

Ignacio Fuente Cobo

LA REVISIÓN DE LA DEFENSA
BRITÁNICA: UNA MEDIDA DE SU
AMBICIÓN ESTRATÉGICA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA REVISIÓN DE LA DEFENSA BRITÁNICA: UNA MEDIDA DE SU AMBICIÓN ESTRATÉGICA

Resumen:

La política de defensa del Reino Unido está recogida en la denominada Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa (SDSR) que, junto con la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS), deben considerarse los dos documentos más importantes de estrategia que publica el gobierno británico. Ambos revisan periódicamente las amenazas que el Reino Unido tiene que afrontar, las capacidades que necesita para responder a estas y, consecuentemente, los cambios en la configuración de la estructura de las Fuerzas Armadas para responder a estos desafíos. En estos momentos se está revisando la política de defensa británica sin que tengamos todavía los resultados definitivos, pero sí bastantes indicios, de por dónde van los nuevos planteamientos. Parece evidente que será la evolución de la situación económica y la capacidad de sus fuerzas armadas de jugar un papel relevante en los conflictos del futuro, las que marcarán la determinación británica en cuanto a la satisfacción de sus ambiciones estratégicas y en cuanto al cumplimiento de su política de defensa.

Abstract:

The politics of defense of the United Kingdom is gathered in the Security and Defense Strategic Review (SDSR) that, together with the Strategy of National Security (NSS), must be considered to be the most important documents of strategy that the British government publishes. Both check from time to time the threats that the United Kingdom has to address, the capacities it needs to tackle them and, consistently, the changes in the configuration of the structure of the Armed Forces to properly address these challenges. British defense policy is being reviewed in these moments and the definitive results have not been released yet. However there are enough indications, of where the new expositions go. It seems evident that the evolution of the economic situation and the capacity of his armed forces to play a relevant role in the conflicts of the future will be the key elements that will mark the British determination in order to satisfy its strategic ambitions and to fulfill its defense policy.

Palabras clave: Política de Defensa, Revisión Estratégica, Seguridad, Fuerzas Armadas, Nivel de Ambición.

Keywords: Defense Policy, Strategic Review, Security, Armed Forces, Level of Ambition.

LA POLÍTICA DE DEFENSA DEL REINO UNIDO

La política de defensa del Reino Unido se ha venido rigiendo por la denominada Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa (SDSR) que, junto con la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS), deben considerarse los dos documentos más importantes de estrategia que publica el gobierno británico. Ambos revisan periódicamente las amenazas que el Reino Unido tiene que afrontar, las capacidades que necesita para responder a estas y, consecuentemente, los cambios en la configuración de la estructura de las Fuerzas Armadas para responder a estos desafíos. Siguiendo una lógica estratégica coherente, la NSS analiza el entorno de seguridad y establece los objetivos estratégicos, mientras que la SDSR establece las formas de lograr esos objetivos y los medios necesarios para conseguirlo, es decir los recursos que se van a emplear. Estos dos documentos forman parte de un amplio paquete de revisión de la seguridad nacional, en el que también se incluiría un informe anual a la comisión parlamentaria de defensa sobre la implementación de la NSS y un registro nacional de riesgos de carácter abierto y revisable cada dos años¹.

La última SDSR fue publicada el 19 de octubre de 2010, un día después de la NSS, con un compromiso de proceder a su revisión a los cinco años. De esta manera, el Reino Unido se equipara al modelo de los Estados Unidos con su ciclo de “Revisiones Cuadriennales de la Defensa” (QDR,s), una metodología que lleva aplicándose más de dos décadas. Esto supone que en el 2015, se está procediendo a la revisión de la política de defensa británica sin que tengamos todavía los resultados definitivos, pero sí bastantes indicios de por dónde van los nuevos planteamientos. El principal problema de la SDSR de 2010 - todavía vigente -, es que mantiene la misma premisa de la anterior² al afirmar que con el fin de la Guerra Fría, la probabilidad de que se produzca un conflicto interestatal es muy baja, por lo que habría dejado de ser prioritario dotarse de las capacidades necesarias para hacer frente a un estado militarmente avanzado, un escenario básicamente improbable.

