

18/2015

20 de agosto de 2015

*Alberto Priego Moreno**

LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR DE
ARABIA SAUDÍ

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR DE ARABIA SAUDÍ

Resumen:

La coronación del Rey Salman ha supuesto el impulso definitivo a una nueva política exterior que comenzó con el Rey Abdullah. Sin embargo este cambio tuvo que detenerse para hacer frente a las protestas internas provocadas por las Primaveras Árabes. Esta nueva política exterior está motivada por dos fenómenos: la retirada de los Estados Unidos de la región y el auge de Irán como potencia regional. Este cambio en la política exterior se aprecia entre otras cosas en una reconfiguración de las relaciones bilaterales, en una confianza en las capacidades militares o en una progresiva atención a los actores no estatales. Sin embargo, otros aspectos como la política energética o la económica no van a cambiar sustancialmente. En todo caso, la llegada de Salman y de su nuevo círculo va a suponer una nueva política exterior de Arabia Saudí

Abstract:

The coronation of King Salman has amounted to a final drive for the new Saudi foreign policy, a policy that began under the reign of King Abdullah. However this change came to a sudden halt due to domestic upheavals triggered by the Arab Spring. This new foreign policy is driven by two phenomena: the withdrawal of the United States from the region and, overall, the rise of Iran as a regional power. The new Saudi foreign policy may be noticed in aspects like the rebalance of bilateral relations, the Saudi confidence in military capabilities or a progressive attention of Riyadh to non-state actors. However, some other foreign policy issues such as the Saudi economy or the energy strategy will not change substantially. In any case, the arrival of Salman and his new circle will mean a new foreign policy in Saudi Arabia.

Palabras clave:

Arabia Saudí, Rey Salman, Irán, Yemen, Siria, EEUU, Golfo Pérsico.

Keywords: Saudi Arabia, King Salman, Iran, Yemen, Syria, USA, Persian Gulf.

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

INTRODUCCIÓN

Desde hace algunos años, Arabia Saudí está cambiando de forma sustancial su política exterior. Dicho cambio comenzó bajo el reinado de Abdullah, pero se ha acelerado de forma palpable con la llegada al trono de Salman. En buena medida, el cambio en la política exterior de A. Saudí ha venido propiciado por dos hechos que están relacionados entre sí: en primer lugar, la falta de sintonía con Washington y en segundo lugar, la emergencia de Irán como rival regional que amenaza su posición hegemónica en el Golfo Pérsico.

Este documento se va a organizar de la siguiente manera. En primer lugar, desarrollaremos un análisis de las causas y los condicionantes fundamentales que han provocado ese cambio en la política exterior de Riad. En segundo lugar, una descripción de la nueva política exterior analizando todos y cada uno de los puntos que consideramos como fundamentales y en tercer lugar las conclusiones.

CAUSAS Y CONDICIONANTES DEL CAMBIO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE A. SAUDÍ

Antes de comenzar a analizar cuáles son las causas y los condicionantes del cambio en la política exterior de A. Saudí, hay que hacer unas breves consideraciones sobre el contexto regional.

La región del Golfo Pérsico es una zona de gran valor estratégico debido a dos elementos: la posición geográfica relativa y los recursos energéticos que hay en lugar determinado. Por posición geográfica relativa entendemos la ubicación de un territorio en un determinado momento histórico en relación con el resto de actores y factores que allí hay. Por ello, la situación geográfica relativa de Arabia Saudita no es la misma hoy que hace 300 años, ya que la relación con sus vecinos y la importancia de los recursos energéticos de la zona afectan a las relaciones regionales y a la forma en que se abordan los desafíos.

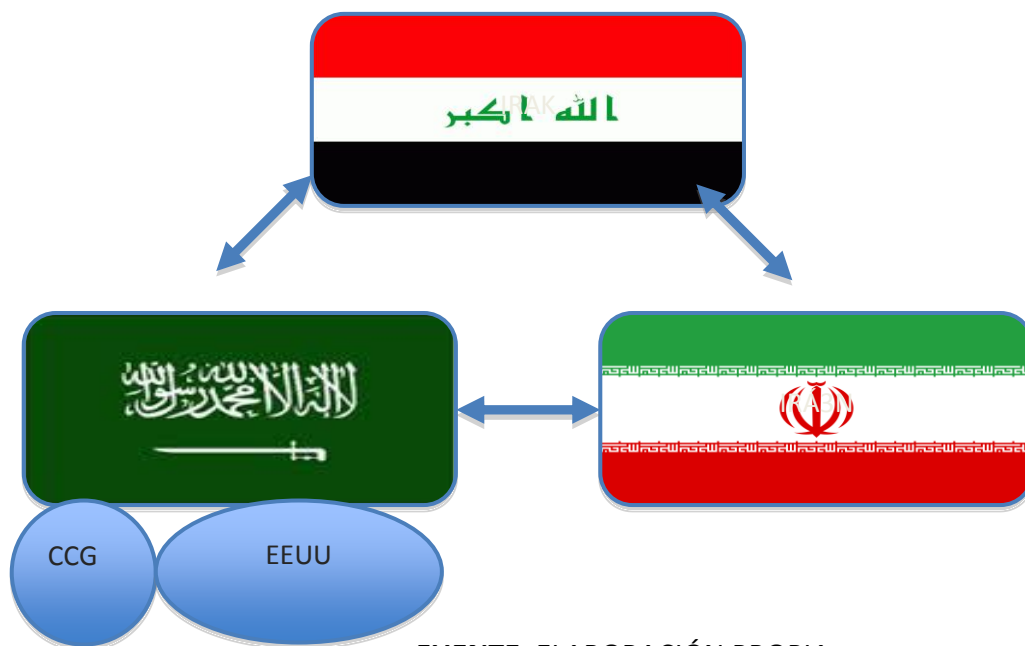
Teniendo en cuenta estos dos elementos que están relacionados entre sí, podemos apreciar que buena parte de los problemas, desafíos y de las amenazas tienen una influencia regional y para nada afectan a los estados individualmente. En palabras de Barry Buzan estaríamos hablando de un RSC (RSC) concepto que ha sido aplicado a la región del Golfo Pérsico por varios autores entre los que destacan Gregory Gause¹, Abd Al Khaleq Abdulla o Muhammad al Said Idris.

Este RSC tendría una estructura tripolar, Irán, Irak y A. Saudí. Durante décadas, estos tres actores han vivido en un equilibrio de poder imperfecto en el que unidades menores, como las monarquías del Golfo o actores externos como EEUU o la URSS han ido modificando el citado equilibrio. Por ejemplo, la influencia de la Revolución Iraní de 1979, la emergencia de

¹ GAUSE, Gregory F., *The International Relations of the Persian Gulf*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 5.

Qatar o la intervención americana en 2003 en Irak son solo algunos ejemplos de reestructuraciones del equilibrio existente en el Golfo Pérsico.

GRAFICO 1: SISTEMA REGIONAL DEL GOLFO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Es precisamente en este contexto en el que se deben analizar los dos aspectos sobre los cuales, según mi opinión, se basa la modificación de la política exterior de A. Saudí:

- a) la actuación de EEUU en la región
- b) y el progresivo incremento de la influencia iraní sobre la región.

