

El poder militar suní: ¿hacia un Ejército árabe?

Félix Arteaga | Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano
| @rielcano.

Tema

Los países del Golfo, primero, y algunos países de la Liga Árabe, después, están decididos a crear una fuerza militar de intervención árabe.

Resumen

Algunos miembros de la Liga Árabe decidieron crear el 25 de marzo de 2015 una fuerza de intervención conjunta para hacer frente a sus amenazas externas e internas de seguridad. Tras participar en varias operaciones internacionales como coligados a título individual y tras algún ensayo en el Consejo de Cooperación del Golfo para formar unidades militares y policiales conjuntas, varios países de la Liga Árabe, dentro y fuera del Golfo, se aprestan a crear una fuerza de intervención que les de visibilidad e influencia en la seguridad regional. Más allá del poder militar real que esa fuerza añade a la causa árabe, la iniciativa reforzará la credibilidad de sus creadores como actores de la seguridad regional. Además, e independientemente del resultado final, su creación va a alterar el equilibrio estratégico regional vigente, y será para bien o para mal dependiendo de cómo gestionen su creación y empleo. Aunque la iniciativa no tiene el éxito garantizado, dadas las dificultades políticas y militares para articular este tipo de fuerzas, sí que puede poner en marcha una fuerza multinacional que, con el tiempo, podría convertirse en un Ejército árabe.

Este análisis describe los antecedentes de la iniciativa y estudia su viabilidad e impacto en el contexto estratégico regional.

Análisis

Algunos miembros de la Liga Árabe han creado una fuerza de intervención aprovechando su Cumbre del 29-30 de marzo en Sharm el Sheij, Egipto, para hacer frente a los grupos terroristas y a cualquier amenaza compartida. En principio, se han comprometido a participar los países del Golfo; Arabia Saudí, Qatar, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos, junto a otros países como Egipto, Jordania, Sudán y Marruecos. Todavía quedan por definir los detalles finales de la estructura y composición de la fuerza, de la que el componente terrestre será el más numeroso (hasta 35.000 según las fuentes) incluyendo una fuerza de respuesta rápida, fuerzas de operaciones especiales y de búsqueda y rescate. A ellos habría que añadir un componente naval y aéreo de hasta 5.000 efectivos. Dada la magnitud y complejidad de los problemas regionales de seguridad y defensa, esa fuerza no

representa una solución militar a ninguno de ellos, pero pone en marcha una dinámica de cooperación militar inter-suní que podría ayudar a solucionar –o a complicar si se gestiona mal– los riesgos según los objetivos estratégicos que se persigan.

La iniciativa de contar con una fuerza árabe se remonta a la guerra de Irán e Irak, cuando los países suníes del Golfo temían que Irán les atacara por haber tomado partido por Irak. La rivalidad con Irán se ha mantenido desde entonces, pero ha sido la proliferación de franquicias yihadistas, milicias insurgentes y la fragilidad de los gobiernos árabes frente a las revueltas las que han acelerado el deseo de crear unidades conjuntas y combinadas. Esto explica la versatilidad que se le quiere dar a la nueva fuerza, ya que van a tener que intervenir tanto en operaciones de seguridad regional como en defensa de las monarquías y gobiernos de los Estados miembros. Por eso su espectro inicial de actuación va desde la lucha contra el terrorismo y los actores no estatales violentos (Daesh, al-Qaeda y las milicias insurgentes en Irak, Siria, Libia o Yemen) al combate contra fuerzas gubernamentales en Siria, incluyendo la disuasión frente a Irán e Israel, dos actores tan lejos del alcance de la fuerza multinacional árabe como cerca del pensamiento estratégico árabe.

