

Tough primus inter pares: Saudi Arabia's foreign policy towards Qatar

Abstract:

The article aims to contextualize, identify, and analyse the factors that determine Saudi Arabia's foreign policy towards Qatar. Particular attention is paid to the relations amongst the possible causes pertaining to two seminal events: 1) the decision to launch a blockade against Qatar and ignite a crisis within the GCC in 2017 and 2) the decision to restore relations and put an end to the blockade in 2021. The relevance of Saudi foreign policy towards Qatar extends beyond their bilateral relations, given it is reflective of considerations and dynamics unfolding both in the Middle East region and within Saudi Arabia. The article adopts the theory of neoclassical realism to propose an analysis that moves from the systemic to the individual in foreign policy decision-making.

Keywords:

Saudi Arabia, Qatar, foreign policy, security, neoclassical realism, Gulf crisis, GCC, Middle East.

Cómo citar este documento:

BORDÓN, Javier. *Difícil primus entre estos pares: la política exterior de Arabia Saudí hacia Catar*. Documento de Opinión IEEE 117/2021.
https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO117_2021_JAVBOR_Catar.pdf
y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

El 5 de enero de 2021, antes del comienzo de la 41ª Cumbre Anual del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), el príncipe heredero de Arabia Saudí, Mohamed bin Salmán al-Saud, recibía con un abrazo al emir de Catar, Tamim bin Hamad al-Thani, a su llegada a la localidad de al-Ula. El encuentro simbolizaba el comienzo del fin de la crisis que desde junio de 2017 enfrentaba al llamado Cuarteto Árabe —Arabia Saudí, Bahreín, Egipto y Emiratos Árabes Unidos (EAU)— contra Catar, poniendo un punto y aparte en el episodio más rupturista hasta la fecha en el seno del CCG y en uno de los asuntos que viene caracterizando las dinámicas interárabes y regionales de los últimos años.

El Golfo se convirtió en el centro de gravedad de Oriente Medio a partir de las revueltas que sacudieron la región en 2011¹. Desde entonces, las dinámicas (geo)políticas, económicas, sociales y de seguridad regionales revelan un creciente protagonismo e influencia de las trayectorias de política exterior de Arabia Saudí y Catar, así como de las concurrencias y discrepancias que se producen entre ellas. Además, las interacciones entre las monarquías vecinas a menudo tienen implicaciones para las relaciones entre los regímenes y sus respectivas sociedades. Rasgos como la etnia, la cultura, el dogma religioso o la naturaleza autoritaria y rentista del régimen han servido para subrayar unas similitudes que, como parte del léxico político de sus dirigentes, unen a estos países en una relación de fraternidad. No obstante, las semejanzas no han impedido que asomen cursos divergentes de política exterior, desconfianza mutua en varios frentes y diferencias enardecidas entre las élites gobernantes.

Este artículo pretende analizar los factores que subyacen a la política exterior de Arabia Saudí hacia Catar, prestando especial atención a las relaciones de las posibles causas en torno a dos sucesos trascendentales: 1) la decisión de iniciar un bloqueo contra Catar en 2017 y crear una crisis dentro del CCG y 2) la decisión de restaurar las relaciones y dar por finalizado el bloqueo en 2021. Este ejercicio resulta aún más interesante si reconocemos el hecho de que, en la duración del bloqueo, Catar no introdujo ajustes significativos acorde con las demandas del Cuarteto Árabe. Más bien al contrario.

¹ YOSSEF, Amr. "Gulfization of the Middle East security complex: the Arab Spring's systemic change". En AMOUR, Phillip (ed.), "The regional order in the Gulf region and the Middle East: regional rivalries and security alliances", pp. 61-94, Palgrave Macmillan, 2020.

El artículo comienza por un breve repaso de las relaciones históricas de Arabia Saudí y Catar, dominadas por un desequilibrio de poder evidente, un delicado horizonte de amenazas y una política exterior interesada en la construcción del Estado (*state-building*). Después, se examinan los factores que condicionan la política exterior de Arabia Saudí hacia Catar en el período posterior a las revueltas de 2011. Más adelante se analizan los factores que condujeron al viraje de la política saudí, abriendo una nueva fase en sus relaciones con Catar. Por último, el artículo cierra con una síntesis de los factores expuestos en el análisis.

