

# Ser ou não ser? Ucrânia, Rússia e os dilemas da Política Externa Alemã

*To be or not to be? Ukraine, Russia and the dilemmas of German Foreign Policy*

Sebastião Velasco e Cruz\*

## Resumo

A crise política na Ucrânia provocou intenso debate na Alemanha, que se intensificou a partir do momento em que a Rússia passou a apoiar abertamente o movimento separatista na Crimeia. De maneira geral, a atitude tolerante de grande parte do público alemão face ao comportamento da Rússia no processo foi explicada com base em fatores econômicos, culturais e históricos: a experiência traumática da Segunda Guerra Mundial. O presente artigo afasta-se dessas análises, ao abordar a questão pelo ângulo da política externa alemã. Detendo-se, primeiramente, no debate sobre a identidade internacional da Alemanha, que vem se desenvolvendo desde a reunificação do país, em 1990, o artigo discute a resposta à crise presente à luz do papel atribuído à Rússia na política externa alemã, ao longo desse período.

**Palavras-chave:** Crise; Ucrânia; Alemanha; Política Exterior; Rússia; Estados Unidos

## Abstract

The political crisis in Ukraine sparked intense debate in Germany, which intensified from the moment when Russia began to openly support the separatist movement in Crimea. In general, the tolerant attitude of much of the German public over the conduct of Russia in the process was explained by economic, cultural, and historical factors: the traumatic experience of the World War II. This paper departs from these analyses addressing the issue from the angle of the German foreign policy. Focusing primarily on the debate on the international identity of Germany, which has been evolving since the country's reunification in 1990, the article discusses the answer to the present crisis in the light of Russia's role in German foreign policy over this period.

**Keywords:** Crisis; Ukraine; Germany; Foreign Policy; Russia; United States

\* Professor Titular da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). E-mail: svelasco@globo.com

## Uma dúvida inquietante

O desconforto é patente. Não se trata apenas da expectativa de suportar o custo de decisões penosas, mas necessárias, face à evolução da crise na Ucrânia. Esse elemento conta, naturalmente, mas não é ele que explica o embaraço.

Maior ou menor, o custo é um elemento inerente à decisão política, e mais ainda àquela sobre como se comportar em uma situação de conflito grave. Muitas vezes, a consideração desse elemento recomenda a adoção de estratégias de evitação, que podem se traduzir no desenvolvimento de ações tempestivas para resolver a pendência antes mesmo que ela se transforme em crise declarada, ou, pelo contrário, na tomada de distância em relação à disputa, a opção por uma atitude de estrita neutralidade. Mas os conflitos nem sempre são indesejáveis: eles podem ser o meio adequado de resolver problemas crônicos, desbloquear caminhos e criar novas e empolgantes oportunidades.

Usualmente, os países, como os indivíduos – permitam-me uma vez a analogia em geral tão enganosa – avaliam respostas alternativas às situações-problema com que se defrontam sopesando os custos e os benefícios presumíveis envolvidos em cada uma delas, e decidem o que fazer com base no resultado desses cálculos.

O desconforto alemão diante da crise ucraniana não deriva da dificuldade em aquilatar custos e benefícios das opções que se oferecem ao país em dado momento, mas da incerteza relativa ao padrão de medida a ser usado em operações dessa ordem. Em outras palavras, o que se tem revelado difícil para a Alemanha é definir o que venha a ser no caso o seu interesse nacional.

Convém esclarecer de saída: o problema não se localiza propriamente na Ucrânia. Enquanto a crise política foi eminentemente doméstica, a posição alemã esteve livre de ambiguidade. O interesse na incorporação da Ucrânia no espaço econômico europeu -mais particularmente, no hinterland alemão – não suscitava dúvidas; tampouco o interesse na adesão da Ucrânia aos padrões europeus de direitos humanos e civilidade política democrática (MECKEL, 2012; SCHNEIDER-DETERS, 2008).

Decerto, a Alemanha não se dispunha a investir maciçamente na resolução dos graves desequilíbrios da economia ucraniana -esse sacrifício ela não se inclinava a fazer nem mesmo para salvar as economias em estado de choque na zona do euro. Mas nas tratativas entre a Ucrânia e a União Europeia que precederam a crise não era disso que se tratava. O que estava na mesa era a assinatura de um acordo de associação pelo qual a Ucrânia se comprometia a adotar políticas draconianas de ajuste econômico, em troca de aval político e da perspectiva de um dia vir a ser aceita como parte integrante do bloco.

A desproporção entre as exigências cobradas a um governo já extremamente frágil – e que se debilitaria ainda mais se tivesse que transmiti-las a seus eleitores- e a parcimônia das compensações ofertadas ditaram o fracasso da negociação. A União Europeia, e em primeiro lugar a Alemanha, recebeu o não do presidente Ianucovitch como um insulto. E à injúria se somou à ofensa quando, menos de um mês depois, o presidente ucraniano acordou com o presidente russo, Vladimir Putin, um pacote de ajuda financeira de 15 bilhões de dólares e preços de gás subsidiado, isento de condicionalidades. Isso aconteceu em 17 de dezembro de 2013. A partir daí, a Rússia passou a ser um fator-chave na crise ucraniana, e desde então o seu peso só fez aumentar.

Pois bem, o incômodo de que falamos acima tem origem nas ambivalências que marcam o relacionamento da Alemanha com o grande país eslavo.

Indício eloquente delas aparece já na atitude da opinião pública diante da crise. Para ficar em um exemplo, instados a responder a duas perguntas: “qual em sua opinião deveria ser a posição da Alemanha no conflito com a Rússia?” e “qual a posição presente da Alemanha?”, 49% dos inquiridos declararam que a Alemanha deveria adotar uma posição intermediária, contra 45% que se manifestaram a favor de uma posição fortemente pró-ocidental (esse resultado contrasta com a distribuição das respostas ao outro quesito, quando os percentuais se invertem, 37% avaliando que o país assumia uma atitude intermediária e 55% que ele se alinhava com a aliança ocidental).

E tem mais: quando os dados são decompostos por regiões, os contrastes ficam ainda mais nítidos: 49% dos ocidentais manifestam-se pelo forte apoio ao Ocidente, ao passo que 60% dos habitantes da antiga Alemanha Oriental julgam que a Alemanha deveria manter uma posição equidistante no conflito. E o mesmo ocorre quando as respostas são classificadas pela inclinação partidária dos respondentes, com apoio majoritário à aliança ocidental por parte dos eleitores da aliança conservadora CDU/CSU e franca maioria em prol da posição intermediária entre os eleitores do Partido de Esquerda.<sup>1</sup>

Os resultados dessa e de outras pesquisas do gênero repercutiram bastante na imprensa alemã e internacional, mas como um elemento adicional do fenômeno mais amplo do desencontro de sentimentos e opiniões sobre a Rússia. A esse respeito, conviria mencionar o registro que aparece em um ensaio recente sobre o tema.

In recent weeks, an intense and polemical debate has been waged between those tending to sympathize with Russia and those championing a harder line against Moscow. The positions have been extreme, with one controversy breaking out after the other. The louder the voices on the one side are in condemning Russia's actions in Ukraine, the louder those become in arguing for a deeper understanding of a humbled and embattled Russia; as the number of voices pillorying Russia for violating international law in Crimea grows, so do those of Germans raising allegations against the West (HOFFMANN· 2014, online)

O debate é aceso porque perpassa toda a sociedade, a começar pela elite política, que se manifesta sobre a questão de formas desencontradas. Para ficar em duas posições emblemáticas, basta citar, de um lado, o ex-chanceler Gerhard Schröder, para quem a Comissão Europeia errou redondamente ao tentar impor a um país culturalmente dividido como a Ucrânia uma escolha com base no slogan “ou um ou outro”: ou a união aduaneira com a Rússia, ou a associação com a União Europeia.

Na verdade, Schröder ia além, ao condenar o farisaísmo dos críticos, que apontam o dedo para Putin, esquecidos de que foram os aviões da Alemanha que bombardearam a Sérvia sem autorização da ONU e em franca violação do direito internacional<sup>2</sup>. De outro lado, o ministro

1 Cf. “Wo sollte Deutschlands Position im Konflikt mit Russland sein?”. *Statista. Das Statistik-Portal*. Disponível em: <<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/295561/umfrage/umfrage-zur-positionierung-von-deutschland-im-konflikt-mit-russland/>>. Acesso em: 01 abr. 2014.