La actuación de EEUU en la región

La relación entre Riad y Washington nunca ha sido sencilla. Son muchos los puntos que han provocado fricciones en la relación entre los dos Estados. Los atentados contra la Khobar Towers, la alta participación saudí en la célula del 11S o los secuestros de niños a manos de sus padres para llevarlos a A. Saudí son sólo algunos ejemplos de actos que han complicado las relaciones bilaterales.

Sin embargo y a pesar de estos asuntos, lo que verdaderamente ha deteriorado la relación ha sido la política exterior de Washington en la región. Más allá de algunas acciones concretas que EEUU ha llevado a cabo en la zona, lo que explica el cambio en la política exterior de Riad no es tanto el comportamiento de Washington, sino la interpretación que A.

Saudí hace de algunas acciones concretas de la política exterior norteamericana en la región que nos ocupa.

Para Riad, EEUU no ha desarrollado el papel que de él se esperaba, lo que ha provocado la necesidad de buscar otras opciones para diversificar sus relaciones y alcanzar así sus objetivos en política exterior. Quizás, quien mejor ha plasmado ese deseo de diversificación haya sido el Ministro de Asuntos Exteriores Saudí, quien calificó la relación entre EEUU y A. Saudí como un matrimonio musulmán en el que EEUU era una esposa más.

Ante los ojos de los saudíes, desde la Primera Guerra del Golfo, pero sobre todo después de la intervención en 2003 en Irak, EEUU se comporta como una potencia revisionista en la región. Acciones tales como la citada intervención en Irak, el mensaje de Obama durante el Novruz y, sobre todo, las negociaciones nucleares con Irán son actuaciones que desequilibran el sistema regional del Golfo, facilitando el ascenso de Irán en el sistema regional.

Por último, hay que decir que la política exterior del Presidente Obama ha sido determinante ya que, si bien es cierto que los desencuentros entre Riad y Washington fueron mayores durante la Presidencia Bush, con el Presidente Obama la sensación de “desamparo” y de acercamiento a Irán se ha disparado.

El progresivo incremento de la influencia iraní sobre la región

Desde la llegada del Presidente Obama a la Casa Blanca las relaciones entre Irán y los EEUU no han hecho más que mejorar. Primero fue el mensaje del Novruz, posteriormente el intercambio de cartas con Rouhani y más recientemente las negociaciones nucleares. Todos estos elementos no han hecho más que fortalecer la posición de Irán en el Golfo Pérsico frente a un Irak que ya no existe y a una A. Saudí que siente haber perdido el favor de los EEUU.

A nivel verbal tanto A. Saudí como Irán han hecho pública su rivalidad con declaraciones altisonantes. Por ejemplo, el consejero personal del líder supremo Ali Akbar Veliyate declaró que *"A. Saudí ha avivado las llamas de un incendio que no podrá apagar²"*. En una línea similar se expresó el nuevo Vice-Príncipe Mohammed Bin Salman (Ministro de Defensa) en un discurso ante el Congreso de los EEUU donde afirmó *"que no se podía confiar en Irán³"*. En todo caso, estas palabras deben servir para mostrar el nivel de hostilidad existente entre Teherán y Riad.

En este contexto regional bipolar, Irán juega sus cartas en Siria, Líbano, Irak, Bahréin y Yemen. Todos estos lugares tienen un denominador común: mayorías chiítas que son usadas

² El Mundo (24.05.2015)

³ Washington Times (06.04.2015)

como quintas columnas de Irán para lograr mayor influencia regional. El último de estos episodios lo estamos viviendo en Yemen, donde los rebeldes Houthis combaten contra las fuerzas pro-saudíes en un escenario de Guerra Fría entre Teherán y Riad.

Las negociaciones nucleares del P5 con Irán han levantado dos temores en A. Saudí: el primero, que Irán pueda desarrollar armas nucleares, lo que irremediablemente conllevaría la nuclearización del reino. En todo caso, ese escenario parece hoy poco probable. El segundo, el más temido por los saudíes, es el levantamiento de las sanciones que permitiría que miles de activos de Irán fueran liberados permitiendo que su influencia regional fuera aún mayor.

Estas circunstancias, unidas a la pérdida de confianza en los EEUU como protector, han provocado que A. Saudí haya iniciado un proceso de transformación de su política exterior. Este proceso ya se inició con el monarca anterior, pero las protestas internas provocaron que el rey Abdallah centrara su acción en una mejora de las condiciones de vida de la población saudí en lugar de cambiar su proyección exterior. Esta tarea corresponderá al nuevo rey, que además de los retos doméstico tiene que reconfigurar la dimensión exterior del reino.

LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR

En enero de 2015, el Rey Salman Bin Abdelaziz Al Saud sucedió en el trono a su hermano Abdullah, que fallecía tras una larga enfermedad. Desde entonces, A. Saudí ha ido reconfigurando su política exterior hacia algo más nuevo, haciéndola más autónoma y agresiva para compensar el ascenso persa. Si bien es cierto que es un proceso liderado por el nuevo rey, ya Abdullah comenzó a modificar la posición saudí en el exterior, aunque las circunstancias domésticas le obligaron a frenar esos cambios para evitar o para contener las revueltas internas⁴. En todo caso, ahora parece que las circunstancias internacionales y regionales obligan a Riad a dar un paso al frente y modificar su política exterior.

Política Exterior autónoma

Por primera vez desde la creación del reino, A. Saudí va a tener una política exterior autónoma. Ni los objetivos ni los instrumentos estarán subordinados a la política exterior de ningún estado, algo que hasta ahora había sido la nota dominante. En los primeros años de vida internacional de A. Saudí, el reino buscó la vigilancia y protección del Reino Unido. Después de la Segunda Guerra Mundial, con la emergencia de la Guerra Fría A. Saudí buscó

⁴ PRIEGO, Alberto., "A. Saudí: el agotamiento de un modelo" El Confidencial (24.01.2015). Disponible en http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-01-24/arabia-saudi-el-agotamiento-de-un-modelo-de-estado_629144/

un aliado regional, EEUU, que compensara la influencia soviética en el sistema regional del Golfo. Los modelos de las repúblicas pan-arabistas y/o socialistas eran una amenaza para el sistema dinástico tradicionalista de las monarquías del Golfo Pérsico. Esta tendencia se incrementó con la Revolución Islámica de Irán. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría y tras el 11S A. Saudí inició un proceso de autonomía exterior cuya culminación ha llegado con la coronación de Salman.

Reconfiguración de las alianzas: bilaterales y multilaterales

Como consecuencia de la característica anterior, A. Saudí se ha visto obligada a reconfigurar sus alianzas, tanto regionales o como internacionales. Si bien es cierto que durante el reinado de Abdullah ya se inició una política de diversificación de la alianzas, este proceso se ha acentuado considerablemente con el rey Salman. El espíritu de este cambio es evitar dependencias en materia de seguridad, lo que provoca que A. Saudí esté buscando tanto reconfigurar las viejas alianzas como crear nuevas. En el plano bilateral, Riad huye de alianzas asimétricas -como la que mantenía con EEUU- mientras que en el plano multilateral, el reino solo está interesado en aquellas organizaciones en las que goza de una posición dominante como en el Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo (CCEAG).

