

DE KOHL A MERKEL

A GRADUAL AFIRMAÇÃO DA ALEMANHA COMO GRANDE POTÊNCIA EURO-ATLÂNTICA

Patrícia Daehnhardt

A ALEMANHA E O PODER NORMATIVO

A Alemanha percorreu uma fase de gradual afirmação do seu poder na política internacional e na recuperação do estatuto de grande potência europeia¹. Desde a unificação em 1990 persiste, por um lado, uma continuidade de compromissos institucionais, que consolidaram a Alemanha no quadro das instituições europeias e transatlânticas, por outro, o papel que a Alemanha desempenha dentro destas instituições modificou-se, o que teve consequências na sua política externa. A recuperação de elementos mais tradicionais de poder assim como a reinserção da Alemanha no sistema internacional como grande potência euro-atlântica fez-se, contudo, a partir de um elemento de poder pouco estudado, mas que ajuda a compreender a natureza da política externa alemã. Trata-se do poder normativo, uma forma eficaz de poder adquirido durante a Guerra Fria. Foi através do poder normativo que a Alemanha consolidou as suas diplomacias europeia e transatlântica durante quarenta anos, e foi com base no reconhecimento deste poder como legítimo pelas outras potências, que o caminho para uma política externa mais assertiva depois da unificação conseguiu ser suavizado, e aceite pelos restantes estados, dentro de uma ordem constitucional e normativa alargada.

Este artigo pretende analisar como é que os decisores alemães lidaram com a alteração da natureza do poder em política externa, e qual foi o posicionamento da Alemanha no sistema internacional após 1990. Neste contexto, a política externa da Alemanha percorre, desde 1990, três fases, que se identificam pelos respectivos líderes: a primeira vai de 1990 até 1998, sob a liderança de Helmut Kohl; a segunda de 1998 até 2005, sob a liderança de Gerhard Schröder; e a terceira, de 2005 até à actualidade, sob a liderança de Angela Merkel. A primeira fase caracteriza-se pelo paradoxo da continuidade, a segunda pelo objectivo da emancipação e a terceira pela renovação euro-atlântica.

Konrad Adenauer, o primeiro chanceler da República Federal da Alemanha (RFA), prosseguiu três objectivos na política externa: em primeiro lugar, desenvolveu a política de ocidentalização (*Westpolitik*) com os Estados Unidos da América (EUA) e a Europa

Ocidental. Esta *Westpolitik* baseou-se no desenvolvimento de uma aliança de confiança com os EUA e com os países da Aliança Atlântica². Em segundo lugar, empenhou-se na reconciliação com a França, dando início ao processo de integração europeia. Por último, Adenauer ancorou firmemente o seu país na NATO e na CEE, estruturas institucionais da comunidade de segurança multilateral que estava a emergir³. O instrumento principal para alcançar estes objectivos foi o multilateralismo institucional. Perante a fraqueza estrutural da RFA, o mérito da política de Adenauer foi o de ter conseguido transformar uma situação de debilidade no pós-guerra em capital político: ao assegurar uma *Westpolitik* coerente através do multilateralismo institucional estava a posicionar-se claramente no campo transatlântico e a participar na constituição de uma ordem transatlântica democrática e liberal; este posicionamento veio, no futuro, a constituir uma fonte do poder normativo alemão.

O multilateralismo alemão exercia duas funções: em primeiro lugar, serviu de instrumento da diplomacia alemã, colocando a RFA numa rede de alianças, e fomentando a política europeia e transatlântica de Bona. Em segundo lugar, o multilateralismo tornou-se um objectivo em si: era entendido pelos governantes alemães como expressão própria do que era o interesse nacional alemão. Após a unificação de 1990 recai sobre a Alemanha uma nova versão da velha questão alemã: reemerge um sentimento ambíguo relativamente a este país, porque se, por um lado, existe a expectativa de a Alemanha liderar a Europa, há ao mesmo tempo um receio quanto às consequências dessa mesma potencial liderança. Devido ao seu peso demográfico como maior Estado europeu, à sua posição geográfica central e ao seu poderio económico, há uma ansiedade implícita da parte de alguns estados vizinhos face a este papel alemão acrescido⁴. Perante estas reacções, o multilateralismo alemão reforça a sua centralidade na política externa alemã.

Isto permite concluir que a margem de manobra de actuação política teve um acréscimo gradual desde 1949 e que a posição da RFA não se caracterizou, ao longo de quarenta anos, por uma ausência de poder. Mas este acréscimo não se fez apenas a partir do uso convencional do poder político, até porque a RFA estava condicionada na sua soberania política. Como membro fundador das Comunidades Europeias, Bona participou na definição de normas e regras institucionais, desenvolvendo o comportamento de um Estado cuja prática política assentava no cumprimento de normas internacionais. Esta prática normativa, aceite pelos estados vizinhos e aliados, introduziu previsibilidade na diplomacia europeia da Alemanha, traduzindo-se, gradualmente, numa forma específica de poder – o poder normativo.

O que é que se entende por poder normativo? Ian Manners definiu o poder normativo como «a habilidade de moldar ou mudar aquilo que passa por normal nas relações internacionais e [...] que terá dimensões utilitárias, sociais, morais e narrativas»⁵. Ou seja, o poder normativo pode ser caracterizado como a capacidade do detentor de poder de exercer, através de um comportamento em conformidade com normas, influência sobre outros que reconhecem legitimidade a quem projecta esse poder. Esta influên-

cia define-se pela capacidade, segundo Manners, de moldar aquilo que é visto como normal. A capacidade de um Estado de definir normas no relacionamento entre estados e «a habilidade de definir o que é visto como “normal” na política internacional é, em última instância, o maior poder de todos»⁶.

O poder normativo da RFA desenvolveu-se com base em duas características essenciais. Primeiro, a política externa alemã tornou-se altamente institucionalizada. As instituições internacionais passaram a ser uma fonte importante de poder normativo. De acordo com Jeffrey Anderson e John Goodman, «aos olhos da elite alemã, as pertencas institucionais não eram apenas instrumentos de uma política, mas também constituíam quadros normativos para o exercício da política externa»⁷. Para G. John Ikenberry as instituições funcionam como *binding institutions*, que definem limites à actuação do Estado, tornando «o exercício de poder mais restringido, mas que podem também tornar esse poder mais durável, sistemático, e legítimo»⁸. Estas instituições asseguraram à RFA uma crescente margem de manobra política, ao mesmo tempo que permitiram a outros poderes manterem um controlo indirecto sobre a Alemanha. Por último, constituíram o enquadramento institucional que garantiu uma transição institucional para um Estado alemão unificado.

Em segundo lugar, o poder normativo alemão desenvolveu-se através do compromisso para com a integração europeia. Ser membro das Comunidades Europeias permitiu à RFA subscrever eficazmente uma identidade multilateralista e assumir compromissos institucionais de acordo com um enquadramento normativo desenvolvido pelos estados-membros. Foi através da integração europeia que a Alemanha adquiriu uma identidade internacional de «multilateralismo reflexivo»⁹. Esta congruência institucional entre Bona e as instituições europeias facilitou à Alemanha a recuperação de poder, ao mesmo tempo que estabelecia os contornos do processo de integração europeia. Para além disso, ser um «bom aluno europeu», adoptando políticas de forma multilateral e fazendo cedências graduais no seio das instituições europeias, também garantiu a recuperação da soberania num palco mais amplo¹⁰. A estratégia seguida foi a da aceitação da perda de elementos de soberania para recuperar a soberania: ser europeu para poder voltar a ser alemão.

Paradoxalmente, tratou-se da fórmula da «recuperação da soberania» através da «renúncia de soberania»¹¹. Mas não deixava de ser uma forma de poder, que a Alemanha adquiriu por vezes sem intenção, «de forma indirecta e difusa»¹². É nisto que residia o europeísmo *sui generis* da RFA: a cedência de elementos de soberania ao projecto europeu, para recuperar uma maior margem de manobra de actuação na política externa. A questão após a unificação era: com a recuperação, legitimada, da identidade alemã, a identidade europeia da Alemanha mantinha a sua especificidade?

É NISTO QUE RESIDIA O EUROPEÍSMO
SUI GENERIS DA RFA: A CEDÊNCIA DE ELEMENTOS
DE SOBERANIA AO PROJECTO EUROPEU,
PARA RECUPERAR UMA MAIOR MARGEM DE
MANOBRA DE ACTUAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA.

