

II SIMPOSIO INTERNACIONAL
DE SEGURIDAD Y DEFENSA
PERÚ 2015

DISEÑO DE POLÍTICAS DE DEFENSA

Dr. Isidro Sepúlveda



Dr. Isidro Sepúlveda

El Dr. Isidro Sepúlveda Muñoz, ostenta el grado de Doctor en Historia y cuenta con un Diplomado en Defensa Nacional, por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Se desempeña como docente titular de la Universidad de Educación a Distancia de Madrid- España y como Director de Investigación de Paz, Seguridad y Defensa del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado y como Secretario y Director en funciones del Departamento de Historia Contemporánea. Professor of National Security Affairs of the Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington DC.

Entre sus publicaciones de libros y artículos se resalta: Democracia y seguridad en Iberoamérica. Los retos de la gobernabilidad; fuerzas armadas y políticas de Defensa: transición y democratización; seguridad humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica; entre otros.

INTRODUCCIÓN

Imaginemos un país hipotético, Paleokistan (que puede estar en Asia central o en cualquier parte del mundo). Es un país de tamaño medio (abierto al mar, con cauces fluviales importantes en territorio predominantemente llano), una población reducida (la mayor parte concentrada en su capital), con una economía sostenida que les permite tener un PIB que garantiza unos niveles de desarrollo social en la media superior a su región circundante. En este país debe haber un debate sobre su defensa nacional y el nivel de seguridad que pretende mantener. Dado que no hay enemigos directos, ni amenazas evidentes, ni territorios en disputa, ¿cuáles pueden ser sus políticas de seguridad y defensa?

Pasando de la hipótesis a la realidad materializada, ese inventado Paleokistan en la región podrían ser fácilmente países tan similares en sus características y tan diferentes en sus políticas de defensa como son Costa Rica y Uruguay. Las razones por las cuales un país y otro han desarrollado modelos diametralmente opuestos de políticas de seguridad y defensa no tienen nada que ver con sus características nacionales y con sus análisis de riesgos y amenazas. No han sido consecuencia de profundos análisis y de una programación sistemática; ha sido exclusivamente consecuencia de cuatro factores: el legado histórico, el sostenimiento de las instituciones, las capacidades económicas y sobre todo la voluntad política. Todo ello cuenta mucho más en el diseño de las políticas de seguridad y defensa de cada país que extensos análisis y cuidadosas programaciones. ¿Debe seguir siendo esto así?

LA DEFENSA COMO POLÍTICA PÚBLICA

La trascendencia del debate sobre las políticas de defensa

El diseño de políticas de defensa siempre ha estado de la mano de los profesionales militares y, por causas múltiples, hasta muy recientemente -y en países muy determinados- no ha habido una dirección desde los ámbitos políticos. Esto ha acarreado dos consecuencias poco positivas; en primer lugar, desde estos ámbitos decisionales ha derivado una reiterada confusión entre los postulados del planeamiento estratégico de la defensa y lo que son las políticas de defensa en su significado laxo. En segundo lugar, se ha mantenido una diferenciación distanciadora entre las políticas de defensa y el resto de las políticas de Estado. Una articulación estructural de ámbitos y jerarquías decisionales debe permitir la superación de estas consecuencias heredadas, escalando los sistemas de planeamiento e integrando las políticas de seguridad y defensa como básicas dentro de las políticas de Estado.

Para fundamentar este proceso conviene tener muy presentes las bases estructurales del Estado moderno. Toda política pública está condicionada a la Política; la Política está condicionada a la naturaleza del Estado; el Estado está condicionado a los intereses de los ciudadanos. Estos tres axiomas evidencian la trascendencia vectorial que mantienen las políticas públicas.

En inglés existen dos palabras para traducir nuestro concepto de Política: Politics y Policy. Politics, es la lucha por el acceso, permanencia y ejercicio del poder y se relaciona con las fuerzas políticas, las elecciones y las instituciones que las representan; Policy, es el diseño, ejecución y evaluación de los programas gubernamentales. La orientación del gobierno es Política, su marco es la Constitución, su instrumento son las instituciones y su manejo son las políticas públicas. En consecuencia las políticas públicas son necesarias para obedecer un mandato legal y/o un pedido ciudadano, presentando usualmente las siguientes características: hacen realidad los fines constitucionales, dan respuesta a problemas o aspiraciones sociales; rentabilizan, generan y/o optimizan los recursos; permiten el control de los resultados; y, de forma óptima, deben promover la transparencia y facilitar la rendición de cuentas.

El desarrollo de estas políticas públicas descansa sobre un doble proceso de definición de objetivos y dotación de medios para conseguirlos; la relación entre los objetivos y los medios determina cuatro actitudes características: improvisación, idealismo, burocratismo y sentido estratégico. Una puntual delimitación de los objetivos y un óptimo conocimiento de los medios para conseguirlos determinan el perseguido sentido estratégico.

Las políticas públicas se basan fundamentalmente en decisiones políticas y persiguen objetivos sociales. La ejecución de estas políticas públicas se ve antecedida por un debate público (de forma institucional o promovido por la sociedad civil) que induce la toma de decisiones por parte del poder ejecutivo y cuya ejecución efectiva debe estar regulada por las leyes, reglamentos y otras disposiciones legislativas, susceptibles de ser fiscalizadas por otros poderes del Estado. En consecuencia, las políticas públicas no son exclusivamente la práctica del gobierno; sino que en su debate, formulación, ejecución y evaluación participan todos los poderes del Estado, las fuerzas políticas y sociales, la sociedad civil y empresas privadas. Éste gran número de actores hace que no sólo se complejice el diseño de estas políticas sino que surja una lucha por la agenda y los recursos públicos. En los sistemas democráticos deben atenderse visiones y perspectivas diferentes que responden a la polaridad de principios y valores presentes en la ciudadanía, la multiplicidad de intereses corporativos y la incompatibilidad o antagonismo de posiciones enfrentadas. Esto hace que la formulación de las políticas públicas sea a menudo un proceso largo y su implementación no siempre responda a la rapidez con que se demandan; pero en muchas ocasiones transcurre un tiempo considerable hasta poder observar los resultados o efectos que dichas políticas pueden alcanzar. Esto dificulta extraordinariamente el proceso de evaluación, de una forma muy especial cuando los bienes suministrados son intangibles.

Dentro de las políticas públicas, un área singular está conformada por las Políticas de Estado. Estas son las estructuradas sobre las bases conformadoras del Estado y por tanto no son alcanzadas por la lucha política, manteniendo su vigencia más allá de cambios gubernamentales. La persistencia de unos principios, valores e intereses nacionales debe ser garantizada a través de políticas de Estado. La política de defensa es siempre una política pública y debería ser una política de Estado.