Teniendo en cuenta esta línea que se mantiene tanto en el nivel bilateral como en el multilateral vamos a analizar los casos más significativos para A. Saudí:

EEUU

La relación entre los EEUU y A. Saudí es y ha sido muy compleja. Desde el año 2001 hemos asistido a multitud de roces que no han hecho más que cuestionar la razón de ser de la propia alianza. Los principales problemas vienen por las violaciones de Derechos Humanos en A. Saudí, por las diferencias en lo que debe ser la lucha contra el islamismo radical, así como, por la presencia de tropas americanas en suelo saudí, cuyo modo de vida chocaba directamente con las restricciones cotidianas saudíes⁵. A su vez, A. Saudí acusa a EEUU de no cumplir con su rol de estabilizador⁶ en una región cada vez es más compleja y peligrosa.

Desde la llegada de Obama, muchas han sido las declaraciones de personas vinculadas al gobierno saudí en las que se acusaba a Washington de haber abandonado A. Saudí⁷ en un

⁵ "The partnership has drifted into decline as the US during the 1990s increasingly focused on solving the Arab-Israeli dispute and containing Iraq and Iran subjecting the House of Saud to growing domestic political pressures stemming from the prolonged presence of the US force in the kingdom" RUSSEL, James A., "Saudi Arabia in the 21st Century: A new Security Dilemma" *Middle East Policy*, Vol. XII, No 3, Fall 2005, 71.

⁶ "They are extremely vexed about a dismissed American role in the region" KITFIELD, James "Saudi Arabia, Iran reorient foreign policy amid Middle East unrest of Arab Spring" *National Journal* (23.07.2011)

⁷ "CROWLEY, Michael "The King and O" *Time* (07.04.2014), 33.

momento en el que Irán se hace cada vez más fuerte. El punto culminante de este desencuentro ha venido de la mano de la negociación nuclear con Irán. Para A. Saudí el proceso es percibido, por un lado, como una traición por parte de Washington y por el otro, como la aprobación americana a la política expansionista de Teherán. Por ello, Riad ha dejado de confiar en Washington como garante de su seguridad⁸ y, aunque no va a revocar la alianza sí que la va a reconfigurar. Esta percepción se ha visto alimentada por otros casos, como el de Pakistán, en los que tras muchos años de cooperación la relación con EEUU se ha deteriorado tanto que Washington ha dejado de ser un garante de su seguridad.

El acto que mejor ejemplifica la reconfiguración de la relación ha sido la ausencia del rey Salman en la Cumbre EEUU- CCEAG. Si bien es cierto que A. Saudí estuvo representada por el Príncipe Heredero, el actual mandatario saudí quiso “rebelarse” frente a lo que considera un agravio más en una relación que desde hace años no cumple con su objetivo fundamental: dar seguridad a A. Saudí y equilibrar su posición en el Golfo.

A pesar de estos desencuentros, no hay que olvidar que la relación entre Riad y Washington es necesaria y beneficiosa para ambas partes. Por un lado, EEUU sigue siendo un importante socio en materia de defensa, mientras que por el otro, A. Saudí sigue aportando un porcentaje importante de la energía consumida en EEUU. En todo caso, parece claro que de cara al futuro Riad buscará una menor dependencia de Washington, al menos, en términos de seguridad. Además, el ascenso de figuras como Mohammed Bin Nayef supone un cierto guiño a los EEUU, ya que se trata de una persona cercana a Washington⁹.

CHINA

Desde la llegada al trono del rey Abdullah en 2005, las relaciones entre China y A. Saudí no han parado de mejorar. Riad ve en China a un candidato perfecto para compensar, y quién sabe si no reemplazar, a Washington. Si bien China no puede convertirse en un actor que aporte seguridad, Beijing es un socio comercial con grandes necesidades energéticas, que además no impone condicionantes políticos. Gracias a esta doble condición, las relaciones comerciales han funcionado muy bien y en el año 2011 A. Saudí se convirtió en el primer proveedor energético de China¹⁰.

⁸ “Saudi is no longer tethered to the American alliance” TAKEYK, Ray, *The New Saudi Foreign Policy*, Council of Foreign Relations, 17 April 2015.

⁹ “The US has established deep ties with Prince Mohammed and has worked with him extensively in counter terrorism operations” BRONSON, Rachel, *A new King for Saudi Arabia*, Foreign Policy Research Institute – E-Notes, January 2015.

¹⁰ NEILL, Alexander. “China and the Middle East” DODGE, Toby and Hokayem, Emilie, *Middle Eastern Security*, The US pivot and the rise of ISIS, London, Routledge, 2014, 240.

GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio. “El auge de China y su suministro energético”. Aranzadi, Claudio. Cuaderno de Estrategia 166. “Energía y Geoestrategia 2014”. Ministerio de Defensa. Madrid.2014

Sin embargo en el plano de la seguridad, si bien es cierto que China no puede sustituir a EEUU, las relaciones con A. Saudí son cada vez más importantes, especialmente en industria de defensa y, por ello, en los últimos años, la venta de armamento chino ha crecido exponencialmente¹¹. Precisamente por este motivo, si bien es cierto que Riad no pretende que China sea un sustituto de EEUU, no es menos cierto que la importancia de Beijing es cada mayor.

Para concluir hay que decir que, de cara a la configuración de la nueva política exterior de A. Saudí, Riad no desea volver a depender tanto de ningún aliado exterior, incluso, si éste es China. Por ello, al menos por el momento, China se muestra como un aliado perfecto. No obstante aparecen algunos asuntos que pueden ensombrecer la relación como el rechazo chino a las intervenciones militares y sobre todo sus buenas relaciones con Irán.

RUSIA

Las relaciones entre A. Saudí y Rusia (antes URSS) han sido escasas a la par que conflictivas. El apoyo saudí a los muyahidines en Afganistán y posteriormente a los rebeldes chechenos¹², unido a que ambos estados son exportadores netos de petróleo, hace que las relaciones entre Moscú y Riad no sean ni mucho menos fluidas¹³. No obstante, parece lógico que si A. Saudí quiere diversificar sus relaciones bilaterales, Rusia podría ser un importante polo sobre el que apoyarse. En todo caso, esta opción no será sencilla ya que, si bien es cierto que Rusia no tiene las pretensiones regionales que tenía la URSS, los intereses de Moscú en la región siguen siendo importantes y en muchos casos contrarios con los saudíes. Esencialmente hay dos puntos que enfrentan a los dos Estados: Irán y Siria. Las buenas relaciones rusas con Irán y, sobre todo, el apoyo que Rusia está brindando a Al-Assad condicionan la normalización de las relaciones y sobre todo la viabilidad de convertir a Rusia en un socio estratégico. En todo caso, de cara al futuro la mayor presencia de Rusia en Oriente Medio hace prever que los choques entre Riad y Moscú sean cada vez más comunes, favoreciendo así la posición regional de Irán.