2 Cf. “Schröder macht EU für Krim-Krise mitverantwortlich”. *Spiegel Online*, 09 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/krim-krise-ex-kanzler-gerhard-schroeder-kritisiert-eu-a-957728.html>>. Acesso em: 09 mar. 2014.

de relações exteriores, atualmente titular da pasta de finanças do governo da grande coalizão, que invocou a experiência passada da Alemanha para comparar a conduta de Putin na Crimeia à estratégia de Hitler em sua política de anexações (REIERMANN, 2014). A intensidade das reações provocadas por ambos os pronunciamentos dá uma ideia de quão sensível é o tema para o universo de políticos e formadores de opinião na Alemanha (GERMAN FOREIGN POLICY, 2014; NEUKIRCH; RALF, 2014; KIRCHICK, 2014).

O referido debate também traz à baila vários elementos interpretativos que nos ajudam a entender a relutância do público alemão em adotar uma postura francamente hostil à Rússia. Para começar com o mais evidente deles, a relação de estreita interdependência econômica seria razão suficiente para desaconselhar tal atitude. Com efeito, a Rússia fornece mais de 35% do gás e cerca de 40% do petróleo consumidos na Alemanha.

Além disso, o mercado russo é um destino importante para as exportações alemãs, respondendo pela geração de um total estimado em 200 mil empregos. Mas não é só isso: a Rússia é um espaço atrativo para o capital alemão, que nele mantém um total aproximado de 6 mil empresas. Não surpreende, pois, que representantes do mundo dos negócios expressem publicamente suas reservas quanto às sanções como meio para pressionar a Rússia.<sup>3</sup>

Contudo, razões sutis e bem mais profundas intervêm igualmente na formação do fenômeno em causa, como sugere a autora do ensaio antes citado. Convém, neste momento, devolver-lhe a palavra.

There are some obvious explanations for the bond between Germans and Russians: economic interests, a deeply rooted anti-Americanism in both countries on both the left and the right of the political spectrum. But those are only superficial answers - dig a little deeper, and you'll find two other explanations: Romanticism and the war.

The war explanation is inextricably linked to German guilt. As a country that committed monstrous crimes against the Russians, we sometimes feel the need to be especially generous, even in dealing with Russia's human rights violations. As a result, many Germans feel that Berlin should temper its criticism of Russia and take a moderate position in the Ukraine crisis. It was Germany, after all, that invaded the Soviet Union, killing 25 million people with its racist war of extermination (HOFFMANN, 2014, online)

Sem desconsiderar a importância desses elementos atávicos – nem, muito menos, o peso do puro interesse material – neste artigo vou analisar as ambiguidades da Alemanha frente à crise ucraniana pelo prisma de sua política externa. Como o título sugere, as desavenças e as hesitações observadas na definição da linha de conduta adequada para a conjuntura expressam dúvidas e contradições mais fundas, que têm a ver com a interrogação nunca cabalmente respondida sobre o papel da Alemanha no mundo.

3 Cf. "Krim-Krise sorgt deutsche Firmen". *Handelsblatt.com*, 04 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/ukraine-krim-krise-sorgt-deutsche-firmen/9567678.html>>. Acesso em: 04 mar. 2014.

## Uma nova “questão alemã” ou uma nova hegemonia?

A pergunta está no ar, sob ambas roupagens, um pouco por toda parte. As razões que a suscitam são óbvias: o ciclo de crescimento da Alemanha, vencido o período de marcha lenta requerido para a metabolização da parte oriental subitamente incorporada ao país com a unificação<sup>4</sup>; a crise financeira de 2008 e suas repercussões; o papel da Alemanha na gestão das políticas de ajuste na União Europeia; a reorientação da política externa dos Estados Unidos sob o governo Obama. Isoladamente, ou combinados, todos esses desenvolvimentos trazem de novo à baila a questão do papel internacional da Alemanha.

Não é a primeira vez que a pergunta se coloca para os analistas -alemães (observadores participantes) e internacionais (observadores interessados). A primeira rodada dessa discussão ocorreu logo depois da queda do Muro de Berlim, e o desmonte subsequente do bloco soviético. Na época, foi bastante forte no debate internacional a expectativa de que a Alemanha voltaria a se comportar, em prazo não definido, mas não excessivamente longo -como um Estado “normal”. Quer dizer, um estado soberano, que persegue interesses nacionais em seu relacionamento com os demais Estados -em todas as esferas, no plano da defesa e da segurança inclusive. Esse ponto de vista, cedo manifesto de forma articulada por expoentes do chamado neorealismo no campo das Relações Internacionais, inscrevia-se na análise que esses autores faziam das tendências dominantes no processo de reconfiguração do sistema internacional no pós Guerra Fria. A ascensão da Alemanha somava-se à emergência de outros pólos de poder para dar àquele sistema uma nova fisionomia multipolar (MEARSCHEIMER, 1990; WALTZ, 1993).

Como se pode imaginar, essa tese foi rebatida pelos representantes das escolas adversárias, os quais partiam da constatação da ausência de rupturas nas relações entre a Alemanha (e, por extensão, a Europa) e os Estados Unidos -continuidade da Comunidade de Segurança; persistência e ampliação da OTAN; convergência em inúmeros fóruns internacionais- para formular uma concepção completamente distinta da nova ordem internacional, cujo traço distintivo seria a unipolaridade.

Não vou me deter nos argumentos levantados em favor de uma ou outra das teses em confronto. Querelas acadêmicas à parte, para os propósitos desta nota o que importa é registrar o descompasso entre o debate travado pelos observadores externos e aquele outro, muito mais intenso, que mobilizava a energia de tantos intelectuais - analistas políticos, historiadores, filósofos, escritores - na própria Alemanha, em cujo centro estava a questão da identidade externa do país e seu lugar na nova ordem internacional.

Ao fazer essa afirmativa, apoio-me em duas obras importantes, de natureza e pretensões bastante diversas: o conhecido artigo *Good Bye Bismarck* (HELLMANN, 1996) e a alentada obra *Deutsche Aussenpolitik* (ROOS, 2010)

Escrito ainda sob as reverberações do aludido embate, o artigo de Hellmann propõe uma classificação das diferentes posições em confronto (“escolas”), observa a inserção de cada

4 Os vultosos investimentos na infraestrutura são bastante conhecidos; menos familiares entre nós são os dados sobre o impacto catastrófico da unificação na economia e especialmente na indústria da antiga DDR. Um ano depois da unificação, em 1990, a produção industrial a Alemanha Oriental sofrera uma queda de 50%. Os ramos mais atingidos foram a produção manufatureira (siderurgia e bens de capital), com perdas de 42,5% de sua mão de obra entre fins de 1990 e começo de 1992, e os setores de minas e energia, que perdem 24% do emprego gerado, no mesmo período. Cf. GOUGEON, 2006, p. 201-202.

uma delas no universo político e social, e procura examinar como se associam com os cenários alternativos de futuro -ou “grandes estratégias”, como prefere chamá-los- em consideração.

Teríamos, então, de um lado, cinco ‘grupos’: *pragmáticos internacionalistas*, *uropeístas*, *eurocéticos*, *internacionalistas* (seria mais adequado denominá-los “cosmopolitas”), e *nacionalistas normalizadores*. E de outro, quatro “grandes estratégias: 1) *Potência mundial* (Estado normal, dotado de aparelho militar correspondente, incluindo armamento atômico); 2) *Ocidente ampliado* (incorporação dos países do ex-bloco soviético na dinâmica da integração Europeia, objetivando ampliar, gradual e seletivamente, a Comunidade a médio prazo); 3) *Europa carolíngia* (aprofundar a integração política com países vizinhos mais afins, com vistas à formação de um núcleo duro europeu; candidatos: Alemanha, França, Luxemburgo, Holanda e, possivelmente, a Bélgica e a Áustria); 4) *Europa Central* (políticas efetivas para a estabilização dos países do antigo bloco socialista e sua integração em uma zona de influência alemã). A tabela abaixo apresenta de forma muito esquemática a informação contida no quadro resumo montado pelo autor.

**Tabela 1: Escolas de pensamento e grandes estratégias**

	Potência Mundial	Ocidente ampliado	Europa carolíngia	Europa central
Pragmáticos internacionalistas	+/-	+	-	-
Europeístas	+/-	+	++	--
Eurocéticos	+/-	+	-	+/-
Internacionalistas	-	+	-	--
Nacionalistas normalizadores	+	+/-	--	+

Na conclusão do artigo, Hellmann destaca duas características que distinguem o debate alemão daquele em curso simultaneamente em plano internacional. Enquanto praticamente todos os representantes das cinco escolas identificadas consideravam a noção de “Estado comercial” (*trade state*) como a mais adequada para descrever o papel corrente da Alemanha nos assuntos internacionais, este conceito quase não aparecia no debate entre os observadores forâneos, que usavam de preferência conceitos “realistas” para caracterizar a condição do país e formular conjecturas sobre o seu futuro papel. A outra diferença concernia à avaliação do poder relativo da Alemanha unificada: mesmo os analistas alemães mais próximos do realismo descartavam a hipótese de colocar a Alemanha na categoria de grande potência, no mesmo plano que os EUA, e negavam a possibilidade de que ela viesse a exercer um papel hegemônico na Europa -o que era dado como certo por muitos dos observadores externos, como vimos.

