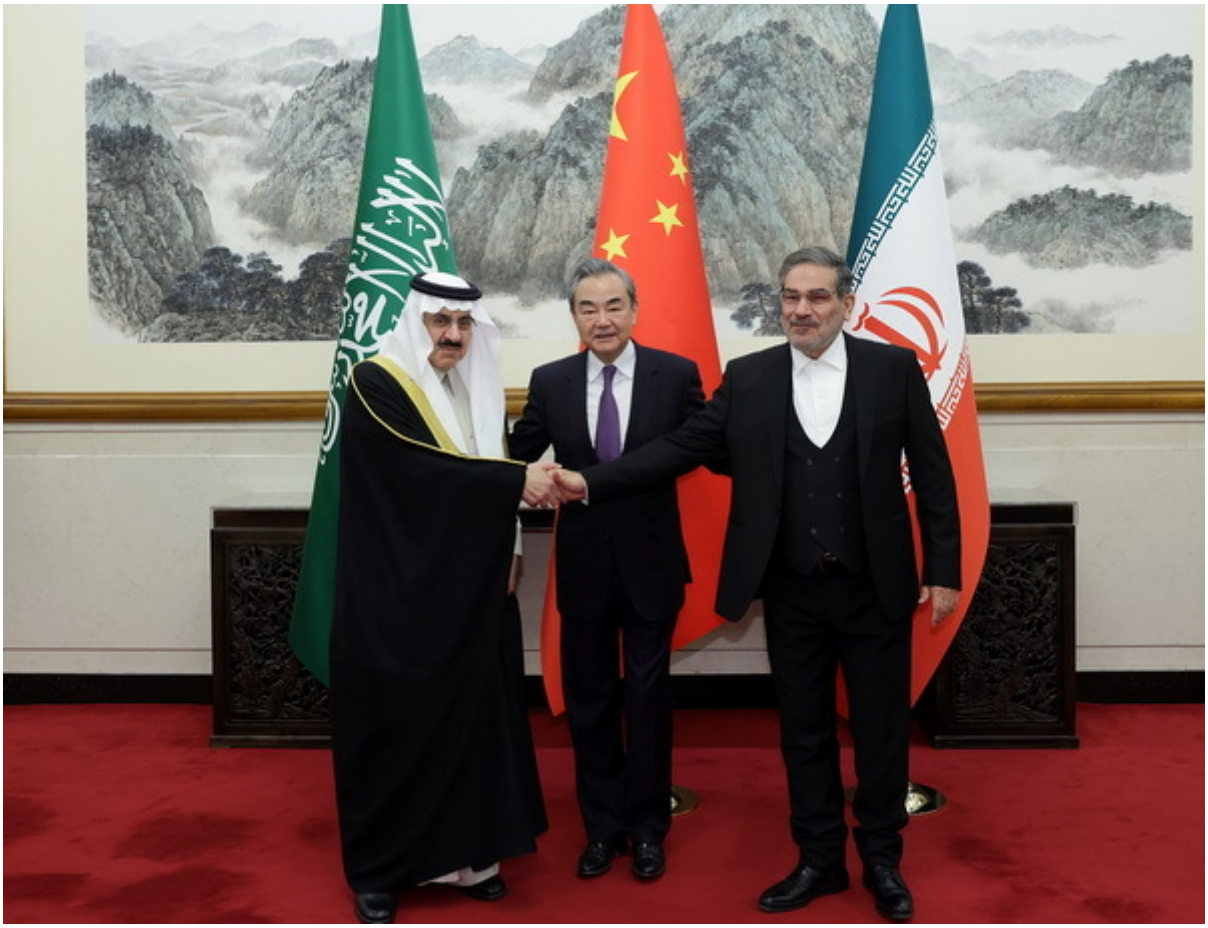
Cómo ayudó Pekín a Riad y Teherán a llegar a una distensión

Anna Jacobs, Dina Esfandiary



El alto oficial de seguridad iraní Ali Shamkhani, el Ministro de Asuntos Exteriores chino Wang Yi y el asesor de seguridad nacional saudí Musaid Al Aiban, posan para una foto tras haber llegado a un acuerdo entre Irán y Arabia Saudí para restablecer relaciones diplomáticas bilaterales en Beijing, China. (Chinese Foreign Ministry/Getty Images)

Tras las presiones de China, Irán y Arabia Saudí acordaron recientemente restablecer relaciones diplomáticas en un plazo de dos meses, después de siete años de ruptura de lazos. He aquí algunas claves para entender el acuerdo alcanzado.