La apertura de la colaboración árabe hacia la seguridad y la defensa ha sido lenta. No estaba prevista en el Acta Fundacional del Consejo de Cooperación del Golfo (GCC en sus siglas inglesas) de 1981, pero inmediatamente –y en el contexto del enfrentamiento irano-iraquí– se encargó a los ministros y jefes de estado mayor que fomentaran la cooperación militar (las primeras reuniones de los ministros de Defensa e Interior tuvieron lugar en 1982). Entonces se creó una unidad tipo brigada de infantería mecanizada, la *al-Jazeera Shield Force* (Fuerza de Protección de la Península), que contaba con componentes aéreos y navales. Con el tiempo, esta fuerza se volvió conjunta (*al-Jazeera Joint Force*) y ha sido la base sobre la que se ha ido articulando la cooperación militar entre las monarquías del Golfo. El CCG puso en marcha los ejercicios *al-Jazeera Shield* que fueron pasando de la dimensión de una brigada terrestre en 1986 al de división en 1999.¹ En 2000 se firmó un Acuerdo de Defensa Colectiva y, posteriormente, han seguido desarrollando programas de ejercicios y sistemas de mando y control, así como creando una fuerza policial y otra naval conjuntas en diciembre de 2014. Por su parte, y hasta la Cumbre de Sharm el Sheij, la Liga Árabe no ha progresado en su deseo de contar con una capacidad de autodefensa árabe.² Algunos de sus miembros han participado en operaciones militares organizadas por terceros pero no se habían planteado hasta ahora la posibilidad de emular las iniciativas militares del CCG, incluso cuando en abril de 2014 las monarquías del Golfo pidieron a las

¹ Yoel Guzansky (2014), "A Joint Army for the Gulf", *The RUSI Journal*, vol. 159, nº 6, diciembre, pp. 12-19, <http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=8569>.

² La Organización del Tratado del Atlántico Norte fue creada con posterioridad al Tratado del mismo nombre debido a la necesidad de articular la defensa colectiva frente a la amenaza soviética. El artículo 6 del Pacto de la Liga Árabe sólo faculta para consultas en caso de agresión sin la relativa automaticidad del artículo 5 de la OTAN para activar la defensa colectiva.

de Jordania y Marruecos que se integraran en su alianza militar.

La experiencia multinacional árabe

El CCG intervino en Bahréin en marzo de 2010 a petición del primer ministro Salman al-Qalifa al amparo de los acuerdos de asistencia militar firmados entre los países del Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudí, Kuwait, Omán, Emiratos Árabes Unidos, Qatar y Bahréin). Su estabilidad era y es crítica para esos países pero también para EEUU cuya V Flota tiene su base en ese país. También porque cualquier cambio constitucional que pusiera fin al control de la dinastía al-Qalifa afectaría la viabilidad de la dinastía al-Saud en Arabia Saudí. En la intervención participaron fuerzas de seguridad, como la Guardia Nacional Saudí, y fuerzas militares que han desempeñado funciones de naturaleza policial.

En 2011, Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Jordania enviaron aviones a Libia para imponer la prohibición de sobrevuelo que la Liga Árabe había solicitado al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Kuwait sólo aportó apoyo logístico). Más recientemente, la aviación suní se ha empleado en la lucha contra Daesh en Irak y en Libia. Según el Departamento de Defensa de EEUU, aviones jordanos han participado en la operación *Inherent Resolve* sobre Irak, mientras que en Siria han actuado aviones de Arabia Saudí, Bahréin, Emiratos y Jordania. En Libia, Egipto reconoció el empleo de su aviación en febrero de 2015 pero existen indicios en fuentes abiertas de que esa y otras aviaciones suníes han actuado en Libia o han apoyado a las fuerzas aéreas de ambos bandos.³

La creación de la fuerza ha coincidido con el inicio de las operaciones de 10 países árabes en Yemen. Al igual que ocurrió en Irak, la urgencia de desplegar una fuerza militar sobre el terreno obedeció al desmoronamiento de las fuerzas gubernamentales leales al exiliado presidente Hadi frente a la insurgencia huti, dirigidas por Abdulmalik al-Houthi, y las fuerzas rebeldes leales al hijo del ex presidente Saleh depuesto en 2012, Ahmed Ali Abdullah Saleh. El campo de batalla yemení no ha servido para experimentar la fuerza multinacional porque su actuación se ha limitado a las acciones aéreas y, en menor medida, navales, mientras que las acciones terrestres han quedado a cargo de las milicias secesionistas del Yemen y de las fuerzas gubernamentales entrenadas por Arabia Saudí. La coalición árabe ha forzado un alto el fuego pero no ha derrotado a las fuerzas insurgentes y rebeldes y sigue abierto el riesgo de que tenga que recurrir a un despliegue terrestre en el futuro si aspira a garantizar el control territorial del país.

Las intervenciones terrestres son más complejas de articular y arriesgadas de ejecutar. Egipto cuenta con la experiencia de su intervención en Yemen en 1962, cuando empezó enviando unos cuantos comandos de operaciones especiales y acabó desplegando 70.000 soldados en 1965, acelerando la descomposición

³ De estas operaciones no aparecen informaciones en fuentes abiertas que permitan apreciar su operatividad y eficacia.

económica y social del régimen del presidente Nasser. Arabia Saudí tuvo mejor fortuna en 2009 cuando sus fuerzas armadas combatieron a la insurgencia hutí en sus fronteras y, aun así, dos meses de operaciones causaron un centenar de bajas entre sus filas.