Hellmann acrescenta uma nota significativa nessa caracterização: muitos dos participantes do debate alemão rejeitavam o conceito de poder tradicional, julgando-o impróprio para captar as relações sociais e políticas típicas do mundo crescentemente integrado do pós Guerra Fria<sup>5</sup>. E faz um registro que terá grande importância para o argumento que estou a esboçar nestas páginas: não há ninguém, em nenhuma das referidas escolas, que defenda abertamente a transformação

5 É de se supor que essa posição fosse mais recorrente no campo cosmopolita. É curioso que um representante tão distinguido dessa vertente como Rittberg tenha se valido de uma versão bastante tosca desse conceito tradicional para discutir o papel dos Estados Unidos no começo do século XXI. (RITTBERG; ZELLI; FARIBORZ, 2003).

da Alemanha em potência nuclear, o que seria o caminho previsível em ótica realista, levando-se em conta o poder relativo do país e a condição nuclear de seus principais interlocutores.

Essas duas indicações nos remetem à segunda obra. Originalmente, uma tese de doutorado defendida em 2008, o livro de Ulrich Roos analisa o discurso da política externa alemã em um período bem mais longo, marcado que este foi por um acontecimento dramático: o voto alemão – junto ao da França, da China e da Rússia – no Conselho de Segurança da ONU, em 2003, contra a invasão do Iraque.

E faz isso com base em uma abordagem bastante elaborada. Partindo da noção de Dewey da política como “processo de resolução de problemas”, o autor considera que esta se dá mediante a operação de “regras constitutivas de ação”, o que lhe permite enunciar o princípio nuclear de seu trabalho: “A política deve se entendida como embate permanente de opiniões, no decorrer do qual as regras de ação adequadas aos problemas em causa serão decididas” (ROOS, 2010).

Em consonância com esse princípio, o autor formula uma metodologia refinada para reconstruir as “regras fundamentais” e as “regras de ação” que conformam a política alemã no período, tomando como matéria-prima para sua análise pronunciamentos de variados tipos (discursos, conferências, entrevistas, documentos oficiais) de autoridades produzidos no decorrer de todo o período considerado. O cotejo entre esses discursos (“ideologia prática”, poderíamos dizer) e os conceitos e argumentos que aparecem na literatura acadêmica sobre o tema (objeto do primeiro capítulo do livro) permite identificar mudanças e continuidades, mais precisamente, e lança luz sobre a orientação e as tendências evolutivas da política externa alemã.

Seria de todo descabido tentar resumir em algumas linhas ou parágrafos os frutos de um trabalho de tamanho fôlego. Mas devo registrar alguns de seus achados mais relevantes para a discussão realizada aqui.

1. Ao longo do período analisado, não se verifica nenhuma mudança significativa na postura alemã em relação à Europa. Ela continua sendo orientada pelos interesses nacionais, no que poderia ser denominado um “europeísmo contingente”. A continuidade desse princípio, contudo, não exclui mudanças de posição sobre diferentes aspectos da política europeia (a ampliação do bloco, por exemplo).

É verdade, a Alemanha manteve seu compromisso com a integração europeia, mas verificou-se uma mudança sutil na relação entre os dois termos: se antes a Alemanha buscava uma âncora na Europa, agora é a Europa que procura se ancorar na Alemanha. A construção da nova Europa deveria seguir o modelo alemão, a um ponto tal que, ao invés de constituir-se como um poder econômico e militar baseado em relações interestatais, acabaria por assumir a figura de uma estrutura federativa, na qual à Alemanha caberia o papel de liderança. Essa ideia está bem sintetizada na fórmula “uma Alemanha europeia, em uma Europa alemã” (*europäisches Deutschland in einem deutschen Europa*).

2. Desde a unificação, a Alemanha estabeleceu como fundamento de sua política externa a participação no que se convencionou chamar de “comunidade ocidental de valores”. Contudo, isso não se traduz mais como um vínculo político automático com os Estados

Unidos: o marco de referência político da Alemanha no presente é a Europa, não o Ocidente como um todo. Não se trata, pois, para a Alemanha de simplesmente integrar-se nos valores ocidentais, mas de ancorar a União Europeia nos valores alemães.

Em última análise, o governo federal procurou reforçar os seus valores próprios no Ocidente e em todo o mundo. O “Ocidente” como forma de associação intergovernamental específica em todo caso quase não aparece nos dados. Em vez disso, o que prevalece cada vez mais é a imagem de dois polos concorrentes (UE e EUA) em um contexto multipolar (ROOS, 2010, p. 324).

3. A multipolaridade nesse discurso não exclui a ideia de hierarquia. Pelo contrário, a configuração atual pode ser representada como homóloga a do sistema internacional no século XIX: os EUA no papel de liderança então exercido pela Inglaterra; a União Europeia no papel da França, a Rússia no da Alemanha imperial; a China e a Índia, nos papéis da Rússia e da Itália, respectivamente – a África, a América Latina e o Oriente Médio não seriam sujeitos, mas antes objetos da política mundial. Implicada nessa ideia uma severa limitação ao princípio da soberania, que seria aplicável apenas a um pequeno número de Estados; os demais deveriam se contentar com uma soberania relativa, que não exclui – antes solicita – em algumas circunstâncias a intervenção reparadora das grandes potências.
4. Ao adotar essa perspectiva a Alemanha não procura se afastar da OTAN, mas defender o fortalecimento da presença europeia no seio da organização. A política externa alemã não busca emancipar-se da OTAN, mas dos Estados Unidos (*Deutsche Aussenpolitik zielt nicht auf eine Emanzipation von der NATO, sondern von den USA*).
5. Como não seria realista esperar que a Alemanha viesse a partilhar, como *junior partner*, a liderança dos assuntos mundiais com os Estados Unidos, o governo alemão aspira criar uma potência mundial europeia dotada de meios adequados de atuação.
6. Em suma, a política externa alemã aspira conquistar uma autonomia maior para a Europa em um mundo multipolar, e assegurar uma influência crescente na Europa à Alemanha (ROOS, 2010, p. 324).

À luz desses resultados, o teor do debate corrente sobre o papel da Alemanha na Europa e, por extensão, no mundo não surpreende.

\* \* \*

Pode não ter começado com ele, mas o referido debate foi fortemente impactado pelo artigo de Christoph Schönberger, *Hegemon wider Willen*, (Hegemonia relutante). Publicado em janeiro de 2012 pela revista *Merkur*, principal órgão do *establishment* liberal conservador no país desde a sua fundação, no imediato pós-guerra, o artigo deve muito de seu sucesso ao tom propositalmente provocador de algumas de suas tiradas, como a analogia entre a situação presente do relacionamento franco-alemão e aquela que prevaleceu entre a Prússia e a Baviera



nos tempos de Bismarck. Mas não se explica por elas. Mais importante do que este ou aquele artifício estilístico, o que explica a repercussão da peça é sua declarada iconoclastia - “*jamais y penser, jamais en parler*”; “*ist keine Option. Von der deutschen Hegemonie muss gesprochen werden*” - e as ideias que encadeia em sua argumentação.

A começar pela maneira como emprega o conceito de hegemonia.

Por hegemonia não entendo a palavra de ordem difusa do discurso anti-imperialista à la Gramsci. A hegemonia é um conceito constitucional bastante preciso para designar um fenômeno não infrequente em sistemas federativos. A história mostra repetidamente a experiência de uniões federativas nas quais um aliado que se destaca pelo tamanho, poder e influência vem a exercer uma função, formal ou informal, de liderança. (SCHÖNBERGER, 2012, online).

Mais do que isso, pelas ilações que extrai dessa noção. As federações são muito propensas ao fenômeno da hegemonia, assim definido; o único antídoto contra ele é a constituição de um poder central forte, em grande medida independente dos Estados membros. Algumas mentes utópicas sonham com uma estrutura constitucional como esta para a Europa, mas este continua sendo um exercício de ficção científica. A Europa é e continuará sendo uma construção intergovernamental. Sendo assim, a única maneira de romper a paralisia que aflige a União Europeia e dar respostas efetivas aos problemas críticos que ela enfrenta é operar a mudança cultural necessária para que a Alemanha -país maior e mais forte, embora não o bastante para impor-se como dominante- venha a exercer o papel de liderança que lhe corresponde.

O artigo de Schönberger foi alvo de inúmeras críticas, algumas das quais respondidas pelo autor, como de praxe. Não precisamos seguir o debate. O importante para nós é observar que, para além das controvérsias conceituais, não parece restar muitas dúvidas acerca dos elementos objetivos que balizam a discussão.

