

Alemania en Oriente Medio

Kristina Kausch

>> Algo está cambiando en la política exterior alemana. La tradicional reticencia de Berlín a participar en acciones militares en el extranjero ha hecho que el país pareciera un oportunista en materia de seguridad, por lo menos para sus aliados europeos y transatlánticos. Desde la reunificación, la política exterior de Alemania se ha centrado, sobre todo, en asegurar sus intereses comerciales para apoyar una economía orientada a las exportaciones. Por ello, muchos dicen que Alemania se ha convertido en un actor internacional “geoeconómico”. Recientemente, sin embargo, varios acontecimientos han intensificado los debates sobre la madurez de la política exterior alemana. Durante la crisis de la eurozona, los alemanes se dieron cuenta de que sus socios de la Unión Europea (UE) reclamaban al país un rol de liderazgo. El discurso del presidente Joachim Gauck en la Conferencia sobre Seguridad celebrada en Múnich en enero de 2014 expresó y enmarcó una nueva narrativa para la política exterior de Alemania. Más recientemente, en la medida que el estatus quo se deshace en Oriente Medio, el Estado miembro más fuerte de la UE debería desempeñar un papel más significativo en los acontecimientos en Oriente Medio y el Norte de África.

El enorme rechazo de la opinión pública alemana hacia el despliegue de tropas en el extranjero ha hecho que los sucesivos gobiernos en Berlín se mostraran reticentes a aumentar el papel de Alemania como actor internacional de seguridad, más allá de las misiones técnicas y humanitarias. Desde los primeros despliegues de tropas del *Bundeswehr* en Kosovo (1999) y Afganistán

CLAVES

- La influencia de Alemania en Oriente Medio y el Norte de África es limitada y Berlín no tiene un rol determinante en ningún país de la región.
- Pero la influencia alemana sobre las posturas europeas, su estrecha alianza con Israel, sus buenas relaciones con Irán y su creciente asociación con el CCG le confieren cierto peso geopolítico.
- Mientras el estatus quo se deshace en Oriente Medio, el Estado miembro más fuerte de la UE debería desempeñar un papel más significativo.



(desde 2001), la intervención liderada por Estados Unidos en Irak en 2003 aumentó aún más el rechazo del público alemán hacia el militarismo. La canciller Angela Merkel ha subrayado que en lugar de ser una potencia militar de primera línea, Alemania debería centrarse en “capacitar” a gobiernos amigos para que ellos mismos puedan contribuir a la resolución pacífica de conflictos (una postura que hizo que *Der Spiegel* acuñara en 2012 el controvertido término “Doctrina Merkel”). Las críticas han tachado esa táctica de populista, con el fin de favorecer los intereses de los exportadores alemanes y evitar la acción militar directa en el extranjero.

Mirando más hacia el este que hacia el sur, el compromiso y el perfil de Alemania en Oriente Medio y el Norte de África han sido limitados. Además de sus intereses comerciales y deseos de contener la inmigración, las preocupaciones regionales más amplias son los principales motivos detrás de las asociaciones y el enfoque de Alemania hacia la región.

LOS INTERESES ECONÓMICOS DE BERLÍN

El impacto de los acontecimientos en Oriente Medio sobre los precios de los *commodities* es una preocupación para Alemania, que importa el 97 por ciento de su petróleo y el 86 por ciento del gas. Sin embargo, a diferencia de muchos otros Estados miembros de