Estos antecedentes, a los que habría que añadir la participación de algunos países como Bahrein y Emiratos en Afganistán (ISAF) y la de Marruecos en Bosnia-Herzegovina (Althea), no constituyen una base sólida sobre la que construir una unidad multinacional, por lo que tendrá que comenzar prácticamente desde cero. Sus Estados miembros cuentan con fuerzas armadas pero no con el tipo de unidades capaces de ser desplegadas en el exterior de forma rápida y autónoma con la que ya cuentan algunos otras coaliciones u organizaciones.⁴ Tampoco cuentan con el equipamiento, doctrina y adiestramiento que les permitan operar conjuntamente ni, mucho menos, con la capacidad necesaria para montar la infraestructura de teatro en la que se despliegan esas unidades de intervención, por lo que han recurrido en Yemen al apoyo de terceros países como EEUU, el Reino Unido y Turquía para la logística, EEUU y el Reino Unido para inteligencia y EEUU para blancos y búsqueda y rescate. Finalmente, las fuerzas armadas árabes presentan peculiaridades étnicas, sociales y demográficas en sus fuentes de reclutamiento de personal que dificultan su capacidad para asimilar programas de modernización militar en poco tiempo.

Para poner en marcha la fuerza, su dinámica debe aprovechar conflictos en curso como el yemení para acelerar la socialización operativa (multinacionalización) de sus fuerzas armadas. Sus actuaciones, al estilo de las operaciones militares de la UE, deberían ser limitadas y más orientadas a conseguir experiencia, autonomía y protagonismo que a obtener resultados militares sobre el terreno. En un segundo tramo, la dinámica debería diseñar una estructura de cooperación que diera apoyo y sostenibilidad a esa actuación conjunta. Este tramo precisaría bastante tiempo y mucha confianza, salvo que los patrocinadores encuentren algún enemigo externo que acelere el fraguado de su iniciativa.