El artículo toma como marco a la teoría del realismo neoclásico² y propone un análisis multinivel. A medio camino entre el realismo estructural y el constructivismo, el realismo neoclásico argumenta que la distribución de poder, y el poder relativo del actor en cuestión, condicionan la orientación general de la política exterior. Sin embargo, las aberturas y presiones sistémicas han de ser «filtradas» mediante variables intervinientes como la percepción de los líderes políticos, la naturaleza de los objetivos e intereses del Estado (incluido con relación a la identidad), la concepción ideológica del régimen o la cohesión social interna, entre otras. De esta manera, el curso general de la política exterior condicionado por el contexto regional e internacional se «estrecha» hacia acciones y decisiones concretas. Al poner el foco sobre las interacciones entre las dimensiones internacional, regional, doméstica e individual en el proceso de toma de decisiones, se analiza el proceso de «destilación» de la política exterior desde lo sistémico a lo personal.

Las relaciones en retrospectiva

A pesar de la existencia de una jerarquía entre unos Estados semejantes en su composición política, económica y social, las relaciones saudí-cataríes han atravesado por dificultades considerables incluso antes de la proclamación de la independencia de Catar. Si bien, la confluencia de intereses y de amenazas percibidas probó ser suficiente como para, hasta los eventos transformativos de 2011, «mantener a los saudíes y a las monarquías más pequeñas más juntos que separados»³.

² ROSE, Gideon. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*, 51:1, pp. 144-172, 1998. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/25054068>

³ GAUSE, Gregory. "Saudi Arabia's Regional Security Strategy". En KAMRAVA, Mehran (ed.), "The International Politics of the Persian Gulf", *Syracuse University Press*, pp.169-183, p.174, 2011.

Catar se proclamó independiente con la retirada de Reino Unido en 1971. Por aquel entonces, la supervivencia y consolidación del régimen era el principal desafío que tenían que enfrentar unas élites necesitadas de reconocimiento interno y externo, con partes de su territorio en disputa, rodeadas de Estados más grandes y compelidas a embarcarse en un proceso vertiginoso de modernización y desarrollo. El expansionismo territorial de Arabia Saudí era percibido como un peligro para la soberanía y la seguridad. Sin embargo, el orden de prioridades, unido a la relativa cercanía entre sus sistemas políticos, empujaban a Catar a adoptar posturas de *bandwagoning*⁴ en política exterior con respecto a Arabia Saudí. Jalifa bin Hamad, el entonces emir de Catar, tuvo por norma ceder frente a los designios saudíes para la península Arábiga⁵. Además de necesitar de relaciones favorables con Arabia Saudí para emprender el proceso de construcción estatal, Arabia Saudí servía de contrapeso frente a las políticas más agresivas y revolucionarias de Irán e Irak. La institucionalización del CCG en 1981 cristalizó el liderazgo de Arabia Saudí sobre los otros seis miembros de la organización.

A partir de la segunda mitad de los noventa, Catar comenzó a asentar las bases para una mayor autonomía en política exterior. Tres factores influyeron decisivamente: 1) los acuerdos bilaterales de seguridad y defensa con EE. UU., que tendieron un manto de protección incontestable; 2) un desarrollo económico nacional acelerado; y 3) el ascenso de líderes con una visión singular acerca del lugar de su país en el mundo.

La autonomía política de Catar se convirtió en un punto de fricción importante para Riad después de la proclamación de Hamad bin Jalifa como emir. Desde entonces, Catar se dedicó a cultivar un diverso abanico de relaciones con actores estatales y no estatales, impulsar una marca-país global y consolidarse como potencia diplomática regional⁶. Con todo, la pareja consiguió limitar el impacto de sus divergencias para preservar la unidad del CCG y coordinar algunos aspectos de política exterior en favor de contener amenazas comunes (ej. la creciente influencia iraní en Irak tras la invasión estadounidense).

⁴ En RR.II., el concepto de *bandwagoning* es una estrategia mediante la que un Estado cede frente a las decisiones de una potencia más poderosa con el objetivo de obtener beneficios acorde con sus propios intereses y/o evitar que ésta se confirme como una amenaza.

⁵ GRAY, Matthew. "Qatar: an ambitious small state", En AKBARZADEH, Shahram (ed.), "Routledge Handbook of International Relations in the Middle East", pp. 195-208, p.200, Routledge, 2019.