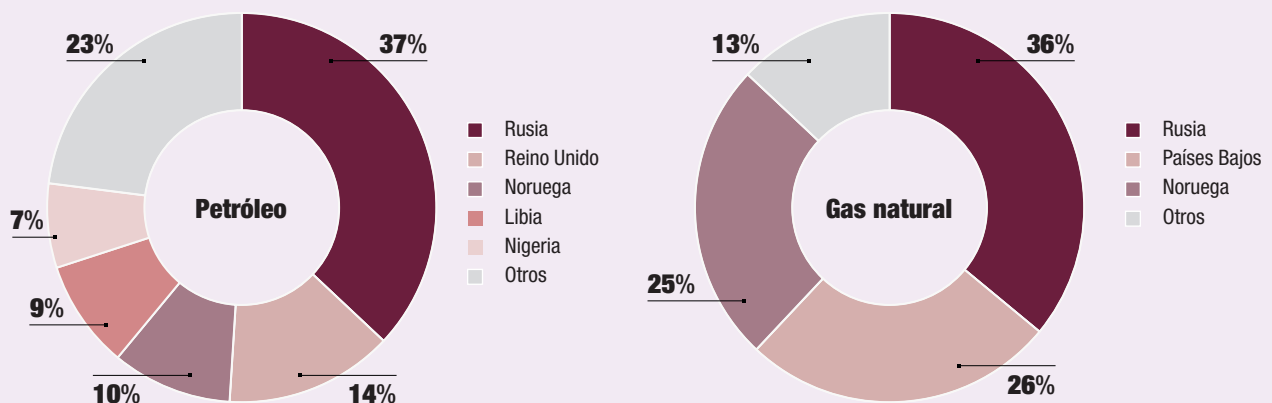
la UE, Alemania no importa grandes cantidades de energía desde Oriente Medio (ver Gráfico 1), excepto una pequeña cantidad de petróleo de Libia y Argelia, pero prácticamente nada de gas. Hasta la caída del régimen de Gadafi, Libia había sido el principal proveedor de petróleo de Alemania en el mundo árabe. Pero ante el deterioro de la situación de seguridad en Libia, Alemania posiblemente tendrá que buscar otros proveedores.

Las crisis periódicas con Rusia y, más recientemente, la crisis de Ucrania en 2014 han puesto en evidencia la necesidad de reducir la dependencia de Alemania de las importaciones de gas rusas. No obstante, ante la falta de gasoductos alternativos, son limitadas las posibilidades de sustituir el gas ruso por gas proveniente de Oriente Medio. Alemania no cuenta con terminales para importar gas natural licuado (GNL) desde el Golfo Pérsico. Para reducir la dependencia de Rusia, Alemania pretende comprar más en Europa (por ejemplo desde Noruega). A largo plazo, la política de *energiewende* alemana (transición energética) pretende reducir el uso de los combustibles fósiles y cubrir la mitad de su consumo eléctrico con energías renovables hasta 2030.

El volumen de comercio entre Alemania y los Estados árabes ha más que duplicado desde 2002, alcanzando los €50 mil millones en 2013. Los vínculos más estrechos son con los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG): en 2012, las exportaciones

Gráfico 1
Principales proveedores de energía de Alemania (2012, porcentaje del total de las importaciones)

Fuente: Agencia Internacional de Energía, Perfil de País: Alemania



alemanas a Arabia Saudí (principalmente productos hidroquímicos y petroquímicos) y las exportaciones saudíes a Alemania aumentaron más del 71 por ciento y el 28 por ciento, respectivamente. En contraste, la inversión extranjera directa (IED) alemana en los países árabes sigue siendo limitada. Según la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD, en sus siglas en inglés), el stock alemán de IED en el Norte de África, tras haberse triplicado en una década (desde \$1,07 mil millones en 2001 hasta \$3,5 mil millones en 2011), se redujo a la mitad tras las revueltas de 2011 hasta los \$1,7 mil millones en 2012. Durante la misma década, el stock alemán de IED en Asia Occidental (alcanzando más o menos el nivel en Oriente Medio y Turquía) aumentó ocho veces (desde \$1,8 mil millones en 2001 hasta \$14,6 mil millones en 2011). Los principales destinos para la IED alemana en el mundo árabe son los Emiratos Árabes Unidos (EAU), Egipto, Libia y Arabia Saudí, aunque ninguno de ellos se aproxima a Turquía, que por sí solo suma más que todos los países árabes en su conjunto.

