

POLÍTICA
EX
TER
NA

AS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS
EM MUDANÇA

2.^a EDIÇÃO

MARIA RAQUEL FREIRE

COORDENAÇÃO

IMPRESA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS

CAPÍTULO 2

ALEMANHA

Patricia Daebnhardt

Nas sete décadas decorridas sobre o fim da Segunda Guerra Mundial, o percurso da política externa da Alemanha sofreu alterações significativas, desde a categoria de Estado derrotado, em 1945, com soberania condicionada e país dividido até à unificação alemã, em 1990 e, finalmente, em 2015, ao estatuto de potência central europeia e ator europeu de política externa fundamental para a ordem do pós-Guerra Fria no espaço euro-atlântico e fora dele. A particularidade da política externa alemã após o fim da Segunda Guerra Mundial foi o facto de tanto a República Federal da Alemanha como a República Democrática da Alemanha verem as suas margens de manobra política condicionadas pela presença política e militar das potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial, e pela ordem bipolar emergente pós-1945 que dividiu o continente europeu entre a Europa ocidental, aliada aos Estados Unidos da América, e a Europa de leste, sob a hegemonia da União Soviética. A Segunda Guerra Mundial terminou, na Europa, em maio de 1945, com a partilha do território alemão entre as potências vencedoras, os Estados Unidos, a União Soviética, a Grã-Bretanha e a França com a criação de quatro zonas de ocupação, cabendo à União Soviética o controlo sobre a parte oriental da Alemanha, e às restantes três potências aliadas o

controlo sobre a parte ocidental do território. O início da Guerra Fria na Europa, assim como o crescente desentendimento sobre a forma de administração conjunta das zonas de ocupação, levaria, após o bloqueio soviético à cidade de Berlim, em 1948, à divisão efetiva e à criação, em 1949, de dois Estados alemães, a República Federal da Alemanha (RFA), em maio de 1949, apoiada pelas três potências ocidentais, e a República Democrática da Alemanha (RDA), em outubro de 1949, inserida na zona de influência da União Soviética. A cidade de Berlim permaneceria, dividida, sob administração das quatro potências. Com a unificação, a 3 de outubro de 1990, a Alemanha, potência no centro da Europa, recuperou a sua completa soberania política e iniciou um percurso de normalização da sua política externa e de afirmação do seu novo estatuto de poder.

Este capítulo visa analisar a evolução da política externa alemã, abordando a constituição das duas Alemanhas e o papel da RFA durante a Guerra Fria, e o período após a unificação. Apesar da especificidade do regime político da antiga RDA, a análise centra-se sobre as decisões políticas tomadas pela RFA, tendo em conta que a República Federal foi a principal representante da nação alemã e foi ela que liderou o processo de unificação. Na primeira parte, o capítulo incide sobre a política externa da RFA durante a Guerra Fria, sob as lideranças de Konrad Adenauer, Willy Brandt e Helmut Kohl. Na segunda parte, o capítulo articula as diferenças na condução da política externa alemã após a unificação, nos períodos governativos de Helmut Kohl, Gerhard Schröder e Angela Merkel.

A Alemanha no centro da Europa

Historicamente, o território do que é hoje a Alemanha esteve dividido entre diferentes parcelas políticas e apenas se constituiu como unidade política em finais do século XIX. Isto prende-se com várias

razões que explicam a especificidade da Alemanha na política europeia. O fim da Guerra dos Trinta Anos, em 1648, teve um desfecho paradoxal. Enquanto marcou o nascimento do sistema de Estados modernos, na Europa, através da constituição de estados soberanos, a mesma data representou, para os alemães, o adiamento, *sine die*, do seu próprio projeto de soberania política, já que da guerra resultou a permanência de várias pequenas entidades políticas alemãs que careciam de um centro unificador. Foi apenas dois séculos mais tarde, em 1871, que a Alemanha se unificou enquanto Estado, sob a liderança do Chanceler Otto von Bismarck, após guerras com a Dinamarca, a Áustria e a França. Para Bismarck, a Alemanha, com a Prússia como o seu centro unificador, era agora uma potência «saturada», sem pretensões expansionistas sobre os territórios dos seus vizinhos e empenhada em manter o equilíbrio geopolítico europeu. Para tal, Bismarck definiu uma hábil política de alianças e isolou diplomaticamente a França. Com Guilherme II, a Alemanha seguiu, a partir de 1890, uma *Weltpolitik* (política mundial) e a pretensão de tornar a potência continental alemã uma potência naval, o que rivalizou com o tradicional papel marítimo da Grã-Bretanha, e contribuiu para o advento da Primeira Guerra Mundial. A forma como as potências vencedoras do conflito lidaram com a Alemanha, em 1919, aplicando-lhe elevadas reparações de guerra assim como impondo-lhe a ostracização momentânea do sistema internacional, viriam a acelerar a debilidade do recém-criado regime democrático e facilitar a emergência de uma Alemanha revisionista, que, na década de 1930, seguiu uma política de preparação para a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de alterar o status quo fragilizado do período entre as duas guerras e prosseguir uma política expansionista de germanização da Europa.

O que estas diferentes políticas demonstram é que a complexidade da posição da Alemanha no centro da Europa e a forma como os Estados vizinhos responderam causou, historicamente, aquilo que se

denomina de tradicional «questão alemã»: o dilema que resultava ou da excessiva fraqueza, ou da exagerada força do Estado alemão, e da dificuldade de se criar um sistema de equilíbrio que contivesse esta tensão constante. No primeiro caso, a fraqueza tornava o estado alemão vulnerável a pressões externas; no segundo, a Alemanha tornava-se demasiadamente forte para se manter uma potência europeia estabilizadora, com fronteiras estáveis e uma política externa benigna.

Este dilema ajuda também a compreender porque é que, na Alemanha, a construção do estado e da nação ocorreram tardiamente e porque é que a nação alemã tem sido qualificada de «nação tardia» (*verspätete Nation*, Plessner, 1935): uma industrialização tardia, uma emancipação incompleta da burguesia e uma democratização falhada da estrutura política constitucional foram as razões internas que se aliaram às condicionantes externas referidas.

O início da Guerra Fria na Europa e a divisão alemã

Se concebermos que a Guerra Fria foi um sistema internacional que ideologicamente, economicamente e geopoliticamente opôs os Estados Unidos e a União Soviética, que se combateram numa guerra de ideias, de territórios e de mercados à escala global, a Europa foi a região mais decisiva para as duas superpotências, e localizadas no seu centro, as duas Alemanhas, e principalmente a RFA, eram as peças mais cobiçadas no novo palco estratégico e político-militar da Guerra Fria³. Nenhuma das duas superpotências iria voluntariamente desistir da ‘sua’ parte alemã e permitir que a outra superpotência obtivesse a vantagem de vir a incluir uma potencial Alemanha uni-

³ A cidade de Berlim era o centro nevrálgico desse conflito bipolar. Várias crises da Guerra Fria decorreram na Europa: a crise de Berlim, em 1948, que levou à partilha da Alemanha, e de Berlim, em dois, e a crise de 1958-1961, que terminaria com a construção do Muro de Berlim, em agosto de 1961.

ficada no seu bloco. Para a RFA, isto significava que era simultaneamente o elemento mais vulnerável, com uma margem de manobra política limitada, e o jogador passivo mais importante porque excluía a hipótese do seu isolamento internacional.

Interesse nacional: Reunificação ou *Westbindung*?

Qual foi o interesse nacional da RFA nos anos imediatos depois da sua constituição? Perante os condicionalismos da bipolaridade, o primeiro Chanceler da República Federal, Konrad Adenauer, da União Democrata Cristã (CDU), definiu as duas opções da política externa da seguinte forma: prosseguir com o objetivo da reunificação das duas Alemanhas ou promover a integração da RFA nas estruturas institucionais ocidentais que se estavam a criar através de uma política de *Westbindung* (aliar-se ao Ocidente). A primeira opção sugeria uma alteração do *status quo* recém imposto pelas potências vencedoras, o que corria o risco de isolar a RFA diplomaticamente. A divisão alemã e a presença das quatro potências vencedoras da Guerra fazia com que qualquer tentativa de resolução deste problema teria de ser enquadrada num contexto mais amplo de confronto leste-oeste, e da Guerra Fria que se estava a iniciar. A segunda opção integraria a RFA nas estruturas institucionais da Europa ocidental, ancorando-a na Aliança Atlântica e nas Comunidades Económicas Europeias, ao mesmo tempo que reconhecia, implicitamente e a curto prazo, a efetiva divisão alemã, e corria o risco de impopularidade junto do eleitorado devido à artificialidade da divisão da nação alemã⁴.

⁴ É por essa razão que não existiu, na RFA, uma Constituição, mas apenas uma Lei Básica (*Grundgesetz*) como lei fundamental, elaborada por um «período de transição» que seria terminado aquando da reunificação do povo alemão.