¹¹ Misiles DF21, DF3 y cazas chino-pakistaníes JF17.

¹² "the linkage between extremism in Russia and the Gulf has colored Russia's relations with the region" CHARAP, Samuel., "Is Russia an outside power in the Gulf?" en DODGE, Toby and Hokayem, Emilie, *Middle Eastern Security, The US pivot and the rise of ISIS*, London, Routledge, 2015, 197.

¹³ MANN, Yossi., "Saudi Arabia's policy toward non-OPEC countries" *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 23, 2012, 390.

ÁMBITO MULTILATERAL

Otro de los rasgos más significativos de la nueva política exterior saudí es una cierta desconfianza de las organizaciones internacionales. Siguiendo una lógica netamente realista, A. Saudí sólo está interesada en aquellas organizaciones internacionales donde puede ejercer un liderazgo, que bien podría tildarse de hegemónico. El más claro ejemplo de esta actitud es el rol que Riad está jugando en el CCEAG. Tras limar asperezas con Qatar, A. Saudí ha retomado el poder casi absoluto que ejerce en la organización desde su creación. Precisamente el CCEAG, o el *Club del Rey* como se lo conoce vulgarmente, está en vías de convertirse en una alianza regional de defensa colectiva que garantice la seguridad de los principales Estados del Golfo,¹⁴ lo que anularía la necesidad de potencias exógenas al sistema que sirvan de contrapeso al emergente Irán. Para ello, se han creado una fuerza naval con sede en Bahreín y una fuerza policial de fronteras. La primera está creada con la mente puesta en Irán y por ello está en Bahreín, mientras que la segunda tiene por objetivo evitar ataques procedentes del Estado Islámico.

La Organización para la Cooperación Islámica (OCI) y la Liga Árabe (LA) son los otros dos foros donde también encontramos este comportamiento. Ambas organizaciones han sido un instrumento vital para la consecución de uno de los objetivos saudíes en política exterior: aislar a Siria. Usando su poder tanto en la OCI como en la Liga Árabe, A. Saudí ha logrado el apoyo de Qatar, EAU y Kuwait para suspender a Siria, que es uno de los principales apoyos de Teherán en la región. En todo caso, el comportamiento de Riad en el CCEAG, en la LA y en la OCI son ejemplos del tipo de multilateralismo, que podríamos llamar *selectivo* o *condicionado*, que interesa a la nueva política exterior saudí.

En un plano completamente distinto, encontramos la posición de A. Saudí respecto de aquellas organizaciones internacionales con fines y miembros más amplios. Concretamente me estoy refiriendo a la ONU. En el año 2013 se produjo un hecho sin precedentes en la historia de la ONU: Arabia rechazaba estar presente en Consejo de Seguridad de la ONU. Formalmente las razones estaban relacionadas con la desnaturalización del propio consejo que, según los saudíes, a día de hoy estaría lejos de los objetivos para los cuales fue creado. Concretamente, A. Saudí criticó el trato que este órgano estaría dando a Palestina¹⁵ y a

¹⁴ "Displeasure with Washington was also reflected in closer ties with France, displays of Saudi Arabia's Chinese-made missiles and attempts to strengthen the Gulf Cooperation Council" IISS, *Strategic Survey 2014. The Annual Review of World Affairs*, London, IISS-Routledge, 2014, 225.

¹⁵ "One of the reasons that the Kingdom declined a seat on the Security Council was in regard to the Council's treatment of the Palestinian people" AL FAISAL, Turki., "Saudi Arabia's Foreign Policy" *Middle East Policy*, Vol XX. No 4 Winter 2013, p. 43.

Siria¹⁶. En todo caso, y a pesar de que la renuncia se produjo dentro del reinado de Abdullah, nos permite afirmar que el citado hecho marca un rasgo de la nueva política exterior saudí: la falta de interés en aquellas organizaciones en las que no tiene un rol hegemónico.

Modificación del círculo implicado en la toma de decisiones

Tras la muerte de Abdullah se abrió un proceso de reconfiguración de las personas que iban a formar parte del círculo de confianza del nuevo rey¹⁷. Hay que decir que como rasgos más significativos de la era Salman encontramos el rejuvenecimiento de las élites, así como, el nombramiento de personas cercanas al nuevo monarca. Algunos analistas señalan que los nuevos miembros del gobierno representarían a “halcones”, con una política exterior mucho más agresiva que la tradicionalmente mantenida por el reino¹⁸. En un primer momento, en enero de 2015, Salman hizo una serie de nombramientos, aunque la verdadera modificación no llegaría hasta abril de 2015. Esta ralentización estuvo provocada por el deseo del rey Salman de evitar tensiones entre distintas facciones de la familia Al Saud.

El cambio más significativo ha sido la destitución de Muqrin Bin Abdulazziz, que había sido designado Príncipe Heredero en marzo 2014. El nuevo Príncipe Heredero es Mohammed Bin Nayef quien, en enero de 2015, fue nombrado Vice-Príncipe Heredero, y tuvo que esperar hasta abril para desbancar a Muqrin Bin Abdulazziz como heredero al trono. Para completar el terremoto político, el rey Salman ha nombrado a su hijo Mohammed Vice-Príncipe con importantes responsabilidades en la defensa del reino.

Estos dos nombramientos son muy relevantes para la nueva política exterior saudí. En primer lugar, hay que decir que con el nombramiento de abril Mohammed Bin Nayef se convierte en uno de los hombres más poderosos del reino, ya que, además de ser Príncipe Heredero y mantener el cargo de Ministro del Interior, asume la presidencia del recién creado Consejo Político para Asuntos de Seguridad. Además, Mohammed Bin Nayef se convierte en el primero de su generación en la línea de sucesión al trono¹⁹, lo que reafirma la vocación de rejuvenecer la política saudí. Es la primera vez que un nieto del fundador del

¹⁶ “Saudi Arabia has rejected its seat on the UN Security Council, as a way of expressing its anger at the international community’s failure to take action in Syria” MCBAIN, Sophie “Why is Saudi Arabia refusing a seat at the UN Security Council?” NewStatesman, (18.10.2013)

¹⁷ WITHNALL, Adam., “Saudi Arabia’s King Salman announces major caBinet reshuffle and new heirs to throne” The Independent (29.04.2015) Disponible en: <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/saudi-arabias-king-salman-announces-major-caBinet-reshuffle-and-new-heirs-to-throne-10212407.html>

¹⁸ ECHAGÜE, Ana., *Yemen: who stands to gain*, FRIDE Commentary, Nº 23- May 2005.

¹⁹ Mohammed Bin Nayef ha sido uno de los más destacados luchadores contra Al Qaeda. En 2009 sufrió un intento de asesinato a manos de la citada organización.

reino es nombrado príncipe de A. Saudí lo que demuestra la apuesta por la juventud del nuevo Rey.