Desde un punto de vista político, las exportaciones más significativas de Alemania a Oriente Medio y el Norte de África son armas y equipamiento militar. La relevancia política de la venta de armas se atribuye menos al volumen (comparativamente modesto) y más a la naturaleza y el momento de las exportaciones a regímenes indiscutiblemente represivos. Según el Stockholm International Peace Research Institute

(SIPRI), Alemania es el tercer mayor exportador de armas del mundo, con un 7 por ciento del mercado de las exportaciones totales. En el pico de la crisis económica el Gobierno de Merkel suavizó las restricciones a la exportación de armas. Los recortes en los presupuestos de defensa europeos y una competencia cada vez mayor con Rusia y China han llevado a un enorme incremento de las exportaciones a países no aliados (los llamados Terceros Estados), de €180 millones en 2009 a €843 millones en 2011, representando el 62 por ciento de las exportaciones de armas alemanas en 2013. En los últimos años, las críticas constantes sobre la venta de armas a las monarquías autoritarias del Golfo han intensificado el debate sobre la necesidad de endurecer las restricciones a las exportaciones de armamentos.

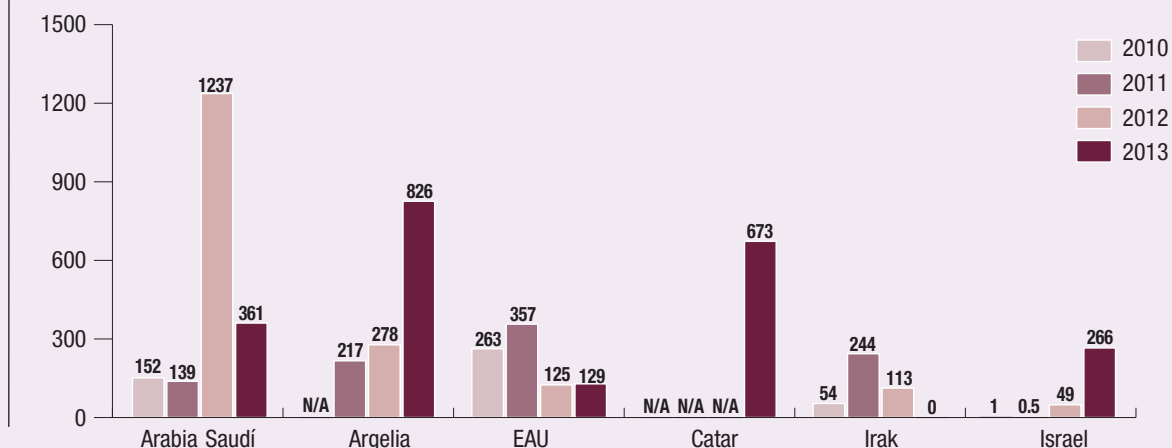
Según SIPRI, durante el período 2009-2013 el 17 por ciento de las exportaciones de armas alemanas se dirigieron a Oriente Medio y el Norte de África. Tras décadas de intensa cooperación bilateral en materia de seguridad, Israel continúa siendo el principal cliente de armamentos de Alemania en la región (durante el período 2009-2013, Israel recibió el 8 por ciento del total de las exportaciones alemanas de armamento). Sin embargo, en los últimos años se ha disparado la aprobación de licencias de exportación de armas a los EAU, Arabia Saudí y Catar, así como a Argelia. En 2012, Alemania declaró haber vendido armas a Arabia Saudí por el valor de €1.200 millones (ver Gráfico 2), situando a Riad como su principal comprador de

Gráfico 2

Nuevas licencias de exportación para "armas de guerra", * principales destinos en Oriente Medio y el Norte de África (en millones de EUR, redondeados)

Fuente: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMW): Rüstungsexportberichte 2010-2013.

* Una lista de armas clasificadas como "armas de guerra" se anexa al informe anual del BMW sobre la exportación de armas (*Rüstungsexportbericht*).