El acuerdo entre Irán y Arabia Saudí para restablecer las plenas relaciones diplomáticas es un logro importante. En unas negociaciones auspiciadas por China, con la importante ayuda previa de Irak y Omán, los dos países han llegado a un acuerdo que promete rebajar las tensiones, hasta ahora en aumento, entre ambos.

Riad y Teherán son rivales desde hace mucho tiempo. Desde el punto de vista de Arabia Saudí, Irán es una potencia revisionista que fomenta el malestar en Oriente Medio con su apoyo a

actores no estatales en Irak, Líbano, Siria y Yemen. Riad cree que su vecino constituye una amenaza para la seguridad del reino y de la región. Desde el punto de vista de Irán, Arabia Saudí es un rival que le disputa la hegemonía regional y que arrastra a potencias extranjeras al Golfo. Cada uno de los dos desea que se le considere líder de todos los musulmanes. Han estado en bandos opuestos en muchas de las guerras que ha sufrido la región en las últimas décadas, sobre todo en la que continúa en Yemen, donde los saudíes respalda al gobierno reconocido internacionalmente e Irán a los rebeldes hutíes. Riad y Teherán rompieron relaciones en 2016, después de que las autoridades saudíes ahorcaran a Nimr al Nimr, clérigo y disidente chií, lo que provocó que unos manifestantes en la capital iraní saquearan la Embajada saudí.

El momento en el que se firmó el acuerdo para reanudarla relación fue sorprendente, como también lo fue que Pekín hiciera de mediadora. Irán y Arabia Saudí estaban hablando de restablecer relaciones diplomáticas ya desde hacía tiempo, pero parecía que las negociaciones se habían estancado. Teherán había presionado para hacer las paces y reabrir las embajadas, pero Arabia Saudí se había resistido porque esperaba que Irán hiciera concesiones en otros problemas, como la guerra en Yemen, antes de dar ese paso. Como explicó un alto funcionario saudí a Crisis Group a finales de 2022, “Irán quiere restablecer las relaciones, pero antes tenemos que hablar de por qué se rompieron. Teherán tiene que reconocer estos problemas [su relación con actores no estatales, en especial los hutíes] para poder avanzar en el diálogo”. Hay varias razones por las que el acuerdo ha sido más rápido de lo que se preveía y la intervención de Pekín, sin duda, es una de ellas. Como gran potencia, China probablemente ha podido ofrecer a ambas partes unas garantías que les han ayudado a superar las reservas que quedaban.

¿En qué consiste el acuerdo?

La Declaración Trilateral Conjunta, como se denomina el acuerdo, fija un calendario para restablecer relaciones diplomáticas plenas, incluido un intercambio de embajadores. La declaración, firmada por el consejero de seguridad nacional saudí, Musaad bin Mohammed Al Aiban, el secretario del Consejo Supremo de Seguridad Nacional iraní, Alí Shamkhani, y el director de la Comisión de Asuntos Exteriores del Comité Central del Partido Comunista Chino, Wang Yi, insta a ambas partes a respetar cada una los principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos de la otra. El documento da a las partes dos meses para seguir reuniéndose entre ellas y con China, para resolver los aspectos prácticos de la reanudación de relaciones y la reapertura de embajadas. También vuelve a comprometerles a cumplir dos acuerdos anteriores, firmados en 1998 y 2001. El primero incluía promesas de aumentar el comercio y la inversión y de cooperar en los ámbitos de la tecnología, la ciencia, la cultura, el

deporte y la juventud. El segundo preveía que los servicios de seguridad e inteligencia iraníes y saudíes colaboraran en la lucha contra diversas amenazas, como los grupos terroristas, que se ciernen sobre ambos países.

Pero el acuerdo no es más que una hoja de ruta. Hay varios aspectos que impiden emitir una opinión definitiva sobre su significado a estas alturas. La declaración conjunta no ofrece detalles sobre las concesiones que puedan haber hecho ambas partes para arreglar las cosas.

¿Por qué ahora?

