

*Alejandro Mackinlay Ferreirós**

AUSTRALIA: GEOGRAFÍA, INTERESES
Y ESTRATEGIA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

AUSTRALIA: GEOGRAFÍA, INTERESES Y ESTRATEGIA

Resumen:

La particular visión del mundo desde Australia ha conformado un pensamiento estratégico nacional que se sostiene en unas necesidades derivadas de la particular geografía de la isla continente y que tiene entre sus características principales la permanencia, pues desde la propia creación de la Commonwealth de Australia en 1901, el enfoque estratégico australiano en lo principal se ha mantenido esencialmente idéntico. El proceso de revisión estratégica llevado a cabo en los años pasados confirma, una vez más, que el factor determinante en la continuidad en el tiempo de la estrategia australiana es su geografía marítima, lo que asegura su solidez a largo plazo, por encima de los previsible cambios de gobierno que puedan ocurrir. Sin embargo, la coherencia de la visión estratégica australiana tropieza, como en la mayor parte de las naciones desarrolladas de cultura occidental, con una financiación insuficiente para obtener las capacidades militares acordes con el nivel de ambición que propone la estrategia de Canberra.

Abstract:

The particular view of the world from Australia has produced a national strategic thinking that is based on those particular requirements arising from the geography of the island continent, an approach that is characterized by its permanence and stability from the very inception of the Commonwealth, in 1901. The strategic review process conducted in recent years confirms, once again, that the key factor in the permanence along the time of Australia's strategy is its unavoidable maritime geography, a condition on which it is supported its long-term validity, beyond those foreseeable changes in Canberra's government that may occur. However, the consistency of Australian strategic vision stumbles, as in most of the developed nations of Western culture, at an insufficient funding for the military capabilities commensurate with the level of ambition that is projected by Australia's strategy.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Australia, estrategia de seguridad nacional, defensa, libro blanco, alianza de defensa, ANZUS, China, capacidades militares.

Keywords:

Australia, national security strategy, defense, white paper, defence alliance, ANZUS, China, military capabilities.

AUSTRALIA, COHERENCIA Y CONTINUIDAD

A lo largo de los pasados dos años Australia ha llevado a cabo un proceso de revisión de la estrategia nacional de seguridad y defensa, cuyos resultados principales reflejan la permanencia de la postura estratégica australiana en el tiempo. Esta se refleja en dos documentos de alto nivel, el Libro Blanco *“Australia in the Asian Century”* de octubre de 2012¹ y la Estrategia de Seguridad Nacional *“Strong and Secure: A Strategy for Australia’s National Security”* de enero de 2013², para a continuación establecer la estrategia de defensa y la postura militar australiana en el Libro Blanco de la Defensa (*“Defence White Paper”*) en marzo 2013. El análisis de los resultados del proceso de revisión estratégica llevada a cabo por el anterior gobierno laborista de Canberra muestra cómo, más de 100 años después de la creación de la Commonwealth de Australia en 1901, la visión estratégica australiana sigue establecida sobre aquellos condicionantes que impone la geografía del país, fundamentalmente en el ámbito marítimo y los factores de fuerza y debilidad derivados. Además una visión prudente y realista del entorno internacional, sobre todo del más próximo geográficamente y del posible impacto de su evolución sobre los intereses australianos pone de manifiesto una aproximación intemporal a la defensa de la isla continente, pues se establece sobre las necesidades inalterables y no sobre ideas del momento, tan susceptibles a las modas. Por ello es más que probable que el actual gobierno conservador de Tony Abbot siga en la misma línea, ajustada naturalmente por la limitación de la financiación para la adquisición de las capacidades definidas como necesarias para la defensa de Australia.

GEOGRAFÍA DE AUSTRALIA, FACTORES DE VENTAJA Y VULNERABILIDADES

El continente australiano, con casi ocho millones de km² en extensión, tiene su característica geográfica más sobresaliente en su aislamiento de las demás masas continentales, algo que ha condicionado desde la evolución de las especies animales, hasta la propia geopolítica australiana, desde que el país fue creado en 1901. La isla continente se localiza entre el Pacífico occidental y el Índico oriental, con sus costas meridionales bañadas por el gran continuo oceánico del Hemisferio sur, mientras que sólo su costa norte tropical se encuentra en una relativa cercanía del archipiélago indonesio, de Nueva Guinea y las islas Salomón, que forman el contorno sudeste del Asia Indo-Pacífica. Así, Australia es una inmensa isla nación aislada del resto del mundo, lo que indudablemente le proporciona una relativa seguridad aunque, como veremos, no exenta de importantes vulnerabilidades.