Considerando a multidimensionalidade do conceito de poder, o poder normativo foi, para além do poder económico e do poder institucional, a única outra forma de poder predominante na diplomacia da RFA. Fomentar a europeização das políticas através de um multilateralismo reflexivo esteve na base do poder normativo alemão. Como o poder normativo tem implicações sobre as acções dos estados, é uma forma efectiva de poder. Quando se dá a unificação alemã, o poder normativo era já um elemento importante da política externa alemã.

O PERÍODO KOHL: DA UNIFICAÇÃO ATÉ 1998 – O PARADOXO DA CONTINUIDADE?

Depois de 1990, circunstâncias internas e externas sugeriam um aumento do poder alemão, o que provocaria um desequilíbrio na política europeia¹³. Segundo a argumentação neo-realista, a nova estrutura internacional do pós-Guerra Fria iria provocar uma mudança na política externa dos estados mais afectados pelo anterior sistema internacional. Para muitos, a unificação alemã se não iria alterar o caminho favorável a uma maior integração europeia iria pelo menos mudar a forma como ela iria ocorrer, porque a Alemanha, com a economia mais forte dos países membros, iria alterar a sua postura, na Europa e no Mundo. Logo em 1991, a Guerra do Golfo tinha sido «indicativa não da agressividade alemã, mas antes do abstencionismo alemão», e esse «pode ser o problema»¹⁴. Para os autores críticos da paralisia da continuidade, a mudança alemã era inevitável.

E contudo, estes autores neo-realistas não explicam satisfatoriamente a política externa alemã depois da unificação. Esta sinalizou uma alteração na estrutura internacional de distribuição de poder. Contudo, com a unificação do seu país, o chanceler Kohl pretende manter os contornos da política externa. Por outro lado, o enquadramento institucional existente no espaço euro-atlântico adequava-se a conter essas possíveis alterações. Nesse sentido, a teoria liberal-institucionalista explica melhor o aparente paradoxo da continuidade da política externa alemã. O pressuposto para que as Alemanhas se pudessem unificar foi precisamente a manutenção de um conjunto de linhas de continuidade. Assim, a fórmula encontrada para a unificação não foi a de ruptura e mudança, mas de continuidade do quadro institucional e do modelo constitucional criado em finais da II Guerra Mundial¹⁵. Para que a unificação alemã fosse aceite pelos estados aliados e vizinhos, a NATO e a UE/CEE sobreviveram à transição de um sistema internacional bipolar, para um novo sistema internacional, funcionando como garantia para a aceitação e consolidação da unificação alemã, assim como um impedimento à hipótese de ressurgimento desestabilizador do principal país no Centro da Europa. A consequência da continuidade das instituições seria, para os oito anos seguintes, a continuidade da política externa nas suas linhas estratégicas principais.

Com Helmut Kohl, a política externa prosseguiu por isso num quadro de continuidade, assente em três vectores principais. Em primeiro lugar, a manutenção e reforço

da reconciliação com a França e a revitalização do processo de integração europeia. Esta política seguia a perspectiva de Kohl para quem a integração europeia foi uma questão de guerra ou paz. Conforme Kohl repetia em várias ocasiões, «não há regresso a uma política nacional de poder»¹⁶. Foi Kohl, juntamente com o Presidente francês François Mitterrand, que deu um contributo decisivo ao aprofundamento do percurso europeu, numa altura em que «a República Federal não estava institucionalmente obrigada a permanecer um apoiante entusiástico de uma integração mais aprofundada»¹⁷. A unificação alemã, por seu turno, deu um impulso decisivo ao processo de integração europeia, seguindo a lógica francesa de contenção europeizada do vizinho alemão. Como para Kohl a unificação alemã e a unificação europeia eram os dois lados da mesma moeda, não havia alternativas à europeização da política externa alemã.

A relação bilateral com os EUA constituía o segundo pilar da política externa alemã. Todos os chanceleres evitaram ter de escolher entre os dois pilares. A política da ocidentalização (*Westpolitik*) seguida por Adenauer assentara na relação de segurança com Washington e na rejeição de políticas unilateralistas. A posterior *Ostpolitik* seguida por Willy Brandt foi um complemento à *Westpolitik*, e não a sua substituição. Aliás, o pressuposto para a sua legitimação no seio da Aliança Atlântica foi o reconhecimento explícito que uma não invalidaria

a outra¹⁸. No momento da unificação foram os EUA que apoiaram a unificação, com a condição da permanência da Alemanha unificada na NATO e na CEE. Estes dois vectores da política externa alemã

NO MOMENTO DA UNIFICAÇÃO FORAM OS EUA QUE APOIARAM A UNIFICAÇÃO, COM A CONDIÇÃO DA PERMANÊNCIA DA ALEMANHA UNIFICADA NA NATO E NA CEE.

não se deveriam anular, mas sim complementar. A estratégia de Kohl era manter a continuidade desta política assente nestes dois pilares. Isto por duas razões: a primeira, evitar que a Alemanha tivesse de escolher entre os dois, e nunca jogar um contra o outro. O objectivo era não ter de fazer uma escolha entre as relações franco-alemã e americano-alemã, mas tentar conciliá-las. A segunda, manter estas duas relações essenciais continha as ansiedades e os receios quanto a uma possível hegemonia alemã na Europa.

Por último, o terceiro vector da política externa alemã seguida por Kohl foi a dupla estratégia europeia de aprofundamento e alargamento do modelo institucional. O processo de integração devia ser aprofundado e completado pela simultaneidade do alargamento da União Europeia (UE) para integrar novos membros da Europa de Leste. Kohl estava convencido da compatibilidade entre a política do aprofundamento e da reforma institucional e o alargamento institucional a novos membros¹⁹. Isto passava pelo alargamento do quadro institucional da Aliança Atlântica e da UE para o Leste europeu, ambos apoiados por uma Alemanha desejosa de multiplicar as estruturas de sucesso do modelo transatlântico e europeu ocidental, e garantir a estabilidade política e militar nessa zona. Neste sentido, promove a adopção do euro

como moeda única dos estados que visam aderir à zona euro; ao mesmo tempo assegura que estados do Leste europeu recebem garantias para aderirem à UE, assim como à NATO²⁰.

Manter a continuidade política e institucional correspondia a um interesse da própria Alemanha, e não apenas a objectivos das outras grandes potências. Da perspectiva de Kohl, prosseguir em simultâneo estes três vectores num quadro institucional consolidado devia evitar, em primeiro lugar, o pesadelo bismarckiano das coligações contra a Alemanha, no qual outros estados se juntavam contra a Alemanha; em segundo lugar, a continuidade das instituições deveria evitar que a Alemanha se visse confrontada com a pressão da escolha: que perante desentendimentos entre Washington e Paris, o Governo de Kohl tivesse de optar por um ou outro lado.

Nesse sentido, houve relutância em assumir mais poder, já que mais poder implicava o fim da imparcialidade consentida face à impossibilidade de manter a equidistância entre Paris e Washington em caso de conflito. Esta alteração foi reconhecida pelo Presidente americano George Bush quando, em Maio de 1989, numa visita à RFA, fez um discurso em Mainz onde propôs uma parceria na liderança (*partnership in leadership*) entre Washington e Bona. Identificando Kohl como o principal interlocutor europeu no seio da Aliança Atlântica, Bush sugeria uma «liderança partilhada americano-alemã»²¹. Tratou-se de uma alteração na postura americana, já que durante o período da Guerra Fria, «nem os Estados Unidos nem a República Federal tinham dado primazia às relações bilaterais nas suas políticas externas», inserindo-as em contextos multilaterais transatlânticos²². A proposta visava três propósitos: primeiro, antecipar e conter os efeitos mais desestabilizadores das alterações europeias decorrentes do fim da hegemonia soviética sobre a Europa de Leste. Segundo, garantir que a provável unificação alemã fosse realizada nos contornos institucionais existentes. Terceiro, a fórmula sublinhava que, perante alterações estruturais no espaço euro-atlântico, os EUA manteriam a sua influência no que se referia aos contornos futuros da Aliança Atlântica²³. Kohl, que não ambicionava um maior protagonismo alemão na política internacional, não foi ao encontro da proposta americana.

