



Marcelo P. S. Câmara é diplomata de carreira. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e mestre em História Contemporânea pela Universidade de Humboldt/Berlim, trabalhou, em sua trajetória profissional, nas Embaixadas em Windhoek e em Berlim. Na Secretaria de Estado, atuou como assistente na Divisão da África II, Subchefe da Divisão das Nações Unidas e Chefe da Divisão da África III. Atualmente é conselheiro na Delegação do Brasil junto à Agência Internacional de Energia Atômica, em Viena.

Este trabalho oferece um exame das transformações da política externa alemã com o advento da “República de Berlim”, com ênfase ao primeiro Governo (1998-2005) sob sua égide, encabeçado por Gerhard Schröder (Partido Social-Democrata) e Joschka Fischer (Verdes). Essa terceira fase republicana da Alemanha apresenta distintivos de monta em relação à “República de Bonn”: a fruição da plena soberania jurídica internacional, à luz das disposições do Tratado 2+4; a reassunção da condição de Estado nacional, com a superação da divisão intra-alemã; traslado da capital para Berlim, vergando o centro gravitacional do país (e da Europa) para leste; e o estágio avançado da integração regional, com a conformação de uma zona monetária comum onde Berlim passou a exercer liderança econômica incontestada.

O autor defende a tese de que Schröder e Fischer, sem abandono dos vetores cardinais da “República de Bonn”, promoveram uma atualização das prioridades e instrumentos da política externa do país. O significado e alcance do legado diplomático da coalizão social-democrata/verde podem ser percebidos na gestão Angela Merkel, a qual, a despeito de filiação partidária diversa, não empreendeu correções de rumo. A maior assertividade da atuação externa alemã, evidenciada em Schröder principalmente durante crise em torno da intervenção no Iraque em 2005, tem no Governo Merkel sua expressão mais notória na gestão da crise do euro.

As relações bilaterais, reconhecidas por ambos os Governos como “estratégicas” no período em consideração, beneficiaram-se do crescimento das projeções político-econômicas de Brasil e Alemanha em seus entornos regional e internacional.



## A POLÍTICA EXTERNA ALEMÃ NA REPÚBLICA DE BERLIM

De Gerhard Schröder a Angela Merkel

Marcelo P. S. Câmara

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

O Curso de Altos Estudos (CAE) é mantido pelo Instituto Rio Branco como parte integrante do sistema de treinamento e qualificação na Carreira de Diplomata, com o objetivo de atualizar e aprofundar os conhecimentos necessários ao desempenho das funções exercidas pelos Ministros de Primeira e Segunda Classes, sendo a posse do diploma requisito indispensável à progressão funcional a Ministro de Segunda Classe. O candidato inscrito no CAE prepara e apresenta tese, a qual é submetida à Banca Examinadora, para arguição oral.

Ao final das arguições, o Diretor-Geral do Instituto Rio Branco publica no Diário Oficial da União e no Boletim de Serviço do Ministério das Relações Exteriores portaria de divulgação dos nomes dos diplomatas aprovados no CAE, destacando os aprovados “com louvor”.

A Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) tem prioridade para a publicação das teses recomendadas pela Banca Examinadora do CAE.

A relação dos trabalhos já publicados pela Funag encontra-se no final desta publicação.



A POLÍTICA EXTERNA  
ALEMÃ NA REPÚBLICA  
DE BERLIM

De Gerhard Schröder a Angela Merkel

Marcelo P. S. Câmara

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



A POLÍTICA EXTERNA  
ALEMÃ NA REPÚBLICA  
DE BERLIM

De Gerhard Schröder a Angela Merkel

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

*Ministro de Estado*    Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado  
*Secretário-Geral*    Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*                    Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Instituto de Pesquisa de  
Relações Internacionais*

*Diretor*                        Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Centro de História e  
Documentação Diplomática*

*Diretor*                        Embaixador Maurício E. Cortes Costa

*Conselho Editorial da  
Fundação Alexandre de Gusmão*

*Presidente:*                    Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Membros:*                    Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg  
Embaixador Jorio Dauster Magalhães  
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão  
Embaixador José Humberto de Brito Cruz  
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna  
Professor Clodoaldo Bueno  
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto  
Professor José Flávio Sombra Saraiva

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Marcelo P. S. Câmara

# A POLÍTICA EXTERNA ALEMÃ NA REPÚBLICA DE BERLIM

De Gerhard Schröder a Angela Merkel



Brasília, 2013

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília-DF  
Telefones: (61) 2030-6033/6034  
Fax: (61) 2030-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)  
E-mail: [funag@itamaraty.gov.br](mailto:funag@itamaraty.gov.br)

**Equipe Técnica:**

Eliane Miranda Paiva  
Fernanda Antunes Siqueira  
Gabriela Del Rio Rezende  
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro  
Jessé Nóbrega Cardoso  
Vanusa dos Santos Silva

**Projeto Gráfico e Capa:**

Yanderson Rodrigues

**Programação Visual e Diagramação:**

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2013

---

C172p

Câmara, Marcelo P. S.

A política externa alemã na República de Berlim : de Gerhard Schröder a  
Angela Merkel / Marcelo P. S. Câmara. - Brasília : FUNAG, 2013.

326 p. - (Coleção CAE)

ISBN: 978-85-7631-447-9

1. Alemanha - política externa. 2. Alemanha - política externa - história.  
3. Alemanha - política e governo. 4. Alemanha - política externa - 1998-2005.  
5. Alemanha - política externa - 2005- . 6. Relações exteriores - Alemanha -  
Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 327.43

---

Bibliotecária responsável: Ledit dos Santos Pereira, CRB-1/776

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de  
14/12/2004.

## Agradecimentos

**E**ste trabalho contou com aportes relevantes de ex-Chefes da Missão Brasileira em Berlim, Embaixadores José Artur Denot Medeiros e Luiz Felipe de Seixas Corrêa, com os quais tive a grata oportunidade de trabalhar em meu período na Alemanha. Registro também o apoio do Embaixador Everton Vieira Vargas, atual titular do Posto, o qual, a par de úteis observações, franqueou-me o acesso aos arquivos da Embaixada. A todos expresso meu reconhecimento.

O Embaixador Antonio José Vallim Guerreiro, meu chefe na Delegação junto à Agência Internacional de Energia Atômica durante a fase de elaboração da tese, teve a paciência de ler a primeira versão. Seus lúcidos comentários e oportunas críticas foram essenciais para o resultado final. Sou-lhe imensamente devedor.

Agradeço, finalmente, a Regina, minha esposa, e a Carolina, minha filha, pelo tempo subtraído de nossa convivência para a redação da tese, que lhes é dedicada.





## Apresentação

*A relação econômica Brasil-Alemanha é um dos casos mais exitosos de relacionamento entre dois países, duas sociedades, empresários e Governos.*

Presidenta Dilma Rousseff <sup>1</sup>

*O fundamento [das relações Brasil-Alemanha] é a comunidade de valores. Nós usamos essa expressão muitas vezes de maneira talvez demasiadamente irrefletida, mas no caso de nossos dois países ela se aplica verdadeiramente.*

Presidente Joachim Gauck<sup>2</sup>

**E**ste trabalho teve como tema as transformações na política externa da Alemanha a partir da instauração da “República de Berlim”. Sua ênfase principal recai no Governo do Chanceler Federal Gerhard Schröder (1998-2005). Procurou-se, adicionalmente, examinar suas principais linhas de continuidade na atual administração Angela Merkel.

Sem desviar-se das orientações básicas da “República de Bonn” (vinculação ao Ocidente e integração europeia), Schröder e seu Ministro do Exterior Joschka Fischer empreenderam uma atualização de prioridades e instrumentos de política externa da Alemanha. Esse redimensionamento era necessário, mas de implementação não totalmente evidente, em face das transformações

---

1 Discurso da Cerimônia de Abertura do 31º Encontro Econômico Brasil-Alemanha (S. Paulo, 13/03/2013). Disponível em: <[www2.planalto.gov/BR/imprensa/discursos](http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos)>.

2 Discurso na Cerimônia de Abertura da Temporada da Alemanha no Brasil – “Alemanha+Brasil: Quando ideias se encontram”. (S. Paulo, 13/03/2013). Disponível em: <[www.bundespraesident.de/sharedocs/de/Joachim-Gauck/Reden/2013/05/130513-Brasilien-Eroeffnungskonzert.html](http://www.bundespraesident.de/sharedocs/de/Joachim-Gauck/Reden/2013/05/130513-Brasilien-Eroeffnungskonzert.html)>.

sísmicas por que passou o país com a reunificação e o fim da ordem bipolar: o retorno da República Federal à condição de “Estado nacional” com o fim da divisão intragermânica, a reconquista da plena soberania jurídica internacional por força do “Tratado 2+4”, o deslocamento do país da fronteira para o centro da União Europeia, e a participação – inclusive como principal esteio – da zona monetária regional.

No âmbito doméstico, as realizações não foram menos importantes: as ambiciosas reformas econômicas e trabalhistas no Estado de bem-estar social de Schröder, implementadas com o custo de sua própria permanência no poder, foram, em última instância, as responsáveis pela atual projeção econômico-comercial alemã no mundo, em especial no seu entorno geográfico.

Outros temas explorados pelo trabalho foram o legado diplomático da “República de Bonn”, uma análise dos paradigmas conceituais tradicionais da República Federal (potência civil, potência econômica e potência central na Europa) e uma apreciação geral das principais realizações em política externa da Chanceler Federal Angela Merkel, sobretudo sua gestão da crise do euro, iniciada em 2008.

A monografia foi concebida originalmente como tese para o LVII Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco. Redigida nos últimos três meses de 2011, ela foi submetida em janeiro de 2012 à banca examinadora do CAE e defendida em outubro do mesmo ano.

Decidi modificá-la o mínimo possível para fins de publicação. Os ajustes introduzidos no texto original responderam a três ordens de estímulos: i) integrar os comentários e sugestões formulados pelos membros da

banca durante a arguição oral; ii) acrescentar uma ou outra informação superveniente; e ii) editar trechos com elementos de sensibilidade diplomática.

Quanto à metodologia, caberiam nesta introdução dois esclarecimentos. O primeiro diz respeito ao forte predomínio de fontes secundárias em relação às primárias. Essa limitação resulta, sobretudo, da inacessibilidade ao arquivo do Ministério do Exterior alemão (*Auswärtiges Amt*), cujos expedientes classificados só podem ser consultados depois de decorrido prazo de trinta anos. O segundo esclarecimento metodológico associa-se às traduções para o português de frases, citações e declarações no original em alemão. Como a maioria das fontes utilizadas nesse idioma não dispunha de tradução, o autor, inexperto nesse tipo de labor, permitiu-se a arriscada empreitada de fazê-la. Já no caso das expressões ou citações em inglês e francês, optou por não traduzi-las.

Em termos de atualização da política externa alemã, penso que um comentário sobre evolução da crise do euro seria, por sua óbvia relevância, o que mais poderia interessar um eventual leitor do trabalho. Fi-lo, então, nesta parte introdutória, à guisa de extensão do capítulo V, à qual acrescentei também notas (ainda mais breves) sobre evolução das relações da Alemanha com a China e com o Brasil.

No espaço de tempo de pouco mais de um ano entre a conclusão do trabalho e a presente edição, a crise das dívidas soberanas na zona monetária comum permaneceu um dos temas mais preocupantes na agenda internacional. A Alemanha, mais do que qualquer outro país, esteve no núcleo crítico dos acontecimentos.

A recessão na zona monetária e, em termos gerais, na União Europeia, maior mercado mundial, foi e é um dos principais responsáveis pela depressão do crescimento global, com efeitos inclusive no desempenho da economia brasileira.

A integridade da zona monetária em 2012 e 2013 deveu-se, em grande medida, à adoção pelo Banco Central Europeu (BCE) de dois pacotes de medidas de cariz heterodoxo em relação ao instrumentário até então adotado. Eles foram decisivos para salvaguardar os países endividados de uma situação de insolvência frente a ataques especulativos. O primeiro deles foi o *Long-Term Refinancing Operation* (LTRO) que, em parcelas em dezembro de 2012 e em fevereiro seguinte, capitalizou mais de 800 bancos europeus com montante superior a um trilhão de euros. Seus alvos eram os problemas de liquidez do sistema bancário, os quais exigiam vultosas contrapartidas dos Estados soberanos (comprometendo seus déficits públicos), e da “fragmentação dos juros” dentro da eurozona, que oneravam os setores privados nos países endividados em relação a seus pares nos países credores.

O segundo pacote foi o *Outright Monetary Transactions* (OMT), lançado no final de julho de 2012, em momento de fortes tensões nos mercados financeiros europeus. Trata-se, resumidamente, de compromisso do BCE em socorrer (*bail-out*) Estados em crise de solvência com a condição de implementação de reformas fiscais e de competitividade. Com ele, o BCE assumiu, na prática, o papel de “emprestador em última instância”, não previsto por seu estatuto. Seu anúncio por Mario Dragui, Presidente do BCE, acompanhado pela promessa “*I will do whatever is needed to preserve the Euro*”, foi considerado um ponto de inflexão na gestão da crise.

Em coerência com as decisões da cúpula da UE de dezembro de 2011, as medidas tomadas pelos Governos da zona monetária mantiveram, desde então, seu caráter exclusivamente intergovernamental, isto é, sem mudança formal nos tratados. As principais foram, em março de 2012, o robustecimento do Mecanismo Europeu de Estabilidade/ESM (passou a dispor de fundo de € 700 bilhões de um original de € 500 bilhões); em junho subsequente, decisão de constituir uma “união bancária” e de implementar um “pacto para o crescimento” (com fundo de € 120 bilhões); em dezembro passado, a criação de um mecanismo único de supervisão, como primeira etapa da união bancária; aprovação do segundo pacote de empréstimos à Grécia (ambos totalizando € 110 bilhões), Espanha (€ 100 bilhões, que, no entanto, não utilizou) e, mais recentemente a Chipre (€ 10 bilhões); e, por fim, a extensão para Espanha, Portugal, Itália, Países Baixos e França dos prazos anteriormente acordados com a Comissão Europeia para a redução do déficit primário a índice não superior a 3%.

No momento atual (maio de 2013), prevalece a sensação de que a ruptura desordenada da zona monetária constitui um cenário improvável no curto prazo. Com efeito, os juros cobrados aos títulos do tesouro da Irlanda, Itália e Espanha têm regredido acentuadamente nos últimos meses, em níveis considerados sustentáveis pelos operadores econômicos. As bolsas de valores também têm dado francos sinais de recuperação.

O retorno à normalidade é, entretanto, somente uma aparência. A situação fiscal dos países mais diretamente afetados pela crise tem se agravado perigosamente, com reflexo direto no crescimento do endividamento

público<sup>3</sup>. O desemprego atingiu, neste segundo trimestre, níveis recorde na Espanha (27,2%), Grécia (27%), Portugal (17,5%), Itália (11,5%) e França (11%). Tendo fixado no começo deste mês a menor taxa de juros (0,5%) na história da zona monetária, o BCE confronta-se mais e mais com as limitações de sua capacidade de, isoladamente, estimular o crescimento.

Para alguns observadores, a União Europeia estaria vivendo sua “década perdida”. O Estado de bem-estar social, talvez a maior conquista europeia no pós-guerra ao lado da convivência pacífica sem hegemonias unilaterais, encontra-se seriamente comprometido em vários países comunitários. Testemunha-se, por conseguinte, a erosão da base de legitimidade do projeto de integração, com o crescimento vertical e horizontal de movimentos e agremiações partidárias vocais de uma renacionalização das políticas públicas<sup>4</sup>. Suas expressões talvez mais notórias foram a sólida ascensão do “Movimento Cinco Estrelas” de Beppe Grillo, contrário à moeda comum, nas eleições legislativas da Itália em fevereiro deste ano e, em janeiro anterior, o anúncio pelo PM David Cameron de realizar plebiscito até 2017 sobre a pertença do Reino Unido à União Europeia. Mas também na Alemanha os efeitos dessas tendências podem ser percebidos. Em abril deste ano, com a fundação da “Alternativa para a Alemanha”, o país passou a contar com uma legenda (atualmente sem representação no *Bundestag*) orientada à dissolução da moeda única.

---

3 Consoante a Eurostat são os seguintes, em maio de 2013, os níveis de endividamento em relação ao PIB respectivamente em 2007 e 2013: Grécia (107%-175%); Itália (103%-132%); Portugal (68%-124%); Irlanda (25%-120%); Espanha (36%-97%); França (64%-96%); Alemanha (65%-79%). Conf. “*Nur die Programmländer sparen – Frankreich macht nicht mit*”. Frankfurter Allgemeine Zeitung (11/5/2013).

4 Consoante pesquisa realizada em março de 2013 pelo *Pew Research Center* são as seguintes as percentagens de cidadãos europeus com opinião favorável sobre a UE respectivamente em 2007 e 2013: Alemanha (68%-60%); Itália (78%-58%); Espanha (80%-46%); Grécia (70%-33%); França (62%-41%); Reino Unido (52%-43%). Conf. *Disillusion descends on Euroland*. International Herald Tribune (14/5/2013).

Ademais dos enormes custos sociais e políticos causados pela longa recessão, a atual crise na União Europeia é agravada por cisões concêntricas, dificultando significativamente a cristalização de linhas de consenso. Há cisão entre os países da zona monetária e os outros europeus que dela não fazem parte; dentro da zona monetária, há outra entre os países endividados, no sul, e os credores, ao norte; e, por fim, no núcleo duro da UE, a cisão entre a Alemanha e a França. Esta, mais do que as outras, representa o maior obstáculo a uma solução duradoura para a crise.

Conforme apontado no corpo do trabalho, a cisão franco-alemã em torno do escopo da integração não é nova. Ela remonta aos entendimentos prévios ao acordo de Maastricht. De lá para cá, ambos os lados têm repetindo, com ajustes, as propostas formuladas à época por Kohl, sobre a necessidade de uma “união política” como condição de funcionamento da “união monetária”, e por Mitterrand de um “governo econômico” para a zona monetária. A posição alemã dá seguimento à orientação supranacionalista de Adenauer, recobra a ideia maximalista de integração como, talvez, a única solução definitiva, em última instância, para uma “normalidade” alemã nas relações com seus pares. É, nesse sentido, uma herança da identidade pós-nacional da velha República Federal. A posição francesa é, por seu turno, mais instrumental, gerencial e, por princípio, refratária a novas cessões de poder a Bruxelas. O valor da soberania nacional aos franceses pôde ser aquilutado claramente quando da recusa, por plebiscito, do Tratado Constitucional da Europa, em 2005.

A par das visões distintas sobre o “passo seguinte” para a integração (governo econômico x união política),

Alemanha e França divergem também sobre os modelos de curto prazo para superação da crise. A primeira insiste, como condição para o crescimento, na consolidação fiscal, reformas de competitividade e controle de gastos; e na independência do BCE, com mandato circunscrito à garantia da estabilidade de preços; para a segunda, por sua vez, o crescimento deveria ser garantido por medidas expansivas de estímulo à demanda agregada e de coletivização das dívidas (*eurobonds*), com o BCE alinhado à perseguição de metas macroeconômicas.

Sobre a impossibilidade, até o momento, de harmonização das visões de um e de outro lado do Reno, comentou Joschka Fischer que

a dívida dos países em crise deve ser coletivizada. Entretanto, a coletivização não poderá ocorrer sem uma união política (...) A França objeta maior cessão de soberania a Bruxelas. Quer integração monetária sem correspondente em termos políticos. Isto os alemães não aceitarão, porque significará a coletivização de dívidas sem a possibilidade de controle das políticas fiscal e orçamentária<sup>5</sup>.

A esse respeito, o socialista Hubert Védrine, ex-colega de Fischer durante a gestão Lionel Jospin, ao alertar sobre a impossibilidade de um equilíbrio europeu sem um entendimento entre Berlim e Paris, reconheceu, por outro lado, a irremediável perda de densidade do *tandem* franco-alemão. “Ele deixou de funcionar desde a reunificação. Foi o motor da Europa somente com Schmidt-Giscard d’Estaing e Kohl-Mitterrand”. “Hoje deve funcionar em bases pragmáticas, sem o mesmo grau mitológico do passado”<sup>6</sup>.

5 Fischer, Joschka; Stern, Fritz. *Gegen den Strom*. München, 2013, pp. 70; 73.

6 Entrevista concedida ao *Frankfurter Allgemeine Zeitung* ( 24/10/2012).



A Alemanha é hoje um líder “acidental” da Europa<sup>7</sup>. Tal situação imprevista, não desejada, prende-se a uma constelação de fatores: incapacidade de Berlim e Paris de articularem resposta comum à crise do euro; conjuntura adversa na França, com perda de competitividade comercial, estagnação econômica e insuficiente ânimo reformador (até o momento) do Governo François Hollande<sup>8</sup>; desempenho reconhecidamente exitoso nos últimos anos da economia alemã, apesar da desaceleração do crescimento em 2013; a política britânica de maior autonomia em relação a Bruxelas levada a efeito pelo PM David Cameron; maior atenção dispensada pelos Estados Unidos à região da Ásia-Pacífico em detrimento da Europa; e, em perspectiva regressiva mais ampla, os efeitos exponenciais do euro para o setor exportador da Alemanha, que pôde se beneficiar de taxa de câmbio muito mais benéfica do que seria a correspondente a seus superávits comerciais.

Menos o crescimento da ascendência alemã e mais seu exercício relativamente isolado é que constitui o fato novo e preocupante na Europa. Tal situação foi exacerbada pela impossibilidade, até então, de uma reforma institucional da arquitetura da UE e o daí resultante estabelecimento de tratativas em caráter intergovernamental, nas quais o peso alemão fica mais evidente.

---

7 Tomo emprestada a acertada (do meu ponto de vista) expressão “*accidental*” utilizada pelo periódico britânico *The Guardian* na série de artigos sobre a Alemanha, publicada ao longo de setembro de 2012, intitulada “*Germany – the accidental empire*”.

