

Maria Raquel Freire
Coordenação

Política Externa

As Relações Internacionais em Mudança

CAPÍTULO 2

ALEMANHA

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 efectiva e à criação, em 1949, de dois Estados alemães, a República Federal da Alemanha (RFA), apoiada pelas três potências ocidentais, e a República Democrática da Alemanha (RDA), 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 nos períodos 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 projecto 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 objectivo 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 equilibrada, 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’ (*verspatete Nation*, Helmut Plessner): 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 Fria.¹ 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 unificada 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 objectivo 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 efectiva divisão alemã, e corria

¹ 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.

o risco de impopularidade junto do eleitorado devido à artificialidade da divisão da nação alemã.²

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 objectivo da reunificação era o objectivo 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, para tornar a política de contenção do comunismo soviético eficaz, ser 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

² 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.

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, 1994) 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.³ 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 (Paris Agreements, 1954). Os Acordos terminaram com o estatuto de ocupação da RFA, que recuperou a sua soberania e integrou consequentemente 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 estruturas da OTAN, e renunciava ao fabrico de armas nucleares, biológicas e químicas. Os Acordos incluíram ainda uma declaração de auto-limitação, 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, as-

³ 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.

sim, 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 mais decisivo do que a própria existência da OTAN.⁴

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 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 (já que 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.

⁴ Não foi por acaso que, na sequência da queda do Muro de Berlim, em 9 de Novembro de 1989, a questão negocial mais controversa, e aquela que ainda hoje é debatida, foi a adesão da Alemanha unificada à OTAN, mais do que a própria continuidade institucional da OTAN. Ainda hoje em dia é assim, no que se refere à hipótese, de momento remota, da integração da Geórgia e da Ucrânia na OTAN.

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 projecto de integração europeia era uma forma de a RFA recuperar soberania política. Assim, ao passo que o projecto visava, a longo prazo, delegar prerrogativas de soberania nacional para as instituições comunitárias, para Bona o objectivo 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 internacional 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 (Sternberger, 1990).

Adenauer inverteu a lógica da integração ao não delegar elementos de soberania que a RFA 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 dos Eliseus, 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 concor-

dam resolver disputas através de meios pacíficos (The Basic Treaty, 1972). A *Ostpolitik* desenvolveu-se num clima de desanuviamiento entre os Estados Unidos e a União Soviética, e na Europa, que levou à assinatura da Acta 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 multidireccional 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 inter-alemão, 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. Primeiro, porque o objectivo 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, 2002). 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 deu-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, aumentando 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, 2005), 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).

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 rejeitar 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 alemão da Defesa, Volker Rühle, 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 objectivos – 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 acção 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 extra-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 objectivos estratégicos da OTAN do pós-Guerra

Fria, e que se prendiam, precisamente, com um alargamento do campo de acção 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 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 Schröder e Fischer procederam 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, adoptar 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 margem.⁵ Contudo, e em terceiro lugar, o desentendimento transatlântico provocado pelo debate, nas Nações Unidas, sobre o objectivo 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 auto-confiante e sem complexos, empenhada no 'caminho alemão' (*deutscher Weg*), que não estaria disposta a participar em «aventuras militares» (Schröder, 2002).

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 consequente divisão europeia entre países transatlânticos, 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 reflectir 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

⁵ 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.

própria 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, porque 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 europeu 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 projecção 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 activa de perseguir um lugar permanente para a Alemanha no Conselho de Segurança da ONU, objectivo 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'.

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 relativamente 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 afirmou, 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 transatlantismo 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 intra-europeias. Assim, não descurando os interesses alemães, o discurso de Merkel foi um discurso pró-europeu e europeizante que defendia uma Europa auto-confiante (ao passo que Schröder defendia a auto-confiança 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 passou a ser feita através de uma dupla maioria, composta pelos votos favoráveis de 50% dos estados membros 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 deve definir claramente quais as delimitações externas da mesma. Considerando que é na prática impossível prosseguir paralelamente com o alargamento a novos membros, por um lado, e com o aprofundamento institucional, por outro, Merkel defende uma definição clara das fronteiras; não há, na sua perspectiva, condições para que a UE num futuro próximo aceite integrar novos países, à excepção dos estados dos Balcãs ocidentais. Por outras palavras, a Alemanha sente 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, o governo de Angela Merkel sublinhou 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 efectiva entre a UE e a Rússia.

O segundo governo liderado por Angela Merkel, desde Outubro de 2009, é um governo de coligação centro-direita entre a CDU e o Partido Liberal (FDP), e o Ministro dos Negócios Estrangeiros é Guido Westerwelle, do FDP. O programa do novo governo comprometeu-se com a continuidade na política europeia e externa, orientadas simultaneamente por interesses e valores. Na política europeia, o governo defende que as negociações de adesão à UE com países candidatos devem ser realizadas sem resultado predeterminado. Isto implica que as negociações de adesão com a Turquia serão 'open ended', e volta-se a falar na 'parceria privilegiada' como alternativa em caso de fracasso das negociações. Esta posição segue a linha tradicional da CDU, que sempre se mostrou crítica quanto à possível integração da Turquia, enquanto que a FDP não se tinha mostrado contrária a uma possível adesão.