O primeiro deles diz respeito, naturalmente, à assimetria cada vez maior entre o poder econômico da Alemanha e de seus principais interlocutores na União Europeia, a começar pela França. A discrepância nesse plano entre os dois países que formaram o eixo da integração europeia não é nova. Ela se apresentou desde a origem desse processo, cujo fundamento era a “simetria dos assimétricos”, na observação aguda de um estudioso: a superioridade econômica alemã, contrabalançada pela ascendência política e militar da França.

A relação começou a se desequilibrar com a unificação, e o tratado Dois Mais Quatro, de 12 de setembro de 1990, que devolveu à Alemanha atributos plenos de soberania. Mas foi a trajetória diferente dos dois países nesses cinco anos de crise econômica que exacerbou o desequilíbrio. Depois de uma queda acentuada, em 2009, a economia alemã passou por uma recuperação vigorosa, alcançando taxas de crescimento duas vezes maiores do que as da França, o que lhe permitiu manter relativamente aquecido o seu mercado de trabalho enquanto o espectro do desemprego afligia a sua vizinha.

O desempenho exportador da Alemanha explica em grande medida esses números: terceira maior potência comercial no mundo, quase encostada aos EUA, com superávit em sua balança de mais de 20 bilhões de euros, a Alemanha responde por um quarto das exportações totais da União Europeia, quase 60% das quais dirigidas a outros países do bloco, que mantêm déficits

comerciais persistentes com ela – o superávit acumulado pela Alemanha em seu comércio com o resto da União Europeia, entre 1999 e 2011, foi estimado em mais de 750 bilhões de euros.<sup>6</sup>

As tensões provocadas por esse desequilíbrio são conhecidas. Mas do nosso ponto de vista, mais importante do que os dados gerais sobre o comércio exterior alemão, são as informações sobre a sua destinação, como a leitura do trecho a seguir sugere.

Germany's economic base has also been shifting away from Europe towards the so-called BRICs. For example, German exports to China grew by over 70 percent in the 18 months from the beginning of 2009 to mid-2010. [...] Germany's exports to China also dwarf those of other member states: in January to August 2010, it was responsible for 47 percent of EU exports to china, with the other 26 member states competing for the remaining 53 percent. (GUÉROT; LEONARD, 2011, p. 03)

Como assinalam os autores do artigo citado, na medida em que o dinamismo da economia alemã passa a ser alimentado pelos impulsos provenientes de economias externas, aprofundam-se as assimetrias no interior do bloco, e reduz-se o incentivo para que o governo da República Federal acolha as propostas mais generosas visando à solução da crise da dívida dos países periféricos e à reativação da economia europeia como um todo.

As rugas entre a Alemanha e seus parceiros em torno das medidas a adotar na gestão da crise ocuparam as manchetes dos jornais em todo o mundo por um bom tempo, mas acabaram por resultar em acordos, assimilados com maior ou menor resistência segundo os países, mas que tiveram a implicação claramente expressa no comentário do ex-presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi, “[i]t used to be that France was the political driver and Germany the economic one. Now it is the lady (Angela Merkel) that decides and Sarkozy that holds a press conference to explain her decisions” (GUÉROT; LEONARD, 2011, p. 4).

A ironia de Prodi nos remete ao segundo elemento objetivo a informar o debate: a inflexão na atitude da Alemanha não se restringe ao plano da política econômica. Como se pôde ver pelos resultados da análise de Roos, eliminada a ameaça de um ataque soviético e reunificado o país, desde meados da década de 1990 a postura da Alemanha vem se tornando mais assertiva nas questões relativas à segurança internacional, e aí também tem dado origem a fricções recorrentes. A diferença é que, nesse caso, elas não envolveram, primordialmente, os seus parceiros europeus.

Em alguns momentos, os desencontros entre a Alemanha e os Estados Unidos vieram à tona com grande alarde. Foi assim em 2003, quando a voz do ministro Joschka Fischer juntou-se a de seus pares francês, russo e chinês no Conselho de Segurança da ONU, na desautorização do plano americano de invadir o Iraque a pretexto de destruir o arsenal de armas de destruição em massa supostamente acumulado pelo regime que controlava esse país. Foi o que voltou a acontecer oito anos mais tarde, no mesmo Conselho da ONU, quando a Alemanha alinhou-se com o Brasil, a Índia, a China e a Rússia -agora, também contra a França- abstendo-se na votação da Resolução 1973, que abriu o caminho para o bombardeio aéreo à Líbia.

Mas esses são apenas os casos clamorosos. Mais discretos, mas não menos importantes, vêm sendo os desacordos expressos intramuros em torno de vários aspectos da política de segurança internacional. Relaciono alguns deles, sem qualquer pretensão de exaustividade.

6 Cálculo dos economistas Jorge Braga de Macedo e Urho Lempinen apud PENTILA, 2013.

1. A primazia dada pela Alemanha aos aspectos “civis” do combate ao terrorismo internacional. A discrepância entre os dois países manifestava-se já na escolha da fórmula adequada para denominá-lo: não a expressão “guerra ao terror”, consagrada no discurso da política americana sob Bush, mas “luta contra o terrorismo internacional”. Pode parecer sutil, mas a diferença alude a uma disjuntiva que se apresentou para todos logo depois do 11 de setembro: definir o ataque monstruoso como um crime ou um “ato de guerra”.

Na primeira hipótese, a ação terrorista deveria ser combatida através de ações de polícia, nos marcos do Estado de Direito; na segunda, a resposta viria sob a forma da violência liberada de restrições outras, salvo aquelas derivadas de sua própria lógica. Entre esses dois termos, os alemães se inclinaram sempre pelo primeiro, e continuaram a fazê-lo agora mesmo, quando, tendo aposentado a fórmula de Bush, o presidente Obama mantém vivo o seu espírito ao autorizar rotineiramente assassinatos assépticos e (não tão) seletivos de militantes inimigos, no Afeganistão e em outras regiões conflagradas. As críticas alemães à guerra dos drones testemunham esse fato (MILDNER; STORMY-ANNIKA; RIECKE; SCHMUCKER 2013, p. 16).

2. Os protocolos estritos que regulam o engajamento de militares alemães em missões de paz. A referência aqui é à participação alemã no Afeganistão. A significativa presença de soldados da Bundeswehr no país (terceiro maior contingente) é apontada como evidência do compromisso alemão com o princípio da defesa comum que rege a OTAN. Mas os críticos americanos reclamam do caráter limitado de sua contribuição: insistência em manterem-se longe das zonas mais perigosas, ao sul; relutância em participar de ações combinadas com tropas locais (BELKIN, 2009, p. 14).
3. O comportamento na frente afegã, que tanto incomoda os críticos, parece refletir uma atitude mais geral da Alemanha em relação ao componente especificamente militar de sua estratégia de segurança. A despeito da ênfase no fortalecimento do “ pilar europeu ” da OTAN, identificada por Roos na análise do discurso da política externa alemã, o que a análise da implementação da política de segurança revela é uma baixa disposição de mobilizar recursos materiais e humanos para converter aquele desiderato em realidade. Dois dados ilustram com eloquência esta afirmação: a) em 1990, por cláusula constante no Tratado Dois Mais Quatro, a Alemanha comprometeu-se a reduzir suas tropas de 500 mil a menos de 370 mil homens; pouco mais de vinte anos depois, as Forças Armadas alemãs contavam com um contingente de 185.000 soldados na ativa, de acordo com a meta estabelecida na reforma de 2010, que previa também a transformação da Bundeswehr em uma organização de voluntários, com o fim da conscrição; b) A despeito dos compromissos assumidos no âmbito da OTAN, o dispêndio alemão em defesa não chega a 1,5% do PIB, mantendo-se persistentemente abaixo da meta mutuamente acordada de 2%, para o conjunto dos membros da organização. Por conta disso, a Alemanha não difere de seus parceiros europeus, os quais “ não têm condições de enviar, equipar e comandar suas forças armadas em operações mais longas, para as quais faltam frequentemente também peças de reposição e munição ” (MILDNER, 2013, p. 11).

4. A posição alemã em relação ao papel a ser atribuído aos armamentos nucleares na estratégia de defesa da OTAN. Em 2009, o governo alemão sustentou a tese de que a organização deveria operar como ponta de lança (*Speerspitze*) de uma política de desarmamento nuclear, com retirada da Europa das armas táticas americanas inúteis. Em vão. Por insistência dos Estados Unidos -mas também da França -o “conceito estratégico” adotado pela OTAN em 2010 e revisto em 2012 atribui um papel importante à força nuclear, como elemento de dissuasão (MILDNER, 2013, p. 14).