8 Em seu discurso nas cerimônias do 150º aniversário do SPD (Leipzig, 23/5/2012), o Presidente François Hollande pela primeira vez reconheceu publicamente o mérito das reformas implementadas por Gerhard Schröder: “*Le progrès, c’est aussi de faire de réformes courageuses pour préserver l’emploi et participer des mutations sociales et culturelles comme l’a montré Gerhard Schröder. On construit rien de solide en ignorant le réel*”. Disponível em: <[www.elysee.fr/chronologie/#e3431,23-05-23ceremonie-du-150eme-anniversaire-du-parti-social-democrate-d-allemande](http://www.elysee.fr/chronologie/#e3431,23-05-23ceremonie-du-150eme-anniversaire-du-parti-social-democrate-d-allemande)>.

A Alemanha foi alçada à condição de um “*hegemon* contra sua vontade”<sup>9</sup>. Ganha nova concretude o dilema apontado por Ludwig Dehio (cap. 2.8) para a Alemanha de, em razão de seu peso econômico “semi-hegemônico”, constituir fator de desequilíbrio no continente sempre que atuar isoladamente. Não por acaso, a reação da França de, previamente às últimas cúpulas europeias, buscar entendimento com a Espanha e Itália para contrarrestar o peso alemão. Tal iniciativa não deixa de denotar a consciência da França sobre a perda de paridade com seu vizinho oriental, quando, não sem ironia, este ano se celebraram os cinquenta anos do Tratado de Eliseu.

A economia globalizada encontra a Alemanha e a França em posições praticamente antitéticas. Não deixa de ser um fato curioso que a França, possuidora de uma classe empresarial sofisticada, de uma infraestrutura de transporte e energética entre as mais eficientes em escala internacional, de uma cultura política com aspiração universalista e de uma diplomacia (como muito poucas) de alcance efetivamente mundial, tenha relação tão tensional com a globalização, em amplitude muito maior do que quaisquer de seus parceiros do G-7.

Berlim encontra-se em posição desconfortável, defensiva, de virtual isolamento dentro da zona monetária, em que pesem aos respaldos da Haia e Helsinque às suas posições. O social-democrata alemão Martin Schultz, atual Presidente do Parlamento Europeu, fala de “um mal-estar em relação à Alemanha jamais visto nas últimas décadas”<sup>10</sup>. Ele advém da crescente disparidade na

---

9 Conf. Schönberger, Cristoph. *Hegemon wider Willen. Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union*. In: Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken. N.1/2012, pp.1-6.

10 Entrevista ao *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (“Mehr Willy Brandt wagen”) (23/5/2013).

partilha dos dividendos da integração e de, aos olhos de muitos, de um *Diktat* de Berlim<sup>11</sup>. Tal percepção tem sido reverberada por distorções nas competências assumidas pelo *Bundestag* e Corte Constitucional de Karlsruhe, cujos beneplácitos passaram a ser uma espécie de ratificação de decisões emanadas dos executivos da zona monetária. O Presidente do BCE participou inclusive, em 24 de outubro de 2012, de sessão no *Bundestag* para aclarar aos parlamentares alemães sobre detalhes do OTM. Trata-se de um dos “preços” da via intergovernamental para solução da crise do euro.

À parte a hermenêutica sobre a liderança alemã, cabe reconhecer ter sido nefasto o apego da atual administração à política de austeridade, quando depois de cinco anos, a maioria dos indicadores, em termos de endividamento, desemprego e déficit fiscal nos países em crise, mostram-se, no mínimo, desabonadores à sua continuação. Tal política poderia ter êxito em condições em que houvesse ou maior inflação na Alemanha (o que tornaria as exportações daqueles países mais competitivas) ou programa de investimentos e importações alemãs naqueles mercados, o que não acontece num e noutro caso.

As razões dessa obstinação são de natureza complexa. Em primeiro lugar, trata-se de uma transposição acrítica de um modelo exitoso para a Alemanha, porquanto talhado às suas disposições econômico-culturais, mas não necessariamente para economias com outro perfil e que foram obrigadas a realizar ajustes em um espaço

---

11 Em entrevista (21/1/2013) ao semanário *Der Spiegel* Joschka Fischer fez importante advertência sobre essa situação: “Todas as tentativas de se conseguir hegemonia alemã fracassarão e nós [alemães] não estamos nos fazendo nenhum favor em persegui-la”. “Genug mit Sauerkraut und Bier”. *Der Spiegel* (4/2013).

de tempo menor e em uma conjuntura global muito mais adversa do que a prevalecente durante as reformas de Schröder. Em segundo lugar, há uma componente moralista na louvação da austeridade, no sentido de punição a gestores perdulários e à incúria fiscal. Além de um reducionismo, essa visão desconhece que alguns países (Irlanda, Espanha, França) hoje em dificuldades tinham antes da crise nível de endividamento menor do que o da Alemanha e que investidores alemães estiveram entre os que mais participaram (contribuindo para formação de “bolhas”) nos mercados financeiros daqueles países, isto sem falar da violação, pela própria Alemanha de Schröder, do Pacto de Crescimento e Estabilidade.

A par da ideia fixa da austeridade, Berlim tem imposto dificuldades legais para a implantação da “união bancária”, fundamental para a consolidação do euro, e reinterpretado (com a Finlândia e Países Baixos) os termos de funcionamento do ESM, cujos recursos só poderão ser utilizados em casos futuros de desequilíbrios bancários.

Por outro lado, os críticos mais cáusticos da Alemanha esquecem muitas vezes importantes concessões feitas em prol do euro. No Tratado de Maastricht (como no de Lisboa), foi prometido aos alemães (art.125) que a substituição do *D-Mark* pelo euro não implicaria em compromissos de socorro financeiro (*bail-out*). Foi-lhes garantida também a circunscrição do BCE exclusivamente à tarefa de controle da estabilidade de preços. Sob essa perspectiva, não podem ser interpretadas exatamente como expressões de ortodoxia a vultosa participação alemã no ESM (€ 190 bilhões) e nos pacotes financeiros à Irlanda, Portugal, Espanha e Chipre, bem como sua tolerância (ainda que tardia) à LTRO e OTM do

BCE, com alto componente de política fiscal. De acordo com estimativa de Hans-Werner Sinn, Presidente do Instituto econômico IFO de Munique, o Banco Central alemão (*Bundesbank*) teria dado garantias pelo mecanismo TARGET às citadas operações do BCE na ordem de € 545 bilhões, ou seja, metade do seu valor total<sup>12</sup>.

Mesmo no caso da proposta de coletivização das dívidas (*eurobonds*), conforme sublinha Jean Pisani-Ferry, ex-Diretor do Instituto Bruegel (Bruxelas), a Chanceler Merkel engajou-se em um debate a respeito, sublinhando a necessidade de um projeto político prévio à discussão da substância da proposta<sup>13</sup>.

Como indicado na tese, a crise econômica da moeda única praticamente pôs de lado a questão da governança democrática. Não houve, no último ano, esforços significativos nesse sentido. Ao ver de Jürgen Habermas, os esforços dos governos da zona monetária para debelar a crise mantiveram intocadas as instituições europeias. Transferiram, em certa medida, ao BCE a responsabilidade de iniciativa, com o temor de terem que submeter ao crivo popular mudanças institucionais<sup>14</sup>. Para Schönberger, a obtenção do respaldo democrático às atuais instituições europeias seria imprescindível para a sustentação a médio e longo prazos da moeda única e para definição da estrutura definitiva da UE (união, confederação, federação de Estados)<sup>15</sup>.

Até o momento, as medidas tomadas no contexto da crise do euro foram endereçadas a desequilíbrios

---

12 Sinn, Hans-Werner. *Die Argumente von George Soros stechen nicht*. Frankfurter Allgemeine Zeitung (7/5/2013).

13 Pisani-Ferry, Jean. *La crise de l'euro et comment nous en sortir*. Paris, 2013, pp. 216-217.

14 Habermas, Jürgen. *Politik und Erpressung*. Die Zeit (6/9/2012).

15 Schönberger, Christoph. op. cit., p. 7.

conjunturais. Permanecem inalteradas suas causas mais profundas, quais sejam as diferenças estruturais de economias nacionais com uma mesma moeda, políticas fiscal e orçamentária relativamente independentes e com condições distintas de competitividade. Ações voltadas às causas estruturais só seriam possíveis com o aprofundamento da integração e não com a renacionalização de políticas públicas, o que dá mostras sobre o grave impasse em que se encontram os europeus.

Liderança oferece possibilidades de influência e conformação de estruturas. Exige, por outro lado, custos. A Alemanha parece não estar ainda preparada para assumi-los no grau esperado por seus vizinhos<sup>16</sup>. Além das observações já feitas nesse sentido, o número de ações de inconstitucionalidade (e de seus demandantes<sup>17</sup>) impetradas junto à Corte Constitucional no tocante a medidas de socorro financeiro parece ser outro importante indicador.

Pela sua longevidade, a crise do euro já constitui um evento singular no pós-Guerra Fria. Dependendo de sua evolução, poderá ensejar uma nova reorganização do espaço europeu. Para Fischer, “a crise financeira nos EUA e na Europa é uma do Ocidente como um todo. Encontramo-nos definitivamente em uma fase final da hegemonia norte-atlântica”<sup>18</sup>.

A superação duradoura da crise depende muito mais de compromissos políticos do que econômicos. Tal lógica é coerente com o primado da política sobre a economia

---

16 Hans Kundnani, Diretor Editorial do *European Council on Foreign Relations*, não deixa ambiguidades: “A Alemanha não quer nem está em condições de fazer os sacrifícios necessários para o desempenho de hegemonia”. Conf. Kundnani, Hans. *Was für ein Hegemon?* In: *Internationale Politik* 3/2012, p. 22.

17 37 mil alemães subscreveram a ação de constitucionalidade contra o ESM.

18 Fischer, Joschka; Stern, Fritz. op. cit., p. 67.

na decisão de estabelecimento da moeda única. Neste aspecto, desempenha papel fundamental a França, maior potência diplomática da zona monetária, principal elo entre o centro e a periferia continentais e segunda maior economia europeia. Só ela pode complementar a potência econômico-comercial alemã.

Foi talvez nesse sentido, inclusive no contexto das comemorações do 150º aniversário do SPD, que Gerhard Schröder e o socialista Jacques Delors fizeram apelo conjunto de que “*Europe’s strong countries, especially Germany, should show their political and historic responsibility in this situation*”<sup>19</sup>.

Ademais da evolução da crise do euro, este último ano apresentou, para a Alemanha, desdobramentos importantes nas relações com a China. Wen Jiabao, durante sua gestão, visitou a Alemanha seis vezes, sendo correspondido, por Merkel, na mesma intensidade, das quais duas visitas somente em 2012, no âmbito das quais foram mantidas “consultas de Governo” entre os dois Gabinetes. A vultosa intensificação das relações bilaterais é particularmente significativa quando se tem em mente as rugas entre Berlim e Pequim nos início do Governo Merkel em razão de sua posição mais ortodoxa em relação aos direitos humanos e ao relacionamento com o Dalai Lama.

À luz do volume de comércio bilateral de € 144 bilhões em 2011 e as perspectivas de duplicá-lo até 2015, assistentes de Merkel na Chancelaria Federal chegaram a falar, em agosto de 2012, de uma “*special relationship*” entre Berlim e Pequim, em comparação com a existente

---

19 Schröder, Gerhard. Delors, Jacques. *Democracy, jobs and growth*. International Herald Tribune (24/5/2013).

entre Londres e Washington<sup>20</sup>. A expressão é exagerada, uma vez que os interesses bilaterais têm poucos pontos de contato fora da esfera econômico-comercial. Entretanto, neste âmbito, os efeitos da estreita cooperação entre Alemanha e China, detentores dos dois maiores superávits comerciais mundiais, ultrapassam sobejamente os de suas respectivas economias. O mercado chinês, como os das outras economias emergentes, foi, de fato, plataforma importante para o crescimento econômico alemão em meio à crise do euro<sup>21</sup>.

Também as relações Brasil-Alemanha apresentaram desdobramentos relevantes. Em espaço inferior a um ano houve três encontros no mais alto nível de ambos os Governos: em março de 2012, a Presidente Dilma Rousseff inaugurou em Hannover com a Chanceler Angela Merkel a Feira de Automação da Tecnologia da Informação e Telecomunicações (CeBIT), em janeiro de 2013 ambas mantiveram novo encontro bilateral às margens da Cúpula Europa-América Latina e Caribe de Santiago, e, em maio deste ano, o Presidente Joachim Gauck, em sua primeira visita ao Brasil, compareceu à abertura oficial da Temporada da Alemanha no Brasil em 2013/14 – “Alemanha+Brasil: Quando as ideias se encontram”.

Em sua estada no Brasil, Gauck presidiu também, juntamente com sua anfitriã, à cerimônia de abertura do 31º Encontro Econômico Brasil-Alemanha, a primeira realizada por Chefes de Estado em todas as edições do evento.

---

20 Conf. Frankenberger, Klaus-Dietrich. *Europas Stimme?* In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (31/8/2012).

21 Em 2012 a Alemanha obteve o segundo maior superávit comercial (€ 188 bilhões) de sua história, 3,4% superior a 2011. No período foram registrados crescimento das exportações em 8,8% com os países fora da UE e regressão de 2,1% com os parceiros da zona monetária e de 0,3% com os outros países da UE. Conf. “*Deutscher Export erreicht Rekordwert*”. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (9/2/2013).



As trocas comerciais bilaterais não permaneceram, entretanto, incólumes à recessão mundial. Segundo dados do MDIC/SECEX, elas passaram de US\$ 24,2 bilhões em 2011 para US\$ 21,4 bilhões em 2012, com agravamento do déficit brasileiro de US\$ 6,1 bilhões para US\$ 6,9 bilhões. Paralelamente à retração do comércio, vem se consolidando nos últimos anos movimento de investimentos de empresas brasileiras na Alemanha, que cresceram a taxas de 6,5% anuais entre 2005 e 2010.

No âmbito político, cabe assinalar a referência ao Brasil no conceito de “potências de transformação” (*Gestaltungsmächte*), empregado pelo Governo alemão a partir de fevereiro de 2012. Tais potências correspondem, *grosso modo*, aos países em desenvolvimento com influência crescente na governança global e que, por isso, deveriam merecer atenção diferenciada da Alemanha<sup>22</sup>. A menção ao Brasil constitui outro importante reconhecimento de sua influência nos foros multilaterais depois do realizado pela Alemanha na conformação do G-4. Ela não suspende, entretanto, a assimetria valorativa existente no relacionamento bilateral entre os pilares político e o econômico, conforme constatado na tese. Com efeito, apesar do estreito entendimento entre Brasília e Berlim, inclusive no marco de uma “parceria estratégica”, o diálogo político bilateral não está no mesmo nível do de importantes parceiros extracomunitários da Alemanha (Estados Unidos, China, Rússia, Índia e Israel), com os quais ela mantém “consultas de Governo”.

---

22 Conf. *Globalisierung gestalten – Partnerschaft ausbauen – Verantwortung teilen: Konzept der Bundesregierung*, pp. 5-8. Disponível em: <[www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/169951/Gestaltungsmachtekonzzept.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/169951/Gestaltungsmachtekonzzept.pdf)>.



# Sumário

Introdução .....	29
------------------	----

## Capítulo 1

A Política Externa da República de Bonn – histórico e principais tendências .....	37
---	----

1.1 A República de Bonn. Estatuto provisório e elementos centrais .....	37
---	----

1.2 Konrad Adenauer e os fundamentos da política externa da RFA.....	40
--	----

1.3 Willy Brandt e a <i>Ostpolitik</i> .....	55
--	----

1.4 O Governo Helmut Schmidt.....	62
-----------------------------------	----

1.5 O Governo Helmut Kohl e a reunificação alemã ....	68
---	----

1.6 O Governo Kohl pós-reunificação: a transição para a República de Berlim.....	78
--	----

## Capítulo 2

<b>A República de Berlim.....</b>	<b>93</b>
2.1 A reunificação e o fim do estatuto provisório e da condição pós-nacional da RFA .....	93
2.2 A República de Berlim: a RFA como Estado nacional.....	105
2.3 O novo perfil externo da Alemanha sob a República de Berlim .....	109
2.4 A questão da normalidade.....	114
2.5 A República Federal como uma história de sucesso.....	125
2.6 Potência central na Europa ( <i>Mittellage</i> ) .....	133
2.7 Potência civil .....	139
2.8 Potência comercial .....	142

## Capítulo 3

<b>A Política Externa do Governo Gerhard Schröder .....</b>	<b>151</b>
3.1 A ascensão da coalizão social-democratas/verdes em 1998 .....	151
3.2 O projeto vermelho-verde ( <i>Rot-Grün Projekt</i> ) e as reformas domésticas .....	154
3.3 A Alemanha e a intervenção militar da OTAN no Kosovo (1998/1999) .....	156
3.4 A política para a Europa .....	164
3.5 A “guerra global contra o terror” e a intervenção no Iraque .....	173
3.6 A política multilateral .....	191
3.7 Relações com a Rússia .....	207
3.8 Relações com a China .....	208
3.9 Política para o Oriente Médio .....	210
3.10 Política de Memória Nacional .....	212
3.11 Conclusões .....	217

<b>Capítulo 4</b>	
<b>Relações com o Brasil.....</b>	<b>227</b>
4.1 Antecedentes.....	227
4.2 Relações políticas.....	229
4.3 Cooperação nuclear.....	231
4.4 Cooperação em biocombustíveis.....	235
4.5 Cooperação em meio ambiente.....	238
4.6 Cooperação científica, tecnológica e educacional....	239
4.7 Cooperação cultural.....	240
4.8 Área consular.....	240
4.9 Foro Brasil-Alemanha de Diálogo entre as Sociedades.....	240
4.10 Investimento e comércio.....	241
4.11 Conclusões.....	246

<b>Capítulo 5</b>	
<b>A política externa de Angela Merkel: uma breve apreciação.....</b>	<b>257</b>
5.1 Principais vertentes de atuação.....	258
5.2 A Crise do Euro.....	267
5.3 Conclusões.....	282

<b>Bibliografia.....</b>	<b>293</b>
--------------------------	------------

## **Anexos**

### **Anexo I**

Participação da Alemanha em Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (até junho de 2005).....	309
--	-----

### **Anexo II**

Participação da Alemanha em Operações Militares no âmbito da OTAN (até junho de 2005).....	310
---	-----

### **Anexo III**

Parceria Brasil-Alemanha: Plano de Ação.....	311
--	-----



## Introdução

As eleições parlamentares de outubro de 1998 representaram, sob vários aspectos, um marco na história da República Federal da Alemanha. Como assinalou o Chanceler Federal Gerhard Schröder em seu discurso inaugural, assistiu-se pela primeira vez a uma “mudança de Governo resultante somente do voto direto dos eleitores”<sup>23</sup>, isto é, desvinculada de rearranjos na coalizão até então no poder. Também de maneira inédita na história parlamentar alemã foi eleita uma constelação partidária sem que quaisquer dos seus componentes tenham participado da coalizão governista anterior.

Outra particularidade verificada nas eleições do outono de 1998 foi a primeira participação dos Verdes no Governo Federal. Além de suas implicações para a cultura política nacional, ela estabeleceu de vez no quadro doméstico alemão, em bases não meramente conjunturais, uma quarta força partidária apta à plena participação nos

---

<sup>23</sup> *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 10. November 1998 vor dem Deutschen Bundestag in Bonn.* Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Pressemitteilung Nr. 487/98, 16/11/1998.

processos eletivos em todos os níveis e com propostas de políticas públicas. Tal “arejamento” da vida política nacional consubstanciaria até mesmo, na visão de alguns, um verdadeiro “ponto de inflexão cultural” (*kulturelle Wende*) na história republicana do país<sup>24</sup>.

No tocante à experiência parlamentar, materializou-se, com a ascensão do Partido Social-Democrata (SPD)/Verdes, a insólita associação dos principais polos do pensamento de esquerda: o mais antigo partido alemão existente, com raízes nos movimentos socialistas da segunda metade do século XIX e referência internacional da esquerda democrática, com a legenda da “esquerda pós-nacional”, “pós-industrial”, não dogmática, tributária dos movimentos de maio de 1968 e dos protestos ecológicos e pacifistas nos anos 1980 na ex-Alemanha Ocidental.

A irrupção dessas forças de “vanguarda” no novo Governo Federal – caso singular, em certo sentido, entre as potências ocidentais –, após dezesseis anos de Governo cristão-liberal, explicaria as altas expectativas de transformações vinculadas à coalizão “vermelho-verde”, que alguns chegaram a saudá-la como agente da “concretização da utopia pós-materialista”, em alusão ao virtual predomínio de temas como ecologia, igualdade de gêneros, sustentabilidade energética sobre os outros tradicionais.

As eleições de outubro de 1998 marcaram também uma troca de gerações na classe dirigente alemã. Deixou o poder a maioria dos políticos com memórias da Segunda Guerra Mundial e entrou outra que não a vivenciou. Este foi o caso dos titulares da coalizão entrante, Gerhard

---

24 Egle, Christoph; Ostheim, Tobias; Zohlhófer, Reimut (Org.). *Eine Topographie des rot-grünen Projekts. In: Das Rot-Grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden, 2003, p. 10.



Schröder e Joschka Fischer, nascidos, respectivamente, em 1944 e 1948, mas também da atual Chanceler Federal e Presidente da União Cristã-Democrata (CDU), Angela Merkel, nascida em 1954.

A coalizão governista egressa daquelas eleições foi a primeira a dirigir a Alemanha com um padrão monetário plurinacional, o euro, que, a partir de 1º de janeiro de 2001, passou a ser meio de troca corrente em onze países da União Europeia em substituição às respectivas moedas nacionais (hoje aquele número é de dezessete). O fim do marco alemão consistiu inapelavelmente uma efeméride histórica para o país. Isto tanto por seu valor simbólico – talvez o principal emblema de sua estabilidade e crescimento econômico do pós-guerra – como por considerações práticas, referentes à transferência dos instrumentos de política monetária ao Banco Central Europeu. Com a criação da zona monetária, a Alemanha passou a dispor de uma área em que exerce, de maneira incontestada, a hegemonia econômica, inclusive como principal responsável pela manutenção da funcionalidade sistêmica.