El acuerdo llega tras varios años de cauto diálogo suscitado por el temor a un enfrentamiento abierto. En 2019 hubo varios atentados contra infraestructuras petroleras de Arabia Saudí y contra buques que navegaban bajo diversas banderas en el Golfo. En ese momento, la mayoría de los Estados árabes del Golfo respaldaban la campaña de “máxima presión” del entonces presidente estadounidense, Donald Trump. La campaña consistió en que EE UU se retiró de forma unilateral del acuerdo nuclear de 2015 con Teherán, endureció las sanciones económicas sobre la República Islámica, en teoría para obligarla a aceptar un acuerdo que incluyera restricciones mucho más estrictas a su programa nuclear y que tuviera posibilidad de ampliarse para abarcar otros aspectos del poder de Irán en el exterior, como su programa de misiles o su participación en guerras regionales. Las monarquías del Golfo y los gobiernos occidentales atribuyeron los atentados a Irán, y Riad y Abu Dabi buscaron la protección de Washington, su garante de seguridad tradicional. Se alarmaron cuando el gobierno de Trump no tomó ninguna medida: pensaron que la política de “máxima presión” los había puesto en la línea de fuego a cambio de muy pocas compensaciones. Emiratos Árabes Unidos, primero, y Arabia Saudí, después, empezaron a tender discretamente la mano a Irán para rebajar las tensiones.

La mediación de Irak y Omán consiguió que Riad y Teherán se sentaran a negociar e iniciaran conversaciones bilaterales formales en abril de 2021. Durante los dos años siguientes, Bagdad y Mascate albergaron varias rondas de negociaciones entre los jefes de los servicios de inteligencia, acompañados por representantes de los ministerios de Asuntos Exteriores y de los servicios de seguridad de ambos países. El diálogo fue intermitente, en parte porque el primer ministro iraquí, Mustafa al Kadhimi, uno de los facilitadores, tuvo que dejar paso a su sucesor electo en octubre de 2022. La agitación política posterior volvió a ser un obstáculo para los intentos de mediación iraquíes. Pero lo más importante quizá era que Irán y Arabia Saudí estaban avanzando muy poco en el diálogo, con el consiguiente aumento de las frustraciones para todos. Un alto funcionario saudí declaró a Crisis Group que, tras la quinta ronda de conversaciones, en abril de 2022, las dos partes no habían tenido ningún contacto serio durante meses. Sin embargo, subrayó que las conversaciones facilitadas por Irak habían preparado el

terreno para que con el tiempo hubiera un acuerdo porque “ayudaron a demostrar a Irán que [Riad] necesitaba compromisos claros [para avanzar]”.

Entonces intervino China para acercar posiciones. A principios de diciembre de 2022, el presidente de China, Xi Jinping, viajó a Riad para asistir a la primera cumbre chino-árabe de la historia. En esta reunión, según confirmó un alto funcionario saudí a Crisis Group, Pekín se ofreció a acoger las conversaciones entre ambos países. No están tan claros otros detalles de la conversación. Algunas informaciones dicen que Arabia Saudí pidió a Xi que transmitiera un mensaje a Irán sobre la posibilidad de reanudar las negociaciones; otros dicen que Pekín se propuso como mediador, con el objetivo de celebrar un diálogo Golfo-Irán en China en 2023. En cualquier caso, parece que el *gigante asiático* transmitió a las autoridades iraníes el mensaje que se le había solicitado y los contactos entre Riad y Teherán se reanudaron enseguida. Los dos ministros de Asuntos Exteriores se saludaron aprovechando la Conferencia de Bagdad otra nueva iniciativa de diálogo regional, celebrada en Ammán (Jordania) a finales de ese mismo mes. Funcionarios saudíes e iraníes se reunieron para mantener conversaciones con más contenido durante la ceremonia de investidura del presidente brasileño a principios de enero. Pekín también habló sobre el plan para reanudar las negociaciones bilaterales con el presidente iraní, Ebrahim Raisi, durante la visita de Estado de este último a Pekín, del 14 al 16 de febrero. En definitiva, las negociaciones celebradas en China en marzo de 2023, que duraron cinco días, fueron el resultado de una gran labor preparatoria. El mismo alto funcionario saudí declaró: “Agradecemos mucho el papel de China… ayudó en algunos momentos complicados”.