La segunda premisa que introducía esta estrategia, consistía en definir las crisis en estados

¹ HM Government, *A strong Britain in an age of uncertainty: the National Security Strategy*, Cm 7953, London: TSO, Oct. 2010, pp. 11, 25–6.

² La anterior data de 1998.

“frágiles”, como el principal riesgo para la seguridad del Reino Unido en las primeras décadas del siglo XXI. De acuerdo con esta visión restrictiva, en el futuro los adversarios consistirían preferentemente en grupos insurgentes, o terroristas ligeramente armados que deberían ser combatidos por medio de largas y costosas operaciones de estabilización. Por ello, la mayor parte de los efectivos y medios británicos tenían que dedicarse a las misiones de estabilización. Complementariamente, la SDSR identificaba el terrorismo y las ciberamenazas como áreas claves a la hora de decidir las inversiones en seguridad³.

La premisa subyacente en esta revisión del 2010 que, sin embargo, no fue formulada explícitamente, era que el Reino Unido confiaba en que las crisis de seguridad y humanitarias fueran lo suficientemente infrecuentes y limitadas como para que las FFAA británicas estuvieran en condiciones de evitarlas o, en su caso, hacerlas frente con pocos medios. De hecho, los británicos nunca comprometieron más del 10% de sus efectivos en las operaciones más exigentes de Iraq y Afganistán (10.000 soldados de un total de 100.000)⁴, un esfuerzo que, aunque pudiera parecer muy elevado para otros países, resultaba escaso para lo que estaba acostumbrado a comprometer hasta entonces el Reino Unido. La denominada Fuerza Futura 2020⁵ que contemplaba la revisión, establecía que el Reino Unido solo debía hacer frente a un único problema importante de seguridad - *Major Operation* - en cada momento.

De esta manera, se establecía un nivel de ambición consistente en desplegar un máximo de 6.600 soldados durante una década en una sola operación de estabilización y en un solo país, complementada con esfuerzos temporales menores que, en ningún caso, superarían los 3.000 soldados. En definitiva, en un contexto de restricciones presupuestarias, fue posible reducir progresivamente el coste de las operaciones de proyección de fuerza un 19% en 2015 en comparación con los niveles de 2010. Sin embargo, el Reino Unido sobrepasó en el 2010 su nivel de ambición respecto a capacidad de conducir operaciones marcado para ese

³“Defence Secretary Michael Fallon discusses the need for a full and thorough SDSR”, MOD News Team, 15 June 2015— Ministerial comment, <https://modmedia.blog.gov.uk/2015/06/15/defence-secretary-michael-fallon-discusses-the-need-for-a-full-and-thorough-sdsr/>.

⁴House of Commons, Defence Committee, “Re-thinking defence to meet new threats”, *Tenth Report of Session, 2014–15*. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/512/512.pdf>.

⁵ Compuesta de una Fuerza Desplegable, una Fuerza de alta Disponibilidad y una Fuerza de Baja Disponibilidad.

año – el denominado *Defence Planning Assumptions* - lo que supuso un esfuerzo extraordinario para las Fuerzas Armadas británicas, dando lugar a disfunciones que aún persisten⁶.

La SDSR 2010 resaltaba igualmente, la importancia de operar en el marco de coaliciones con otros países, principalmente los Estados Unidos, aunque asumía que la contribución más importante que el Reino Unido podía hacer cuando trabajaba en coalición o “partenariado”, consistía en retener una amplia (“*broadly*”) gama de capacidades. En otras palabras, el Reino Unido renunciaba a la especialización en determinadas capacidades, o en determinadas especialidades operativas, que debían ser reforzadas en caso de resultar insuficientes, por las aportadas por los aliados. Por el contrario, intentaría mantener todas las capacidades propias de una potencia militar avanzada, incluyendo aquellas que estimaba habían quedado anticuadas como los carros de combate, aviones de combate de última generación, submarinos, armas nucleares, o portaaviones⁷, si bien en cantidades más modestas.