Outro importante distintivo do Governo Schröder-Fischer foi o de ter sido o primeiro, no pós-guerra, a governar a Alemanha em Berlim. A transferência da capital de Bonn, sede das Autoridades militares das três potências ocupantes (1945-1949), capital inicialmente a título provisório da Alemanha Ocidental e simbolicamente próxima à fronteira dos vizinhos ocidentais (França, Países Baixos e Luxemburgo), para Berlim, capital primeiramente da Prússia (extinta pelos Aliados em 1945), do Império alemão (1871-1919), da primeira República (1919-1933) e do “Terceiro Império” (1933-1945), a pouco menos de cem

quilômetros da fronteira com a Polônia, é emblemática das profundas transformações por que passou a Alemanha nas últimas décadas.

O choque da mudança institucional foi assim comentado por influente periódico local:

Depois da República Democrática Alemã agora é também *passé* – e publicamente – a velha República Federal. O Estado de Adenauer já não existe mais. A esquerda renana assim como a leste do Elba são uma só. O país move-se em direção ao Norte e ao Leste, ganha corretivos do Protestantismo. A última quinta-feira [20.6.1991] foi o dia zero para uma nova Alemanha. Somente agora termina a fase do pós-guerra<sup>25</sup>.

Subjacente à mudança do centro decisório do país e às daí resultantes implicações políticas, institucionais e simbólicas dessa decisão, esteve a consciência, manifesta em todos os níveis da sociedade, da entrada em uma nova etapa histórica do país: a República de Berlim. Assim denominada pela historiografia contemporânea em referência às Repúblicas de Weimar e de Bonn, esse terceiro período republicano da Alemanha apresenta singularidades de caráter ontológico em relação aos dois antecessores.

A exposição dessas notas introdutórias permite afirmar, em um contraponto com a célebre obra de Fritz René Allemann (1956) “Bonn não é Weimar”, que, nos sentidos aludidos bem como em outros a serem explicitados, “Berlim também não é Bonn”. Sob o pano de fundo das novas realidades enfeixadas no termo “República de Berlim” é que este trabalho tentará uma

---

25 Der Spiegel (24/6/1991), p. 22.

apreciação crítica do primeiro governo (1998-2005) sob sua égide. Aspectos das administrações anterior e posterior serão integrados ao corpo analítico sempre com o fito de contribuir para uma compreensão de fatos ou tendências considerados de importância no corte histórico selecionado.

Baseada na premissa da “normalidade”, do ponto de vista do direito internacional, da república berlinense, este trabalho postula que o período da coalizão SPD-Verdes (1998-2005) empreendeu, no campo político-diplomático, uma atualização de conceitos e práticas que constitui ainda hoje, essencialmente, a base da atuação externa alemã.

Ademais desta introdução, este trabalho compreenderá cinco capítulos.

O primeiro tentará esboçar as principais ações diplomáticas da República de Bonn. Após referir-se ao caráter provisório da antiga República Federal, resumirá a política exterior de seus períodos mais representativos: a obra fundadora de Konrad Adenauer, a *Ostpolitik* de Willy Brandt, o Governo Schmidt e a gestão Kohl, esta subdivida nas fases antes e pós-reunificação.

O segundo capítulo discutirá as mudanças ensejadas pela República de Berlim, sob os parâmetros do fim do estatuto provisório e a transformação da RFA em um Estado nacional. Apresentará, na área de política externa, as linhas de continuidade e descontinuidade em relação à República de Bonn. Discutirá os termos dos debates acerca da “normalidade” e da “história de sucesso” (*Erfolgsgeschichte*) da nova República Federal. Analisará os termos a ela associados: potência central na Europa (*Mittellage*), potência civil e potência comercial.

O terceiro capítulo é dedicado à política externa de Gerhard Schröder. Após referência ao contexto político da ascensão da nova coalizão governista e às reformas encapsuladas pelo “projeto vermelho-verde”, serão analisados o papel da Alemanha na intervenção no Kosovo (1998-1999), sua política para a Europa, a posição de Berlim ante a “guerra global contra o terror” e a intervenção no Iraque. No subcapítulo da política multilateral terá ênfase o estabelecimento, em setembro de 2004, do G-4, plataforma de ação comum do Brasil, Alemanha, Japão e Índia em favor da reforma do CSNU. Depois de uma apreciação sobre as relações da Alemanha com China, Rússia e Oriente Médio, serão apresentadas as principais iniciativas arquitetônico-simbólicas na cidade de Berlim como expressões da nova consciência histórica nacional, seguidas pelas conclusões.

O quarto capítulo passará em revista as relações com o Brasil durante o período em consideração. Serão examinados o aprofundamento do diálogo político bilateral no marco da “Parceria Estratégica” e o correspondente “Plano de Ação” adotados por Fernando Henrique Cardoso e Gerhard Schröder em 2002; a situação da cooperação nas áreas nuclear; em biocombustíveis; científica, tecnológica e educacional; e cultural. Serão referidos o Foro Brasil-Alemanha de Diálogo entre as Sociedades e o fechamento do Consulado-Geral em Hamburgo. O capítulo encerra-se com uma apreciação da área de investimento e comércio e com conclusões sobre o estado das relações bilaterais.

O quinto e último capítulo fará uma sucinta atualização, no governo Angela Merkel, de questões importantes suscitadas no período anterior. Por sua

importância e implicações para a atual ordem econômica internacional, a crise do euro será tratada em uma seção à parte. Seguem-se as conclusões preliminares sobre a política externa do segundo governo da República de Berlim.



## Capítulo 1

# A Política Externa da República de Bonn – histórico e principais tendências

### 1.1 A República de Bonn. Estatuto provisório e elementos centrais

“No começo eram os Aliados”. A frase do historiador Manfred Görtemaker<sup>26</sup> sintetiza a situação dos territórios até então abarcados sob a designação “Alemanha” após a capitulação incondicional em 8 de maio de 1945: a parte ocidental sob o controle dos comandos militares dos Estados Unidos, Reino Unido e França em Petersberg, nas proximidades de Bonn; a parte oriental (à época chamada ainda de “Alemanha central” – *Mitteldeutschland*) administrada pela União Soviética a partir de Berlim-Karlshorst e os territórios da Pomerânia, Silésia e Prússia Ocidental sob controle polonês.

Em 1º de julho de 1948 as três potências ocupantes solicitaram, pelo Documento de Frankfurt, aos onze governadores dos *Länder* (Estados da federação) ocidentais a convocação de uma assembleia constituinte. Cientes da implicação para a unidade nacional da instalação de um poder constituinte sem a legitimidade

---

26 Görtemaker, Manfred. *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*. München, 1999, p. 83.

do conjunto do povo alemão, a contraproposta dos governadores foi a criação de um Conselho Parlamentar.

A ideia prevalecente entre os sessenta e cinco membros do Conselho foi a instituição de uma organização do Estado válida somente para o período em que permanecesse pendente a reunificação do país. Naquela altura ainda não estavam sedimentadas as clivagens provocadas pela Guerra Fria, de modo que prosseguiram as tratativas para uma solução da questão alemã.

A República Federal foi então concebida como uma entidade provisória, ou como preferia Theodor Heuss, primeiro Presidente Federal, um *Transitorium*<sup>27</sup>. Definitivo seria somente o Estado a ser alcançado ulteriormente com a integração da parte sob administração soviética e, à época também possivelmente, dos territórios incorporados à Polônia.

A decisão do Conselho Parlamentar foi de submeter aos aliados o projeto, não de uma Constituição – que em sentido estrito se refere a um Estado soberano e a uma assembleia constituinte, o que não se aplicava num e noutro caso –, mas de uma “Lei Fundamental”<sup>28</sup>. Esta, logo em seu Preâmbulo, ressaltava o estatuto provisório do Estado: “O povo alemão nos Länder [segue a lista nominal das onze unidades federativas] outorgou essa Lei Fundamental (...) para estabelecer uma ordem à vida estatal por uma fase de transição (...)”. Prevista estava também a ab-rogação daquela Lei Fundamental quando a unidade do povo alemão permitisse a convocação de uma assembleia constituinte<sup>29</sup>.

---

27 Gross, Johannes. *Begründung der Berliner Republik. Deutschland am Ende des. 20. Jahrhunderts*. Berlin, 1997, p. 13.

28 Carlo Schmid, jurista vinculado ao SPD, declarou no dia da aprovação da Lei Fundamental, ao plenário do Conselho Parlamentar: “É um velho e bom costume que uma Constituição seja sancionada pelo povo. Mas nós não queremos aqui fazer nenhuma Constituição, mas um Provisorium”. Citado por Wirsching, Andreas. *Grundgesetz und Verfassungswandel*. In: Wirsching, Andreas. *Die Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung*. München, 2000, p. 56.

29 Rezava o antigo artigo 146 da Lei Fundamental conforme aprovada pelo Conselho Parlamentar: “A Lei Fundamental perde sua validade no dia da entrada em vigor de uma Constituição aprovada pelo povo alemão em livre determinação”. Conf. Bierling, Stephan/Grosser, Dieter/Neuss, Beate (Org.). *Deutsche Geschichte in Quellen und Darstellung*. Vol. 11: *Bundesrepublik und DDR 1969-1990*. Stuttgart, 1996, pp. 376-383.



Também por decisão daquele Conselho, Bonn foi escolhida “sede provisória dos altos órgãos federais”<sup>30</sup>.

As lições retiradas do fracasso da República de Weimar e da tragédia causada pela ditadura nacional-socialista estiveram no centro das discussões da Lei Fundamental. O sistema federativo, característico de todas as formas de Estado progressas da nação alemã, foi acentuado tanto por imposição dos aliados como por desejo do Conselho Parlamentar e dos representantes dos *Länder*. Decidiu-se, para reforço do equilíbrio institucional (*checks and balances*), pela descentralização dos poderes constitutivos, para cuja harmonia contribuem, ademais, as relações entre os *Länder* e a União.

Como no Império alemão e na República de Weimar, foi restabelecida a Câmara Alta do Parlamento, o Conselho Federal (*Bundesrat*), incumbida de representar os *Länder* e apta a apreciar todas as leis que lhes afetem. Não se trata, portanto, de uma instância revisora da Câmara Baixa (*Bundestag*).

O Conselho Parlamentar achou por bem dotar o Chefe de Estado (Presidente Federal) com poderes marcadamente limitados em relação a seu congênere da República de Weimar. Eleito indiretamente por um Colégio Eleitoral que só se reúne para esse propósito, o Presidente Federal costumeiramente se desincumbe de funções representativas. Somente ele, entretanto, possui o poder de dissolver o *Bundestag* sob certas circunstâncias. Sua chancela é também necessária, entre outros, para demissão e nomeação de ministros e para sanção das leis aprovadas pelo Parlamento.

Ao Chanceler Federal, apontado pelo partido majoritário nas eleições nacionais, cabe a definição das orientações de Governo e o monopólio das decisões sobre a constituição do Gabinete. Com mandato fixado em quatro anos, sua destituição só é possível pelo voto da maioria do *Bundestag* a uma moção de desconfiança.

---

30 Görtemaker, Manfred. *Die Berliner Republik*. Berlin, 2009, p. 7.

A grande inovação no sistema político implantado com a Lei Fundamental foi o estabelecimento de uma Corte Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*), à semelhança da *Supreme Court* dos EUA, cujas decisões são de última instância no ordenamento jurídico. A criação da Corte Constitucional objetivou também aperfeiçoar o balanço de poder entre a Chancelaria Federal e o Parlamento, inclusive tendo em conta não haver, no sistema político estabelecido pela Lei Fundamental, separação rígida entre os poderes executivo e legislativo. Com sua sede na cidade bávara de Karlsruhe, ao largo, portanto, das lides partidárias, a Corte Constitucional representa uma decidida garantia à prevalência do Estado de Direito. Foi, nesse sentido, uma das primeiras medidas de “ocidentalização” do Estado alemão.

À adoção da Lei Fundamental pelo Conselho Parlamentar em 23 de maio de 1949 e a daí resultante criação da República Federal da Alemanha seguiu-se, meses depois, em 5 de outubro daquele mesmo ano, a aprovação da Constituição da República Democrática Alemã pela Câmara do Povo de Berlim Oriental.

A divisão da Alemanha, que jamais esteve no intento dos signatários de Yalta e Potsdam, foi assim um desdobramento imprevisível da ordem bipolar, cujas injunções foram determinantes para a República Federal em grau possivelmente superior a qualquer outro Estado ocidental.

A fundação da República Federal ocorreu, portanto, sob o signo de uma “dupla vinculação”: o novo Estado nasceu associado, de um lado, à condenação moral pelas políticas de conquista, extermínio e terror do regime nazista e, de outro, à dependência estrutural do conflito leste-oeste.

## **1.2 Konrad Adenauer e os fundamentos da política externa da RFA**

Cultuado como o *founding father* da República Federal, à semelhança do que fora Otto von Bismarck para a Império Alemão,

Adenauer é figura incontornável na história do país: os catorze anos em que ocupou a Chancelaria Federal estabeleceram os vetores da orientação político-diplomática do Estado, determinaram o modelo econômico-social, lançaram as bases do parlamentarismo da segunda fase republicana. Sua herança política foi reconhecida direta ou indiretamente por todos seus sucessores. Consoante influente instituto de pesquisa, foi considerado pelo povo alemão, ininterruptamente entre 1958 e 2004, como o nacional que mais fez por seu país<sup>31</sup>.

Para Christian Hacke, Konrad Adenauer implementou uma “revolução” na política externa no país que, constitucionalmente, se colocara na linha sucessória do Estado derrotado em 1945 e dele assumira todas as responsabilidades e obrigações internacionais<sup>32</sup>. Ele foi praticamente o demiurgo da diplomacia do novo Estado, tendo acumulado as funções de Chefe de Governo e Ministro do Exterior até 1951, quando foi restabelecido o *Auswärtiges Amt* (Ministério do Exterior).

Em sua alocução na primeira sessão do *Bundestag*, em 20 de setembro de 1949, declarou “no domínio de política externa nossa linha de ação está delimitada. Ela se orienta, em primeiro lugar, a criar uma estreita relação com os Estados vizinhos do mundo ocidental, especialmente com os Estados Unidos”<sup>33</sup>.

Para Adenauer, a vinculação ao Ocidente (*Westbindung*) da República Federal era a que melhor responderia às três principais ameaças ao novo Estado:

- a) nova coalizão dos aliados contra a RFA em razão de possíveis ações do Governo em Bonn consideradas como suspeitas (*cauchemar de Potsdam*). Em tal cenário, permaneceria por

31 Conf. Schwarz, Hans-Peter. *Anmerkungen zu Adenauer*. München, 2004, pp. 7-9

32 Hacke, Christian. *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*. Frankfurt am Main. 2003, pp. 49-54.

33 Schwarz, Hans-Peter. op. cit., p. 34.

- tempo indeterminado o estatuto de ocupação e a Alemanha Ocidental continuaria a ser objeto de manobra das grandes potências. Essa foi possivelmente a *rationale* da rejeição à Nota de Stalin de 1952<sup>34</sup> e a posterior renúncia do desenvolvimento de armas de destruição em massa;
- b) a irrupção de uma terceira guerra mundial, onde, provavelmente, em seus primeiros momentos, as duas Alemanhas seriam aniquiladas. O principal mandamento para evitar essa catástrofe seria a exclusão de posturas desafiadoras (*brinkmanship*) do repertório de práticas diplomáticas; e
  - c) fratura da aliança ocidental, causada seja por um neoisolacionismo dos EUA, seja por uma aliança entre a França e a União Soviética para contenção da RFA ou ainda por um intento da França de desempenhar papel excessivamente autônomo na Europa Ocidental.

Para Adenauer ficou imediatamente claro que espaços de ação autônoma só poderiam ser conquistados pela cessão voluntária de elementos de soberania e pelo alinhamento às estruturas de poder. Naquele momento, o objetivo principal era abreviar o mais rapidamente o estatuto de ocupação e recuperar a soberania, de modo que o novo Estado pudesse participar em igualdade de condições das estruturas econômicas e de defesa ocidentais.

Para tanto, teriam que ser satisfeitos os seguintes requisitos prévios, conforme comunicado da Conferência de Londres, de maio de 1950, entre os EUA, o Reino Unido e a França: formação de um governo por meio de eleições livres; observância dos direitos

---

34 A Nota de Stálin de 1952, que propunha a reunificação da Alemanha sob o estatuto de neutralidade, consiste em um dos episódios mais controversos da história da RFA. A reação positiva à proposta poderia ter ensejado a unidade alemã 40 anos mais cedo. Provavelmente a intenção de Stálin era induzir a diminuição da presença dos EUA no continente, e assim atrair a Alemanha para a sua esfera de influência. Apesar de ter sido dirigida aos três aliados ocidentais, Adenauer a rejeitou peremptoriamente, uma vez que estariam estabelecidas as condições para uma Alemanha ideologicamente autônoma, novamente desvinculada do concerto ocidental e, portanto, sujeita a tentações hegemônicas. Para Adenauer a reunificação deveria subordinar-se à ocidentalização. Conf. Kielmansegg, Peter Graf. *Das geteilte Land. Deutsche Geschichte 1945-1990*. München, 2007. Pgs. 154-159.

humanos e civis; e a negociação de um acordo de paz. Em maio de 1951, aqueles três países, na Conferência de Washington, reconheceram o Governo em Bonn “como o único livre e capacitado, em temas internacionais, para representar o povo alemão e falar pela Alemanha”.

Em 26 de maio do ano seguinte foi formalizado o “Tratado sobre as Relações entre a República Federal e as Três Potências”, referido comumente como “Tratado da Alemanha” (*Deutschlandvertrag*). Em vigor a partir de 1955 com algumas poucas revisões, ele pôs termo ao Estatuto de Ocupação e concedeu à República Federal a recuperação da soberania sobre todas as esferas estatais, à exceção do conjunto de suas fronteiras e do *status* de Berlim. Às potências aliadas ficava assegurado, ademais, o direito à intervenção em caso de emergência até que Bonn aprovasse lei a respeito, o que veio ocorrer em 1968.

Tendo em conta a necessidade crescente de rearmamento da Alemanha Ocidental face à possibilidade real de um conflito europeu aos moldes da Guerra da Coreia, precipitada em junho de 1950, aos três aliados ocidentais, sobretudo à França, a recuperação da soberania pela Alemanha Ocidental só poderia ser possível em paralelo à sua integração a um sistema de defesa multilateral, o que lhe retiraria qualquer possibilidade de ação unilateral. Em princípio isso deveria ocorrer por meio da criação da “Comunidade de Defesa Europeia” (CDE), proposta em 1952 pelo Primeiro-Ministro francês René Pleven, e que reuniria, ademais de seu país, Alemanha Ocidental, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos. A iniciativa do Palácio do Eliseu foi, entretanto, rejeitada pela Assembleia Nacional francesa em agosto de 1954.

A solução encontrada com o fim da CDE foi a admissão da República Federal à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), formalizada pelos Tratados de Paris de outubro de 1954. Sublinhe-se que, com a admissão da Alemanha Ocidental, o Pacto

Atlântico, que originalmente previa ações “no caso de retomada de política de agressão alemã”, passou a ter exclusivamente linha de ação antissoviética.

No conjunto de instrumentos adotados em outubro de 1954 pelo Governo de Bonn, dois de natureza securitária merecem especial atenção: o protocolo de adesão à União da Europa Ocidental (UEO) e o Acordo sobre o Estacionamento de Forças Militares Estrangeiras na República Federal.

A UEO consistiu o primeiro pacto de defesa coletiva regional, tendo sido adotado em março de 1948 pelo Reino Unido, França, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, não obstante prever também cooperação no campo social, econômico e cultural. Originalmente seu objetivo era antigermânico: seus signatários se comprometiam a atuar coletivamente “em caso de nova política de agressão da Alemanha”<sup>35</sup>.

A associação da República Federal à UEO teve implicações duradouras pelo fato de, conforme os termos dos Anexos 1 a 3 do Protocolo III de adesão, ter renunciado unilateralmente à produção de armas nucleares e bacteriológicas bem como ao uso, à exceção exclusivamente para defesa, de bombardeiros e navios de guerra. Obviamente essa abdicação foi fundamental também para a entrada do país na OTAN<sup>36</sup>.

A renúncia referia-se somente à “produção em seu próprio território”, o que não excluía o estacionamento daquele tipo de armas por terceiros países nem, eventualmente, sua posse.

O Acordo para o Estacionamento para Tropas Estrangeiras foi, em certo sentido, o complemento do relativo à UEO. Ele permanece válido até hoje, tirante os *Länder* da ex-RDA por exigência de Moscou consignada no Tratado 2+4.

---

35 Schöllgen, Gregor. *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*. München, 2003, p. 39.

36 Adenauer na Conferência de Londres de outubro de 1954 repetiu declaração de renúncia pela República Federal da posse de armas de destruição de massa, a qual, conforme suas Memórias, “abriu o caminho” para a adesão do país à OTAN. Winkler, Heinrich August. *Der lange Weg nach Westen* (Vol. II). München, 2001, p. 164.

Originalmente justificada para controlar o inimigo comum durante a Segunda Guerra Mundial, a presença dos EUA e da URSS adquiriram, no decorrer do tempo, valor estratégico. Os direitos sobre a “questão alemã” lhes possibilitavam, em última instância, a determinação do futuro da Europa.

Os Tratados de Paris e o Tratado da Alemanha constituíram a pedra angular da política adenauriana uma vez que, respectivamente, atrelaram a República Federal à aliança militar ocidental e, sendo satisfeitas essas pré-condições, devolveu, ainda que com limitações, a soberania ao Governo recém-instalado em Bonn. Entretanto, eles colocaram em suspenso a “questão alemã”, sem solução no horizonte histórico daquela geração.

