defensa Nacional constituyen la indubitable razón de ser de las Fuerzas Armadas y generan la necesidad de un presupuesto proporcionado con los intereses que deben proteger.

Sólo un análisis racional de las amenazas, intentando desprenderse de las subjetividades e influencias psicológicas y sociológicas que intervienen en la percepción del riesgo, permitirá disponer del alistamiento permanente de Fuerzas Armadas eficaces y eficientes.

Sin duda, las mejores decisiones de alcance militar son las que se toman en tiempos de paz, y si la protección de los intereses nacionales demanda la decisión política de hacer "sonar el clarín", no sería admisible concebir de antemano a la derrota como una alternativa posible. ■

BIBLIOGRAFÍA

- *Canadian Forces, VCDS. Capability-Based Planning Overview, Defence Planning & Management. Http://www.vcds.dnd.ca/dp&m.*
- Diccionario de la lengua española. *Espasa-Calpe S.A., Madrid, 2005.*
- Diccionario ENCARTA.
- Diccionario Enciclopédico ESPASA.
- *Finan and Macnamara. An Illustrative Canadian Strategic Risk Assessment. Canadian Military Journal, Autumn 2001.*
- *Ganeau, Eduardo, CF Armada Argentina, La Conducción del Riesgo en el Ambiente Estratégico-Operacional, Escuela de Guerra Naval, Buenos Aires, 1998.*
- *Ganeau, Eduardo, Assuring the Peace in South Atlantic Waters. A Standing Naval Force South Atlantic. Utopia or possibility?. CSC27, Canadian Forces College, Toronto, 2004.*
- *Ministerio de Defensa de la República Argentina, Diccionario para la Acción Militar Conjunta, Buenos Aires, 1999.*
- *Ministerio de Defensa de la República Argentina, Libro Blanco de la Defensa Nacional, 1999.*
- *Ozimek Kathryn, CDR US Navy. Draft Reference Guide for Operational Risk Management. Naval Safety Center, Norfolk, VA. 1997.*
- *U.S. Navy, OPNAVINST 3500.39.*
- *Prigogine, Ilya. El futuro no está escrito. Diario Clarín. 11 de septiembre de 2000*
- *Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Vigésima segunda edición. Http://www.rae.es*
- *Vertzberger Yaacov Y., Risk Taking and Decisionmaking-Foreign Military Intervention Decisions. Stanford University Press, Stanford, CA. 1998.*

Agradecimiento especial para la Licenciada Eliana de Arrascaeta por sus sugerencias y aporte bibliográfico.



Maestría en Estudios Estratégicos y Maestría en Gestión Logística

Se encuentra abierta la inscripción para el ciclo lectivo 2008 de la **Maestría en Estudios Estratégicos (*)** y la **Maestría en Gestión Logística (**)** en la Unidad Academia Escuela de Guerra Naval.

Dichas carreras se impartirán en la nueva Sede de la Unidad Académica Escuela de Guerra Naval, Av. Antártida Argentina 1201, Ciudad Autónoma Buenos Aires, a partir del 17 de marzo de 2008.

Costos: matrícula y nueve cuotas anuales de \$500.-

Informes e inscripción: lunes a jueves de 10.00 a 19.00 hs.

Tel: 4394-2261. Email: ua_esgn@ara.mil.ar Página web: www.esgn.edu.ar

(*) Acreditada por la CONEAU Resolución N° 0848/99)

(**) Acreditada por CONEAU Resolución N° 399/03.