El contexto estratégico de la fuerza multinacional árabe

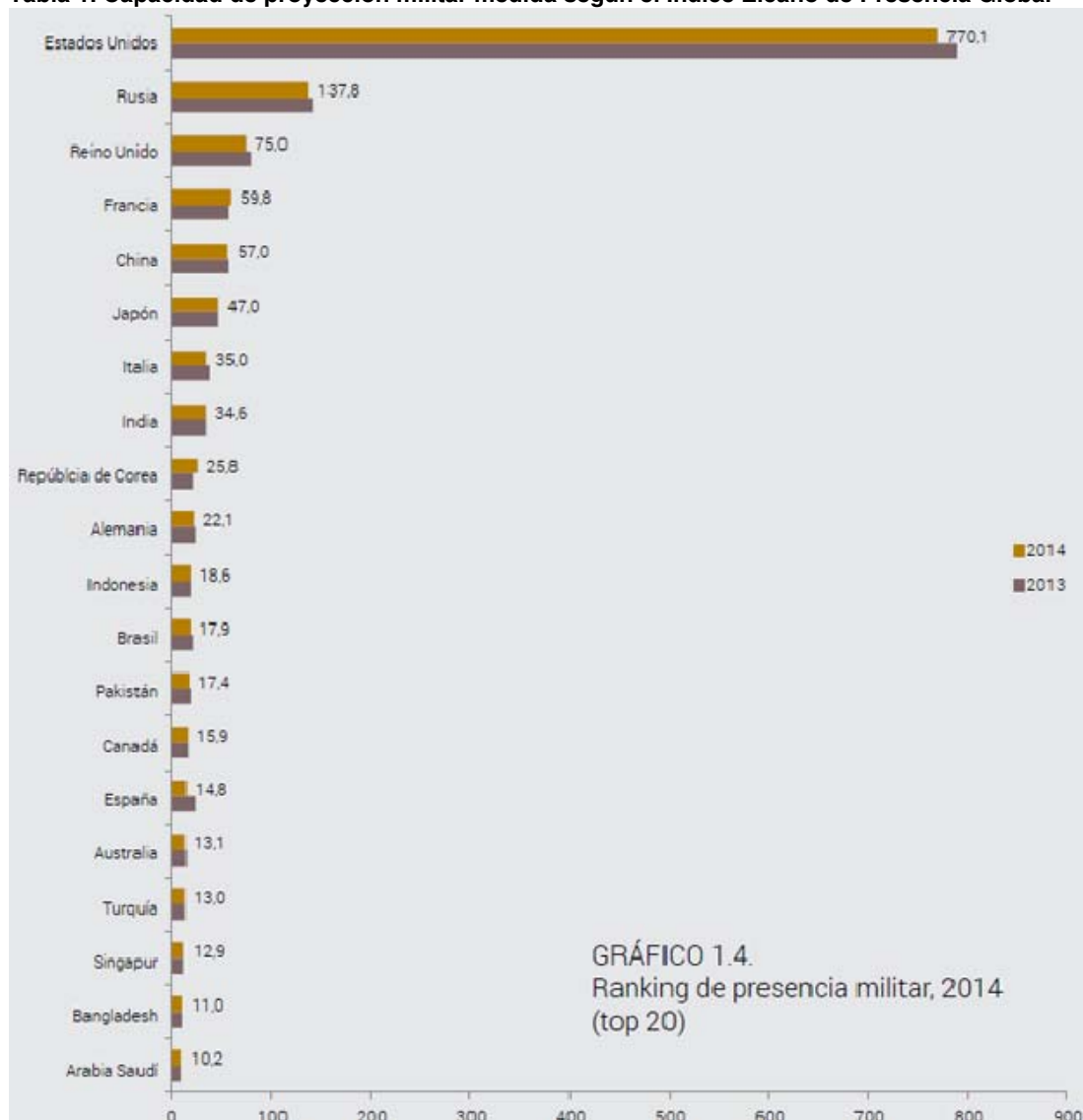
Mientras la coalición ha ensayado en Yemen, sus Estados Mayores han estado diseñando la estructura, función y medios de una fuerza de respuesta árabe. Más allá de sus deseos, son los medios con los que cuentan los que determinarán la viabilidad y eficacia de la nueva fuerza. De entrada, cuentan con dos requisitos imprescindibles en toda coalición: amenazas y líderes, que ayudan –aunque no determinan– su éxito. Tanto la amenaza iraní, como la de sus *proxies* (terceros afines) la de los yihadistas son vitales para la supervivencia y seguridad nacional de los países árabes. El liderazgo saudí parece indiscutible, dado que dispone de fondos ilimitados para sufragar la nueva unidad (incluido el inesperado cambio de

⁴ Los Grupos de Combate de la UE cuentan con unos 1.500 efectivos articulados sobre un batallón reforzado con componentes de apoyo. La unidad de Muy Alta Disponibilidad de la OTAN dispondrá de unos 5.000 efectivos articulados sobre una brigada terrestre y componentes aéreo, marítimo y de operaciones especiales.

bando de Sudán, aliado de Irán y de sus *proxies* hasta hace poco) y Egipto no está en condiciones de disputar el liderazgo militar a quien subvenciona su economía.

Sin embargo, y como demuestra la experiencia occidental, es más fácil crear unidades multinacionales que hacerlas funcionar. En primer lugar, esa nueva unidad precisará mucho tiempo para alcanzar su capacidad operativa debido a los bajos niveles de confianza, interoperatividad y adiestramiento de partida entre las fuerzas armadas árabes. En segundo lugar, no disponen de las capacidades de proyección y sostenibilidad que precisa una fuerza de respuesta rápida para ser desplegada a grandes distancias de forma autónoma. Según la Tabla 1, y sobre 70 países incluidos en el Índice Elcano de Presencia Global (IEPG) de 2014, Arabia Saudí ocupa el lugar 22 del *ranking* de presencia militar, seguido de (23) con valores que decrecen hasta Emiratos Árabes Unidos (50), Qatar (56) y Kuwait (70). También carecen de las capacidades de inteligencia, vigilancia, reconocimiento y adquisición de blancos (ISTAR en sus siglas inglesas) necesarias.

Tabla 1. Capacidad de proyección militar medida según el Índice Elcano de Presencia Global



Otros países de la coalición como Argelia, Marruecos, Jordania y Sudán no se valoran.