A escolha entre estas duas opções foi fundamental, porque determinou a condução da diplomacia alemã durante a Guerra Fria. Konrad Adenauer optou pela política de *Westbindung*. O objetivo da reunificação era o objetivo primordial, mas teve de ser relegado para segundo plano. Impunha-se, em primeiro lugar, convencer os aliados, e principalmente a França e os Estados Unidos, de que a RFA pretendia ocupar um lugar sólido nas novas estruturas institucionais ocidentais, e que a nova classe política alemã se tornara uma elite em que o ocidente podia confiar, que não sucumbia às tentações de uma neutralidade política que poderia vir a desequilibrar o frágil equilíbrio assegurado pela dissuasão nuclear entre os dois blocos.

Para Adenauer, oriundo da Renânia, a opção externa pela *Westbindung* era uma questão existencial e passava por duas relações bilaterais indispensáveis: a França e os Estados Unidos. Face ao receio francês de um ressurgimento militar alemão, a RFA aceitou a criação de uma Agência de Controlo de Armamentos para que a França aceitasse o rearmamento alemão e a integração da RFA na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Isto levou a Alemanha a seguir uma política de reconciliação com a França, que se traduziu no início do processo de integração europeia na década de 1950. Quanto aos Estados Unidos, a administração Truman teve a visão estratégica de que, para tornar a política de contenção do comunismo soviético eficaz, era essencial incluir a RFA nas estruturas institucionais que os Estados Unidos estavam a promover no continente europeu, a partir de 1947.

O Chanceler Adenauer não sucumbiu à oferta do líder soviético Estaline, quando este propôs, em 1952, que a URSS aceitaria a reunificação das duas Alemanhas desde que uma Alemanha unificada fosse neutra e não integrasse nenhuma aliança militar. Tal situação teria colocado as forças ocidentais à esquerda do rio Reno, numa clara desvantagem estratégica face a Moscovo. Para além do mais, uma Alemanha unificada desligada de uma aliança levantaria, mais

uma vez, o «problema alemão»: o de que uma Alemanha demasiado forte seria uma ameaça hegemónica para os seus vizinhos, e uma Alemanha demasiado fraca seria uma tentação para ambições dos mesmos. Uma Alemanha neutra e desarmada causaria o duplo problema de mantê-la desarmada e livre da dominação de outras potências; uma Alemanha neutra e armada levantaria o problema oposto de mantê-la neutra e de evitar uma nova hegemonia de poder. Neste sentido, e apesar da anormalidade da existência de dois Estados alemães na Europa, a RFA estava firmemente integrada numa rede de instituições o que evitava simultaneamente o isolamento do país e as tentações neutralistas, ao mesmo tempo que assegurava, voluntariamente, o constrangimento do poderio alemão. O constrangimento foi tal que levou alguns a falar da transição de uma «obsessão pelo poder» (*Machtbesessenheit*) para um «esquecimento do poder» (*Machtvergessenheit*) (Schwarz, 1985) por parte dos decisores políticos alemães.

É face a este conjunto de cenários que a administração de Dwight Eisenhower e Adenauer, conceberam a inclusão da RFA na OTAN para assegurar a política de contenção de expansionismo militar e ideológico da União Soviética.⁵ A integração na OTAN aconteceu através dos Acordos de Paris, de 23 outubro de 1954, e depois de a França ter recebido garantias do Reino Unido e dos EUA de que estes manteriam uma presença militar substancial na RFA e na Europa. Os Acordos terminaram com o estatuto de ocupação da RFA, que recuperou a sua soberania e integrou conseqüentemente a OTAN e a União da Europa Ocidental (UEO). Pelos Acordos, a RFA podia ter forças militares próprias, comprometendo-se a integrá-las na totalidade nas

⁵ É preciso não esquecer o contexto internacional. Devido à constituição da República Popular da China, que se tornara comunista na sequência da vitória de Mao Tse-Tung, em 1949, e devido à Guerra da Coreia, entre 1950 e 1953, os Estados Unidos alargaram a sua doutrina de contenção, concebendo-a em termos globais, e reforçando a defesa da Europa ocidental. Uma consequência desse reforço foi o apoio norte-americano ao rearmamento alemão e à inclusão da RFA na OTAN.

estruturas da OTAN, e renunciava ao fabrico de armas nucleares, biológicas e químicas. Os Acordos incluíram ainda uma declaração de autolimitação, onde a RFA se comprometeu a «nunca recorrer à força para obter a reunificação da Alemanha», e de «resolver por meios pacíficos» disputas com outros países. Integrar a RFA na OTAN serviria, assim, também para assegurar o controlo militar ocidental sobre o país. Lord Ismay, o primeiro secretário-geral da OTAN, caracterizou bem a tripla função da Aliança ao afirmar que a OTAN serviria «*to keep the Americans in, the Soviets out and the Germans down*». A União Soviética, após as malogradas «notas de Estaline», e após a integração da RFA na OTAN, criou o Pacto de Varsóvia, em 1955. Ou seja, da perspectiva de Moscovo, uma RFA na OTAN era ainda mais problemático do que a própria existência da OTAN⁶.

Face à República Democrática da Alemanha, a RFA prosseguia, desde 1955, a diplomacia da chamada doutrina Hallstein, segundo a qual Bona abstinha-se de celebrar relações diplomáticas ou cortaria relações existentes com Estados que reconhecessem diplomaticamente a RDA. Com esta política, a RFA pretendia ser a legítima representante do povo alemão, retirar legitimidade ao regime político da RDA e isolá-lo internacionalmente. Ao mesmo tempo, e consequência da política de *Westbindung*, isto deveria demonstrar a pertença da RFA ao mundo ocidental e revelar uma prova de confiança à França e aos Estados Unidos. A exceção a esta postura foi, contudo, a celebração de relações diplomáticas com a URSS, em 1955, revelando a importância da URSS como uma das chaves no futuro processo de unificação.

Economicamente, a Alemanha Federal também se integrou nas estruturas ocidentais. O apoio norte-americano através do plano

⁶ Não foi por acaso que, na sequência da queda do Muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989, a questão mais controversa durante as negociações «2+4» entre as duas Alemanhas, os EUA, Reino Unido, França e União Soviética, foi a adesão da Alemanha unificada à OTAN, mais do que a própria continuidade institucional da OTAN.

Marshall à reconstrução económica da Europa, em 1947, permitiu à RFA desenvolver uma capacidade económica formidável e contribuiu para a estabilidade política na Europa ocidental (a URSS pressionou os países da Europa de leste a recusarem a ajuda) e a reconstrução dos países envolvidos na guerra. Internamente, o ministro da economia, Ludwig Erhard (CDU), iniciou uma política social de mercado (*soziale Marktwirtschaft*) para assegurar a revitalização da economia alemã, produzindo assim o «milagre económico alemão». Este rápido desenvolvimento económico fomentou a estabilização política interna e o fortalecimento das estruturas políticas democráticas. Por outro lado, iniciou-se o processo de integração económica na Europa ocidental. Através do chamado ‘plano Schuman’, que propunha a integração das indústrias europeias do carvão e do aço, a França e a RFA criaram a CECA, em 1951. A RFA e a França, a Itália e os três países do Benelux criaram, em 1957, a Comunidade Económica Europeia (CEE). Desde o início, a RFA e a França representaram o núcleo do processo de integração europeia, que foi ao mesmo tempo também catalizador na reconciliação entre os dois Estados.

Desde então a RFA desenvolveu uma política europeia assente na forte congruência entre as instituições e interesses entre a RFA e a CEE, o que fez com que muitos considerassem a Alemanha um «Estado europeizado» (Bulmer et al., 2000). O compromisso da RFA com a integração europeia teve, desde a sua origem, uma dupla motivação adicional, diferente da dos restantes países europeus. Por um lado, para Adenauer, a participação no projeto de integração europeia era uma forma de a RFA recuperar soberania política. Assim, ao passo que o projeto visava, a longo prazo, delegar prerrogativas de soberania nacional para as instituições comunitárias, para Bona o objetivo era, em primeira instância, adquirir margem de manobra e consolidar a soberania política. Por outro lado, o papel da Alemanha e a memória histórica dos crimes do nacional socialismo condicionaram a política externa e moldaram a identidade interna-

cional da RFA, na medida em que os próprios decisores políticos alemães concebiam a nação alemã como fortemente europeizada, assente numa identidade pós-nacional. Nesse sentido, a integração europeia não foi para os alemães apenas uma questão económica e de reconciliação entre povos europeus, mas também um instrumento para a gradual recuperação da identidade nacional. Num contexto onde palavras como ‘patriotismo’ eram tabu, o marco alemão tornou-se um substituto para a identidade debilitada, e o chamado *Verfassungspatriotismus* (patriotismo constitucional) (Sternberger, 1990) funcionou como substituto do patriotismo nacional.