En segundo lugar encontramos al hijo del actual rey, Mohammed Bin Salman. Vinculado desde hace años a la figura de su padre, Mohammed ha ejercido como su asesor personal en todos los cargos desempeñados por el actual rey. En abril de 2015, Mohammed Bin Salman fue nombrado Ministro de Defensa, lo que le convierte junto con Mohammed Bin Nayef en uno de los máximos responsables de la intervención en Yemen (*Operation Decisive Storm*).

Sin embargo, la irrupción de estos dos hombres no ha sido el único movimiento político del nuevo rey. Algunos de los hijos de Abdullah así como asesores vinculados a ellos, como Khalid Tuwajiri²⁰, han sido destituidos o relegados a puestos de menor responsabilidad. Por el contrario, otras figuras han emergido con claridad como la de Adel Al Jubeir, quien se ha convertido en el Ministro de Asuntos Exteriores. Su nombramiento supone la salida del gobierno de un peso pesado como el Príncipe Saud Al Faisal, quien ha ostentado el cargo durante más de 40 años. La llegada de Adel Al Jubeir²¹ es una revolución por ser un diplomático de carrera que no es miembro de la familia Al Saud.

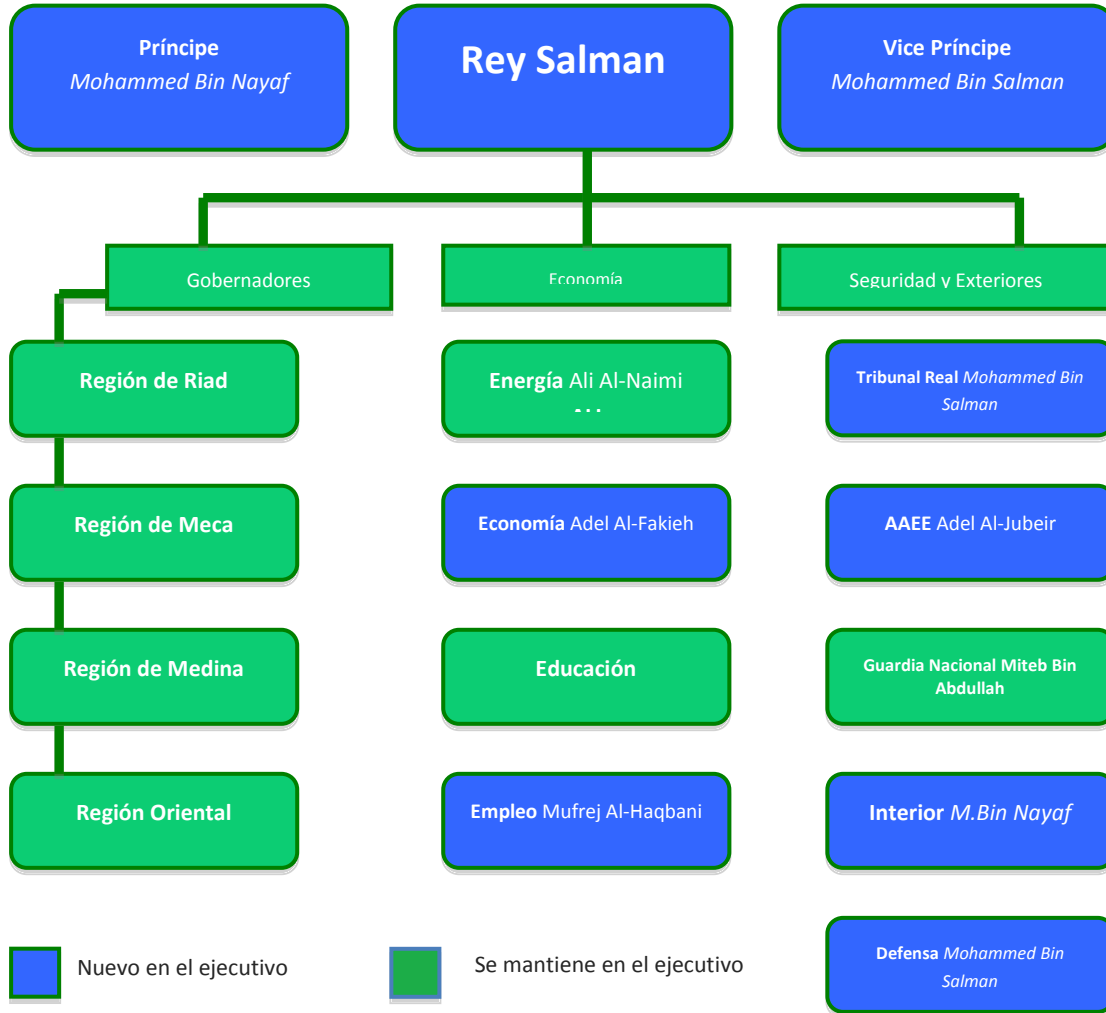
No obstante, y a pesar de los cambios mencionados, hay que decir que otros miembros de la familia de Abdullah han sido mantenidos en sus puestos. Éste es el caso de Miteb Bin Abdullah o de Abdelazziz Bin Abdullah que se mantienen como Ministro de la Guardia Nacional y Viceministro de Asuntos Exteriores respectivamente.

Aunque no tiene incidencia directa en la política exterior, hay que mencionar un cese que ha resultado especialmente polémico, sobre todo en el exterior. En concreto, me estoy refiriendo a Nora Al Fayez, única mujer que estaba en el gabinete y que ocupaba la cartera de vice-ministra de educación.

²⁰ BLANCHARD, Christopher D., *Saudi Arabia: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service, 7-5700, April 2015, 4. Disponible en <https://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33533.pdf>

²¹ Según fuentes saudíes Adel al Jubeir sufrió un intento de asesinato en Washington a manos de terroristas iraníes. "Iranians charged in US over plot to assassinate Saudi ambassador" *The Guardian* (01.11.2011) Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2011/oct/11/iranians-charged-us-assassination-plot>

GRÁFICO 2: Gabinete del Rey Salman (Abril 2015)



FUENTE: Elaboración propia

Por último, no podemos dejar de mencionar que estos nombramientos si bien pueden ser considerados como innovadores, suponen la consolidación de una de las ramas de la familia Saud: los Sudairi. Esta rama, a la que ha pertenece el rey Salman y al príncipe heredero Nayef, procede de una de las mujeres del fundador del reino. Por ello, la consolidación de este clan familiar supone un cambio respecto otros reyes como Abdullah o Faisal que procedían de otras ramas de la familia Saud.

Confianza en las capacidades militares

A. Saudí, con 67 billones de \$, es el cuarto presupuesto militar del mundo, tan solo por detrás de EEUU, Rusia y China. De hecho, posee unas fuerzas armadas modernas y bien equipadas, lo que le permite ser la principal potencia militar del Golfo Pérsico²².

Por ello, A. Saudí se ha configurado como uno de los principales compradores de armas del mundo. En el año 2012, A. Saudí llevó a cabo un importante encargo militar a EEUU por el que el reino adquiriría 84 F15, 190 helicópteros de combate, 12000 misiles y más de 15000 bombas²³. A esta operación se le deben sumar otras con Francia o con China.

