

A CRISE NA UCRÂNIA E A ALEMANHA

O NOVO PARADIGMA DE LIDERANÇA ESTRATÉGICA EUROPEIA?

Patrícia Daehnhardt

POTÊNCIA GEOECONÓMICA COM HANDICAP ESTRATÉGICO

A crise na Ucrânia, em curso desde novembro de 2013, despoletada pelas divergências entre a Rússia e o Ocidente sobre as opções da política externa ucraniana – alinhamento com o Ocidente ou com a Rússia, na interpretação percebida por Moscovo, alterou, decisivamente, a análise feita na Alemanha sobre o papel da Rússia no espaço euro-atlântico e sobre a forma como Berlim melhor pode responder aos desafios colocados pelas ações revisionistas da Rússia. Neste processo, a Alemanha determinou a resposta do Ocidente à Rússia e assumiu a liderança na formulação da nova ordem de segurança europeia. Tanto a chanceler Angela Merkel, como o ministro dos Negócios Estrangeiros, Frank-Walter Steinmeier, veem nas ações do Presidente Vladimir Putin uma ameaça à estabilidade europeia. Para Merkel, Putin atua como um político do século XIX que pensa na Europa em termos de zonas de influência¹. Para Steinmeier, o conflito na Ucrânia é uma questão de guerra ou paz na Europa, porque a ordem euro-atlântica e transatlântica está a ser desafiada².

Estas posições são novas porque até ao atual governo de grande coligação, desde dezembro de 2013, a política externa alemã orientava-se por considerações de *networked security*, em que estruturas que articulam diferentes dimensões de segurança e defesa se interligam com uma política externa baseada em valores e interesses, onde a União Europeia (UE), a Aliança Atlântica, os novos centros de

RESUMO

A crise na Ucrânia confirmou a Alemanha como ator político europeu que assumiu a liderança estratégica na resposta do Ocidente à Rússia. Um ano após a anexação da Crimeia mantém-se, contra as expectativas, a convergência firme que combina uma diplomacia assente, por um lado, em sanções económicas, e, por outro, na manutenção do diálogo político com Moscovo num conflito para o qual a Alemanha insiste não existir uma solução militar. O investimento nestes mecanismos, numa interpretação de *networked security*, revela que a Alemanha está finalmente a seguir uma perspetiva estratégica na condução da sua política externa, com o objetivo de recuperar uma ordem euro-atlântica e transatlântica estável.

Palavras-chave: Liderança estratégica, Alemanha, crise na Ucrânia, União Europeia.

ABSTRACT

**THE CRISIS IN UKRAINE
AND GERMANY:
A NEW PARADIGM
IN THE EUROPEAN
STRATEGIC LEADERSHIP?**

The crisis in Ukraine confirmed Germany as the European political



ator which has taken on the strategic leadership in the West's response to Russia. One year after the annexation of Crimea, and against expectations, the firm and convergent stance of Germany and its European partners continues, combining a twofold diplomacy based, first, on economic sanctions, and secondly, on the maintenance of political dialogue politician with Moscow in a conflict for which Germany insists there is no military solution. Investment in these mechanisms, through an interpretation of 'networked security', reveals that Germany is finally following a strategic perspective in the conduct of its foreign policy, with the aim of recovering a Euroatlantic and transatlantic stable order.

Keywords: Strategic leadership, Germany, Ukrainian crisis, European Union.

poder e a gestão da globalização constituíam o cerne da diplomacia e eram articulados com interesses económicos, mas que se caracterizava pela ausência de um pensamento estratégico face à vizinhança europeia e aos interesses geoestratégicos relacionados com países da Parceria Oriental. Por outras palavras, verificou-se, até então, a ausência de um pensamento e debate estratégico na Alemanha sobre quais deviam ser as linhas definidoras a longo prazo da política externa alemã e qual a visão estratégica em que essa atuação devia assentar³.

O antigo ministro dos Negócios Estrangeiros, Guido Westerwelle (2009-2013), do pequeno partido liberal FDP, tinha apresentado um conceito intitulado *Gestaltungsmächtekonzept* (conceito de potências que moldam a ordem internacional), em 2012, segundo o qual a Alemanha deveria desenvolver uma estratégia de cooperação com as potências emergentes na formação da nova ordem mundial crescentemente multipolar⁴.

O conceito não invalidava os pilares tradicionais euro-atlânticos e transatlânticos, mas era ambíguo quanto ao posicionamento qualitativo tanto das alianças estabelecidas com os Estados Unidos e a UE, como das novas relações a estabelecer com os BRICS.

Subjacente a este novo conceito parecia estar a ideia de que a Europa e os Estados Unidos deixariam de constituir o foco de interesse principal para uma política externa alemã primordialmente focada na expansão das exportações económicas alemãs, e numa análise mais geoeconómica da diplomacia de Berlim. Segundo Hans Kundnani, a Alemanha afirmava-se enquanto potência geoeconómica⁵: uma definição do interesse nacional em termos económicos; um papel relevante na definição da política externa para grupos empresariais centrados na exportação de produtos alemães; uma sobreposição de interesses económicos à promoção de princípios democráticos e à defesa dos direitos humanos; uma preferência pelo multilateralismo seletivo; e, por último, a instrumentalização do poder económico na influência exercida sobre outros estados. Desde meados da década de 2000 consolidou a posição de preponderância económica tanto dentro da UE, onde a Alemanha é o principal credor dos países endividados, como no relacionamento bilateral com a República Popular da China, com a qual mantém uma forte relação comercial como potência exportadora.

Quando em 2014 Berlim e os seus parceiros se viram confrontados com a mais séria crise no espaço euro-atlântico desde o fim da Guerra Fria, a Alemanha era uma potência geoeconómica com *handicap* estratégico: sustentava o conceito de *networked security* mas não o articulava com uma análise geoestratégica que lhe permitisse definir uma resposta estratégica e definidora de uma resposta coerente e a longo prazo. Esta fraqueza

estratégica era surpreendente se tivermos em conta que a economia alemã, cujo setor de exportação se adaptou bem aos desafios da globalização permitindo o contínuo crescimento económico, necessita de estabilidade internacional para garantir a fluidez do comércio externo e a acessibilidade das rotas comerciais. Isto poderia pressupor essa visão estratégica como forma de contornar decisões *ad hoc*, muitas vezes condicionadas por constrangimentos internos ou externos em vez de definir objetivos assentes numa estratégia que oriente a política externa e defina um conceito de liderança operacional.

Com a crise da Ucrânia tornou-se insuficiente seguir apenas uma política de alargamento das normas democráticas como condicionalidade para um aprofundamento da cooperação com Kiev, articulada com interesses económicos e comerciais; era necessário um

pensamento estratégico que incluísse a análise dos riscos não apenas económicos mas igualmente geoestratégicos. Neste processo, a Alemanha mudou, por um lado, a sua política para a Rússia como, por outro, assumiu a liderança estratégica na resposta europeia à crise com Moscovo.

Entende-se por liderança estratégica a capacidade de um Estado para definir os seus interesses a partir de uma análise

geoestratégica que articule interesses normativos, económicos e de ordem internacional, com a consequente implementação dos mesmos na política externa, em cooperação com os seus parceiros, de uma forma multilateral e assumindo a liderança de uma posição conjunta previamente negociada. No caso da Alemanha, isto significava alargar o âmbito dos seus interesses, que deixavam de ser interesses primordialmente económicos e passavam a incluir a segurança e a ordem no continente europeu como definidoras de decisões mais geoestratégicas, tomadas num contexto alargado de *networked security*. Ao poder normativo – um considerável capital de confiança e legitimidade global – aliado à capacidade económica o Governo alemão adicionava agora o pilar que lhe faltava na política externa – uma liderança estratégica europeia.