Finalmente, en una declaración que parecía más voluntarista que realista, asumía que más que centrarse en una región particular del mundo, (por ejemplo Europa y el Oriente Medio), su compromiso era global abarcando desde el Pacífico hasta el África subsahariana. Sin embargo, la SDSR 2010 no fue capaz de anticipar una serie de crisis y acontecimiento que iban a conformar el panorama estratégico de nuestros días. Los más evidentes fueron la participación del Reino Unido en las acciones en Libia en el 2011, la inestabilidad en Ucrania en el 2014, la debilidad económica europea con la consiguiente presión a la baja en los gastos de defensa por parte de numerosos socios de la OTAN, la aparición de una nueva forma de islamismo extremista en Siria e Iraq, o la epidemia del virus del ébola en África occidental. Lo más significativo en cuanto a la reevaluación de sus planteamientos estratégico por parte del Reino Unido, no eran estos acontecimientos en sí mismos, sino las tendencias que representaban.

⁶House of Commons, Defence Committee, “Re-thinking defence to meet new threats”, *Tenth Report of Session, 2014–15*. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/512/512.pdf>.

⁷ibidem.

En primer lugar, la premisa de que, tras las campañas de Iraq y Afganistán, debería seguir un periodo de “pausa estratégica”, durante las cuales pudiera desarrollarse e implementarse la Fuerza Futura 2000, resultaba errónea desde el momento en que el Reino Unido se vio inmerso en acciones militares en Libia, África Occidental y Oriente Medio. En segundo lugar, tampoco era cierta la premisa de que Europa era inmune a la violencia estatal transfronteriza; por el contrario algunos estados poderosos en la región no habían renunciado a emplear la fuerza como herramienta fundamental de su política internacional. Finalmente, estaba la relevancia de la aparición del Estado islámico en Iraq y Siria que, con su brutal combinación de terrorismo e insurgencia, tenía como objetivo la posesión territorial, no tanto para crear una estructura estatal capaz de ser reconocida por el ordenamiento jurídico internacional, como para establecer un califato islámico que desafiase al modelo westfaliano de orden internacional existente⁸.