LA DEFENSA Y LA POLÍTICA DE DEFENSA

Hasta fechas muy recientes ha existido un gran interés académico en el tema de las relaciones civil-militares. De hecho, en América Latina se ha producido en las últimas décadas un gran volumen de estudios sobre el tema, directamente motivados por la transición entre gobiernos autoritarios y regímenes democráticos en buena parte de los países de la región. Una de las herencias de este periodo (y no sólo en los países de la región) ha sido la persistencia de diversos grados de autonomía militar y, en conjunto, una diferenciación distanciadora entre las Fuerzas Armadas y el resto de la Administración del Estado. La transformación de esta situación -que siempre y de forma prioritaria debería buscar el objetivo fundamental de dotar al país de una mejor defensa nacional- ha sido muy diferente de unos países a otros, multiplicándose las opciones y separando realidades claramente disímiles.

El mandato constitucional en prácticamente todos los Estados otorga la responsabilidad de la defensa nacional a las Fuerzas Armadas, que deben garantizar la inviolabilidad de las fronteras, la integridad territorial, los recursos nacionales y el mantenimiento del régimen constitucional. En algunos países las Fuerzas Armadas además suman un compendio de misiones paralelas y complementarias, que son fruto más de una herencia histórica y una tradición institucional que de la propia naturaleza militar y la literalidad constitucional.

En todas las academias militares del mundo se promueve e instruye en el liderazgo. La figura del comandante como Strategos en el diseño y la conducción es un objetivo perseguido por todo el sistema de enseñanza y perfeccionamiento profesional militar. ¿Qué relación existe entre el liderazgo militar, las relaciones civiles-militares y las políticas de defensa? Esta relación es de doble orden: por una parte está conformada por una herencia histórica que tiene su punto de partida con el propio proceso de formación del Estado; desde su independencia, que en muchos países de la región (de Estados Unidos a Chile o Argentina), es posterior a la conformación del ejército, que le sirvió de instrumento esencial en su nacimiento (si la guerra es la partera de la historia, los ejércitos son las comadronas de los Estados); pero incluso con posterioridad, buena parte de la estructura de la Administración del Estado fue copiada de las estructuras castrenses; y en no pocos países numerosos líderes militares acabaron siendo líderes políticos. En consecuencia, la relación entre el militar profesional y el Estado no tiene un paralelismo con la de cualquier otro funcionario del Estado.

El segundo orden de la relación está en correspondencia con la intangibilidad del bien suministrado con la defensa; como sostiene una de las máximas de la economía de la defensa, cuanto más exitosa resulta una política menos necesidad se ve para su mantenimiento. Mientras los recursos destinados a otros ámbitos de la Administración del Estado tienen una incidencia social directa, son manifiestamente mesurables y poseen una tangibilidad reconocible, el bien público de la defensa resulta significativamente complejo de cuantificar, y por tanto es especialmente complicado medir los niveles de eficacia, eficiencia y efectividad alcanzados. En consecuencia, paralela a la anterior, la política de defensa resulta difícilmente evaluable con la misma metodología que el resto de políticas públicas.

La institución del Ministerio de Defensa resulta clave para resolver ambas paradojas. Armonizar el consenso sobre la política de defensa y su vinculación con el resto de las políticas públicas; reforzar la vinculación de las Fuerzas Armadas con el resto de la administración del Estado; incorporar el ámbito de la Defensa como instrumento de proyección exterior del Estado; o fortalecer los sistemas de respaldo militar a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado; son funciones esenciales de los ministerios de defensa. Pero entre todas sus responsabilidades destaca la del diseño de las políticas de defensa.

DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE DEFENSA

El principio de diseño de las políticas no se basa en el ejercicio arbitrista de la persecución de lo mejor, ni en el optimista de la idealización de seguridad del país o del entorno regional. La política de Defensa debe ser el fruto de un doble proceso: el análisis de los riesgos, amenazas y desafíos que existen –de forma activa o latente– para la seguridad nacional, y el debate de toda la ciudadanía –dinamizado y motivado por la clase política– sobre la seguridad que el país necesita y desea desarrollar –y de cuanto está dispuesto a pagar por ese nivel de seguridad–.

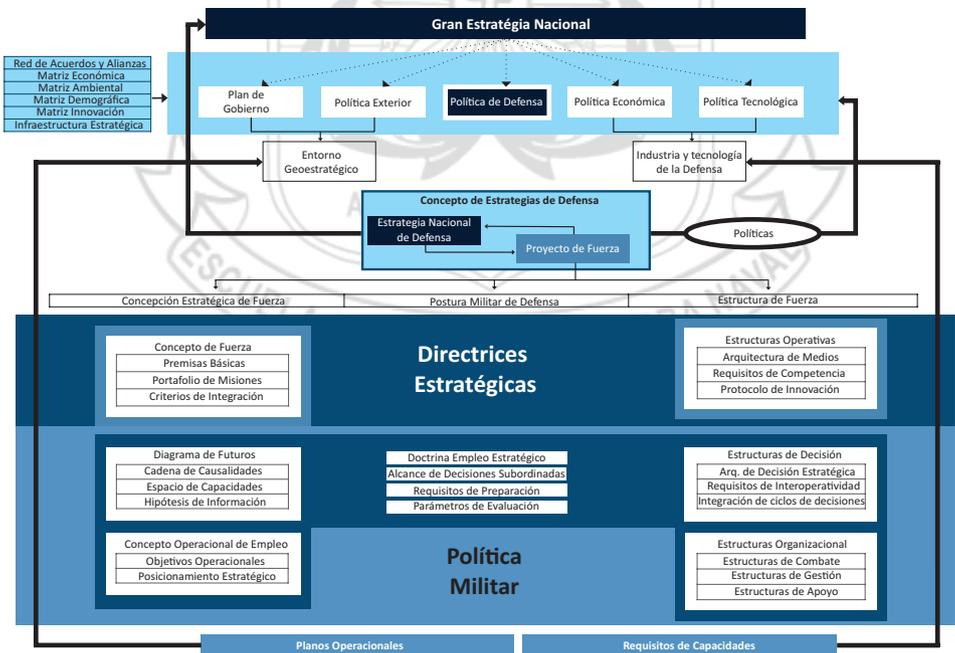
Las políticas de defensa no se articulan en un desierto doctrinal. Muy al contrario, responden a una dinámica de flujo que las integra dentro de un corpus superior, la seguridad del Estado, que a su vez se haya dentro de un complejo difícilmente formulable al que en algunos países de una manera enfática se le denomina gran estrategia nacional. La formulación de estas doctrinas se ha ido decantando en la publicación de documentos que tienen la triple condición de promulgar, informar y adoctrinar.

Dentro del ámbito de la Defensa, el flujo documental comienza con la Estrategia de Seguridad Nacional. Dicho documento define las bases del concepto de seguridad nacional (“la acción del Estado

dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa del país y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir a la seguridad internacional”), establece un catálogo sumario de amenazas y riesgos, y determina los medios para garantizar la seguridad. Suele ser un texto breve, formulado desde la presidencia con el respaldo y consejo de los diferentes departamentos ministeriales, y que está respaldado por la firma del Presidente.

