

23/2016

5 de abril de 2016

Ignacio José García Sánchez

El dilema de la defensa. Australia,
un ejemplo responsable

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

El dilema de la defensa. Australia, un ejemplo responsable

Resumen:

En el presente documento se analiza el *Libro Blanco de la Defensa de Australia 2016* que se acompaña de un «programa de inversiones integrado» con un horizonte de 10 años, y una «declaración sobre la industria de la defensa» como el socio imprescindible para el desarrollo de las capacidades militares necesaria que les permitan afrontar los desafíos del entorno operacional con una visión que se extiende hasta el año 2035. Además me hago eco de la conferencia del general Joseph F. Dunford Jr., 19º presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor norteamericano en el Centro Internacional de Estudios Estratégicos en Washington el 29 de marzo pasado.

Abstract:

In this document the 2016 Australia White Paper is analyzed. The WP2016 is supported by the 2016 Integrated Security Investment with a 10 years horizon, and the 2016 Defence Industry Policy Statement as a critical partner in success to face the challenges of the strategic environment in 2035.

Also, it is reviewed the speech of General Joseph F. Dunford Jr., 19th Chairman of the Joint Chiefs of Staff in the Center for Strategic and International Studies on Tuesday, March 29, 2016.

Palabras clave:

Seguridad, defensa, militar, estrategia, presupuesto, información, capacidades, decisión.

Keywords:

Security, Defense, Military, Strategy, Budget, Information, Capabilities, Decision.

«Sería muy beneficioso que en el preámbulo del Libro Blanco se definiera de forma clara e inequívoca quienes somos como nación, lo que representamos y a lo que aspiramos»¹.

«Aunque predecir el futuro está lleno de riesgos, el mayor es, sin duda, no planear de antemano cual queremos que sea nuestro destino. Como nación tenemos una elección: dejarnos llevar hacia el futuro, o trabajar activamente para estructurarlo»².

Introducción

Retomo como introducción a este documento las mismas palabras con que finalizaba una colaboración con la Universidad Pontificia de Comillas, el 23 de febrero de 2016, sobre el papel de la defensa de Australia en su política exterior³, en las que me hacía eco del retraso en la publicación del prometido *Libro Blanco de la Defensa (LBDA) 2015*.

Consideraba entonces que Australia se encontraba dominada por la complejidad y la incertidumbre, y sometida su orientación geopolítica a continuos cambios en un escenario de desconfianza. Ponía como ejemplos:

— La actitud con relación a la inmigración, que hasta 1973 prohibía la entrada de personas de origen asiático, en la que incide de manera especial la relación con su vecino más cercano, Indonesia, el país de religión musulmana más poblado de la tierra, cerca de 256 millones de habitantes y una creciente presencia de grupos radicales con vinculación o inspiración en los grupos terroristas de Al Qaeda y Dáesh⁴;

— El profundo cambio de sus relaciones económicas tras eliminar el sistema de comercio imperial por el que se establecía un acuerdo preferencial de tarifas en todos los territorios del Imperio británico y los miembros de la Commonwealth, a la que pertenece Australia, como condición para la admisión del Reino Unido en la Comunidad Europea en 1973, y que se

¹ Guarding against uncertainty: Australian attitudes to defence. Report on community consultations, by the External Panel of Experts on the 2015 *Defence White Paper*. Commonwealth of Australia 2015.

² Australian in the Asian Century. *White Paper*, october 2012.

³ Colección «Cuadernos de Comillas de Política Exterior». En edición.

⁴ Para un análisis detallado del terrorismo en Indonesia ver (visitada el 31 de marzo de 2016): http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2015/DIEEEINV04-2015_Terrorismo_en_Indonesia_FcoGalamas.pdf.

manifiesta con el cambio de China por Gran Bretaña como origen y destino principal de su comercio, así como la dirección de su flujo comercial del continente europeo al extremo oriente⁵.

Destacaba así, que en este marco geopolítico se encuentra una de los puntos focales de la «reaparición de la competición entre grandes poderes», en palabras del subsecretario de Defensa norteamericano Bob Work⁶, cuando en diciembre de 2013 China comenzó su política de proyectos en los enclaves del mar del Sur, donde reclama su soberanía⁷. Transformándose el tradicional marco cuadrangular de ángulos rectos en un sistema poliédrico de afiladas aristas en el que cualquier tipo de liderazgo: económico, militar, cultural..., será cuestionado.