Na avaliação de Mildner, Riecke e Schumacker, autores de um dos artigos de que tenho me valido neste tópico, é na área da segurança que reside o maior potencial de conflito entre a Alemanha e os Estados Unidos. Para Gérot e Leonard, autores de outro, a Alemanha nos últimos anos resolveu renegociar os dois pilares da ordem emergente no pós Guerra Fria: a integração Europeia e a aliança ocidental. Esses juízos não são contraditórios. Juntos, eles descrevem em cores vivas o quadro que emoldura o debate atual sobre a “nova questão alemã”.

Diferenças culturais, como vimos, diferenças de ênfase e de perspectivas. Mas um elemento comum presente também no artigo de Shönberger: hegemônica, ou não, a Alemanha adquiriu um peso sem precedente na região e precisa exercer positivamente a influência correspondente para viabilizar a solução dos problemas econômicos da Europa e, mais do que isso, o enfrentamento adequado dos grandes desafios internacionais do presente.

Os autores oscilam entre uma e outra ponta dessa dupla cobrança. Timothy Garton Ash, por exemplo, enfatiza o elemento econômico da equação:

But economic power—here it’s Germany, Germany above all. And political power, too. Thus, in the corridors and councils of Brussels, everyone waits to see which way Berlin will go. All Europeans used to have one subject in common: America. Now they have two: Germany and America. As we look for German answers to the European question, there are three crucial areas to watch: economic policy; European institutions to oversee and legitimate that policy; and, last but not least, the poetry to accompany this economic and institutional prose, inspiring Europeans once again to believe in the dream we call Europe (ASH- 2013, online).

Ulrich Speck, por sua vez, exorta a Alemanha a assumir o papel que lhe cabe no processo de geração de normas internacionais e na esfera da segurança.

A segunda tarefa para a Alemanha e a Europa é de assumir um papel de liderança na ordem internacional. Aqui, é necessário cuidar da gestão e da resolução de conflitos, com o objetivo de fortalecer os Estados responsáveis e pacíficos. A Europa tem sério interesse na existência de países bem governados em sua vizinhança.... Quanto melhores forem os governos, mais segurança, liberdade e prosperidade para todos.

Por outro lado, trata-se de fortalecer as normas econômicas e políticas globais. A Alemanha está integrada em uma ordem internacional que abrange desde os princípios das Nações Unidas às regras operativas da Organização Mundial do Comércio. Esta ordem normativa está ameaçada por autocracias poderosas – em particular a China e a Rússia – que desejam guardar para si o maior espaço de manobra possível, mudando em seu favor as regras do jogo global. A política externa alemã e europeia, ao contrário, deve ter por objetivo apoiar e assegurar a trama normativa desenvolvida nas últimas décadas no Ocidente (SPECK- 2013, online)

Mas ambos os autores apontam o descompasso entre as possibilidades e a necessidade da liderança alemã, de um lado, e, de outro, a parca disposição revelada pela Alemanha de desenvolver tal tipo de conduta. Aliás, esse elemento – que já aparecia no artigo de Schönberger – parece ser uma constante nesse tipo de literatura.

Outro elemento recorrente é a formulação de hipóteses para explicar a referida defasagem e a sugestão de meios para reduzi-la. Na lista dos obstáculos a vencer, ao lado dos entraves institucionais, as inibições culturais aparecem com grande saliência. Como nessa passagem de Garton Ash, que destaco propositalmente pelo que ela tem de expressivo.

The entire German political class uses a kind of 'sanitized Lego-language, snapping together prefabricated phrases made of hollow plastic. Most German politicians are more likely to fly unaided to the moon than they are to coin a striking phrase.

Why? Partly because there are so many ghosts in the German language. As the former foreign minister Joschka Fischer has noted, you can have a conference of young leaders, but *junge Führer*...? (ASH, 2013, online)

Seria tolo desconsiderar o peso de uma cultura política forjada ao longo de tanto tempo, em resposta à tragédia da Segunda Guerra e ao fantasma do nazismo. Mas é possível aventar hipóteses mais mundanas para dar conta do padrão seguido até aqui pela Alemanha nos assuntos internacionais.

No tocante ao manejo da crise econômica, seria possível apontar a estratificação operada no complexo econômico europeu, entre um centro industrial e uma periferia, com a divisão de trabalho correspondente, e indicar as vantagens derivadas pelo grande capital germânico da terapia recessiva imposta aos seus parceiros pelo governo alemão<sup>7</sup>.

Quanto à postura acanhada nas questões relativas à segurança internacional, seria preciso fazer uma correção e chamar a atenção do leitor para um aparente paradoxo.

Correção: não é certo que a Alemanha tenha mantido um perfil baixo nesses temas, pelo contrário. O que houve, sim, foi um posicionamento próprio, em dissonância com teses sustentadas por outros membros da OTAN (Iraque e Líbia, por exemplo), e um padrão de conduta em zonas de crise que não se coaduna com os manuais norte-americanos.

Paradoxo: a discrepância entre os fins declarados da política externa alemã -fortalecer o pilar europeu na OTAN: exercer um papel de liderança na Europa também na esfera da segurança -e a pobreza dos meios mobilizados para colocá-los em prática.

As interpretações antes aludidas privilegiam os fatores domésticos -particularidades institucionais e resistência cultural difusa no público alemão -para dar conta dessa contradição.

Mas seria possível sugerir que não há contradição nenhuma entre esses dois planos. Basta apontar o descompasso equivalente no discurso dos críticos: cobrança de um empenho maior da Alemanha na área de segurança e estupor face a seus arroubos de independência.

Ora, uma coisa não vai sem a outra. Qual o sentido de investir pesadamente no aparato militar se as decisões estratégicas a respeito de seu uso cabem a terceiros? E como pesar

<sup>7</sup> Muito bem exposto no trabalho de Becker e Jäger (2013), o argumento é retomado em Crome (2012; 2013).

significativamente no desenho de uma estratégia de segurança que reserva papel acentuado à dissuasão nuclear quando o país em questão é o único entre os grandes do grupo que não dispõe desse recurso? E basta pensar no impacto que teria – na Europa e fora dela – a disposição da Alemanha de corrigir esse desequilíbrio, para perceber que ele permanecerá como uma herança residual da Segunda Guerra, por muito e muito tempo.

Essas considerações singelas remetem ao comentário que encerrará este tópico. As contradições antes mencionadas não são, exatamente, nem dos críticos, nem do país criticado. Elas expressam os paradoxos de uma ordem internacional que se erigiu em resposta, e em alguma medida continua respondendo à “questão alemã”.

## Ambivalências da política alemã para a Rússia

À luz dessa hipótese, podemos interpretar sem grande dificuldade as ambivalências da política russa da Alemanha. Ambivalências que fazem com que esses dois países venham mantendo há quase um quarto de século uma relação de atração e repulsão, pontuada por momentos de crise, seguidos de renovados protestos de amizade.

A história é conhecida, mas conviria rememorá-la em seus grandes traços. O primeiro movimento decorre diretamente do Tratado Dois mais Quatro, de setembro de 1990, pelo qual as potências de ocupação acertaram com a República Federal e a República Democrática os termos da reunificação alemã – com a aceitação pela União Soviética do status do país como membro ordinário da OTAN.

No período conturbado que logo se seguiu, a preocupação em manter relações estreitas e cooperativas com a Rússia foi dominante na ação diplomática germânica. Nessa fase, que assiste à criação da Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE, na sigla em inglês), o problema da segurança militar parecia ter se desvanecido, sob os efeitos da extinção do Pacto de Varsóvia e dos protestos de fé na democracia liberal e na economia de mercado dos dirigentes russos.

Dissolvida a União Soviética, imersa na crise agônica da transição ao capitalismo, a Rússia acompanha à distância o drama que se desenvolve nos Bálcãs. Nessa quadra histórica, além de vencer o desafio da crise humanitária, a prioridade para a Alemanha era o de promover a estabilidade sociopolítica dos países da Europa Central e Oriental, o que buscava fazer com a oferta de crédito, assistência técnica e a perspectiva de integração futura ao bloco europeu.

O segundo tem início com o lançamento de uma proposta que viria a tensionar duradouramente o relacionamento da Rússia com o assim chamado Ocidente. Refiro-me ao projeto de ampliação da OTAN. Soa estranho, mas ao que parece a paternidade da ideia é alemã. Com efeito, ela foi verbalizada publicamente pela primeira vez no discurso pronunciado pelo ministro alemão de Defesa Voker Rühle, no *International Institute for Strategic Studies*, em maio de 1993, na capital britânica. Recebida com ceticismo no governo Kohl, pelo receio das reações que poderia despertar na Rússia, a ideia rapidamente ganhou corpo, favorecida que foi pela pressão vinda da Europa Central (especialmente da Polônia) e pelo apoio de Richard Holbrook, novo embaixador dos Estados Unidos em Bonn.