Adenauer inverteu a lógica da integração ao não delegar elementos de soberania que a FRA não possuía, mas para recuperar esses mesmos elementos. É neste duplo sentido que se pode argumentar que a RFA, ao longo dos quarenta anos de Guerra Fria, se tornou uma potência domesticada, um *tamed power* (Katzenstein, 1997). Tratou-se de uma política de baixos custos e de elevadas compensações: num cenário de enfraquecida identidade nacional, a integração europeia correspondeu ao interesse nacional alemão e a melhor forma de alcançar a crescente integração foi através do multilateralismo político.

Nos 14 anos em que foi Chanceler da RFA, Adenauer prosseguiu uma política de aproximação ao ocidente, ‘ancorou’ a RFA nas estruturas institucionais da OTAN e da Comunidade Económica Europeia, e reconciliou o seu país com a França, o que levou à assinatura do Tratado do Eliseu, em janeiro de 1963, com o presidente francês, Charles de Gaulle, institucionalizando a relação de parceria entre os dois países.

Willy Brandt e a *Ostpolitik*

A construção do Muro de Berlim, pela RDA, com apoio da URSS, em agosto de 1961, para impedir a continua fuga de cidadãos da RDA para Berlim ocidental, levou ao reconhecimento de que a doutrina

Hallstein limitava a margem de manobra diplomática da RFA, e impedia uma aproximação entre os dois Estados alemães que permitisse desenvolver contactos entre os cidadãos alemães de ambos os países. O novo governo de Willy Brandt, do Partido Social Democrata (SPD), a partir de 1969, alterou, por isso, a política relativamente aos países de leste, iniciando a *Ostpolitik* (política a leste). Para o Chanceler, não era a política de isolamento da RDA, mas antes uma aproximação à RDA e aos países da Europa de leste, que traria os maiores benefícios à diplomacia da RFA e ao povo alemão dividido. Sem negar os méritos da *Westbindung*, o governo de Brandt desenvolveu uma política de aproximação à Alemanha de leste, à União Soviética e aos restantes países do Pacto de Varsóvia.

Esta *Ostpolitik*, que revogou a doutrina de Hallstein, culminou na assinatura de uma série de acordos, da RFA com a União Soviética e a Polónia, e mais decisivamente, entre as duas Alemanhas através do Tratado Básico, de 21 de dezembro de 1972, onde ambas as partes se reconhecem como entidades políticas autónomas (não como Estados soberanos), e concordam resolver disputas através de meios pacíficos (The Basic Treaty, 1972). A *Ostpolitik* desenvolveu-se num clima de desanuviamento entre os Estados Unidos e a União Soviética, e na Europa, o que levou à assinatura da Ata Final de Helsínquia, na Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa, em 1975.

Foi contudo a década de 1980 que permitiu desenvolver uma gradual independência das duas Alemanhas em relação às superpotências, numa altura em que os EUA e a URSS entraram num novo período de Guerra Fria. A crise dos euromísseis e a política soviética de expansão multidirecional para países na América Central, África e a intervenção militar soviética no Afeganistão desafiaram os princípios da dissuasão entre as superpotências; contudo, esta nova tensão não se reproduziu no campo interalemão, onde a aproximação se reforçou entre os dois Estados, permitindo um maior contacto interpessoal entre cidadãos alemães.

A unificação alemã

A RFA chegou ao fim da Guerra Fria numa posição económica poderosa combinada com um papel reduzido na política internacional, e com uma fórmula militar limitada. Mas as circunstâncias em que ocorreu a unificação da Alemanha foram benéficas à política externa alemã (Banchoff, 1999). Primeiro, porque o objetivo foi alcançado de forma pacífica: atipicamente na transição de um sistema internacional para outro, a Guerra Fria terminou sem a ocorrência de uma guerra hegemónica (Gaspar, 2003). Segundo, porque pela primeira vez, uma Alemanha unificada, encontrava-se rodeada, no centro da Europa, por Estados amigos e vizinhos, e sem questões territoriais por resolver. Em terceiro lugar, porque os termos da diplomacia da unificação foram, em larga medida, determinados pelo Chanceler Kohl e pelo seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, Hans-Dietrich Genscher, de uma forma inversa àquilo que durante décadas fora o possível cenário da unificação. Perante o acelerar dos acontecimentos que levaram à queda do Muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989, os líderes da RFA conduziram o processo diplomático «2+4» com rapidez e determinação. Depois de reconhecer a fronteira territorial com a Polónia, a Alemanha unificou-se, em 3 de outubro de 1990, através da integração da RDA na RFA, e através da permanência da Alemanha unificada na OTAN e na CEE. Por último, a ordem euro-atlântica do pós-Guerra Fria é uma ordem construída a partir das consequências da unificação alemã: o início do novo poder da Alemanha revelou-se logo em 1989/90 e na forma como decorreram as negociações da unificação. Por isso, o processo de negociação internacional que antecedeu a unificação e moldou o fim da Guerra Fria foi crucial na construção da futura ordem de segurança pós-Guerra Fria na Europa (Daehnhardt, 2009).

A unificação levantou dúvidas quanto à futura política europeia da Alemanha: a simbiose entre a Alemanha e a Europa foi questionada,

umentando expectativas e responsabilidades de ambos os lados. O debate centrou-se entre aqueles que defendiam a inevitabilidade da afirmação da Alemanha como potência central europeia (Schwarz, 1994), e aqueles que argumentavam que a Alemanha não alteraria o seu curso, já que as instituições, os interesses e a identidade estavam firmemente consolidados (Bulmer et al., 2000). Vinte e cinco anos após a sua unificação, persistem inconsistências e paradoxos na política externa alemã, dando origem a diferentes interpretações sobre se a Alemanha mantém a sua postura multilateralista (Harnisch, 2001; Paterson, 2005 e 2011), numa leitura liberal institucionalista, ou se a Alemanha projeta uma política externa tendencialmente mais unilateralista (Hyde-Price, 2000; Crawford, 2007, Haftendorn, 2006; Kundnani, 2014), numa leitura realista da política externa alemã.

Helmut Kohl: a continuidade como motor e o alargamento como estratégia

Em termos bilaterais, as prioridades do governo de coligação Kohl e Genscher foram a política de cooperação e aliança com a França, e com os Estados Unidos. Com a França, Kohl e Genscher aprofundaram a integração europeia, através da assinatura do Tratado de Maastricht, em 1991, instituindo a União Europeia, e elevando o grau de interligação institucional europeu. Com os Estados Unidos, reforçaram a relação bilateral. Em maio de 1989, aquando de uma visita à RFA, o presidente George Bush propôs uma parceria na liderança à Alemanha (*partnership in leadership*), demonstrando simultaneamente não recear outras grandes potências no sistema internacional ao reconhecer que, para Washington, a Alemanha era o Estado mais importante na Europa.

A estratégia do governo de Kohl traduziu-se na manutenção da continuidade do multilateralismo por duas razões. Primeiro, porque

tinha sido uma política bem sucedida que evitava que a Alemanha tivesse que escolher entre a relação franco-alemã e americano-alemã, e jogasse uma contra a outra. Segundo, uma política de continuidade deveria tranquilizar as ansiedades e receios quanto a uma nova hegemonia alemã na Europa. A estratégia escolhida foi a Europeização das políticas alemãs através do alargamento institucional da União Europeia e da OTAN. O Ministro da Defesa, Volker Rühe, CDU, foi dos primeiros políticos europeus a sugerir o alargamento da Aliança Atlântica para o leste europeu; simultaneamente, o alargamento das estruturas institucionais e da ordem constitucional para a Europa central e oriental foi a fórmula encontrada para exportar a estabilidade ocidental. Para Kohl não havia alternativas à Europeização da política externa alemã: a unificação alemã e a unificação europeia não eram apenas os dois lados da mesma medalha, eram uma questão de guerra ou paz na Europa. Logo, a característica mais determinante da sua liderança, perante a inevitabilidade das mudanças estruturais, foi manter a continuidade dos objetivos – aprofundar e alargar a União Europeia – e dos instrumentos – com a introdução do euro. Assim, o reforço da parceria franco-alemã e da aliança americano-alemã serviu para deliberadamente evitar a mudança dos parâmetros da política externa. Apesar da continuidade, a política europeia da Alemanha era progressista, federalista e idealista na defesa da ideia de unificação europeia.