Lo que se está tratando de demostrar es la confianza en las capacidades militares. Esta característica no sólo se va a mantener con la nueva política exterior saudí, sino que previsiblemente se va a incrementar, ya que la política del rey Salman es más agresiva que la de sus predecesores. En esta línea, algunas voces en A. Saudí han incluso apuntado a la nuclearización como respuesta a la proliferación nuclear iraní.

Intervenciones militares

Quizás el punto que más ha sorprendido de esta nueva política exterior saudí haya sido su capacidad para participar o incluso liderar operaciones militares²⁴. Hasta la fecha, A. Saudí había estado en un segundo plano y desde luego, nunca había promovido una intervención militar en exterior. Sin embargo, con Abdallah, pero de forma más clara con Salman, la situación ha cambiado y la intervención militar se ha convertido en una opción allí donde los intereses de A. Saudí se perciben como amenazados. En concreto podemos destacar tres: la de Bahréin, la Irak-Siria y la de Yemen.

INTERVENCIÓN EN BAHRÉIN

En marzo de 2012, fuerzas del CCG lideradas por A. Saudí cruzaron el puente del Rey Fahd²⁵ para restaurar el orden en Bahréin. La medida se puso en marcha ya que Bahréin es de vital importancia para la estabilidad de A. Saudí, lo que provocó que el reino se lanzara a una

²² II.SS, *Military Balance 2014*, London, IISS-Routledge, 2014, 341.

²³ Idem, 304.

²⁴ "The Saudis have traditionally been very conservative and risk averse. From Faysal to Abdullah, Saudi Kings were cautious and careful. Now there is hushed talk of a team out of its depth with no plan for an endgame" RIEDEL, Bruce *Stakes getting dangerously high for Saudi Arabia and its young prince*, Brookings, (19.05.2015).

²⁵ BRONNER Ethal; SLACKMAN Michael., "Saudi Troops Enter Bahrain to Help Put Down Unrest" *The New York Times*, (14.03.2011) Disponible en:

<http://www.nytimes.com/2011/03/15/world/middleeast/15bahrain.html? r=0> -

aventura que nunca antes se había dado. La importancia del Estado isla para el reino es tanto geopolítica, como económica y desde luego religiosa²⁶:

a) *Geopolítica*: Bahréin es un Estado con un 70% de población chiita que es ansiado por Teherán. De hecho, a menudo en la televisión iraní aparece como una provincia más de Irán. Desde Riad se temió que un Bahréin radicalizado e influido por Irán supusiera una rebelión de la población chiita del reino. Además, en ese caso, Irán tendría frontera directa y terrestre con A. Saudí, ya que el único punto que une Bahrein con el continente es el puente del rey Fahd que lo une con territorio saudí

b) *Económica*: La Provincia Oriental saudí acoge las mayores reservas de crudo de la península, con un 25% de las reservas probadas del mundo, incluyendo pozos como el de Ghawar Safaniya, Zuluf, Shaybah o Qateef, puertos como el de Ras Tanura y complejos industriales como el de Jubail. Desde el punto de vista económico es una región vital para A. Saudí, por ello su defensa es una cuestión de seguridad nacional.

c) *Religiosa*: En la zona fronteriza con Bahréin, en la Provincia Oriental, es donde vive la mayor parte de los chiíes saudíes, que representa a un 15% de la población total del reino. Por ello, una situación de insurrección de los chiíes en Bahréin (70% del total) frente a una monarquía suní, podría servir como ejemplo para los “hermanos saudíes”.

Todos estos motivos llevaron en marzo de 2011, a que un total de 2000 soldados (1200 saudíes y 800 emiratíes) entraran en Bahréin con el objetivo de mantener en el poder al rey Hamad Bin Isa Al Khalifa. La intervención debe ser interpretada como un apoyo al modelo de régimen autoritario del Golfo, así como, una advertencia a Irán y al expansionismo sectario chiita. En todo caso, puede ser considerado como el comienzo de la era del intervencionismo saudí en los Estados del RSC del Golfo.

INTERVENCIÓN EN SIRIA

El 22 de septiembre de 2014, una coalición internacional inició una campaña de bombardeos contra el Estado Islámico en Siria e Irak. En la coalición, liderada por los EEUU, participan fuerzas de varios Estados árabes entre ellos Bahréin, Jordania, Qatar, Emiratos Árabes Unidos y por supuesto Arabia Saudí. Si bien es cierto que no se trata de una acción liderada por el reino, sí que se trata de una muestra más del giro de la política exterior del gobierno de Riad, que no ha dudado en involucrarse en una intervención militar (sólo en Siria) para garantizar sus intereses nacionales y regionales.

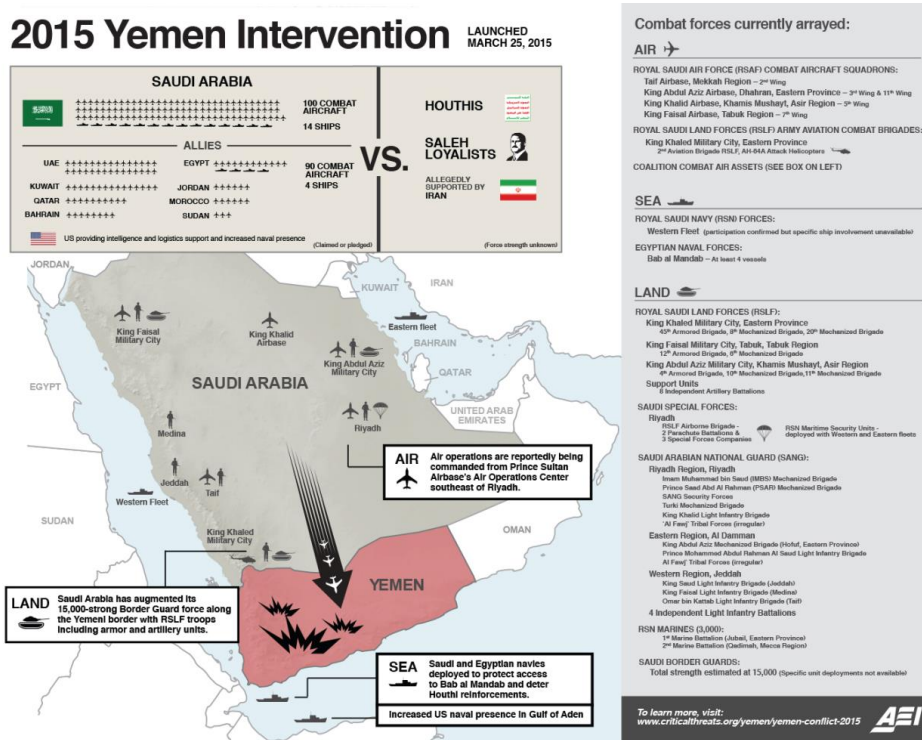
²⁶ BRONSON, Rachel., *Saudi Arabia's intervention in Bahrain: a necessary evil or a strategic blunder?*, Foreign Policy Research Institute, March 2011. Disponible en: <http://www.fpri.org/docs/media/201103.bronson.saudiarabia.pdf>

El caso de Siria merece una cierta atención, ya que allí se aprecia de forma más clara su enfrentamiento con Irán. De hecho, Siria se ha convertido en el principal escenario de esta rivalidad regional. En este contexto, Teherán apoya al régimen de Al Assad, puesto que le permite mantener influencia en el Mediterráneo Oriental que es ante todo una región lejana para Irán. Por su parte A. Saudí ayuda a los rebeldes que luchan tanto contra el Estado Islámico como contra Al Assad. Este asunto ha sido llevado personalmente por el jefe de la inteligencia saudí, el Príncipe Bandar²⁷, y tras su destitución parece que ha pasado a ser responsabilidad de Mohammed Bin Sultan.