A reação soviética aos Tratados de Paris foi veemente. Em primeiro lugar, convocou em março de 1955 a Conferência em Genebra (realizada em julho) com os EUA, França e Reino Unido, que não alcançou denominador comum. Depois da Nota de 1952, foi a segunda e última iniciativa soviética para a reunificação alemã à semelhança do arranjo mantido com o Governo de Viena, que, em maio daquele ano, ao assinar o “Tratado do Estado Austríaco” (*Österreichischer Staatsvertrag*), recuperara a plena soberania com a condição de adotar o estatuto de neutralidade.

Na avaliação de Washington, Londres e Paris, a República Federal afigurava-se demasiadamente importante para que fosse deixada de lado do concerto ocidental.

Depois da Conferência de Genebra, as quatro potências vencedoras só voltariam a se reunir novamente em torno da “questão alemã” em 11 e 12 de fevereiro de 1990, à margem da Cúpula de Ottawa da OTAN e do Pacto de Varsóvia, que tomou decisão pela instauração do processo negociador 2+4. Abjurando-se do “espírito de Rapallo”, Adenauer, nos bastidores da Conferência de Genebra, mais uma vez não cedeu à tentação de um entendimento em separado com Moscou. Sacrificou, destarte, a reunificação à aliança com o Ocidente.

À luz do malogro em Genebra, a segunda reação soviética foi, em maio de 1955, a instituição do Pacto de Varsóvia e, em setembro seguinte, a assinatura com o Governo de Berlim Oriental do Tratado de Tratamento Isonômico e Soberania da República Democrática Alemã (RDA), que, na prática, formalizou, no plano jurídico, o reconhecimento de sua criação, em 5 de outubro de 1949, quando o Parlamento da RDA aprovava sua Constituição.

Em termos simbólicos, a polarização ideológica ganhou expressão arquitetônica em 10 de agosto de 1961 com a construção do Muro de Berlim, o símbolo mais eloquente da Guerra Fria. Foi a única medida possível para conter a evasão contínua de alemães orientais à República Federal e assegurar, a médio-longo prazos, a sobrevivência econômica da RDA<sup>37</sup>.

A partir desses acontecimentos o que se chamava “política para a Alemanha” (*Deutschlandpolitik*) de Bonn, ou seja, a estratégia para a reunificação dos dois Estados, teve seu escopo drasticamente reduzido. Persuadido da impossibilidade de que a reunificação ocorresse no curto prazo, afirmou Adenauer, não sem clarividência, que “nós deveremos alcançar a liberdade - quando eu não sei - mas a partir de quando as condições na Rússia mudem”<sup>38</sup>.

O expediente encontrado por Bonn para evitar a cristalização da situação de dois Estados – o que na prática era irreversível em razão do endosso soviético e de seus satélites – foi considerar como inamistoso o reconhecimento da RDA como Estado soberano, posição que ficou conhecida como “Doutrina Hallstein” (em alusão ao nome do Vice-Ministro do Exterior que a concebeu).

À luz da dinâmica da Guerra Fria, aquela doutrina evidenciou-se como irrealista. Com efeito, reclamar para si o único representante

---

37 Joachim Gauck considera a data de construção do muro também a do “nascimento da RDA”. Em suas memórias, referiu-se à Alemanha Oriental como “país de despedida” (*Abschiedsland*), aludindo ao fato de, entre 1949 e 1989, terem emigrado três milhões de seus cidadãos (um em cada cinco habitantes). Gauck, Joachim. *Winter im Sommer – Frühling im Herbst. Erinnerungen*. München, 2011, pp. 88; 98.

38 Schwarz, Hans-Peter. op. cit., p. 139.



legítimo dos alemães quando a isso se opunha parte significativa do sistema internacional (o bloco socialista, entre outros países) e, sobretudo, um dos polos hegemônicos do sistema (URSS), para não dizer da indiferença ou mesmo assentimento disfarçado de seus aliados, era antes uma expressão de um desiderato do que de uma análise sóbria da realidade.

Ao se recusar a aceitar o *status quo* em relação à RDA, o Governo em Bonn entrou em linha de conflito com seus parceiros ocidentais, que queriam normalizar suas relações com o bloco socialista. Além disso, permitiu-se ser “chantageado” por países do chamado terceiro-mundo, que submetiam o não reconhecimento da RDA à fruição de benefícios econômicos com a RFA.

A “política para a Alemanha” foi uma constante na política exterior da República de Bonn, apesar de mudanças táticas em sua consecução durante as quatro décadas de sua existência. Ainda que a reunificação não se afigurasse como factível no início e auge da Guerra Fria, o preâmbulo da Lei Fundamental alemã obrigava os Chanceleres Federais a persegui-la<sup>39</sup>.

Para além das implicações sobre a “questão alemã”, os chamados Tratados de Paris lançaram as bases, na vertente econômica, para a integração regional europeia. Em seu âmbito foi constituída (18/4/1951) a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), também conhecida como União Montana, que reuniu a Alemanha Ocidental, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos. Para sua concepção presidiram interesses econômicos, no sentido de impulsionar o emprego pela revitalização dos setores básicos da indústria com a abolição de tarifas do carvão e do aço, e também político-estratégicos.

---

39 “O povo alemão em sua totalidade permanece comprometido a concluir a unidade e a liberdade da Alemanha em livre autodeterminação”. Com as emendas constitucionais aprovadas após a reunificação, este período preambular passou a ter a seguinte redação: “Os alemães [segue lista dos 16 *Länder*] alcançaram a unidade e a liberdade da Alemanha em livre autodeterminação”. Conf. Bierling, Stephan/Grosser, Dieter/Neuss, Beate (Org.). op. cit., pp. 376-383.

Duas leituras poderiam ser feitas destes últimos: a perspectiva francesa era a de poder remeter os principais insumos da indústria bélica alemã a uma estância supranacional; a perspectiva alemã era a de criar condições para acelerar o fim da ocupação aliada do vale do Ruhr, o que veio a ocorrer com a instauração da União Montana. Com duração prevista para cinquenta anos, o tratado instaurador da CECA expirou em 2002. A decisão por sua não renovação foi em razão de terem sido suas principais disposições, nas décadas seguintes à criação da CECA, incorporadas em diversos instrumentos do chamado “acervo comunitário” (*acquis communautaire*).

As negociações que redundaram na assinatura do Tratado de Roma, de 25/03/1957, que criou a “Comunidade Econômica Europeia” (CEE), a Comunidade Atômica Europeia (EURATOM), tiveram como pano de fundo propostas principalmente da parte de Jean Monet, Presidente das Altas Autoridades da CECA, de, preliminarmente, incorporar à União Montana o setor de energia nuclear, considerado como de especial sensibilidade e, posteriormente, de maneira mais ousada, de se criar uma união alfandegária e mercado comum aos seis países. Em 1º de janeiro de 1967 a CEE, a CECA e a EURATOM fundiram-se no que se passou a denominar as Comunidades Europeias.

Já no nascedouro da CEE havia da parte da França suscetibilidades quanto às perspectivas excessivamente vantajosas ao setor exportador industrial alemão, o mais competitivo entre os seis países em produtos de alto valor agregado. A solução de compromisso foi não somente a abertura do mercado comum à agricultura francesa, tradicionalmente importante entre os setores produtivos do país, como sua proteção a variações de preços em terceiros mercados.

A última peça da diplomacia adenauriana foi a formalização da parceria estratégica com a França, decorrente do Tratado do Eliseu, de 1963. Não foi um gesto sem ousadia, como frisou Egon

Bahr, tendo sido equiparada em Washington a uma “conspiração”<sup>40</sup>. A aproximação bilateral foi decidida no mais alto nível e teve, como marco inicial das tratativas, o primeiro encontro entre Adenauer e o Presidente Charles de Gaulle, realizado em sua residência em Colombey-les-Deux-Eglises, em setembro de 1958.

Por seu turno, a decisão francesa de voltar-se ao seu vizinho oriental teve como impulso a insatisfação de de Gaulle com o lugar de Paris na aliança militar atlântica, a seu ver, dominada por um diretório anglo-americano. Desagradara a de Gaulle especificamente a recusa daqueles dois países em conceder-lhe direito de veto sobre o estacionamento de armas nucleares da OTAN em solo europeu. Ambos preocupavam-se, ademais, com a aspiração da França de ser reconhecida como potência nuclear (os primeiros testes para criação da dissuasão nuclear francesa começaram em junho de 1958). Nesse mesmo diapasão, apresentou Paris aos cinco sócios da CEE o Plano Fouchet que previa uma “união política” ao bloco, que acabou sendo recusada por Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos por temores de um desequilíbrio em favor do eixo Paris-Bonn.

Em setembro de 1962, em reação à proposta de um arranjo político bilateral proposto por de Gaulle em sua viagem à República Federal, Adenauer declarou estar seu “país pronto para criar uma autêntica unidade em todos os setores com a França”<sup>41</sup>. O projeto de texto de francês não foi, entretanto, recebido sem resistência por boa parte da coalizão governista em Bonn que o considerava antiamericanista. Mediante emendas retificadoras quanto ao propósito do acercamento entre os dois países, as tratativas alcançaram êxito e se traduziram na assinatura, em 22 de janeiro de 1963, na sede do Executivo francês, do Tratado de Cooperação Bilateral.

---

40 Bahr, Egon. *Der deutsche Weg. Selbstverständlich und normal*. München, 2003, p. 141.

41 Haftendorn, Helga. *Deutsche Aussenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung*. München, 2000, p. 77.

A decisão de Adenauer de conformar uma aliança com a França quando a República Federal já havia se tornado parte da aliança atlântica teve, para além da pavimentação da integração europeia, implicações de grande monta para a atuação diplomática alemã no sentido de diminuir a dependência dos EUA. Conquanto Washington permanecesse interlocutor incontornável em temas vitais, a criação de um eixo com Paris possibilitava a Bonn novas avenidas de atuação.

“Juntos com a França nós, alemães, poderemos em política externa exercer grande influência. Sem a França não”, disse Adenauer em entrevista semanas antes de deixar a Chancelaria<sup>42</sup>.

O Tratado do Eliseu engendrou na cultura política de Bonn a disjuntiva entre “gaullistas” e “atlanticistas”, que se tornou uma constante na práxis diplomática da Alemanha Ocidental no pós-guerra. Consiste, a propósito, em um dos maiores feitos dos Chanceleres da República de Bonn o desempenho, com tato e senso de oportunidade, do papel de terceira parte (*tertius*) entre Washington e Paris, pendendo, conforme os interesses em jogo, para um ou outro lado sem jamais ceder à exclusividade de um ou outro parceiro o que colocaria em perigo a própria existência da trindade.

Ao analisar-se, portanto, o repositório diplomático legado por Adenauer, convém fixar a substituição do *perpetuum mobile* entre potências do Oriente e Ocidente praticado pela Prússia e Alemanha Guilhermina, cuja execução notabilizou o “Chanceler de Ferro”, pelo entre a França e EUA, sem, entretanto, colocar em questão a imprescindibilidade deste último em questões securitárias e seu papel de garante em última instância do sistema ocidental.

Para Adenauer, a participação da República Federal nos mecanismos de governança ocidental – Organização do Tratado

---

42 Conf. Schwarz, Hans-Peter. op. cit., p. 97.

do Atlântico Norte (OTAN), Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA) e Comunidade Europeia da Energia Nuclear e, posteriormente, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) –, consistiu em uma política de deliberada autolimitação com base em uma semântica particular do ocidente europeu, a partir principalmente de duas leituras principais.

Em primeiro lugar, recuperou-se a ideia de Europa esposada por certos grupamentos políticos que pleiteavam a unidade regional pelos cimentos culturais comuns, quais sejam, a herança judaico-cristã, os valores do renascimento e do Iluminismo. Essas referências civilizacionais com validade supranacional, às quais se contrastavam (ou mesmo se opunham) a cultura de massa dos Estados Unidos e os regimes totalitários, deveriam servir como base para a busca de uma unidade regional.

“A pertença da Alemanha ao Ocidente é mais profunda do que sua participação em constelações políticas, ela se baseia em sua inseparável associação ao círculo cultural cristão-ocidental”, afirmou Adenauer<sup>43</sup>.

Com o fardo irremissível da ditadura nacional-socialista ao sentimento nacional, “Europa”, àquela época, obviamente referida somente à sua parte ocidental, passaria a assumir a função de um sucedâneo, um substitutivo ou conceito ampliado de nação para a República Federal. Comentou Adenauer, ao endossar o Plano Schuman sobre a União Montana, que “uma nova ideologia deve ser dada às pessoas. E ela só pode ser a europeia”<sup>44</sup>.

Já para Paris, o outro pilar da construção de um concerto regional, a Europa vislumbrava-se como um espaço para o soerguimento da primazia francesa, em cuja estratégia as estruturas multilaterais regionais deveriam zelar pela contenção da Alemanha,

---

43 Conf. Schwarz, Hans-Peter. op. cit., p. 82.

44 Conf. Judt, Tony. op. cit., p. 275.

seja na forma provisória de dois Estados ou em um cenário, àquela época cada vez mais distante, de reunificação.

A segunda linha de argumentação associava à Europa o papel de resistência ao comunismo, interpretado como antípoda à democracia-liberal. A Bonn, mais que às outras capitais ocidentais, essa argumentação encerrava sentido fundamental. Ela atribuía à República Federal, situada na linha de cisão da Guerra Fria papel especial na estratégia ocidental de oposição à União Soviética. A luta contra o inimigo ideológico apresentava, outrossim, razões para que Bonn pleiteasse a reconstrução de suas forças armadas e sua participação, em condições isonômicas, nos círculos decisórios ocidentais. Foi neste pano de fundo que em 1956, onze anos após a rendição da *Wehrmacht*, que as forças armadas da República Federal (*Bundeswehr*) foram formalmente restabelecidas.

Para Adenauer, que reiteradamente defendeu o “isolamento da União Soviética”, esta desempenhava *grosso modo* o mesmo papel de *bête noire* que a França para Bismarck depois da guerra de 1870. Ao pacto ocidental caberia, nesse raciocínio, a mesma função de *containement* (George Kennan) de Moscou que à “aliança dos três imperadores” (Alemanha, Rússia e Áustria-Hungria) de Paris.

Essas duas linhas de argumentação eram aceitas, em larga medida, pela maioria dos partidos no *Bundestag*, sendo referidas, em diversas oportunidades, por intervenções dos líderes das agremiações majoritárias, Konrad Adenauer (CDU) e Kurt Schumacher (SPD). Ambos diferiam somente quanto à prioridade tática dos objetivos: enquanto ao primeiro a integração alemã às estruturas ocidentais sobrepunha-se à reunificação, ao segundo primazia deveria ter, diante de qualquer outro objetivo em política externa, a restauração da unidade nacional.

Difícil exagerar a importância medular de Adenauer para a República Federal. As orientações em política externa por ele imprimidas (vinculação ao Ocidente, integração europeia, parceria

especial com a França) tornaram-se bússola e compasso a todos seus sucessores, inclusive na República de Berlim.

A longevidade e alcance de seu patrimônio diplomático refletem-se, por exemplo, na práxis política justamente dos setores mais distantes da democracia-cristã. O ex-carbonário Joschka Fischer, figura de proa dos Verdes, Ministro do Exterior de Gerhard Schröder, é autêntico herdeiro espiritual de Adenauer. Em 2000, à frente do *Auswärtiges Amt* afirmou que “a política externa [da República Federal] vincula-se hoje (...) a uma estreita cooperação europeia, inclusive dentro do eixo franco-alemão, e à parceria atlântica com os EUA”<sup>45</sup>.

Fischer e os que junto com ele compõem o que a historiografia moderna chama de “esquerda adenauriana póstuma”<sup>46</sup>, principalmente a partir das transformações ocorridas na RFA com os eventos de 1989/90, passaram a reivindicar para si a guarda do patrimônio do primeiro Chanceler Federal. Para eles, os cristãos-democratas teriam desnaturado a orientação supranacionalista adenaueriana com a “renacionalização” da política externa a partir da reunificação.

Adenauer deixou uma obra diplomática que se ombreia possivelmente com a de Otto von Bismarck, ainda que em movimentos diametralmente opostos. Este instaurou o Estado pela arregimentação, “a ferro e fogo”, dos impulsos nacionalistas; aquele desarmou aqueles mesmos impulsos ao guinar o Estado para a via da supranacionalidade. O veredicto de Winston Churchill segundo o qual Adenauer teria sido *the most intelligent German statesman since the days of Bismarck*<sup>47</sup> parece, assim, ser sensato.

No plano doméstico, entretanto, a contribuição de Adenauer parece ter sido significativamente mais robusta e, para usar um

45 Fischer, Joschka. *Aussenpolitik im Widerspruch*. Die Zeit (3/2/2000).

46 Winkler, Heinrich August. *Der lange Weg nach Westen* (Vol. II). München, 2001, p. 445.

47 Schöllgen, Gregor. *Die Macht in der Mitte Europas*. München, 2000, p. 128.

termo de uso corrente, “sustentável” do que a de seu predecessor prussiano. De fato, à exceção possivelmente da introdução pioneira de benefícios sociais e do voto universal masculino, Bismarck não ajustou as instituições do Estado às aspirações políticas de seu tempo e, principalmente, legou a seus sucessores um executivo em larga medida refratário ao escrutínio parlamentar e inerme a tendências autocráticas e militaristas.

Adenauer, por seu turno, transmitiu um Estado com instituições responsáveis, equilibradas e – mais importante – com uma cultura incipiente de Estado de Direito, que ao longo do tempo viria a se sedimentar. Não abusou tampouco das prerrogativas de Chanceler Federal em uma época de necessidade de um executivo atuante, de tal maneira que isso incorresse em prejuízos à autonomia do judiciário e legislativo.

A contrapelo de sua própria base de sustentação – democratas-cristãos e liberais – estabeleceu, com o apoio dos sociais-democratas e comunistas, uma política de reparação (*Wiedergutmachung*), referendada por seus sucessores, a partir de Acordo com o Primeiro-Ministro de Israel Moshe Sharett, em setembro de 1952<sup>48</sup>.

“Sem o curso político adotado por Adenauer, seu tato e capacidade de deliberação e implementação, a República Federal teria tido uma outra História”, sentenciou Hans-Ulrich Wehler em sua “História da Sociedade Alemã”<sup>49</sup>.

Nos quatorze anos de gestão, Adenauer evitou, ao que lhe parecia, os cenários mais preocupantes ao Estado nascente – seu isolamento e/ou neutralização – bem como remediou suas enormes vulnerabilidades securitárias pela solução supranacional. Granjeou

---

48 O acordo estabeleceu pagamento de DM 100 bilhões (€ 51,13 bilhões) aos sobreviventes do Holocausto. Conf. Judt, Tony. *Postwar*. New York, 2005, pp. 271-272. Depois do acordo com Israel, foram subscritos instrumentos similares com Dinamarca, Luxemburgo e Noruega, em 1959; Bélgica, França, Grécia e Países Baixos, em 1960; Áustria, Iugoslávia e Suíça, em 1961; e com os EUA e 15 países europeus conjuntamente, entre 1959 e 1964. Conf. Möller, Horst. *Unser letzter Stolz*. FAZ (9/6/2012).

49 Wehler, Hans-Ulrich. *Deutsche Gesellschaftsgeschichte (1949-1990)*. München, 2009, p. 6.



ao Governo em Bonn, nesses quase três lustros, relativo peso político e econômico, este em grande parte pela introdução da “economia social de mercado”, vero mito fundador da República Federal e responsável pelo “milagre econômico” (1949-1973).

Reconhece-se nele figura central na integração econômica europeia, na contenção à influência soviética na Europa. Ao buscar, como prioridade em política externa, a reconciliação com a França, fundamental para a convergência política europeia, Adenauer pôde levar a cabo com de Gaulle a obra apenas ensaiada em 1923 por seu antecessor Gustav Stresemann e seu homólogo francês, Aristide Briand.

### 1.3 Willy Brandt e a *Ostpolitik*

A “Política para o Oriente” (*Ostpolitik*) de Willy Brandt, primeiro Chanceler Federal social-democrata e quarto na linha sucessória a Adenauer, conformou a diplomacia de Bonn em uma “janus bifronte”. A face adenaueriana da República Federal tinha a mirada voltada ao Ocidente e, por si só, não teria o condão de atenuar o clima de confrontação ascendente ao final dos anos sessenta.

Willy Brandt *alias* Herbert Frahm, nascido em 1913 em Lübeck, membro do SPD em 1930, autoexilado em Oslo entre 1933 e 1945, Prefeito de Berlim entre 1957 e 1966, Ministro do Exterior da Primeira Grande Coalizão (aliança entre os dois partidos populares – CDU e SPD) sob a liderança do Chanceler Kurt Georg Kiesinger (1966-1969) e Chanceler Federal (1969-1972), foi um dos políticos mais carismáticos do seu tempo e considerado o pai da moderna social-democracia alemã. Além de ocupar o cargo máximo do SPD por quase vinte e três anos (1964-1987), foi presidente de honra do SPD da RDA nos meros onze meses de sua existência (out./1989-set./1990).

Sua atuação teve reverberações no cenário europeu e mais além. Foi Presidente da Internacional Socialista por dezesseis anos (1976-1992). Ao saudar a “*Ostpolitik as an attempt to bury hatred and seek reconciliation across the mass graves of the war*”, a Academia Norueguesa lhe agradeceu em 1971 com o Prêmio Nobel da Paz<sup>50</sup>.

A imagem de Brandt está inapelavelmente associada ao gesto emblemático de sua política de reconciliação – a genuflexão na condição de Chefe de Governo perante o memorial do gueto de Varsóvia, em 7 de dezembro de 1970. É dele também as célebres consignas “Queremos ousar mais democracia” (*Wir wollen mehr Demokratie wagen*), que encimava os conjunto de reformas domésticas, e “Mudança através da aproximação” (*Wandel durch Annäherung*), mote de sua política externa, emprestada de Egon Bahr, seu principal assessor diplomático<sup>51</sup>.