De las directrices establecidas por esa Estrategia macro dimanan las diferentes estrategias nacionales en los ámbitos más trascendentes de actuación del Estado. Dentro de ellos destaca de forma singular la Defensa. Aunque respondiendo a distintos nombres según los países, la Estrategia de Defensa Nacional supone la formulación doctrinal del concepto de defensa del cual el país pretende dotarse. La EDN materializa como ningún otro texto el conjunto de actuación de la política de Defensa; en él se determina no solo el conjunto de amenazas, sino aún más importante el catálogo de capacidades de las que debe dotarse del país para hacerle frente, además de determinar la estructura y organización de las Fuerzas Armadas. El texto, de mayor extensión que el anterior, es el producto de un debate interno al Ministerio de Defensa, usualmente sintetizado por un órgano específico (la Secretaría de planeamiento o Secretaría General de política de defensa, son los nombres más comunes) y en última instancia respaldado con la firma del propio Ministro.

El tercer escalón doctrinal lo establece la Estrategia Nacional Militar. Si la anterior estrategia determina qué es la defensa y por qué debe hacerse, ésta es el instrumento de diseño de cómo y por quién debe llevarse a cabo. La complementariedad de ambos textos doctrinales debe ser absoluta, respondiendo la ENM a los lineamientos formulados en la EDN y premiando la acción conjunta de las armas. Con un volumen documental considerablemente más extenso, la formulación de esta estrategia suele ser responsabilidad del Alto Mando Conjunto, siendo respaldada en último término por la firma del Jefe del Estado Mayor de la Defensa.





Tomando como base la Estrategia Nacional Militar se formulan estrategias sectoriales, básicamente del Ejército, la Marina de Guerra y el Ejército del Aire (más la Guardia Nacional o cuerpos policiales de naturaleza militar, en aquellos países donde están adscritos al ministerio de defensa y vinculados a las Fuerzas Armadas). Estas estrategias desarrollan de forma puntual cada uno de los lineamientos formulados en la ENM bajo responsabilidades de cada uno de los objetos. Dichas estrategias son formuladas por los mandos de adiestramiento y doctrina, son sintetizadas por los estados mayores y cuentan con el respaldo definitivo de la firma del Comandante de la fuerza.

En el conjunto de esta cascada doctrinal se encuentran las bases de la política de defensa. Su diseño, sin embargo, resulta sustancialmente más complejo a la hora de realizar su formulación práctica, que descansa en un flujo de planeamiento que alcanza por definición todos los niveles y ámbitos de la Defensa

PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA Y PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

El planeamiento de la Defensa es fundamentalmente un proceso de definición y obtención de la fuerza para estar en condiciones de alcanzar los objetivos establecidos por la política de Defensa. Es por tanto el corolario y plasmación efectiva de la política de Defensa plasmada en la END y, dado sus relaciones de complementariedad, forman parte de un mismo flujo de diseño. A diferencia de la política de Defensa, cuya perduración no está determinada en principio, el planeamiento de la defensa si está sujeto a unos calendarios previamente estipulados y con un reparto de responsabilidades entre las diferentes instancias del Ministerio de Defensa, del Alto Mando Conjunto y las Fuerzas Militares.

Los ciclos de planeamiento de la defensa corresponden en la mayor parte de los países a los periodos legislativos, respondiendo adecuadamente a la visión del gobierno y la mayoría parlamentaria, recogida en un documento público (Directiva de Defensa Nacional, es la denominación más usada entre los países partícipes), que está respaldado bajo la firma del Ministro de Defensa. Estos periodos, de cuatro a seis años, suelen dividirse a su vez en dos ciclos sucesivos y complementarios, que comienzan con el establecimiento de la agenda, desarrollada en una formulación documental, que a su vez es aprobado por las autoridades a los distintos niveles, para posteriormente ser implementada, y por último ser evaluada en toda su ejecución. De esta evaluación se extraen las lecciones más beneficiosas para qué, una vez determinados los parámetros de la nueva agenda, comenzar de nuevo el flujo de diseño.

Dada la complejidad del proceso, el planeamiento de la defensa en la mayor parte de los países se subdivide en dos grandes bloques: el planeamiento militar y el planeamiento de recursos. El planeamiento militar suele ser responsabilidad del Estado Mayor Conjunto (o Estado Mayor de la Defensa) y está conformado por dos ámbitos de obligada complementariedad: planeamiento operativo y el planeamiento de fuerzas; el primero está orientado al empleo de fuerzas en operaciones y el segundo tiene por objetivo la definición y priorización de las capacidades militares que se perciben necesarias para el cumplimiento de las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas. Aunque hay diferencias entre los distintos países en cuanto al rango normativo, el planeamiento militar suele ser reconocido por una Directiva que puede ser pública, si bien en numerosos países continúa siendo reservada.

El planeamiento de recursos está compuesto por tres grandes bloques: recursos de personal, recursos materiales y recursos financieros. La responsabilidad de este planeamiento radica fundamentalmente en las autoridades ministeriales, si bien la coordinación con el Estado Mayor Conjunto y los comandantes de la fuerza debe ser lo más fluida posible. Dadas las limitaciones presupuestarias resulta necesaria la priorización de las necesidades militares, que confrontada con la disponibilidad de recursos, debe conducir a una integración del planeamiento militar y el de recursos (Propuesta de Objetivo de

Capacidades Militares), que una vez refrendada por la máxima autoridad departamental se convierte en el objetivo de capacidades militares.

a) Planeamiento de fuerza

Una de las piedras angulares de todo sistema de defensa es la tenencia de los medios con los que afrontar las responsabilidades y alcanzar los objetivos de la Defensa. Estos medios se materializan en la fuerza necesaria para cubrir las necesidades de la Defensa y priorizar estas necesidades para determinar una asignación de recursos que permita cubrirlas. Esto doble objetivo es alcanzado a través del planeamiento de fuerza.

Aunque en la actualidad el sistema más extendido es el planeamiento por capacidades, en períodos anteriores los sistemas tuvieron fundamentos muy diferentes. Hasta mediados del siglo XIX no hubo sistemas de planeamiento propiamente dichos; fueron fenómenos estratégicamente tan diferenciados como las experiencias coloniales y la Guerra Franco-Prusiana las que decantaron metodologías analíticas que permitieran una planificación efectiva de la fuerza. El crecimiento en número y capacidad de las academias militares por una parte y el dimensionamiento y profesionalización de los estados mayores produjeron el sistema de planeamiento por escenarios, un modelo de planificación estratégica que analiza un conjunto comparado de correlaciones de fuerza sobre territorios determinados; los parámetros ambientales (geografía, demografía, economía) y operacionales (sistema de transporte, recursos industriales y energéticos) conforman la base de evaluación de las necesidades de capacidades en relación a los objetivos perseguidos. La planificación por escenarios tuvo su punto álgido en esa "guerra de los 30 años" que asoló Europa desde 1914 a 1945.