E, contudo, apesar de ter sido o chanceler da continuidade, Kohl acompanhou as mudanças na política de segurança da Alemanha, quando esta passou de uma mera «diplomacia de cheque» durante a Guerra do Golfo contra o Iraque para uma política de defesa normal, possibilitando a participação da Alemanha em operações da NATO em missões fora da área de intervenção tradicional. Depois de acesos debates no Bundestag, que não resultaram num compromisso parlamentar quanto à actuação da Bundeswehr no exterior, foi o Tribunal Constitucional Alemão que em Julho de 1994 estipulou as alterações da política de segurança alemã²⁴. Na sequência dessa decisão, a Alemanha participa globalmente em operações internacionais de manutenção da paz. O envolvimento em missões de combate, contudo, só se viria a materializar a partir da guerra no Kosovo, em 1999, já sob a liderança do chanceler Schröder.

O PERÍODO SCHRÖDER: DO FIM DA CONTINUIDADE AO MOMENTO UNILATERAL ALEMÃO

Em finais de 1998, com a constituição do novo governo de coligação entre sociais-democratas do SPD e os Verdes, sobe ao poder uma nova geração política, nascida depois da II Guerra Mundial, que vai reconstituir o papel internacional da Alemanha como grande potência europeia²⁵. Para tal, o chanceler Gerhard Schröder parte de uma concepção utilitária do poder político, recorrendo a atributos de poder mais tradicionais na política externa. Perante uma retórica da continuidade, Schröder redefiniu a política externa alemã. O propósito de exprimir uma nova identidade internacional da Alemanha pressupunha uma emancipação de elementos específicos da política externa alemã.

Esta predisposição não tinha precedentes na diplomacia da Alemanha²⁶. Tratou-se de uma emancipação a vários níveis. Em primeiro lugar, uma emancipação de constrangimentos históricos. Por pertencer à geração política nascida depois da II Guerra Mundial, Schröder argumentava que a memória histórica não deveria condicionar a política externa alemã porque já não reflectia o posicionamento da Alemanha na Europa, no espaço transatlântico e no mundo²⁷. A Alemanha, como nação autoconfiante, deveria agora prosseguir interesses alemães²⁸.

«É uma contradição com o nosso envolvimento na Europa», perguntava Schröder, «se dissermos ao mesmo tempo que existem interesses alemães?»²⁹ Isto revelava,

POR PERTENCER À GERAÇÃO POLÍTICA
NASCIDA DEPOIS DA II GUERRA MUNDIAL,
SCHRÖDER ARGUMENTAVA QUE A MEMÓRIA
HISTÓRICA NÃO DEVERIA CONDICIONAR
A POLÍTICA EXTERNA ALEMÃ.

na expressão de Stephen Szabo, um «cansaço de culpa», e uma vontade de normalizar a leitura da história³⁰. Em segundo lugar, a nova postura visava uma emancipação de constrangimentos de alianças. Schröder reconhecia a importância das alianças bilaterais com a França e com os EUA, mas iniciou o seu mandato com o propósito de redefinir a relação da Alemanha com cada uma delas, e elevar a posição de Berlim a um estatuto de maior paridade com as outras potências. A juntar a isto, Schröder atribuiu à Rússia uma importância acrescida. Por último, prosseguiu com a emancipação de constrangimentos de poder. Para Schröder, Berlim já tinha dado provas de que era um actor internacional credível. A Alemanha era o país que disponibilizava o segundo maior número de tropas para operações no estrangeiro, depois dos Estados Unidos³¹. Por outro lado, era o terceiro país que mais contribuía para o orçamento das Nações Unidas, depois dos EUA e do Japão³². Neste sentido, a política externa deveria alargar o poder normativo adquirido nos últimos cinquenta anos a atributos de poder mais tradicionais de *power politics*, e a Alemanha deveria ser tratada pelas outras grandes potências «de igual para igual»³³.

A participação militar da Alemanha, em Março de 1999, na operação da NATO no Kosovo, contra a Sérvia, parecia evidenciar esta nova postura alemã ao mesmo tempo que a punha à prova. O esforço militar da Alemanha foi reconhecido pelas restantes

potências, e a diplomacia pós-conflito foi liderada por Berlim, que na altura detinha a presidência da UE, na Cimeira de Colónia, em Junho de 1999, tendo sido adoptado o Pacto para a Estabilidade nos Balcãs³⁴. A conjugação de uma operação militar com meios civis de reconstrução pós-conflito foi uma iniciativa alemã bem recebida, e parecia funcionar como catalisadora para futuras participações da Alemanha a nível internacional³⁵. O chanceler Schröder deduziu daí que era legítimo prosseguir mais assertivamente uma política de interesse nacional alemão, mesmo que isso fosse feito contra a procura de posições europeias conjuntas. Na política europeia alemã, Schröder afirma desde logo que «nós [alemães] somos europeus não porque *temos* de sê-lo, mas porque *queremos* sê-lo»³⁶. Isto revelava a vontade de emancipação política do novo governo. Ao sustentar que o seu país era europeísta por opção revelou que a política europeia alemã estava a despedir-se da cultura da discricção que tinha caracterizado o anterior governo. Nesse sentido, a nova diplomacia alemã estava assim já longe da «cultura da retracção» advogada por Klaus Kinkel, ministro dos Negócios Estrangeiros do Governo de Kohl.

Esta nova atitude reflectiu-se, nos anos iniciais, na tentativa de emancipação de constrangimentos inerentes à aliança com a França. Reflexo disso foi o desentendimento entre Paris e Berlim na Conferência Intergovernamental de Nice, em Dezembro de 2000, quando Berlim reivindicou para a Alemanha um maior número de votos no Conselho de Ministros do que aqueles atribuídos à França, e ao Reino Unido, em função do número populacional mais elevado na Alemanha³⁷. O Presidente francês Jacques Chirac foi resolutivo na sua resposta a Schröder, rejeitando de imediato esta tentativa de aumento de poder. O objectivo de redefinir a posição da Alemanha no seio da relação franco-alemã vai, por isso, falhar.

Se até 1998 os dois principais objectivos da política externa alemã, a pertença à UE, assente no relacionamento bilateral franco-alemão, e a indispensabilidade da Aliança Atlântica, assente no relacionamento Alemanha-EUA, eram conciliáveis, agora estas duas tradicionais vertentes da sua política externa poderiam provocar uma ruptura. Este cenário poderia acontecer se a Alemanha optasse por seguir políticas unilaterais fora do contexto das alianças, ou ter uma postura hegemónica que pusesse em causa o equilíbrio destas duas relações essenciais. Na sequência do discurso mais assertivo de Schröder, e após o 11 de Setembro, a ruptura deste delicado jogo de equilíbrios levou à crise transatlântica.

A RUPTURA TRANSATLÂNTICA

Um dia após o 11 de Setembro de 2001, o chanceler Schröder afirmava que a Alemanha prometia a «solidariedade sem restrições» aos EUA na luta contra o terrorismo internacional³⁸. A 11 de Outubro desse mesmo ano, Schröder discursa perante o Bundestag afirmando que o papel da Alemanha do pós-guerra tinha terminado, e que Berlim iria enviar tropas para missões militares para a defesa da liberdade e dos direitos huma-

nos, da estabilidade e da segurança³⁹. Para demonstrar este novo posicionamento da Alemanha, o Governo decide a participação militar na estabilização política no Afeganistão integrando a International Security Assistance Force (ISAF), no Afeganistão, passo aliás que levou o chanceler a colocar uma votação de confiança perante o Bundestag aquando do necessário voto de aprovação parlamentar para viabilizar a operação⁴⁰. Seguindo o propósito da emancipação de constrangimentos de alianças, no período que medeia entre finais de 2001 e a Primavera de 2002, Schröder começa a redefinir a relação da Alemanha com Washington. Perante o cenário de uma intervenção militar americana no Iraque, o Governo alemão adopta uma postura crítica⁴¹. Face à campanha para as eleições legislativas alemãs em Setembro de 2002, Schröder anuncia que a Alemanha não iria participar numa guerra contra o Iraque, independentemente de uma possível resolução do Conselho de Segurança da ONU nesse sentido⁴². Schröder afirmava agora que a Alemanha era uma nação autoconfiante e sem complexos; a política externa era «decidida em Berlim, e não noutro lado», e não estava disposta a participar em «aventuras militares»⁴³. No Bundestag, Schröder afirmou, a 13 de Setembro de 2002, que «sob a minha liderança a Alemanha não irá participar numa intervenção militar»⁴⁴. Esta exclusão *a priori* da Alemanha numa decisão que pretendia obter um mandato da ONU manteve-se após a reeleição da coligação governante, em Setembro de 2002⁴⁵. A partir do Outono de 2002, Chirac e Schröder iniciam a sua oposição conjunta aos Estados Unidos, culminando na contestação aberta em repetidas reuniões do Conselho de Segurança da ONU⁴⁶.