¹ Ver Ignacio García Sánchez (2012) Australia en el Siglo de Asia, Documento de Análisis del IEEE, 23 octubre 2012.

² Ver José María Blanco Navarro (2012), Estrategia Seguridad Nacional Australia, Reseña del IEEE, 19 febrero 2013.

Australia es también una de las naciones más despobladas de la tierra, unos 22 millones de habitantes en 2011³, lo que supone una densidad de población de 2,8 habitantes por km² y una importante vulnerabilidad por la dificultad que implica alistar unas Fuerzas Armadas suficientemente numerosas para la defensa de su vastísimo territorio. Australia también es una de las naciones con mayor PIB per cápita (67.304 \$), el quinto mayor del mundo⁴, y su prosperidad depende enormemente de su comercio exterior que consiste principalmente en la exportación de materias primas, esencialmente minerales y en la importación de servicios y bienes industriales, cuya producción interior no cubre ni con mucho las necesidades del país (ver tablas I y II). Las exportaciones se dirigen principalmente a China, Japón, Europa y los EE.UU. y las importaciones proceden mayoritariamente de China, en el caso de los productos de bajo valor añadido, de los EE.UU., Japón y Europa en el caso de los bienes tecnológicos. Con todo ello en las últimas décadas China se ha convertido en el primer cliente comercial de Australia.

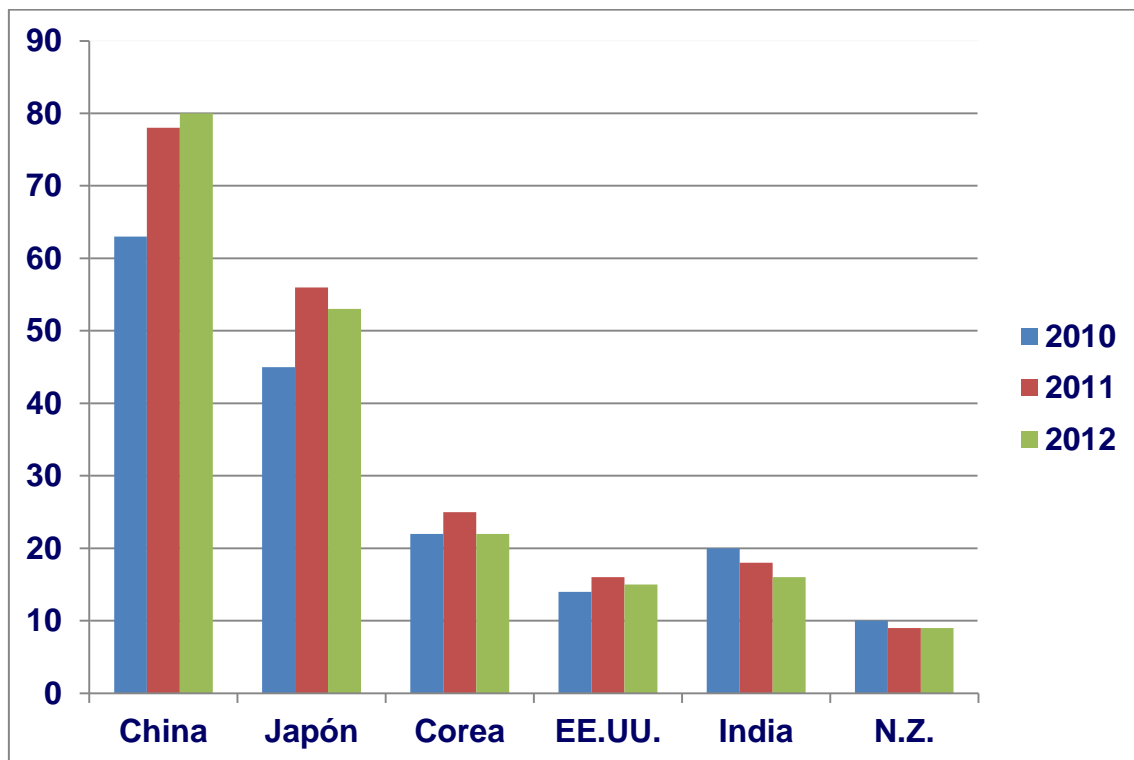


Figura I: Principales destinos de las exportaciones australianas, bienes y servicios (Valor en miles de millones de dólares australianos)⁵

³ Datos según el [Australian Bureau of Statistics](#), "Australia. 2011 Census QuickStats", 31 Octubre 2012.