No está claro cómo consiguió el *gigante asiático* que las partes se pusieran de acuerdo y se desconocen los detalles del pacto, aunque la información aparecida en los medios de comunicación y las conversaciones de Crisis Group con funcionarios y expertos involucrados permiten hacerse alguna idea. Riad había dicho que avanzar en la cuestión yemení era una condición previa para restablecer los lazos diplomáticos con Irán. En este sentido, parece que ha conseguido que Teherán acceda a dejar de incitar a los hutíes a lanzar ataques transfronterizos contra Arabia Saudí. También se dice que Irán ha aceptado interrumpir las transferencias de armas a los hutíes. A cambio, parece que Teherán ha pedido a Riad que disminuya la cobertura de las protestas contra el régimen en Irán Internacional, un canal de televisión financiado por el reino saudí (aunque las autoridades lo niegan en público), y que

reduzca su apoyo a la oposición iraní y a los grupos separatistas. Al parecer, los saudíes han accedido. Su apoyo a Irán Internacional durante las protestas le ha dado una baza de la que antes carecía y le ha permitido presionar para que la República Islámica hiciera concesiones en Yemen. Este factor, junto con la repentina intervención de China, podría ayudar a explicar el avance de las conversaciones.

El momento escogido para el acuerdo también podría estar relacionado con los acontecimientos en Yemen, donde se ha mantenido una tregua de facto desde que la oficial expiró en octubre de 2022. Riad ha hablado con los hutíes sobre la ampliación y extensión de la tregua. Varias fuentes afirman que pronto podría haber algún tipo de acuerdo entre saudíes y hutíes, aunque el diálogo entre los dos bandos yemeníes podría ser más difícil. Quizá la posibilidad de una desescalada en este país haya facilitado el camino para unas conversaciones más constructivas entre Arabia Saudí e Irán. Renovar o incluso ampliar la tregua en Yemen podría, a su vez, contribuir en gran medida a conseguir un acuerdo saudí-iraní que se mantenga.

¿Qué significa que China haya auspiciado este acuerdo?

Aparte del momento, lo que ha sorprendido a muchos sobre el acuerdo ha sido el papel de Pekín como intermediario y garante. No está claro si Pekín obtuvo algo concreto a cambio, aparte de demostrar que tiene cada vez más influencia en la política regional y afianzar sus vínculos económicos. China es un comprador importante de petróleo iraní y en marzo de 2021 firmó con Teherán un acuerdo de cooperación económica durante 25 años. También es el principal socio comercial de Arabia Saudí. Tras la firma del acuerdo, un alto funcionario saudí declaró a Crisis Group que China es el único país con capacidad para presionar a Teherán y ofrecer garantías a Riad. Un experto saudí próximo a las negociaciones nos explicó también: “China está en la región y no se va a marchar. Después de la firma del acuerdo de 25 años, tiene influencia sobre Irán… Debería utilizarla”. Las tensas relaciones de Pekín con Estados Unidos y la posibilidad de una crisis a propósito de Taiwán le empujan a buscar más estabilidad en su suministro de materias primas. Una mayor participación política en Oriente Medio podría darle más garantías en este frente.

El acuerdo también deja más claro que nunca que China quiere proyectar su poder en Oriente Medio más allá de la esfera económica, dentro de su ambición general de tener un papel más global y convertirse en una alternativa a Occidente como mediador de conflictos. Desde la perspectiva de Pekín, el acuerdo entre Arabia Saudí e Irán da credibilidad a su afirmación de que es un elemento pacificador, que ayuda a resolver conflictos mediante la consulta y el diálogo, en contraste con lo que califica de tácticas de *mano dura* de Washington. El *gigante asiático*

necesitaba una victoria en este terreno, puesto que sus prudentes actuaciones anteriores como mediador habían tenido poco éxito. Entre 2003 y 2009, China albergó las Conversaciones a Seis Bandas sobre la desnuclearización de Corea del Norte, de las que Pyongyang acabó retirándose; desempeñó un papel facilitador en el proceso de paz de Myanmar, que se estancó con el golpe militar de 2021; y medió entre Sudán y Sudán del Sur en 2015, sobre todo para proteger sus inversiones en la industria petrolera de ambos países. Ninguno de estos intentos consiguió resultados concretos que cambiaran el curso de la disputa en cuestión.

Ahora bien, si el acuerdo entre Irán y Arabia Saudí es un éxito y da más peso a China en Oriente Medio, también aumentarán sus responsabilidades. Como garante del acuerdo, Pekín será responsable de que se respete. Está por ver cómo hará que las partes lo cumplan y si tiene la motivación y la capacidad necesarias.