Y finalizaba mi documento expresando que, «la acción exterior australiana se ve forzada a utilizar la defensa como el elemento director de su cultura estratégica. Sus Fuerzas Armadas, con el apoyo de la sociedad, se convierten en el punto de anclaje, el acerbo cultural, el punto de referencia de una línea de acción geoestratégica constante que inevitablemente debe llevar consigo un incremento del gasto militar hasta el umbral del 2% de acuerdo a los estándares de la OTAN. Y a la renovada visión de un deseado *status quo* que permita el continuo crecimiento de la región al mismo tiempo que se mantiene la "Pax Americana". Un difícil equilibrio que debería plasmarse en el prometido nuevo *Libro Blanco de la Defensa*, la revisión completa de la estructura de la fuerza y el plan de inversiones con un horizonte de 10 años, aún sin publicar cuando se cierran estas líneas».

El planeamiento sostenible de la defensa. El apoyo social y político

Pues bien, a poco de finalizar el artículo citado aparecía publicado el LBDA acompañado de un «programa de inversiones integrado» con un horizonte de 10 años, y una «declaración sobre la industria de la defensa» como el socio

⁵ En la actualidad las importaciones australianas tienen el siguiente origen: China 20,5%, EE.UU. 10,6%, Japón 6,8%, Singapur 5%, Alemania 4,7%, Corea del Sur 4,7%, Malasia 4,4%, Tailandia 4,3%... Mientras las exportaciones tienen como destino: China 33,7%, Japón 18%, Corea del Sur 7,4%, EE.UU. 4,2%... <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/as.html>> Visitada el 20 de febrero de 2016.

⁶ CNAS Defense Forum, Deputy Secretary of Defense Bob Work, JW Marriott, Washington, D.C., December 14, 2015. <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/634214/cnas-defense-forum> (visitada el 3 de abril de 2016).

⁷ El otro se refiere a marzo de 2014, cuando Rusia ocupó ilegalmente Crimea y empezó a enviar tropas en apoyo de los separatistas ucranianos.

imprescindible para el desarrollo de las capacidades militares necesaria que les permitan afrontar los desafíos del entorno operacional con una visión que se extiende hasta el año 2035.

El gobierno australiano ha sabido leer con claridad el entorno de incertidumbre de la «gran geopolítica», después de 25 años de unipolaridad tutelada por la incontestable hegemonía militar de Occidente, y en la que, de nuevo, la contención y la disuasión se convertirán en el eje vertebral de un planeamiento sostenible para la defensa. En el nuevo escenario, más que nunca será absolutamente necesaria una dirección política clara y estable.

En este marco todavía resuenan⁸ las palabras pronunciadas por el actual, 19º presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor norteamericano, General Dunford, haciéndose eco de unas palabras del tantas veces citado Henry Kissinger, en el sentido de que nos encontramos en el entorno de seguridad más complejo y volátil después de la II Guerra Mundial, solicitando un ejercicio de responsabilidad presupuestaria⁹ a los partidos políticos y haciendo especial mención al senador, republicano por Arizona, John McCain, presidente del Comité de las Fuerzas Armadas del Senado, y al congresista Mac Thornberry, republicano por Texas, presidente del Comité de las Fuerzas Armadas del Congreso.

«... estamos trabajando con las autoridades para hacer cambios fundamentales que nos permitan enfrentarnos a los desafíos que he expuesto. Y espero recibir noticias en las próximas semanas de los dos presidentes McCain y Thornberry sobre la reforma de la defensa».

En el ambiente, la capacidad demostrada por Rusia en Siria que, «sin ningún género de dudas», ha estabilizado el régimen de Bashar Al Ásad con una posición de fuerza para influir en la solución política del conflicto. Y un aviso para navegantes, la próxima estrategia militar será clasificada¹⁰.

⁸ Center for Strategic and International Studies. 29 de marzo de 2016. <<http://csis.org/event/meeting-todays-global-security-challenges-general-joseph-f-dunford>> (visitada el 2 de abril de 2016).

⁹ En Estados Unidos el año fiscal va de septiembre a septiembre por lo que se están produciendo todas las comparecencias de los responsables económicos ante la Comisión Presupuestaria del Congreso.