Na política de segurança da Alemanha ocorreu, contudo, uma alteração importante, tanto pelas mudanças de conteúdo como pela forma como elas aconteceram: em 12 de julho de 1994, o Tribunal Constitucional Federal autorizou a participação de tropas da *Bundeswehr* em missões militares *out-of-area* da OTAN, com o apoio das Nações Unidas, e quando aprovadas pelo *Bundestag* (parlamento alemão). Pela primeira vez, o espectro de ação da *Bundeswehr* foi para além da mera defesa territorial europeia, passando a *Bundeswehr* a participar, em coligação com outras forças

militares da Aliança Atlântica, em operações em território fora da Aliança Atlântica. O facto de ter sido o órgão de soberania judicial que decidiu esta mudança política, demonstra a dificuldade de tomada de decisões quanto a questões militares. Esta mudança na política de segurança, significativa em termos de política interna, foi, no entanto, coerente com as alterações ocorridas nos objetivos estratégicos da OTAN do pós-Guerra Fria, e que se prendiam, precisamente, com um alargamento do campo de ação e da natureza das missões.

A mudança com Gerhard Schröder: a redefinição do estatuto de poder

A partir de outubro de 1998, com a constituição do governo de coligação social-democrata e verdes (SPD/*Die Grünen*), a política externa assume novos contornos quando o Chanceler Gerhard Schröder inicia a mudança do tradicional europeísmo alemão, ao afirmar, perante o *Bundestag*, pouco depois de se ter tornado Chanceler, que «nós somos europeus não porque temos que sê-lo, mas porque queremos sê-lo» (Schröder, 1998). O Chanceler representava a primeira geração do pós-guerra que já não sentia os constrangimentos da história alemã da mesma forma que a geração de Kohl. O europeísmo alemão tinha deixado de ser um pressuposto para uma política credível e passou a ser uma opção voluntária. Um novo sistema internacional pressupunha uma nova Alemanha: esta pretendia manter os laços europeus e transatlânticos, mas redefinir o estatuto da Alemanha no seio das mesmas estruturas institucionais.

Como é que o governo de Schröder procedeu à redefinição do estatuto da Alemanha? Em primeiro lugar, na primavera de 1999, a Alemanha participou, sob comando da OTAN, pela primeira vez numa missão militar ofensiva contra um terceiro estado, a Sérvia, em defesa da minoria albanesa, na guerra do Kosovo. Fê-lo em

concordância com os seus parceiros europeus e os Estados Unidos, mas sem o mandato internacional da ONU, e pôs em prática a alteração da política de segurança alemã. Decorria a presidência alemã da União Europeia, e o Conselho Europeu de Colónia decidiu, sob forte impulso alemão, adotar o Pacto de Estabilidade para os Balcãs para a estabilização da região. Em segundo lugar, na sequência do ataque terrorista aos Estados Unidos, em 11 de setembro de 2001, o Chanceler declarou, um dia depois, a «solidariedade sem restrições» (*uneingeschränkte Solidarität*) aos EUA na luta contra o terrorismo internacional (*Stenographischer Bericht* 186, 2001). Sem reservas, a Alemanha participou militarmente na operação militar norte-americana no Afeganistão. Em novembro de 2001, o *Bundestag* pronunciou-se sobre a participação alemã, que foi ao mesmo tempo um voto de confiança no próprio governo alemão, e que este ganhou apenas por uma pequena margem⁷. Contudo, e em terceiro lugar, o desentendimento transatlântico provocado pelo debate, nas Nações Unidas, sobre o objetivo dos EUA de intervir militarmente no Iraque, em 2003, foi instrumentalizado por Schröder, por razões eleitorais, no verão de 2002, quando este defendeu que a Alemanha não participaria numa guerra contra o Iraque, mesmo com uma resolução do Conselho de Segurança da ONU. Pela primeira vez, a Alemanha confrontou politicamente os EUA e manteve a sua oposição, mesmo após a reeleição da coligação SPD-Verdes, em setembro de 2002. Schröder justificou a postura ao afirmar que a Alemanha era uma nação autoconfiante e sem complexos, empenhada no «caminho alemão» (*deutscher Weg*), que não estaria disposta a participar em «aventuras militares» (Schröder, 2002).

⁷ Schröder ligou a necessária votação do *Bundestag* quanto à participação de soldados alemães na luta contra o terrorismo no Afeganistão a uma moção de confiança à sua política. A moção foi aprovada por 336 dos 662 deputados.

Esta posição inédita de unilateralismo alemão contribuiu significativamente para a pior crise transatlântica desde a criação da Aliança Atlântica: em primeiro lugar, porque a Alemanha desperdiçou valioso capital de confiança junto dos Estados Unidos, o que levantou dúvidas sobre a sua posição de aliado responsável e defensor do multilateralismo tradicional. Em segundo lugar, o governo alemão não impediu a conseqüente divisão europeia entre países transatlanticistas, como o Reino Unido, a Polónia, a Holanda, a Dinamarca e Portugal, entre outros, e europeus mais críticos da postura norte-americana, como a Alemanha, a França, a Bélgica e o Luxemburgo, e que se veio a refletir na rejeição do Tratado Constitucional, em 2005, quanto ao futuro da integração europeia. Por último, a contestação alemã posicionou a Alemanha de novo ao lado da França, após desentendimentos iniciais, na Conferência Intergovernamental de Nice, em dezembro de 2000, quanto à distribuição dos votos por Estado membro da UE. A revitalização da relação franco-alemã e a celebração mediática do quadragésimo aniversário do Tratado dos Eliseus, em janeiro de 2003, sublinhou a contestação da França à hiperpotência americana (*hyperpuissance*) como afirmava o Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Hubert Védrine. Esta preferência alemã pela relação bilateral com a França em detrimento da relação com os Estados Unidos foi uma decisão consciente que todos os governos alemães desde 1949 tinham evitado, por considerarem que a melhor opção política era aquela que evitava ter que escolher entre os dois aliados mais importantes da Alemanha. O Chanceler Schröder, no entanto, quis inverter esta lógica, ao secundarizar o bilateralismo com os EUA e ao galvanizar o bilateralismo com a França.

Como foi referido, o tradicional europeísmo alemão alterou-se neste período. Em maio de 2000, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Joschka Fischer, pronunciou um discurso sobre a União Europeia, na Universidade de Humboldt, em Berlim, onde advogou o federalismo

européu e a constituição de um núcleo duro de países que intensificariam a integração europeia (Fischer, 2000). Na realidade, foi a última vez que um político alemão falou publicamente desta forma da unificação europeia, e Fischer foi, ironicamente, o sucessor de Kohl nesta sua perspectiva federalista. Schröder, que fora ministro presidente da Baixa Saxónia, até 1998, tinha uma visão menos europeísta, mais defensor dos interesses dos Estados federados alemães (*Länder*), e concebia, por isso, a devolução de alguns poderes aos Estados membros.

Para Schröder, a normalização da política externa alemã passava, assim, pelo aumento da capacidade de projeção de poder da Alemanha no sistema internacional. Isto ocorreu, por exemplo, na revitalização da relação com a Rússia, com a qual Berlim tentou estabelecer uma relação bilateral forte, por vezes à custa dos países da Europa de leste e fora do quadro comunitário, e na aproximação à China, onde a Alemanha prosseguiu fortes interesses económicos. Por último, aumentar o estatuto de poder passou ainda por uma política ativa de perseguir um lugar permanente para a Alemanha no Conselho de Segurança da ONU, objetivo insistentemente prosseguido, mas sem resultado.

Enquanto que para Kohl a estratégia preferida foi a estratégia da continuidade, aliada ao alargamento das instituições euro-atlânticas para o leste europeu, Schröder alterou essa estratégia ao privilegiar a relação bilateral com a França, e ao tornar a Alemanha mais assertiva na sua relação com os EUA. O multilateralismo alemão manteve-se, mas pode falar-se de um «multilateralismo transformado» (Daehnhardt, 2011).

Angela Merkel e o pragmatismo na política externa alemã

Depois das divergências partidárias quanto à política para o Iraque entre 2002 e 2004, a política externa foi um tema relativa-

mente consensual no governo da Grande Coligação (CDU e SPD), liderado por Angela Merkel, CDU, entre 2005 e 2009. Apesar da questão difícil do Afeganistão e do papel da *Bundeswehr* na operação ISAF, da OTAN, não existiram controvérsias semelhantes às de 2002, quando a possibilidade de uma guerra contra o Iraque colocou os dois principais partidos em campos opostos e a controvérsia desempenhou um papel chave no resultado eleitoral alemão.

O governo de Merkel reafirmou, desde 2005, a indivisibilidade entre a segurança europeia e a segurança atlântica. Era do interesse alemão que a unificação europeia e a parceria atlântica não constituíssem pólos opostos, mas funcionassem como os dois pilares mais importantes da diplomacia alemã. Isto foi feito a partir de uma estratégia integrada, onde o multilateralismo europeu e o transatlanticismo bilateral da política externa alemã não se anularam e onde a OTAN reafirmou-se como o instrumento central da política de segurança e defesa alemã.