⁴ Datos según el Fondo Monetario Internacional, "World Economic Outlook Database", Octubre 2013.

⁵ Datos según, Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade. Composición of Trade Australia, 2012, disponible en <https://www.dfat.gov.au/publications/stats-pubs/cot-cy-2012.pdf>.

Precisamente la enorme dependencia del país en su comercio exterior constituye el mayor factor de debilidad estratégica de Australia: ello se debe su aislamiento geográfico, rodeada por un espacio marítimo que no es capaz de controlar con medios propios, así la seguridad de sus líneas de comunicación marítima, que la unen con todo el globo, resulta primordial para garantizar su prosperidad. Así es posible identificar el centro de gravedad estratégico del país en la necesidad utilizar libremente las vía de comunicación marítimas, ya que cualquier perturbación en el comercio marítimo australiano tendría graves consecuencias en la economía del país. La situación de Australia es parecida a la de la gran Bretaña en el siglo XIX, cuando su prosperidad dependía enteramente de su comercio marítimo, aunque con importantes diferencias, ya que entonces el Reino Unido dominaba los mares del globo, mientras que las actuales capacidades navales de Canberra no le aseguran siquiera el control relativo de su gigantesca periferia marítima. Una situación que fuerza a Australia a asumir líneas de acción alternativas para así garantizar la seguridad de su comercio marítimo, contexto que la impulsa a forjar una alianza con la potencia marítima del momento.