¹⁰ «The biggest area [] that we're focused on is strategy development, military strategy development. And the national military strategy next will be a classified document..., today I think we go from policy

Así, el poder militar ruso se presenta hoy, en el escenario geopolítico, con unas capacidades renovadas de entidad similar a las de la OTAN. Su modernización militar y el desarrollo doctrinal pueden neutralizar la ventaja competitiva de Occidente y «limitar nuestras opciones estratégicas». El plan sostenido de inversiones de la defensa del presidente ruso Vladímir Putin ha conseguido no solo desarrollar unas capacidades militares capaces de apoyar de forma eficaz su industria de defensa¹¹, sino impulsar la proyección exterior de su poder político de forma global, más allá del ámbito regional, contando, de acuerdo con la información disponible, con un respaldo social de un nivel desconocido en Occidente. También China ha mostrado los resultados de un planeamiento de la defensa sostenido de carácter plurianual¹², con el impresionante despliegue de medios que el mundo pudo contemplar durante la parada militar que conmemoraba el 70º aniversario de la victoria sobre las fuerzas imperiales japonesas¹³.

En este contexto el LBDA recientemente publicado se acompaña de dos documentos que lo complementan: un «Programa Integrado de Inversiones 2016» y la «Declaración sobre la Política de la Industria de la Defensa 2016». Ambos materializan la estrategia de seguridad y los objetivos de capacidades militares mediante un plan responsable de inversiones de carácter plurianual. Así, el LBDA compromete los fondos necesarios para el período 2016-2026 que le debe llevar a

to OPLANs. And [] operation plans aggregated do not a strategy make. And so what we actually need is a strategic framework within which those OPLANs are made... So the strategy needs to be focused on..., the kind of intellectual rigor that will allow you to think through a problem and provide options to the president real time in a crisis». CSIS, *op. cit.*

¹¹ El aumento del volumen de exportaciones de armamento ruso entre 2006-2010 y 2011-2015 fue del 28%, mientras el crecimiento medio del volumen de transferencia con carácter global fue del 14%. <<http://www.sipri.org/media/pressreleases/2016/press-release-translations-16/pr-at-2016-in-spanish>> (visitada el 2 de abril de 2016).

¹² «Las exportaciones de grandes armas por parte de China se situaron justo por encima de las de Francia en el período 2011–15, con un crecimiento del 88% en comparación con la etapa 2006–10. Las exportaciones francesas decayeron un 9,8% y las alemanas se redujeron a la mitad en el mismo período». SIPRI, *op. cit.*

¹³ «El 3 de septiembre de 2015, con ocasión de la celebración del 70º aniversario de la victoria del pueblo chino sobre la fuerzas de ocupación japonesas, en la que murieron más de 14 millones de chinos, se celebró un desfile con hasta 12.000 miembros de sus Fuerzas Armadas, 1.000 efectivos de 17 países, más de 200 aeronaves, entre las que se encuentran los modelos más modernos de la 5ª generación de aviones de combate, más de 500 piezas de armamento –de las que cerca del 85% eran mostradas al público por primera vez–, además de su fuerza estratégica de misiles nucleares. Una exhibición de poder militar para alimentar el orgullo nacional y patriótico». Ignacio García Sánchez. «El poder militar chino: el dragón alza el vuelo». *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Araucaria, año 18, nº. 35. Primer semestre de 2016. Págs. 275-300. ISSN 1575-6823, e-ISSN 2340-2199, doi: 10.12795/araucaria.2016.i35.14.

alcanzar el 2% del PIB en el presupuesto del año 2021, con una inversión total durante los diez años de alrededor de 195.000 millones de dólares.

El crédito del mañana no se consigue con lo que se hizo ayer¹⁴

Apoyado, como no podía ser de otra forma, por una completa e integral revisión estratégica con un horizonte de veinte años, el LBDA planea una profunda revisión de la estructura de sus Fuerzas Armadas con objetivos claramente definidos y adecuadamente financiados en un programa presupuestario plurianual de diez años, siguiendo la estela del LBDA 2013. El documento actual, se estructura en tres secciones básicas: Estrategia, Capacidades y Recursos, mejorando notablemente la claridad expositiva de su predecesor.