A fraqueza estratégica explicava-se também pelo facto de a Alemanha continuar a manifestar relutância quanto ao uso da força militar, no que se refere, por exemplo, às intervenções militares internacionais das últimas duas décadas, como se verificou nas intervenções no Iraque, em 2003, e na Líbia, em 2011. Isto explica-se por razões que se prendem com a memória histórica e a identidade internacional da Alemanha, e por uma opinião pública maioritariamente contrária à utilização deste instrumento da política externa. Da parte da perceção da elite política o fator militar já não é contudo o fator determinante de poder – o sucesso económico, a capacidade de influenciar decisões nas instituições internacionais e o reconhecimento dos outros estados são,

COM A CRISE DA UCRÂNIA TORNOU-SE INSUFICIENTE SEGUIR APENAS UMA POLÍTICA DE ALARGAMENTO DAS NORMAS DEMOCRÁTICAS. PARA UM APROFUNDAMENTO DA COOPERAÇÃO COM KIEV ERA NECESSÁRIO UM PENSAMENTO ESTRATÉGICO QUE INCLUÍSSE A ANÁLISE DOS RISCOS NÃO APENAS ECONÓMICOS MAS IGUALMENTE GEOESTRATÉGICOS.

no mundo globalizado, mais relevantes na perspectiva de uma potência europeia. Mas para articular estes três elementos de poder uma potência necessita de ter uma visão estratégica. A crise da Ucrânia veio acelerar um processo de mudança que já estava em curso desde inícios de 2014 quando os ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Defesa deram impulsos decisivos que iniciaram o debate sobre a política externa alemã, com a *Foreign Policy Review 2014* e o recém-iniciado debate sobre o Livro Branco da Defesa, a concluir em 2016⁶.

O artigo pretende demonstrar como a Alemanha tem feito este percurso de afirmação enquanto novo líder estratégico europeu, articulando a crise da Ucrânia como fator externo com alterações na condução da política externa e da política de segurança e defesa, como fator interno. A primeira parte contextualiza suficientemente o fim da ordem euro-atlântica do pós-Guerra Fria. A segunda parte analisa as respostas alemãs e europeias à crise na Ucrânia. Uma terceira secção avalia o novo paradigma da liderança estratégica europeia da Alemanha, nas suas dimensões externas, na relação bilateral com os Estados Unidos, na NATO e na UE assim como nas dimensões internas nas mudanças ocorridas nos ministérios dos Negócios Estrangeiros e Defesa. Por último, questiona-se se a crise da Ucrânia pode ser vista como um *test case* para uma política externa alemã globalmente estratégica.

O FIM DA ORDEM EURO-ATLÂNTICA DO PÓS-GUERRA FRIA

A crise da Ucrânia colocou o Ocidente perante o desafio do reordenamento no antigo espaço soviético. Quando em março de 2014 a Rússia anexou o território ucraniano da Crimeia, em violação das disposições jurídicas da Ata Final de Helsínquia de 1975, que proibía a alteração através do uso da força das fronteiras territoriais na Europa, e do Memorando de Budapeste, de 1994, que previa o respeito pela independência e integridade territorial da Ucrânia em troca da renúncia desta à contínua posse de armamento nuclear, muitos concordaram com a afirmação do ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Frank-Walter Steinmeier, de que a questão da guerra e da paz regressou inesperadamente ao continente⁷. Havia o risco da ocorrência de um conflito num país que fazia fronteira com a Rússia assim como a possibilidade de uma divisão da Europa e dos parceiros europeus e transatlânticos com consequências problemáticas para a coesão da Europa e a aliança transatlântica.

As ações da Rússia sinalizaram que o ordenamento europeu de 1989-1991, no território da antiga União Soviética assim como na Europa de Leste deixava de ser considerado *statu quo*. Se as fronteiras ucranianas podiam ser postas em causa unilateralmente por Moscovo não havia garantia que as fronteiras de países como a Geórgia ou a Moldova seriam respeitadas⁸. Esta destabilização da ordem euro-atlântica correspondeu ao fim da parceria estratégica NATO-Rússia, com a crise na Ucrânia a revelar-se a maior ameaça à ordem securitária europeia desde o fim da Guerra Fria. Ao entrar sem pré-aviso nos espaços aéreos e marítimos de países membros da NATO, a Rússia pôs em causa as

regras e normas da ordem liberal internacional, levantando a possibilidade de novas agressões russas ao princípio da integridade territorial dos estados, assim como pondo em cheque a segurança energética na Europa⁹. Isto colocou a UE e a NATO perante a incerteza de quais seriam os limites da política revisionista do Presidente Vladimir Putin – um primeiro cenário da circunscrição do conflito ao território do Leste da Ucrânia, e um segundo cenário de um objetivo russo mais amplo de recuperação, pela força, de outras zonas de influência na Geórgia, ou Moldova, ou nos Balcãs, onde o futuro da Sérvia como membro da UE está a ser negociado, ou mesmo os países bálticos, numa lógica revisionista que correspondia à inversão da fórmula de recuo estratégico da União Soviética no final da Guerra Fria e ao restabelecimento do império russo, até por razões internas de autopreservação do regime de Vladimir Putin.

As ações de Putin culminaram no afastamento voluntário da Rússia em integrar a comunidade de segurança transatlântica; nos vinte e cinco anos decorrentes após o fim da Guerra Fria foram várias as tentativas de aproximação do Ocidente à Rússia. Em 1994 a NATO criou a Parceria para a Paz, que a Rússia integrou no mesmo ano (assim como a Ucrânia); antes da adesão da Polónia, Hungria e República Checa à NATO, em 1999, a Aliança Atlântica e a Rússia assinaram o NATO-Russia Founding Act, em maio de 1997; em 2002 ambas as partes criaram o Conselho NATO-Rússia¹⁰. Daí que o argumento sistematicamente avançado por Moscovo, desde 2007, de que os interesses russos não foram tidos em conta na construção da ordem securitária do pós-Guerra Fria no espaço euro-atlântico não corresponda realmente à realidade¹¹.

A partir de 2000, após a subida ao poder de Putin, a Rússia definia uma lógica inversa, de gradual recuperação de poder através do apoio a regimes simpatizantes e na oposição aos apoios ocidentais à democratização nos novos estados soberanos da antiga URSS, como aconteceu na Geórgia, na Ucrânia ou no Quirguistão. Nesse percurso de revisão do seu estatuto de poder, a Rússia era pouco construtiva no debate sobre uma maior aproximação às instituições transatlânticas, e gradualmente reinstituíram-se a desconfiança e a incerteza mútuas no espaço euro-atlântico, visíveis quando Putin criticou a política do alargamento institucional da Aliança Atlântica como potencial ameaça à segurança russa, na Conferência de Segurança em Munique, em fevereiro de 2007, ou quando a Rússia não renovou o Acordo de Parceria e Cooperação (APC) com a UE em 2008. O Presidente Dmitry Medvedev (2008-2012) chegou a propor uma arquitetura de segurança europeia, em 2008, que não foi favoravelmente acolhida pela Europa e pelos Estados Unidos por estes considerarem que a Organização de Cooperação e Segurança na Europa (OSCE), criada através da Carta de Paris, em 1990, já representava a instituição pan-europeia, que congregava quase todos os países do espaço euro-atlântico, incluindo os Estados Unidos e o Canadá, e a própria Rússia, razão pela qual não era necessário substituí-la por uma nova estrutura institucional¹². Ao mesmo tempo, o lado russo não esclarecia qual era o papel que os Estados Unidos deveriam assumir no novo enquadramento proposto, argumentando os mais críticos que o objetivo de

Moscovo era o de afastar os norte-americanos do contexto securitário do território europeu, reduzindo a influência de Washington, o que se traduziria num aumento da potencial influência a exercer pela Rússia, potência nuclear e com direito de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sobre a Europa.

Assim, durante a primeira década do século XXI, o papel da Rússia na redefinição conjunta de uma ordem euro-atlântica de segurança foi-se gradualmente desvanecendo¹³. Contudo, as relações entre a Rússia e o Ocidente baseavam-se na gestão de um frágil equilíbrio e nunca foram desprovidas de tensões, como revelaram as posições divergentes sobre os sucessivos alargamentos da NATO até às fronteiras da antiga União Soviética, as revoluções coloridas na Geórgia, na Ucrânia e no Quirguistão, os conflitos congelados na Transnístria, Nagorno-Karabakh, Abcásia e Ossétia do Sul, assim como a oposição russa à livre escolha da Ucrânia, Geórgia, Moldova e Arménia quanto a negociações de associação com a UE, ou ao projeto de defesa antimíssil norte-americano, ou traduzia-se pela instrumentalização política dos recursos energéticos russos, como o gás, nas negociações com os países europeus. Por parte da Alemanha, houve uma política contínua de tentar integrar a Rússia como parceira na arquitetura euro-atlântica, a partir de iniciativas partidárias, fundações políticas ou associações da sociedade civil, para promover o que Berlim definia como a Parceria de Modernização. Esta preocupação para com as sensibilidades do vizinho russo refletiu-se na cimeira da NATO em Bucareste, em abril de 2008, quando Berlim, em conjunto com Paris, desacelerou o processo de alargamento da NATO à Geórgia e à Ucrânia. O resultado, contudo, foi que a Rússia, a partir daí, considerou que podia avançar na Geórgia no sentido de apoiar a suposta autoproclamação de independência da Abcásia e Ossétia do Sul na sequência da «Guerra dos Cinco Dias», em agosto do mesmo ano. Assim, pela sua trajetória de revisionismo da ordem europeia, e de afirmação enquanto ator hegemónico no que denomina ser o seu estrangeiro próximo, Moscovo autoexcluía-se do papel de parceiro na construção de uma ordem securitária europeia.