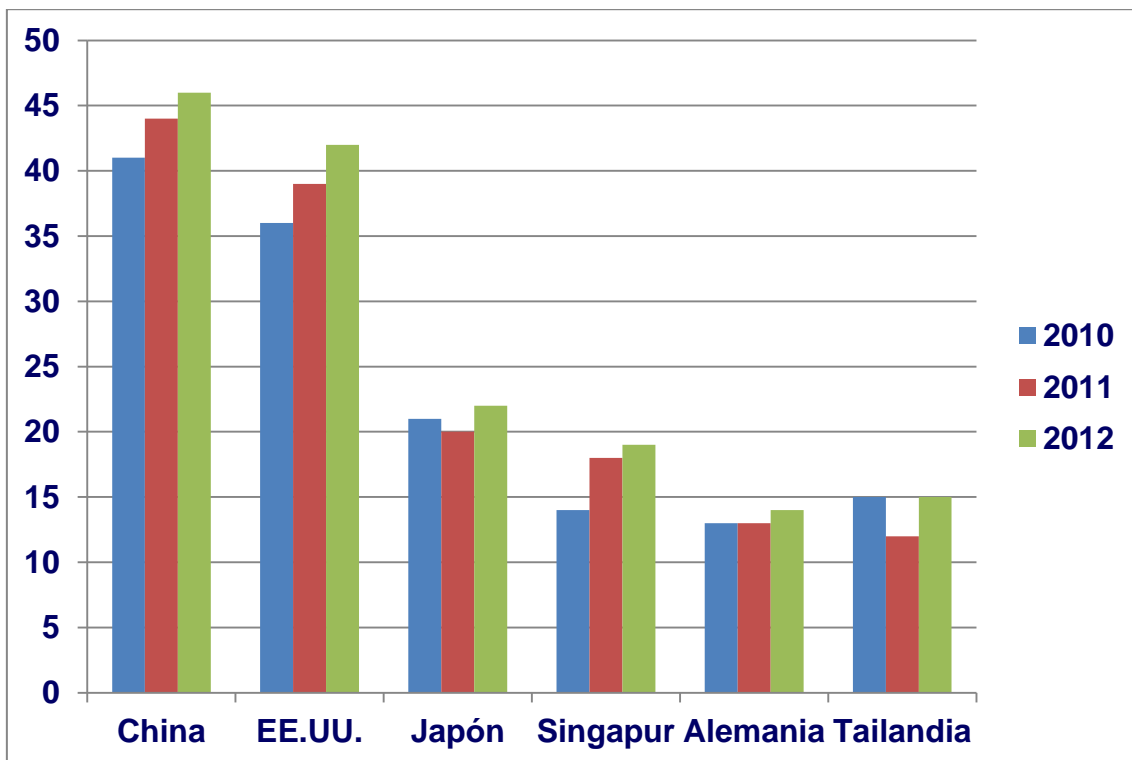


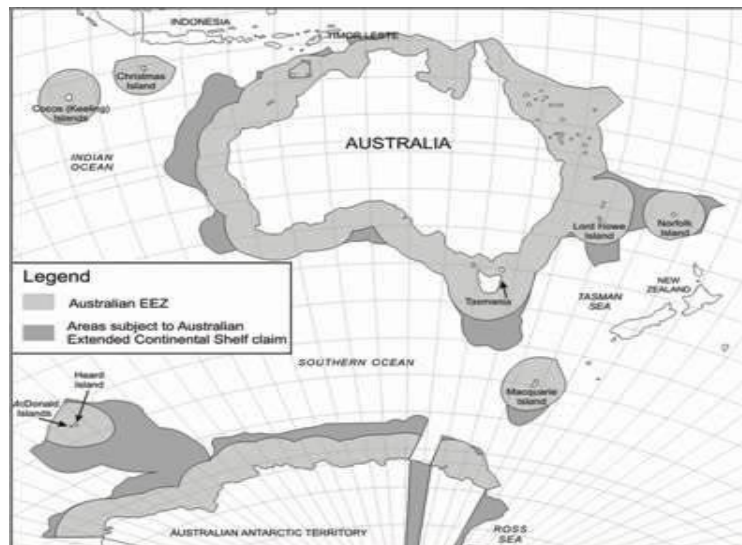
Figura II: Principales orígenes de las importaciones australianas, bienes y servicios (Valor en miles de millones de dólares australianos)⁶

⁶ Ibíd. 6.