El período inmediatamente posterior -que a pesar de su enorme variedad pedagógicamente sintetizamos bajo la denominación común de Guerra Fría- fue la época paradigmática del planeamiento por amenazas. Fundamentalmente se basaba en una identificación y valoración de las capacidades e intenciones de los potenciales adversarios para determinar la dimensión de la fuerza necesaria para impedir la consecución de sus objetivos; en consecuencia, la obtención de capacidades tenía como objetivo fundamental superar el nivel de fuerza del adversario, tanto en dimensión cuantitativa como cualitativa.

Desaparecido el escenario de la Guerra Fría, con un sistema de amenazas y riesgos mucho más volátil, fragmentario e imprevisible, los sistemas anteriores fueron dando paso al planeamiento por capacidades. Aunque el objetivo permanece invariable -la determinación de la fuerza-, el cambio del escenario estratégico hace mucho más funcional la dotación de nuevos sistemas de planificación. Frente al anterior conocimiento de las capacidades adversarias y la previsibilidad de los escenarios de crisis, en la actualidad existe una multiplicidad de adversarios potenciales, amenazas indefinidas y riesgos variables.

En consecuencia, en lugar de diseñar un sistema de defensa en respuesta al del oponente, se debe ser capaz de desarrollar el propio potencial de actuación. Éste sistema de planeamiento fundamentalmente desarrollada las capacidades para disponer de opciones de respuesta ante crisis o conflictos que pueden producirse en un espectro de escenarios muy variados. La planificación por capacidades no hace disminuir la trascendencia y entidad de las amenazas; al contrario, pondera y clasifica su caracterización, buscando el mejor sistema para hacerle frente. Lo que sí hace este sistema de planificación es apartar la amenaza como el eje central para el diseño de la fuerza, otorgándole un lugar complementario a otros factores.

El cambio de paradigma en el planeamiento por capacidades no es consecuencia de una optimización del planeamiento por escenarios, sino el resultado de una obligada adaptación al escenario estratégico actual. Presenta claras ventajas con respecto al sistema anterior, las dos más evidentes de las cuales son la capacidad de adaptación de respuesta y la multiplicidad de soluciones disponibles. Sin embargo, además de una considerable mayor complejidad, el planeamiento por capacidades presenta el riesgo de focalizar excesivamente el área de adquisición de medios materiales. Más allá de esa dotación, el equipamiento necesariamente debe estar acompañado por otros cinco elementos no menos fundamentales: se debe partir de una consolidada organización institucional, que debe contar con un corpus doctrinal orgánico, que permee unos recursos humanos suficientes, convenientemente formados y adiestrados, y con una infraestructura lo más amplia y adecuada posible. Éste es el concepto MIRADO, formado por las siglas en español de los seis elementos básicos del planeamiento por capacidades: material, infraestructura, recursos humanos, adiestramiento, doctrina y organización.

b) Determinación de la fuerza.

La mayor dificultad inicial del planeamiento por capacidades radica en un triple proceso: la ponderación y cuantificación de los factores integrados en el proceso, la dificultad para determinar los escenarios operativos de las Fuerzas Armadas, ambos enfrentados a los plazos de vida útil de los sistemas de armas y la rápida obsolescencia de los avances tecnológicos.

A consecuencia de las profundas transformaciones motivadas por lo que de forma pedagógicamente reduccionista denominamos globalización, sumadas a los cambios geopolíticos producidos a lo largo del último cuarto de siglo, los factores que afectan a la seguridad nacional, regional y global no son fácilmente mesurables y menos cuantificables. La propia multidimensionalidad de la seguridad y defensa hacen que deban atenderse un cúmulo de ámbitos muy amplio y para los que se requieren capacidades muy variadas. Por si esto fuera poco las causas de las crisis, el origen de las amenazas y trasfondo de los desafíos que afectan la seguridad nacional dibujan un rango de exigencias extraordinariamente amplio.

La dificultad de dibujar escenarios prospectivos se ve multiplicada por los plazos efectivos en los que las capacidades planeadas pueden comenzar a ser operativas y la pervivencia de vida útil de los equipos requeridos. Aunque los sistemas de armas ligeras tienen un plazo mucho más breve, la toma de decisión sobre adquisiciones de la defensa tiene una demora media de entre 5 y 10 años, estando algunos equipos en vida útil transcurridos entre un cuarto y medio siglo: los buques multipropósito botados hoy en día decidieron comprarse hace más de una década y muy probablemente continuarán sirviendo a mediados de siglo. Los cambios tecnológicos, geopolíticos y de la propia dinámica nacional dibujarán una realidad tan diferente a la actual que resulta de una complejidad extrema el proceso de toma de decisión.

La trascendencia de las decisiones en la dotación de capacidades exige una metodología rigurosa, en la que deben combinarse con determinación los análisis prospectivos y las proyecciones económicas, sumadas con dosis suficientes de realismo y precaución. Ante la gran variedad de opciones posibles, siempre debe decantarse por soluciones que permitan una amplia flexibilidad y capacidad de adaptación ante la evolución de la coyuntura nacional e internacional. Sin embargo, aunque los sistemas y las capacidades que sustentan pueden estar operativas décadas después de ser formulado el planeamiento, éste no puede escapar a ser el hijo de su tiempo y responder prioritariamente a las demandas actuales. De hecho, el punto inicial para la determinación de la entidad de la fuerza son las misiones que las Fuerzas Armadas tengan asignadas en ese momento; a esta primera obligación inaplazable debe sumársele la previsible evolución de dichas misiones en escenarios de corto, medio y largo

plazo, utilizando las mejores herramientas de prospectiva que los equipos de planeamiento tengan a disposición; y a estos escenarios deben responder unas Fuerzas Armadas con cualidades de flexibilidad, adaptación y transformación; a su vez las fuerzas son utilizadas en unas misiones determinadas y con unos cometidos específicos, que pueden permanecer invariables o, mucho más probable, cambiar de forma sustancial. El análisis de la evolución de estos cuatro cometidos permitirá realizar el diseño de las capacidades y fuerzas necesarios para afrontar las misiones asignadas.