En la primera parte, de contenido similar y extensión parecida al anterior, España pierde algo de protagonismo, aunque no es de extrañar, ya que cuando se publica el LBDA 2013¹⁵ los proyectos de colaboración industrial estaban en pleno desarrollo. En el actual¹⁶, las referencias a España se enmarca en el apartado «Relaciones Globales», donde se mencionan la OTAN, las Naciones Unidas, por este orden, y algunos países europeos encabezados por Gran Bretaña y Francia. A continuación y agrupados aparecen Alemania, Holanda y España, sin hacer ninguna referencia a la Unión Europea¹⁷.

En este mismo apartado se destaca también la colaboración con Canadá, que junto con Estados Unidos, Nueva Zelanda y Gran Bretaña constituyen la comunidad de

¹⁴ «I am absolutely confident in our joint force today, in our ability to deal with today's challenges, but I'm also mindful that you actually get no credit tomorrow for what you did yesterday. And so what today is all about is making sure that we continue on the path of joint capability development; we continue to adapt the force to meet today's challenges». CSIS, *op. cit.*

¹⁵ «Spain. The Government will continue developing increasingly close defence relations with Spain. Australia and Spain are collaborating closely on materiel projects, including the new Canberra Class Landing Helicopter Dock ships, Hobart Class Air Warfare Destroyers, amphibious landing craft, and the multi-role tanker transport aircraft projects. The naval projects, together with the deployment of the Spanish Armada Ship Cantabria, will see a deepening of relations between the Royal Australian Navy and the Spanish Armada. In addition to this relationship, the Government will look to expand the bilateral defence relationship into new areas such as strategic planning». LBDA 2013.

¹⁶ «Australia will also work with other partners, where cooperation is required to improve global security wherever Australia's interests are engaged, including in the Middle East. Only through concerted international action can we defeat threats such as those posed by terrorists in Iraq and Afghanistan. This includes cooperation with a broad coalition of concerned countries, including countries such as the Netherlands, Spain and Germany». LBDA 2016.

¹⁷ En el LBDA 2013 se menciona a la Unión Europea en dos ocasiones, junto con la OTAN y al mismo nivel, y otra cuando se menciona con preocupación el descenso de los presupuestos dedicados a la defensa.

inteligencia de los «Cinco Ojos». Interesante es que el LBDA 2013 no hacía mención a este «club», mientras que en el actual se le da relevancia en el apartado «Alianza con Estados Unidos», al mismo tiempo que se resaltan como elementos vitales dentro del planeamiento de la defensa los conceptos de «Superioridad de la Información» y «Cooperación de Inteligencia» en los que la instalación conjunta con Estados Unidos de «Pine Gap» juega un papel crítico.

Al llegar a este punto quiero hacer mención nuevamente a la conferencia del general Dunford en un aspecto muy importante, desde mi punto de vista, y relacionado con la superioridad de la información, el grado de integración de los servicios de inteligencia y el proceso de toma de decisiones en el nivel estratégico político-militar.

El presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor norteamericano se plantea la idoneidad en el momento actual de la estructura regional de mandos operativos. La evolución del carácter de la guerra se mueve en un terreno que describe como «competencia entre adversarios» que va más allá de la guerra híbrida en la que el adversario, que conoce exactamente el umbral –línea roja– a partir del cual se iniciaría una acción militar decisiva, utiliza la dimensión militar para avanzar continuamente sus intereses pero manteniéndose por debajo de umbral de reacción mejorando así su ventaja competitiva. Considera que Rusia es el más claro ejemplo de esto con una actuación integrada de todo el gobierno para actuar en crisis como la de Georgia, Ucrania e incluso, «en cierto grado», diariamente en el Báltico.

En estas condiciones es necesario presentar al nivel político –secretario de Defensa– una visión comprensiva, clara y precisa de la dimensión militar de la situación –qué se puede y qué no se puede hacer militarmente– para la adecuada toma de decisiones que permita una acción integral de todo el gobierno. Algo que el general Dunford considera, honestamente, que es necesario desarrollar con más rigor intelectual y sin dilaciones¹⁸.

Volviendo al LBDA 2016 y, como no es de extrañar, los intereses y objetivos estratégicos de la defensa son fundamentalmente los mismos (ver gráfico 1).