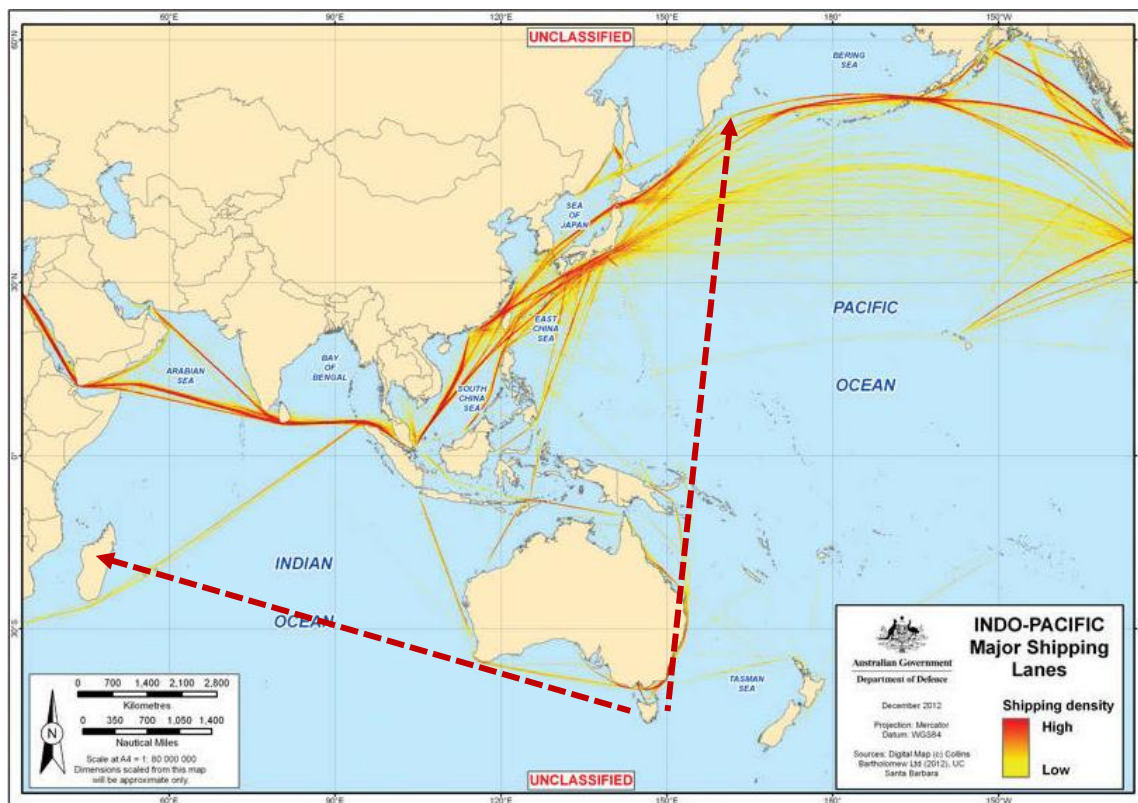
LA INEVITABLE DIMENSIÓN MARÍTIMA DE AUSTRALIA

La isla-continente australiana, con costas que se alargan a más de 36.000 km y a casi 60.000 km si se incluyen las numerosísimas islas que pertenecen al país y cuyas aguas, incluida la Zona Económica Exclusiva (ZEE) se extienden por una superficie de unos 10 millones de km², está rodeada por la inmensidad oceánica en sus costas este, oeste y sur y únicamente su Territorio del Norte, tropical y casi despoblado, la acerca a la periferia marítima de Asia. Precisamente fue en ese territorio durante la II Guerra Mundial cuando el país recibió los únicos ataques militares directos, materializados en varios ataques aéreos que las fuerzas imperiales japonesas lanzaron sobre Darwin entre 1942 y 1943. Igualmente, la inmensa geografía australiana y su situación en los bordes del Asia marítima, proporcionaron y podría proporcionar, una plataforma desde la que actuar sobre el continente asiático con gran profundidad estratégica, tanto para proyectar fuerzas sobre el Asia Indo-Pacífica, como para defender la entera periferia marítima de Asia de la acción de fuerzas navales hostiles.

Así es hacia el norte australiano donde se perciben los riesgos más inmediatos a la seguridad australiana, entre los que cabe citar: la posibilidad de inestabilidad en países como Timor Leste, o en la propia Indonesia, conflictos como los de Banda Aceh y Papúa (Nueva Guinea) y la expansión del islamismo radical en el archipiélago Indonesio en las décadas pasadas, no olvidemos los atentados de Bali de 2002 y 2005. Además, poco a poco se va haciendo cada vez más patente en toda la región del Asia Indo-Pacífica y especialmente en los mares del Sur y del Este de China, la creciente presión estratégica de Beijing, conforme crece su poder militar y se endurecen sus reclamaciones de soberanía sobre los archipiélagos en esos mares y sus aguas territoriales. Como resultado, se acrecienta la percepción de vulnerabilidad de las naciones regionales y también la de Canberra, particularmente en lo referente a la seguridad y estabilidad en las importantísimas líneas de tráfico marítimo que la unen con Japón, Corea y la propia China.



Ciertamente la vulnerabilidad de las líneas de comunicaciones marítimas es una grave preocupación para Canberra, toda vez que su enorme extensión hace imposible asegurarlas con las capacidades navales de las que dispone. Unas derrotas comerciales que se extienden desde el cabo de Buena Esperanza en el Oeste, Bab El Mandeb y Ormuz en el noroeste y los estrechos de la Sonda, el más importante Malaca, y la periferia marítima de China, en el norte. La costa este australiana es por su parte origen y destino de las derrotas marítimas que unen al país con Panamá y América. En consecuencia, la visión estratégica australiana pone especial atención en las que llama tres bahías principales que conforman la periferia marítima del Asia Indo-Pacífica, el mar de Arabia, la bahía de Bengala y el mar Meridional de China⁷. Tres inmensos golfos que abarcan los brazos de una inmensa "V" imaginaria, en cuyo vértice se encontraría la isla australiana, desde la cual es posible actuar con una enorme ventaja estratégica sobre la periferia marítima de Asia, donde se sitúa el actual centro de gravedad marítimo del globo, el estrecho de Malaca.



⁷ Nota sobre la visión Marina australiana, SURVIVAL.

ALIANZAS E INTERESES. LA IMPRESCINDIBLE ALIANZA CON LA POTENCIA MARÍTIMA

Las evidentes limitaciones de Australia en recursos militares, humanos y financieros para controlar la enorme área marítima donde se localizan sus intereses estratégicos, hace que para ese país sea imprescindible manejar esa vulnerabilidad estratégica a través de una alianza con la potencia marítima dominante. En su momento fue la Gran Bretaña, país del que Australia se escindió y desde la II Guerra Mundial con los EE.UU., a quien Canberra ha apoyado en todas sus guerras desde entonces (Corea, Vietnam, Irak, Afganistán) como contribución australiana a la defensa y seguridad común y que coloca al país en la lista corta de los aliados más próximos de Washington. Una alianza que tiene su instrumento formal desde 1951 en el Tratado ANZUS⁸ y que goza de un alto nivel de aceptación entre las élites y población australiana en general, que considera que la alianza con los EE.UU. es uno de los pilares más firmes del bienestar australiano⁹.