A adesão de Kohl teria ocorrido na dobra do ano: tendo se manifestado fortemente contrário à proposta ao tratar do tema com Mitterand, ainda em dezembro de 1993, o chanceler alemão encampou-a em discurso na Conferência sobre a Parceria para a Paz, em 10 de janeiro do ano seguinte. A partir daí, a diplomacia alemã redobrou sua ênfase no aprofundamento dos laços de cooperação com a Rússia a fim de debelar nestes os temores provocados pelo projeto de ampliação da OTAN.

Mas, seria possível combinar prioridades tão contraditórias mediante a simples adição?

In a sense it was – responde o autor em que me baseio nesta parte do artigo. An intensified cooperation with Russia was likely to reduce Russian fears about NATO enlargement. The very fact that the East Central Europe countries were admitted to NATO, in turn, would calm fears about close German-Russian relations. In this respect, “integration” and “cooperation” complemented one another... On the other hand, however, the strategy of integration and cooperation solved the conflict in favour of integration... In this respect, all mechanism fostering NATO-Russian cooperation were merely diplomatic decoration (TEWES, 2001, p. 17).

O desequilíbrio intrínseco entre esses dois elementos foi ainda acentuado pela forma arrebatada com que o governo dos Estados Unidos – que detinha as rédeas do processo e ditava o seu ritmo – abraçou o projeto de ampliação da OTAN.

Em fins de 1994, em grande medida por insistência alemã, a CSCE converteu-se em organização com personalidade jurídica reconhecida: a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE, no acrônimo em inglês). Três anos mais tarde, mais precisamente em 1 de dezembro de 1997, entrava em vigor o Acordo de Cooperação e Parceria (PCA) entre a União Europeia e a Federação Russa, com vigência pelo prazo de dez anos. No ano seguinte, a Rússia era admitida no G-7, convertido então em G-8.

Parco consolo para Rússia, que em 1999 assistiria à incorporação da Polônia, Hungria e República Tcheca à OTAN, em meio a planos de nova ampliação desta em futuro nada distante.

O terceiro episódio em nosso breve relato terá agravado em muito sua frustração. Concluídas em setembro de 1998, as eleições para o Bundestag com vitória da social-democrata e dos verdes, em sua primeira visita a Washington, Gerhard Schröder e Joska Fischer – líderes da coalizão cederam às pressões e concordaram com a decisão americana de bombardear a Sérvia. Pelo que ficou acórdão, a Alemanha participaria da ação militar com 12 aviões Tornados e 500 homens.

No final de 1998, a Rússia, cronicamente fragilizada, estava imersa em aguda crise financeira. Mesmo assim, chocou-se estrepitosamente com os Estados Unidos. Já na decisão do primeiro ministro Primakov de cancelar uma visita a Washington quando o aparelho que o levaria ao destino estava em pleno vôo. Nos reiterados protestos ao longo da operação. E, quando tudo estava acabado, na movimentação perigosa de tanques que por pouco não terminou em troca de tiros com tanques americanos.

Primakov fala do episódio como um momento de inflexão nas relações entre os dois países (PRIMAKOV, 2004, p. 265 e segs.), mas não vamos insistir nele. O importante para nós é assinalar que, embora a Alemanha tenha se engajado nas ações de guerra, com apoio majoritário de sua população (MAULL, 2001, p. 115-116), a diplomacia alemã operou o tempo todo nos bastidores para evitar o isolamento da Rússia e garantir o seu assento na mesa de negociações (GOUGEON, 2006, p. 436).

A partir daí as relações com a Rússia ascendem ao topo da agenda da política externa germânica. Manifestação simbólica desse movimento foi o discurso histórico de Vladimir Putin no Bundestag, em 25 de setembro de 2001, quando o compromisso do novo governo russo com a economia de mercado e a democracia foi proclamado em fluente alemão.

Era a senha para a intensificação dos laços diplomáticos entre os dois países, que alcançam um patamar inédito em 2003, quando a Alemanha, então com assento no Conselho de Segurança da ONU, perfila-se à França, à Rússia e à China na rejeição à proposta norte-americana de ação militar contra o Iraque.

A intimidade de tais relações não excluía a ocorrência de desencontros, como o quarto episódio a considerar aqui torna patente. Refiro-me à crise que eclodiu na Ucrânia no inverno de 2004 e se tornou conhecida como Revolução Laranja. Face ao movimento de protesto alimentado por denúncias de fraude em favor do candidato pró-russo Ianucovitch, que saía vitorioso do segundo turno das eleições presidenciais no país, a Alemanha e a Rússia estavam colocadas em campos opostos.

Contudo, tal como no episódio evocado antes, mais uma vez a diplomacia alemã atuou intensamente em prol de uma saída política e pacífica para a crise, com reconhecimento do resultado do “terceiro turno”, que consagrou o candidato Iuschenko, da oposição (GOUGEON, 2006, p. 429-30).

Nesse momento, com a economia russa em expansão acelerada (taxas de crescimento em torno de 7% ao ano), os vínculos econômicos russo-germânicos aprofundam-se. No centro, a aliança energética, cujo marco emblemático é o acordo, de setembro de 2005, com vistas à construção de um gasoduto submarino no Báltico, conectando diretamente os dois países. Compromisso bilateral mais importante em 25 anos, o projeto do gasoduto do Báltico foi denunciado por poloneses como iniciativa análoga ao mal-afamado tratado Ribbentrop-Molotov (SPANGER, 2011, p. 648). Seu orçamento inicial previa investimentos de 2,5 bilhões de euros a serem realizados pelas empresas alemãs Eon e Wintershall (GOUGEON, 2006, p. 433).

A vitória da coalizão CDU/CSU nas eleições de setembro de 2005 parecia sinalizar uma mudança de rumo na política russa da Alemanha. Com efeito, ecoando a crítica recorrente da oposição à complacência de Schröder face às denúncias de violações de direitos humanos na Rússia (em especial na Chechênia), a plataforma eleitoral da coligação prometia uma postura mais agressiva por parte do novo governo alemão. As expectativas de um esfriamento na relação entre os dois países, porém, não se confirmaram. A despeito da disposição de Ângela Merkel de abordar publicamente as diferenças nesse terreno sensível, seu governo confirmou a decisão de construir o gasoduto do Báltico e aprofundou os laços de cooperação com a Rússia em consonância com a perspectiva exposta no discurso pronunciado por seu ministro de relações exteriores, o social-democrata Frank-Walter Steinmeier, no fórum germano russo reunido em Berlim, em 21 de março de 2006.

A Rússia é bem-vinda na Europa. Sem um forte vínculo com a Rússia a Europa permanece incompleta. Queremos uma Rússia que, em sua condição de potência europeia, esteja intimamente ligada à UE e à OTAN e partilhe conosco a responsabilidade pela estabilidade e a paz mundial (STEINMEIER, 2006, online)



E seguia, sem se deter diante de problemas espinhosos, como aquele da eventual adesão da Ucrânia à OTAN.

Nós compreendemos o desejo da Ucrânia de se aproximar das estruturas euro-atlânticas (...) Mas todo governo ucraniano deve cuidar de manter com a Rússia relações as mais pacíficas possíveis. No triângulo União Europeia, Rússia e Ucrânia, as três partes devem ter o mesmo comprimento. Relações perturbadas entre dois ou três parceiros desestabilizam a região (STEINMEIER, 2006, online).

Essa compreensão guiou a conduta da Alemanha no quinto e último episódio a testar a relação entre os dois países no período: a guerra dos cinco dias, na Geórgia. Seguindo o padrão conhecido, mais uma vez a Alemanha condenou, mas de forma contida, a atitude da Rússia, e atuou aplicadamente para evitar o seu isolamento (CHIVVIS, 2009; FREIRE; DAEHNHARDT, 2011).

Dois testes críticos em menos de quatro anos. A disposição da Alemanha de evitar atritos com a Rússia era evidente. Mas igualmente clara estava a existência de uma situação de conflito objetivo. E ela tinha duas pontas.

Uma ponta reside na incongruência entre o lugar ocupado pela Rússia nas visões dos Estados Unidos e a Alemanha. Na fórmula feliz de um estudioso, “Para a Alemanha a Rússia é muito próxima, muito grande e muito importante em si mesma para que ela possa se dar ao luxo, como os Estados Unidos, de perceber o país pelo prisma de outros problemas” (SPANGER, 2011, p. 668). Mas seria possível ir além, e complementar: quando os dois países focalizam diretamente a Rússia, não veem nela as mesmas oportunidades, nem os mesmos problemas.