A oposição à postura anglo-americana na condução da questão do Iraque parecia evidenciar, *a priori*, um acréscimo do poder alemão. Mas esta política de «regresso ao palco mundial», como lhe chamou um historiador alemão, teve consequências pouco favoráveis, a curto prazo, provocando o isolamento internacional temporário da Alemanha, uma crise transatlântica e divisões intra-europeias⁴⁷. Em primeiro lugar, a postura unilateral levou os aliados da Alemanha a questionarem o seu compromisso para com o tradicional multilateralismo reflexivo. Tratava-se de um unilateralismo circunstancial, ou marcava o início de uma nova Alemanha, menos multilateral e europeísta?⁴⁸ Em segundo lugar, a postura alemã era vista como ingratidão face à defesa que os EUA tinham concedido à RFA durante décadas, iniciando assim a pior crise transatlântica, ao ponto de vários autores questionarem a própria sobrevivência da Aliança Atlântica⁴⁹. Assim, o Governo desperdiçou um precioso capital de confiança política que a RFA lentamente tinha adquirido após 1945. Em terceiro lugar, a política alemã não promoveu o avanço da integração europeia: a reaproximação com a França foi feita num clima de divergência com Washington, provocando acusações de directório franco-

A OPOSIÇÃO À POSTURA ANGLO-AMERICANA NA CONDUÇÃO DA QUESTÃO DO IRAQUE PARECIA EVIDENCIAR, *A PRIORI*, UM ACRÉSCIMO DO PODER ALEMÃO. MAS ESTA POLÍTICA DE «REGRESSO AO PALCO MUNDIAL» TEVE CONSEQUÊNCIAS POUCO FAVORÁVEIS, A CURTO PRAZO.

-alemão dos países mais atlanticistas da UE. Por último, contra a ambição de um novo estatuto de paridade política, registou-se uma crescente discrepância entre o aumento do protagonismo proposto e uma contínua desaceleração da economia alemã e o decréscimo das despesas de defesa, produzindo uma disparidade entre as expectativas e as reais capacidades ao dispor de uma nova política alemã⁵⁰.

A política externa alemã vai sofrer ainda outra alteração. Uma das características da diplomacia alemã até então era a forte interligação entre as diferentes questões da política internacional. O chanceler Schröder vai flexibilizar também esta linha de continuidade. Assim, revitalizou a relação com a Rússia e com o Presidente Vladimir Putin, fora do contexto da parceria transatlântica estratégica com Moscovo⁵¹. Em inícios de 2003, Schröder, Putin e Chirac adoptam uma posição crítica comum face à política americana para o Iraque. A presença de Schröder (e de Chirac) em Kaliningrad, em Julho de 2005, a convite de Putin, para celebrar o 750.º aniversário da cidade, e a exclusão de participação dos líderes da Polónia e Lituânia, assim como o acordo sobre a construção de um gasoduto entre a Alemanha e a Rússia servem apenas como dois exemplos de uma política externa alemã que na prossecução mais assertiva dos seus interesses dava prioridade à relação bilateral com Moscovo. De igual modo, a tentativa franco-alemã de levantamento do embargo de venda de armas à República Popular da China inseriu-se numa posição bilateral contrária à da maioria dos estados-membros da UE, e reflectia a defesa de interesses comerciais como principal orientação política. Por último, Berlim reivindicou insistentemente a atribuição de um lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas⁵². Esta postura contrastava com anteriores posições de governos alemães que, quanto muito, tinham sugerido a atribuição de um lugar permanente à UE. Estes três exemplos ilustram como é que, até 2005, a diplomacia alemã não revelava uma linha estratégica que interligasse as diferentes questões regionais.

A crise dos referendos sobre a Constituição europeia desencadeada pelas rejeições dos povos francês e holandês na Primavera de 2005 reflectiu, em parte, o mal-estar transatlântico e evidenciou a contínua relevância dos EUA na política de integração europeia, por interesse próprio, e a pedido de vários países europeus, preocupados com a coesão da Aliança Atlântica perante uma Alemanha com pretensões de emancipação. Entre 2002 e 2005, as duplas crises, a divisão transatlântica e a crise constitucional europeia prendem-se, por isso, com a transformação da política externa alemã. A Alemanha já não prossegue uma estratégia de equilíbrio entre a Europa e os EUA, entre Paris e Washington. Partindo de uma postura unilateralista, o chanceler Schröder reforçou apenas a relação franco-alemã. Neste multilateralismo transformado, a definição de interesses alemães em coordenação com os dois aliados mais importantes saiu fragilizada. Da perspectiva de Berlim, a relação transatlântica só recuperaria quando os EUA reconhecessem um papel mais importante à Europa e um novo estatuto de paridade política com as outras potências à Alemanha⁵³.

Esta transformação da política externa foi impulsionada principalmente pelo chanceler. Joschka Fischer, o ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, e Gerhard Schröder tinham, provavelmente, divergências profundas no que se referia às grandes questões internacionais e ao posicionamento do seu país relativamente às mesmas. Em primeiro lugar, Fischer reconhecia a importância da memória histórica para a consolidação democrática alemã: o genocídio de Auschwitz e a *Westpolitik* foram, na sua concepção, a base normativa para a democracia alemã⁵⁴. Em segundo lugar, Fischer estava convicto da importância existencial da UE para a Alemanha e reconhecia o papel fundamental dos EUA na história da República Federal. Na concepção de Fischer, o multilateralismo permanecia um elemento fundamental da diplomacia alemã⁵⁵. A Alemanha tinha adquirido maior peso através do seu «potencial estratégico», mas seria só «através da manutenção de uma política de autolimitação inteligente e de defesa de interesses multilaterais, que preservem a confiança e a previsibilidade que a velha e nova República Federal construíram em cinquenta anos de política externa prudente» que a Alemanha poderá beneficiar desta alteração⁵⁶. Se Schröder não negava a importância destas duas vertentes da diplomacia alemã, não as equacionou de forma interligada, considerando que uma voz alemã mais autónoma no palco internacional pressupunha uma emancipação por parte de Berlim. Por outro lado, Schröder sempre cultivou a relação bilateral entre Berlim e Moscovo. Fischer não descurava a Rússia como potencial parceiro da Aliança Atlântica mas atribuía-lhe uma posição secundária na definição dos interesses alemães. Neste sentido, na política externa, Fischer parecia conceptualmente mais próximo de Kohl do que de Schröder.

JOSCHKA FISCHER E GERHARD SCHRÖDER
TINHAM, PROVAVELMENTE, DIVERGÊNCIAS
PROFUNDAS NO QUE SE REFERIA ÀS GRANDES
QUESTÕES INTERNACIONAIS
E AO POSICIONAMENTO DO SEU PAÍS
RELATIVAMENTE ÀS MESMAS.

Mas a Alemanha de Schröder é já marcadamente distinta da Alemanha de Kohl: para o chanceler da unificação teria sido impensável mexer nos dois pilares essenciais da política externa alemã que garantiam a necessária estabilidade através da continuidade de um necessário equilíbrio entre a relação bilateral franco-alemã, pressuposto para o funcionamento da integração europeia, e a relação bilateral americano-alemã, pressuposto para a manutenção da Aliança Atlântica. Nisto, o multilateralismo europeu e o multilateralismo transatlântico da diplomacia alemã complementavam-se. Schröder alterou este equilíbrio, ao favorecer um bilateralismo europeu em detrimento do multilateralismo transatlântico.

O PERÍODO MERKEL: A RENOVAÇÃO EURO-ATLÂNTICA

Conceptualmente, a nova chanceler vai definir uma estratégia de política externa diferente da do seu antecessor. Desde logo, a partir de Novembro de 2005, Merkel define como prio-

ridades a recuperação das relações transatlânticas assim como a recuperação do dinamismo da integração europeia⁵⁷. Trata-se do regresso à política de interligação (*linkage*) entre os dois pilares da diplomacia alemã, a parceria franco-alemã, contextualizada na UE, e a relação transatlântica, querendo Berlim posicionar-se como o aliado mais importante de Washington no continente europeu. Ambas as situações vão depender da recuperação de um terceiro elemento: o tradicional multilateralismo reflexivo alemão, contido nas políticas europeia e transatlântica, deve servir para repor a coesão da comunidade transatlântica numa ordem constitucional liberal.