RESPOSTAS ALEMÃS E EUROPEIAS À CRISE NA UCRÂNIA: CONTENÇÃO E COOPERAÇÃO

A crise da Ucrânia e a anexação da Crimeia pela Rússia, em março de 2014, contudo, acabaram por mudar a diplomacia de Berlim. O Governo e todos os partidos do Bundestag condenaram a anexação e consideraram-na como inaceitável por constituir uma violação do Direito Internacional e dos princípios da Carta das Nações Unidas. Na perspetiva de Berlim, Moscovo tinha deixado de ser um parceiro difícil, para passar a ser um adversário, relativamente ao qual era necessário definir uma política de contenção, que para o Governo de Merkel devia ser definida pela aplicação de sanções económicas à Rússia, em conjunto com os seus parceiros europeus e americano.

Merkel resumia a posição alemã e europeia da seguinte forma:

«Em primeiro lugar, estamos a apoiar a Ucrânia tanto política como economicamente. Em segundo lugar, faremos todos os esforços para chegar a uma solução diplomática para o conflito, dialogando com a Rússia. Em terceiro lugar, impusemos sanções económicas à Rússia da abrangência e duração necessárias. O objetivo fundamental desta abordagem é manter a soberania e integridade territorial da Ucrânia, permitindo-lhe, assim, decidir o seu próprio futuro.»¹⁴

Neste contexto de sanções e diálogo, o uso da força militar assim como o envio de armas pesadas à Ucrânia para resolver a crise foi excluído desde o início por todos os países da UE. Em 6 de março de 2014 os chefes de Estado e de governo da UE decidiram a aplicação faseada de sanções económicas como forma de pressionar a Rússia a alterar a sua política para a Ucrânia¹⁵. Em 29 de julho de 2014 a UE aprovou um novo pacote de sanções à Rússia, devido à continuação do apoio dado por Moscovo às forças separatistas na Ucrânia Oriental, e devido ao alegado envolvimento das forças separatistas pró-russas na queda do voo MH17 da Malaysian Airlines, que se despenhou sobre o Leste da Ucrânia¹⁶. Este pacote impôs um embargo de armas; o acesso de bancos estatais da Rússia ao mercado de capitais da UE foi tornado mais difícil; a proibição de exportação para a Rússia de bens de alta tecnologia para a produção de petróleo; e a proibição de fornecimento de bens de dupla utilização a empresas militares na Rússia¹⁷. Perante a gravidade da situação, a aplicação de sanções económicas à Rússia revelou uma convergência importante tanto no seio da UE como entre os dois lados do Atlântico, com a chanceler Merkel a assumir desde o início a liderança na resposta à crise, tanto na elaboração e implementação do pacote de sanções em três fases, como no apoio assertivo à democratização e modernização na Ucrânia. A posição de Merkel foi determinante na decisão, da UE, de aplicar sanções à Rússia, e de fazê-lo através de uma posição europeia unida e em estreita coordenação com os Estados Unidos.

As sanções económicas, que não foram bem recebidas por um conjunto de empresários alemães com interesses económicos na Rússia, sinalizavam a Moscovo que a Alemanha estava disposta a assumir os custos envolvidos para a resolução da crise. Putin terá feito um erro de perceção ao alienar a chanceler e ao considerar que o Governo alemão, devido às fortes relações comerciais entre ambos os países, não iria adotar uma atitude punitiva¹⁸. Mesmo assim, o Presidente russo parecia desistir da confiança e da relação privilegiada com Berlim como o interlocutor preferencial no relacionamento com a UE, e, em menor grau, na relação com a NATO e os Estados Unidos, uma relação que servia de ponte de ligação nas relações políticas com o Ocidente, para além dos óbvios interesses económicos e energéticos¹⁹.

AS SANÇÕES ECONÓMICAS,
QUE NÃO FORAM BEM RECEBIDAS POR UM
CONJUNTO DE EMPRESÁRIOS ALEMÃES
COM INTERESSES ECONÓMICOS NA RÚSSIA,
SINALIZAVAM A MOSCOVO QUE A ALEMANHA
ESTAVA DISPOSTA A ASSUMIR OS CUSTOS
ENVOLVIDOS PARA A RESOLUÇÃO DA CRISE.

Num discurso na Austrália, no Lowy Institute for International Policy, em 17 de novembro de 2014, dias depois de Merkel ter dialogado, sem sucesso, com Putin durante a cimeira do G-20 em Brisbane, a chanceler alemã expôs uma análise geoestratégica da crise. Merkel acusou o Presidente russo de quebrar a ordem europeia, caracterizada pela resolução pacífica de conflitos, pelo diálogo e pela renúncia ao uso da força²⁰. Segundo a chanceler, «a crise da Ucrânia é mais do que uma crise regional» pelo perigo de uma «grande conflagração» provocada pelo líder russo atuando como um incendiário que podia provocar um «incêndio em larga escala»²¹ ao desrespeitar a soberania dos países vizinhos e voltar a uma política do século XIX de divisão do mundo em esferas de influência, no que se refere, por exemplo, à Moldova, à Geórgia, ou mesmo à Sérvia (que está a preparar a sua adesão à UE). Nesse discurso, Merkel apelou à unidade do Ocidente. O maior perigo na Europa e em todo o mundo era «que nós [pudéssemos] estar desunidos», disse.

Contrariamente ao esperado, as várias sanções económicas que a UE impôs à Rússia e a sua renovação (aplicáveis pelo menos até Moscovo cumprir com o tratado de cessar-fogo de Minsk 2, de 12 de fevereiro de 2015, e cujo levantamento está vinculado à plena implementação do Acordo de Paz de Minsk) basearam-se num consenso entre a UE e os Estados Unidos na crise da Ucrânia e nas relações com a Rússia de rejeição do uso da força e aplicação de sanções como mecanismo para pressionar Moscovo a recuar nas suas posições. O contexto estratégico mudou, para Moscovo, já que as sanções começavam a fazer efeito, o preço do petróleo descia significativamente e a moeda russa desvalorizava, afetando a situação económica no interior da Rússia, e os decisores russos começavam a sentir o preço do isolamento internacional, como quando a Rússia foi excluída do G8, logo em março de 2014.

Ao mesmo tempo, mantinha-se o diálogo com a Rússia, porque o Governo alemão, assim como os parceiros europeus, concordavam que não havia uma solução militar para a crise. As propostas iniciais do ministro dos Negócios Estrangeiros, Frank-Walter Steinmeier, para a constituição de um «grupo de contacto» ou uma missão de observadores da OSCE para a Ucrânia apenas encontraram apoio na assinatura do primeiro acordo de cessar-fogo de Minsk, em setembro de 2014 (conhecido posteriormente como Minsk 1) entre a Alemanha, a França, a Rússia e a Ucrânia. Minsk 1, que previa um cessar-fogo imediato, não foi, no entanto, cumprido por nenhuma das duas partes em conflito.

Numa segunda tentativa de mediar um cessar-fogo, em inícios de 2015 e depois de uma intensa diplomacia de shuttle, que levou a chanceler Merkel a deslocar-se a Washington e Moscovo, em fevereiro de 2015, foi assinado um segundo acordo de cessar-fogo, o Acordo Minsk 2, em 12 de fevereiro. Angela Merkel e o Presidente francês, François Hollande, conseguiram forjar um segundo cessar-fogo com o Presidente russo, Vladimir Putin, e o Presidente ucraniano, Petro Poroshenko. Minsk 2, como é conhecido este acordo que ainda está em vigor, prevê a retirada de armamentos pesados e troca de prisioneiros, assim como o acesso dos observadores da OSCE para observação do

cumprimento das disposições do cessar-fogo e da realização de eleições no Leste da Ucrânia, e o envio de ajuda humanitária²². Mesmo assim, e porque as disposições do tratado de fevereiro não estavam a ser cumpridas, em 19 de março de 2015 a UE decidiu prolongar as sanções económicas. Encontrou-se um compromisso para articular o cumprimento das disposições do acordo de cessar-fogo de Minsk 2 entre a Ucrânia, a Rússia e os separatistas pró-russos com um eventual levantamento das sanções. Este compromisso evitava que a diferença de posições, entre alguns países da Europa de Leste, que reivindicavam desde já o prolongamento das sanções para 2016, e países como a Itália, que advogavam a flexibilização das sanções relacionadas com o setor bancário russo, a indústria do petróleo e os arsenais impedisse o prolongamento das sanções²³.