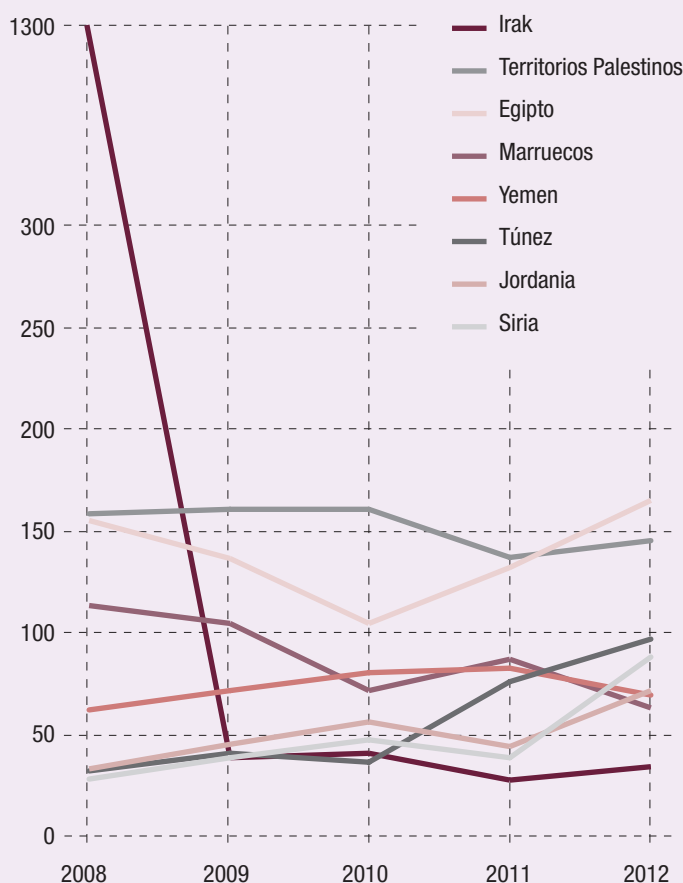
armas ese año. La controvertida venta de armas pequeñas se incrementó en un 50 por ciento en el período 2009-2013, y muchas se dirigieron a Arabia Saudí y otros países de Oriente Medio y el Norte de África. Se autorizó la exportación de piezas alemanas para tanques y equipamiento antidisturbios, como gases lacrimógenos, a regímenes conocidos por sus actuaciones represivas a nivel interno. En 2013, Alemania declaró la venta de 62 tanques Leopard a Catar, siendo la primera vez que se autorizaba la venta de tanques a una nación árabe. Las exportaciones de armas alemanas a la región reflejan tanto un razonamiento político (el fortalecimiento de la posición de sus socios regionales) como económico (el mercado de armamentos del Golfo es uno de los más lucrativos del mundo). Las demandas para endurecer las restricciones a la exportación de armas con base a cuestiones éticas han sido fuertemente opuestas por la industria armamentística alemana y han impacientado a posibles clientes del Golfo.

Con la excepción de la ayuda militar alemana a Israel (la cual se considera una contribución a la autodefensa de ese país), el envío directo de armas por parte de Alemania para apoyar a una de las partes en conflicto es una novedad. En agosto de 2014, tras la aprobación del parlamento alemán (*Bundestag*), el Gobierno adoptó la decisión de enviar armas a los combatientes kurdos para luchar contra el Estado Islámico (EI), en contra de la voluntad del pueblo alemán. Según una encuesta realizada por Forsa ese mismo mes, un 63 por ciento se oponía a la medida.

En el área de la cooperación al desarrollo, la región de Oriente Medio y el Norte de África no ocupa un lugar destacado entre las prioridades geográficas de Alemania. El porcentaje destinado hacia el área del total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) alemana cayó del 34 por ciento en 2007 al 9 por ciento en 2012. Durante ese período, el grueso de la AOD alemana hacia la región se destinó a Irak, Egipto, Cisjordania y Gaza. En los últimos años, Alemania ha disminuido su ayuda a Irak, y en menor medida a Marruecos, al tiempo que ha incrementado las asignaciones a Túnez, Jordania y Siria tras las revueltas de 2011.

Gráfico 3
AOD neta alemana bi- y multilateral, principales receptores en Oriente Medio y el Norte de África (en millones de EUR, redondeados)

Fuente: Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo de Alemania



A pesar de sus bajos niveles de ayuda, Alemania se encuentra entre los principales donantes bilaterales a Oriente Medio y el Norte de África. Por ejemplo, Alemania es el mayor donante bilateral de Irán, cuya contribución –aunque pequeña en términos absolutos– es tres veces mayor que la del próximo donante de la lista. Aunque la posición de Alemania como donante le otorga cierto grado de influencia en los países altamente dependientes de ayuda, su condición de potencia comercial y el hecho de ser el país más influyente en la UE probablemente superan cualquier tipo de influencia derivada de la ayuda.