¹⁸ «So the two big areas that I think we're focused on right now is the secretary's ability to make decisions and then strategy development». CSIS, *op. cit.*

Australia's Strategic Defence Framework

Strategic Defence Interests		
A secure, resilient Australia, with secure northern approaches and proximate sea lines of communication.	A secure nearer region, encompassing maritime South East Asia and the South Pacific.	A stable Indo-Pacific region and a rules-based global order.
Strategic Defence Objectives		
Deter, deny and defeat attacks on or threats to Australia and its national interests, and northern approaches.	Make effective military contributions to support the security of maritime South East Asia and support the governments of Papua New Guinea, Timor-Leste and of Pacific Island Countries to build and strengthen their security.	Contribute military capabilities to coalition operations that support Australia's interests in a rules-based global order.

Gráfico 1

En relación al tercer interés estratégico –La estabilidad de la Región Indo-Pacífico y un Orden Mundial basado en el Imperio de la Ley– se ofrece la figura 2 (ver gráfico 2), que muestra claramente el que considero principal dilema de la seguridad australiana: la creciente dependencia comercial con China y el continente asiático, al mismo tiempo que se fortalece el vínculo de seguridad con Occidente, principalmente con Estado Unidos. Esta dicotomía mantiene en permanente tensión su cultura estratégica. En ese estado de cosas se apuesta por una participación más proactiva con objeto de regionalizar el esfuerzo de estabilidad en el área, mientras se distiende uno de los focos de «reaparición de la competición entre grandes poderes», a la que hacía mención en la introducción. En esta línea, el LBDA 2016 diseña el plan más ambicioso para regenerar la Armada acometido desde la II Guerra Mundial mediante un programa de construcciones que, al mismo tiempo,

permita desarrollar una poderosa industria naval autóctona, competitiva y sostenible, ejemplo del protagonismo de la industria nacional en el desarrollo de las capacidades militares¹⁹.

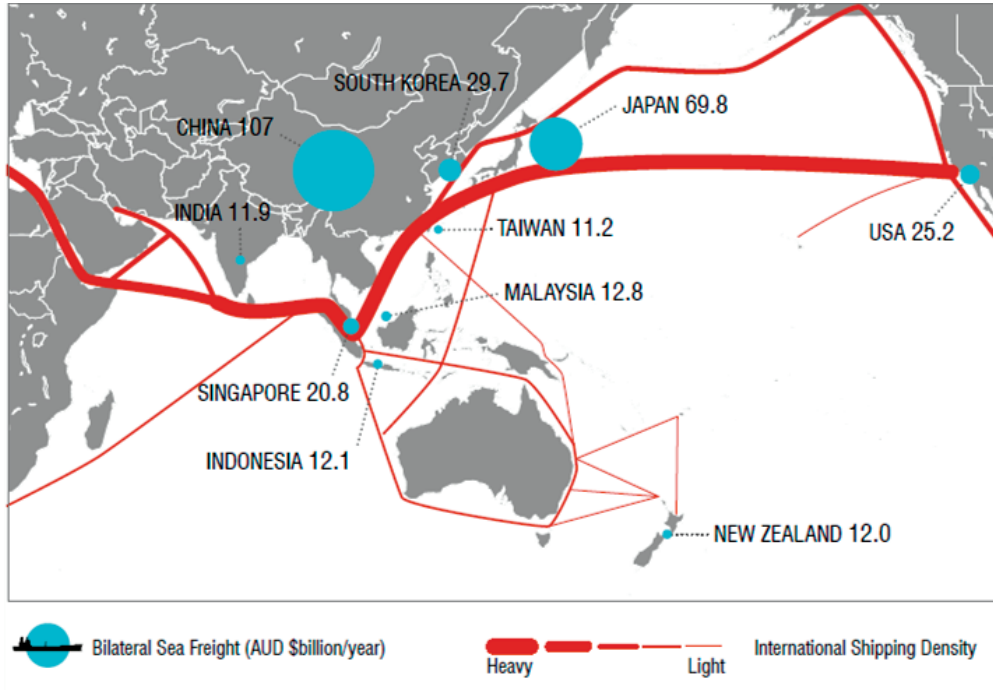


Figure 2: Sea Freight: Australia's top ten trading partners

Gráfico 2

El resto de secciones, capacidades y recursos, se articulan en seis flujos principales (ver gráfico 3):

1. Capacidades de inteligencia, vigilancia, reconocimiento, espacio, guerra electrónica y cibernéticas.
2. Capacidades navales y de guerra antisubmarina.
3. Capacidades de combate aéreo y de apoyo a tierra.
4. Capacidades de combate terrestre y guerra anfibia.