Dentro de la propia Australia existen diferentes opiniones sobre la conveniencia de mantener la alianza con Washington o bien, transitar hacia un acercamiento estratégico con China que resulta ser el primer socio comercial australiano y cuyas importaciones minerales sustentan el actual momento de bonanza económica del que disfruta el país. Por otra parte, un eventual alejamiento de los EE.UU. supuestamente apoyaría una mejor integración de Australia con las naciones del Asia Indo-Pacífica. Una visión que también refleja una percepción de que el poder militar americano en Asia estaría en declive y que, de una forma u otra, en un futuro relativamente próximo Washington ya no sería capaz de garantizar el equilibrio regional de seguridad, como ha ocurrido desde el fin de la II Guerra Mundial, frente al resurgimiento económico, político y militar de China¹⁰.

Sin embargo, la posibilidad de que ocurra un cambio estratégico de esa magnitud en la política exterior australiana es aparentemente muy difícil y hay buenas razones para ello, una de ellas es el prestigio que tiene la alianza con los EE.UU.; las encuestas muestran un sólido apoyo de la opinión pública, el 82% de la cual la considera importante, o muy importante¹¹; otra son las declaraciones favorables de los líderes de todas las fuerzas políticas¹² y también, en el ámbito práctico; la continua contribución de fuerzas militares

⁸ El Tratado ANZUS se firmó en 1952 estableciendo una alianza entre Australia, Nueva Zelanda y los EE.UU. para cooperar en materias de defensa en el área del océano Pacífico. El tratado originalmente establecía la alianza a tres partes, pero a raíz de las disputas en 1984 entre Nueva Zelanda y los EE.UU. por el acceso de buques de propulsión o armamento nuclear a puertos neozelandeses, Washington suspendió sus obligaciones del tratado con Wellington, por lo que actualmente el ANZUS liga a Australia con los otros dos países separadamente.

⁹ Ver Nick Bisley (2013) 'An ally for all the years to come': why Australia is not a conflicted US ally, *Australian Journal of International Affairs*, 67:4, 403-418.

¹⁰ Ver Hugh White (2011) Power shift: rethinking Australia's place in the Asian century, *Australian Journal of International Affairs*, 65:1, 81-93.

¹¹ The Lowy Institute Poll, Australia and the World Public Opinion and Foreign Policy 2013, disponible en http://lowyinstitute.org/files/lowypoll2013_web_1.pdf

¹² Ver declaraciones de la primera ministra Gillard en sesión conjunta del Congreso de...2011

australiana a las a las operaciones americanas en Asia y su periferia, hacen patente la excelente salud de las relaciones entre Washington y Canberra. Además en estos últimos años se ha producido un fortalecimiento de los lazos militares con los EE.UU., como ejemplo de ello cabe citar el acuerdo entre Washington y Canberra, hecho público en noviembre de 2011 durante la visita del presidente Obama al país, para que hasta 2.500 infantes de marina americanos desplieguen en rotaciones de seis meses en el Territorio del Norte australiano.

LA POSTURA ESTRATÉGICA AUSTRALIANA

Así la alianza con los EE.UU. continúa en el centro de la política de defensa y seguridad australiana, tal como se desprende de los últimos documentos de alto nivel publicados, el Libro Blanco *“Australia in the Asian Century”* de octubre de 2012¹³ y la estrategia de Seguridad Nacional *“Strong and Secure: A Strategy for Australia’s National Security”* de enero de 2013¹⁴. En ambos documentos se establece una visión del marco geopolítico en la región del Asia Indo-Pacífica, que estará dominado por el cambio estratégico que supone el incremento de poder relativo de China y la competición con los EE.UU. Un proceso que determinará la forma en que se desarrollaran las relaciones de Australia en su ámbito regional, en los dos documentos citados también se anticipan los posibles cambios estratégicos resultantes y la necesidad de aprovechar las oportunidades para reforzar el interés nacional de Australia. Tanto el Libro Blanco, como la Estrategia, fueron publicados por el gobierno laborista de la primera ministra Gillard, entonces en el poder y aunque las elecciones de septiembre pasado cambiaron el signo del gobierno, ahora dirigido por el primer ministro conservador Tony Abbot, el consenso nacional sobre las líneas generales de política exterior y de defensa hace más que probable que en los próximos años se mantenga vigente el marco definido por ambos documentos.