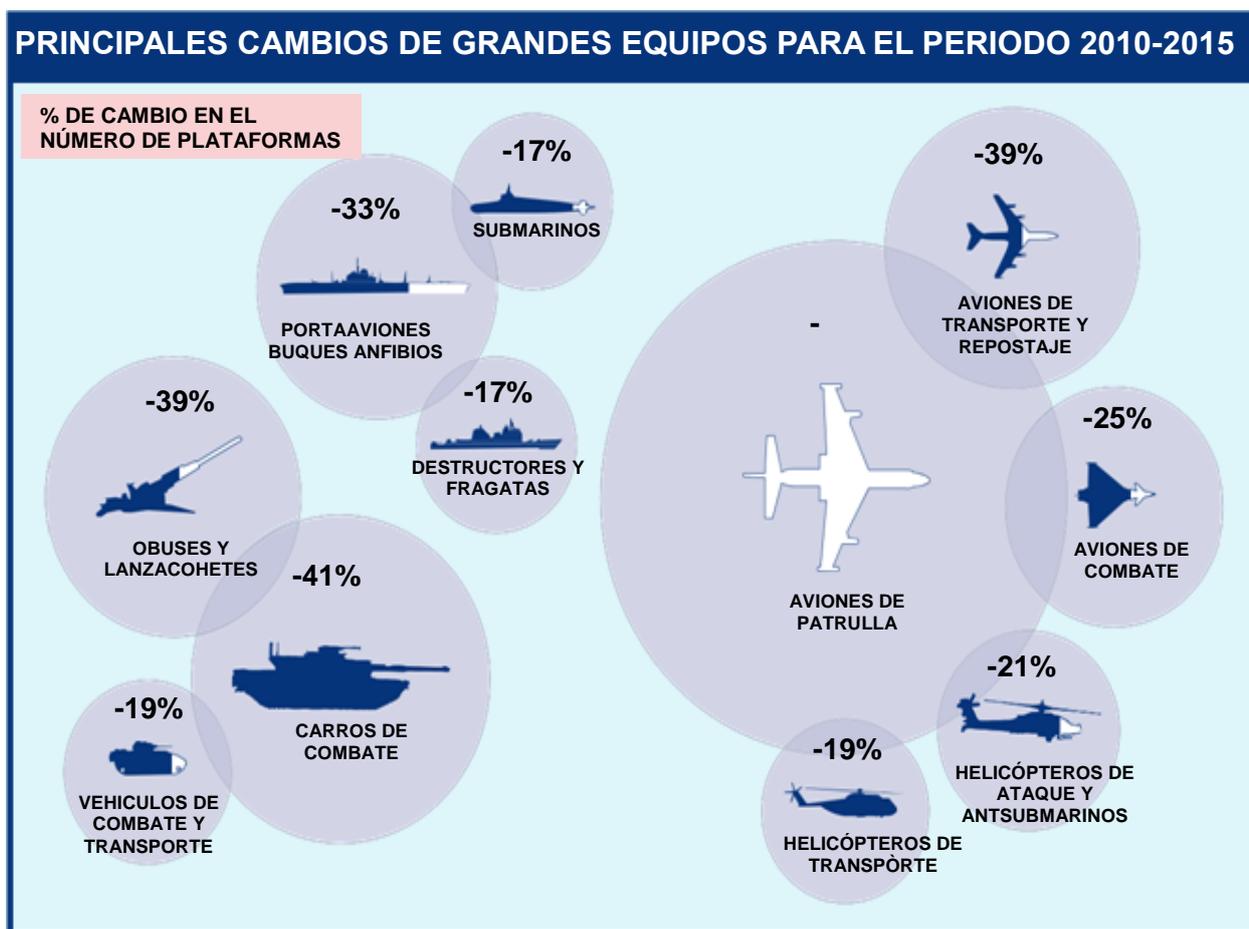
Ahora bien el principal problema de la SDSR de 2010, no estaba tanto en la evaluación del entorno de seguridad – ciertamente limitada -, sino sobre todo en que emergía en el contexto singular de una profunda crisis económica y financiera, lo que se tradujo en cortes sustanciales de los gastos públicos, incluidos los de defensa. Los compromisos de defensa heredados de épocas anteriores fueron considerados inabordables (“*unaffordables*”) tanto a la hora de abordar la reducción del déficit público, como a la hora de financiar los programas de equipamientos correspondientes⁹.

La consecuencia fue una sustancial reducción en los presupuestos de defensa que alcanzo el 8% en términos reales en el año 2015, traduciéndose esta rebaja en cambios importantes en la configuración y en el equipamiento de las Fuerzas Armadas. Los principales recortes en capacidades críticas, como la de la aviación embarcada con la retirada de los aviones Harrier y del portaviones HMS Ark Royal (un nombre mítico que había estado en servicio en la armada británica desde los tiempos de la “Invencible”), así como el retraso en la construcción de dos nuevos portaaviones debido, entre otras cosas, a la dificultad de

⁸ Paul Cornish and Andrew M. Dorman, “Complex security and strategic latency: the UK Strategic Defence and Security Review 2015”, International Affairs © 2015 The Royal Institute of International Affairs, https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/INTA91_2_09_Cornish_Dorman.pdf.

⁹ Ibidem.

acomodar en ellos el nuevo avión de combate F-35, reflejaban la dificultad del Reino Unido de lograr unas capacidades militares acordes al nivel de ambición global expresado en su revisión de la defensa. La eliminación de programas considerados hasta entonces prioritarios como el de reconocimiento aéreo con la supresión del programa Nimrod MRA4, o la reducción de la flota de superficie de 23 a 19 fragatas y destructores, no hacían sino abundar en estas dificultades. En general, todas las capacidades fundamentales sufrieron recortes muy importantes cuyo promedio alcanzó el 30%¹⁰.



disminución de personal militar en activo debía compensarse con reservistas, cuyo número se preveía alcanzase un total de 35.000 en el año 2018, aunque existían serias dudas sobre la

¹⁰ UK defence review: a test of strategic ambitions, Strategic Comments, 21:4, i-iii, 2015.