⁶ MILLER, Rory and VERHOEVEN, Harry. "Overcoming smallness: Qatar, the United Arab Emirates and strategic realignment in the Gulf", *International Politics*, 57, pp.1-20, 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41311-019-00180-0>

Realismo neoclásico y la política exterior de Arabia Saudí hacia Catar

El impacto de las revueltas árabes

Las corrientes de protesta popular iniciadas en 2011 desataron una reconfiguración material del equilibrio de poder en la región. Esta tendencia hacia un lugar más destacado para el Golfo era incipiente a raíz del rápido crecimiento económico experimentado a principios de la década anterior⁷. De forma súbita, ya fuera como consecuencia del colapso de regímenes políticos enteros, o el estallido de conflictos internos que han debilitado la capacidad de los Estados, el orden regional presenció la caída de varios centros de poder tradicionales y el auge de algunos actores relativamente marginales hasta entonces. Las salidas de Mubarak y Ben Ali en Egipto y Túnez, la intervención militar de la OTAN y la muerte de Gadafi en Libia, o las virulentas guerras de Siria y Yemen crearon nuevos vacíos de poder y espacios de competición. En 2003, la invasión estadounidense de Irak había iniciado el proceso de reequilibrios que ponía en riesgo la perdurabilidad de un *statu quo* comparativamente predecible para Arabia Saudí. Las revueltas intensificaron la fluidez de una jerarquía de poder delicada y problemática de por sí.

La respuesta de Estados Unidos frente a las dinámicas emergentes en 2011 representó un vuelco añadido al entramado de relaciones existente en Oriente Medio, una región donde la penetración externa por potencias internacionales ha tendido a ser una cuestión fundamental en materia de seguridad. Arabia Saudí encontró a EE. UU., el principal garante de su seguridad, abandonando a sus aliados regionales tradicionales (por ejemplo, Mubarak en Egipto), ausente en el liderazgo a la hora de confrontar a sus rivales (por ejemplo, Asad en Siria); y, de hecho, dispuesto a establecer un diálogo y normalizar relaciones con Irán, el enemigo regional de Arabia Saudí por antonomasia⁸.

Como resume Hassan, «la inexistencia de un liderazgo regional confiable que preserve el orden en el sistema, la falta de credibilidad de EE. UU. como garante de la seguridad y la inestabilidad de la región causada por invasiones, guerras civiles, competición entre

⁷ YOUNG, Karen. "The emerging interventionists of the GCC", *LSE Middle East Centre paper series 2*, London School of Economics and Political Science, 2013. Disponible en: <http://eprints.lse.ac.uk/55079/>

⁸ YOSSEF, Amr. "Gulfization of the Middle East security complex", p. 78.

potencias regionales y movimientos de masas»⁹ agudizaron el dilema de seguridad de Arabia Saudí. El reino vio tanto una amenaza como una oportunidad en su actuación de política exterior.

Por un lado, la vulnerabilidad y transformación en curso del *statu quo* le posicionaban en desventaja. Por otro, la repentina proliferación de vacíos de poder y la aparición de una vacante a liderar el mundo árabe y el bloque de Estados suníes en Oriente Medio representaban una oportunidad para tomar el timón de los asuntos regionales y ejercer una mayor influencia. Frente a esta dualidad entre amenazas y oportunidades, podríamos decir que el comportamiento exterior de Arabia Saudí en el periodo post-Primavera Árabe cumplía una función defensiva y de proyección de poder.

Este conjunto de variables, emanadas del contexto regional e internacional, condicionaron la política exterior de Arabia Saudí hacia un mayor activismo, asertividad y protagonismo regional. Las variaciones del poder regional e internacional que desencadenaron las revueltas árabes son un punto de partida válido para trazar los contornos generales de la política exterior, pero insuficientes a la hora de comprender trayectorias y decisiones concretas, especialmente cuando nos referimos a relaciones marcadas por un gran personalismo, presiones domésticas e ideología.

Las desavenencias con Catar

El equilibrio de poder ensanchó el espacio de posibilidades de Arabia Saudí, pero ¿qué factores condujeron al desencuentro con Catar? El objetivo político en torno al que gravitan las políticas exteriores de ambos, y cuya concepción está íntimamente vinculada a la percepción de las élites gobernantes y las dinámicas sociales en sus respectivos contextos domésticos, es la seguridad del régimen. El Gobierno saudí es especialmente sensible frente a amenazas que cuestionan la continuidad del régimen monárquico y la legitimidad de sus representantes. Como entidad política preocupada por su seguridad ontológica¹⁰, las amenazas de carácter ideológico representen una prioridad.