A *Ostpolitik* tinha como premissa o atrelamento irremediável da questão alemã ao conflito Leste-Oeste e que, por conseguinte, a superação deste era a pré-condição para sua solução. Ela se baseava, ademais, na constatação de que o não reconhecimento do *status quo* no lado Oriental não era conducente à *détente* da polarização ideológica. Ao revés, ao promover o enrijecimento das posições, a continuação da política de confrontação em relação ao bloco socialista só contribuiria para aprofundar sua coesão.

O corolário dessa inteligência seria o do estabelecimento de plataformas de cooperação, inclusive com benefícios econômicos, como maneira, primeiramente, de garantir a convivência pacífica e, em um segundo momento, engendrar nas sociedades daqueles Estados incentivos para a revisão da ortodoxia socialista. No limite, a atratividade econômica do Ocidente poderia, num cenário de debilidade do polo

---

50 <[www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/1971/press.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1971/press.html)>.

51 O conceito *Wandel durch Annäherung* foi concebido entre 1967-69 pela Comissão de Planejamento do *Auswärtiges Amt*, coordenada por Bahr. Para este, o conceito parte da seguinte constatação: “Quem quer alguma coisa, tem de se aproximar de quem pode oferecer. Não negociar com o Leste europeu, dar-lhes as costas, isto só pode fazer ou quem não mais leva a sério nossos objetivos ou quem acalenta a ilusão de que as três ou quatro potências vencedoras serão mais alemãs do que nós alemães e que se preocuparão conosco para que nós não tomemos nenhuma iniciativa”. Bahr, Egon. *Diese verdammte Mauer*. FAZ (13/8/2011).

hegemônico, precipitar a derrocada do sistema. Foi, em contas resumidas, o que veio ocorrer cerca de duas décadas mais tarde.

Brandt e Bahr empreenderem um programa de “pequenos passos” voltado à construção de confiança intra-Alemanha, suspenso, nos últimos dois anos do Governo Kiesinger, por dois eventos de magnitude. O primeiro foi, em 1968, a invasão da Tchecoslováquia por tropas do Pacto Varsóvia, inclusive com significativos destacamentos das forças armadas da RDA (*Nationale Volksarmee*). A violenta supressão da “Primavera de Praga”, à semelhança do que ocorrera em Berlim, em 1953 e em Budapeste, em 1956, deu origem à “Doutrina Brezhnev”, que postulava a soberania limitada dos satélites soviéticos.

O segundo evento relaciona-se às negociações para adoção do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), assinado em julho de 1968 pelos EUA, URSS e Reino Unido. Este, em certo sentido, alinhava-se ao espírito de *détente* da época, como expressão da busca pelas duas potências hegemônicas de entendimento em áreas-chave. Análise realista dos termos do TNP permitia inferir que, a par de sua contribuição precária para a estabilidade do sistema internacional – em razão dos poucos incentivos para o efetivo desarmamento nuclear –, sua universalização configuraria um congelamento da distribuição do poder em favor das potências nuclearmente armadas, em especial Estados Unidos e União Soviética, possuidores dos maiores arsenais atômicos.

No caso da República Federal, a União Soviética deu a entender que a normalização das relações Bonn-Moscú pressupunha a adesão da República ao TNP<sup>52</sup>. Também os Estados Unidos veriam com bons olhos tal decisão por parte do seu aliado.

---

52 Na avaliação de Araújo Castro, a importância do TNP para a URSS derivava basicamente do “receio de um eventual revanchismo de uma Alemanha novamente forte, e, desta vez, armada de bombas nucleares”. O Tratado seria para Moscú “uma condição *sine qua non* da *détente*”. Conf. Araújo Castro, João Augusto. *O pensamento de Araújo Castro*. In: Brigagão, Clóvis; Fernandes, Fernanda. *Diplomacia Brasileira para a Paz*. Brasília, 2012, p. 81.

O TNP mobilizou intensa oposição nos círculos políticos em Bonn. A resistência era menos à interdição da posse de armas nucleares e mais a seu caráter discriminatório. Já nos seus últimos meses de vida, Adenauer a ele se referiu como “uma nova edição diabólica do Plano Morgenthau<sup>53</sup>” e que “prejudica massivamente os interesses alemães de tratamento isonômico”. Franz Strauss, Presidente da CSU (versão bávara da CDU) e Ministro da Defesa, cunhou-o de “um novo Versalhes (...) de proporções cósmicas”<sup>54</sup>.

Brandt, em sua primeira declaração ao *Bundestag* como Chefe de Governo, em 28 de outubro de 1969, afirmou que a “inércia” (*Stillstand*) e “fixação” (*Beharren*) “não servirão aos interesses da República Federal”<sup>55</sup>.

Em termos concretos, sua primeira decisão foi, semanas depois de sua inauguração, aderir ao TNP (a ratificação pelo *Bundestag* viria a ocorrer em 1975<sup>56</sup>). Que o principal destinatário dessa decisão tenha sido a União Soviética ficou patente quando, meses depois, foi celebrado com Moscou acordo para exploração de gás siberiano, que conferia à República Federal abastecimento do insumo energético por vinte anos.

O próximo passo foi a apresentação por Egon Bahr ao Chanceler Andrei Gromyko projeto de acordo – que viria constituir o Tratado de Moscou de agosto de 1970 – pelo qual a República Federal se comprometia a respeitar a “inviolabilidade” das fronteiras de todos os Estados europeus, inclusive a linha do Oder-Neisse (fronteira entre a RDA e a Polônia) e as “fronteiras intra-alemãs”, e declarava estar pronta

---

53 Em referência ao célebre Memorando de Henry Morgenthau, Ministro das Finanças dos EUA, em outubro de 1944, ao Presidente dos EUA F. D. Roosevelt, que propunha a completa desindustrialização da Alemanha e sua transformação em um Estado agrário.

54 Conze, Eckart. *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart*. München, 2009, pp. 423 e 424.

55 Conze, Eckart. op. cit., p. 429.

56 No ato de ratificação, o Governo Federal fez ressalva de que em sua adesão ao TNP a RFA “permanece comprometida sem limitações com as diretivas de segurança coletiva da OTAN”. Afirma Dieter Blumenwitz ter a Alemanha “participação” na dissuasão nuclear no âmbito do Pacto Atlântico por possuir os “means of delivery” (“Trägersysteme”). Conf. Blumenwitz, Dieter. *Rechtliche und politische Fragen der Souveränität Deutschlands*. In: Steinkamm, Armin (Org.); Schwarz, Jürgen. *Rechtliche und politische Probleme des Einsatzes der Bundeswehr “out-of-area”*. Baden-Baden, 1993. pp. 146-147.

a manter relações com a República Democrática Alemã em tratamento isonômico e não discriminatório e a observar sua independência.

O entendimento com a União Soviética significou o fim da Doutrina Hallstein. Ela não implicou, entretanto, o da “política para Alemanha” de Bonn: a “inviolabilidade” das fronteiras, na sua particularíssima interpretação, não significaria “imutabilidade”, conceito antagônico à reunificação. Esse sentido foi reiterado na “Carta sobre a Unidade Alemã” entregue por Brandt a Brezhnev imediatamente após a assinatura dos atos, a qual dispunha que o “Tratado de Moscou não está em contradição com o objetivo político da República Federal de contribuir para uma situação de paz na Europa na qual o povo alemão, em livre autodeterminação, recupere sua unidade”<sup>57</sup>.

A próxima estação da *Ostpolitik* foi formalização de entendimentos com a Polônia, consubstanciados no Tratado de Varsóvia, de 7 de dezembro de 1970. O elemento central foi – como já consignado no Tratado de Moscou – o reconhecimento pela República Federal da linha do Oder-Neisse como a fronteira ocidental da Polônia e daí resultante renúncia definitiva dos ex-territórios alemães colocados pela Conferência de Potsdam sob administração polonesa, Pomerânia, Silésia e Prússia Ocidental, com oitocentos anos de cultura germânica.

Por insistência polonesa, do preâmbulo do Tratado constou o reconhecimento de ter sido a Polônia “a primeira vítima da Segunda Guerra Mundial”. Na mesma linha da política de reparação aberta por Adenauer, Brandt ofereceu a Varsóvia crédito de DM 160 bilhões (€ 81,80 bilhões).

O terceiro instrumento foi o “Acordo das Quatro Potências” sobre Berlim, que regulou o sistema de vias de acesso da cidade e clarificou “ser sua parte oriental a capital da RDA” e “não constituírem os setores ocidentais parte integrante da RFA”. Este

---

57 Conze, Eckart. op. cit., p. 435.

acordo foi complementado por três outros, referentes ao trânsito, (dez/1971), a viagem e visitas entre a RFA e RDA (dez/1971) e transportes (jul/1972).

O reconhecimento do Estado alemão a leste e o estabelecimento de relações diplomáticas com Berlim Oriental foram oficializados, em setembro de 1972, por meio da assinatura do “Acordo sobre os Fundamentos da Relação entre a República Federal e a República Democrática Alemã”. Após sua entrada em vigor, em junho de 1973, ambos os Estados foram admitidos na Organização das Nações Unidas, a despeito dos dois artigos da Carta de São Francisco (53 e 107) expressamente dirigidos contra a Alemanha e o Japão (*enemy States [...] during the Second World War*).

A última peça da *Ostpolitik* foi o estabelecimento de relações diplomáticas com a Tchecoslováquia. O Acordo de Praga, de dezembro de 1973, ao tornar nulo e sem efeito o Acordo de Munique (de 1938, subscrito também pelo Reino Unido, França e Itália) sobre a “cessão” dos Sudetos ao Império Alemão, consignou não terem as partes contratantes reivindicações territoriais recíprocas.

O Acordo de Praga excluiu de suas disposições a questão das reparações aos expulsos alemães, cujos bens, juntamente com os checos de origem húngara, foram confiscados nos termos do Decreto do Presidente Edvard Benes, de outubro de 1945. Apesar de pressão principalmente dos expulsos alemães, mas também húngaros, o Decreto jamais foi cancelado. A política dos Governos em Bonn e Berlim tem sido a de não referendar as demandas dos expulsos. Em 2009 o Presidente da República Tcheca, Václav Klaus, impôs como condição para a ratificação do Tratado de Lisboa a interdição de demandas à Corte de Direitos Humanos de Luxemburgo da parte de cidadãos afetos pelo Decreto Benes.

Brandt encontrou muito mais resistência nos meios políticos domésticos à *Ostpolitik* do que Adenauer à *Westbindung*. Para a maioria do eleitorado conservador aquela era nada mais do que uma política de “apaziguamento” (*appeasement*) ao regime adversário.

Em abril de 1972 pela primeira vez na história da RFA foi apresentada uma moção de censura contra um Chanceler Federal, no caso pela CDU no contexto da ratificação pelo *Bundestag* dos tratados com a URSS e Polônia. Brandt saiu-se vitorioso pela margem de apenas dois votos, que, posteriormente, soube-se serem de dois parlamentares a soldo da *Stasi*, o serviço de segurança da RDA.

Característico a ser sublinhado da política para o Oriente de Brandt e Bahr é que ela visava aos Estados do bloco socialista, mas também a seus habitantes, dos quais somente, no seu entendimento, poderiam vir as fissuras no sistema. Pretendiam os dois criar uma situação conducente à mudança, no curto prazo, pelo “reconhecimento” do *status quo* e, no médio-longo prazos, pela “aproximação” àquelas sociedades.

Com a *Ostpolitik* a República Federal obteve maiores espaços de atuação diplomática e, ao mesmo tempo, contribuiu decisivamente para o esforço ocidental de *détente* da confrontação bipolar. Para tanto, foi instrumental, em particular, o abandono formal de um revisionismo em relação aos enxertos territoriais na Polônia definidos em Potsdam. Ao induzir a “europeização da Europa”, ela representou o início do fim da Guerra Fria e de uma solução para a questão alemã.

Não foi outro, nesse ponto, o entendimento do Chanceler Gerhard Schröder: “No processo [da queda do muro] tiveram participação o Presidente Gorbachov e do meu antecessor, Helmut Kohl. Entretanto, foi antes de todos Willy Brandt (...) com sua *Ostpolitik* que rompeu o aparentemente intransponível muro de inimizade”<sup>58</sup>.

Ainda sobre a *Ostpolitik* cabe frisar que, para além de seu significado para a bipolaridade, ela foi uma política com profundo sentido histórico ao reconhecer os inomináveis agravos causados

---

58 Schröder, Gerhard. *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*. Hamburg, 2006, p. 473.

pelos alemães sob a ditadura nacional-socialista aos vizinhos a leste, sobretudo, mas não somente, URSS, Polônia e Tchecoslováquia. Durante a Segunda Guerra Mundial foi justamente o leste europeu a área do “espaço vital” (*Lebensraum*) e, por conseguinte, constituiu o principal palco da política racial hitlerista baseada na escravização, expulsão e extermínio<sup>59</sup>.

No tocante à integração regional, foi durante a gestão Brandt que a Comunidade Europeia experimentou seu primeiro alargamento, com a admissão do Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, em janeiro de 1973, e da Grécia, em janeiro de 1981.

Ao comentar o Governo Brandt, terminado abruptamente com sua renúncia em maio de 1973 em razão do *affaire Guillaume*, o historiador Manfred Görtemaker, ao constatar a apreciável mudança da imagem do país naqueles anos, comparou-o a uma “refundação da República” (*Umgründung der Republik*)<sup>60</sup>. Na opinião de seu colega, Heinrich August Winkler, a credibilidade que a RFA adquiriu sob a liderança de Brandt foi instrumental para o fortalecimento da credibilidade em si mesma. Foi, por isso, “o mais importante Chanceler Federal depois de Adenauer”<sup>61</sup>.

#### 1.4 O Governo Helmut Schmidt

Helmut Schmidt, nascido em 1918 em Hamburgo, Ministro da Defesa (1969-1972) e da Economia e Finanças (1972-74) do Gabinete de Willy Brandt, tornou-se, em 1974, o quinto Chanceler

---

59 “Sempre a leste, somente e sempre a leste é que as veias de nossa raça devem expandir. É nesta direção que a Natureza mesma decretou a expansão dos povos germânicos”, afirmou Hitler em seu *Mein Kampf*. Conf. Mayer, Arno. *Der Krieg als Kreuzzug. Das deutsche Reich, Hitlers Wehrmacht und die “Endlösung”*. Hamburg, 1989, p. 175.

60 Görtemaker, Manfred. *Kleine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*. München, 1999, p. 475.

61 Günter Guillaume, um dos principais assessores de Brandt, era membro da Stasi, serviço de segurança da RDA. A revelação desse fato motivou sua renúncia do cargo de Chanceler Federal, tendo permanecido como Presidente do SPD. Winkler, Heinrich August. *Der lange Weg nach Westen* (Vol. II). München, 2001, pp. 323-324.



Federal alemão. Sua adesão ao SPD foi posterior à Segunda Guerra Mundial, da qual participou como soldado da *Wehrmacht*, tendo chegado à patente de capitão. Seu Governo encerrou-se em 1982, com o apoio da legenda aliada, os Liberais, a voto de censura impetrado pelo Presidente da CDU, Helmut Kohl.

Seu Governo foi marcado principalmente pela gestão da recessão econômica que sobreveio ao país e ao mundo com o choque do petróleo de 1973 e pelo manejo, sem derrogação dos princípios do Estado de Direito, da profunda crise política causada pela série de atentados perpetrados por grupos radicais de esquerda (Fração do Exército Vermelho/RAF, Baader-Meinhof, Movimento 2 de Junho), que tiveram seu apogeu em 1977, capítulo da história da RFA que ficou conhecido como o “outono alemão”.

Ainda no âmbito doméstico, a decisão de Schmidt pela adoção da matriz energética nuclear, motivada em grande parte pela crise do choque do petróleo, mobilizou acirrado debate doméstico.

A questão nuclear representou um golpe à coesão do seu partido. Fração do eleitorado social-democrata mais identificada com o desenvolvimento sustentável bandeou-se para os Verdes, agremiação criada em 1980 como aglutinação de vários movimentos de protesto à energia atômica, ao armamento nuclear e à degradação ambiental.

No plano externo não houve alterações de curso, tendo mantido Schmidt os vetores diplomáticos de seus predecessores. No contexto deste trabalho, dois episódios merecem registro pelo seu significado na ação externa da RFA: o estabelecimento da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), cujas decisões foram de efeito decisivo para o fim da Guerra Fria e para o encaminhamento da reunificação alemã; e a questão da instalação de vetores nucleares no país, conhecida como a “dupla decisão da OTAN”. Esta, juntamente com a decisão pela matriz energética nuclear, acabou por minar a base de sustentação parlamentar de Schmidt, pavimentando a ascensão de Helmut Kohl.

As primeiras iniciativas para a criação de um arranjo de segurança coletiva pan-europeu vieram do bloco socialista e tiveram sua expressão mais acabada no “Apelo de Budapeste” do Pacto de Varsóvia, de março de 1969. A intenção de Moscou, com a iniciativa, era a de cimentar a ordem do pós-guerra em sua esfera de influência e diminuir a presença dos EUA no continente com a criação de um mecanismo exclusivamente europeu.

Excetuando esse último aspecto, aos países da OTAN a oferta poderia ser de interesse tendo em conta a prioridade estabelecida pelo “Relatório Harmel” (dezembro de 1967) de busca de uma política de distensão no continente. Em Reikjavik, em junho de 1968, o pacto atlântico passou, adicionalmente, a favorecer o corte recíproco de forças convencionais, denominado *Mutual Balanced Force Reductions* (MBFR).

Para o Governo da Grande Coalizão em Bonn a preocupação inicial com a iniciativa do Pacto de Varsóvia era a naquele momento indesejável cristalização de uma solução de duas Alemanhas. Com o posterior reconhecimento da RDA, Brandt e Helmut Schmidt, à época seu Ministro da Defesa, passaram a condicionar a aceitação daquela proposta à participação do EUA, ao reconhecimento do direito à autodeterminação dos povos e a negociações para uma MBFR. Esta era de especial importância para Bonn à vista da superioridade das forças convencionais do Pacto de Varsóvia.

Após consultas exploratórias entre os dois blocos a partir de 1971, foi decidida a convocação, em janeiro de 1973, em Helsinque, da Conferência de Segurança e Cooperação. Dividida em três fases, sendo a conclusiva em julho de 1975, a Conferência reuniu trinta e cinco países europeus (a Albânia foi, no continente, o único ausente) além dos Estados Unidos e do Canadá.

A Ata Final da Conferência (não vinculante juridicamente), ademais de compromissos, entre outras áreas, com o desarmamento (com menção ao MBFR), cooperação científica, questões huma-

nitárias, os signatários concordaram em “se absterem do uso de ameaça e da força” em suas relações, atentarem para a “inviolabilidade das fronteiras” (no sentido expressamente indicado pela RFA, ou seja, não equivalente a “imutabilidade”) e respeitarem “os direitos humanos e as liberdades fundamentais”.

Especificamente sobre a questão dos limites, o Chanceler Schmidt em sua alocução na Conferência assinalou que “as fronteiras são invioláveis; elas podem, entretanto, pacífica e consensualmente serem modificadas. Nosso objetivo permanece o de influenciar para a criação de uma situação de paz na Europa na qual o povo alemão possa em livre autodeterminação recuperar sua unidade”<sup>62</sup>. Malgrado a oposição da CDU na segunda metade dos anos 70, essa posição foi reiterada por Kohl em todas as reuniões da CSCE até o desfecho da questão em 1989/1990.

Apesar de não ter logrado a exclusão dos Estados Unidos, a CSCE foi útil para a URSS no sentido do reconhecimento da sua zona de influência na leste europeu e de obtenção do compromisso de não intromissão de terceiros países.

Naquele momento, entretanto, Moscou, não podia excogitar as implicações de longo prazo dos compromissos subscritos em direitos humanos. Estes, nos anos oitenta, viriam a representar considerável constrangimento às suas relações com a dissidência política doméstica e nos países satélites (do qual o exemplo mais eloquente foi o Movimento Solidariedade na Polônia) bem como à sua atuação na campanha do Afeganistão em 1979.

A CSCE foi claramente um êxito para a diplomacia da República Federal na medida em que conseguiu instaurar plataforma pan-europeia para o encaminhamento do pleito da reunificação, a despeito de sua improbabilidade naquela conjuntura. Ela representou, em certo sentido, a transferência dos princípios da

---

62 Conf. Schöllgen, Gregor. *Die Macht in der Mitte Europas*. München, 1992, p. 159.

*Ostpolitik* (reconhecimento do *status quo*, estabelecimento de plataformas de cooperação, apoio a aspiração dos cidadãos) para uma moldura regional, acrescida de compromissos na área de direitos humanos. Além disso, com a CSCE, Bonn passou a dispor de canal institucionalizado para encaminhar reclamos nesta área ao Governo de Berlim Oriental.

Essas considerações explicam a referência expressa à CSCE no “Programa de Dez Pontos para a Superação da Divisão da Alemanha e da Europa” de Helmut Kohl, de novembro de 1989, e à Ata Final da reunião de Helsinque da CSCE no Tratado 2+4. Recorde-se, a propósito, ter sido a CSCE (reunião de Nova York, 01/10/1990) o foro escolhido pelas quatro potências aliadas para emitirem a “Declaração sobre a Alemanha” (*Deutschland-Erklärung*), pela qual foi reiterada a cessão da “completa soberania” ao novo Estado.

A “dupla decisão” da OTAN teve com pano de fundo as negociações, iniciadas na fase de *détente* dos anos 1970, de redução dos arsenais nucleares estratégicos (de longo alcance) das duas superpotências, no marco do acordo SALT I, de 1972.

Preocupado com o desenvolvimento pela URSS de mísseis de médio alcance (SS-20), não cobertos pelas negociações, Schmidt, em discurso em 1977 no *International Institute for Strategic Studies* de Londres, defendeu que, à falta de um arranjo internacional sobre esses vetores, a OTAN deveria considerar a tomada de medidas compensatórias. Tendo os EUA e a URSS atingido a paridade em arsenais estratégicos, preocupava a Schmidt possível arranjo entre ambos que fosse deletério aos interesses securitários da Europa ocidental.