Igualmente el marco estratégico definido en la documentación citada también establece la necesidad de que Australia asuma las cargas militares necesarias para ser capaz de conformar el contexto de seguridad, al menos en su periferia y espacios de interés. Algo que se concreta de forma precisa en el *Defence White Paper* de 2013, que detalla la postura estratégica nacional y establece explícitamente cuatro tareas derivadas principales para las Fuerzas Armadas australianas, jerarquizadas según la importancia de los intereses nacionales de seguridad: disuasión y neutralización de ataques armados al país; contribución a la estabilidad y seguridad del Pacífico Sur y Timor Leste; asistencia a eventualidades militares en la región Indo-Pacífica, con prioridad en el Sudeste de Asia, y; apoyo en contingencias

¹³ Ver Ignacio García Sánchez (2012) Australia en el Siglo de Asia, Documento de Análisis del IEEE, 23 octubre 2012.

¹⁴ Ver José María Blanco Navarro (2012), Estrategia Seguridad Nacional Australia, Reseña del IEEE, 19 febrero 2013.

militares en favor de la seguridad mundial. Unas tareas en las que se aprecia la permanencia del pensamiento estratégico australiano, desde que la Commonwealth australiana consiguió su soberanía 1901 y que el Libro Blanco desarrolla en una estrategia de seguridad de carácter esencialmente marítimo¹⁵.

Así, la inevitable geografía de Australia fuerza al país a una particular postura estratégica para asegurar sus intereses en el ámbito de la defensa, que esencialmente no ha variado desde la creación del país, que precisa de una alianza permanente con la potencia marítima dominante, los EE.UU. en este momento y de una fuerza conjunta con una orientación fundamentalmente marítima. El objeto que se persigue es obtener y mantener el control de los accesos marítimos al país y la superioridad aérea sobre ellos, particularmente hacia el norte australiano, a la vez que asegurara la proyección de fuerzas en la región Indo-Pacífica en apoyo de sus aliados. Todo ello requiere, además el compromiso estratégico de Washington, que a su vez demanda el apoyo australiano a las campañas militares americanas en Asia, un concepto específico de capacidades y empleo de las Fuerzas Armadas australianas enfocado a actuar en la mar y desde la mar, a la vez que deben de ser capaces de mantener la superioridad aérea local, por sí mismas o con apoyo aliado, sobre las áreas de principal interés estratégico.

LA POSTURA MILITAR AUSTRALIANA

El Libro Blanco de la Defensa define la necesidad de unas Fuerzas de Defensa australianas orientadas hacia el desarrollo de la acción conjunta en un ambiente dominado por la dimensión marítima. Así, además de un incremento de capacidades más que significativo de la *Royal Australian Navy (RAN)*, mediante un programa de adquisición de unidades mayores y más eficaces de las que dispone actualmente y entre las que destacan los dos buques LHD clase "Canberra" y los tres destructores de la clase "Hobart", ambos diseños están derivados respectivamente del LHD "Juan Carlos I" y de las fragatas "Álvaro de Bazán", y planes a mayor plazo para la obtención de 12 submarinos de tipo a definir y de medios adicionales como buques de vigilancia marítima. En lo que se refiere a la *Royal Australian Air Force (RAAF)* el plan de adquisiciones incluye una mejora de sus capacidad de transporte estratégico y táctico, con la compra de seis C-17 *Globemaster* y 10 C-27J *Spartan III*, la adquisición de aviones de patrulla marítima de nueva generación, posiblemente el P-8 y nuevos cazabombarderos *Joint Strike Fighter*. En lo que se refiere al *Royal Australian Army (RAA)*, el Libro Blanco lo concibe en la práctica como una fuerza expedicionaria, mucho más parecida a una infantería de marina que a un ejército tradicional.

¹⁵ Ver Ministry of Defence (2013) Defence White Paper, p. 28.