⁹ HASSAN, Islam. "Between anarchy and arms race: a security dilemma in the Persian Gulf", En KAMRAVA, Mehran (ed.), "Routledge Handbook", 2020, pp. 396-415, p. 396.

¹⁰ DARWICH, May. "The ontological (in)security of similarity: Wahhabism versus Islamism in Saudi foreign policy", *GIGA Working Papers*, 263, 2014.

Las revueltas de 2011 favorecieron el surgimiento y revitalización de agendas democratizadoras y reformistas, a menudo en tándem con propuestas enmarcadas dentro del llamado «islam político», donde el movimiento transnacional de los Hermanos Musulmanes ocupa un lugar destacado. Ambas vertientes representan una amenaza para el régimen saudí, tanto en su defensa del *statu quo* basado en el autoritarismo como de una interpretación del islam que antepone la autoridad de los dirigentes y vilifica la desobediencia. La percepción de inseguridad se intensificó a partir de las ramificaciones dentro de su propio tejido sociopolítico. La influencia del movimiento Despertar Islámico (*al-Sahwa al-Islamiyya*) en Arabia Saudí motivó la declaración de los Hermanos Musulmanes como organización terrorista¹¹. Catar no compartía este foco de inseguridad, pues el régimen hacía tiempo que había integrado a elementos de la Hermandad entre sus instituciones y, sobre todo, no los percibía como una amenaza social.

Entrando en confrontación con el modelo político promulgado por Arabia Saudí y, por ende, acaparando el desasosiego de la corte real en torno a su seguridad, Catar adoptó una política de apoyo a actores y figuras relacionados con el islam político de los Hermanos Musulmanes. La consecuencia fue que, en los escenarios sacudidos por las revueltas, Arabia Saudí y Catar se encontraron respaldando a facciones opuestas o en competición. Aquí, empieza a fraguarse el alineamiento estratégico-ideológico entre Arabia Saudí y EAU, para quienes estar en sintonía con Riad en cuestiones clave de política exterior se volvió esencial¹². Como Arabia Saudí, EAU se alzó como enemigo de la democratización y el islamismo. No obstante, veremos que las percepciones de los dos aliados en torno a Catar no eran la misma, lo que ha traslucido en la crisis iniciada en 2017.

Catar comenzó a labrar un progresivo acercamiento con Turquía, uno de los actores en posición de disputar el liderazgo regional a Arabia Saudí. El eje turco-catarí conformaría lo que Amour denomina el bloque de la «moderación-resistencia»: de actitud positiva hacia los Hermanos Musulmanes, a favor de la reforma política en Oriente Medio y que persiguen la independencia respecto de otras potencias¹³.

¹¹ FREER, Courtney. "Political Islam in the Arabian Peninsula". En KAMRAVA, Mehran (ed.), "Routledge Handbook", 2020, pp. 308-326.

¹² MILLER, Rory and VERHOEVEN, Harry. "Overcoming smallness", p. 3.

¹³ AMOUR, Phillip. "Regional rivalries and security alliances in the Gulf region and the Middle East". En AMOUR, Phillip (ed.), "The regional order", pp. 407-434, p.410.

Esta búsqueda de autonomía representa otro de los aspectos que causa fricción con Arabia Saudí, percibida como yendo a expensas de su poder relativo y seguridad. Además de ver con malestar el tándem regional y la presencia militar de Turquía en Catar, Arabia Saudí se oponía a las relaciones del emirato con Irán¹⁴, particularmente en un contexto regional marcado por una intensa polarización y sectarización en torno a estas dos potencias. El medio de comunicación Al Jazeera, financiado por el gobierno catari, era otro problema. El hecho de que diera cobertura a voces críticas contra varios gobiernos regionales se convirtió en un incordio para Riad, siendo un régimen volcado en controlar su propio espacio informativo.

Pese a unas relaciones deterioradas que van desde lo estratégico a lo ideológico, donde los contextos externo e interno establecen una dialéctica catalizada a través de un nexo de seguridad, aún nos falta abordar la pregunta de por qué Arabia Saudí se decantó por la decisión de imponer un bloqueo, siendo un comportamiento arriesgado y poco habitual en la política del Golfo árabe. Roberts argumenta que es necesario apuntar a la importancia del rol de los líderes individuales en la definición de las políticas estatales en esta parte del mundo¹⁵.