Em reunião em Guadeloupe, em janeiro de 1979, convocada pelo Presidente Jimmy Carter, o Presidente Giscard d’Estaing, da França, o Primeiro-Ministro Callaghan, do Reino Unido, e o Chanceler Federal Schmidt – primeiro Chefe de Governo de uma potência não nuclearmente armada a participar de foro desta

natureza –, concordaram com a proposta alemã de uma abordagem de “dois trilhos” à questão do SS-20: a) modernização dos arsenais nucleares táticos, inclusive a instalação de mísseis de alcance médio Pershing II na República Federal, no Reino Unido e na Itália, e b) oferecerem ao Pacto de Varsóvia até 1983, como “esforço paralelo e complementar”, negociações para ou evitar ou limitar a instalação de vetores de médio alcance. Esse curso de ação, a “dupla decisão”, foi ratificado por reunião da OTAN de ministros da Defesa de dezembro de 1979.

A “dupla decisão” provocou uma cisão no SPD. Egon Bahr a considerou prejudicial à Conferência de Segurança e Cooperação, que, na sua visão, poderia, em longo prazo, evoluir para um sistema de segurança substitutivo à OTAN e ao Pacto de Varsóvia. Brandt, ainda na função de Presidente do Partido, ressentia-se de suas possíveis implicações negativas para *Ost* e *Deutschlandpolitik*. Para Schmidt, entretanto, preocupações securitárias – a principal das razões de Estado – deveriam se impor àquelas considerações: sem uma paridade com os SS-20 soviéticos, a Europa ocidental poderia ser chantageada.

Com a adoção em 1980 por ala majoritária do SPD da Declaração de Bielefeld, que considerava a “dupla decisão” um “trágico erro decisório”, e os decorrentes movimentos de protesto organizados por correligionários, Schmidt passou a ter, nessa questão, apoio somente da legenda coligada, os Liberais, e da oposição, a CDU/CSU.

A estratégia da “dupla decisão” foi prejudicada com os rumos da confrontação nuclear. Negociações a respeito entre a URSS e os EUA malograram, entre outros fatores, em razão do fim da *détente* com a invasão do Afeganistão pela URSS em janeiro de 1979 e à *Strategic Defense Initiative* do Presidente Ronald Reagan (1982). Para este, a instalação de mísseis de médio alcance na Europa deveria servir não mais como medida compensatória aos SS-20, mas como objetivo de supremacia nuclear da OTAN, em linha com

sua evolução doutrinária, que substituiu a *flexible response* pela *massive retaliation*<sup>63</sup>.

Expirado o prazo dado pela OTAN, em 1983 o *Bundestag*, já com Helmut Kohl como Chefe de Governo, aprovou a instalação de arsenal nuclear da OTAN no território da República Federal. Nos próximos quatro anos, foram estacionados 108 mísseis Pershing II e 96 unidades do *Ground-Launched Cruise Missile* (GLCM).

O período Schmidt não imprimiu à República Federal decisões cardinais. Estas – vinculação ao Ocidente, economia social de mercado, abertura ao bloco socialista – foram tomadas por seus predecessores. Isso não apequena, entretanto, suas contribuições. Suas políticas doméstica, que debelou a ação de grupos extremistas com instrumentos do Estado de Direito, e externa, que não sacrificou imperativos securitários de Estado a interesses partidários, deram largas à credibilidade ao Governo de Bonn. Tal foi a consistência das deliberações de Schmidt na Conferência de Helsinque e no seio da OTAN que essas foram perseguidas à risca por seu sucessor.

## 1.5 O Governo Helmut Kohl e a reunificação alemã

O sexto Chanceler Federal, Helmut Kohl, nascido em 1930 na cidade renana de Ludwigshafen, doutor em História, Governador de Rheinland-Pfalz (1969-1976), foi o que ocupou por mais tempo (dezesseis anos) a Chefia de Governo (1982-1998). Sua gestão à frente da CDU foi por quase vinte e cinco anos (1974-1998). Seus atilados instintos políticos contrastavam com a limitada eloquência parlamentar, não raro com um ranço de provincianismo, o que incitava muitas vezes a seus adversários a erroneamente subestimá-lo.

---

63 Conf. Wirsching, Andreas. *Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982-1990*. München, 2006, p. 564.

Sua gestão está associada de maneira indelével à reunificação. Esta, entretanto, não foi obra de uma estratégia diplomática previamente concebida, mas, em primeira linha, de uma magistral improvisação diplomática.

Decisões históricas tomadas por seus antecessores criaram, entretanto, as condições de possibilidade para seu sucesso. São elas: a integração ocidental de Adenauer; a abertura para o Leste de Brandt; o compromisso de observância dos direitos humanos e o reconhecimento das fronteiras no Leste europeu pela Ata Final da reunião da CSCE de Helsinque (1975); o decidido apoio de Schmidt ao controle dos arsenais nucleares na Europa e à paridade entre os dois blocos; e a política de cooperação com a RDA, nos marcos de Brandt/Bahr, perseguidas também por Schmidt e Kohl.

Outras condicionantes do sucesso da reunificação, em escopo mais amplo, foram, em 1985, a ascensão de Mikhail Gorbachov à Presidência da URSS, sua política de reformas baseada na “transparência” (*Glasnost*) e “reconstrução” (*Perestroika*), e a proeminência internacional, em prejuízo da ortodoxia soviética, dos movimentos dissidentes na Polônia, sobretudo o Sindicato Solidariedade, ao longo dos anos oitenta.

Assinale-se que, diferentemente dos vizinhos do bloco socialista que, em sua grande maioria, já existiam como Estado-nação antes de 1945, a RDA era uma construção da Guerra Fria. Sua identidade estava organicamente radicada na ideologia socialista, imposta pelo partido único, o SED (Partido Socialista Unificado da Alemanha), cuja coesão era, por sua vez, sustentada pela luta contra o “regime capitalista e profascista” da RFA. Resulta evidente, portanto, que sem o SED a RDA constituiria uma formação ideologicamente esvaziada e institucionalmente invertebrada.

Os protestos que redundaram na reunificação tiveram início em janeiro de 1989 em Leipzig, segunda maior cidade da RDA. As reivindicações preliminares eram pela reforma do Estado, não

tendo sido colocada em questão sua extinção. Em junho seguinte, a permissão pelo Governo húngaro de passagem de dois mil e quinhentos alemães à Áustria através de suas fronteiras e pelo Governo tcheco, após negociações com o Governo em Bonn, do repatriamento de outros seis mil cidadãos orientais na Embaixada da RFA em Praga, contribuiu para alterar o foco das reivindicações.

No início de outubro foram institucionalizados, em confrontação com as diretrizes do SED, os primeiros grupos oposicionistas, sendo os mais importantes a “Aliança 90” (*Bündnis 90*) e o “Novo Foro”, de cujos objetivos constava a reunificação. Nos dias 6 e 7, à margem das festividades de comemoração do 40º aniversário da RDA, Gorbachov criticou indiretamente a insensibilidade de Honecker, que renunciou dias depois, ao pronunciar aos manifestantes em Berlim Oriental: “A vida castiga quem chega atrasado”.

A grande maioria dos dirigentes reformistas na RDA defendia uma terceira via entre o capitalismo e o comunismo. A rua alemã oriental, entretanto, refutava experimentalismos e pleiteava a via mais rápida: a reunificação, que abriria as portas à paridade socioeconômica com os alemães ocidentais.

Após a queda do muro em nove de novembro, Kohl, consciente do seu significado para a ordem internacional, apresentou no dia 28 ao *Bundestag* seu “Programa de Dez Pontos para a Superação da Divisão da Alemanha e da Europa”, pela qual marcava sua intenção de conduzir a liderança do processo e neutralizar iniciativas de Berlim Oriental, como a proposta de um “tratado de comunidade” (*Vertragsgemeinschaft*) de Hans Modrow, recém-eleito (indiretamente) mandatário da RDA. A partir daquela data a “questão alemã” retornou, depois de quase quarenta anos suspensa, à agenda internacional.

Os principais pontos do Programa de Kohl diziam respeito, de forma sucinta, ao trânsito entre as duas repúblicas (ponto



1); à intensificação da cooperação em várias áreas (ponto 2); à necessidade de realização de eleições livres e multipartidárias na RDA (ponto 3); à possibilidade de criação de uma “comunidade” entre os dois Estados (ponto 4); à opção de, ademais de uma comunidade, criação de estruturas confederativas (ponto 5); à relação entre a arquitetura da futura Alemanha com a da Europa (ponto 6); à Comunidade Europeia como “elemento decisivo” para o continente (ponto 7); à manutenção da CSCE (ponto 8); à importância de avanços na área de desarmamento para a questão da divisão da Alemanha e da Europa (ponto 9); e à reiteração do objetivo político da RFA de perseguir o restabelecimento da unidade nacional “pela livre autodeterminação do povo alemão” (ponto 10).

Da esquerda vieram as maiores resistências à reunificação e ao Programa de Dez Pontos, fato que teve consideráveis implicações eleitorais para aquelas legendas em futuros escrutínios nos *Länder* orientais. No *Bundestag*, entretanto, somente os verdes votaram contra o projeto de Kohl.

No tocante à posição dos partidos sobre a reunificação, ela foi apoiada pelos cristãos-democratas (CDU/CSU) e pelos liberais (FDP) desde que ela entrou, no outono 1989, na agenda internacional. Os Verdes não conseguiram, nessa fase dos acontecimentos, apresentar-se coesos, com a predominância de correligionários com sérias objeções à reunificação. Os sociais-democratas foram os que mais se opuseram à reunificação, com algumas exceções, como o próprio presidente do partido, Willy Brandt. A imagem do partido ficou gravemente prejudicada, sobretudo, pela decidida oposição do candidato do partido à Chancelaria Federal em 1990, Oskar Lafontaine, que nas campanhas eleitorais não deixou de instilar cenários apocalípticos no caso de retorno de uma Alemanha reunificada.

Na imprensa e formadores de opinião ocidentais, os dez pontos de Kohl foram recebidos com grande apreensão, tanto pela forma de

sua concepção – a ausência de consulta aos sócios regionais – como por seu conteúdo. Soube-se posteriormente que o “Programa de Dez Pontos” foi elaborado por colaboradores de confiança exclusiva de Kohl (do qual não pertencia, surpreendentemente, seu Ministro do Exterior, Hans-Dietrich Genscher), e que, previamente à sua divulgação, somente o Presidente George Bush tivera conhecimento.

Quanto à sua substância, temia-se que a reunificação rompesse o equilíbrio europeu, implicasse a queda de importância para Bonn da integração europeia e, num cenário mais funesto, instaurasse os avatares do nacionalismo germânico redivivo.

Assim comentou uma acadêmica norte-americana no periódico *Foreign Affairs* as sensibilidades regionais sobre a reunificação ao final de 1989: “*For the majority of Germans in the postwar period the common denominator of various versions of the German question has been how to bring the Germans back together. For the majority of their neighbours, however, the German problem has been how to keep them apart*”<sup>64</sup>.

De todos os homólogos de Kohl, a Primeira-Ministra Margaret Thatcher foi o que mais claramente se opôs à reunificação<sup>65</sup>. François Mitterrand, no início, expressou-se francamente contra, inclusive com tom ameaçador, para depois limitar-se a reservas, mormente à ausência de menção à intangibilidade das fronteiras na forma da Ata Final da Reunião de Helsinque da CSCE. Em termos concretos, a resistência francesa foi vencida com o comprometimento de Kohl,

---

64 Burley, Anne-Marie. *The Once and Future German Question*. *Foreign Affairs* 68 (1989), p. 65.

65 Em março de 1990 Thatcher reuniu acadêmicos em sua residência de campo, em Chequers, para examinar o reaparecimento da questão alemã na agenda europeia. Nas atas, transpiradas dias depois à imprensa, as seguintes principais características foram atribuídas aos alemães: medo, agressão, empáfia, egoísmo e complexo de inferioridade. O evento causou mal-estar com o Governo em Bonn. Thatcher tentou em duas ocasiões formais convencer Gorbachov a rever suas posições sobre a reunificação, ademais de constantes admoestações a respeito ao Presidente Bush. Na reunião de Estrasburgo da CEE (jan/1990) tentou ela, sem sucesso, a construção de um eixo franco-britânico contra a reunificação. Em suas memórias, negou categoricamente a admissibilidade da reunificação da Alemanha (*I can't ignore History*). Conf. Powell, Charles. *Records of Chequers*. *The Independent* on Sunday (24/03/90). Thatcher, Margaret. *Downing Street*, N.º. 10. Düsseldorf, 1993, p. 1063. Winkler, Heinrich August. *Der lange Weg nach Westen* (Vol. II). München, 2001, pp. 575-577.

em reunião da Comunidade Europeia de Estrasburgo (dezembro de 1989), com o estabelecimento de uma união monetária, projeto que, até então, vinha sendo resistido por Bonn sob o argumento de que ele deveria ser precedido de uma união política<sup>66</sup>.

Decisivo para os planos de Kohl foi o endosso do Presidente George Bush, suficiente, na vertente ocidental, para que se pudesse dar continuidade às tratativas. O beneplácito de Moscou, a peça faltante, foi conquistado mediante demonstração de tato e argúcia diplomática por Kohl, Genscher e colaboradores mais próximos em uma série de reuniões com seus interlocutores soviéticos.

O nó górdio não era propriamente o assentimento à reunificação, que foi confirmado por Gorbachov a Bush menos de um mês depois da queda do muro em reunião de cúpula em Malta, mas sua concordância à pertença da RFA à OTAN e à CEE, um dos quatro princípios (além da autodeterminação do povo alemão; gradualismo e pacifismo; e referência à inviolabilidade das fronteiras nos termos da Ata Final de Helsinque) que, para os EUA e a OTAN, conforme cúpula de Bruxelas da organização (dez/1989), deveria regular a questão.

No plano interalemão, foram ultimadas as negociações com vistas à adoção do “Tratado sobre o Estabelecimento da União Monetária, Econômica e Social entre a RFA e a RDA”, cujo elemento central era a adoção, sem gradualismos, do padrão monetário da RFA.

A despeito de reservas do SPD, principalmente quanto aos efeitos eleitorais na RDA em benefício das legendas governistas, o argumento de Kohl de que o estancamento da imigração em direção à RFA e a estabilização do leste alemão só poderiam ser remediados com a introdução do D-Mark com a taxa de câmbio artificial de

---

66 Mitterrand em reunião de 30/11/1989 fez a seguinte ameaça a Hans-Dietrich Genscher: *Ou l'unité allemande se fait après l'unité européenne, ou vous trouverez contre vous la triple alliance [France, Grande-Bretagne, Russie], et cela se terminera par une guerre. Si l'unité allemande se fait après celle de l'Europe, nous vous aiderons*. Conf. Becker, Josef. *Wiedervereinigung und Deutsche Frage*. In: Wirsching, Andreas (Org.). *Die Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung*. München, 2000, p. 26.

1/1 se impôs a outras considerações. O acordo foi aprovado pelo *Bundestag* e *Bundesrat* em junho, e entrou em vigor já no mês seguinte.

A aprovação pela Câmara do Povo (Parlamento da RDA) só ocorreu, conforme previsto pelo Programa de Dez Pontos, após a constituição de um governo legítimo em Berlim Oriental. Realizadas em março, as eleições foram praticamente um plebiscito sobre os termos acordados até então para a reunificação, não sendo surpresa a vitória da CDU. Lothar de Mazière foi constituído Presidente eleito da RDA, o único na história do país.

Muito mais abrasiva do que a introdução do D-Mark, foi a controvérsia sobre qual o dispositivo constitucional a ser usado para a junção dos dois Estados. A Lei Fundamental previa dois caminhos pelos quais seria factível a reunificação: o mais rápido seria a simples adesão, como fizera o Estado federado de Saarland, em 1955, nos termos do Artigo 23, pelo qual “Esta Lei Fundamental vale primeiramente no território dos Länder [Segue lista nominal de cada um deles]. Em outras partes da Alemanha, ela pode entrar em vigor após sua adesão.” O segundo caminho, muito menos célere, seria a convocação de uma assembleia constituinte eleita pelos cidadãos dos dois Estados, conforme prescrição do art. 146 (uma das referências ao caráter provisório do Estado e da Lei Fundamental): “A Lei Fundamental perde sua validade no dia da entrada em vigor de uma Constituição aprovada pelo povo alemão em livre determinação”<sup>67</sup>. Observe-se não haver contradição entre os dois artigos, sendo possível – como era provavelmente o intento dos legisladores – uma adesão (pelo art. 23) e, depois, a convocação de um poder constituinte (art. 146).

O debate sobre a imprescindibilidade de uma Constituição no sentido estrito monopolizou os principais formadores de opinião

---

67 Conf. Stammen, Theo. *Politische Kultur nach der Wiedervereinigung*. In: Wirsching, Andreas (Org.) *Die Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung*. München, 2000, p. 73.

nas duas Alemanhas. Fiel à orientação pragmática que norteava desde o início suas tratativas sobre a reunificação, Kohl defendeu vigorosamente o uso do art. 23. Ainda que não se circunscrevessem somente a esses, foram os partidos de esquerda, inclusive os da RDA, os principais vocais de um texto constitucional oriundo de um poder constituinte interalemão. Sem este, o Estado reunificado nasceria maculado por um déficit de legitimidade. Ao ver do diretório do SPD a linha pretendida por Bonn significaria simplesmente uma “anexação” da RDA (*Anschluss à la Kohl*, nas palavras de Peter Glotz).

Tal como ocorrera na questão do D-Mark, para o Governo em Bonn as considerações sobre a dinâmica do processo deveriam se impor sobre posições de princípio. Aquelas tinham amparo em três constatações cabais: i) ninguém poderia prever àquela época por quanto tempo os reformistas Gorbachov-Schevardnase se manteriam no poder. O prazo relativamente dilatado que demandaria a convocação, eleição e trabalho de uma assembleia constituinte poderia pôr a perder o objetivo maior da reunificação caso, nesse ínterim, regressasse ao comando do Kremlin a ala ortodoxa do Politburo; ii) a periclitante situação econômica da RDA, vulnerável a incertezas, também não recomendava um longo interlúdio para a reunificação; e iii) a maioria da população da RDA era a favor de uma processo célere.

Adiantadas a harmonização das visões interalemãs sobre a reunificação por meio das negociações sobre o Tratado de União e tendo-se obtido o respaldo de Washington, Moscou e a partir de abril de 1990 (Cúpula de Dublin) também da Comunidade Europeia, estava aberto o caminho para uma solução da questão alemã pela negociação direta entre os seis atores juridicamente a ela afetos: as quatro potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial e os dois Estados alemães.

A fórmula “2+4”, criada pelo Departamento de Estado e acolhida pelo Secretário de Estado James Baker, foi expressamente

endossada por Genscher. Para Bonn, o elemento central era a ordem dos ordinais (o “2” na frente do “4”) por afastar a ideia de uma decisão unilateral dos quatro aliados sobre os alemães.

A primeira reunião na forma das seis partes foi em Ottawa (11-12/2/1990), à margem de reunião de Cúpula da OTAN e do Pacto de Varsóvia. Seguiram-se três rodadas de negociações – Bonn (5/5), Berlim Oriental (22/6), Paris (5-6/7) – e a reunião de assinatura em Moscou (12/9).

A reunião na capital francesa, dedicada à questão das fronteiras, contou com a presença do Ministro do Exterior da Polônia. Até essa altura, persistiam as objeções soviéticas à pertença da Alemanha unificada ao pacto atlântico. Elas só foram superadas em encontro bilateral de Kohl e Gorbatchov em 15-16 de julho, que entrou para a historiografia alemã, não raro com colorações míticas, o “*breakthrough* do Cáucaso” (*Durchbruch von Kaukasus*). Dentre as principais concessões dadas pela parte alemã (válidas até hoje) são a renúncia a armas nucleares, químicas e bacteriológicas e a limitação das forças armadas a contingente não superior a 370 mil (o que significou praticamente um corte pela metade da soma dos contingentes da *Bundeswehr* da RFA com a *Volksarmee* da RDA – 650 mil)<sup>68</sup>.

Previamente à assinatura do Tratado 2+4, foi subscrito em 31 de agosto o “Tratado de União” pelos Ministros do Interior dos dois países e ratificado em setembro seguinte pelos dois parlamentos. Com entrada em vigor estipulada para 3 de outubro, seu principal elemento foi a extensão à RDA da validade da Lei Fundamental e dos demais corpos do ordenamento jurídico da RFA, com a “recomendação” de que em dois anos fosse revista sua adequação à nova realidade estatal.

---

68 Antes da reunião no Cáucaso a RFA já tinha disponibilizado à URSS créditos de 5 bilhões de DM (€ 2,55 bilhões) . Conf. Winkler, Heinrich August. 1989/1990: *Die unverhoffte Einheit*. In: Winkler, Heinrich August (Org.). *Wendepunkte deutscher Geschichte 1848-1990*. Frankfurt am Main, 2001, p. 215.

Várias questões legais ficaram em aberto no Tratado, inclusive a futura sede dos órgãos federais (a capital, pela letra fria do texto, foi fixada em Berlim). Decisão pelo uso do artigo 146 foi remetida ao legislativo do futuro Estado.

O “Tratado sobre a Regulamentação Definitiva com Respeito à Alemanha”, referido correntemente como “2+4” ou “Tratado de Reunificação” (*Wiedervereinigung*)<sup>69</sup>, assinado em 12/9, estipulou, entre outros, a definição das fronteiras do Estado; a ausência de reivindicações territoriais; a confirmação das fronteiras existentes com a Polônia; e a interdição de instalação de arsenais nucleares e de estacionamento tropas estrangeiras no ex-território da RDA. Mais importante, ao fazer referência à Ata Final da Conferência de CSCE de Helsinque, derogou os direitos e obrigações das quatro potências com respeito a Berlim e à Alemanha como um todo, passando esta a ser titular “da soberania plena sobre seus assuntos internos e externos”.