Frente a este proceso ideal, en el que el diseño de capacidades obedece a la respuesta satisfactoria de las misiones de las Fuerzas Armadas, centrando la atención en los cometidos específicos que garantice el éxito en todos los escenarios, se levanta un segundo modelo de planeamiento que, de forma mucho menos idónea -pero más común- se maneja en la mayor parte de los países de la región. En este segundo modelo la disposición de recursos -especialmente financieros- sustituye en la centralidad del proceso a los cometidos. Dada la cuantificación de los recursos disponibles se podrá diseñar un catálogo de capacidades que pueden ser cubiertas y con éstas atender unos cometidos específicos que puedan ser realizados. Aunque este sistema dista de ser el óptimo, dada la generalizada y habitual limitación de recursos, resulta necesario combinar ambos modelos utilizando dosis ecuanímes de pragmatismo y prudencia. Pero aún más importante, dada la modulación en el proceso del planeamiento por capacidades, resultará imperioso el establecimiento de una priorización de las necesidades.

c) Catalogación y priorización de necesidades

Una vez realizada la determinación de la fuerza, la segunda fase del planeamiento por capacidades es el establecimiento de una taxonomía sobre las necesidades exigidas para alcanzar esas capacidades. La tarea es doble; en primer lugar se debe realizar una catalogación lo más minuciosa posible de las capacidades que desean ser cubiertas; una vez conocidas, deben asignarse los recursos disponibles para satisfacer esas las necesidades hasta cubrir el conjunto de las capacidades. Dado que no todas alcanzan el mismo rango de importancia, y por definición los recursos son limitados, deben establecerse unos criterios en la priorización de la asignación de recursos.

Dependiendo de la política de Defensa de cada país, el catálogo de capacidades puede ser más o menos extenso, si bien la experiencia acumulada y los ejercicios comparativos entre los distintos países, fruto de la creciente transparencia en materia de defensa alcanzada durante las últimas décadas, ha ido homogeneizando tanto los criterios de elaboración del catálogo como la delimitación de las capacidades. En los países europeos miembros de la Alianza Atlántica, con unos criterios de normalización tendentes a la acción conjunta, se ha desarrollado un catálogo que se extiende hasta sumar 65 capacidades puntuales, que se agrupan en siete áreas de capacidad: Mando y Control Integrado, Superioridad en el Enfrentamiento, Vigilancia, Reconocimiento, Inteligencia y Adquisición de Objetivos, Movilidad y Proyección, Sostenibilidad, Supervivencia y Protección, y Acción del Estado. A su vez, las capacidades militares se desglosan en más de 200 objetivos de capacidad, que a su vez cubren más de un millar de necesidades militares. En consecuencia, éste minucioso catálogo aborda todas y cada una de las necesidades unívocas en el ámbito de la Defensa y por tanto supone la manifestación más fehaciente, básica y primaria de toda política de Defensa, además de ser su necesario instrumento de desarrollo.

Una vez definido el catálogo de necesidades, a cubrir a través de las capacidades militares, se debe abordar la tarea de su priorización. El establecimiento de la taxonomía de las necesidades -una ordenación razonada y cuantificada de las prioridades a cubrir- puede resultar tanto o más complejo que la elaboración del propio catálogo. Mientras que en éste se determina lo que se necesita, al establecer la priorización se determina lo que se puede y en el orden que se reparten de recursos.

Debe tenerse en cuenta que la priorización se realiza por capacidades, no por fuerzas o medios que la sustenten, en razón a funcionalidad y a los medios empleados. Lo importante es cubrir unas necesidades y alcanzar unos objetivos, de forma independiente a con qué medios o instrumentos se ha conseguido. El establecimiento de esta priorización debe realizarse a través de herramientas de análisis multicriterio, que evitarán las tensiones ocasionadas por la prelación de formulaciones intuitivas o que responden a jerarquías institucionales y criterios sectoriales. En todo caso, la ecuanimidad aportada por los instrumentos de análisis (criterios técnicos) tan sólo puede aconsejar la decisión, que al final debe ser tomada por los responsables del departamento (criterios políticos).

De forma muy resumida, la metodología aplicada se fundamenta en un doble sistema de comparación y prelación, que a su vez se basan en una cuantificación de las capacidades. Esta cuantificación se desarrolla a lo largo de tres fases sucesivas; en la primera se cuantifican las capacidades y se comparan con el valor ideal fijado en el catálogo de necesidades; de ese modo se determinan cuáles son las capacidades más deficitarias; debe tenerse en cuenta que este déficit puede no estar determinado por carencia de material, sino por otras categorías de MIRADO, como la falta de personal o de preparación técnica del personal disponible.

A continuación se lleva a cabo una segunda cuantificación del riesgo operacional, valoración del impacto que produce la debilidad en una capacidad y su incidencia en una situación operativa (valora las consecuencias que podría tener no disponer de una capacidad determinada). El tercer nivel de cuantificación incide sobre la estratificación del riesgo operacional, a través de unas pruebas de estrés en relación a los cometidos (agrupa los cometidos presentes en el catálogo de necesidades en los que esa capacidad es necesaria) y a los escenarios (determinada la variedad de escenarios donde esa capacidad adquiere valor). El resultado final de esta triple cuantificación se materializan en un proyecto de objetivo de capacidades militares, el documento síntesis que presenta los datos objetivos y las recomendaciones para la definitiva toma de decisión.

d) Obtención de capacidades

Determinada la fuerza y priorizadas las necesidades el paso que culmina el proceso es la obtención de las capacidades. Resulta necesario ponderar el salto cualitativo que supone este paso definitivo; en los anteriores se ha realizado un ejercicio de análisis, clasificación y ponderación, tendentes a la toma de decisión; una vez producida ésta, la obtención de capacidades está vinculada directamente a las posibilidades de la economía nacional, el presupuesto estatal, la dimensión ministerial y la organización de las Fuerzas Armadas. Un salto cualitativo plasmado del paso de los análisis teóricos al desarrollo práctico. Éste es el momento en el que de una forma más directa enlaza la política de Defensa con el conjunto de políticas públicas del Estado. De igual forma que hay una tensión a la hora de realizar la asignación de recursos en respuesta al catálogo de capacidades, se produce un debate aún más enconado cuando se contraponen en el escenario político y ante la sociedad civil las necesidades militares frente a la de otros ámbitos del Estado.

Es en este momento cuando se evidencia la utilidad del debate público, sobre el que se debe sustentar toda política de Defensa, habido al comienzo del proceso; el debate debe realizarse en el período de acordar los niveles de seguridad y defensa nacional que se desea, no a la hora de repartir los recursos del Estado entre los diferentes departamentos ministeriales. En esta coyuntura alcanzan todo su valor los elementos de necesidad y legitimidad, más allá de los de legalidad o popularidad (de los que las Fuerzas Armadas, en la mayor parte de los países de la región, se hallan sobradas).