<http://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080/13567888.2015.1067005>.

¹¹Ver tabla 4 in Defence Personnel Statistics, SN02183, for historical comparisons. The Army says its total size, including 30,000 Reserves, will be 112,000 by 2020.

¹² Louisa Brooke-Holland, "The 2015 SDSR: a primer", Briefing Paper Number 07235, 22 July 2015.

<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7235/CBP-7235.pdf>.

efectividad de este personal “a tiempo parcial”, a la hora de cubrir adecuadamente los conocimientos y las capacidades del personal en servicio del que se prescindía.

Lo que inicialmente se concibió como una oportunidad única para equilibrar las prioridades de defensa con los compromisos y los gastos, se tradujo al final en unos cambios estructurales que levantaron serias críticas. Estas cristalizaron fundamentalmente alrededor de dos temas:

- Que la SDSR había sido dictada por las consideraciones presupuestarias más que por un verdadero análisis estratégico de los recursos necesarios para las Fuerzas Armadas a la vista del entorno de seguridad.
- Que la reducción de personal y los recortes en los equipos, ponían en riesgo la capacidad de las FFAA británicas para llevar a cabo todas las misiones que se les encomendaban, especialmente las más exigentes.

La decisión de reducir el enorme déficit presupuestario, provocó una disminución considerable en la capacidad militar del Reino Unido, a medida que se iban reduciendo las capacidades convencionales de combate de sus fuerzas armadas y los niveles de preparación de sus tropas. En un entorno estratégico que se iba complicando con la aparición de problemas como la anexión de Crimea por Rusia, o los efectos perversos de las Primaveras árabes, El Reino Unido disminuyó el perfil de su política exterior y de seguridad, lo que parecía indicar que se estaba produciendo un cierto agotamiento estratégico. La reducción sustancial de sus FFAA puso en duda la capacidad del Reino Unido de ofrecer en cualquier operación militar futura, el mismo nivel de compromiso sostenido en el tiempo que fue capaz de soportar durante las guerras de Iraq y Afganistán.

No es de extrañar que las críticas a esta revisión de la defensa no se hicieran esperar, unas críticas que se han mantenido hasta nuestros días, hasta el punto que el Comité de Defensa de la Cámara de los Comunes publicara en marzo de 2015, tres informes demoledores en los que se criticaba duramente la forma en que se planeaban las operaciones militares y se

ejecutaban las decisiones de compras de armamentos y equipos¹³. Ejemplo de la seriedad con que se tratan los temas de defensa en este país, en uno de los informes al referirse al 2º de los portaaviones previstos para la Armada (*El Príncipe de Gales*), se afirmaba sin contemplaciones que “tenía poco sentido el adquirirlo” a menos que se encontrase el suficiente dinero para comprar los aviones con que debía dotarse y los buques de protección que debían acompañarle¹⁴.

Ante esta situación claramente insatisfactoria, el nuevo gobierno saliente de las elecciones generales celebradas el 7 de mayo de 2015 inició, una vez conformado, una nueva SDSR. Aunque todavía no se tiene el texto definitivo, se espera que la nueva revisión asuma una aproximación más completa al tema de la seguridad, de manera que incluya no solo la política de defensa y las capacidades de las FFAA, sino que abarque una visión de la seguridad ampliada, en la que se contemplen asuntos tales como la defensa interior, el contra-terrorismo, la ciber-seguridad, la seguridad de las fronteras, o la evolución de la seguridad internacional¹⁵.

Se trata, por tanto, de una visión reforzada de la seguridad en la que se contempla rehacer las FFAA para el nuevo periodo pos-Afganistán, de manera que sean capaces de apoyar las operaciones de estabilidad hasta en doce teatros simultáneamente en los que haya que hacer frente tanto a amenazas no-convencionales, como convencionales. En todo caso, y en un ejercicio de pragmatismo, el Reino Unido reconoce que, dado que ningún país es capaz de afrontar estas amenazas en solitario, su primera misión es actuar en el seno de grandes coaliciones o alianzas, principalmente con los Estados Unidos y, subsidiariamente, con la OTAN.