INTERVENCIÓN EN YEMEN

Antes de entrar en la intervención liderada por A. Saudí en Yemen, hay que hacer unas consideraciones previas sobre la relación entre Sana y Riad. Yemen siempre ha sido un punto conflictivo para A. Saudí²⁸. La inestabilidad que proyecta este Estado ha afectado históricamente al reino, por lo que Yemen no ha dejado de ser una preocupación para Riad. Para añadir más complicación, A. Saudí mantiene intereses en la región yemení de Hadramauth, por ser ésta la salida natural saudí al Mar Árabe

GRÁFICO 3: Intervención saudí en Yemen.



FUENTE: AEI

²⁷ "End of an era as Prince Bandar departs Saudi intelligence post", The Guardian (16.04.2015)

²⁸ PHILLIPS, Sarah., *Yemen and the Politics of Permanent Crisis*, London, IISS-Routledge, 2015, 74.

La intervención está motivada, de nuevo, por la pugna regional entre A. Saudí e Irán que tratan de (des)equilibrar el RSC. Evidentemente, Yemen es un lugar donde confluyen los intereses de Teherán y Riad, aunque las motivaciones de la intervención saudí no son solo éstas. Hay que decir que los dos hombres fuertes del nuevo ejecutivo, Mohammed Bin Bayef y Mohammed Bin Salman, querían dar un mensaje muy claro de lo que es ya la nueva política exterior. Respecto de Irán querían dejar claro hasta dónde estaban dispuestos a llegar y en lo que a EEUU se refiere, plantear que la respuesta saudí al *disengagement* americano iba a ser exactamente ésa.

Descendiendo al terreno, hay que decir que la coalición internacional está formada por los miembros del CCEAG más otros estados musulmanes que se unieron: Pakistán, Turquía, Egipto, Marruecos y Jordania. Los dos primeros finalmente dieron un paso atrás, El Cairo se ha limitado a dar un modesto apoyo naval y Jordania ha expresado sus dudas sobre la pertinencia de la operación, ya que sus objetivos están en la lucha contra el ISIS. Por lo tanto, a nivel internacional, el movimiento saudí no ha respondido a las expectativas levantadas, que eran esencialmente liderar a diferentes fuerzas regionales frente a Irán.

Desde el punto de vista militar, la operación tampoco está dando los frutos deseados. Iniciada a finales de marzo, los ataques han logrado acabar con las capacidades balísticas y aéreas de los Houthis, aunque Riad se ha mostrado absolutamente incapaz de lanzar una ofensiva terrestre. De hecho, ni siquiera ha logrado contar con fuerzas yemeníes sobre el terreno para ese cometido, ya que no ha sabido solventar las complejas divisiones tribales de Yemen.

Desde el punto de vista político los esfuerzos diplomáticos lanzados por A. Saudí no han aglutinado los apoyos necesarios. La conferencia de paz de Riad del 17 de mayo ha sido un completo fracaso, ya que no ha contado con los representantes de los Houtis o del Presidente Saleh. Además, el desconcierto generado por la intervención está provocando que Al Qaeda en la Península Arábiga sea más fuerte, lo que ha desembocado en un alejamiento aun mayor de Washington. De hecho, el Secretario de Estado Kerry ha reprobado la conducta de A. Saudí, llegando incluso a pedir a su homólogo iraní Zarif su mediación para lograr que los Houthis participaran en una futura negociación. Este hecho, puede ser visto como un cambio en la posición americana que, hasta la fecha, aparecía como un equilibrador del sistema regional del Golfo Pérsico.

Atención progresiva en los actores no estatales

A. Saudí siempre ha tenido una política exterior muy estatista, mientras que otros Estados de la región se han percatado de la cada vez mayor importancia de los actores no estatales. Concretamente me estoy refiriendo a la política de entendimiento de Qatar con los Hermanos Musulmanes y de Irán con Hezbollah.

Si bien es cierto que A. Saudí históricamente ha apoyado a grupos wahabistas en diferentes lugares del mundo, como por ejemplo en Chechenia, en la región no ha desarrollado esa práctica y sus planteamientos tenían por objetivos los Estados. Sin embargo, esta tendencia ha comenzado a cambiar. Por ejemplo, los Hermanos Musulmanes han sido incluidos en la lista de organizaciones terroristas, sobre todo por su versión crítica con el poder. Por otro lado, A. Saudí ha apoyado a distintas facciones radicales de la oposición Siria, lo que hace presagiar que Riad comenzará a tener en cuenta a estos nuevos actores.

Apertura y diversificación económica

No cabe duda de que A. Saudí es la principal economía de Oriente Medio. Con un PIB de 750.000 miles de millones de \$, con la 9ª mayor renta per cápita del mundo (53.664 \$) y una tasa de paro de 5,7%, su importancia económica está más que demostradas. Estos números se consiguen gracias a que el 18% de las reservas probadas de petróleo están en suelo saudí. No obstante, a pesar de estas cifras, la economía saudí sufre de graves problemas que tendrán que ser abordados por el nuevo rey.

a) En primer lugar, la economía saudí es la más cerrada y autocrática de la región.

b) En segundo lugar, la economía saudí es profundamente dependiente de las rentas de la energía²⁹.

Teniendo en cuenta los discursos que Salman ha pronunciado desde enero, se espera que el nuevo rey continúe con las reformas económicas iniciadas por Abdallah. Incluso algunos analistas apuntan a que, probablemente, las acelerará y otros, que las reformas irán más allá.

Respecto del primer problema que hemos señalado anteriormente, la autarquía económica, el próximo 15 de junio deberían entrar en vigor una serie de reformas para favorecer la entrada de capital extranjero³⁰ a través de la bolsa (Tadawul). En todo caso esta entrada de capital, que está inspirada en el modelo chino, será limitada y en ningún caso se permitirá que las empresas estén en manos extranjeras. No obstante estas reformas deben ser interpretadas como un paso adelante.

El segundo de los problemas tiene peor solución, ya que A. Saudí basa tanto la paz interior como su supervivencia internacional en las rentas procedentes del petróleo. Se calcula que Riad gasta 60 billones de dólares en subsidios y 67 en presupuesto militar. Cambiar el perfil económico sin que por ello se vea afectada la paz social o el sector de la defensa resulta harto complicado. En todo caso, el rey Salman ha prometido una diversificación de la

²⁹ El 90% de las rentas del petróleo, y en menor medida del gas. El presupuesto saudí depende en un 92% de los ingresos procedentes de los hidrocarburos.