A outra ponta, diz respeito à tensão inerente entre as estratégias da Rússia e da União Europeia para a Ásia Central e Oriental. O problema suscitado por ela foi assim caracterizado pelos organizadores de um vasto estudo dedicado às relações entre a Alemanha, a Rússia e os países da região.

De fato,, a estratégia de Moscou para manter sua influência nos países da CEI (Comunidade de Estados Independentes) é dificilmente conciliável com os conceitos desenvolvidos pela UE para os seus Novos Vizinhos.

O desafio para a UE consiste em seguir uma linha, que permita a esses países desenvolver uma política independente de aproximação com a UE, sem colocar em questão seus diversos laços políticos, econômicos, culturais e humanos com a Rússia. (SCHULTZE 2008, p. 40-41)

A dificuldade em trilhar esse estreito caminho levou ao teste presente-derradeiro? Embora a crise ucraniana tenha começado bem antes, a prova de fogo para a política russa da Alemanha começou no dia 16 de março de 2014, data do plebiscito que consagrou a vitória do separatismo na província autônoma da Crimeia, com os conhecidos desdobramentos.

Como nos episódios anteriores, a atitude alemã tem combinado uma clara condenação política da Rússia e uma indisfarçada relutância em adotar sanções econômicas mais duras para puni-la. Mas não é claro até onde será possível manter a dubiedade dessa atitude. Tudo vai depender de como evoluam os acontecimentos no terreno.

\*\*\*

Atribui-se ao Secretário de Estado John Kerry a declaração de que a Europa teria cometido o erro de transformar o acordo de associação com a Ucrânia em algo semelhante a um cabo de guerra entre Ocidente e Oriente. Verdadeira ou não, essa afirmativa tem o inconveniente de ocultar o papel dos Estados Unidos na produção da crise.

Ao dizer isso não penso na insistência histórica do governo norte-americano de ter a Ucrânia na OTAN, e desta forma levar sua presença militar aos 2.400 quilômetros de fronteira que este país mantém com a Rússia. Não tenho presente, tampouco, a atuação de políticos de alto coturno, como o Sen. McCain, que prometeu apoio americano à revolução na Ucrânia, ao confraternizar-se com os manifestantes que ocupavam a Praça de Maidan, na capital do país. Nem quero trazer à baila a atuação da Secretária-Assistente Victória Nulland, que se tornou subitamente famosa pela forma desabrida com que se referiu à Europa em conversa telefônica grampeada e mundialmente difundida.

Quero pôr em tela o comportamento dos Estados Unidos no auge da crise política ucraniana, o momento exato de seu desenlace – e de sua transmutação em conflito internacional de grande envergadura.

Os fatos são muito recentes e ainda estão bem frescos em nossa memória: 16/02: fim da ocupação da prefeitura de Kiev e outras sedes administrativas, tomadas há meses por manifestantes que exigiam a libertação dos detidos nos protestos populares; 17/02: entrada em vigor de lei de anistia, e soltura de manifestantes detidos; 18/02: confrontos violentos entre grupos de opositores e forças de segurança; tentativa de invasão do Parlamento e ataques a vários prédios, entre os quais a sede do Partido das Regiões, do Presidente Ianucovitch; assalto ao acampamento opositor na Praça da Independência; saldo da jornada: 82 mortos e 645 feridos; 19/02: fracasso das negociações entre o presidente e os representantes da oposição parlamentar; pressões internacionais por sanções contra a Ucrânia, denúncia russa de golpe de Estado; 20/02: trégua entre governo e oposição para viabilizar negociações com vistas a uma saída pacífica para o conflito; 20/02: horas depois de anunciado o compromisso, novos confrontos, com dezenas de mortos e centenas de feridos, alguns atingidos por balas; ministros de Relações Exteriores da Polônia, da França e da Alemanha viajam a Kiev na tentativa de frear a escalada do conflito e estabelecer as preliminares para possíveis sanções. 21/02: Ianucovitch e representantes dos principais grupos parlamentares assinam acordo para conter a violência, com o aval dos três ministros europeus (o enviado especial russo, Vladimir Lukin, não tendo participado ativamente da negociação do texto, não assina o documento).

Não é demais evocar aqui os principais compromissos assumidos pelos participantes no momento culminante do drama.

1. Restauração, em 48 horas, da Constituição de 2004, que havia sido reformada na presidência de Ianucovitch;
2. Reforma constitucional, com redução dos poderes do presidente da república, a começar imediatamente e terminar em setembro de 2014.
3. Eleições presidenciais assim que a nova Constituição tiver sido promulgada, mas não depois de dezembro de 2014.

4. Investigação sobre os atos recentes de violência, monitorada conjuntamente pelas autoridades, a oposição e o Conselho da Europa.
5. Compromisso das autoridades de não decretar estado de emergência, e compromisso de ambas as partes, autoridade e oposição, de abster-se do uso da violência. Adoção pelo Parlamento de nova anistia com a mesma cobertura da precedente<sup>8</sup>.

Da parte do governo ucraniano, o acordo aproximava-se bastante de uma rendição quase incondicional, fato reconhecido por um analista insuspeito de qualquer simpatia russa, o neoconservador Max Boot, que no mesmo dia publicou um artigo cujo título era a mensagem: "A Good Deal for the Ukrainian Opposition". Para quem não se deixava convencer tão facilmente, o colunista expunha um argumento que se fechava numa exortação. "The most successful and revered revolutionaries are those, like Michael Collins and Nelson Mandela, who are willing to accept a negotiated outcome to avoid an all-out war. That is an example the people of Ukraine would be wise to heed" (BOOT, 2014, online) Palavras sábias. Infelizmente muito distante da vontade política no comando das mobilizações. Pouco depois de assinado o acordo patrocinado pela União Europeia, o parlamento ucraniano aplicava a sua primeira cláusula, ao restaurar a Constituição de 2004, restringindo os poderes do presidente.

Em vão. Os radicais da Praça de Maidan rechaçam qualquer acordo que preserve o mandato de Ianukovitch. Na madrugada do sábado, manifestantes tomam as sedes do governo e a residência presidencial sem que a polícia ou o exército esbocem qualquer reação.

A hora da verdade para os atores externos envolvidos no drama soaria nos dias seguintes a esses acontecimentos. Por um instante, pareceu haver ainda uma possibilidade de solução negociada, como aquela indicada por Kissinger, em artigo publicado uma semana antes da data fatídica do plebiscito na Crimeia. Lembrando aos afoitos que o teste de uma política não é como esta começa, mas como termina, e que tomar a Ucrânia como parte de um confronto Leste-Oeste significaria sepultar qualquer perspectiva de associar a Rússia e o Ocidente, em especial a Europa, em um sistema internacional cooperativo, o ex-Secretário de Estado apontava o que lhe parecia ser a saída possível e desejável para o conflito:

(1) Ukraine should have the right to choose freely its economic and political associations, including with Europe.

(2) Ukraine should not join NATO,

(3) Ukraine should be free to create any government compatible with the expressed will of its people. Wise Ukrainian leaders would then opt for a policy of reconciliation between the various parts of their country. Internationally, Ukrainian leaders should pursue a posture comparable to that of Finland.

(4) It is incompatible with the rules of the existing world order for Russia to annex Crimea. But it should be possible to put Crimea's relationship to Ukraine on a less fraught basis. To that end, Russia would recognize Ukraine's sovereignty over Crimea. Ukraine should reinforce

<sup>8</sup> Cf. "Agreement on resolving crisis in Ukraine". Ukrinform. 21 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.ukrinform.ua/eng/news/317622>>. Acesso em: 09 mar. 2014.

Crimea's autonomy in elections held in the presence of international observers. The process would include removing any ambiguities about the status of the Black Sea Fleet at Sevastopol. (KISSINGER, 2014, online)

Poderia ser o ponto de partida para uma longa conversa – mas apenas se houvesse disposição de buscar uma saída acordada para a crise. O problema com o esquema de Kissinger é que ele não fazia nenhum sentido para os grupos que haviam deposto Ianucovitch e que agiam agora como “donos da situação”: rasgaram o acordo assinado menos de um dia antes; convocaram eleições presidenciais para um prazo de dois meses, antes de qualquer reforma constitucional; demitiram juízes da corte suprema; indiciaram judicialmente o presidente e vários de seus colaboradores e expediram mandados de prisão.

Poderiam talvez ter sido induzidos a agir com maior comedimento, mas apenas sob forte pressão. Esta, porém, não ocorreu. Aclamados como heróis libertadores pela assim chamada comunidade internacional, os políticos que passaram a falar pela Ucrânia foram reconhecidos como seus governantes legítimos pela União Europeia, que seguiu aqui também os Estados Unidos. Quando o velho conselheiro do príncipe tornou público o seu parecer, a causa que defendia já estava derrotada. As ameaças preventivas à Rússia se multiplicavam, feitas com tanto maior alarde quanto menos críveis elas pareciam.