También puede decirse que la experiencia de la intervención rusa en Ucrania, va marcar, al igual que ocurre en otros países como Alemania y, en menor medida Francia, la principal diferencia conceptual ente la revisión en curso, con la anterior SDSR 2010. Ahora, el Reino

¹³Richard Norton-Taylor, “UK defence policy heading for chaos”, The Guardian, 26 March 2015. <http://www.theguardian.com/news/defence-and-security-blog/2015/mar/26/uk-defence-policy-heading-for-chaos>.

¹⁴Ibidem.

¹⁵House of Commons, Defence Committee, Op. cit.

Unido parece dispuesto a emplear su liderazgo militar en el seno de la OTAN, para asegurar que la Alianza cuenta con toda la gama de fuerzas convencionales necesaria para defender Europa contra una amenaza clásica como pudiera ser la rusa. En este sentido, el Reino Unido pretende reconstruir sus capacidades convencionales seriamente erosionadas desde el fin de la Guerra Fría y volver a ponerlas “a punto” para las nuevas contingencias. Ello exige prestar una mayor atención a requerimientos tales como los derivados de la Vigilancia Marítima, la preparación para la guerra NBQR, el desarrollo de una capacidad de defensa contra misiles balísticos, o el refuerzo de sus capacidades de combate y maniobra en los tres ejércitos. Se trata de demostrar que las FFAA británicas cuentan con una capacidad convencional y nuclear creíble para disuadir las nuevas amenazas principalmente en Europa.

Al mismo tiempo, la nueva SDSR busca desarrollar capacidades que respondan a las amenazas asimétrica y aquellas definidas como de la “próxima-generación”, o “ambiguas”, como puedan ser los ciber-ataques, la operaciones de información y el empleo de fuerzas especiales para fomentar la subversión. En definitiva, responder a lo que entiende como la nueva amenaza rusa en entornos operativos híbridos, de manera que se pueda evitar la repetición de lo ocurrido en el caso de Ucrania.

Igualmente, el Reino Unido pretende desarrollar la capacidad de respuesta frente a una amplia serie de desafíos y riesgos que pueden surgir fuera de Europa, como puedan ser el terrorismo, los regímenes criminales, los grupos extremistas que controlan territorios extensos (i.e. el Daesh/IS), las guerras civiles y los estados colapsados o frágiles.

Este número tan elevado de riesgos y amenazas potenciales que pueden presentarse simultáneamente, hace que las operaciones de estabilización intensivas en recursos humanos y materiales tipo Iraq o Afganistán, tiendan a ser desechadas como modelos de intervención futuras. Ahora se recuperan los casos de Bosnia o Sierra Leona como modelos de éxito a repetir en el futuro, mientras se contempla la necesidad de desarrollar una nueva estructura de fuerzas y capacidades adecuada a los requerimientos exigibles en situaciones más complicadas como serían los casos de Libia, Siria, o Ucrania.

Por otra parte, el plan de sustituir personal en activo por reservistas está siendo muy discutido en cuanto a sus objetivos y en cuanto a sus números, al igual que ocurre con la retención y reposición del personal en activo que, por edad u otros motivos, abandona las FFAA¹⁶. A ello hay que añadir la dificultad de conservar, los gastos de mantenimiento y modernización del armamento nuclear. La SDSR 2010 dejaba fuera el sistema de misiles balísticos *Trident*¹⁷ considerado el arma estratégico último del Reino Unido, a pesar de que supone el 25% del presupuesto militar en adquisiciones durante al menos la próxima década¹⁸. Esto, unido a las cantidades significativas necesarias para dotarse de los dos portaaviones previstos, parece indicar que, inevitablemente, se producirán recortes en otros capítulos, lo que pone en serias dudas la capacidad del Reino Unido para afrontar satisfactoriamente los riesgos y amenazas que proclama en su próxima SDSR.