Reflectindo as divergências próprias de um governo de coligação, o ponto de partida do ministro dos Negócios Estrangeiros, Steinmeier, foi diferente do de Merkel⁵⁸. Como antigo chefe de gabinete de Schröder, Steinmeier sublinhava a continuidade da política externa alemã, argumentando que, ao fim de quinze anos, a Alemanha tinha conseguido reposicionar-se internacionalmente, e seguir a política externa iniciada por Schröder. Para Merkel, o multilateralismo europeu e o transatlântico da política externa alemã não se deviam anular. Nos discursos, ambos falavam de continuidade. Mas enquanto a continuidade de Steinmeier referia-se a Schröder, a continuidade de Merkel referia-se a Kohl e, paradoxalmente, a Fischer.

As referências políticas para a política externa de Merkel são uma síntese de Adenauer, Kohl e Fischer. De Adenauer e Kohl Merkel retira a complementaridade entre a relação transatlântica e a integração europeia. De Fischer, e num contexto mais recente, Merkel aceita a concepção de uma visão estratégica para o espaço euro-atlântico, onde o Médio Oriente passa a ser uma das principais zonas externas em relação às quais a UE tem de definir uma política. A crise transatlântica de 2003 teve a ver com o futuro das relações transatlânticas, e com a futura identidade internacional da UE. O Médio Oriente será um dos palcos externos onde o futuro das relações transatlânticas se irá jogar. O primeiro episódio de emancipação alemã concretizou-se precisamente através da «crise transatlântica do Iraque». No pós-crise, Merkel está convencida de que a UE só poderá participar construtivamente na pacificação do Médio Oriente se o fizer de forma coordenada com os EUA⁵⁹. O papel da Alemanha na operação de pacificação após o conflito do Líbano no Verão de 2006, assim como o impulso da chanceler para uma revitalização do quarteto para o Médio Oriente, reconhecem ao Médio Oriente uma dimensão fundamental não só para a Alemanha, mas para toda a UE e a sua futura afirmação enquanto actor internacional⁶⁰.

RELAÇÕES COM A RÚSSIA

Quando Angela Merkel se tornou chanceler foi clara na definição das prioridades externas do novo governo alemão. A relação entre Berlim e Moscovo seria requalificada, assumindo, na perspectiva de Merkel, uma posição relevante mas subordinada à da UE e dos EUA. Reconhece-se o papel de uma parceria estratégica com Moscovo, mas evitam-se as repetidas investidas unilaterais feitas pelo anterior chanceler ao Presi-

dente russo. Steinmeier atribuía um papel mais importante à Rússia, pretendendo ampliar e fortalecer as relações bilaterais e desenvolver, no contexto da UE, uma nova Ostpolitik para a região da Ásia Central. Para que possa haver uma ordem de paz europeia e estabilidade nas fronteiras da UE, era necessária a participação da Rússia, e um reforço do relacionamento entre a UE e a Rússia. A definição de uma Ostpolitik da UE, uma das prioridades da presidência alemã, e de uma política de segurança energética europeia, impulsionadas por Steinmeier, inserem-se nessa lógica de redefinição das relações com a Rússia⁶¹. Contudo, recentemente, o Presidente russo Vladimir Putin endureceu o seu diálogo com o Ocidente⁶². O mal-estar instalado nas relações entre Moscovo e a UE e os EUA desde Fevereiro de 2007, devido à contestação russa do projecto de defesa antimíssil que os EUA pretendem instalar na Polónia e na República Checa, levaram o Governo alemão a ter uma posição crítica quanto a Moscovo, propondo a abordagem da questão no seio da NATO, mas também da UE⁶³.

O posicionamento russo pode ser interpretado de duas formas. Por um lado, é uma demonstração de que, perante a unipolaridade, a Rússia, como potencial grande potência, terá sempre a ambição de contestar a posição preponderante do poder hegemónico, os EUA, mesmo que este não represente uma ameaça existencial. Por outro lado, é uma resposta ao contínuo alargamento do Ocidente para a antiga zona de influência russa. Ou seja, a Rússia não conseguiu impedir, como pretendia, o alargamento da NATO aos países da Europa de Leste. Mas pretende, endurecendo a sua posição, travar uma maior presença militar americana na Europa Oriental, assim como manter a sua influência sobre países como a Geórgia ou a região da Ásia Central. Da perspectiva de Merkel, tal postura reforça a convicção da chanceler da importância da comunidade transatlântica entre a UE e os Estados Unidos, mas terá, quanto à Rússia, provavelmente, um maior distanciamento como consequência.

A POLÍTICA EUROPEIA E A PRESIDÊNCIA ALEMÃ DA UE

Na política europeia a chanceler empenhou-se desde logo em sublinhar a importância de todos os parceiros europeus, tendo em consideração a posição de pequenos e novos países, como a Polónia, e retirando exclusividade à relação com Paris⁶⁴. Neste ponto, a perspectiva do novo governo é oposta à do governo anterior, porque, ao contrário deste, sinalizava aceitar que «a especificidade histórica da comunidade europeia é a ausência de uma potência hegemónica» e a procura de uma base consensual alargada⁶⁵. O discurso de Merkel é um discurso anti-hegemónico, pró-europeu e europeizante: fala de uma UE que deve ser autoconfiante (ao passo que Schröder dizia que era a Alemanha que devia ser autoconfiante), onde os membros devem ambicionar uma posição comum⁶⁶. Em 2006,

O DISCURSO DE MERKEL É UM DISCURSO ANTI-HEGEMÓNICO, PRÓ-EUROPEU E EUROPEIZANTE: FALA DE UMA UE QUE DEVE SER AUTOCONFIANTE, ONDE OS MEMBROS DEVEM AMBICIONAR UMA POSIÇÃO COMUM.

Merkel concebeu uma flexibilização da política de alianças intra-europeia⁶⁷. A relação com Paris mantinha relevância, mas a dimensão da política alemã deveria ser alargada aos pequenos países assim como a outros grandes, como, por exemplo, a Polónia. A postura de Merkel no Conselho Europeu de Bruxelas, em Dezembro de 2005, revelou esta alteração: Merkel resolveu a crise orçamental da UE e desbloqueou uma soma adicional a atribuir a Varsóvia⁶⁸. Perante uma França paralisada na política europeia, situação decorrente do referendo constitucional e da perspectiva de eleições presidenciais em Maio de 2007, e perante a perspectiva de transição na liderança de Tony Blair no Reino Unido, o ano de 2006 reflectiu a expectativa de liderança que recaiu sobre Berlim, ao mesmo tempo que serviu para preparar a dupla presidência alemã em 2007, da UE e dos G8.

Dois dos principais objectivos da presidência alemã são a resolução da crise constitucional e a promoção da UE como actor internacional relevante⁶⁹. Com a Declaração de Berlim de 25 de Março de 2007, a presidência alemã comprometeu-se a identificar uma nova base conjunta para o fim do impasse constitucional, até às eleições para o Parlamento Europeu em 2009⁷⁰. Perante o novo impulso europeu, o Governo de Merkel assume o fim de uma linha kohliana: o fim da elasticidade na conciliação entre o aprofundamento e o alargamento institucional. A oposição de Merkel enquanto chanceler alemã à adesão da Turquia como membro de pleno direito da UE é o contrário da postura conciliatória do *sowohl als auch* do antigo Governo de Kohl. O pragmatismo de Merkel, e a recente eleição de Nicolas Sarkozy como novo Presidente da França, poderão levar ao fim de outra linha herdada do período de Kohl: a retórica contra as cooperações europeias reforçadas (ou os grupos *avant-garde*) como a fórmula de permitir uma maior integração aos países que pretendem avançar, e a hipótese de uma posterior adesão de restantes membros⁷¹.

A actual presidência alemã da UE poderá beneficiar com uma revitalização da relação franco-alemã. No Conselho Europeu de Bruxelas em Junho de 2007, a Alemanha pretende apresentar uma solução para a saída do impasse constitucional⁷². À partida, há três factores que permitem antecipar a hipótese de uma concordância de objectivos quanto às políticas europeia e transatlântica concebidas por Berlim e Paris. Para ultrapassar a crise constitucional, Merkel e Sarkozy opõem-se à realização de novos referendos para resolver a crise constitucional, mesmo que a proposta da adopção de um tratado limitado e a preferência pela inclusão de outros grandes estados seja sublinhada mais pelo presidente francês do que pela chanceler alemã. Quanto à política do alargamento da União, ambos partilham uma postura crítica sobre a eventualidade da adesão da Turquia à UE, concebendo uma parceria privilegiada. No que se refere às relações com os EUA, a posição próxima de Washington, da Alemanha, poderá ser acompanhada pela França. Isto não garante, contudo, uma posição conjunta franco-alemã face aos Estados Unidos. Uma das incertezas quanto ao futuro da relação bilateral entre Berlim e Paris é a de conceber-se que o objectivo de Merkel de

definir uma nova era para a comunidade transatlântica seja feito à custa da especificidade do motor franco-alemão. Isto constituiria, sem dúvida, uma mudança importante na política europeia.