Además la postura militar australiana establece el despliegue de la fuerza, las capacidades necesarias y el nivel de preparación requerido, todo ello con objeto de que el gobierno nacional disponga de una herramienta capaz para responder a las contingencias militares que se derivan del análisis de la situación estratégica realizado en los documentos de alto nivel citados en los párrafos anteriores. Una postura militar que es el resultado de un análisis en profundidad que llevó a cabo un comité de expertos y cuyas conclusiones se hicieron públicos en marzo de 2012¹⁶ y que, posteriormente fueron utilizados para informar el desarrollo del Libro Blanco de 2013, particularmente en materias relacionadas con la distribución de bases e instalaciones de apoyo, que se pretenden reforzar hacia el norte del país, aunque de manera menos ambiciosa de lo que proponía en el citado análisis de 2012, debido a la necesidad de contener los costes.

Precisamente es en el aspecto de la financiación donde se identifica el punto más frágil del proceso estratégico australiano, el mismo que tuvo el Libro Blanco de 2009, "*Force 2030*", que proponía una postura militar demasiado ambiciosa para lo que los costes que el gobierno de Canberra estaba dispuesto a asumir. En consecuencia el país perdió credibilidad, sobre todo frente a otras potencias regionales, como China¹⁷, en el que la preocupación por su resurgencia se adivinaba en los motivos del documento. Por el contrario, la serie de documentos de 2012 y 2013, aunque ya no tratan a China como un adversario¹⁸ y además son menos específicos en cuanto a la definición de las futuras capacidades militares australianas, siguen siendo básicamente una versión ajustada del Libro Blanco de 2009 y por lo tanto pecando de lo mismo; son demasiado ambiciosas para los fondos que realmente recibe la defensa del país. A pesar de que el actual conservador tiene como objetivo dedicar a la defensa un 2% del PIB, igual que los anteriores gobiernos laboristas, la situación es que el gasto real en defensa en 2013 se aproximará al 1,6% del PIB. Ello seguramente impondrá un retraso adicional en la adquisición de las capacidades militares que el proceso estratégico australiano estima como necesarias, lo que irremediamente abrirá una brecha entre las capacidades disponibles y los intereses de seguridad definidos¹⁹, forzando a la consiguiente revisión de las ambiciones estratégicas de Canberra.

INTERESES, COHERENCIA Y PERMANENCIA

A modo de resumen la historia estratégica de Australia es una muestra de coherencia entre las necesidades del país definidas por su entorno geográfico y su aislamiento continental,

¹⁶ Australian Government, Allan Hawke and Ric Smith, Australian Defence Force Posture Review, 30 March 2012.

¹⁷ Ver Rory Medcalf, Breaking Down Australia's Defense White Paper 2013, The Diplomat, May 2013.

¹⁸ Ibid. 13, pag. 11, para. 2-28.

¹⁹ James Brown & Rory Medcalf, Fixing Australia's Incredible Defence Policy, Lowy Institute for International Policy, Sydney, October 2013.

que aunque ofrece algunas ventajas también representa importantes vulnerabilidades, la más importante la inevitable dependencia del comercio marítimo para su supervivencia. Igualmente, la inmutabilidad, al menos en términos humanos, de la geografía estimula la continuidad de la estrategia australiana desde hace más de cien años, lo que en sí mismo es una fortaleza, pues fomenta el consenso nacional en aquellos asuntos que como la defensa requieren el apoyo de la sociedad. Un acuerdo nacional que también entiende que la alianza entre Australia y los EE.UU. es una de las bases que soporta la prosperidad nacional y que por lo tanto hace difícil considerar un cambio en las alianzas estratégicas del país. Sin embargo en el largo plazo todo es posible, por increíble que pueda parecer, sobre todo si el aparente declive de los EE.UU., que algunos perciben, hace que dejen de ser la potencia militar dominante en Asia y como consecuencia abandonan la seguridad y el control de la enorme área de interés marítimo australiano. Igualmente, cualquier posible disminución del peso de la aportación australiana a la alianza con los EE.UU., debido a la pérdida de capacidades militares australianas, o por cualquier otra causa, podría dar lugar a una menor atención de Washington a las necesidades de seguridad australianas. Finalmente señalar que en Australia, como casi todos los países desarrollados, existe una manifiesta diferencia entre el nivel de ambición y los gastos de defensa que los gobiernos están realmente dispuestos a asumir.

i

*Alejandro Mackinlay Ferreirós***Capitán de Navío*

*NOTA: Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.