Fuente: Informe Elcano de Presencia Global 2015, p. 19,

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-presencia-global-2015

A lo anterior hay que sumar la dificultad de combinar cantidad con calidad porque los países del Golfo disponen de equipamiento militar de última hora pero precisan que los países no productores de petróleo como Egipto, Jordania, Marruecos y Sudán aporten los efectivos terrestres que precisan. Como bien saben las fuerzas armadas occidentales, no es fácil que fuerzas armadas que presentan esas diferencias de partida puedan conseguir niveles de interoperabilidad, adiestramiento y estandarización de forma rápida. Como también lo saben por su experiencia propia, tampoco es fácil que converjan los intereses y prioridades nacionales en ausencia de amenazas inminentes o imaginarias. El avance de las fuerzas yihadistas del Daesh en Irak, Siria o Libia, así como el de las insurgentes hutíes en Yemen han facilitado la convergencias suní, pero sería más complicado conseguir la unanimidad a la hora de intervenir en conflictos abiertos como los de Libia, Irak o Siria, así como en los de carácter interno que sufren Bahrein y Egipto. Por eso no todos los países de la Liga Árabe participarán en la iniciativa porque algunos, como Iraq y Líbano, mantienen sus dudas sobre la intención final de los promotores y otros, como Omán y Qatar, tienen diferencias a propósito de los Hermanos Musulmanes o del liderazgo saudí.

Aunque los portavoces de la Liga Árabe se cuidan de presentar la iniciativa como una coalición suní contra Irán, la rivalidad existe y, como ha ocurrido en Yemen, se ve la mano persa detrás de cada amenaza. Sin embargo, un estudio del balance regional de fuerzas muestra que Irán, hoy por hoy y antes de que se convierta en una potencia nuclear, no representa una amenaza militar convencional para los países árabes. En contra de lo que indica la intuición, los datos del saldo militar no revelan una superioridad iraní sobre sus vecinos suníes en términos de equipamiento convencional, capacidad de proyección, base industrial o tecnológica o guerra híbrida (CSIS, diciembre de 2014).⁵ También, sus capacidades de proyección militar son muy limitadas (Irán ocupa el puesto 40 del IEPG 2014) y se encuentran en progresiva obsolescencia debido a su falta de renovación (los ataques aéreos de los vetustos F-4 sobre posiciones del Daesh en Irak han producido más sorpresa por su capacidad de volar que por su efecto militar).

Por otra parte, los datos presupuestarios muestran un creciente desequilibrio entre las inversiones suníes y chiíes: si en 2003 las primeras quintuplicaban las segundas (45.500 millones de dólares contra 9.600 millones) en 2013 las primeras son casi 10 veces mayores (99.100 millones de dólares frente a 9.600 millones). Además, la diferencia se ha incrementado en el último año debido a un descenso del gasto iraní entre el 3% y el 10% frente a incrementos notables entre los suníes (más del 20%

⁵ Anthony H. Cordesman y Michael Peacock (2014), "Iran, Evolving Threats and Strategic Partnerships in the Gulf", Center for Strategic and International Studies (CSIS), http://csis.org/files/publication/141217_evolving_threats_in_the_gulf.pdf.

en Arabia Saudí) según estimaciones del IISS 2015.⁶ Dicho de otro modo y por la misma fuente (CSIS sobre datos del Sipri, p. 70), si en el período 2004-2008 los países del CCG adquirieron 10 veces más equipo moderno que Irán, en el período 2009-2013 adquirieron 33 veces más, lo que arroja un saldo tecnológico favorable al poder suní que se prolongará en el tiempo.

El delicado equilibrio estratégico regional

La iniciativa va a cambiar el equilibrio regional de fuerzas. Que sea para bien o para mal depende de cómo gestionen la iniciativa sus patrocinadores. Del balance de fuerzas realizado se desprende el saldo desfavorable a Irán en términos convencionales. Las autoridades iraníes son conscientes de este desfase que tratan de paliar a través de su asistencia *proxies* que tienen potencial para desestabilizar a sus rivales suníes y hacer visible su influencia regional. Hasta ahora, Teherán ha sabido manejar mejor a sus *proxies* que Riad, pero los países del Golfo han sabido cooptar a varios gobiernos árabes y –el dinero todo lo puede– pueden subvencionar la voluntad de *proxies* locales, incluidas milicias yihadistas como en Siria y fuerzas afines en Yemen y Siria.