¹⁹ 2016 Defence Industry Policy Statement, pág. 20.

5. Capacidades de apoyo y servicios que incluyen: infraestructuras críticas como –bases, zonas de ejercicios, puertos y aeropuertos–, información y comunicaciones, logística, ciencia y tecnología, y sanidad.
6. Capacidades de transporte estratégico aéreo y marítimo.

Además, y por primera vez, los programas de adquisiciones que antes se desarrollaban por separado se incorporan en un único *Programa de Inversiones Integrado* (PII) que proporciona un marco coherente a la gestión, a la vez que reduce los riesgos de fragmentación y desagregación. Este PII se fija en los primeros diez años, pero se pretende que sirva como directriz para la siguiente década –hasta el presupuesto 2035-2036– para permitir inversiones en el largo plazo, como pueden ser los futuros submarinos y las nuevas fragatas.

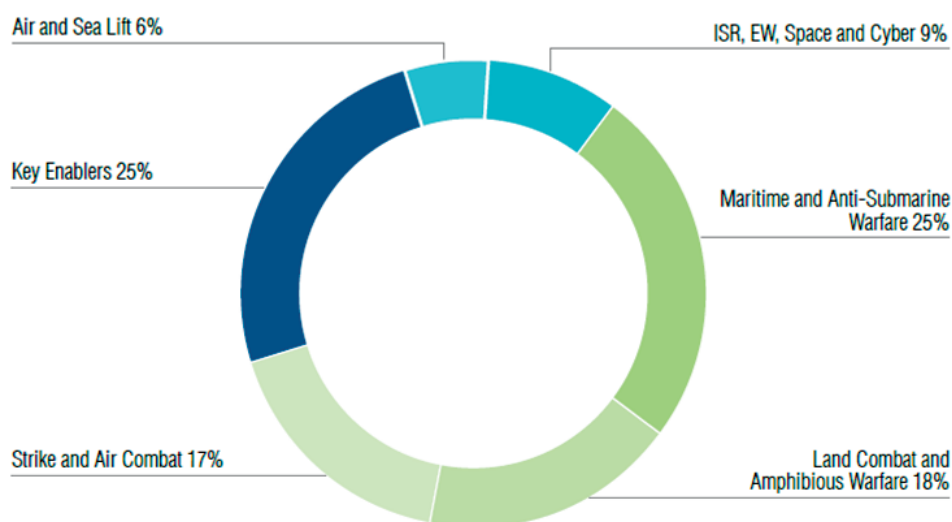


Figure 3: Ten Year Division of Investment by Capability Stream to FY 2025–26

Gráfico 3

Un aspecto importante es el peso asignado al norte de Australia, en la línea de las intenciones del *Libro Blanco* de desarrollo del norte de Australia: «Nuestro Norte, Nuestro Futuro»²⁰. Así, se incrementará las inversiones en infraestructuras para albergar las futuras capacidades navales, anfibas y aéreas Australianas, así como

²⁰ «<http://industry.gov.au/ONA/whitePaper/Paper/index.html>» (visitada el 3 de abril de 2016).

de apoyo a la nueva postura de fuerzas de Estados Unidos y su plan anual de rotaciones. Como ejemplo, en la base de Darwin se construirá un muelle *roll-on/roll-off* para servir de base al Camberra, buque anfibio portaaeronaves construido por Navantia y gemelo del Juan Carlos I de la Armada española.

También se pretende implementar un nuevo modelo de organización (ver gráfico 4) con tres características fundamentales:

1. Un centro estratégico capaz de agilizar el proceso de la decisión, ejerciendo una dirección clara y que mejore la supervisión y el control de los recursos, y la eficacia de la organización.
2. Desarrollo de capacidades teniendo en cuenta el ciclo de vida completo con gestores claramente identificados como responsables de su desarrollo integral.
3. Un modelo de organización más centrado en el cliente con una utilización cada vez mayor de los procesos funcionales transversales.