La aprobación ministerial del objetivo de capacidades militares supone su automática inclusión en la programación del planeamiento de recursos, con lo que inicia los pasos para su presupuestación, dotación y contratación. Aunque todas las categorías de MIRADO requieren de una adecuada presupuestación, en el caso de los recursos materiales y las infraestructuras ésta se encuentra orgánicamente regulada y usualmente conlleva un voluminoso proceso documental. La definición de los requisitos operativos que deben reunir los recursos materiales que satisfagan las necesidades determinadas en el planeamiento suelen ser regulados a través de documentos que basan el concurso -público o restringido- abierto para la adquisición de esos recursos. Dependiendo del programa de adquisición, el proceso de dotación puede variar de varios meses a varios años -incluso más de una década-; de modo especial esto se produce cuando se adquieren sistemas que aún no existen en el mercado y deben ser diseñados desde su origen, cumpliendo los niveles de exigencia y los requisitos operativos demandados en el proceso de planeamiento. La elección de la mejor opción -cuya valoración está sujeta a elementos objetivos de calidad, sostenibilidad, complementariedad y, por supuesto, importe global- se aborda en la etapa de definición de alternativas de obtención.

Dependiendo de la trascendencia de los sistemas que deban ser adquiridos -bien por su carácter estratégico, o por el valor económico de la adquisición- durante esta etapa pueden entrar en consideración otros factores que los militares, destacando los de carácter político, financiero o industrial. Este conjunto no solamente puede hacer variar las alternativas de obtención sino incluso la priorización de las necesidades.



PANELISTAS

PH. D. STEPHEN JOHNSON



De nacionalidad estadounidense. En la actualidad se desempeña como Director Regional para América Latina y de la División Caribeña, en el Instituto Internacional de Investigación (IRI). Asimismo es responsable del desarrollo y administración de programas que permiten el fortalecimiento de las instituciones democráticas e incremento de la participación en política de grupos marginados.

Tiene más de 25 de años de experiencia en el diseño de políticas para asuntos hemisféricos occidentales, con el Departamento de Defensa de Estados Unidos y con la Comunidad del Pensamiento en Washington. ha participado como observador en los procesos electorales en El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá.

Recientemente se ha desempeñado como miembro principal y Director del programa Américas en el Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos, habiendo servido como profesor adjunto para los estudios de Latinoamérica en la Universidad de Johns Hopkins, facultad de Estudios Internacionales Avanzados.

GRAL. DE DIV. JUAN MOLINER



Formado en la Academia General del Aire, el general Moliner ha sido destinado a numerosas dependencias como el Centro de Selección de la AGA (Granada), la Escuela de Técnicas Aeronáuticas en la Base Aérea de Torrejón, el Estado Mayor de la Unión Europea, la Dirección General de Armamento y Material del Ministerio de Defensa entre otras.

Llevó el Curso de Estado Mayor del Aire hasta pasar al Gabinete del Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire.

Seguidamente su destino es la Dirección General de Política de Defensa como Jefe de su Órgano de Dirección, otra vez en el Ministerio de Defensa de Madrid, hasta enero de 2008 que es promovido al empleo de General de Brigada y nombrado Subdirector de Enseñanza del Mando de Personal del Ejército del Aire, teniendo que trasladarse a Sevilla. En octubre de 2008 es nombrado Director del Gabinete Técnico de la Secretaria General de Política de Defensa, ocupando el puesto indicado hasta el momento actual.

PH.D. Stephen Johnson

Muchas gracias por la invitación por reunirme con ustedes en una de las ciudades más bonitas del mundo y también por estar en un centro de gastronomía tan famoso, conocido en todo el mundo.

No puedo agregar mucho, a lo dicho tan brillantemente por Isidro hace unos minutos; pero tal vez puedo ilustrar algunos puntos hablando sobre el tema del clima político en que vivimos. Si alguno de ustedes no cree que vivimos en un clima político, solo tiene que mirar a los diarios para ver los temas que se están debatiendo en el Congreso y que pueden afectar su institución. Me gustaría decirles que las políticas de la Defensa, pueden ser diseñadas con instrumentos de precisión, como pegar a un blanco o, a una manzana desde la Luna. Pero es una lástima que no hemos llegado a este punto debido a la política. Y no hemos llegado a ese punto con las opiniones porque pretenden que la política, que es un proceso muy impreciso, tenga que ver el presupuesto nacional.

El libro y las ediciones que ustedes ya conocen en política, son un principio o prioridad, que guía cursos de acción. Es el signo de una estrategia que es un plan comprensivo para lograr un cierto destino deseable en un ambiente convergido. Considerando fuerzas y debilidades; ventajas únicas, recursos propios y de sus competidores. Empleamos estrategias en el ámbito de la seguridad para asegurar la existencia de nuestra sociedad y nuestra manera de vivir. En tales estrategias hacemos uso de todos los elementos del poder del Estado y de la diplomacia; uso de información, fuerza militar, economía, finanzas, inteligencia y la aplicación de las leyes. Es una señal de que hay otros factores en juego. Una estrategia por ejemplo de Defensa es un subjuego. Pero últimamente solo contemplamos el uso de fuerza militar, información, inteligencia y en ciertos casos, la aplicación de las leyes.

La política de la Defensa entonces, trata de cómo usamos los elementos de poder que tenemos en nuestro dominio, en lo militar. El cómo proviene, en primer lugar, del pueblo y los electores que votan por un mandatario. Por representantes que dicen que van a comportarse de una cierta manera, o cómo van a conducir la nave que es el Estado. Gracias a Dios, la nave es tan grande que no es fácil de girar en virajes muy cortos. El ministerio de Defensa y los líderes de las Fuerzas Armadas pretenden aconsejar al mandatario y tratan de aconsejar a los representante, pero al final del día el presidente tiene el timón y el Congreso tiene el dominio de la bolsa. Eso determina el curso general de nuestras políticas de Defensa.

Hasta la última década se mantuvo una diferenciación de fuentes de riesgo, según el distinguido colega español Félix Arteaga del Real Instituto Elcano. En el pasado, los riesgos eran en su mayoría externos o internos. Ahora los riesgos son el crimen internacional, el narcotráfico, el terrorismo, los desastres naturales, las pandemias mezcladas con migraciones y el flujo de capitales por todo el mundo. Se borra la línea de los dos tiempos. Esa es una continuidad de acción que complica bastante el papel de la Defensa. Aunque las Fuerzas Armadas no pueden funcionar como policía, investigando crímenes, construyendo casos, conservando evidencia. La Institución castrense tiene la ventaja de la movilidad en la cadena de comando, que lo hacen ideal para prestar servicios, en situaciones donde esas son necesidades de la policía. En este ambiente es fundamental que los Altos Mandos tengan estrechos lazos con el Ejecutivo y como con las otras agencias, en la rama ejecutiva, para mantener la coordinación. También es esencial que los Altos Mandos mantengan contacto con el Palacio Legislativo para mantenerlo informado de sus actividades y necesidades. De no ser el caso, el resultado podría ser descoordinación o fracaso por falta de recursos.