Desde el ascenso del rey Salmán al trono en 2015, el príncipe heredero puso en marcha un proceso de centralización de poder cuyo objetivo fundamental es garantizar su sucesión. Teniendo que probar sus credenciales tanto a audiencias domésticas como internacionales, Mohamed bin Salmán ha procurado plasmar su firma en la política estatal, donde destacan ejemplos como la intervención militar en Yemen o la estrategia Visión 2030. Importante para su postura hacia los Hermanos Musulmanes, bin Salmán ha querido mostrarse como «un príncipe ilustrado»¹⁶ y un defensor de lo que denomina un «islam moderado», esto es, *inter alia*, un islam que no cuestione la autoridad vigente. Si a esto sumamos el rechazo de las políticas del emir Tamim, percibidas en línea con las de su padre Hamad bin Jalifa, resulta más fácil entender cómo bin Salmán y Mohamed bin Zayed, el líder *de facto* de EAU, encontraron terreno común contra el

¹⁴ BILGIN, Abdul. "Relations between Qatar and Saudi Arabia after the Arab Spring", *Contemporary Arab Affairs*, 11:3, 2018, pp. 113-134. Disponible en: <https://doi.org/10.1525/caa.2018.113006>

¹⁵ ROBERTS, David. "Ontological Security and the Gulf Crisis", *Journal of Arabian Studies*, 10:2, pp. 221-237, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/21534764.2020.1833413>

¹⁶ STENSLIE, Stig. "Royal succession in Saudi Arabia: the rise of Muhammad bin Salman". En KAMRAVA, Mehran (ed.), "Routledge Handbook", 2020, pp. 357-365, p. 362.

emir¹⁷. Bin Zayed, por un abanico de razones que incluye la desconfianza hacia todo lo relacionado con el islam político, ve el comportamiento de Catar como una amenaza existencial. Las similitudes en el estilo de gobierno de ambos, dispuestos a recurrir a medios coercitivos, fueron, en parte, conducentes al bloqueo.

Las explicaciones que apuntan al momento elegido para iniciar el bloqueo parecen mejor encaminadas cuando señalan el papel del expresidente de EE. UU., Donald Trump¹⁸. Los círculos cercanos de Trump, bin Zayed y bin Salmán habían desarrollado relaciones desde antes del comienzo de la legislatura. La extraordinaria visita de Trump a Riad y sus declaraciones contra los Hermanos Musulmanes sirvieron de vehículo para que Arabia Saudí y EAU interpretaran que su mayor aliado internacional estaba de su parte. Aunque Trump revirtió su postura poco después, los *tweets* que publicó en las horas posteriores al bloqueo confirmaban su respaldo.

Es necesario subrayar que la cuestión catari, en lo que se refiere a ser percibida como una amenaza existencial, no figuraba como la principal prioridad en el porfolio de seguridad saudí¹⁹. Su posición central en el CCG ha tendido a constreñir las posibilidades de alienar en exceso a los otros miembros más pequeños. Pese a los tintes secularizadores de bin Salmán, la aspiración saudí al liderazgo islámico implica que su postura hacia el islam político ha sido más compleja y ambivalente que la del socio emiratí, cuyo posicionamiento contra el Islam político —y Catar— es más integral y proactivo.

Cambios a distintos niveles y el viraje de Arabia Saudí

Tras tres años y medio de conexiones comerciales suspendidas, la expulsión de ciudadanos cataríes, intercambios de acusaciones entre las élites y una guerra de narrativas en las redes sociales, Arabia Saudí decidió que había llegado el momento de pasar página. Aquellos elementos de la política catari que suscitaron las protestas del

¹⁷ LUCAS, Russel. "How a few young leaders are shaking up foreign policy in the Gulf Cooperation Council". En LYNCH, Marc (dir.), "The Qatar Crisis", POMEPS briefings, 31, 2017, pp. 31-33.

¹⁸ CAFIERO, Giorgio. "The 'Trump factor' in the Gulf divide". En KRIEG, Andreas (ed.), "Divided Gulf", pp. 127-144, Contemporary Gulf Studies, 2019. Disponible en: https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-981-13-6314-6_8

¹⁹ KINNINMONT, Jane. "The Gulf divided: the impact of the Qatar crisis", *Chatham House research paper*, 2019. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/2019/05/gulf-divided-impact-qatar-crisis>

Cuarteto parecían casi intactos, y pese a haber incurrido en pérdidas importantes, muchos consideran que el régimen catari salió reforzado, interna y externamente²⁰.