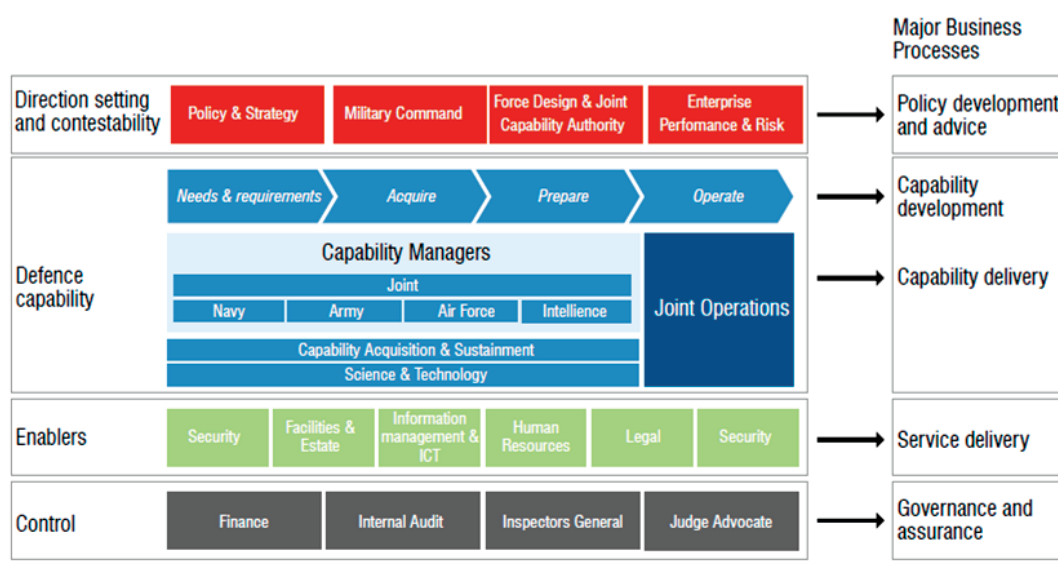


Figure 4: One Defence Business Model

Gráfico 4

Se pretende, por lo tanto, conseguir una organización unificada y unas fuerzas operativas de carácter conjunto con capacidades optimizadas para enfrentarse a los

nuevos desafíos estratégicos, superando las limitaciones del informe *First Principles Review*²¹:

1. Un modelo de organización excesivamente complicado, lento e ineficiente con modelo de trabajo excesivamente descentralizado y un órgano central débil.
2. La proliferación de estructuras, procesos y sistemas sin responsabilidades claras.
3. Intereses externos que impiden una clara enunciación de los objetivos propios de la defensa y con los que es muy difícil de tratar.
4. Un cultura estratégica alérgica al riesgo y resistente al cambio.

Conclusión

Para finalizar y concluir este análisis del LBDA 2016 volveré a la conferencia del general Dunford en el CSIS y retomo sus palabras referidas al compromiso de la comunidad internacional con el futuro de Afganistán que, desde mi punto de vista, ejemplarizan perfectamente la importancia de un escenario estable de financiación plurianual de los esfuerzos de la defensa, en cualquiera de sus ámbitos: planificación, programación y actuación. Así, para el general Dunford, el éxito de la misión depende fundamentalmente de la financiación de sus fuerzas de seguridad. Refiriéndose, en concreto, a la cumbre de verano de la OTAN en Polonia destaca que uno de los temas claves que necesita ser tratado es la continuidad del apoyo a las ayudas al desarrollo pero, más importante aún, el otorgado a sus fuerzas de seguridad con un horizonte que despeje cualquier tipo de incertidumbre más allá del año 2020.

«Una de las cosas que creo inhiben el adecuado progreso de las operaciones es estar todos los años abocado al "problema del año 2000" (Y2K *effect*). Os lo podéis imaginar, si es en el 2013, 2014, 2015, psicológicamente tiene un efecto adverso en la fuerzas afganas. Es por eso que lo que esperamos conseguir en la conferencia de la OTAN de este verano es: generar un horizonte de estabilidad donde los afganos puedan desarrollar un

²¹ De acuerdo con el informe del *First Principles Review* comisionado por el gobierno en agosto de 2014 para asegurar una estructura y organización de la defensa que le permita afrontar los desafíos del futuro.

planeamiento sostenido y programando de las capacidades militares necesarias que he mencionado, sin tener que preocuparse de qué es lo que va a suceder el 31 de diciembre de cualquier año con el siguiente».

*Ignacio José García Sánchez
CN. Subdirector del IEEE*