PREOCUPACIONES DE SEGURIDAD

Más allá de sus intereses económicos en Oriente Medio, Alemania busca mantener la estabilidad en la región, pero tiene pocas aspiraciones —o recursos— para influir de manera proactiva en el curso de los acontecimientos. Varias decisiones políticas con relación a Oriente Medio han influido significativamente en el debate sobre la política exterior alemana. La abstención alemana en la votación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) sobre el establecimiento de una zona de exclusión aérea en

Libia en marzo de 2011 separó Berlín de sus aliados, y es considerado por muchos como un punto bajo en la política exterior del país desde el final de la Guerra Fría. Esta experiencia impulsó a Alemania a adoptar una postura algo más firme en el caso de Siria. Además, como se ha mencionado con anterioridad, la reciente decisión de proveer armas a los kurdos para luchar contra el EI ha sido la primera vez desde la posguerra que Alemania envía armas para apoyar a un bando específico en una guerra abierta.

una solución de dos Estados para Israel y Palestina, la proliferación nuclear iraní y las implicaciones de un enfrentamiento entre Irán y Arabia Saudí y la contención de la expansión del yihadismo transnacional y los conflictos en y desde un Levante incontrolable.

Responsabilidad histórica

En las últimas cinco décadas, Israel ha sido el aliado bilateral más cercano de Alemania en la región, y para Israel Alemania es su mejor aliado después de Estados Unidos (EE UU). Desde los años sesenta, Israel y Alemania tienen una asociación en materia de seguridad. En 2008, la canciller Angela Merkel, quien goza de gran popularidad en Israel, fue la primera jefa de Gobierno a ser invitada a pronunciar un discurso frente al Knesset. En su presentación, la canciller subrayó “la especial responsabilidad histórica de Alemania sobre la seguridad de Israel como parte de la razón de ser alemana”. Alemania suele consultar al Gobierno israelí sobre sus exportaciones de armas a países de Oriente Medio y el Norte de África. Alemania es el segundo proveedor de armas de Israel, después de EE UU. Algunas compras, tales como submarinos, han sido subsidiadas por el Gobierno alemán en hasta un tercio del precio. Israel es el único país del mundo que goza de subsidios directos por parte del Gobierno alemán para la compra de armas alemanas.

A pesar de su especial relación con Israel, Berlín mantiene buenas y estables relaciones con los líderes palestinos en Ramallah. Alemania es el cuarto donante bilateral de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), pero no mantiene relaciones oficiales con Hamás. Aunque Berlín apoyó la formación de un Gobierno de unidad palestino, también insiste en las condiciones impuestas por el Cuarteto como prerequisite para poner fin al aislamiento de Hamás. Aunque los diplomáticos alemanes admiten que una solución con dos Estados es cada vez más improbable, Alemania trabaja con la OLP para aumentar sus capacidades para lograr tal fin. Alemania fue uno de los países europeos que más apoyó la iniciativa del secretario de Estado estadounidense John Kerry para revivir el proceso de paz en 2013-2014. También se mostró a favor de

Mientras parece que el compromiso de la coalición para luchar contra el EI se mantendrá a largo plazo, es probable que Alemania se involucre cada vez más en la dinámica del conflicto

La abstención alemana en el caso libio fue percibida por los socios del CCG como una oportunidad perdida para profundizar sus lazos con la región, especialmente dado el papel de liderazgo de Alemania dentro de la UE. Según algunos analistas del Golfo, los países del CCG consideran a la Unión y sus Estados miembros como posibles proveedores de seguridad. Al CCG le gustaría que Alemania asumiera el liderazgo en la capacitación europea en materia de seguridad para contrarrestar las amenazas a la seguridad en el Levante.

Las principales preocupaciones de seguridad de Berlín en Oriente Medio y el Norte de África incluyen: la seguridad israelí y las perspectivas para lograr



una posición más dura por parte de la UE sobre la cuestión de los asentamientos israelíes.