La decisión saudí de «resolver» la crisis se enmarca en un contexto donde la distribución de poder en el entramado regional no había arrojado mejoras. Entre varios escenarios, el conflicto de Yemen se ha convertido en un atolladero, Asad parece haber triunfado en Siria y el mariscal Jalifa Haftar salió mal parado de su ofensiva a gran escala en Libia. Siguiendo al realismo neoclásico, esta lectura del contexto regional carece de efecto causal sobre la política exterior si no la «filtramos» mediante variables como la percepción de los dirigentes, las relaciones Estado-sociedad, etc., al tiempo que el objetivo básico de preservar la seguridad del régimen envuelve todas las consideraciones de la cúpula saudí.

El punto de inflexión que precedió al recalibrado de la política exterior saudí, llevándolos a revisar la agresividad que venía caracterizando su activismo regional, surgió de los ataques contra las instalaciones de Abqaiq y Jurais en septiembre de 2019. La operación, orquestada plausiblemente por Irán, interrumpió de golpe el 5 % de la producción global de petróleo. El inesperado ataque contra el núcleo económico y energético del país «incrementó la percepción de incertidumbre y vulnerabilidad en Riad»²¹. Poco después, los saudíes se apresuraron a relanzar las conversaciones con los Hutíes en Yemen. Y lo más importante, a entablar diálogos con Irán²² y Turquía, en el intento de prevenir la escalada. Desde entonces, se ha venido generalizando un clima de distensión a nivel regional. Independientemente de que se trate de una tendencia a largo plazo o de maniobras tácticas, Arabia Saudí pareció comprender que sus competidores también exploran reajustes en su proyección de poder en la región. Las políticas exteriores de varios de ellos, incluyendo Arabia Saudí, están sobrecargadas²³, así que por el momento el retorno de la diplomacia está siendo bien recibido. En este contexto, la crisis de Catar fue un buen sitio por el que empezar.

²⁰ Por ejemplo, CHERKAoui, Tarek. "A new kind of information warfare? Cyber-conflict and the Gulf crisis 2010-2017", *The Political Economy of Communication*, 6:1, pp. 3-35, 2018.

²¹ ULRICHSEN, Kristian. "Contingencies undergird Saudi foreign policy", *Arab Center Washington DC*, Mayo 2021. Disponible en: <https://arabcenterdc.org/resource/contingencies-undergird-saudi-foreign-policy/>

²² ABU SNEINEH, Mustafa y HOOPER, Simon. "Exclusive: Saudi Arabia gives 'green light' for talks with Iran", *Middle East Eye*, octubre 2019. Disponible en: <https://www.middleeasteye.net/news/exclusive-saudi-arabia-gives-green-light-for-talks-with-iran>

²³ IBISH, Hussein. "Saudi Arabia's new dialogue with Iran was long in the making", *AGSIW*, Mayo 2021. Disponible en: <https://agsiw.org/saudi-arabias-new-dialogue-with-iran-was-long-in-the-making/>

Como se ha mencionado antes, la cuestión catari era una amenaza no prioritaria. Además, era relativamente más fácil de abordar de cara a presentar una victoria diplomática. El reaceramiento entre Arabia Saudí y Catar igualmente ocurre en un momento en el que el eje saudí-emiratí muestra crecientes desacuerdos²⁴, y puesto que bin Zayed es visto a menudo como el principal defensor del bloqueo dentro del Cuarteto, las divergencias podrían haber inclinado a bin Salmán a desoír sus preferencias. Para el régimen saudí, navegar por los entresijos de la seguridad regional acaba pasando por velar por cierto grado de centralidad en el CCG, lo que difícilmente representa una opción si Catar apuesta por equilibrar y cubrirse (*balancing* y *hedging*) estrechando vínculos con Turquía e Irán. El bloqueo no estaba produciendo los resultados esperados, al tiempo que no corría a favor de su imagen ni credibilidad.