Os ministros dos Negócios Estrangeiros da Alemanha, França, Rússia e Ucrânia – o chamado «grupo da Normandia» – reuniram-se em Berlim, pela quinta vez, a 13 de abril de 2015, de que resultou, apesar da situação ainda muito complicada, a primeira declaração conjunta sobre o conflito no Leste da Ucrânia, e que prevê o fim imediato dos combates (que se reiniciaram), o reforço da missão de observação da OSCE na região, completar a troca de prisioneiros, a retirada das armas pesadas, incluindo tanques e veículos blindados, e a constituição de grupos de trabalho para preparar uma solução política²⁴.

O NOVO PARADIGMA DA LIDERANÇA ESTRATÉGICA EUROPEIA

Para a política externa alemã, a crise da Ucrânia traduz-se num elemento adicional, para além de mudanças internas na elite alemã, à emergência do novo paradigma da liderança estratégica europeia da Alemanha. Isto verifica-se em quatro domínios.

Primeiro, o paradigma da liderança estratégica europeia da Alemanha verifica-se na nova convergência de interesses entre a Alemanha e os Estados Unidos no espaço euro-atlântico. Depois de momentos de ressentimento, nos últimos anos, devido às guerras no Iraque e na Líbia e ao escândalo de escutas NSA, a cooperação e coordenação de políticas entre os Estados Unidos e a Alemanha voltou a ser determinante²⁵.

Com a reemergência das fragilidades securitárias no continente europeu, os Estados Unidos, que, em resposta à consolidação da República Popular da China como potência global, se estão a reposicionar estrategicamente para o Pacífico, reorientaram-se mais uma vez para o continente europeu. O Presidente Barack Obama declarou a aplicação de sanções à Rússia, em convergência com os seus parceiros europeus, e deu garantias de segurança aos países bálticos e à Polónia²⁶. Apesar das divergências quanto ao timing e conteúdo das sanções, os Estados Unidos deixaram a Europa assumir a condução do processo, como se viu na assinatura dos dois tratados de Minsk, nos quais

PARA A POLÍTICA EXTERNA ALEMÃ,
A CRISE DA UCRÂNIA TRADUZ-SE NUM ELEMENTO
ADICIONAL, PARA ALÉM DE MUDANÇAS INTERNAS
NA ELITE ALEMÃ, À EMERGÊNCIA DO NOVO
PARADIGMA DA LIDERANÇA ESTRATÉGICA
EUROPEIA DA ALEMANHA.

os Estados Unidos não estiveram oficialmente presentes. Pela primeira vez na história das relações transatlânticas, os Estados Unidos, com a Administração do Presidente Barack Obama, estão a deixar os europeus, principalmente os alemães, assumirem a liderança na resposta à crise com a Rússia, ou por interesse, por considerarem que a Europa já não é o continente de primordial interesse para Washington, ou por fraqueza, devido às consequências do envolvimento dos Estados Unidos nas guerras do Iraque e do Afeganistão e da crise financeira de 2008 assim como dos consequentes cortes no orçamento de defesa norte-americano.

A confluência de dois fatores, o novo estatuto da Alemanha no espaço euro-atlântico e o relativo retraimento estratégico norte-americano da Europa, define assim uma fase transicional, onde o relacionamento entre Berlim e Washington tornou-se ainda mais importante porque aumenta a pressão sobre Berlim para que assuma um maior papel enquanto ator político internacional. Na realidade esta dinâmica não é nova, se tivermos em conta que já o Presidente norte-americano George H. W. Bush, em maio de 1989, num discurso em Mainz, na Alemanha, propusera a Helmut Kohl, então chanceler da República Federal da Alemanha (RFA), que os Estados Unidos e a RFA cooperassem como *partners in leadership*, ou seja, que cooperassem estreitamente em matéria de política transatlântica e na política internacional.

Mesmo que um quarto de século depois esta coparceria não se tenha verdadeiramente instituído, em parte por a elite política em Berlim até agora não ter atribuído muito significado à relação estratégica entre os dois países, é a Alemanha, com o apoio de Washington, mais do que a França ou a Grã-Bretanha, que está a assumir o papel de potência liderante na Europa, pela sua capacidade económica, pelas fragilidades estruturais francesas e pelas incertezas britânicas quanto à sua permanência, atualmente, na UE. Mesmo que a reorientação norte-americana para a Europa seja temporária, ela é essencial para assegurar a coordenação entre Berlim e Washington e para garantir a estabilidade e unidade do Ocidente²⁷. É do interesse dos Estados Unidos reforçar a relação bilateral com Berlim e coordenar de forma mais estreita as políticas alemãs e americanas. Washington fá-lo ao delegar a liderança à Alemanha e ao reconhecê-la como principal potência ordenadora no continente europeu, o que permite aos Estados Unidos manter a reorientação estratégica em curso. Por seu turno, a Alemanha demonstrou, no decorrer da crise, que já assumiu uma das funções que tradicionalmente era exercida pelos Estados Unidos, quando conseguiu reunir à sua volta os países europeus e garantir que o Ocidente responda com uma posição unida à Rússia. Contudo, esta transformação da estrutura de poder no espaço euro-atlântico é ainda muito ténue, com os Estados Unidos a permanecerem como a principal potência transatlântica e a Alemanha consolidando-se como a potência central europeia.

Um possível ponto de discórdia entre Berlim e Washington é a questão do envio de armas letais para a Ucrânia em apoio às forças governamentais ucranianas. Para fortalecer o regime de Kiev e contrariar o envio de armas aos separatistas pró-russos por

Moscovo, alguns analistas norte-americanos sugeriram, a partir de finais de 2014, que era necessário fornecer armamento de combate à Ucrânia. Este debate surgiu em Washington, dentro da Administração Obama e no Congresso devido à fragilidade do Acordo de Minsk 1, e por os defensores do envio de armas considerarem que o lado ucraniano necessitava de poder negociar através de uma posição de força²⁸. O Presidente Obama, até à data, não sinalizou que os Estados Unidos iriam enviar esse apoio²⁹.

O Governo alemão, em contrapartida, não considera que o fornecimento de armas dissuadisse o regime de Moscovo a deixar de fornecer armamento aos movimentos separatistas que atuam no Leste da Ucrânia, a zona disputada entre Kiev e Moscovo, e receia que tal envio levaria a Rússia a intensificar o apoio aos separatistas pró-russos, por exemplo, no avanço da tomada da cidade de Mariupol, na província de Donetsk, como forma de estabelecer um corredor terrestre até à Crimeia³⁰. Por outras palavras, enquanto que a análise política e económica favorece uma posição conjunta entre Berlim e os seus parceiros, a análise securitária – que pode vir a implicar a possibilidade de fornecimento de ajuda militar e, em última instância, um debate sobre o uso da força militar – revela as primeiras divergências possíveis na resposta ocidental à política russa, podendo vir a pôr em causa, no futuro, a convergência transatlântica³¹.

Um segundo elemento que sugere o novo paradigma da liderança estratégica europeia da Alemanha verifica-se na alteração, reconhecidamente gradual, da posição de Berlim na Aliança Atlântica. A NATO adotou uma posição defensiva em resposta à anexação da Crimeia, em março de 2014, como forma de reassegurar os estados-membros na Europa de Leste, com o envio de dois aviões de reconhecimento para monitorizar o espaço aéreo da Polónia e Roménia; os Estados Unidos enviaram seis aviões F-15 para a Lituânia para reforçar a *air policing mission* da NATO nos estados bálticos e 12 aviões F-16 para a Polónia para monitorização da fronteira conjunta com a Ucrânia³². Desde o despoletar da crise, a Alemanha apoiou todas as decisões de reforço da proteção da NATO como resposta ao sentimento de vulnerabilidade dos estados bálticos, dos estados nórdicos e de países da Europa de Leste. Em 30 de março de 2015, num discurso na Universidade de Helsínquia, Merkel reiterou o compromisso de defesa com os países nórdicos, do Báltico e do Leste europeu³³. Se um desses estados fosse atacado pela Rússia, o artigo 5.º do Tratado de Washington vincularia todos os outros estados-membros a responder em defesa do parceiro agredido. O problema colocar-se-ia, ao Governo alemão, como a qualquer outro Estado-membro da NATO no caso de a Rússia seguir a mesma tática que segue na Ucrânia Oriental, de apoio indireto a forças pró-russas que supostamente atuam em defesa das minorias russas num país membro da NATO.