Sin embargo, al mismo tiempo, Alemania se resiste a criticar públicamente a Israel. Durante la guerra de Gaza en 2014, las declaraciones de Alemania no hicieron alusión al alto número de muertos palestinos, y Berlín se abstuvo en una votación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre una declaración que condenaba las acciones israelíes en Gaza. Con su abstención en el voto de la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 2012 que reconocía indirectamente la independencia de Palestina, Alemania quería evitar enemistarse con Israel pero, al mismo tiempo, sin desalentar las ambiciones palestinas. La relación especial de Alemania con Israel permite y limita sus opciones para influir en el proceso de paz. La mayoría de los gobiernos árabes son hoy conscientes de que Alemania jamás sobrepasará ciertos límites en la cuestión palestino-israelí (por ejemplo, nadie espera que el parlamento alemán celebre una votación sobre la independencia de Palestina, como ha sucedido recientemente en varios países miembros de la UE).

Desde una perspectiva regional, la venta de armas de Alemania a Arabia Saudí sirve a los intereses de Israel. En un momento en que la competencia entre Irán y Arabia Saudí por el dominio de la región se está convirtiendo en uno de los aspectos más decisivos del orden regional, Israel ve con buenos ojos la profundización de sus lazos militares con Alemania y los Estados del Golfo. Esto subraya su alianza táctica con Riad y sus intereses compartidos para contrarrestar la influencia iraní.

El fin del aislamiento de Irán

Entre los Estados miembros de la UE, Alemania es el país que mejores relaciones mantiene con Irán después de la revolución de 1979. Es su segundo mayor socio comercial y el donante de ayuda más importante. Alemania goza de una imagen muy positiva entre el pueblo iraní. Desde el comienzo del mandato de Merkel en 2005, Berlín se ha alineado con las duras posturas y los pedidos de sanciones económicas de EE UU e Israel y, al mismo tiempo, ha intentado fortalecer la posición de Arabia Saudí a través de la venta de armas. Alemania forma

parte de las conversaciones nucleares entre el P5+1 e Irán. Berlín ha estado adoptando una posición intermedia en el grupo, situándose entre la presión de Washington y París sobre Irán y la reticencia de Pekín y Moscú para arrinconar Teherán. El ministro alemán de Asuntos Exteriores Steinmeier ha abogado por la rápida conclusión de un acuerdo integral, con el fin de reinsertar Irán en la comunidad internacional e impedir la proliferación nuclear. El Gobierno alemán ha argumentado que un acuerdo con Irán ayudaría a retirar un gran obstáculo a la resolución de otros desafíos de seguridad de la región. A la espera del levantamiento de las sanciones tras un posible acuerdo nuclear, los empresarios alemanes ya están preparados para maximizar su ventaja comercial.

Siria, Irak y el yihadismo transnacional

Consciente de las críticas que generó su vacilación en Libia, en el caso de Siria el Gobierno alemán ha estado luchando para reconciliar su política moderada con la necesidad de permanecer en sintonía con sus aliados de la Organización del Atlántico Norte (OTAN). Desde el principio Berlín reconoció a la Coalición Nacional Siria como el legítimo representante del pueblo sirio. En diciembre de 2011, Merkel abogó por una resolución del CSNU contra Assad y expresó su apoyo hacia la oposición siria. Sin embargo, en general, la política alemana hacia Siria ha sido vacilante. Merkel ha dejado claro que Alemania no participará en una intervención militar en Siria pero sí promoverá una posición común en la UE. Cuatro años después de las revueltas árabes de 2011, los diplomáticos alemanes admiten que las esperanzas de un cese inmediato de la guerra civil siria se han desvanecido. Mientras tanto, Alemania continúa brindando asistencia al pueblo sirio con un enfoque a medias y de bajo perfil. Con escasas opciones políticas y acciones militares descartadas, la política alemana en Siria se ha centrado en la ayuda humanitaria y los esfuerzos diplomáticos, que son, tal como comentó un diplomático alemán, “una gota en el océano”.