Dar pasos para moldear un entorno menos acuciante le permite al régimen saudí girar la vista hacia el ámbito doméstico. Mientras que la censura y la represión han hecho que la percepción de amenaza en torno a los Hermanos Musulmanes haya perdido intensidad²⁵, restándole importancia a la cuestión catari, Arabia Saudí enfrenta una serie de desafíos económicos de gran envergadura. Episodios como la crisis con Catar han perjudicado el clima de negocios y las inversiones masivas que Arabia Saudí necesita para llevar a cabo la reforma estructural descrita en la Visión 2030²⁶. El doble impacto de la pandemia y el colapso del precio de los hidrocarburos han multiplicado la presión en torno a las expectativas de desarrollo. Los activos exteriores netos alcanzaron un mínimo no visto en 19 años en marzo de 2020²⁷. Cuatro meses más tarde, entraba en vigor una subida del IVA al 15 %, una medida sin precedentes en un país donde el acuerdo histórico tácito entre el Estado y la sociedad es la aquiescencia política a cambio de beneficios económicos y sociales. Las campañas costosas en el exterior no suelen casar bien con políticas de austeridad y de reforma estructural en el ámbito doméstico, al menos no indefinidamente.

²⁴ BIANCO, Cinzia. "Cracks in the Saudi-Emirati Alliance?", *ECFR*, septiembre 2019. Disponible en: https://ecfr.eu/article/commentary_cracks_in_the_saudi_emirati_alliance/

²⁵ EL YAAKOUBI, Aziz. "Saudi Arabia takes aim at Muslim Brotherhood before Democrats take over in Washington", *Reuters*, noviembre 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/saudi-security-int-idUSKBN27Y22Y>

²⁶ Ver DIWAN, Kristin. "Why the Saudis ended the dispute with Qatar", *AGSIW*, febrero 2021. Disponible en: <https://agsiw.org/why-the-saudis-ended-the-dispute-with-qatar/>

²⁷ WINDER, Bayly. "Challenges and opportunities for the Saudi economy", *Carnegie Endowment for International Peace*, junio 2020. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/sada/82104>

Mohamed bin Salmán ha depositado una buena parte de su legitimidad como futuro rey en conseguir resultados hacia el desarrollo y diversificación económicos del país. Hacer las paces, o por lo menos abrir un interludio, con Catar y el emir Tamim bin Hamad le da algo de espacio para avanzar en la Visión 2030 y evitar ser visto como una figura polémica, contribuyendo a la estabilidad que ahora necesita de cara a la sucesión.

Como lo fuera Trump al inicio de la crisis, el *timing* del fin del bloqueo va ligado a la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca. Un factor internacional, pero que guarda una gran relación con el papel de los representantes políticos y las percepciones que provocan en otros. Biden había hecho eco durante la campaña electoral de su intención de ser menos transigente hacia determinadas políticas del reino. Anticipándose al cambio de gobierno²⁸, crear la impresión de ser un socio regional más predecible y confiable es una forma de ganar puntos, especialmente dado que EE. UU. ha cultivado durante años la idea del CCG como un frente unido. Arabia Saudí advierte que su seguridad no puede seguir dependiendo exclusivamente de EE. UU., pero los riesgos son demasiados altos como para verse aislados o en clara desventaja respecto a sus socios y rivales.

Conclusiones

Siguiendo al realismo neoclásico, el equilibrio de poder limita las posibilidades de Arabia Saudí en el ámbito regional y asienta la estructura que traza los contornos generales de su comportamiento, donde el contexto surgido de las revueltas de 2011 indujo las condiciones para dotar al reino de un mayor protagonismo.

Sin embargo, el análisis de la estructura no basta para explicar con suficiente precisión conductas complejas que requieren de enfoques multidimensionales, como la política exterior de Arabia Saudí hacia Catar. El objetivo último del Estado de garantizar la seguridad del régimen desde una posición de liderazgo regional, las dinámicas políticas y económicas entre el Estado y la sociedad, o la percepción y las preferencias de quienes toman las decisiones son factores que tener en cuenta.

²⁸ SIDDIQUI, Sabena. "Saudi Arabia makes regional moves as Biden administration arrives", *Al-Monitor*, diciembre 2020. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/originals/2020/12/saudi-arabia-qatar-uae-egypt-biden-trump-gcc-rift-iran.html>

Las políticas cataríes entraban en conflicto con una serie de intereses y objetivos que coincidieron con personalidades dispuestas a desplegar mecanismos coercitivos. Los cambios a varios niveles, que paralelamente han moldeado las percepciones de los líderes saudíes, condujeron a la decisión de solventar una crisis no prioritaria y a apagar focos de inestabilidad en el proceso.

*Javier Bordón**

Doctorando (PhD) en Relaciones Internacionales
Universidad de Lancaster, Reino Unido
[@JavierBordonOs](https://twitter.com/JavierBordonOs)