La percepción persa de la iniciativa dependerá de cómo evolucionan sus relaciones con los países árabes y de cuál es el diseño final de la estructura y carácter (*posture*) de la nueva fuerza árabe. Si su diseño conduce a una fuerza de respuesta rápida que de mayor presencia que ventaja militar a los países árabes, entonces Irán reduciría sus reservas, pero si consideran que la iniciativa de la Liga Árabe va más allá de una crear una fuerza multinacional para intervenir en Yemen y pretenden crear una coalición militar contra Irán, no dudarán en acudir a los proveedores chinos y rusos para actualizar sus defensas antiaéreas, suplir sus carencias de aviones y helicópteros de combate y, desde luego, poner a punto su potencial nuclear o híbrido. Hasta ahora, el suministro inagotable de armas de última generación a los países del Golfo no alteraba el equilibrio general porque su capacidad y voluntad de empleo individual era muy limitada. Ahora, sobre todo si el Congreso de EEUU retira sus restricciones a las ventas de armas que puedan dañar la ventaja militar israelí, la llegada masiva de armamento y munición va a alterar el equilibrio regional vigente.

Lo preocupante no es que se vaya a iniciar una carrera de armamentos en la zona, porque ya está en marcha desde hace años, sino que la acumulación en curso acabe propiciando el uso del armamento disponible. Durante muchos años, la Guerra Fría entre el Este y el Oeste acumuló más armamentos en Eurasia que en ninguna otra parte del mundo. Sin embargo, la racionalidad primó sobre la rivalidad ideológica y ambos bandos se mostraron renuentes al aventurismo militar y proclives a mantener un espacio de distensión que se tradujo en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. En Oriente Medio y el Golfo no existe esa lógica de distensión ni mecanismos de fomento de confianza y seguridad entre las

⁶ IISS (2015), *Military Balance 2015*, Londres, p. 308.

partes y, además, su rivalidad es de carácter sectario, por lo que prima la irracionalidad.

Por último, pero no menos preocupante, Irán y sus *proxies* podrían perder el monopolio de la resistencia frente a Israel si aumenta la credibilidad de Arabia Saudí y los suyos para liderar la causa anti-israelí. Israel podría beneficiarse de la fuerza multinacional árabe en la medida que exacerbe la rivalidad suní-chií o árabe-persa, pero también podría verse atrapada en medio de una carrera de ambos bandos por lograr legitimidad entre sus seguidores a costa de enfrentarse a Israel. Otras potencias regionales como Pakistán y Turquía también se van a ver afectados por la iniciativa porque antes o después deberán tomar decisiones sobre participar o no junto a la nueva fuerza (Pakistán ha rechazado intervenir en Yemen) y exponerse a sus repercusiones internas. De las extra-regionales, tanto EEUU como Francia y el Reino Unido podrían verse aliviados de intervenir directamente en conflictos intra e inter-árabes a largo plazo si la nueva fuerza progresa adecuadamente, pero a corto plazo su intervención indirecta se incrementará para proporcionar a la nueva fuerza el equipamiento, adiestramiento y apoyo que precisa, por lo que no podrán desvincularse del delicado equilibrio estratégico regional.

Conclusiones

Hasta ahora, el poder militar suní era poco más que un conglomerado de mucho equipamiento militar de última generación y escasa operatividad conjunta y combinada. La creación de una fuerza árabe supone un primer paso para alterar esa situación. No es fácil articular una unidad multinacional ni, mucho menos, dotarla de la organización política y militar que la haga eficaz. Aun disponiendo de la voluntad y medios que algunos países de la Liga Árabe están dedicando a Yemen, pasarán varias décadas antes de que puedan disponer de una unidad o una organización militar eficaz según los estándares occidentales. Pero sí que pueden aprovechar la oportunidad de Yemen y la de nuevos “laboratorios” que puedan aparecer para articular una coalición militar, de menor recorrido y complejidad que una alianza militar, y acelerar la interoperabilidad entre las fuerzas armadas árabes. Ya cuentan con experiencias individuales porque algunos de esos países han participado en coaliciones internacionales y demostrado su capacidad de integrarse en estructuras de mando multinacionales. Si superan esos retos, y si la amenaza iraní continúa aglutinando la cohesión suní, el conglomerado de fuerzas que se ha desplegado para intervenir en Yemen podría transformarse algún día en una unidad multinacional de respuesta rápida capaz de actuar en el espacio de interés de la Liga Árabe (transformarse en una coalición de autodefensa –una OTAN suní– parece mucho menos viable). Lo consiga o no, su movilización ya ha trasladado a Irán el mensaje de que los países árabes pueden pasar de la rivalidad política a la contención militar frente a Irán y sus *proxies* y el equilibrio regional ya no volverá a ser el mismo.