Na cimeira da NATO, no País de Gales, em setembro de 2014, a Aliança reafirmou o princípio da defesa coletiva como o objetivo principal da Aliança Transatlântica, e decidiu reforçar a defesa terrestre, aérea e marítima junto das fronteiras externas na Europa Oriental, no maior reforço da defesa coletiva desde o fim da Guerra Fria, como afirmou o secretário-geral da NATO, Jens Stoltenberg³⁴. Em inícios de fevereiro de 2015,

a NATO decidiu estabelecer um conjunto de centros de comando na Polónia, na Roménia, na Bulgária e nos três estados bálticos e mais do que duplicou a força de reação rápida (NATO Response Force) para proteção desses países, passando de 13 mil para 30 mil soldados, com a criação de uma Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), ou Ponta de Lança, uma força de cinco mil homens pronta para atuar em quarenta e oito horas, a qual será comandada por vários estados-membros, entre os quais a Alemanha, através de um sistema de rotatividade. Na cimeira de setembro, a Alemanha opôs-se, no entanto, ao estabelecimento de bases permanentes nesses países, por considerar que tal decisão seria interpretada como demasiadamente ofensiva pela Rússia. Contudo, o receio dos países bálticos levou recentemente o primeiro-ministro da Estónia a sugerir à ministra da Defesa alemã, Ursula von der Leyen, em visita aos países bálticos, em 14-15 de abril de 2015, que a Alemanha lidere uma força militar composta por tropas de parceiros europeus estacionada a longo prazo na Estónia e nos estados bálticos³⁵. Neste sentido, a postura da Alemanha no seio da NATO poderá mudar no sentido de Berlim assumir um papel mais atuante – o que significaria uma alteração na sua tradicional «cultura de relutância».

Uma das consequências da crise da Ucrânia poderá ser o fim, na prática, da política do alargamento da NATO. A Aliança poderá manter a cooperação civil-militar (treino e suporte técnico) com a Geórgia, a Moldova e a Ucrânia mas uma adesão destes países deixou de constituir, na atual situação de insegurança, uma verdadeira opção para o

UMA DAS CONSEQUÊNCIAS DA CRISE DA UCRÂNIA PODERÁ SER O FIM, NA PRÁTICA, DA POLÍTICA DO ALARGAMENTO DA NATO. A ALIANÇA PODERÁ MANTER A COOPERAÇÃO CIVIL-MILITAR COM A GEÓRGIA, A MOLDOVA E A UCRÂNIA MAS UMA ADESÃO DESTES PAÍSES DEIXOU DE CONSTITUIR, NA ATUAL SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA, UMA VERDADEIRA OPÇÃO PARA O OCIDENTE.

Occidente. Isto reflete, paradoxalmente, o aumento do poder da Alemanha, que, à exceção dos países bálticos, nunca foi favorável à integração de países da ex-URSS, ao mesmo tempo que diminui as opções de resposta do Ocidente face a Moscovo. Na realidade isto não é novo uma vez que já fora decidido na cimeira da NATO em Bucareste, em 2008 – quando uma possível adesão da Geórgia e da Ucrânia à NATO foi adiada *sine die*, sob pressão da Alemanha e

da França, que se opuseram a uma rápida adesão da Geórgia e da Ucrânia, numa altura em que a Administração de George W. Bush pretendia pôr em prática os planos de ação para a adesão (Membership Action Plan, MAP), um programa de assistência e apoio concebido pela NATO para as necessidades individuais dos países que pretendam aderir à Aliança.

O documento final da cimeira limitou-se a declarar que os dois países iriam um dia ser membros da NATO³⁶. Perante a recusa de Putin em aceitar o alargamento da NATO para Leste, a seriedade da resposta dos estados-membros, em caso de possível futura agressão da Geórgia ou da Ucrânia, seria testada quanto à invocação do artigo 5.º. Os países

nórdicos, não-membros da NATO como a Finlândia e a Suécia, intensificaram entretanto a sua cooperação com a NATO, e em 9 de abril de 2015 os ministros da Defesa da Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia assinaram uma declaração conjunta, onde afirmaram o reforço da cooperação militar nórdica e de cooperação com os países bálticos, em resposta à Rússia, cujas ações, como as repetidas violações do espaço aéreo e marítimo na região báltica e consequente deterioração da situação securitária regional, representam, segundo a declaração, «o maior desafio à segurança europeia»³⁷. Esta situação poderá levar a debates internos na Finlândia e na Suécia quanto a uma possível futura adesão destes países à NATO.

Um terceiro elemento que sugere o novo paradigma da liderança estratégica europeia da Alemanha é o já referido consenso da UE na crise da Ucrânia e nas relações com a Rússia. A UE tem assumido uma posição decidida e unida na sua reação à política de Moscovo, tanto na elaboração e implementação do pacote de sanções em três fases como no apoio assertivo à democratização da Ucrânia.

Quando a decisão quanto às primeiras sanções económicas foi tomada, em março de 2014, a maioria dos analistas argumentou que elas testariam a verdadeira unidade entre os estados-membros, numa altura em que a Alemanha continuava a ter fortes interesses económicos e energéticos na Rússia, a França estava a negociar o maior contrato europeu de armamento com a Rússia e a Grã-Bretanha tinha importantes interesses financeiros envolvidos.

Contra estas expectativas a Alemanha assumiu uma posição forte, de liderança em conjunto com os aliados europeus e com os Estados Unidos, e tem conseguido manter uma posição comum quanto às sanções e que já dura há um ano. Trata-se de um conjunto de medidas de sanções económicas à Rússia, ajuda económica à Ucrânia, pela UE, o FMI e estados individualmente, como acontece com a Alemanha, e da garantia de proteção militar dos membros da NATO. Não tem sido fácil para Berlim manter esta posição comum e a pressão continuará para que consiga preservar a convergência de interesses e uma posição conjunta face a uma Rússia que quer dividir a união transatlântica.

É evidente que haja leituras diferenciadas entre os estados-membros da UE e mesmo dentro do Executivo alemão. Mas não deixa de ser importante que perante a crise tanto a UE, por um lado, como o Governo de coligação alemão, por outro, tenham conseguido manter, *grosso modo*, a união na posição conjunta face ao regime de Moscovo. Trata-se de um teste decisivo à vontade de união entre os parceiros europeus e norte-americano, e à capacidade de liderança da Alemanha. Se fracassar, a UE, por um lado, sairia mais uma vez enfraquecida na sua vontade de demonstrar ambição estratégica e de ter uma Política Externa e de Segurança Comum bem como uma Política Comum de Segurança e Defesa efetiva; por outro, o poder e a reputação da Alemanha sairiam duplamente enfraquecidos, primeiro, na condução da diplomacia alemã individualmente, segundo, no fracasso da nova liderança estratégica alemã necessária para uma UE como ator credível na política internacional.

Se a Alemanha continuasse a apostar apenas numa diplomacia económica assertiva, articulada com hesitação política e a tradicional relutância securitário-militar, a UE, por implicação, continuaria igualmente a ser um ator internacional com capacidades reduzidas de afirmação e influência. A crise da Ucrânia e a necessidade de responder à Rússia de uma forma unida ajudam a explicar estas alterações que apenas agora começaram, o que se traduz nos ligeiros avanços para a política energética comum, ou na sugestão de criação de forças armadas europeias. Esta convergência, no entanto, não é sempre apoiada de uma forma unânime. É neste momento questionada pelas ações do Governo grego liderado por Alexis Tsipras, do partido Syriza, no poder desde janeiro de 2015. Quando Tsipras se deslocou a Moscovo, em 8 e 9 de abril de 2015, para pedir ajuda a Moscovo na resolução da sua crise económico-financeira, Atenas sinalizou a primeira possível discórdia na renovação do pacote de sanções da UE à Rússia, a ser votado em julho de 2015. Se bem que isto possa ser visto como uma manobra tática a curto prazo, para aumentar o seu poder negocial nas negociações com a UE e o FMI, é evidente que Moscovo instrumentaliza estas situações para provocar uma divisão entre os países europeus³⁸. Por último, e em quarto lugar, identifica-se uma mudança do próprio papel da Alemanha, tanto na sua relação com a Rússia como na forma de projeção e desempenho da sua política externa. Tendo em conta a relação estreita que havia entre os dois países, e que Berlim não descurava as preocupações securitárias da Rússia no espaço euro-atlântico não é de estranhar que seja a Alemanha o país da UE que respondeu com maior assertividade, ou por incompreensão e surpresa ou pela traição que terá sentido. Apesar de manter a via diplomática para encontrar soluções multilaterais, esta crise evidenciou os limites da *Ostpolitik* alemã para a Rússia, com Berlim a assumir uma posição muito crítica face às ações de Putin. Apesar de prováveis discordâncias quanto ao conteúdo, *timings* e implementação dos acordos de cessar-fogo, a posição do Governo alemão continua a ser, dezoito meses depois da crise, uma posição unânime, que prossegue a dupla opção das sanções e do diálogo, mas que é firme na condenação das ações da Rússia nesta crise. Também Steinmeier mantém uma linha dura face ao Kremlin. A Rússia, que foi excluída do G-8 após a anexação da Crimeia, em março de 2014, apenas poderá regressar ao G-8 após escrupuloso cumprimento do Acordo de Minsk 2, segundo Steinmeier. Como afirmou a chanceler Merkel num discurso na Universidade de Helsínquia, em 30 de março de 2015:

«No conflito na Ucrânia estamos a verificar que os pilares da nossa ordem e paz europeia estão a ser postos em causa. A Ucrânia tem como qualquer outro Estado o direito de determinar soberanamente qual o caminho por que opta. A Rússia, porém, com a anexação da Crimeia contraria a lei internacional. Com a sua abordagem nas regiões de Donetsk e Lugansk viola flagrantemente a soberania e integridade territorial da Ucrânia. Isso também está em clara contradição com os compromissos que a Rússia assumiu no Memorando de Budapeste de 1994. Assim, a Rússia quebrou de forma massiva a confiança meticulosamente ganha ao longo dos anos.»³⁹

Como Merkel, Steinmeier mantém aberta a porta do diálogo, através de reuniões com os seus homólogos francês, russo e ucraniano sobre a implementação do Acordo de Minsk 2. Num discurso perante o CSIS, em 12 de março de 2015, Steinmeier reconheceu que o Acordo de Minsk 2 era frágil e que era necessária «paciência estratégica» na sua implementação; enviar armas à Ucrânia seria contraproducente porque levaria Moscovo a fornecer ainda mais armamento aos separatistas, escalando com isto a crise⁴⁰. No que se refere às negociações em curso sobre os acordos de associação da UE com a Geórgia, Moldova e Ucrânia (parte política assinada em junho de 2014), Steinmeier sublinhou, num discurso perante o Bundestag, em 26 de março de 2015, que:

«a dramática crise política afeta não só a Ucrânia há mais de um ano, mas a paz na Europa. Especialmente agora que estamos em fase de conclusão destes três acordos, é claro: a intensificação da parceria não é a causa da escalada do conflito, mas a anexação ilegal da Crimeia pela Rússia e a contínua desestabilização em curso do Leste da Ucrânia. Não foi o caminho da cooperação que nos levou a esta crise – mas o caminho da confrontação! E mais confrontação não nos tira da crise mas arrasta-nos cada vez mais para o conflito!»⁴¹

Mas também na política interna em Berlim o ano de 2014 foi um ano decisivo de mudança, o que sustenta o argumento do início de uma liderança estratégica europeia por parte da Alemanha. Quando se constituiu o segundo governo de Grande Coligação entre CDU /CSU e SPD, em dezembro de 2013, permanecia inalterado o paradoxo na política externa alemã, entre, primeiro, uma Alemanha que se tinha consolidado como a potência central europeia, com capacidade política e económico-financeira para liderar a saída da crise na zona euro, e segundo, o desconforto evidente na definição de uma política de segurança assertiva, com base numa concepção estratégica da sua política externa e de segurança, à semelhança dos seus grandes parceiros europeus. Em 2014 verificou-se uma dinâmica de mudança impulsionada pelos próprios decisores alemães. Para resolver o paradoxo da potência económica *vs* ligeireza política, e para responder às expectativas de alguns dos seus parceiros, como a Polónia, de liderança na política internacional, em janeiro de 2014, o Presidente da República Federal, Joachim Gauck, o ministro dos Negócios Estrangeiros, Frank-Walter Steinmeier, e a ministra da Defesa, Ursula von der Leyen, proferiram discursos na Conferência de Segurança de Munique (MSC), exortando a Alemanha a assumir maiores responsabilidades na política internacional, incluindo, quando necessário, a participação militar em operações definidas em conjunto com os seus parceiros⁴². O facto de este «trio» ter dirigido esta mensagem política à elite e à opinião pública interna assim como aos parceiros internacionais demonstrou que a Alemanha tinha atingido o estatuto de maioridade em política externa e que já não era apenas percebida pelos seus aliados como uma potência líder, mas que uma parte importante da sua elite assumia politicamente o papel da Alemanha como tal⁴³.

O ministro dos Negócios Estrangeiros, Frank-Walter Steinmeier, iniciou o projeto «Review 2014: Aussenpolitik weiter denken» (Pensar a Política Externa Mais Longe) em inícios de 2014, promovendo um debate estratégico nacional para dinamizar a transformação da política externa alemã e impulsionar a necessária mudança da cultura de política externa para corresponder à «responsabilidade da Alemanha como potência europeia líder com interesses globais»⁴⁴. Se esta transformação se iniciou numa altura em que a crise da Ucrânia reforçava essa necessidade de mudança, o impulso principal para Steinmeier terá estado na perda de significado do *Auswärtige Amt* durante o período do seu antecessor, Guido Westerwelle, entre 2009 e 2013, quando a Chancelaria adquiriu crescente protagonismo na crise da zona euro e quando algumas decisões da diplomacia alemã, como a abstenção na votação no CSNU, em março de 2011, sobre a aplicação de uma zona de exclusão aérea na Líbia, isolaram a Alemanha no contexto da comunidade ocidental⁴⁵. Em 25 de fevereiro de 2015, Steinmeier apresentou o relatório final «Review 2014»⁴⁶. Ao mesmo tempo, afirmava o ministro, «devemos evitar o dilema estratégico de ter de escolher entre a nossa competitividade num mundo globalizado e a integração europeia»⁴⁷. Quanto à relação com os Estados Unidos, Steinmeier definiu o papel da Alemanha como o de *chief facilitating officer*, europeu, na condução de uma resposta transatlântica conjunta aos desafios futuros, sejam eles as negociações para a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), a resolução da crise na Ucrânia ou o combate ao terrorismo internacional.

Por seu turno, a ministra da Defesa Ursula von der Leyen, perante o estado de debilidade tecnológica e falta de equipamento das forças armadas alemãs impulsionou o processo de redução do equipamento militar e ordenou a modernização efetiva das forças armadas.

Em finais de fevereiro de 2015, definiu a continuação de produção e modernização da

força aérea alemã, e o ministro das Finanças, Wolfgang Schäuble, decidiu, para o efeito, desbloquear verbas, para que a partir de 2017 a Alemanha comece a gastar mais na Defesa cuja contribuição se encontra, atualmente, nos 1,3 por cento do PIB alemão, ou seja, 0,7 por cento abaixo dos dois por cento do PIB acordados entre os países-membros da NATO⁴⁸. Apesar de ter o oitavo maior orçamento de defesa do mundo, e

APESAR DE TER O OITAVO MAIOR ORÇAMENTO DE DEFESA DO MUNDO, E DETER 2,6 POR CENTO DOS GASTOS MILITARES GLOBAIS, A ALEMANHA É, DEPOIS DO JAPÃO, O PAÍS QUE MENOS GASTA EM DESPESAS MILITARES EM TERMOS DE PROPORCIONALIDADE EM RELAÇÃO AO SEU PIB.

deter 2,6 por cento dos gastos militares globais, a Alemanha é, depois do Japão, o país que menos gasta em despesas militares em termos de proporcionalidade em relação ao seu PIB⁴⁹. Contudo, aumentar o orçamento da Defesa e a participação alemã em missões de pacificação, estabilização e de combate no exterior permanece um domínio problemático na política alemã que certamente irá deparar-se com resistência junto da opinião pública alemã. Mas o facto de existir a mesma análise estratégica entre o Ministério dos

Negócios Estrangeiros e o Ministério da Defesa, ao contrário do que acontecera no tempo de Guido Westerwelle (2009-2013) e Theodor zu Guttenberg (2009-2011), respetivamente ministros das referidas pastas ministeriais, revela que o presente Governo tem a ambição de levar a cabo uma mudança estratégica da política externa alemã. Face à crise na Ucrânia, e ao contrário do Governo alemão, a opinião pública encontra-se dividida. De acordo com uma recente sondagem, 40 por cento dos alemães inquiridos consideram a política do Governo para a Rússia certa. Vinte e seis por cento consideram-na demasiado confrontacional, enquanto 24 por cento a consideram muito complacente⁵⁰.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ano de 2014 foi um ano *game-changer* para a política externa alemã: a crise na Ucrânia confirmou a Alemanha enquanto líder estratégico na Europa e no espaço euro-atlântico, na definição de uma resposta europeia à política destabilizadora de Vladimir Putin: a trajetória de contestação de Moscovo da ordem europeia do pós-Guerra Fria e do enquadramento normativo euro-atlântico assim como a falta de credenciais democráticas da liderança russa provocaram uma viragem na abordagem política do Governo alemão, levando-o a defender a aplicação de sanções económicas à Rússia, em conjunto com os restantes países ocidentais, e reconhecendo que, apesar dos esforços alemães de mediação entre Moscovo e Kiev, com os tratados Minsk 1 e 2 sobre um cessar-fogo entre soldados ucranianos e separatistas pró-russos na Ucrânia Oriental, as ações de Putin conduziram irrevogavelmente ao fim da ordem europeia do pós-Guerra Fria. Assim, a crise na Ucrânia e a crise nas relações entre o Ocidente e a Rússia são um momento definidor de um novo relacionamento entre todos os atores políticos do espaço euro-atlântico.