A PARCERIA TRANSATLÂNTICA

Numa fase de reconciliação pós-conflito transatlântico, deixou de existir o automatismo da relação transatlântica. Um dos objectivos do Governo de Merkel é por isso a recuperação da relação bilateral entre Berlim e Washington e o fortalecimento da parceria transatlântica entre a UE e os EUA. Esta nova parceria transatlântica deve reforçar a cooperação económica, tendo Merkel proposto, em Setembro de 2006, a criação de uma zona de livre comércio transatlântica⁷³. No início da presidência alemã em Janeiro de 2007, Merkel propõe a criação de um mercado único transatlântico⁷⁴.

O fim do desentendimento transatlântico, que levara ao quase fim da Aliança Atlântica, e a reconciliação entre Berlim e Wash-

ington constituem desde já o primeiro grande sucesso de um ano e meio da política externa alemã. A diplomacia de Merkel tem o mérito de não apenas reconciliar ambas as partes, como, num curto espaço de tempo, transformar o cenário pós-crise numa oportunidade para o fortalecimento da comunidade atlântica.

Na cimeira entre a UE e os EUA, em Washington, a 30 de Abril de 2007 reforçou-se a relação transatlântica através da instauração de uma parceria económica transatlântica prevendo um espaço de livre comércio⁷⁵. Uma cooperação institucionalizada entre as duas maiores zonas económicas do mundo permite o aumento da competitividade económica do espaço euro-atlântico face às potências emergentes como a China e a Índia. No plano político, Merkel pretende redefinir a relação transatlântica, ultrapassando o «trauma transatlântico» de 2003, e elevar a parceria UE-EUA a um patamar mais alargado de comunidade transatlântica. A NATO mantém a sua importância política, mas um espaço institucionalizado mais amplo permitirá consolidar a ordem liberal constitucional, que nunca deixou de ser, mesmo no auge da crise, na sua dimensão transatlântica, uma ordem apenas, e não uma de cada lado do Atlântico. Por último, uma base institucional transatlântica teria, uma vez mais, repercussões sobre a política europeia: a necessária autonomia de defesa da UE ficaria melhor consolidada num quadro alargado de cooperação transatlântica.

O contributo mais útil e que poderá determinar o sucesso ou o fracasso da política externa alemã entre 2005 até à data poderá não ser uma questão intrinsecamente europeia. A iniciativa da criação de um mercado transatlântico, prosseguida pela chanceler alemã, com o apoio da Comissão Europeia (Merkel regressou ao tradicional apoio alemão ao papel da Comissão Europeia) poderá ter repercussões para além da mera

O FIM DO DESENTENDIMENTO TRANSATLÂNTICO
E A RECONCILIAÇÃO ENTRE BERLIM
E WASHINGTON CONSTITUEM DESDE JÁ
O PRIMEIRO GRANDE SUCESSO DE UM ANO
E MEIO DA POLÍTICA EXTERNA ALEMÃ.

política económica, porque ajudará a fortalecer o quadro comum de valores democráticos, numa comunidade de democracias mais institucionalizada, e que consolide ainda mais a ordem liberal constitucional. A curto prazo, suaviza a reconciliação, em primeiro lugar, entre Berlim e Washington e entre alguns países europeus e os EUA, e, em segundo lugar, entre os próprios países da UE, permitindo avanços no impasse da crise constitucional europeia. A longo prazo, o tratado económico transatlântico visa fortalecer a ordem constitucional e consolidar uma comunidade transatlântica dentro do espaço euro-atlântico. Porque, da mesma maneira que a crise constitucional europeia fora um reflexo da crise transatlântica de 2003, a recuperação da parceria transatlântica poderá servir de catalisador para um novo dinamismo da UE.

Isto revela, da parte da política externa alemã, um ponto importante. Seguindo a lógica de Kohl, e de Fischer, de uma política de alargamento, da ordem constitucional e das instituições dessa mesma ordem, a Alemanha recupera gradualmente o seu poder e um estatuto reforçado de grande potência europeia já não apenas através da UE. Até então, por ser membro da UE, e por seguir uma política externa europeísta, a Alemanha ganhara afirmação a nível internacional. Desde 2005 assistimos a uma extensão desta política: com Merkel a Alemanha reforça o seu poder no plano internacional através da UE, e também através da parceria renovada com os Estados Unidos. Por outras palavras, da perspectiva do actual Governo alemão, a relação bilateral entre Berlim e Washington, assume mais, não menos importância do que nos anos anteriores. Isto não apenas inverte a política do anterior governo, como é expressão da afirmação internacional da Alemanha. Nesse sentido, pode-se argumentar que volvidos dezoito anos depois de o Presidente George Bush ter lançado, meses antes da queda do Muro de Berlim, a proposta de *partnership in leadership*, a Alemanha de Merkel está empenhada em responder afirmativamente, e em fazê-lo no contexto alargado de uma parceria UE-EUA⁷⁶. Isto revela outro ponto relevante. As referências a Adenauer e Kohl, e o regresso a boas práticas na política externa não invalidam, contudo, que Merkel prossiga uma agenda política nova, que não assenta na defesa do *status quo* ou no mero alargamento de políticas anteriores. Por isso, se a política de Merkel for bem sucedida, a Alemanha aumentará o seu poder normativo, a partir da capacidade de Berlim em contribuir para a nova normalidade transatlântica, consolidando-se assim a Alemanha como grande potência euro-atlântica.

CONCLUSÃO

O percurso que a política externa alemã realizou desde a sua unificação é um percurso europeu. Se no período do chanceler Helmut Kohl tal posição foi assumida com sobriedade relutante para não causar desequilíbrios europeus e transatlânticos, com o chanceler Gerhard Schröder a Alemanha empenhou-se numa postura marcadamente mais assertiva na política europeia e internacional, assumindo-se como grande potência europeia. Com Schröder ocorreu uma mudança nos parâmetros normativos da política externa

alemã que correspondeu ao fim do multilateralismo instintivo alemão. Isso teve implicações no relacionamento de Berlim com países amigos e aliados, e também consequências para a configuração da ordem transatlântica e europeia. No rescaldo das crises transatlântica e europeia, Angela Merkel introduz um novo pragmatismo na política externa alemã, que se revela mais seguro do que a relutância ocasional de Kohl, e menos unilateral-assertivo do que a postura de Schröder.

A alteração das coordenadas da política externa alemã sugere um aparente enfraquecimento do poder normativo alemão em função do uso mais utilitário do poder. Com a gradual recuperação de atributos de poder mais tradicionais, como o poder militar, reemergiu a questão de como lidar com o poderio alemão. Neste sentido, a crise transatlântica de 2003 apenas evidenciou uma linha de ambicionada autonomização política que Schröder vinha praticando desde 1998. Em retrospectiva pode dizer-se que o estatuto da Alemanha enquanto grande potência europeia saiu reforçado, já que o poder se mede também pela hipótese de contestação das premissas estabelecidas – mesmo que tivesse reforçado ao mesmo tempo o desconforto de países vizinhos quanto a essa nova assertividade alemã na ausência de uma legitimidade dessa contestação. O facto de a liderança de Merkel não ser contestada na Europa e nos EUA possibilitou ao novo governo uma política externa que dá nova ênfase à política multilateral europeísta e transatlântica, e à abordagem interligada.