³⁰ "A cautious opening" The Economist, (09.05.2015)

economía³¹, aunque esta promesa choca frontalmente con el mantenimiento de la política energética, punto que parece innegociable.

Mantenimiento de la política energética

Aunque quizás aún sea pronto para aventurarse, todo indica que A. Saudí mantendrá su política de precios bajos del petróleo. Uno de los elementos que permiten afirmarlo es el mantenimiento de Ali Naimi como Ministro del Petróleo.

Junto a este elemento personal, no podemos olvidar que en enero de este año, siendo aún príncipe, Salman dio un discurso avalando la política de su hermano de precios bajos del petróleo. Esta política está enormemente relacionada con la política exterior ya que afianza la posición saudí frente a otros productores tanto de la OPEP como los que no están integrados en el cártel. La lógica del mantenimiento de precios a un nivel tan bajo (50-60\$) está en evitar que algunas compañías petroleras -esencialmente canadienses y brasileñas- puedan llevar a cabo grandes inversiones para extraer petróleo de zonas menos accesibles. En un nivel de precios bajo el margen de beneficio es menor, y por lo tanto, la posibilidad de inversión casi desaparece³², lo que hace descartar esas técnicas por su alto coste.

En esta misma línea, una política de precios competitiva perjudica a otros actores, Rusia y Venezuela, que por su propia naturaleza política necesitan altos ingresos para mantener una política exterior activa. Del mismo modo, tanto Putin como Maduro pueden legitimar algunas políticas domésticas por unos subsidios que solo son viables por los altos ingresos obtenidos por la venta de petróleo. Si el barril de crudo se mantiene por debajo de los 100\$, la capacidad de actuar de estos estados sería mucho menor, y por lo tanto, la importancia de dos aliados de Irán también sería menor.

Por último, dentro de la OPEP, A. Saudí sigue teniendo una voz muy cualificada. Sin embargo, para seguir contando con esa hegemonía es básico mantener los precios bajos, lo que a algunos miembros de la OPEP les produce incomodidad. Por ello, aunque las arcas de A. Saudí también sufran con estos niveles de precios, comparativamente su posición se refuerza, ya que los niveles de reservas de divisas de otros miembros de como Qatar, Kuwait o EAU son infinitamente menores.

Terrorismo

A. Saudí siempre ha estado bajo la acusación de colaborar con grupos radicales wahabistas. Especialmente, esta acusación pesaba sobre la figura del depuesto Príncipe Bandar Bin Sultan que, hasta la llegada de Salman, estaba al frente del Consejo de Seguridad, es decir, la

³¹ "Saudi Arabia's King Salman Bin Abdulaziz on Tuesday vowed to build a diversified economy" Al Arabiya, (10.03.2015)

³² REED, Stanley and KRAUS, Clifford., " New King in Saudi Arabia unlike to alter Oil Policy" The New York Times (23.01.2015)

inteligencia saudí. Por ello, el nombramiento de un nuevo jefe de inteligencia ha limado muchas asperezas en materia de lucha antiterrorista, aunque el camino aun es complicado.

Sin embargo, esta decisión no ha sido suficiente y la sombra de la sospecha se ha extendido incluso al propio Salman. El nuevo rey ha sido acusado por uno de los integrantes de la célula de 11S -Zaccarias Moussaoui- de haber estado en contacto con los miembros de la misma³³. Además, se ha publicado que el propio rey Salman estuvo relacionado con la gestión de la ayuda, tanto para los muyahidines de Afganistán³⁴, como para los de Bosnia³⁵, lo que a pesar de la destitución de Bandar ha activado las alarmas en los ministerios de asuntos exteriores occidentales. Por ello, no resulta disparatado pensar que la política antiterrorista de A. Saudí no va a cambiar en exceso respecto de la llevada a cabo por el rey Abdullah. Si bien es cierto que Riad es un socio fundamental para este asunto, la cooperación antiterrorista será uno de los campos donde probablemente surjan fricciones con EEUU y Europa.

CONCLUSIONES

A modo de conclusión hay que decir que la llegada al poder del rey Salman ha supuesto un cambio en la proyección exterior de A. Saudí. Este cambio viene provocado por dos factores. El primero es el deterioro de la relación con los EEUU, o al menos, la percepción saudí de que Washington ya no protege al reino frente a la amenaza iraní. De hecho, este elemento – la emergencia de Irán- puede ser considerado como el segundo factor que ha motivado el cambio en la política exterior de Riad que tiene por objetivo lograr una posición favorable en el sistema regional del Golfo.

Para lograr este objetivo, A. Saudí busca la puesta en marcha de la nueva política exterior saudí con unas características concretas entre las que destaca esencialmente una mayor autonomía en la toma de decisiones y una menor dependencia de actores externos. Estas dos premisas son las que inspiran la redefinición de sus relaciones bilaterales, buscando nuevos socios que sustituyan a los EEUU como principal socio estratégico. A nivel multilateral, A. Saudí impulsará los foros donde tenga una posición hegemónica: el CCGEA, la

³³ Moussaoui also described “meeting in Saudi Arabia with Salman, then the crown prince, and other Saudi royals while delivering them letters from Osama Bin Laden.” NAFFED, Ahmed., “Saudi’s new king of terror” Middle East Eye (11.03.2015) Disponible en:

<http://www.middleeasteye.net/columns/saudi-s-new-king-terror-1358544415>

³⁴ “Salman also oversaw the collection of private funds to support the Afghan mujahedeen in the 1980s” RIEDEL, Bruce., Succession in Saudi Arabia: Salman's Ascension Promises Continuity at a Time of Regional Crisis, *Brookings* (22.01.2015) Disponible en:

<http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2015/01/22-saudi-abdullah-death-crown-prince-salman-successor>

³⁵ “He was also active in raising money for the Bosnian Muslims in the war with Serbia” Idem.

Liga Árabe. Al mismo tiempo reducirá su presencia en aquellos donde su rol sea más modesto.

Quizás uno de los aspectos que más han sorprendido ha sido la confianza en las intervenciones militares para solucionar sus problemas de seguridad regional. Destacan por encima de los demás la operación de Bahréin y Yemen. En ambos casos, A. Saudí no ha dudado en usar la fuerza para garantizar tanto la seguridad de los saudíes, como la del régimen.

Sin embargo, en otros muchos aspectos la política exterior del rey Salman va a ser continuista, sobre todo, en aquellos que estén relacionados con la economía y el petróleo. En este sentido, A. Saudí mantendrá la misma política energética y continuará con las tímidas reformas económicas iniciadas por Abdullah.

Para llevar a cabo estas reformas el rey Salman deberá afrontar una serie de obstáculos, como falta de apoyo popular, las tensiones dentro de la familia Saud, la situación de descontento de la población e incluso su propia salud. En todo caso el objetivo será contener a Irán y lograr ser la potencia regional del RSC del Golfo Pérsico.

*Alberto Priego Moreno**
Profesor U.P. Comillas

i

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