A nova Chanceler criticou a dominância do eixo franco-alemão na política do anterior governo, e apesar de reconhecer a importância das relações bilaterais com Paris, Merkel voltou a ter em consideração a posição de outros (pequenos) países. À semelhança de Kohl, também Merkel, considerava que a vocação da Alemanha é a de mediadora no seio da União Europeia face a potenciais divisões intraeuropeias. Assim, não descurando os interesses alemães, o discurso de Merkel foi um discurso pró-europeu e europeizante que defendia uma Europa autoconfiante (ao passo que Schröder defendia a autoconfiança da Alemanha). Foi durante a presidência alemã da UE, no primeiro semestre de 2007, que o processo do Tratado de Lisboa foi desbloqueado, levando à sua entrada em vigor, em dezembro de 2009. Com este tratado de reforma das estruturas institucionais, a Alemanha aumentou o seu poder já que a tomada de decisões passará a ser feita através de uma dupla maioria, composta pelos votos favoráveis de 50% dos estados mem-

bros e 65% da população dos estados membros, o que favorece a Alemanha, por ser, com 83 milhões, o Estado mais populoso da UE.

Quanto ao alargamento da União Europeia, Merkel afirmou que a União devia definir claramente quais as delimitações externas da mesma. Considerando que era na prática impossível prosseguir paralelamente com o alargamento a novos membros, por um lado, e com o aprofundamento institucional, por outro, Merkel defendia uma definição clara das fronteiras; não havia, na sua perspetiva, condições para que a UE num futuro próximo aceitasse integrar novos países, à exceção dos estados dos Balcãs ocidentais. Por outras palavras, a Alemanha sentia o *enlargement fatigue* no que se refere aos potenciais alargamentos da OTAN, como à Geórgia e à Ucrânia, e da UE, por exemplo, à Turquia.

No relacionamento com a Rússia, Merkel e o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Frank-Walter Steinmeier sublinhavam a parceria estratégica entre a Alemanha e a Rússia, em termos económicos e na luta contra o terrorismo internacional, mas inseridos na lógica europeia para fortalecer uma parceria efetiva entre a UE e a Rússia. Para Berlim, uma ordem euro-atlântica estável pressupunha a cooperação com a Rússia o que assentava num consenso na elite política alemã de que era necessário integrar a Rússia na ordem securitária europeia que se desenvolveu após 1991. Entre 1998 e 2013 a relevância desta relação bilateral evidenciou-se em alguns momentos importantes, como durante a crise transatlântica de 2002-2003 quando a Alemanha, juntamente com a França se posicionou com a Rússia em oposição à política norte-americana no Iraque, ou na cimeira da OTAN, em abril de 2008, quando as negociações para uma futura adesão da Geórgia e a Ucrânia à OTAN foram adiadas em consequência da posição alemã de salvaguardar os interesses securitários de Moscovo, que se opunha veementemente ao alargamento da Aliança Atlântica. Contudo, é de referir que este relacionamento não tem sido feito à custa das relações com os países da Europa Central e

Oriental, como evidencia a relação sólida entre a Alemanha e a Polónia, e que Berlim tem conseguido equilibrar estes dois eixos da sua política externa (Daehnhardt, 2014).

O segundo governo liderado por Angela Merkel, entre outubro de 2009 e dezembro de 2013, foi um governo de coligação centro-direita entre a CDU/CSU e o Partido Liberal (FDP), tendo Guido Westerwelle (FDP) como Ministro dos Negócios Estrangeiros. Este governo manteve a continuidade na política externa e europeia, através do reforço do aprofundamento institucional da UE decorrente da adoção do Tratado de Lisboa, e uma política de alargamento, assente em negociações de adesão à UE com países candidatos sem resultado predeterminado. Isto implicava que as negociações de adesão com a Turquia seriam *open ended*, com o governo a defender uma «parceria privilegiada» como alternativa à adesão plena da Turquia. Esta posição seguia a linha tradicional da CDU, que sempre se mostrou crítica quanto à integração da Turquia na UE, enquanto que a FDP não se opunha a uma possível adesão. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de dezembro de 2009, a UE consolidava uma viragem intergovernamental, e entrava numa fase de sobriedade pós-federalista. Desta forma a Alemanha, que decisivamente moldou esta transformação, revelava-se menos progressista e mais conservadora na prossecução dos seus interesses, com a Chanceler Merkel a definir um europeísmo pragmático e intergovernamental (Daehnhardt, 2011).

Política de segurança: a «*Kultur der Zurückhaltung*»

No que se refere à política de segurança da Alemanha, apesar das mudanças que ocorreram no contexto euro-atlântico com o fim da Guerra Fria, os decisores alemães mantiveram-se fieis à lógica fundacional da RFA, ou seja, uma preferência contínua por meios não militares e uma relutância no uso da força militar em interven-

ções internacionais na prossecução de uma política de segurança até ai pouco autónoma (Daehnhardt, 2013; Longhurst, 2004). Havia pouca predisposição do *Auswärtige Amt* (Ministério dos Negócios Estrangeiros alemão) em exercer maior responsabilidade internacional neste domínio, ao passo que o ministério da defesa não tinha o peso político necessário para conduzir uma mudança significativa. Guido Westerwelle mantinha uma postura crítica quanto à participação alemã em várias missões internacionais e era defensor da manutenção da tradicional cultura de relutância militar (*Kultur der militärischen Zurückhaltung*), como ficou patente nas questões da Líbia e da Síria, e nas operações de que a Alemanha fazia parte, decididas muitas vezes apenas após pressão dos aliados, para participarem, e para aumentarem o número das tropas.

Entre 2010 e 2011 ficaram patentes as divergências, principalmente no que se referia à contínua participação da Alemanha na missão ISAF, no Afeganistão, entre Westerwelle, que pretendia evitar o aumento dos compromissos internacionais da Alemanha, e Karl Theodor zu Guttenberg, Ministro da Defesa, que considerava que as responsabilidades acrescidas da Alemanha deveriam traduzir-se na participação ativa e sem *caveats* (evitar participar nas zonas perigosas em missões internacionais de combate ao lado dos seus parceiros, como aconteceu durante a missão ISAF da OTAN no sul do Afeganistão, entre 2001 e 2014) em futuras intervenções internacionais e compromissos de aliança. Estas divergências revelavam a permanência de uma cultura estratégica alemã, que os seus próprios interlocutores políticos caracterizam como a *Kultur der Zurückhaltung*, para justificar as reservas alemãs em participar em intervenções militares internacionais (Daehnhardt, 2013b).

Esta cultura de relutância explica-se pela memória histórica da Segunda Guerra Mundial que inseriu no código genético coletivo alemão uma preferência por uma cultura política do multilateralismo institucional articulado com a aversão ao envolvimento militar *per*

se da Alemanha num conflito internacional, e com a percecionada desconfiança dos países vizinhos face a possíveis intenções de hegemonia da Alemanha. A maioria dos inquiridos à opinião pública revela, continuamente, uma preferência por uma fraca afirmação da Alemanha em política externa, aliada à vontade de vê-la afastada dos grandes conflitos internacionais (Bulmer, 2010; Green, 2005). Sucessivos inquiridos revelam que apenas um terço da opinião pública alemã é favorável a uma maior responsabilização da Alemanha na política internacional, e que a proteção dos direitos humanos internacionalmente e a melhoria da proteção do clima e do meio ambiente devem ser a prioridade da diplomacia alemã⁸. Por estas razões, as decisões sobre o envio de tropas da Bundeswehr para as missões humanitárias, de estabilização pós-conflito e de combate nas quais a Alemanha tem participado, têm de ser sempre justificadas como decisões singulares, aprovadas pelo *Bundestag* e muitas vezes fiscalizadas pelo Tribunal Constitucional Federal⁹. Ao mesmo tempo identifica-se a ausência de uma estratégia de coliderança, com a França e/ou Grã-Bretanha, que fortaleça uma abordagem europeia conjunta, liderada pelas duas ou três principais potências europeias.

⁸ Num inquérito da Fundação Körber, de maio de 2014, 60 por cento dos alemães considera que a «cultura da relutância» deve continuar, enquanto 37 por cento é favorável a um envolvimento mais forte da Alemanha. Em comparação com 1994, ano em que o Tribunal Constitucional Federal decidiu que a Alemanha poderia começar a participar militarmente em intervenções internacionais *out-of-area* estas posições são diametralmente opostas: vinte anos antes, apenas 37 por cento eram a favor da manutenção da contenção na política externa, enquanto que 62 por cento argumentavam a favor de uma maior responsabilidade alemã na política internacional. «Der Bundesbürger und die Außenpolitik», *Deutsche Welle*, 6 de julho de 2014. [<http://www.dw.de/der-bundesbürger-und-die-außenpolitik/a-17754883>] (consultado a 12 de março de 2015).

⁹ O número de soldados que integram as missões internacionais em que a Alemanha participa tem vindo a decrescer significativamente: assim enquanto que em 2004 os contingentes ascendiam a cerca de 10.000 soldados, em 2015 o número é de cerca de 2500 soldados. Ver [<http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/einsatz>] (consultado a 12 de março de 2015).