Por outras palavras, após um enfraquecimento temporário do poder normativo alemão, a Alemanha está a readquirir o poder normativo que construiu a identidade internacional da Alemanha durante a Guerra Fria, e que Merkel aceitou como ponto de partida para uma política externa cuja base de legitimidade se alargou a outros atributos de poder e que ajudam a consolidar a Alemanha pós-unificada como grande potência europeia e transatlântica. Neste trajecto, o poder normativo não será um impedimento, mas antes, desde o início, o factor que veio a facilitar o reconhecimento, por parte das outras potências, de que, desde que inserida num contexto europeu e transatlântico, Berlim poderia não só recuperar esse estatuto, como ter um papel importante na liderança do espaço euro-atlântico. Como isto afectará o futuro poder normativo da Alemanha dependerá da forma como Berlim reagir se e quando for confrontada com uma nova situação de potencial contestação. A nova política transatlântica de Merkel não implica o fim de divergências entre a Alemanha e os Estados Unidos, ou entre parceiros europeus. A ideia de uma parceria de liderança é, na prática, um convite a contestações internas e externas à mesma. Mas a acontecer, serão divergências assentes mais no novo pragmatismo da política externa alemã do que oriundas de um antagonismo automático como aconteceu há poucos anos atrás. R1

NOTAS

- 1 Gostaria de agradecer a Carlos Gaspar as várias trocas de ideias, assim como aos participantes dos seminários do IPRI.
- 2 HANRIEDER, Wolfram – *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*. New Haven e Londres: Yale University Press, 1989.
- 3 DEUTSCH, Karl – *Political Community and the North Atlantic Area, 1957*.
- 4 SPERLING, James – «Neither hegemony nor dominance: reconsidering German power in the post-Cold War Europe». In *British Journal of Political Science*, 31/2, Abril de 2001.
- 5 MANNERS, Ian – «Normative power Europe: a contradiction in terms?». In *Journal of Common Market Studies*, 40/2, 2002, pp. 235-258. Contudo, ao passo que Manners concebe a UE como uma «potência normativa», o argumento defendido aqui é que o poder que a Alemanha tem na política externa, e que caracteriza a sua identidade internacional, é, em larga medida, *poder normativo*.
- 6 MANNERS, Ian – «Normative power Europe: a contradiction in terms?», p. 253.
- 7 ANDERSON, Jeffrey J., e GOODMAN, John B. – «Mars or Minerva? A united Germany in a post Cold War Europe». In KEOHANE, R., Nye, J., e Hoffmann, S. (eds.) – *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe 1989-91*, 1993, p. 23.
- 8 IKENBERRY, G. John – *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001, p. 273.
- 9 BULMER, Simon, JEFFERY, Charlie, e PATERSON, William E., – *Germany's European Diplomacy: Shaping the Regional Milieu*. Manchester: Manchester University Press, 2000, p. 52.
- 10 JOFFE, Josef – «The foreign policy-making of the Federal Republic of Germany». In MACRIDIS, Roy C. (ed.) – *Foreign Policy in World Politics*. Londres: Prentice-Hall, 1985.
- 11 HAFTENDORN, Helga – *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945-2000*. Estugarda e Munique: DVA, 2001.
- 12 BULMER, Simon J. – «Shaping the rules? The constitutive politics of the European Union and German power». In KATZENSTEIN, Peter (ed) – *Tamed Power. Germany in Europe*. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1997.
- 13 MEARSHEIMER, John J. – «Back to the future: instability in Europe after the Cold War». In *International Security*, 15/1, 1990, pp. 5-56. WALTZ, Kenneth – «The emerging structure of international politics». In *International Security*, 18/2, 1993, pp. 44-79.
- 14 JOFFE, Josef – «The foreign policy of the Federal Republic of Germany. Tradition and change». In MACRIDIS, Roy (ed.) – *Foreign Policy in World Politics*. Prentice-Hall, 1992, p. 99.
- 15 GASPAR, Carlos – «A Guerra Fria acabou duas vezes». In *Nação e Defesa*, 105, 2003, pp. 141-176.
- 16 Helmut Kohl, discurso perante o Bundestag, Plenarprotokoll 13/77, 7 de Dezembro de 1995, p. 06711.
- 17 BANCHOFF, Thomas – *The German Problem Transformed: Institutions, Politics, and Foreign Policy, 1945-1995*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999, p. 266.
- 18 HANRIEDER, Wolfram – *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*, pp. 195-219.
- 19 HILL, Christopher – «The geo-political implications of enlargement». In *EUI Working Paper*, RSC n.º 2000/30, pp. 1-26.
- 20 TEWES, Henning – *Germany, Civilian Power and the New Europe. Enlarging NATO and the European Union*. Nova York: Palgrave, 2002. O principal impulsionador do alargamento da NATO a Leste não foi, contudo, Kohl, mas Volker Ruhe, o ministro da Defesa alemão, que a partir de 1993 promove esta política junto dos parceiros da NATO, incluindo os Estados Unidos.
- 21 ASMUS, Ronald – «Germany and America: partners in leadership?». In *Survival*, 6/1991, p. 546.
- 22 SCHWARZ, Hans Peter – «America, Germany and the Atlantic Community after the Cold War». In JUNKER, Detlef (ed.) – *The United States and Germany in the Era of the Cold War, 1945-1990: A Handbook*, vol. 2, 1968-1990. Cambridge e Nova York: Cambridge University Press, 2004, p. 539.
- 23 ELBE, Frank – *A Round Table with Sharp Corners: The Diplomatic Path to German Unity*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, pp. 18-19.
- 24 SCHWARZ, Henning – *Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Aussen- und Sicherheitspolitik: ein Verfassungsvergleich Deutschland – USA*. Berlim, 1995.
- 25 Sobre a geração pós-Adenauer de Schröder e Fischer, cf. WEIDENFELD, Werner – *Zeitenwechsel. Von Kohl zu Schröder. Die Lage*. Estugarda: Deutsche Verlagsanstalt, 1997.
- 26 Mesmo a *Ostpolitik* (política a Leste) do chanceler Willy Brandt em inícios da década de 1970 não foi uma emancipação dos princípios seguidos por Bona até então. Os pressupostos para que a RFA seguisse a *Ostpolitik* foram a manutenção da relação de aliança com Washington, que seguia na mesma altura uma política de *détente* com a URSS e a continuação da *Westpolitik* iniciada por Adenauer. Nesse sentido, houve uma ampliação da margem de manobra política da RFA, mais do que uma emancipação de posturas anteriores.
- 27 Sobre a importância da memória histórica como factor na definição da política externa alemã, cf. BANCHOFF, Thomas – «German policy towards the EU: the effects of historical memory». In *German Politics*, vol. 7, n.º 1, Abril de 1997.
- 28 BAHR, Egon – *Der deutsche Weg. Selbstverständlich und normal*. Munique: Blessing, 2003; BAHR, Egon – «Die "Normalisierung" der deutschen Aussenpolitik. Mündige Partnerschaft statt bequemer Vormundschaft». In *Internationale Politik*, 1/1999, pp. 41-52.
- 29 Entrevista do chanceler Schröder ao canal televisivo ARD, em Berlim, 9 de Agosto de 2002. <http://www.bundeskanzler.de/Interviews.7716.428321/Interview>
- 30 SZABO, Stephen – «Germany and the United States after Iraq: from alliance to alignment». In *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1, 2004, p. 43.
- 31 Em Junho de 2003, no auge da crise transatlântica, a Alemanha tinha soldados da *Bundeswehr* nas seguintes operações: Bósnia (1400 soldados), Kosovo (3300), Macedónia (50), Geórgia (111), Uzbequistão (200), Afeganistão (2300), Kuwait (58), Djibuti (605) e Quênia (138). *Der Spiegel*, n.º 25, 16 de Junho de 2003.
- 32 Em 2003, a Alemanha contribuía com 9,6 por cento para o orçamento regular das Nações Unidas, enquanto que o Japão paga 18 por cento e os EUA 25 por cento. *The Economist*, 6 de Agosto de 2003.
- 33 Este ponto da paridade entre potências foi uma constante do discurso político de Schröder, entre 1998 e 2005.
- 34 FRIES, Lykke, e MURPHY, Anna – «Turbocharged negotiations: the EU and the Stability Pact for South Eastern Europe». In *Journal of European Public Policy*, 7/5, 2000, pp. 767-786.
- 35 POND, Elizabeth – «Kosovo: catalyst for Europe». In *The Washington Quarterly*, Outono de 1999, 22/4, pp. 77-92.
- 36 Discurso do chanceler Schröder perante o Bundestag, 10 de Novembro de 1998. <http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/regierungserklaerung/16/69116/multi.htm>
- 37 A Alemanha acabou por ficar com 29 votos, o mesmo número de votos que receberam a França, o Reino Unido e a Itália. DUBB, Andrew, e DEUBNER, Christian – «Die EU-Vertragsreform von Nizza: Von "left overs" zum "hangover"». In *Stiftung Wissenschaft und Politik*, Aktuell 3, Março de 2001, pp. 1-9.
- 38 Stenographischer Bericht, 186. Sitzung, 12 de Setembro de 2001. <http://www.bundestag.de/ plenargeschehen/ pp / 2001 / index.htm>
- 39 «Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder». In *Bulletin*, n.º 69-1, 12 de Outubro de 2001.