A despeito da advertência de Marx, começávamos a assistir a uma reprise da luta do Bem contra o Mal, Ocidente versus Oriente.

Mas a história não se repete, como sabemos. A Rússia de Putin não é a União Soviética de Stalin, e Obama não se parece com Truman. A lista dos perdedores e dos ganhadores no confronto que se desenha agora pouco terá a ver com aquela que se fez ao fim da guerra fria. É muito cedo para começar o cômputo, até mesmo porque ainda há um fio de esperança de que o bom senso possa prevalecer e a escalada da guerra na Ucrânia venha a ser refreada. Mas uma coisa parece certa. A partir do momento em que o conflito político nesse país converteu-se em crise internacional, o papel da Alemanha na crise encolheu celeremente.

“Poder civil”, ou “estado comercial”, o ensarilhar de armas confronta a Alemanha com seus limites.

Nesse sentido, e a menos que a situação na Ucrânia conheça uma evolução benigna daqui para frente, a política externa alemã será confrontada com dilemas muito mais graves do que os discutidos neste artigo. Então, será preciso deslocar o olhar da Ucrânia ou da Rússia e examinar mais uma vez a relação da Alemanha com os Estados Unidos.

## Referências Bibliográficas

ASH, Timothy Garton. 2013. The New German Question. *The New York Review of Books* [online]. 15 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.nybooks.com/articles/archives/2013/aug/15/new-german-question/>>. Acesso em: 09 mar. 2014.

BECKER, Joachim; JÄGER, Johannes. 2013. Regulationstheorie und Vergleichende Kapitalismusforschung: die Europäische Union in der Wirtschaftskrise. In: BRUFF, Ian et alli (orgs.) *Vergleichende Kapitalismusforschung: Stand, Perspektiven, Kritik*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

BELKIN, Paul. 2009. *German Foreign and Security Policy: Trends and Transatlantic Implications*. 20 maio 2009. Congressional Research Service.

BOOT, Max. 2014. A Good Deal for the Ukrainian Opposition. *Commentary Magazine*, 21 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.commentarymagazine.com/2014/02/21/a-good-deal-for-the-ukrainian-opposition/>>. Acesso em: 09 mar. 2014.

CHIVVIS, Christopher; RID, Thomas. 2009. The roots of Germany's Russia Policy. *Survival*, v. 51, n. 02, pp. 105-122.

CROME, Erhard. 2012. *Deutsche in Europa. Eine neue Hegemonie*. Rosa Luxemburg Stiftung. 12 out. 2012. Disponível em: <[http://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/sonst\\_publicationen/Deutschland\\_in\\_Europa.pdf](http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Deutschland_in_Europa.pdf)>. Acesso em: 07 mar. 2014.

CROME, Erhard. 2013. *Germany in Europe. A new role after the financial crisis?*. Rosa Luxemburg Stiftung. Policy Paper 03.

FREIRE, Maria Raquel; DAEHNHARDT, Patrícia. 2011. As relações entre a Alemanha e a Rússia: duas políticas externas em transição. *Relações Internacionais*, n. 32, pp. 171-196.

GOUGEON, Jacques-Pierre. 2006. *Allemagne: une puissance em mutation*. Paris, Editions Gallimard.

GUÉROT, Ulrike; LEONARD, Mark. 2011. The New German Question: How Europe can get the Germany it needs. *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief No. 30.

HELLMANN, Gunther. 1996. Goodbye Bismarck? The foreign policy of contemporary Germany. *International Studies Review*, v. 40, n. 01, pp. 1-39.

HOFFMANN, Christiane. 2014. How Western is Germany? Russia crisis spurs identity conflict. *Spiegel Online International*. 09 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/europe/conflict-with-russia-raises-buried-questions-of-german-identity-a-963014.html>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

KIRCHICK, James. 2014. Germans Shun Comparisons Between Hitler and Putin. What Are They Avoiding? *Tablet Magazine*. 23 abr. 2014.

KISSINGER, Henry. 2014. To settle the Ukraine crisis, start at the end. *Washington Post*, 05 mar. 2014. Disponível em: <[http://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html)>. Acesso em: 07 mar. 2014.

MAULL, Hanns W. 2001. Germany's foreign policy, post-Kosovo: still a 'Civilian Power'? In: HARNISCH, Sebastian; MULL, Hanns W. (eds.). *Germany as a Civilian Power?: The Foreign Policy of the Berlin Republic*. Manchester: Manchester University Press. pp. 106-127.

MEARSHEIMER, John J. 1990. Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War. *International Security*, v. 15, n. 01, pp. 05-56.

MECKEL, Markus. 2012. German Foreign Policy and Eastern Partnership. Position Paper of the Eastern Partnership Task Force. *DGAPstandpunkt*, n. 01.

MILDNER, Stormy-Annika; RIECKE, Henning; SCHMUCKER, Claudia. 2013. Transatlantische Renaissance? Die deutsch-amerikanischen Beziehungen unter Obama. *Note du Cerfa*, n. 104, 25 jul. 2013.

NEEF, Christian. 2014. A Sober Look: It's Time To Stop Romanticizing Russia. *Spiegel Online International*, 10 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/europe/why-it-is-time-for-germany-to-stop-romanticizing-russia-a-963284.html>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

NEUKIRCH, Ralf. 2014. The Sympathy Problem: Is Germany a Country of Russia Apologists?. *Spiegel Online*, 31 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/germany/prominent-germans-have-understanding-for-russian-annexation-of-crimea-a-961711.html>>. Acesso em: 09 abr. 2014.

PENTILA, Risto. 2013. Germany calls the shot. *New York Times* [online], 21 mar. 2014.

PRIMAKOV, Yevgeny. 2004. *Russian Crossroads. Towards the new millennium*. New Haven/London: Yale University Press.

REIERMANN, Christian. 2014. Schäuble says Putin's Crimea Plans reminiscent of Hitler. *Spiegel Online International*, 31 mar. 2014.

RITTBERG, Volker; ZELLI, Fariborz. 2003. Europa in der Weltpolitik: Juniorpartner der USA oder antihegemoniale Alternative? *Abteilung für Internationale Beziehungen*, no. 41. Friedens- und Konfliktforschung Institut für Politikwissenschaft Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

ROOS, Ulrich. 2010. *Deutsche Aussenpolitik. Eine Rekonstruktion der grundlegenden Handlungsregeln*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

SCHNEIDER-DETERS, Winfred. 2008. Die Ukraine. In: SCHNEIDER-DETERS, Winfred; SCHULZE, Peter W.; TIMMERMANN, Heinz (orgs.). *Die Europäische Union, Russland und Eurasien. Die Rückkehr der Geopolitik*, BWV-Berliner Wissenschafts-Verlag, pp. 239-406.

SCHÖNBERGER, Christoph. 2012. Hegemon wider Willen. *Merkur Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken*, v. 66, n. 01, pp. 01-08.

SCHULZE, Peter W.; TIMMERMANN, Heinz. 2008. Einleitung. In: SCHNEIDER-DETERS, Winfred; SCHULZE, Peter W.; TIMMERMANN, Heinz (orgs.). *Die Europäische Union, Russland und Eurasien. Die Rückkehr der Geopolitik*, BWV-Berliner Wissenschafts-Verlag, pp. 40-41.

SPANGER, Hans-Joachim. 2011. Die deutsche Russland Politik. In: JÄGER, Thomas; HÖSE, Alexander; OPPERMANN, Kai (orgs.). *Die Deutsche Aussenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden: VS Verlag, pp-648-672.

SPECK, Ulrich. 2013. Wir müssen selbst für Ordnung sorgen. *Der Tagespiel*, 6 out. 2013.

SPIEGEL ONLINE. 2014. Schröder macht EU für Krim-Krise mitverantwortlich, 9 mar. 2014.

STEINMEIER, Frank-Walter. 2006. *Deutschland, die Europäische Union und Russland: Partnerschaft für die Zukunft*. Discurso pronunciado pelo Ministro de Relações Exteriores da República Federal Alemã, Frank-Walter Steinmeier no Fórum Germano-russo. Berlim, Auswärtiges Amt. 21 mar. 2014.

TEWES, Henning. 2001. How civilian? How Much Power? Germany and the Eastern enlargement of NATO. In: HARNISCH, Sebastian; MAULL, Hanns W., (eds.). *Germany as a Civilian Power? The foreign policy of the Berlin Republic*. Manchester/New York: Manchester University Press. pp. 10-25.

WALTZ, Kenneth. 1993. The emerging structure of international politics. *International Security*, v. 18, n. 02, pp. 44-79.