La declaración del gobierno británico de gastar el 2% del PIB en defensa, va a constituir el indicador clave de hasta qué punto, está dispuesto a asumir todo esta serie de compromisos actualizando sus capacidades de defensa. El Reino Unido parece asumir que este porcentaje es el umbral mínimo que deben alcanzar los países de la OTAN para mantener la credibilidad de la Alianza y retener el compromiso norteamericano de seguridad en Europa. Ahora bien, el problema de los presupuestos de defensa en el Reino Unido es que, al igual que pasa en la mayoría de países europeos, los gastos del estado en temas como educación, salud o pensiones están “blindados” ante cualquier tipo de reducción y consumen la mayor parte del mismo, por lo que, en escenarios económicos deprimidos, el presupuesto de defensa resulta especialmente vulnerable¹⁹.

No obstante, los compromisos electorales del partido en el gobierno de reforzar la política de defensa, parecen mostrar cierta voluntad política de evitar recortes adicionales, sobre

¹⁶ General Sir Nicholas Carter, the Chief of the General Staff, said the Army is going to be significantly challenged in recruiting over the next three to five years. *British Army Review*, Spring/Summer 2015, p8.

¹⁷ Richard Norton-Taylor, ‘Trident: parliament debates £100bn project—at last’, *Guardian Online*, 20 Jan. 2015, <http://www.theguardian.com/uk-news/defence-and-security-blog/2015/jan/20/trident-uk-s-nucleararsenal-commons-debate>.

¹⁸ Richard Norton-Taylor, *Op.cit.*

¹⁹ Adrian Johnson, Malcolm Chalmers and Saqeb Mueen, ‘RUSI briefing says UK defence spending due to fall below NATO target of 2% of GDP in 2015’, *RUSI briefing paper*, 4 Sept. 2014, <https://www.rusi.org/news/ref:N54087ED64A525/#.VM7iCRNyYcA>.

todo si se tiene en cuenta que una política de defensa coherente no puede ser diseñada pensando en el corto plazo, ni reducida a una simple controversia sobre si se debe priorizar la estrategia marítima, el combate expedicionario, o el poder aéreo. De ahí que estos compromisos incluyan un incremento del presupuesto de gastos de adquisición de nuevos equipos en un 1% en términos reales cada año a partir del 2016, lo que permitiría adquirir nuevos submarinos de la clase *Astute*, cierta cantidad de aviones F-35 de última generación, nuevas fragatas *Type-26* y vehículos acorazados *Scout*.

El problema es que el mantenimiento de estas promesas en cuanto a adquisiciones, exige mantener “congelados” los sueldos militares, una situación que viene prolongándose desde el 2010 como parte de la consolidación fiscal del sector público acometido por el gobierno británico en esa fecha. Es muy posible que estos gastos en sueldos tengan que ser aumentados si se quiere mantener cierto nivel de equivalencia con los correspondientes en el sector privado, una situación en la que el Reino Unido no se diferencia mucho de la de los países de su entorno.

Estas circunstancias pueden llevarnos a pensar, que es muy posible que un porcentaje del 2% no sea suficiente para cubrir todas las necesidades de la defensa, incluyendo la reestructuración de la Fuerza Futura 2020, lo que obligará al Reino Unido a tomar decisiones difíciles en lo que se refiere al empleo de unos recursos limitados.

En un contexto económico marcado por el déficit de la balanza por cuenta corriente y por el aumento de la deuda pública²⁰, será la evolución de la situación económica junto con la voluntad británica de jugar un papel relevante en los conflictos del futuro, los que definirán la determinación británica en cuanto al cumplimiento de su política de defensa y en cuanto a la satisfacción de sus ambiciones estratégicas.

Ignacio Fuente Cobo
COR.ET.ART.DEM
Analista del IEEEE

²⁰ “The tax free recovery”, *The Economist*, 20 September. 2014,
<http://www.economist.com/news/britain/21618820-why-britains-economic-recovery-has-not-yet-filled-its-coffers-tax-free-recovery>.