Por otro lado, Alemania sí ha dedicado esfuerzos importantes a la cuestión de los refugiados, habiendo dado refugio a más de 70.000 sirios hasta octubre de 2014, incluyendo a muchas figuras de la oposición. La oposición siria tiene una oficina en

Berlín. Al asumir el cargo bajo la Gran Coalición, Steinmeier y el ministro de Defensa von der Leyen también promovieron la participación del *Bundeswehr* en la destrucción de las reservas de armas químicas de Siria (algo que Merkel había excluido durante el anterior gobierno para tranquilizar a su entonces socio, el partido liberal FDP). En octubre de 2014, Berlín celebró una conferencia internacional sobre la crisis de los refugiados sirios con la intención de ayudar a los países vecinos a enfrentar y reducir las perspectivas de contagio de la inseguridad a nivel regional. Los servicios de seguridad alemanes también han estado trabajando para monitorear y contener el flujo de combatientes extranjeros entre Alemania, Irak y Siria, un esfuerzo que probablemente gane mayor ímpetu tras los recientes ataques a Charlie Hebdo en París.

En Irak, por lo general Alemania goza de una imagen positiva gracias a su oposición a la invasión de 2003. De todas formas, su papel y ambiciones en ese país son marginales. Según comentarios de un diplomático, en Irak Alemania “estaba dejando caer la ayuda sobre las montañas, pero aparte de eso no sabía qué hacer”. La decisión tomada en agosto de 2014 de enviar armas a los peshmergas kurdos fue muy controvertida. Ante el asedio por parte del EI a los yazidis iraquíes, Merkel pudo justificar la medida en base a motivos humanitarios. Aunque inicialmente el Gobierno había descartado el despliegue de tropas, en diciembre el gabinete aprobó el envío de 100 soldados alemanes para entrenar a los combatientes kurdos. No obstante, no se sabe bien cuál es el objetivo preciso y los supuestos estratégicos de esas decisiones. Mientras parece que el compromiso de la coalición para luchar contra el EI se mantendrá a largo plazo, es probable que Alemania se involucre cada vez más en la dinámica del conflicto.

CONCLUSIÓN

La influencia alemana en Oriente Medio es limitada. Pero su influencia sobre las posturas europeas, su estrecha alianza con Israel, sus buenas relaciones con Irán y su creciente asociación con el CCG le confieren cierto peso geopolítico en la región. Aún así, la reticencia alemana a ni siquiera considerar

el despliegue de fuerzas militares ha impedido que el país ejerza un rol protagónico en la mayoría de los puntos calientes de la región. Alemania ha actuado como un espectador reacio y ha priorizado una actitud reactiva en materia de seguridad y la preservación del status quo político.

Las ambiciones morales más bien retóricas de Alemania, la primacía de los intereses comerciales y su pasividad militar reflejan, en gran medida, la política occidental hacia Oriente Medio, que busca lograr una estabilidad más bien superficial. En Palestina, la reticencia alemana a presionar a Israel ha favorecido el status quo en Gaza. En Siria, Alemania ha sido tan inconclusa como sus aliados internacionales, promoviendo la no intervención pero sin proponer mejores opciones. El papel alemán en las negociaciones con Irán ha sido positivo y constante. Sin embargo, si Irán llega a reintegrarse en la comunidad internacional es probable que Alemania priorice sus relaciones comerciales con Teherán y su colaboración a nivel regional en lugar de las reformas domésticas. La prioridad alemana es evitar el conflicto, pero ante una vecindad europea turbulenta, tanto su enfoque en la estabilidad de regímenes autoritarios como su decisión de dejar que los demás actúen en materia de seguridad parecen ser cada vez menos sostenibles. Recientemente, la decisión de adoptar un enfoque más proactivo en materia de seguridad en Oriente Medio y el Norte de África podría indicar un cambio de postura en la política exterior alemana.

Kristina Kausch es responsable del programa sobre Oriente Medio y el Norte África de FRIDE.

Este Policy Brief forma parte del proyecto “Transiciones y geopolítica en el mundo árabe”, liderado por FRIDE y HIVOS. Agradecemos el generoso apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega. Para más información sobre el proyecto, contactar con: Kawa Hassan, Hivos (k.hassan@hivos.nl) o Kristina Kausch, FRIDE (kkausch@fride.org).

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**