Se a preferência contínua por meios não militares e a relutância no uso da força militar em intervenções internacionais não é criticável em si, o facto de a Alemanha não ter desenvolvido, desde a sua unificação, uma política de segurança fundada num pensamento estratégico correspondente ao de uma potência ordenadora do sistema internacional, tem produzido decisões *ad hoc* e por vezes erráticas, que revelam uma Alemanha continuamente cautelosa e hesitante e que ocasionalmente se encontra de costas voltadas às políticas dos seus parceiros¹⁰. Num cenário negativo, uma consequência inesperada, poderá ser a perceção, junto dos parceiros, de uma Alemanha potencialmente menos multilateralista, menos previsível na lealdade de aliança e mais ambivalente quanto ao multilateralismo nas ações de política externa alemã, onde a rejeição do uso da força parece esconder, por detrás do discurso da ‘prudência’ e da ‘cautela’ uma secundarização dos interesses conjuntos dos parceiros da Aliança Atlântica, sugerindo ainda uma falta de vontade de liderança estratégica.

Isto tornou-se evidente em março de 2011, quando a Alemanha se absteve na votação da resolução 1973 sobre a aplicação de uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia, que viria a ser levada a cabo pela OTAN, fazendo com que na prática, o voto de abstenção alemão fosse entendido como um voto ‘quase-contra’ à posição dos seus aliados europeus e norte-americano, quando Berlim se posicionou ao lado da Rússia, China e Brasil, que igualmente se abstiveram¹¹.

¹⁰ O ponto aqui não é que a Alemanha não tenha participado em missões militares internacionais – está presente, desde 2001 na missão de estabilização no Afeganistão e mantém uma presença desde o fim da missão da ISAF em finais de 2014; está presente nas missões de estabilização no Mali e no Kosovo e recentemente treinou soldados curdos *pesh merga* para combaterem a ameaça do Estado Islâmico no Iraque. O argumento é que apesar desta participação a Alemanha não desenvolveu, até 2014, um pensamento estratégico para a sua política de segurança.

¹¹ UNSC Resolution 1973 (2011), 17 de março. [<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>] (consultado a 12 março de 2015).

Berlim poderia ter aprovado a resolução, colocando-se ao lado dos seus aliados, e simultaneamente posicionar-se contra uma participação alemã na operação. A decisão de abster-se foi mal recebida pelos parceiros da Alemanha, ainda por mais que foi tomada quando a Alemanha integrava o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) como membro não permanente durante o biênio 2011/2012. À semelhança dos governos anteriores, esta coligação defendia a reforma do CSNU e um lugar permanente para a Alemanha neste grémio. Este objetivo, contudo, não escondia a contradição entre a ambição alemã de atribuição de um lugar permanente no CSNU, justificada pela vontade em assumir responsabilidades acrescidas na gestão de crises internacionais, por um lado, e a falta de vontade em aumentar a contribuição financeira ou de enviar (mais) tropas alemãs para zonas de conflito onde os seus aliados estivessem a conduzir uma intervenção militar, por outro.

A pretensão de se afirmar como nova grande potência, desde 1998, levantava ainda sérias questões quanto à capacidade efetiva da Alemanha quanto aos meios necessários, materiais e financeiros para custear tal transformação. O orçamento de defesa da Alemanha tem vindo a diminuir, e os gastos de defesa, não ultrapassam os 1.31% do PIB (SIPRI, 2014). É relevante realçar que a relutância na participação em missões internacionais não tem impedido, contudo, que a Alemanha tenha sido, entre 2010 e 2014, o quarto maior exportador de armas, depois dos EUA, Rússia e China, num contexto internacional de crescente volume de transferência de armamentos (SIPRI, 2015), e que entre os principais destinatários das exportações alemãs se encontrem países da zona volátil do Médio Oriente, como o Egito e a Líbia, e a Arábia Saudita, os Emirados Árabes Unidos e o Qatar.

Por outro lado, a política externa é fortemente condicionada pela política interna. Como a Alemanha é caracterizada por um sistema político altamente descentralizado, onde diferentes mecanismos de coordenação se sobrepõem e têm de gerir conflitos de

interesses, o executivo federal tem de lidar com diferentes atores nacionais e subnacionais na formulação da política externa: a composição do próprio governo é por definição uma coligação entre dois ou mais partidos, existe uma autonomia ministerial significativa, um Bundestag que sanciona as políticas, nomeadamente aprova as missões internacionais em que a Alemanha participa, o papel dos *Länder* (Estados federados) na estrutura federalista do Estado, a independência do *Bundesbank* (Banco Central Alemão), assim como o poderoso Tribunal Constitucional Federal (Daehnhardt, 2013a). Neste caleidoscópio de atores qualquer mudança na política externa é percebida com ansiedade junto de grande parte da elite política assim como junto da maioria da opinião pública alemã.

A Alemanha, a crise na Ucrânia e o colapso da ordem no espaço euro-atlântico

Quando se constitui o segundo governo de Grande Coligação entre CDU/CSU e SPD, em dezembro de 2013, permanecia inalterado o paradoxo na política externa alemã, entre uma Alemanha que se tinha consolidado como a potência central europeia, com capacidade política e económico-financeira para liderar a saída da crise na zona euro, por um lado, e o desconforto evidente na definição de uma política de segurança assertiva, com base numa conceção estratégica da sua política externa e de segurança, à semelhança dos seus grandes parceiros europeus.

Para resolver este paradoxo, em janeiro de 2014, o Presidente da República Federal, Joachim Gauck, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Frank-Walter Steinmeier (SPD) e a Ministra da Defesa, Ursula von der Leyen (CDU), proferiram discursos na Conferência de Segurança de Munique (MSC), advogando que a Alemanha assu-

ma maiores responsabilidades na política internacional, incluindo, quando necessário, a participação militar da Alemanha em operações definidas em conjunto com os seus parceiros (MSC, 2014). O facto de estes três decisores alemães terem conjuntamente dirigido a mesma mensagem política tanto à elite e à opinião pública interna assim como aos parceiros internacionais da Alemanha demonstrou que a Alemanha atingia o estatuto de maioria em política externa e que já não era apenas percebida pelos seus aliados como uma potência líder mas que uma parte importante da sua elite assumia politicamente o papel da Alemanha como tal.

Três fatores externos aceleraram esta dinâmica de mudança da política externa alemã. O primeiro, o fator semiexterno, foi a crise da zona euro, com a crise da dívida soberana da Grécia em particular, que levou Berlim a prosseguir assertivamente uma política de reformas estruturais e programas de austeridade nos países endividados e exigindo, em troca da concessão da ajuda financeira o cumprimento de critérios de estabilidade económica e políticas anti-inflacionárias. Isto catapultou Berlim para a posição política de *primus inter pares*, confirmando a posição de preponderância económica que a Alemanha consolidou desde meados da década de 2000 tanto dentro da União Europeia, onde a Alemanha é o principal credor dos países endividados, como, por exemplo, no relacionamento bilateral com a República Popular da China, com a qual mantém uma forte relação comercial devido à importância das exportações alemãs para este país. A Alemanha afirmava-se enquanto potência geoeconómica (Kundnani, 2011): uma definição do interesse nacional em termos económicos; um papel relevante na definição da política externa para grupos empresariais centrados na exportação de produtos alemães; uma sobreposição de interesses económicos à promoção de princípios democráticos e à defesa dos direitos humanos; uma preferência pelo multilateralismo seletivo e, por último, a instrumentalização do poder económico na influência exercida sobre outros Estados. A crise das dívidas soberanas

na UE e a forma como a Alemanha exerce influência direta sobre as decisões sobre as reformas estruturais e programas de ajustamento em curso ilustram bem o novo papel da Alemanha. A importância do ministro das finanças, Wolfgang Schäuble (CDU), que ocupa o cargo desde 2005 não é de menosprezar na definição não apenas da política financeira da Alemanha, mas da política europeia em geral, com repercussões para a política externa e de segurança alemãs, assim como para o futuro rumo da União Europeia.

