



## ¿Existe el plan perfecto?

(Del libro *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España* de Félix Arteaga Martín y Enrique Fojón Lagoa. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), 2007)

**Carlota García Encina**

**Reseña nº 117**

**18 de febrero de 2008**

Toda empresa diseña su plan estratégico, a corto, medio o largo plazo. El proceso se inicia con el establecimiento de una serie de metas, luego se definen las estrategias y las políticas para alcanzar dichos fines, y por último se desarrollan planes para implantar dichas estrategias. Si todo va bien, se alcanzan las metas buscadas. Hoy en día no se concibe el mundo empresarial sin planeamiento ni estrategia pero ¿y en el ámbito militar? Es precisamente de este campo de donde el mundo empresarial heredó estos términos y su puesta en práctica.

Una buena planificación resulta cada vez más difícil de aplicar en nuestro campo - el de la seguridad y de la defensa - precisamente por la dificultad de establecer un entorno

predecible en el que desarrollar las estrategias. Se trata sin duda de uno de los contextos que más y más rápidamente cambia: la tecnología cambia, los enemigos cambian, las amenazas cambian, las misiones cambian, la legislación cambian, las estrategias cambian. De la defensa a la seguridad nacional, de las guerras de necesidad a las de oportunidad, de la contención al intervencionismo humanitario, todo cambia... esa es la única certeza con la que contamos hoy día.

Los autores, Félix Arteaga y Enrique Fojón, han construido este libro sobre una investigación: la de verificar si, en los tiempos que corren, las naciones continúan con la planificación estratégica que les permite desarrollar una política de defensa y

seguridad de acuerdo con sus intereses o si, por el contrario, la estrategia ha dado paso a la mera gestión circunstancial de los problemas de seguridad y defensa conforme se van presentando.

Esta preocupación parte de la constatación de que tras el final de la guerra fría se erosionó la racionalidad que determinaba la necesidad de planificar cuidadosamente la estrategia a seguir. La desaparición de una amenaza militar directa y tangible llevó a una paulatina desmovilización del esfuerzo militar sobre todo en la última década del siglo pasado, con la consiguiente pérdida de relevancia de las políticas de defensa. En esta situación, los autores han tratado de averiguar cuál es el estado actual de los sistemas de planeamiento estratégico, si se practican y en qué grado se practican, cómo se llevan a cabo y si son necesarios todavía o si tienden a desaparecer con la desmovilización del sector.

La investigación revisa los conceptos y modelos de estrategia más actualizados, resaltando los factores que explican sus diferencias, entre ellos la distinta percepción del espectro de riesgos y misiones. Aunque los riesgos se evalúan con la mayor objetividad posible luego las estrategias y las políticas no se desarrollan siempre de forma coherente con el inventario de riesgos que describen. Por otro lado, la ampliación de riesgos contrasta con la reducción de las capacidades para gestionarlos, lo que provoca desfases entre las estrategias declaradas y las estrategias practicadas. Al final, los

Estados ajustarán sus estrategias de acuerdo a su prioridad en las cuestiones de seguridad y defensa y determinarán de esta manera su posición en el sistema internacional, el orden y los problemas de los que se ocupará; sus prioridades, valores y aliados; los instrumentos militares y no militares que empleará y el nivel de fuerza que está dispuesta a utilizar. Todo ello en función de su grado de ambición como actor internacional. Las distintas opciones se estudiarán cuidadosamente antes de adoptarse porque las estrategias condicionan el planeamiento posterior, de ahí la diferenciación entre visión y estrategia, siendo la primera una intuición sin reflexión previa que la respalde.

La estrategia como articulación de fines, medios y políticas es una ciencia y un arte. Como ciencia, tiene que ver con el cálculo racional de los riesgos y las respuestas. Como arte, tiene que ver con la aplicación de la racionalidad anterior a los cambios de la realidad. El arte de la política se ejerce mejor sobre una base metodológica y sólo el planeamiento permite evaluar los costes de las decisiones, sean presupuestarios, políticos o sociales, así como sus riesgos, las posibilidades de acierto o fracaso que encierra cada decisión debidamente valorada. La calidad de la estrategia es mejor cuanto más reflexión conlleva, cuantas más variables se integran y cuanto mayor es el plazo de actuación.

La obra compara los modelos teóricos de las políticas públicas con los métodos de planeamiento de países y organizaciones, desde lo general a

lo particular y lo gubernamental a lo ministerial y a las agencias. Se detiene en dos factores cada vez más importantes para el planeamiento estratégico: el tiempo de actuación y los niveles de decisión. La necesidad de actuar cuanto antes y las dificultades que ello implica son elementos de debate en la comunidad estratégica. También se aborda la controversia entre seguridad y defensa.

Además de la contradicción entre riesgos de seguridad y riesgos de defensa, la seguridad carece todavía de un sistema diferenciado que la gestione. Cada Estado resuelve a su manera la falta de un sistema de seguridad diferenciado. Algunos como los europeos, tratan de cubrir el vacío ampliando los sistemas de defensa hacia la seguridad. Otros como los anglosajones han optado por desarrollar un sistema de seguridad a partir del sistema de interior.

Otro aspecto que atiende la obra se refiere a la cultura e identidad estratégica de los Estados, un aspecto ineludible en el planeamiento cuando las cuestiones de seguridad y defensa han pasado de la agenda oficial y restringida a la política y pública. La percepción social y las políticas de comunicación cobran importancia a medida que la pierde el consenso entre los partidos a propósito de las políticas de exterior, seguridad y defensa.

Los autores han analizado las estrategias nacionales de seguridad y defensa de Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Canadá, Australia y Japón para ejemplificar

los elementos genéricos descritos. También las estrategias multinacionales de la OTAN, su Concepto Estratégico, y de la UE, su Estrategia Europea de Seguridad. Sus documentos estratégicos, libros blancos, directivas y otros manuales estratégicos particularizan los intereses, riesgos, objetivos y prioridades de seguridad y defensa de cada gobierno y sociedad.

Una diversidad de estrategias y de planeamientos refleja que los métodos se ajustan a cada realidad nacional o multilateral de planeamiento y, por otro, que la variedad de métodos refuerza la vocación de racionalidad en los planeamientos. Según los datos del estudio, las estrategias de seguridad ganan peso específico frente las de defensa y, también frente a las de exteriores. La seguridad sigue escalando puestos en las agendas oficiales aunque sus contenidos tienen que ver con el orden público, la seguridad ciudadana y la protección civil. No obstante van incorporándose nuevos elementos relacionados con la inmigración, el terrorismo, y la delincuencia organizada.

Por último, se comparan las mejores prácticas de planeamiento encontradas a lo largo del estudio con las seguidas en España, tras explicar su modelo de planeamiento, un proceso que según los autores se identifica con la política de defensa pero que, en realidad, planifica la estructura de fuerzas. Arteaga y Fojón plantean al final el dilema de apostar o bien por un planeamiento estratégico profundo o dar rienda suelta a la improvisación, por una

gestión proactiva frente una reactiva. En cualquier caso, apuestan por la asunción de un liderazgo estraté-

gico y de planeamiento en nuestro país. ¿Existirá un plan perfecto para España?