Ainda na capital russa, Kohl e Gorbachov assinaram Tratado de Boa Vizinhança, Parceria e Cooperação, pela qual a RFA comprometeu-se a assistir a URSS com crédito de DM 12 bilhões (€ 6,13 bilhões) e, adicionalmente, empréstimo isento de juros, de DM 3 bilhões (€ 1,53 bilhão) relativos às despesas da retirada das tropas soviéticas da RDA.

Em 1º de outubro, em reunião da Conferência de Segurança e Cooperação em Nova York, as quatro potências emitiram a “Declaração sobre a Alemanha”, pela qual reiteraram a situação criada pelo Tratado 2+4 sobre a recuperação de sua “soberania plena sobre seus assuntos internos e externos”.

Em que pese ao simbolismo do 3 de outubro, dia de entrada em vigor do Tratado de União, a conclusão definitiva do processo de

---

69 O termo “reunificação” não é novo no repertório político europeu. O instrumento firmado em 13/3/1938 para legitimar o *Anschluss* (anexação) denominou-se “Lei sobre a Reunificação da Áustria com o Império Alemão”.

reunificação foi em 15 de março de 1991 com a notificação pela URSS do depósito do último documento de ratificação do Tratado 2+4.

Em coerência com as disposições do Tratado 2+4, em 14 de novembro de 1990 a Alemanha firmou com a Polônia tratado definitivo sobre as fronteiras bilaterais.

## 1.6 O Governo Kohl pós-reunificação: a transição para a República de Berlim

### A mudança de capital

O grande tema doméstico no primeiro ano pós-reunificação foi sobre a sede dos órgãos federais. Tecnicamente decisão do *Bundestag* de 30 de setembro de 1949 previra, depois de eleições livres gerais, a mudança dos órgãos federais para Berlim, a futura capital do Estado. Além disso, o Tratado de União com a RDA (31/8/1990) já havia estipulado a capital Berlim, ficando para decisão posterior somente a sede dos órgãos federais. Essa fórmula, na verdade, foi o compromisso obtido por Wolfgang Schäuble, Ministro do Interior e negociador da RFA do Tratado de União, com seu homólogo de Berlim Oriental<sup>70</sup>.

Assinale-se que para o ex-Governo da RDA a questão da capital em Berlim era de marcada sensibilidade tendo em conta não somente a histórica influência da cidade no leste alemão (em sua maioria parte da antiga Prússia) como também pelo simbolismo – negativo para os alemães orientais – da manutenção da capital Bonn, o que denotaria a ideia de supremacia da RFA, ou mesmo de uma “anexação”.

---

<sup>70</sup> O *Bundestag* decidiu em 3/11/1949 que *Os principais órgãos federais transferirão sua sede para a capital federal da Alemanha, Berlim, tão logo sejam realizadas eleições gerais, livres e diretas naquela cidade e na zona de ocupação soviética.* Já o Tratado de União, de 21/8/1990, dispunha que “A capital da Alemanha é Berlim. A questão da sede do Parlamento e do Governo será decidida após a conclusão da unidade da Alemanha.” Conf. Görtemaker, Manfred. *Die Berliner Republik*. Berlin, 2009, pp. 47-49.



Passado o *pathos* da reunificação, entretanto, número significativo de políticos manifestou franca oposição à transferência da capital. Os argumentos por eles brandidos eram de que a cidade renana incorporava a “história de sucesso” da democracia no pós-guerra, a integração ao Ocidente, o federalismo em sua versão moderna e, *last but not least*, a circunspeção da República Federal.

A questão dividiu os partidos no *Bundestag*. Somente o PDS, a legenda egressa do SED da RDA, defendia praticamente em bloco Berlim como capital. Para a maioria dos defensores de Bonn, a cidade às margens do Spree simbolizava o que haveria de reprovável nas tradições alemãs: centralismo, militarismo prussiano, exaltação nacionalista. Além disso, no imaginário coletivo alemão e internacional ela estava associada umbilicalmente à condição de capital do Terceiro *Reich*. Nesse sentido, a mudança poderia representar o abandono do equilíbrio das virtudes alcançado pela República de Bonn.

Os defensores da causa berlinense sustentavam, por seu turno, o papel do setor ocidental da cidade durante a Guerra Fria como bastião de liberdade; sua simbologia do início da amizade RFA-EUA durante o episódio da “ponte aérea” em junho de 1953 (de que são prova também as célebres declarações dos Presidentes J. F. Kennedy: *Ich bin ein Berliner* e, décadas mais tarde, R. Reagan: *Mr Gorbachov, tear down this wall!*); sua densidade cultural; e sua aptidão, em razão de sua divisão com “o muro da vergonha” e localização geográfica, para realçar o papel da Alemanha reunificada de constituir um vetor de reconciliação na Europa e também, internamente, para os próprios alemães. Do ponto de vista institucional-econômico, havia, ademais, o argumento de desconcentração dos elementos representativos estatais no lado ocidental e de atração para Leste de investimentos, empresas, serviços e instituições de pesquisa.

Em clima emocional visto somente durante a moção de desconfiança contra Willy Brandt em 1972, a sessão no *Bundestag*

para apreciação da mudança da capital, em 20 de junho de 1991, durou mais de onze horas. A moção pela mudança da capital foi aprovada por somente 17 votos de diferença (337 contra 320). Para alguns observadores, a decisão por Berlim foi decidida, em grande medida, pelo endosso praticamente em uníssono do PDS (17 entre os 18 parlamentares sufragaram a moção). Em 5 de julho a decisão foi ratificada pelo *Bundesrat*, tendo votado contra somente os representantes da Renânia do Norte-Vestfália e da Renânia-Pfalz.

Para a chamada “esquerda póstuma adenauriana” a velha República Federal constituía o zênite da formação estatal, a ser reverenciada sob um halo de santidade. Para seus representantes, a cultura política ocidental e a própria unidade europeia estariam em perigo com a mudança do centro de gravitação alemão do Reno para o Spree. Assim o social-democrata Peter Glotz admoestou o, como Adenauer, também cristão-democrata Kohl: “Com o voto para Berlim o Senhor se inclina para a Europa das nações! Mantenha a ideia de Europa supranacional de Adenauer! Ela é o mais importante legado desse grande político! Bonn é a metáfora da segunda república alemã. Bonn tem de ser e deve permanecer como sede do Governo e do Parlamento!”<sup>71</sup>

## O Tratado de Maastricht

Os temores de que a reunificação pudesse desacelerar ou mesmo prejudicar a integração europeia foram desmentidos na Cúpula de Maastricht da Comunidade Econômica Europeia (9-11/12/1991). A principal decisão tomada na cidade neerlandesa, consubstanciada na posterior assinatura do Tratado da União Europeia em 7 de fevereiro de 1992, foi o estabelecimento de uma

---

71 Winkler, Heinrich August. *Der lange Weg nach Westen* (Vol. II). München, 2001, p. 609.

unidade monetária comum aos países comunitários, na linha dos entendimentos mantidos entre Kohl e Mitterrand à margem das Cúpulas de Estrasburgo (8-9/12/1989) e de Dublin (18-19/4/1990) no contexto das negociações sobre a reunificação. Ao Reino Unido e à Dinamarca foi garantido o direito de não adesão à união monetária.

O projeto de unidade monetária é anterior à reunificação, tendo sido, nos anos oitenta, defendido expressamente pelo então Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors. A seu ver, a moeda comum seria o complemento tão natural como necessário das conquistas alcançadas no campo de integração econômica àquela época (queda das barreiras tarifárias intrazona, livre circulação de pessoas, convergência das políticas comerciais).

Já àquela época, Alemanha e França esposavam visões distintas sobre o processo de governança de uma união monetária, ainda que uma e outra não tivessem contornos bem claros. Para Kohl, a UEM deveria ser implementada necessariamente em paralelo a uma “união política” da Europa. Contrário à transferência de novas parcelas de soberania a Bruxelas, Mitterrand desfavorecia uma “união política” por se lhe afigurar como possibilidade de uma dominação regional alemã. Para o Presidente francês a moeda única deveria ser administrada por um “governo econômico”, formado por um grupo dirigente encarregado da coordenação de políticas econômicas. Este, por sua vez, não contava com o endosso de Kohl por receio de possível politização da política monetária, inclusive com prejuízos à independência do Banco Central Europeu.

Nas negociações preparatórias ao Tratado de Maastricht, o tema da UEM passou a ser tratado em conjunção com a reunificação alemã. O Governo francês, em especial, nutria grande receio de que, no caso da concretização da unidade alemã, Bonn passasse a considerar secundário o estabelecimento da moeda única. Tais preocupações se refletiram na cúpula da CEE de Estrasburgo (9-8/12/1989), quando Mitterrand exigiu de Kohl compromisso

formal para o início expedito das negociações atinentes à UEM. Entretanto, até antes da assinatura do Tratado “2+4”, Kohl havia deixado claro de que o estabelecimento de uma União Política seria condição para o da UEM<sup>72</sup>. Às vésperas da Cúpula Extraordinária de Dublin (28/4/1990), ambos os mandatários chegaram a um acordo na forma de uma proposta conjunta, aceita por seus homólogos da CEE, de que fossem convocadas duas reuniões negociadoras, a ocorrerem em paralelo, voltadas ao estabelecimento, respectivamente, da UEM e da União Política. Consoante decisão da Cúpula (ordinária) de Dublin (25-26/6/1990), ambas as reuniões foram iniciadas na Cúpula seguinte (Roma, 14-15/12/1990), tendo sido encerradas na de Maastricht, um ano mais tarde (9-10/12/1991).

Após difíceis tratativas, os resultados das duas reuniões negociadoras acabaram por consagrar a visão francesa da integração. Weidenfeld atribui o abandono do projeto de União Política e o endosso somente da UEM à imbricação nas negociações da questão da reunificação, especialmente nas Cúpulas na capital irlandesa, as últimas antes da assinatura do Tratado “2+4” (12/9/1990)<sup>73</sup>.

Em Maastricht foi estabelecido o mais amplo conjunto de mudanças e complementos estruturais aos Tratados de Roma (1957). A partir daquela data, com a denominação de União Europeia, o bloco passaria a ter três pilares: a UEM (a entrar em vigor em 1º de janeiro de 1999); a Política Exterior e de Segurança Comum (PESC); e a Política Doméstica e Jurídica comum. Previamente, no caso da PESC, a paulatina reestruturação da União da Europa Ocidental (UEC) em um componente político em assuntos de defesa e liame entre a UE e a OTAN.

---

72 Em alocação perante o *Bundestag*, em 30/1/91, afirmou Kohl que “apesar de sua importância, a União Econômica e Monetária permanece somente uma parte da construção se nós não instaurarmos simultaneamente uma União Política. Para formular de maneira clara e simples: do meu ponto de vista o assentimento da República Federal só é possível para os dois projetos simultaneamente. Ambos estão relacionados de maneira indissociável”. Conf. *Venhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte* (30/1/1990).

73 Conf. Weidenfeld, Werner. *Außenpolitik für die Deutsche Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989/1990*. Stuttgart, 1998. p. 411.

O Acordo estabeleceu, ademais, novas competências ao Parlamento europeu, instância representativa das regiões, direitos políticos aos cidadãos comunitários em eleições comunais fora de seus países de origem, e consagrou o princípio da “subsidiariedade”, ou seja, a União Europeia só deverá atuar nas áreas em que tiver competência exclusiva e nas em que os Estados não tiverem capacidade suficiente de ação nacional.

Com a prevalência da visão francesa em Maastricht, o primeiro pilar (UEM) passou a dispor, com o funcionamento do Banco Central Europeu a partir de 1998, de um patamar supranacional, ao passo que os dois outros pilares (que conformariam a União Política) permaneceram em um patamar intergovernamental.

As negociações relativas Tratado acenderam profundo debate na opinião pública alemã. Seus pontos centrais eram a renúncia ao marco alemão (*D-Mark*), a possibilidade de um Estado supranacional europeu, reticências quanto ao funcionamento da união monetária e a política de autolimitação consentida por Kohl a Mitterrand.

Nos meses seguintes à assinatura, com a rejeição de Maastricht pela Dinamarca, através de plebiscito, em 2 de junho de 1992 (foi posteriormente aceito no segundo plebiscito, em 18 de maio de 1993), ganhou notoriedade na República Federal o “Manifesto dos Sessenta Economistas [alemães] contra a União Monetária”.

Durante o processo de ratificação pelo *Bundestag* foram protocoladas e indeferidas pela Corte Constitucional ações de inconstitucionalidade contra o Tratado de Maastricht. As argumentações apresentadas eram a de que o instrumento violava a Lei Fundamental ao colocar em questão a “soberania” da Alemanha e ao acenar com a possibilidade de um Estado europeu, no qual a República Federal perderia sua autonomia.

O acórdão da Corte em 12 de outubro de 1993 negou a admissibilidade das ações. Ao confirmar a compatibilidade de Maastricht com a Lei Fundamental, esclareceu que o Tratado prevê o estabelecimento de uma Confederação de Estados e não um

Estado europeu. Considerou ser o princípio da subsidiariedade um constrangimento à soberania dos Estados comunitários, mas sem derogá-la. Mediante esse veredicto, o Tratado entrou em vigor em 1º de novembro de 1993.

Durante a consideração do tema pela Corte de Karlsruhe o *Bundestag* aprovou nova redação do art. 23 da Lei Fundamental (que versava sobre a reunificação), que ficou conhecido como “Artigo da Europa” “Com vistas à concretização de uma Europa unida, o Governo Federal participará no desenvolvimento da União Europeia (...)”.

Não indiferente aos possíveis efeitos desestabilizadores para a economia nacional com a criação da união monetária, Kohl e seu Ministro das Finanças, Theo Waigel, lograram convencer seus homólogos da zona monetária a adotarem, em 1997, o “Pacto de Estabilidade e Crescimento”, que estabeleceu critérios de convergência para a adoção da moeda única e penalidades no caso de sua inobservância no período posterior. Os mais importantes eram déficit orçamentário anual inferior a 3%; taxa de inflação não superior a 1,5% à média do índice verificado nos três países comunitários mais estáveis; e crescimento da dívida pública anual inferior a 3% do PIB após a adesão na união monetária.

À opinião pública não escapava os reais intentos de Maastricht: “a continuação da integração europeia tornou-se um controle sobre a Alemanha, ou, dito de outro modo, a França quer amarrar um Gúliwer, que se persuadiu a deixar-se ser amarrado”<sup>74</sup>.

Os seguimentos mais importantes de Maastricht ainda no Governo Kohl foram, em primeiro lugar, as decisões tomadas na Cúpula seguinte da UE (Copenhague, 21-22/06/1993) de oferecer aos Estados do leste europeu a perspectiva de adesão, na condição de serem preenchidos determinados critérios. Em segundo, procedeu-se ao alargamento, em 1995, da União Europeia para o número de

---

74 Citações extraídas respectivamente dos artigos: *Nach Maastricht wird es Frust* FAZ (12/12/1991) e *Der gefesselte Gulliver*. Der Spiegel (16/12/1991).

quinze signatários, com a entrada da Áustria, Suécia e Finlândia depois que Portugal e Espanha, ainda na primeira legislatura do Governo Kohl (1986), o tinham feito. E, por último, o Tratado de Amsterdã, de junho de 1997, que ampliou as competências supranacionais da União Europeia nas áreas consular, asilo, imigração, combate à criminalidade e fortaleceu prerrogativas do parlamento europeu de, em certas matérias, atuar como instância legislativa ao lado da Comissão.

### **A Alemanha reunificada e a Primeira Guerra do Golfo**

A invasão do Kuaite por tropas iraquianas em 2 de agosto de 1990 ocorreu quando os maiores óbices à reunificação já tinham sido superados. Seria razoável pensar-se em prejuízos à fluidez do processo 2+4 e maiores apreensões por parte do Governo em Bonn, caso ela tivesse ocorrido meses antes.

Não tendo o Governo de Bagdá alterado sua posição ante a imposição de sanções e embargo comercial pela Resolução 655 (1990), o CSNU, em 29 de janeiro de 1991, deu um ultimato a Saddam Hussein para desocupar o Kuaite até 15 de janeiro de 1991, quando então estaria autorizado o uso da força contra o Estado iraquiano.

Como até o início (17/1) das operações *Desert Storm*, que reuniu vinte e seis Estados, a União Soviética não tinha ainda ratificado nem o Tratado 2+4 nem o Tratado de Boa Vizinhança, Parceria e Cooperação (que regulava a saída dos 350 mil soldados do Exército Vermelho estacionados no leste alemão), Kohl e Genscher, com o fito de evitar qualquer motivo superveniente para revisão da posição de Moscou, apoiaram a coalizão contra Saddam Hussein, entretanto com os expedientes típicos da República de Bonn: introversão (não disponibilização de tropas) e a chamada “diplomacia do talão de cheque”.

Foi ventilada por Kohl a seus ministros da defesa e do exterior a possibilidade de envio de tropas. A participação da *Bundeswehr* em teatro de guerra no Golfo Pérsico, fora, portanto, da área da OTAN, necessitaria, entretanto, de uma mudança ou reinterpretação dos dispositivos constitucionais vigentes. Ademais, demandaria esforço para arregimentação de maioria no *Bundestag*, empresa incerta à vista da sensibilidade de que se revestia tema de envolvimento da República Federal em conflitos armados.

O executivo foi, entretanto, autorizado a deslocar aviões do tipo Alpha à Turquia (dentro, portanto, da área da OTAN) e a ceder a Israel sistemas antimísseis. Os desembolsos realizados por Bonn em apoio às operações no Iraque, quando declarado o cessar-fogo em 12 de abril de 1991 pela coalizão internacional no Iraque, montaram a DM 18 bilhões/€ 9,2 bilhões (cerca de vinte por cento dos custos totais). Em 1992, ou seja, após o conflito, um navio de guerra especializado em desminagem foi enviado por cinco meses ao Golfo Pérsico.

### **A crise na Iugoslávia: reconhecimento unilateral da Eslovênia e Croácia e o emprego da *Bundeswehr* “out of area”**

Os movimentos de autonomia nacional no bloco socialista, que atingiram seu ponto mais crítico com a dissolução do Pacto de Varsóvia em 1º de agosto de 1991 e da União Soviética em 7 de dezembro, tinham alcançado antes a então Iugoslávia, quando em 25 de junho a Croácia e a Eslovênia declararam-se independentes. Os gestos das duas províncias foram seguidos em setembro, com respaldo de plebiscitos, pela Macedônia e pelo Kosovo, apesar de sua anexação em julho anterior pela Sérvia.

Em outubro foi a vez do parlamento da Bósnia-Herzegovínia, contando para tanto com o voto dos parlamentares croatas e islâmicos, de propor a realização de referendo sobre a independência, sufragado pela maioria da população em março seguinte.



A Eslovênia conseguiu assegurar sua independência após curtos embates com tropas de Belgrado. O mesmo não aconteceu com a Croácia e a Bósnia-Herzegovina, que foram invadidas pelas tropas sérvias a mando do Presidente Slobodan Milosovic. Tratava-se da primeira guerra na Europa desde 1945.

Sob iniciativa social-democrata, que invocou o princípio de autodeterminação consagrado pela Carta de Paris da CSCE (1990), o *Bundestag* reconheceu, em 19 de junho de 1991, o direito da Eslovênia e da Croácia à independência. Essa posição chocava-se com a do Governo Federal e a da UE/EUA, segundo a qual, por preocupações securitárias, a integridade territorial da Iugoslávia deveria ter prioridade ao exercício de autodeterminação das partes.

Com o início das hostilidades da Sérvia contra a Croácia, em 27 de junho, parte substantiva dos parlamentares alemães criticou abertamente a posição europeia e instou o Governo Federal a reconhecer os pleitos de Liubliana e Zagreb.

Pressionado por forças opostas externa e internamente, sucumbiu o Governo Kohl, em 23 de dezembro de 1991, àquele último lado, reconhecendo a independência das duas repúblicas iugoslavas. A decisão foi sem consulta aos parceiros europeus. A reação destes foi entre surpresa e profundo desagrado, primeiramente por ter sido Genscher um dos maiores entusiastas da realização de uma Conferência sobre a Iugoslávia, ocorrida em 7 de setembro na Haia, destinada a pavimentar uma posição consensuada sobre a questão; e, sobretudo, porque o reconhecimento de Bonn comprometeu fatalmente a linha de ação em curso pela UE/EUA de exercer pressão sobre Milosevic para que cessasse as hostilidades com a argumentação de que nenhum membro do pacto atlântico havia reconhecido as independências eslovena e croata.

As possíveis razões que motivaram a decisão unilateral de Kohl foram, pelo lado externo, as históricas relações dos Estados germânicos (Império alemão, Império Austro-Húngaro) com

a Eslovênia e a Croácia; interesses comerciais nas províncias relativamente mais estáveis e com maiores perspectivas econômicas da Iugoslávia (em 1994 a Alemanha já contribuía com 37% de toda ajuda financeira aos países do leste europeu<sup>75</sup>); e, possivelmente, a crença de que o reconhecimento pudesse contribuir para desencorajar a campanha de Milosevic. No âmbito doméstico, a pressão do *Bundestag*, da igreja católica e da minoria croata na República Federal, ademais do temor de uma onda de refugiados das duas províncias em direção ao norte europeu, teriam sido os fatores preponderantes<sup>76</sup>.

Para a imprensa anglo-saxã e francesa o “premature” reconhecimento alemão da Eslovênia e da Croácia teria sido uma das principais causas do agravamento da situação na Iugoslávia. Richard Holbrooke, enviado especial dos EUA, confirma ter sido Genscher inequivocamente alertado de que o reconhecimento das duas províncias acionaria uma reação em cadeia cujo último estágio seria uma guerra na Bósnia. O então Ministro do Exterior da Itália, Gianni de Michelis, afirmou que a Alemanha teria, com aquela decisão, “forçado” os parceiros europeus a reconhecê-las, enquanto que para seu homólogo francês, Roland Dumas, o reconhecimento de ambas teria sido um *complot allemand-papiste*<sup>77</sup>. Artigo do *New York Times* (*Germany is a challenge for post-soviet Europe*) identificou um *emerging German pattern* (de impor aos parceiros visões unilaterais) e a suspeita de que “*Germany has simply adopted new tactics to pursue its earlier goal of continental hegemony*”<sup>78</sup>.