O segundo fator, o reposicionamento estratégico dos Estados Unidos da América para o Pacífico, em resposta à afirmação da República Popular da China como potência regional, e o seu mais sério competidor estratégico internacional, também aumentou a pressão sobre Berlim para que assuma um maior papel enquanto ator político internacional. Na realidade esta dinâmica não é nova, tendo em linha de conta que já o presidente George Bush, em maio de 1989, num discurso em Mainz, propusera ao então Chanceler Helmut Kohl, que os EUA e a RFA cooperassem como *partners in leadership*, ou seja, que cooperassem estreitamente em matéria de política transatlântica e na política internacional. Mesmo que um quarto de século depois esta coparceria não se tenha verdadeiramente instituído, é a Alemanha, mais do que a França ou a Grã-Bretanha que está a assumir o papel de potência liderante na Europa, pela sua capacidade económica, pelas fragilidades estruturais francesas e pelas incertezas britânicas quanto à sua permanência, atualmente, na União Europeia. Este cenário parece sugerir que as palavras do antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Polónia, Radek Sikorski, não foram em vão, quando ele afirmou, numa conferência em Berlim, em novembro de 2011, que o que ele receava, mais do que a reemergência de um nacionalismo alemão, era a 'inação alemã' perante os desafios que se colocavam à Europa e que não permitiam que a Alemanha falhasse na liderança (*The Economist*, 2011). Este novo estatuto da Alemanha

está assim interligado com a transição de poder decorrente, no espaço euro-atlântico, do relativo retraimento estratégico norte-americano da Europa.

Por último, a crise na Ucrânia, em curso desde novembro de 2013, sobre as opções da política externa ucraniana – alinhamento ou com o Ocidente ou com a Rússia, numa interpretação percecionada desta forma por Moscovo – representa o maior desafio para a política externa alemã. Para o Ministro dos Negócios Estrangeiros Frank-Walter Steinmeier a questão do conflito na Ucrânia é para a diplomacia alemã uma questão de guerra ou paz na Europa. Esta crise confirmou a Alemanha enquanto potência diplomática na Europa e no espaço euro-atlântico, desde 2014, na definição de uma resposta à política externa de Vladimir Putin. Nesta crise, a Rússia prossegue a destabilização do relacionamento bilateral entre Kiev e Moscovo, e da relação entre a Rússia e o Ocidente, do qual, por opção, Putin se vem aceleradamente a distanciar ao tentar reintegrar partes da antiga União Soviética desrespeitando disposições do direito internacional, como a soberania e a integridade territorial dos outros Estados, como aconteceu com a anexação russa da Crimeia, em março de 2014, em violação da integridade territorial da Ucrânia.

Isto levou Berlim a repensar a sua política externa para a Rússia: a trajetória de contestação de Moscovo da ordem europeia do pós-Guerra Fria e do seu enquadramento normativo euro-atlântico e a falta de credenciais democráticas da liderança russa provocaram uma viragem na abordagem política do governo alemão, levando-o a defender a aplicação de sanções económicas à Rússia, em conjunto com os restantes países ocidentais, e reconhecendo que, apesar dos seus esforços de mediação entre Moscovo e Kiev, com os tratados de Minsk 1 (setembro de 2014) e Minsk 2 (fevereiro de 2015) sobre um cessar-fogo entre soldados ucranianos e separatistas pró-russos na Ucrânia oriental, as ações de Putin conduziram irrevocavelmente ao fim da ordem europeia do pós-Guerra Fria.

A aplicação de sanções económicas à Rússia revelou uma convergência importante entre os dois lados do Atlântico, com a Chanceler Merkel a assumir desde o início a liderança na resposta a Moscovo, e a atuar em estreita cooperação com o Presidente francês Hollande em tentativas de mediação que levaram à assinatura de dois tratados de cessar-fogo sem que se possa afirmar (à data do fecho deste capítulo) que a paz regressou à Ucrânia. A convergência transatlântica pode vir a ser testada, no entanto, face à possibilidade de fornecimento de armamento à Ucrânia, com uma maioria dos membros do Congresso norte-americano (à exceção, por enquanto, do presidente Barack Obama) a considerar necessário o envio dessa ajuda, ao passo que o governo alemão considera que o fornecimento de armas não dissuadiria o regime de Moscovo a deixar de fornecer armamento aos movimentos separatistas que atuam no leste da Ucrânia, a zona disputada entre Kiev e Moscovo.¹² Por outras palavras, enquanto a análise política e económica favorece uma posição conjunta entre Berlim e os seus parceiros, a análise securitária – que pode vir a implicar a possibilidade de fornecimento de ajuda militar e, em última instância, um debate sobre o uso da força – revela as primeiras divergências na resposta ocidental à política russa.

É neste contexto de significativa transformação do contexto internacional, ao qual se junta a ameaça terrorista do chamado ‘Estado Islâmico’ à ordem euro-atlântica e ao modelo de ordenamento ocidental, que o Ministro dos Negócios Estrangeiros Steinmeier iniciou o projeto «*Review 2014: Aussenpolitik weiter denken*», («Pensar a Política Externa mais longe») em inícios de 2014, impulsionando um debate estratégico nacional na Alemanha através de dezenas

¹² «Obama Said to Resist Growing Pressure from All Sides to Arm Ukraine», *New York Times*, 10 de março de 2015. [<http://www.nytimes.com/2015/03/11/us/politics/obama-said-to-resist-growing-pressure-from-all-sides-to-arm-ukraine.html>] (consultado a 15 de março de 2015).

de conferências com membros da sociedade civil, para dinamizar a transformação da política externa alemã. Em 25 de fevereiro de 2015, Steinmeier apresentou o relatório final: o objetivo é impulsionar a necessária mudança da cultura de política externa alemã, através de alterações das estruturas, instrumentos e processos do *Auswärtige Amt*. Steinmeier anunciou, entre outras medidas, a criação de uma nova Direção-Geral para a Prevenção de Crises, Estabilização e Reconstrução da Paz no Ministério para responder com mais eficácia e celeridade à panóplia de crises e não apenas às fases de conflito mais agudas. «Queremos atuar mais cedo, mais decididamente e de uma forma mais substancial», ao mesmo tempo aceitar que «compreender os limites das nossas capacidades é parte essencial de uma política externa viável» afirmou Steinmeier, assim como evitar «o dilema estratégico de ter de escolher entre a nossa competitividade num mundo globalizado e a integração europeia» (Steinmeier, 2015a). Medidas como a criação de um Departamento para questões de Ordem Internacional ou o fortalecimento do Centro para as Missões de Paz para tornar mais eficazes as capacidades civis são propostas nesse sentido. As medidas anunciadas devem ser implementadas até finais de 2016, com o objetivo de assegurar uma maior mobilização de recursos e aumentar a capacidade estratégica da política externa alemã que corresponda à «responsabilidade da Alemanha como potência europeia líder com interesses globais». Num artigo publicado no jornal *New York Times*, em março de 2015, Steinmeier sublinhou a necessidade da análise realista dos constrangimentos e a importância da paciência estratégica (Steinmeier, 2015b). Quanto à relação com os Estados Unidos, Steinmeier definiu o papel da Alemanha como o de *chief facilitating officer*, europeu, na condução de uma resposta transatlântica conjunta aos desafios futuros, sejam eles as negociações para a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos (TTIP), a resolução da crise na Ucrânia ou o combate ao terrorismo internacional.

Por seu turno, a ministra da defesa Ursula von der Leyen, deparando-se com o estado de debilidade tecnológica e falta de equipamento das forças armadas alemãs impulsionou o processo de redução do equipamento militar e ordenou a modernização efetiva das forças armadas. Em finais de fevereiro de 2015, definiu a continuação de produção e modernização da força aérea alemã, e o ministro das finanças, Wolfgang Schäuble decidiu, para o efeito, desbloquear verbas, para que a partir de 2017 a Alemanha comece a gastar mais na defesa, cuja contribuição se encontra, atualmente, nos 1.3% do PIB alemão, ou seja, 0.7% abaixo dos 2% do PIB acordados entre os países membros da OTAN (SIPRI, 2014). Apesar de ter o 9º maior orçamento de defesa do mundo, e deter 2.6% dos gastos militares globais, a Alemanha é, depois do Japão, o país que menos gasta em despesas militares em termos de proporcionalidade em relação ao seu PIB. Contudo, como vimos, aumentar o orçamento de defesa e a participação em missões de pacificação, estabilização e de combate no exterior permanece um domínio problemático na política alemã que certamente irá deparar-se com resistência junto da opinião pública alemã. Mas o facto de existir a mesma análise estratégica entre o MNE alemão e o ministério da defesa, ao contrário do que acontecera no tempo de Westerwelle e zu Guttenberg, revela que o presente governo tem a ambição de levar a cabo uma mudança estratégica da política externa alemã.

Conclusão

Ao contrário do que se passou na primeira metade do século XX e de forma menos acentuada durante a Guerra Fria, uma Alemanha unificada no centro da Europa já não é hoje vista como ameaça à estabilidade do espaço euro-atlântico. Durante a Guerra Fria, a Alemanha dividida foi um peão no tabuleiro de relacionamento

entre as duas superpotências. Passo a passo, a RFA traçou uma política externa que lhe permitiu alargar o contexto de atuação nas estruturas europeias e transatlânticas. A Alemanha de hoje não apenas rejeitou um incremento unilateral de poder como prosseguiu o aprofundamento da integração europeia e o reforço das instituições ocidentais, e manteve o ênfase na continuidade do multilateralismo como melhor instrumento da política externa alemã, onde o relacionamento com a França e com os Estados Unidos permanecem os dois pilares fundamentais da diplomacia alemã.