Por su parte, Riad y Teherán tienen serios motivos para dar protagonismo a China. Si Pekín media en un acuerdo, el régimen iraní puede demostrar que no está tan aislado ni depende tanto de Moscú como desearían las autoridades occidentales que mantienen las sanciones. Además, Irán valora sus vínculos económicos con China. Puede que la relación le irrite cada vez más, porque ha descubierto que la firma china en los acuerdos comerciales es poco fiable y los productos chinos que importa son de mala calidad, pero aun así necesita mantener buenas relaciones. Por eso mismo, también necesita el apoyo político chino, por irregular que sea. A medida que aumentan las presiones internacionales sobre Irán, con el punto muerto en las negociaciones para reactivar el acuerdo nuclear de 2015 y la prolongación de las protestas contra el régimen (aunque de forma muy reducida), y todo ello mientras se agrava la crisis económica, el país quiere exhibir las alianzas que le quedan, especialmente con Pekín, la principal superpotencia rival de Washington.

En cuanto a Arabia Saudí, el acuerdo permite a Riad demostrar que no depende exclusivamente de Washington. Sus tensiones recientes con este país le obligan a diversificar sus relaciones. Riad cree que EE UU se está retirando poco a poco de Oriente Medio y que, por tanto, es menos fiable que antes a la hora de garantizar la seguridad. A los saudíes les irritan los intentos estadounidenses de dictar sus acciones, como a finales de 2022, cuando el gobierno de Joe Biden intentó convencerles de que bombearan más crudo para bajar el precio del petróleo. El acuerdo saudí-iraní llega después de las tres cumbres chino-árabes, todas ellas en Riad, que reunieron a China con Arabia Saudí, con los seis miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) y con la Liga Árabe, respectivamente. De esas reuniones salieron decenas de acuerdos económicos y una asociación estratégica global entre Arabia Saudí y el *gigante asiático.*

Toda esta implicación de China ha servido también para recordar que, si interviene más en la política de Oriente Medio, estará sujeta a un mayor escrutinio y tendrá más posibilidades de cometer errores. De la reunión entre el CCG y China salió una declaración conjunta con un lenguaje aparentemente favorable a las reivindicaciones de Emiratos Árabes Unidos sobre Abu Musa y las islas del Golfo Tunbs Mayor y Menor, objeto de disputa y ahora bajo control de Irán. El Ministerio de Asuntos Exteriores iraní se apresuró a convocar al Embajador chino para expresarle su frustración por la declaración.

¿Qué repercusión puede tener el acuerdo en Oriente Medio?

No sabemos aún cómo afectará el acuerdo a la región. Como ya hemos visto, Arabia Saudí e Irán se disputan la hegemonía en diversos ámbitos. También tienen visiones divergentes de la seguridad regional: los saudíes creen que es positivo que muchas potencias extranjeras participen en la seguridad regional y los iraníes opinan que la seguridad regional debe ser competencia de quienes viven en la región. El acuerdo —y, si las partes respetan sus términos, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas— no es más que un primer paso para que Teherán y Riad aborden las grandes diferencias que mantienen.

Un terreno en el que el acuerdo podría suponer un avance es la guerra de Yemen, cuyo desenlace Riad considera crucial para la seguridad de Arabia Saudí. Las negociaciones entre saudíes y hutíes para ampliar una tregua oficial continúan. La República Islámica podría ayudar si convence al grupo rebelde de que diluya sus condiciones en la llamada vía humanitaria, en la que exige que el gobierno reconocido internacionalmente pague los salarios de los militares y los funcionarios en las zonas de Yemen que controlan sus fuerzas y que sus adversarios levanten todas las restricciones sobre el aeropuerto de Saná y los puertos marítimos de la provincia de Hodeida. Las fuentes de Crisis Group en Yemen dicen que hay movimientos en este sentido, además de un posible acuerdo para que Teherán deje de alentar a los hutíes a emprender ataques transfronterizos contra Arabia Saudí, algo que es absolutamente prioritario para Riad. No bastaría solo con un acuerdo entre saudíes y hutíes: después, todas las partes involucradas tendrían que entablar un diálogo político intrayemení para trazar la ruta hacia un alto el fuego en todo el país y unas negociaciones políticas con todas las partes para poner fin a la guerra. Sin embargo, en general, es difícil prever una paz duradera para Yemen mientras Irán y Arabia Saudí (y sus socios de la coalición) sigan enfrentados a propósito de su futuro.

La versión original y en inglés de este artículo fue publicada con anterioridad en International Crisis Group

. *Traducción de María Luisa Rodríguez Tapia.*

Fecha de creación
24 marzo, 2023