Neste contexto, o artigo argumentou que estamos a assistir ao início de uma mudança da política externa da Alemanha. No seu percurso de gradual ascensão de potência central europeia desde a sua unificação, em 1990, a Alemanha foi-se lentamente dotando de mecanismos que lhe permitem gozar de uma maior assertividade na política internacional. Apesar de continuar a manter a relutância quanto ao uso da força militar, introduziu, nesta crise na Ucrânia, o elemento de liderança estratégica que atribui à condução da sua política externa uma nova qualidade.

Poder-se-ia sugerir que esta postura é meramente circunstancial e que uma vez restabelecida a ordem na Europa, a Alemanha regressa ao estatuto de grande potência relutante. Contudo, a análise de diversos discursos de Angela Merkel, Frank-Walter Steinmeier e Ursula von der Leyen, entre outros, as mudanças ministeriais e as expectativas dos parceiros de Berlim, assim como as opções de política assumidas pelo Executivo alemão, sugerem que a mudança em curso será consolidada e será um *game-changer* da política externa alemã.

A confirmar-se este argumento, três consequências resultam desta mudança: uma UE com maior probabilidade de ter uma PESC e PCSD mais efetiva; os Estados Unidos que

continuam envolvidos na definição da ordem transatlântica, mas que o fazem através de uma postura mais distanciada; e a Alemanha a assumir uma liderança estratégica europeia na política internacional.

Estamos perante quatro cenários que representam uma alteração do *statu quo* da ordem de segurança do pós-1991 e por isso um reordenamento do espaço euro-atlântico. O primeiro, em que as atuações da Rússia se circunscrevem à Ucrânia; o segundo, em que a Rússia prossegue no caminho do restabelecimento do território da antiga União Soviética, através de novas agressões territoriais ou através da projeção de influência mais agressiva; o terceiro cenário, mais otimista mas muito mais longínquo, seria o início de uma cooperação institucionalizada entre a UE e a União Económica Euro-asiática (UEEA), que proporcionasse aos países da Parceria Oriental a livre escolha da pertença a uma ou a outra – ou mesmo integrar ambas; por último, o cenário segundo o qual a Rússia se vira para a Ásia, e entra numa relação de aliança com a República Popular da China, fechando-se assim o capítulo da integração russa numa estrutura de estabilidade europeia do pós-Guerra Fria.

Cada um destes cenários, contudo, pressupõe que a UE reveja a sua Política Europeia de Vizinhança⁵¹. Até agora, nas revoluções coloridas, na Geórgia em 2003, na Ucrânia em 2004, no Quirguistão em 2005, ou na zona dos «conflitos congelados» da Abcásia e Ossétia do Sul, Nagorno-Karabakh e Transnístria a UE foi incapaz de antecipar as crises ou definir uma linha clara de atuação face a essas potenciais zonas de conflito; isto já não será uma opção viável na política europeia do pós- crise da Ucrânia. Neste processo caberá à Alemanha redefinir também a sua posição para que, multilateralmente, possa manter o papel de liderança estratégica europeia que está em vias de consolidar. *RI*

Data de receção: 14 de fevereiro de 2015 | Data de aprovação: 3 de abril de 2015

1 MERKEL, Angela – Discurso perante o Bundestag sobre a situação na Ucrânia, 13 de março de 2014. Disponível em: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2014/2014-03-13-bt-merkel.html>.

2 STEINMEIER, Frank-Walter – «Save our Trans-Atlantic order». In *The New York Times*, 11 de março de 2015. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2015/03/12/opinion/save-our-trans-atlantic-order.html>.

3 DAEHNHARDT, Patricia – «A Alemanha e as intervenções militares internacionais: a persistência da "Kultur der Zurückhaltung"». In *Relações Internacionais*. N.º 40, dezembro de 2013, pp. 133-156.

4 «Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen». *Auswärtiges Amt*, 7 de fevereiro de 2010. Disponível em: <https://www.auswaertigesamt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/169965/Gestaltungsmaechtekonzzept.pdf>.

5 KUNDNANI, Hans – «Germany as a geo-economic power». In *The Washington Quarterly*. Vol. 34, N.º 3, 2011, pp. 31-45.

6 VON DER LEYEN, Ursula – «Das Weißbuch 2016 – Richtungsbestimmung für die deutsche Sicherheitspolitik und die Bundeswehr». In *Bundesministerium der Verteidigung*, 17 de fevereiro de 2015. Disponível em: http://www.bmvg.de:80/portala/bmvg/lut/p/4SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP35EyrpHK9pNydyL3y1Mzi4qT55Az9cJDKIFS-95Py81BIQWZKaV51JJNOLekvyy_QK8o-tKckAypUVFQBm9zBT9SANDFycD-QwMYMKyDALxs_A1MDZy8XQK0l_ziXUEA-HkUMUJI/.

7 «Die Gefahr einer Spaltung Europas ist real». Entrevista de Frank-Walter Steinmeier ao jornal *Neuen Zürcher Zeitung*, 14 de abril de 2014. Disponível em: http://www.auswaertiges-amt.de/sid_4F3A365F0525FA80D4018EA5BC72D758/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2014/140414_NZZ.html.

8 O argumento russo da proteção das minorias russas no estrangeiro [Estonia 25,2 por cento; Letónia 26,2 por cento, Cazaquistão 23,7 por cento, Ucrânia 17,3 por cento, Bielorrússia 8,3 por cento, Moldavia seis por cento, Quirgístão 6,6 por cento], apesar de relevante, não pode servir para legitimar intervenções armadas diretas ou indiretas da Rússia.

9 Ver «Full list of incidents involving Russian military and Nato since March 2014». In *The Independent*, 10 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/full-list-of-incidents-involving-russian-military-and-nato-since-march2014-9851309.html>.

10 Para acompanhar o historial das relações entre a NATO e a Rússia, ver «NATO's relations with Russia». In *North Atlantic*

Treaty Organization, 16 de setembro de 2014. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50090.htm?

11 Ver http://www.nato.int/cps/tr/natohq/official_texts_25468.htm; e <http://www.nato.int/docu/comm/2002/0205-rome/rome-eng.pdf>.

12 LO, Bobo – «Medvedev and the new European security architecture». In *Centre for European Reform*, julho de 2009. Disponível em: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/pbrief_medvedev_july09-741.pdf.

13 DAEHNHARDT, Patricia – «A implosão da URSS e a União Europeia». In OLIVEIRA, Pedro Aires (coord.) – *O Fim da URSS, A Nova Rússia e A Crise das Esquerdas*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 143-165.

14 MERKEL, Angela – «The 2014 Lowy lecture», 17 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.lowyinstitute.org/publications/2014-Lowy-Lecture>.

15 Ver «EU sanctions against Russia over Ukraine crisis». Disponível em: http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm.

16 «Malaysian Airlines flight MH17: "most likely" it was shot down from ground». In *The Guardian*, 12 de setembro de 2014. Disponível em: <http://www.theguardian.com/world/2014/sep/12/malaysia-airlines-flight-mh17-most-likely-shot-down-from-ground>.

17 MERKEL, Angela – Declaração da chanceler Angela Merkel sobre a aprovação, na UE, de um novo pacote de sanções à Rússia. Bundesregierung, 29 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2014/07/2014-07-29-erklaerung-eu-sanktionen.html>.

18 «Merkel wants a stable world and is willing to pay a price». In *Financial Times*, 11 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/d2d60f24-2144-11e4-a958-00144feabdc0.html#axzz3XBh4F35P>.