Una estrategia de Seguridad Nacional, entendida por todo el Gobierno, ayuda mucho a reunir los distintos poderes del Estado en defensa de la Nación. Un documento de tal índole, es una novedad

reciente para la Estrategia de Seguridad Nacional. Se desarrolló en los últimos 50 años en los países que lo usan. En el caso de mi país no existía tal documento, sino hasta 1986 cuando hubo una reforma de inscripción de Defensa, con el comienzo de cada periodo presidencial. Atado al presupuesto anual. La estrategia sirve para eliminar redundancia en gastos no necesarios tanto entre agencias como misiones de seguridad, o condiciones de Seguridad Nacional. En tiempos más sencillos no había una necesidad, ahora sí. Dentro de las Fuerzas Armadas existen ciertas exigencias, aproximadamente 75% a 80% del presupuesto nuestro, se destina a salarios y beneficios. Lo que queda se tiene que usar cuidadosamente para mantener el inventario, para comprar equipo nuevo, comprar alimento y otros consumibles al precio del día, apoyar al entrenamiento y pagar comisiones especiales. Sin embargo, cuando el ministro de Defensa está pidiendo su porcentaje del presupuesto nacional, hay otros líderes estatales de las carteras de Seguridad Social, ministerio de Justicia, Hacienda, Medioambiente, Interior que están haciendo exactamente lo mismo que es compartir este pastel de la manera que se considere más justa. El presidente tiene que conducir la política dentro de su propia casa.

Entonces, se podría decir que cuando se hacen los planes militares de Defensa, se tiene ideas de lo que necesitan para cumplir misiones. Todo esto se encuentra en planes o estrategias de Defensa; del mismo modo que el resultado del presupuesto deseado, que ustedes podrían alcanzar a evidenciar. El presidente y sus aliados consejeros, consideran cómo repartir el pastel con las demás agencias del Gobierno; con pequeña o gran diferencia, respecto al sector Defensa. Luego, el presupuesto va al Congreso, donde la Comisión de Defensa lo recibe y lo reforma de otro tamaño; bajo sesión plenaria, sometido a voto, que puede ser aprobado o no. Puede ser adoptado con muchas enmiendas e incluso puede ser vetado por el presidente.

Finalmente lo que reciben del presupuesto original, puede contradecir su estrategia; llevándolos a adoptar una política modificada, o aún peor no deseada. Para evitar esta situación es fundamental que la Institución castrense, el ministerio de Defensa no se instigue. Conversando de empresas; en cambio, se tiene que hacer el papel de aconsejar al presidente y educar a los congresistas y más si se tiene que mantener informado a los aliados e incluso al público. Porque es el público que elige a los líderes políticos, que son finalmente responsables de la política. En fin, ¿de qué dependerán las políticas de Defensa? Dependerán de la Política. Sencillamente es el equilibrio con las necesidades de los órganos del Estado, excepto cuando haya una emergencia, en tal caso la Defensa probablemente tendrá prioridad.



Gral. de División Juan Moliner

Mi intervención, durante estos diez minutos después del rigor académico, tanto de Isidro Sepúlveda como de Stephen Johnson, va a adoptar un perfil ligeramente diferente. Voy a intentar expresarles cuáles son los parámetros esenciales en el diseño de la política de Defensa de España. Cuáles son los elementos estructurales fundamentales y en qué se plasma esa política de Defensa, en la realidad de las asociaciones del ministerio de Defensa, y sobre todo de las Fuerzas Armadas.

Permítanme ingresar con unos pequeños hitos históricos en ese diseño de la política de Defensa de España, porque son claves para el intercambio; son relativamente recientes en el tiempo. La primera vez que se hizo una ley importante en España que establezca los criterios básicos de la Defensa Nacional, y por tanto, punto crucial para el diseño de cualquier política de Defensa, fue en el año 1980 que se aprobó la ley orgánica de criterios básicos de Defensa Nacional, se modificó también por ley orgánica, en el año 1984. Otro elemento esencial vino muy poco después, en el año de 1986, el Referéndum, con el que los españoles aprobaron y se sabe que sí debía permanecer en las estructuras de la Alianza de la OTAN. Nosotros, el Gobierno en virtud de nuestras capacidades; ya en el año de 1982, habíamos definido el curso de España. Pero el Gobierno, desde el año de 1986, consideró que esta es una política de Defensa, que como muy bien lo ha dicho Isidro era una política pública; de enorme trascendencia, que es sometida a Referéndum y España termina ya definitivamente, en las estructuras de seguridad definidas. En este avance histórico, tiene importancia nuestra primera participación en una operación de mantenimiento de paz en las Naciones Unidas en el año 1989. Desde entonces hasta la actualidad, que hemos conmemorado más de 25 años, hemos participado en más de 60 operaciones de mantenimiento de paz. Han estado involucrados cientos de miles de militares españoles, y como dato relevante 171 españoles hombres y mujeres han fallecido en cumplimiento de sus funciones, en alguna de estas operaciones de mantenimiento de paz.

El método esencial también es la creación de la Política Europea de Seguridad y Defensa, tras su integración a la Unión Europea y la supervivencia de la Política de la Unión Europea Occidental. Desaparece esta y se crea entonces, la Política Europea de Seguridad y Defensa en el año de 1999. Esta actualmente se llama, como saben, Política Común de Seguridad y Defensa y está corroborada por el tratado de Lisboa. Es la que está actualmente en vigor y determina los elementos esenciales de la política de Defensa; junto con la Estrategia de Seguridad Nacional del 2013. Tuvimos una estrategia, la cual por primera vez se llamó Estrategia en el Plan de Seguridad del año 2011; pero esa es la que está mejor, ya que la del año 2013 es sustancialmente continuista.

Esta Estrategia de Seguridad Nacional y todo este conjunto de documentos anteriores que he mencionado, constituyen el núcleo, como ha dicho Isidro. Nosotros hemos abarcado todo este proceso académico a esta demanda. En realidad adquieren, como en los primeros pasos de nuestro diseño de Defensa, importante función; como son la Directiva de Defensa Nacional y la Directiva de política de Defensa. Tengo que explicarlo. La Directiva de Defensa Nacional es el documento por el que el Gobierno, democráticamente elegido, intercede al anterior. Además de tener y plasmar en otra serie de documentos las diferentes políticas que quieren seguir como directiva cultural, deportiva. La de Política de Defensa Nacional la plasma en la Directiva de Defensa Nacional, es un orgullo por tanto; dura 4 años; lo que dura la legislatura o al menos tiene esa vocación. Es un documento que firma y aprueba el presidente del Gobierno y el presidente les está diciendo a todos los Departamentos de la administración, cuál es su política de Defensa en grandes líneas, para los próximos 4 años.

Como consecuencia de esa orden, el ministro de Defensa elabora la Directiva de Política de Defensa, la firma el Ministro y es la orden que va a todas las instituciones del ministerio de Defensa y fundamentalmente a las Fuerzas Armadas, para que en esos cuatro años en principio se diseñe; se lleve a cabo, se ejecute y se controle la política de Defensa, que esa Directiva manda.