A atual política externa corresponde à diplomacia de um ator crescentemente autoconfiante e assertivo, tanto nas suas relações com membros da União Europeia como nas suas relações transatlânticas com os Estados Unidos. Percorreu, assim, a transição de uma potência 'domesticada' para uma potência geo-económica no centro da Europa. No domínio da política de segurança, continua a existir uma relutância, em assumir um papel mais correspondente ao efetivo poderio político e económico que a Alemanha exerce. Esta permanente oscilação entre assertividade económica, atratividade cultural, liderança política e hesitação político-securitária só será ultrapassada quando a maioria de elite política definir um novo consenso externo quanto à estratégia internacional da Alemanha, e quando a opinião pública sair da sua zona de conforto e aceitar que o seu país tem responsabilidades de liderança no garante da ordem europeia e internacional. Perante os atuais desafios da crise económico-financeira, da crise da Ucrânia, da ameaça terrorista do 'Estado Islâmico', e dos movimentos de refugiados vindos de África, a consolidação efetiva da Alemanha como a potência central europeia só estará cimentada quando a política externa alemã responder como a grande potência que ela é a esta multiplicidade de desafios, e o fizer sempre em cooperação estreita com os seus parceiros europeus e transatlânticos.

Quadro 1.
Questões para análise
Contextualize a importância da memória histórica recente na definição da política externa alemã.
Como é que a elite política alemã se adaptou às mudanças estruturais internas e internacionais ocorridas após a unificação alemã?
Que estratégia seguiram os diferentes governos alemães na articulação da posição da Alemanha na União Europeia e na Aliança Atlântica?
A crise da Ucrânia transformou os contornos da ordem euro-atlântica do pós-Guerra Fria. Como é que isto se refletiu no relacionamento entre a Alemanha e a Rússia?
A crise da zona euro confirmou a Alemanha como potência política e económica na Europa. Esta nova assertividade não é contudo refletida na política de segurança alemã, onde Berlim continua a exercer uma 'cultura de relutância'. Porquê?

Quadro 2.
Fontes na Internet
Chanceler da Alemanha, http://www.bundeskanzlerin.de/Webs/BKin/EN/Homepage/homepage_node.html
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, http://en.dgap.org/
Deutsche Welle, http://www.dw.de/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/s-30734
Ministério dos Negócios Estrangeiros, http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Startseite_node.html
Munich Security Conference, https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/

Quadro 3.
Leituras recomendadas
Ash, Timothy Garton (1994) <i>In Europe's Name: Germany and the Divided Continent</i> . New York: Random House.
Bulmer, S. C. Jeffery e W. Paterson (2000) <i>Germany's European diplomacy: Shaping the regional milieu</i> . Manchester: Manchester University Press.
Hanrieder, Wolfgang (1989) <i>America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy</i> . New Haven and London: Yale University Press.
Katzenstein, Peter (1997) (org) <i>Tamed Power: Germany in Europe</i> , Ithaca and London: Cornell University Press.
Mauil, Hanns (2006) (org) <i>Germany's Uncertain Power: Foreign Policy of the Berlin Republic</i> . Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Sarotte, Mary Elise (2009) <i>1989 and the Struggle to Create Post-War Europe</i> , Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Bibliografia

- Banchoff, Thomas (1999) *The German Problem Transformed: Institutions, Politics, and Foreign Policy, 1945-1995*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bulmer, Simon; Jeffery, Charlie and Padgett, Stephen (2010) (org) *Rethinking Germany and Europe: Democracy and Diplomacy in a semisovereign state*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Crawford, Beverly (2007) *Power and German Foreign Policy: Embedded Hegemony in Europe (New Perspectives in German Studies)*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Daehnhardt, Patricia (2009) «O fim da Guerra Fria e a Unificação Alemã», *Relações Internacionais*, 23, 39-51.
- Daehnhardt, Patricia (2011) «As transformações da política europeia da Alemanha», *Política Internacional e Segurança*, Lisboa: Universidade Lusíada, 5, 53-75.
- Daehnhardt, Patricia (2013a) «Germany, the EU and a transforming domestic political arena», in Charlotte Bretherton and Michael L. Mannin (org), *The Europeanization of European Politics*. New York: Palgrave Macmillan, 25-38.
- Daehnhardt, Patricia (2013b) «A Alemanha e as intervenções militares internacionais: a persistência da 'Kultur der Zurückhaltung'», *Relações Internacionais*, 40, 133-156.
- Daehnhardt, Patricia (2014) «A Rússia e a Alemanha: uma relação sui generis em mudança», in Patricia Daehnhardt e Maria Raquel Freire (org), *A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico: Dinâmicas de cooperação e competição num espaço alargado*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 141-175.
- Fischer, Joschka (2000) «From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration», Universidade de Humboldt, Berlim, 12 de maio. [www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf] (consultado a 14 de março de 2015).
- Gaspar, Carlos (2003) «A Guerra Fria acabou duas vezes», *Nação e Defesa*, 105, 141-176.
- Gauck, Joachim (2014) «Germany's role in the world: Reflections on responsibility, norms and alliances», Discurso do Presidente da República Federal da Alemanha na Conferência de Segurança de Munique, 31 de janeiro. *Munich Security Conference*: [http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz-Englisch.pdf?__blob=publicationFile] (consultado a 14 de março de 2015).
- Green, Simon e Paterson, William (2005) (org) *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haftendorn, Helga (2006) *Coming of Age: German Foreign Policy since 1945*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield.
- Harnisch, Sebastian e Maull, Hanns (2001) (org) *Germany – Still A Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*. Manchester: Manchester University Press.
- Hyde-Price, A. (2000) *Germany and European order*. Manchester and New York: Manchester University Press.

- Kundnani, Hans (2011) «Germany as a geo-economic power», *Washington Quarterly*, 34(3), 31-45.
- Kundnani, Hans (2014) *The Paradox of German Power*. London: Hurst Publishers.
- Leyen, Ursula von der (2014) Discurso da Ministra da Defesa na Conferência de Segurança de Munique, 31 de janeiro. *Munich Security Conference*, 31 de janeiro. [https://www.securityconference.de/fileadmin/MSC_/2014/Reden/2014-01-31-Speech-MinDef_von_der_Leyen-MuSeCo.pdf] (consultado a 14 de março de 2015).
- Longhurst, Kerry (2004) *Germany and the use of force: the evolution of German security policy 1990–2003*. Manchester: Manchester University Press.
- Paterson, William (2011) «Reluctant Hegemon? Germany moves centre stage in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, 49, 57-75.
- Plessner, Helmuth (1959) *Die verspätete Nation. Über die Verführbarkeit bürgerlichen Geistes*, Stuttgart (originalmente publicado em 1935).
- Schröder, Gerhard (1998) Discurso perante o Bundestag, 10 novembro 1998. [<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/regierungserklaerung/16/69116/multi.htm>] (consultado a 14 de março de 2015).
- Schröder, Gerhard (2002) Discurso eleitoral, em Hannover, 5 de agosto. [<http://www.spd.de>] (consultado a 14 de março de 2015).
- Schwarz, Hans-Peter (1985) *Die gezähmten Deutschen: Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Schwarz, Hans-Peter (1994) *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin: Siedler Verlag.
- SIPRI (2014) «Trends in World Military Expenditure, 2013», SIPRI Fact Sheet, abril.
- Steinmeier, Frank-Walter (2014) Discurso do Ministro dos Negócios Estrangeiros na Conferência de Segurança de Munique, 1 de fevereiro. *Munich Security Conference*: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_MüSiKo.html] (consultado a 14 de março de 2015).
- Steinmeier, Frank-Walter (2015a) Discurso do Ministro dos Negócios Estrangeiros na apresentação do relatório sobre «Review 2014 – A Fresh Look at German Foreign Policy», 25 de fevereiro. [http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2015/150225-BM_Review_Abschlussveranstaltung.html?nn=699270] (consultado a 14 de março de 2015).
- Steinmeier, Frank-Walter (2015b) «Save Our Trans-Atlantic Order», *New York Times*, 11 de março. [http://www.nytimes.com/2015/03/12/opinion/save-our-trans-atlantic-order.html?_r=0].
- Stenographischer Bericht, 186. Sitzung, 2001, 12 de setembro. [<http://www.bundestag.de/plenargeschehen/pp/2001/index.htm>] (consultado a 14 de março de 2015).
- Sternberger, Dolf (1990) *Verfassungspatriotismus*. Suhrkamp: Frankfurt am Main.
- The Economist* (2011) «Poland's appeal to Germany», 29 de novembro. [<http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2011/11/polands-appeal-germany>] (consultado a 14 de março de 2015).