19 DAEHNHARDT, Patricia – «A Rússia e a Alemanha: uma relação sui generis em mudança». In DAEHNHARDT, Patricia, e FREIRE, Maria Raquel (coord.) – *A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico: Dinâmicas de Cooperação e Competição num Espaço Alargado*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 141-175.

20 MERKEL, Angela – «The 2014 Lowy lecture».

21 «Merkel übt scharfe Kritik an Putin». In *Neuen Zürcher Zeitung*, 17 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.nzz.ch/international/merkel-warnt-vor-flaechenbrand-durch-ukraine-krise1.18426411>.

22 «Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements».

Disponível em: <http://www.elysee.fr/assets/Uploads/Package-of-Measures-for-the-Implementation-of-the-Minsk-Agreements.pdf>.

23 «EU knüpft Aufhebung von Sanktionen an Minsker Abkommen». In *Spiegel Online*, 19 de março de 2015. Disponível em: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/russland-eu-knuepft-aufhebung-der-sanktionen-an-frieden-a1024558.html>.

24 «Krisentreffen in Berlin: Außenminister fordern Stopp der Kämpfe in der Ostukraine». In *Spiegel Online*, 14 de abril de 2015. Disponível em: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/ukraine-kriegsteinmeier-lawrow-fabius-und-klimkin-fordern-waffenruhe-a1028416.html>.

25 «Merkel, Obama reaffirm partnership, vow path of diplomacy in Ukraine». In *Deutsche Welle*, 9 de fevereiro de 2015. <http://www.dw.de/merkel-obama-reaffirm-partnership-vow-path-of-diplomacy-in-ukraine/a-18246576>.

26 *National Security Strategy*, fevereiro de 2015, p. 25. Disponível em: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.

27 A reorientação estratégica não pretende sugerir que os EUA se vão desvincular da Europa. Contudo, se durante a Guerra Fria os EUA tinham 400 mil tropas na Europa, hoje têm 67 mil, 40 mil das quais na Alemanha, as restantes 27 mil encontram-se maioritariamente na Itália e na Grã-Bretanha. COOPER, Helene, e ERLANGER, Steven – «Military cuts render NATO less formidable as deterrent to Russia». *New York Times*, 26 de março de 2014. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2014/03/27/world/europe/military-cuts-render-nato-less-formidable-as-deterrent-to-russia.html>.

28 DAALDER, Ivo, TALBOTT, Strobe, FLOURNOY, Michele, HERBST, John, LODAL, Jan, STAVRIDIS, James, e WALD, Charles – «Preserving Ukraine's independence, Resisting Russian aggression: What the US and NATO must do». In *Atlantic Council, Brookings, Chicago Council on Global Affairs*, fevereiro de 2015. Disponível em: http://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/UkraineReport_February2015_FINAL.pdf.

29 «Obama said to resist growing pressure from all sides to arm Ukraine». In *New York Times*, 10 de março de 2015. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2015/03/11/us/politics/obama-said-to-resist-growing-pressure-from-all-sides-to-arm-ukraine.html>.

30 Isto não quer dizer que o Governo alemão se opõe ao envio de armamento para zonas de conflito *tout court*. No que se refere aos combates, dos curdos, no Norte do Iraque contra o chamado Estado Islâmico (EI), em setembro de 2014, o Governo

- decidiu enviar equipamento militar (lança-granadas, granadas de mão e munição) aos curdos, justificando-o como necessário para combater «a ameaça existencial» muito para lá das fronteiras do Iraque que representam os combatentes do EI. Cinquenta e oito por cento da opinião pública alemã, contudo, rejeita essa política. Ver «Kampf gegen „Islamischen Staat.“: Bundeswehr fliegt erste Militärausrüstung in den Irak». In *Spiegel Online*, 5 de setembro de 2014. Disponível em: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/irak-bundeswehr-schickt-militaerausruestung-an-die-kurden-a989984.html>.
- 31** SPECK, Ulrich – «German power and the Ukraine conflict». In *Carnegie Europe*, 26 de março de 2015. Disponível em: <http://carnegieeurope.eu/2015/03/26/german-power-and-ukraine-conflict>.
- 32** COOPER, Helene, e ERLANGER, Steven – «Military cuts render NATO less formidable as deterrent to Russia». In *New York Times*, 26 de março de 2014. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2014/03/27/world/europe/military-cuts-render-nato-less-formidable-as-deterrent-to-russia.html>.
- 33** MERKEL, Angela – Discurso na Universidade de Helsínquia, 30 de março de 2015. Disponível em: <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2015/03/2015-03-31-universitaet-helsinki.html>.
- 34** CROFT, Adrian, e ALEXANDER, David – «NATO strengthens forces in eastern Europe against Russia risk». In *Reuters*, 5 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://uk.reuters.com/article/2015/02/05/uk-ukraine-crisis-nato-idUKKBN0L82KG20150205>.
- 35** «Estland wünscht sich deutsche Truppen». In *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14 de abril de 2015. Disponível em: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/estland-wuenscht-sich-deutsche-truppen13537272.html>.
- 36** «Bucharest Summit Declaration». In *North Atlantic Treaty Organization*, 3 de abril de 2008. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm.
- 37** «Nordic nations agree on defense cooperation against Russia». In *Reuters*, 9 de abril de 2015. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2015/04/09/us-nordics-russia-defence-idUSKBN0N02E820150409>; «Nordic countries extend military alliance in face of Russian aggression». In *The Guardian*, 10 de abril de 2015. Disponível em: <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/10/nordic-countries-extend-military-alliance-russian-aggression>.
- 38** DEMPSEY, Judy – «After Moscow, where next for Tsipras?». In *Carnegie Europe*, 12 de abril de 2015. Disponível em: <http://carnegieeurope.eu/2015/04/12/after-moscow-where-next-for-tsipras/i6o7>.
- 39** MERKEL, Angela – Discurso na Universidade de Helsínquia, 30 de março de 2015.
- 40** Disponível em: <http://www.europeaninstitute.org/index.php/ei-blog/247-december2014/1993-german-foreign-minister-calls-for-strategic-patience>; http://www.ecfr.eu/article/commentary_strategic_patience_with_russia_will_pay_off378.
- 41** STEINMEIER, Frank-Walter – Discurso do ministro dos Negócios Estrangeiros perante o Bundestag, 26 de março de 2015. Disponível em: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2015/150626-BM_BT_Assozierungsabkommen.html.
- 42** Conferência de Segurança de Munique, fevereiro de 2014. Os discursos estão disponíveis em: <https://www.securityconference.de/>. Ver <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html>; http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_MuSiKo.html; https://www.securityconference.de/fileadmin/MSC_/2014/Reden/2014-01-31-Rede_BMin_von_der_Leyen_MSC_2014.pdf.
- 43** BITTNER, J., e NASS, M. – «Kurs auf die Welt». In *Die ZEIT*, 6 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www.zeit.de/2014/07/deutsche-aussenpolitik-sicherheitskonferenz/komplettansicht>.
- 44** STEINMEIER, Frank-Walter – «Krise, Ordnung, Europa». In *Review 2014. Aussenpolitik weiter denken*, p. 43. Disponível em: <http://www.review2014.de/de/aussensicht/show/article/deutschland-als-europaeische-fuehrungsmacht.html>.
- 45** MISKIMMON, Alister – «German foreign policy and the Libya crisis». In *German Politics*. 21: 4, 2012, pp. 392-410.
- 46** Ver DAEHNHARDT, Patrícia – «Alemanha». In FREIRE, Maria Raquel (coord.) – *Política Externa. As Relações Internacionais em Mudança*. 2.ª edição, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015 (no prelo).
- 47** STEINMEIER, Frank-Walter – «Zur "DNA" der deutschen Aussenpolitik», 25 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/german-foreign-policy-european-union-by-frank-walter-steinmeier2015-02/german>.
- 48** «Trends in world military expenditure. 2014». In *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, abril de 2015. Disponível em: <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1504.pdf>.
- 49** *Ibidem*: «Die Zahl an einsatzbereiten "Leopard 2"-Panzern wird erheblich aufgestockt». Disponível em: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/sipri-osteuropa-steigert-militaerausgaben-wegen-ukraine-krise-a1028198.html>.
- 50** Inquérito IP-forsa. In *Internationale Politik*, janeiro-fevereiro de 2015. Disponível em: <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/article/getFullPDF/26263>.
- 51** YOUNGS, Richard – «Armenia as a showcase for the New European Neighbourhood Policy?». In *Carnegie Europe*, 2 de abril de 2015. Disponível em: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=59617>.