Finalmente, no es posible entrar en más detalles en este momento, por si quieren hacer preguntas, estaré a su disposición. Dentro de las estructuras del Ministerio hay un camino de Recursos Humanos y material, que culminan en un objetivo de capacidades militares. Ese objetivo de capacidades militares, como muy bien ha remarcado Johnson, está íntimamente intrincado con el presupuesto. Los deseos y las teorías, también hay que tenerlos en cuenta. Pero las realidades, tanto de amenazas y riesgos, de escenarios estratégicos y de disponibilidades presupuestarias, son las que marcan y por tanto, ahí está el índice.

Una vez diseñada esta política de Defensa, teniendo en cuenta todas estas circunstancias y teniendo en cuenta muy particularmente los ámbitos multilaterales en los que mi país se mueve. Puesto que no podemos dejar de hacer nuestra participación de política de Defensa, si no la tenemos estrechamente coordinada con la planificación que se ha firmado. De allí que nuestros progresos que duran cuatro años, está directamente coordinado y alineado con el mismo proceso que se sigue en la Alianza. Muchos de los documentos nacionales que contribuyen y que configuran nuestra política de Defensa, son los mismos que se utilizan para enviar a la Alianza cuando se lleva a cabo el proceso de planeamiento de trabajo.

No ocurre lo mismo con la Unión Europea, porque hay que reconocerlo con su estructura de Seguridad de Defensa y sus estructuras particularmente, están mucho menos desarrolladas. Yo he tenido la oportunidad de estar destacado al Estado Mayor Militar de la Unión Europea, precisamente en los primeros años de su suscripción. Por tanto, intervine en los esfuerzos que allí se hicieron para intentar tener un procedimiento de diseño de políticas de Defensa y tengo que reconocer y lo digo públicamente, que es una realidad que aún hoy en día, no se ha avanzado suficientemente en ese campo. Son muy pocos los documentos. Un documento que establece una serie de capacidades generales la visión del largo plazo que establece cuál es el escenario estratégico donde la Unión Europea puede mover todas sus capacidades militares y un objetivo de capacidades. Muy pocas son las instituciones dentro de la Unión que se dedican a eso. Una muy importante, pero que todavía no ha seguido todas sus capacidades; y que seguramente surja, en una agencia europea de Defensa.

Pues bien, diseñado con esta estructura muy esquemática la política de Defensa de España. ¿En qué se plasma? ¿Cuáles son los ámbitos de actuación? ¿en qué se acercarán? Como siempre dos grandes ámbitos: el ámbito nacional y el internacional. En el ámbito nacional, las Fuerzas Armadas además de su misión constitucional de la defensa del territorio, y teniendo en cuenta esa realidad. En el mundo europeo tenemos ahora que un enemigo tradicional; un rival que compita por la propia supervivencia, o por elementos o intereses esenciales, no existe. En el ámbito nacional, además ejercer la disuasión y de estar siempre preparados para la defensa. Nuestro esfuerzo se centra fundamentalmente en apoyo y apoyo. Remarco la idea, puesto que no es una actuación directa, sino una actuación indirecta de apoyo a otras instituciones del Estado en diferentes ámbitos. Por un lado el ámbito de las emergencias y catástrofes. En ese sentido, hemos desarrollado una unidad militar de emergencias; que en un tiempo relativamente corto, ha desarrollado unas extraordinarias capacidades en todos los sentidos.

Apoyo a otras instituciones del Estado en la lucha contra el terrorismo. No es, y tenemos que dar gracias, un apoyo como durante determinados años hemos tenido que luchar y sufrir con un terrorismo interno; que gracias a Dios, hoy ha desaparecido. Pero aún sigue contra otro terrorismo, procedente

de otros ámbitos: Yihadismo, extremismos, radicales. En esas circunstancias son necesarias las Fuerzas Armadas, apoyan al ministerio del Interior.

Apoyo en la lucha, en sentido general contra el crimen organizado, drogas, personas, sustancias, etc. En el ámbito internacional, como ya mencionó Isidro, hoy en día, las Fuerzas Armadas ejercen sus funciones fundamentales lejos de sus fronteras, no solo porque no tengan. Es el caso de España, aunque no tienen una amenaza esencial a su integridad territorial. Aunque somos, como todos conocen, muy cuidadosos en determinados pasos de Soberanía y de determinadas islas que tenemos en el Norte de África. Pero no hay una amenaza esencial a su integridad. Por tanto, nuestra cooperación en el ámbito multinacional, es a proporcionar seguridad, allí donde es necesaria. Eso es también una forma de proporcionar seguridad para nuestras fronteras. España es muy consciente de que sus políticas de Defensa, no solamente se centran en el campo interno; sino que en la Seguridad y Defensa Colectiva de la OTAN, en la Seguridad y Defensa dentro del ámbito de la Unión Europea. Como Aliado fiel, como Aliado solidario, que pretendemos ser.

Procuramos contribuir en la medida de nuestras posibilidades, llevando o participando en aquellas operaciones y en aquellos escenarios situaciones en aquellas crisis humanitarias; como ejemplo que demuestra esta convicción en las políticas de Defensa. Actualmente España está participando en una operación de Naciones Unidas en el Líbano. Además por desgracia, hace dos semanas falleció uno de nuestros militares allí destinados. Estamos participando también en una operación de la OTAN. Llegamos desde un principio a Afganistán. Continuaremos y hemos continuado ya a lo largo de las operaciones que se desarrollan allí. Participamos en seis operaciones de la Unión Europea en todas las operaciones militares de la Unión Europea, España está participando con unos contingentes mayores o menores, con algunas posiciones de liderazgo. Como por ejemplo la operación Atalanta de lucha contra la piratería en el Océano Índico. En otras ocasiones con participaciones menores pero siempre tratando de demostrar nuestro mejor performance.

Participamos finalmente en dos operaciones bilaterales de apoyo a Francia, también en África. Esta última es en estos momentos, por razones bastante conocidas el escenario fundamental en que nuestras políticas de Defensa tienen una connotación práctica que nos llevan a posiciones concretas.

Por último, además de esta intervención unilateral, también está nuestra intervención bilateral. Bilateralmente hemos desarrollado como último, el documento de nuestra política de Defensa, el Plan de Diplomacia de Defensa que pretende que mediante las Relaciones Bilaterales los objetivos de la política de Defensa, que a través de una multiplicidad de instrumentos y vectores puedan ser también accesibles. En ese sentido, España no deja de ser a través de nuestras Relaciones Bilaterales con los países iberoamericanos, una posibilidad que se brinda. Para que si estos, así lo deciden; y en algunos casos antecedentes ha habido, puedan ser una puerta, tanto para una relación, Para una cooperación. La Alianza como con la Unión Europea en su política común de Seguridad y Defensa. Ese es un campo abierto que estoy seguro que en el futuro podrá ser explorado y avanzado.