- 40 Schröder relacionou a necessária votação do Bundestag quanto à participação de soldados alemães na luta contra o terrorismo no Afeganistão com uma moção de confiança à sua política. A moção foi aprovada por 336 dos 662 deputados. Quatro deputados dos Verdes e uma deputada do SPD assim como a CDU e a FDP votaram contra. Plenarprotokoll 14/2002, de 16 de Novembro de 2001. <http://suche.bundestag.de/searchExtended.do>
- 41 DALGAARD-NIEISEN, Anja – «Gulf War: the German resistance». In *Survival*, vol. 45, n.º 1, Primavera de 2003, pp. 99-116.
- 42 Enquanto que em Março de 2002 Schröder ainda indicava que a Alemanha não participaria numa guerra contra o Iraque que não tivesse a concordância do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em Agosto reafirma a recusa alemã mesmo que se venha a adoptar uma resolução da ONU.
- 43 Discurso eleitoral de Gerhard Schröder a 5 de Agosto de 2002 em Hanover. <http://www.spd.de>
- 44 Stenographischer Bericht, 253. Sitzung, 13 de Setembro de 2002. <http://www.bundestag.de/plenargeschehen/pp/2002/index.html>
- 45 Num discurso em Goslar, na Baixa Saxónia, a 21 de Janeiro de 2003, Schröder reafirmou que «a Alemanha [não] apoiará uma resolução que legitime a guerra» [*Der Spiegel*, n.º 13, 24 de Março de 2003].
- 46 Nessa altura, a Alemanha era membro não-permanente do Conselho de Segurança, o que lhe permitiu um envolvimento mais assertivo nas reuniões que visavam atribuir um mandato da ONU à operação militar no Iraque.
- 47 SCHÖLLGEN, Gregor – *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*. Munique: Ullstein, 2003.
- 48 SCHWARZ, Hans-Peter – «Von Elefanten und Bibern. Die Gleichgewichtsstörung deutscher Außenpolitik». In *Internationale Politik*, 58/5, 2003, pp. 31-38; HACKE, Christian – «Deutschland, Europa und der Irakkonflikt». In *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 24-25, 2003, pp. 8-16.
- 49 A panóplia de artigos sobre a importância contínua da NATO atesta a gravidade da situação. RYNNING, Sten – *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*. Basingstoke: Palgrave, 2005.
- 50 MAULL, Hanns – «Auf leisen Sohlen aus der Außenpolitik?». In *Internationale Politik*, 58/9, 2003, pp. 19-30.
- 51 A afirmação do chanceler de que o Presidente Putin era um «democrata impecável» [*Lippenreiner Demokrat*], não caiu bem junto da elite alemã, e era vista com desconfiança principalmente por parte dos países da Europa de Leste.
- 52 Esta política era contraditória já que ao mesmo tempo que reivindicava um lugar permanente, Schröder desvalorizava o Conselho de Segurança ao afirmar que para Berlim um eventual mandato da ONU para a guerra no Iraque não levaria a Alemanha a participar numa operação militar. Recorde-se que no Kosovo, em 1999, o Governo decidiu participar militarmente na operação da NATO contra a Sérvia mesmo sem mandato da ONU para tal.
- 53 SZABO, Stephen – «Germany and the United States after Iraq: from alliance to alignment», pp. 41-52.
- 54 Sobre o longo caminho que os alemães percorreram ao longo da história para chegarem ao «Ocidente», cf. WINKLER, Heinrich August – «Deutschlands langer Weg nach Westen», Band 2. *Deutsche Geschichte vom Dritten Reich bis zur Wiedervereinigung*. Munique: C. H. Beck, 2000.
- 55 FISCHER, Joschka – «Die Selbstbeschränkung der Macht muss fortbestehen. Deutschlands Rolle und Aufgabe in der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts». In *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10 de Agosto de 1998, p. 9.
- 56 Discurso de Joschka Fischer perante a Sociedade Alemã de Política Externa, 24 de Novembro de 1999, publicado em *Internationale Politik*, 2/2000, p. 59.
- 57 «Deutschland als verantwortungsbewusster Partner in Europa und der Welt', Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD». In *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit*, 11 de Novembro de 2005, pp. 146-163.
- 58 Na questão da possível adesão da Turquia à UE, Steinmeier segue a linha do anterior Governo de apoio à integração da Turquia, enquanto que Merkel propõe uma «parceria privilegiada» com Ancara. Entrevista de Steinmeier, «Selbstbewusste Bescheidenheit». In *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 de Março de 2006. <http://www.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc-E71882E80240A4767A4515FC07B1BE956-AtPl-Ecommon-Scotent.html>
- 59 Angela Merkel em entrevista ao *Financial Times*, 2 de Janeiro de 2007.
- 60 «Putting Berlin between Beirut and Jerusalem». In *Der Spiegel*, 11 de Setembro de 2006. <http://service.spiegel.de/cache/international/spiegel/0,1518,437248,00.html>; JOFFE, Josef – «Dabei sein ist nicht alles». In *Die Zeit*, 38, 14 de Setembro de 2006.
- 61 «The European Union's Quest for a Common Energy Foreign Policy, Foreign Policy in Dialogue», vol. 8 – Issue 20, 2007, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>
- 62 Num discurso que realizou durante a conferência anual sobre política de segurança, em Munique, a 10 de Fevereiro de 2007, Putin teve duras críticas ao proposto programa americano de defesa antimissil. <http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?sprache=de&id=179&>
- 63 Mas enquanto Steinmeier alerta para o perigo de uma nova corrida aos armamentos na Europa se não se mantiver o diálogo com a Rússia, Merkel destacou-se das declarações do seu ministro dos Negócios Estrangeiros. Entrevistas de Steinmeier à *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, a 18 de Março de 2007, e ao *ZDF-heute-journal*, 26 de Abril de 2007, acerca da reacção russa sobre os planos americanos.
- 64 As primeiras visitas externas de Merkel como chanceler tiveram uma sequência simbólica: a 23 de Novembro de 2005 Merkel visita Paris, a sede da NATO em Bruxelas, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia. O novo Governo sinalizava assim a importância das relações bilaterais com Paris mas simultaneamente a centralidade da política europeia. Um dia depois, 24, Merkel visita Blair em Londres, reconhecendo que o Reino Unido era igualmente uma peça importante na integração europeia.
- 65 GASPAS, Carlos – «A crise europeia». In *III Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política*, 30 de Março de 2006. <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?di=3&ida=142>
- 66 O discurso anti-hegemónico é também contrário a uma «co-hegemonia» franco-alemã. Discurso de Angela Merkel perante o Bundestag, Berlim, 30 de Novembro de 2005. http://www.bundesregierung.de/nn_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2005/11/2005-11-30-regierungserklaerung-von-bundestanzlerin-angela-merkel.html
- 67 BÖHM, Wolfgang – «Merkel setzt auf neue EU-Allianzen». In *Die Presse*, 23 de Novembro de 2005. <http://www.cap-lmu.de/aktuell/pressespiegel/2005/merkel.php>
- 68 DEMPSEY, Judy – «In foreign policy, Merkel has a good first month as chancellor». In *International Herald Tribune*, 20 de Dezembro de 2005. <http://www.ihf.com/articles/2005/12/19/news/germany.php>
- 69 Steinmeier, Auftaktpressekonferenz zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft, *Auswärtiges Amt*, 19 de Dezembro de 2006. www.eu2007.de
- 70 http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/Portuguese.pdf
- 71 Em teoria, esta ideia já é discutida na UE pelo menos desde uma proposta de 1994, de Wolfgang Schauble e Karl Lamers, dois políticos alemães que trabalharam com Helmut Kohl, e que sugeria uma Europa com diferentes níveis de integração. Na prática europeia, o Espaço Schengen, assim como a adesão ao euro, são dois exemplos onde esta ideia já foi aplicada.
- 72 Discurso de Merkel perante o Bundestag, 1 de Março de 2007. http://www.bundesregierung.de/nn_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2007/2007-03-01-regierungserklaerung-merkel-eu-fruehjahrsgipfel.html
- 73 «Transatlantic Agreement of Free Trade Area». In *Financial Times*, Setembro de 2006.
- 74 Angela Merkel em entrevista ao *Financial Times*, 2 de Janeiro de 2007.
- 75 STEINGART, Gabor – «Merkel's crowning achievement». In *Der Spiegel*, 2 de Maio de 2007. <http://www.spiegel.de>
- 76 ASMUS, Ronald – «Germany and America: partners in leadership?». In *Survival*, 6/1991.