Quanto à guerra no Afeganistão, a coligação mantém a sua participação militar, mas perante a hipótese de retirada gradual, defende que a segurança afegã deve ser cada vez mais transferida para as forças de segurança

afegãs o que criará as condições para a saída da *Bundeswehr*. O novo governo, à semelhança dos anteriores, defende um lugar permanente para a Alemanha no Conselho de Segurança da ONU, e também não é contrário a que a União Europeia porventura venha a obter um lugar permanente no Conselho de Segurança.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de Dezembro de 2009, encerrou-se o capítulo de reformas e aprofundamento institucional da União Europeia que decorria há mais de uma década. A UE percorreu uma viragem intergovernamental, e entrou aparentemente numa fase de sobriedade pós-federalista. Muito por isso, a Alemanha, que decisivamente moldou esta transformação, tornou-se menos progressista e mais conservadora na prossecução dos seus interesses. A Chanceler Merkel é assim europeísta, mas não federalista, pragmática, sem seguir apenas a política europeia de Schröder ou de Kohl.

Contudo, a pretensão alemã de se afirmar como nova grande potência, desde 1998, levantou sérias questões quanto à capacidade efectiva 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, entre 2006 e 2008, não ultrapassaram os 1.31% do PIB.⁶ Por outro lado, os custos da unificação alemã ainda contraem o orçamento de Estado, e a recente crise financeira internacional, assim como a crise do euro, de 2010, condicionam a atribuição de verbas consideráveis à diplomacia alemã.

Conclusão

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 actuação. Após a unificação, a política externa correspondeu à diplomacia de um

⁶ *Military Balance* 2010, p. 462. Os Estados Unidos, por exemplo, gastaram, no mesmo período, entre 4.53% e 4.88% do PIB.

actor crescentemente auto-confiante e assertivo, tanto nas suas relações com membros da União Europeia como nas suas relações transatlânticas com os Estados Unidos.

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. Podem surgir novas questões, como a recente postura do governo de coligação centro-direita de Angela Merkel face à crise do euro e à situação destabilizante na Grécia, na Primavera de 2010, quando a Chanceler não demonstrou a liderança necessária e estratégica que se espera de uma potência central europeia. Mas a expressão ‘a Questão Alemã’, conotada historicamente com uma postura de política externa agressiva e destabilizadora já não caracteriza a política externa da Alemanha unificada. Esta Alemanha não apenas rejeitou um incremento unilateral de poder como prosseguiu o aprofundamento da integração europeia e o reforço das instituições ocidentais, e manteve ênfase na continuidade do multilateralismo como melhor estratégia da política externa alemã até hoje.

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?

Fontes na Internet

Chanceler da Alemanha, <http://www.bundestkanzlerin.de/Webs/BK/En/Homepage/home.html>

Ministério dos Negócios Estrangeiros, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Startseite.html>

Deutsche-Aussenpolitik.De, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/>

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, <http://en.dgap.org/>
Frankfurter Allgemeine Zeitung, <http://www.faz.net/>

74

Leituras recomendadas

- Bulmer, S. C. Jeffery and W. Paterson (2000). *Germany's European diplomacy: Shaping the regional milieu*. Manchester: Manchester University Press.
- Hanrieder, Wolfgang (1989). *America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*. New Haven and London: Yale University Press.
- Katzenstein, Peter, ed. (1997). *Tamed Power: Germany in Europe, Ithaca and London: Cornell University Press*.
- Maull, Hanns, ed., (2006). *Germany's Uncertain Power: Foreign Policy of the Berlin Republic*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sarotte, Mary Elise (2009). *1989 and the Struggle to Create Post-War Europe*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Bibliografia

- Aftendorn, H. (2006) *Coming of Age: German Foreign Policy since 1945*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield.
- Ash, Timothy Garton (1994) *In Europe's Name: Germany and the Divided Continent*. New York: Random House.
- Banchoff, T. (1999) *The German Problem Transformed: Institutions, Politics, and Foreign Policy, 1945-1995*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Daehnhardt, Patrícia (2007) «De Kohl a Merkel: A gradual afirmação da Alemanha como grande potência euro-atlântica», *Relações Internacionais*, 14, 27-45.
- Daehnhardt, Patrícia (2009) «O fim da Guerra Fria e a Unificação Alemã», *Relações Internacionais*, 23, 39-51.
- 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].
- Gaspar, Carlos (2003) «A Guerra Fria acabou duas vezes», *Nação e Defesa*, 105, 141-176.
- Green, Simon and William E. Paterson (org) (2005) *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harnisch, S. and H. Maull (org) (2001) *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.

- Longhurst, K. (2004) *Germany and the use of force: the evolution of German security policy 1990-2003*. Manchester: Manchester University Press.
- Miskimmon, A. (2007) *Germany and the common foreign and security policy of the European Union: between Europeanization and national adaptation*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Paris Agreements (1954) Documents Relating to the Accession to the Treaty of the Federal Republic of Germany. [<http://www.nato.int/docu/basicxt/b541023a.htm>].
- Schröder, G. (1998) Discurso perante o Bundestag, 10 Novembro 1998. [<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/regierungserklaerung/16/69116/multi.htm>].
- Schröder, G. (2002) Discurso eleitoral de Gerhard Schröder em 5 de Agosto de 2002 em Hannover. [<http://www.spd.de>].
- Schwarz, Hans-Peter (2005) *Republik ohne Kompass: Anmerkungen zur deutschen Aussenpolitik*. Berlin: Propylaen.
- Stenographischer Bericht 186 (2001), Sitzung, 12 de Setembro. [<http://www.bundestag.de/plenargeschehen/pp/2001/index.htm>].
- Sternberger, Dolf (1990). *Verfassungspatriotismus*, Suhrkamp: Frankfurt am Main.
- The Basic Treaty, 1972. [http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=172].