---

75 Görtemaker, Manfred. *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*. München, 1999, p. 785.

76 Korczynski, Nikolaus Jarek. *Deutschland und die Auflösung Jugoslawiens: Von der territorialen Integrität zur Anerkennung Kroatiens und Sloweniens*. Studien zur Internationalen Politik. Hamburg, 2005, p. 55.

77 Görtemaker, Manfred. *Die Berliner Republik*. Berlin, 2009, p. 77. A referência ao pontífice romano inscreveu-se no contexto da ativa política da Santa Sé pela independência da Eslovênia e croata, as de maiores populações católicas entre as ex-repúblicas iugoslavas.

78 Kinzer, Stephen. *Germany is a challenge for Post Soviet Europe*. *New York Times* (27/12/1991).

A ação de Bonn em relação a Liubliana e Zagreb foi seguida pouco mais de dois anos mais tarde por outra igualmente marcante, à luz da abstinência da República Federal em iniciativas dessa natureza: a participação da *Bundeswehr*, pela primeira vez desde 1945, em operação militar fora de suas fronteiras nacionais.

Em decisão tomada em 2 de abril de 1994, o Governo Federal decidiu que aeronaves alemãs do tipo AWACS fossem integradas às missões de reconhecimento da OTAN no contexto da imposição de interdição de voos aéreos no território da Bósnia-Herzegovina, conforme as Resoluções 781 (1992), 786 (1992) e 816 (1993) do CSNU.

A proposta de participação da *Bundeswehr* em operações militares constava, como já assinalado, da agenda doméstica desde a guerra do Golfo. O cerne da questão era de ordem jurídica, uma vez que, pela interpretação até então em vigor das disposições a respeito da Lei Fundamental, permitida seria somente a participação alemã em área geográfica circunscrita aos Estados-membros da OTAN.

O acirramento do conflito iugoslavo e o bloqueio aéreo impingido pelo CSNU contribuíram para a clarificação da questão. Mediante anúncio do Executivo de sua intenção de contribuir no âmbito da OTAN para aquela operação militar, o SPD e os Liberais questionaram junto à Corte Constitucional sua conformidade com as disposições da Lei Fundamental, notadamente com a interpretação prevalecente de interdição de ações *out of area* da *Bundeswehr*.

A decisão da corte, em caráter preliminar, em 4 de abril de 1994, denegatória da ação de constitucionalidade, foi a de que a abstenção da *Bundeswehr* representaria “aos aliados da OTAN e a todos os vizinhos europeus inevitável perda de confiança e cujos prejuízos dela resultantes não poderiam ser reparados”. O veredicto definitivo, de 12 de julho, chamado “acórdão *out-of-area*” foi a de que operações militares ou humanitárias da *Bundeswehr* fora da área da OTAN são constitucionais. No entendimento do judiciário, pelo art. 24(2) da Lei Fundamental, a República Federal se submetera

a um sistema de segurança coletiva e, com isso, concordara com limitações à sua soberania.

O judiciário estipulou, entretanto, o assentimento prévio do *Bundestag* sobre participação da *Bundeswehr* em operações militares fora da área da OTAN.

Com o caminho desobstruído no orbe jurídico, em junho seguinte o Governo em Bonn solicitou ao *Bundestag* autorização para participação da *Bundeswehr* em um “grupo de ataque rápido” da OTAN para proteção da Bósnia contra forças sérvias (*Operation Deliberate Force*). Nessa segunda fase da participação militar alemã, ainda que tenha designado um esquadrão de aviões-caça do tipo Tornado para a base da OTAN em Piacenza, somente uma unidade participou concretamente das operações militares<sup>79</sup>.

Sem que isso fosse imprevisível, sensibilidades históricas, persuasões pacifistas e a cultura do retraimento se refletiram na votação do *Bundestag* (30/06): 386 votos a favor, 258 contra (em grande parte do SPD, Verdes e PDS) e 11 abstenções. Na ocasião, o Chefe da bancada do SPD, Günter Verheugen, alertou que a Alemanha “não pode tornar-se um país normal como os outros quando possui uma história tão anormal”<sup>80</sup>.

Ainda no Governo Kohl, na esteira do Acordo de Dayton (11/07/1995) sobre a questão iugoslava e da Resolução 1031 (1995) do CSNU, foi aprovada, em dezembro de 1995, a participação de um batalhão da *Bundeswehr* na *Implementation Force* (IFOR) da OTAN estacionada na Bósnia-Herzegovínia. Com sua transformação na *Stabilization Force* (SFOR) por determinação da Resolução 1088 (1996) do CSNU, o Governo Federal decidiu em junho de 1998 ceder àquela força contingente de 3.000 soldados.

---

79 Disponível em: <[http://www.bundesarchiv.de/offentlichkeitsarbeit/bilder\\_dokument/00667/index\\_5.html.de](http://www.bundesarchiv.de/offentlichkeitsarbeit/bilder_dokument/00667/index_5.html.de)>.

80 Winkler, Heinrich August. *Der lange Weg nach Westen* (Vol. II). München, 2001, pp. 629-30.

## Participação em missões de manutenção da paz e a nova política multilateral para as Nações Unidas

A participação alemã em operações de paz das Nações Unidas foi um encontro de duas vontades: a de Bonn com a da comunidade internacional. Em visita de dois dias à RFA, em janeiro de 1993, o SGONU Boutros-Ghali fez um apelo àquele engajamento ao sublinhar que “*without Germany’s contribution to all forms of UN activities, including peace-making, peace-keeping and peace-building, it would be impossible for the UN to do its job properly. (...) Fears within Germany that it is inappropriate to send troops abroad is unjustified*”<sup>81</sup>. Ano e meio depois, foi a vez do então Chanceler israelense Shimon Perez de propor a participação da *Bundeswehr* em missões de manutenção da paz no Oriente Médio<sup>82</sup>.

Ademais do contexto iugoslavo, a República Federal participou em missões de manutenção da paz das Nações Unidas no Camboja (1992-1993), no caso com um hospital de campanha, Somália e Quênia (1992-1994), Geórgia e Abcázia (1994) e Ruanda (1994).

Com a retirada da RDA das Nações Unidas em 27 de setembro de 1990, mediante comunicação do Primeiro-Ministro Lothar de Mazière ao SGONU Javier Pérez de Cuellar, a partir de 3 de outubro as representações dos dois Estados em Nova York passaram a ser referidas somente por “Germany”. Ao assumir as contribuições ao orçamento regular da ONU do Estado oriental (1,28%), a República Federal, que até então contribuía com 8,08%, passou com o agregado (9,36%) a constituir o terceiro maior contribuinte mundial (US\$ 86 milhões/1990). Em 2009, a parcela atribuída à Alemanha foi de 8,66.

81 *Boutros-Ghali seeks troops from Bonn*. The Independent (12/1/1993).

82 Conf. *Perez für Einsatz deutscher Soldaten im Nahen Ost*. FAZ (24/8/1994).

Com a transferência da capital, Bonn passou a sediar, a partir de 1996, várias representações de agências, programas e entidades das Nações Unidas, sendo as mais importantes os Secretariados da Convenção-Quadro sobre Mudança Climática (UNFCCC), da Convenção sobre o Combate à Desertificação e a sede do Programa de Voluntários das Nações Unidas (UNV). Até o final do Governo Schröder (2005), dezoito escritórios onusianos encontravam-se em atividade em Bonn, ademais do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em Berlim e do Tribunal Marítimo sobre o Direito do Mar, em Hamburgo desde outubro de 1986.

O ponto da política onusiana talvez mais saliente no período Kohl foi a postulação, em discurso do Ministro do Exterior Klaus Kinkel à 47ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (23/9/1992), de um assento permanente no Conselho de Segurança: “Uma discussão sobre sua reforma foi estabelecida. Nós, alemães, não estamos aqui aproveitando a oportunidade para propor qualquer iniciativa. Entretanto, se for tomada decisão pela mudança de sua composição, apresentaremos nosso desejo por um assento permanente”<sup>83</sup>.

---

83 Pietz, Tilman-Ulrich. *Zwischen Interessen und Illusionen. Die Deutsche Aussenpolitik und die Reformen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen*. Marburg, 2007, p. 3.

## Capítulo 2

# A República de Berlim

### 2.1 A reunificação e o fim do estatuto provisório e da condição pós-nacional da RFA

As mudanças ocorridas em 1989/1990 com a queda do muro de Berlim e reunificação da Alemanha, e em 1991 com a dissolução da União Soviética, o último império multinacional, foram uns dos maiores pontos de inflexão do século XX ou mesmo da história contemporânea como um todo.

A posição central da Alemanha nos acontecimentos históricos tem suscitado até mesmo o questionamento sobre a validade para a Alemanha do termo “curto século XX”, cunhado por Eric Hobsbawn. Com efeito, entre 1917 e 1990, ou seja, os marcos fixados pelo historiador britânico para o século passado, foram tantos os eventos de alcance regional e mundial gerados por alemães ou ocorridos a partir da Alemanha que, do ponto de vista do país, poderia se falar de um “largo século XX”<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Conf. artigo *Lang, kurz, lang, die Zeitgeschichte*. FAZ (21/9/2011). Em suas memórias o historiador Fritz Stern realça, com propriedade e lucidez, as mudanças na Alemanha somente durante sua geração, ao divisar cinco formações relativamente distintas: Império Alemão (República de Weimar); Alemanha Nacional-Socialista; a

A reunificação foi, na História alemã, a única revolução pacífica plenamente consumada. A dali resultante consecução da unidade nacional acompanhada pela completa manifestação de liberdade popular – irrealizável desde os primeiros movimentos nacionalistas no século XVIII – constituiu uma “revolução recuperadora” (*nachholende Revolution*)<sup>85</sup>.

Diferentemente do receituário clássico das revoluções inexisteram na Alemanha Oriental data pré-marcada para o início dos protestos, barricadas e assaltos às cidadelas de poder. A derrubada do muro berlinense assemelhou-se, entretanto, à da Bastilha como expressões de ideal libertário e como fim de uma fase histórica. Quando muito, o ato mais gravoso de representante do antigo regime foi a queima dos arquivos mais sensíveis da *Stasi* por Hans Modrow, o segundo presidente na linha sucessória de Honecker.

O resultado da revolução de 1989/1990 foi a formação de uma nação não somente “atrasada” do ponto de vista temporal, – ou isso em sentido superlativo uma vez que o termo (*verspätete Nation*, “nação atrasada”) foi utilizado por Helmut Plessner para o Estado alemão de 1871 – mas para alguns até mesmo “extemporânea”. Esta seria explicável à luz dos efeitos diluidores da integração europeia à ideia de “Estado-nação”.

Não se deve perder de vista, ao aludir ao “atraso” da definição dos contornos estatais do país, a particularidade de a Alemanha a ter resolvido justamente no início de uma fase, de aceleração da dinâmica da globalização, quando o Estado passa a ter sua primazia

---

velha República Federal; a República Democrática Alemã; e a nova República Federal. Conf. Stern, Fritz. *Fünf Deutschland und ein Leben: Erinnerungen*. München, 2009.

85 Jürgen Habermas vê seis modelos de interpretação da revolução de 1989: i) uma “contrarrevolução” para os defensores do stalinismo; ii) uma “revolução conservadora” aos leninistas; iii) uma revolução complementar, ao ver dos comunistas reformadores; iv) ela representaria “o fim da era das revoluções” ou dos “intranquilos sonhos da razão” aos críticos da razão pós-moderna; v) o fim da guerra contra a burguesia mundial declarada em 1917, do ponto de vista anti-comunista; e, por último vi) da ótica liberal, o fim da última forma de domínio totalitário na Europa. Conf. Habermas, Jürgen. *Nachholende Revolution und linker Revisionsbedarf. Was heisst Sozialismus heute*. In: Habermas, Jürgen. *Die nachholende Revolution*. Frankfurt am Main, 1990, pp. 179-204.



nas relações internacionais desafiada pela emergência de novos atores (plurinacionais, transnacionais e não governamentais).

No plano dos valores, a queda do muro simbolizou, para grande parte da opinião pública internacional, as aspirações de validade universal da democracia, direitos humanos, Estado de Direito. No extremo, gerou o reducionismo hegeliano do “fim da História” (Francis Fukuyama), calcado na definitiva supremacia dos valores liberal-democráticos ocidentais.

No contexto da historiografia alemã, tem havido precauções contra sua simplificação a uma resultante de dois vetores (*Westbindung* de Adenauer e *Ostpolitik* de Brandt), ou seja, a um determinismo teleológico<sup>86</sup>, e contra sua evocação em uma “grande narrativa”, com colorações épicas. Neste caso, o subtexto seria o enaltecimento da RFA, sua condição de vencedora da Guerra Fria, com uma possível semântica de criação de um primeiro mito para o novo Estado.

Não há aqui intenção de desmerecer o genial *coup de force* diplomático de Kohl em situação que poderia ser caracterizada de “administração de crise”. Sua habilidade persuasiva logrou fazer entender aos EUA a importância de uma Alemanha alargada em sua zona de interesses (OTAN) e à URSS, inclusive por meio de recompensas econômicas, que a estabilização da RDA e, em última instância da Europa central, só poderia ser assegurada com a reunificação. Também em relação à RDA a tática de Kohl revelou-se sagaz: criou sua dependência pelo aprofundamento da cooperação econômica da RFA. Evocando o pensador florentino, Kohl reagiu com *virtù* à aparição propícia da *fortuna*.

---

86 Exponentes da atual historiografia alemã moderna refutam essa associação. Conze afirma ser “a-histórica” a questão se a queda do muro em 1989 teria sido resultado do êxito da *Westbindung* e *Ostpolitik*. A seu ver, ao historiador caberia somente saber como aquelas políticas influenciaram os acontecimentos. Wolfrum ressalta a existência de várias outras variáveis para os acontecimentos de 1989/1990, os quais não podem ser reduzidos a dois movimentos diplomáticos da RFA. Por fim, salienta Nipperdey a diferença entre continuidade e determinação. Conf. Conze, Eckart. op. cit., p. 426. Wolfrum, Edgar. *Die geglückte Demokratie*. Stuttgart, 2006, p. 13. Nipperdey, Thomas. *Nachdenken über die deutsche Geschichte*. München, 1990, pp. 225-247.

Entretanto, deve-se reconhecer que a chave para a reunificação não se encontrava em Bonn ou em qualquer outra cidade europeia ocidental, mas em Washington e Moscou. Para Kohl, em 1989, permaneciam válidos os mesmos determinantes externos de Adenauer (e Ulbricht) em 1949: as condições de existência e os espaços de atuação de ambos os Estados alemães dependiam da situação da confrontação bipolar, do relacionamento EUA-URSS. A *Deutschlandpolitik*, independentemente do seu teor, foi nesse conjunto de forças elemento coadjuvante, com poder de, no limite, induzir novas percepções.

A reunificação só foi possível com uma alteração nos termos da equação bipolar, no caso com crise na União Soviética. Só ela permitiu a ascensão de uma administração reformista (Gorbachov/Schedvarnaze), cujas iniciativas de reestruturação (não de sua abolição) atingiram dinâmica impensada, acabando por derrocar o próprio sistema.

Num exercício de identificação dos fatores que levaram à reunificação, não se deve perder de vista os fatores acima. A esse respeito, chamou a atenção Timothy Garton Ash, que a fórmula 2+4 poderia ter sido 1+1+2 (EUA+URSS+ RFA+RDA), ou, em um olhar mais realista, 1+1+1 (EUA+URSS+RFA)<sup>87</sup>.

A reunificação foi respaldada, no início da República de Bonn, veementemente pelo SPD e preterida pela CDU em relação à integração ao Ocidente. Em 1989/1990, ela foi apoiada pela CDU e resistida pelo SPD, mediante preocupações com possíveis danos à cultura democrática e à condição pós-nacional da RFA.

Na percepção da esquerda póstuma adenaueriana o que estava em jogo com a reunificação era o próprio processo civilizatório alemão. Como um dos seus mais insignes representantes desse

---

87 Garton Ash, Timothy. *History of the Present. Essays, Sketches and Dispatches from Europe in the 1990s*. New York, 1999, p. 49.

grupo, Habermas, sem questionar o mérito da reunificação, não deixou de expressar temor de que as mudanças estruturais suscitadas pelos eventos de 1989/1990 pudessem prejudicar aquilo que considerava ser a maior conquista de Bonn no pós-guerra “a incondicional abertura da República Federal em relação à cultura política do Ocidente”<sup>88</sup>.

Outro ponto que ele e outros formadores de opinião (não somente da esquerda) exprobaram durante o processo de reunificação foi “déficit normativo” legado pela administração Kohl à República de Berlim por não fazer uso das disposições do artigo 146. Como visto anteriormente, este artigo fazia alusão clara à condição provisória da República Federal que deveria passar ao estatuto definitivo por meio da convocação de uma assembleia constituinte.

Na ocasião, Habermas referiu-se à decisão de Kohl como uma política de “D-Mark nacionalismo”, de “fato consumado” e que subtraiu aos cidadãos orientais “pausa para autoconvencimento” e para “discussão dos pontos de vista europeus”<sup>89</sup>.

A decisão pelo artigo 23 (inclusive sem o uso *a posteriori* do art. 146) teve certamente implicações para além do *timing* da reunificação. No plano constitucional, ela “imortalizou” a Lei Fundamental, concebida apenas para uma fase de transição, ao retirar do Estado reunificado a oportunidade dispor de uma Constituição de plena legitimidade.

Ainda que não constitua hoje objeto de contenda, a falta de um texto egresso de um poder constituinte eleito é indubitavelmente um passivo legado pela República de Bonn à de Berlim<sup>90</sup>. Para a

---

88 Habermas, Jürgen. *Eine Art Schadensabwicklung*. Frankfurt am Main, 2003, p. 75.

89 Habermas, Jürgen. *Der DM-Nationalismus*. *Die Zeit* (30/3/1990).

90 Wirsching chama a atenção para os baldados esforços do “Curatório para uma Federação constitucional democrática dos *Länder* alemães”, criado em junho de 1990 com representantes da RFA e RDA. Sob o mote “O tempo está maduro para uma nova constituição”, o foro submeteu à opinião pública um projeto de novo texto constitucional. Na visão do curatório, a Lei Fundamental apresentava um déficit no campo social à

maioria dos historiadores, entretanto, razões internas e domésticas excluíram a Kohl outra opção senão a do *fast track* pelo artigo 23.

O erro de Kohl, no tocante à reunificação, não foi o ritmo dado ao processo, mas a omissão sobre seus custos e implicações: entre 1990 e 2000 foram transferidos DM 1,4 trilhão (€ 715 bilhões) ao lado oriental. Em nenhum momento houve de sua parte apelo a uma disposição sacrificial dos cidadãos ocidentais e à paciência dos orientais em relação, respectivamente, aos custos financeiros e à longevidade da reunificação na futura agenda doméstica alemã.

Isto se verificou, em parte, por interesses pessoais e partidários de Kohl nas eleições nacionais de 1990, e, em parte, pela conveniência de curto prazo de não querer atemorizar investidores ocidentais. Ao contrário, sua mensagem por ocasião da entrada em vigor da União Econômica, Monetária e Social (1/7/1990) foi a de que, “em poucos anos”, a RDA estaria coberta de “paisagens florescentes” (*blühende Landschaften*)<sup>91</sup>. Os debates supervenientes sobre as medidas para saneamento dos *Länder* orientais (que, entre 1989-1999, a duplicaram a dívida do Estado), poderiam ser mais desassombrados caso houvesse desde o início maior transparência sobre todas as implicações da reunificação.

Como indicou o historiador Andreas Wirsching, a reunificação desinstalou a maioria dos alemães ocidentais de seu “conforto” no *provisorium* da República de Bonn. “Despedir-se dela não foi fácil” pelo imperativo de adaptação às novas realidades intraeuropeia e intra-alemã<sup>92</sup>.

Quanto a esta última, não se tratava unicamente dos desafios econômicos e orçamentários face ao nível de degradação ambiental, social e empresarial dos novos *Länder*, cuja extensão somente foi

---

luz das aspirações articuladas durante a reunificação. Conf. Wirsching, Andreas. *Abschied vom Provisorium: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982-1990*. München, 2006, p. 691.

91 Conf. Conze, Eckart. op. cit., pp. 721-722.

92 Wirsching, Andras, *Das Abschied vom Provisorium: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982-1990*. München, 2006, p. 701.

ser compreendida ulteriormente. Possivelmente tão ou mais grave do que aqueles indicadores foi a constatação da ruína moral de uma sociedade aterrorizada pela espionagem e pela delação, conforme se pôde verificar com o exame dos arquivos do Ministério para a Segurança do Estado/*Stasi*. Por meio principalmente da constante cooptação de informantes não oficiais (*Inoffizieller Mitarbeiter*), a República Democrática erigiu um sistema de patrulhamento de feições orwellianas sobre seus cidadãos<sup>93</sup>.

“Como foi possível por décadas em nome de um humanismo socialista submeter as pessoas ao engano propagandístico, à opressão política, à abulia econômica, à desmoralização? Quem foram os perpetradores, os ajudantes, os cúmplices?”, indagou o editorial do *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* em 18 de novembro de 1989.

Em parte pelo ubíquo patrulhamento, em parte pela possibilidade de transferência (em troca de vultosas contrapartidas financeiras de Bonn) de cidadãos “indesejados” à Alemanha Ocidental (opção inexistente aos outros satélites soviéticos), a RDA não teve, como na Polônia ou República Tcheca, movimento de resistência organizado.

Praticamente nenhum membro da intelectualidade alemã oriental defendia a dissolução do caráter socialista do Estado, somente sua reforma. Não houve ali figuras sobre as quais se aglutinavam os desejos de mudança – como Vacláv Havel, na República Tcheca, ou Lech Walesa na Polônia – e que poderiam emprestar altura moral ao movimento.

Decorrem dessa ausência de oposição institucional, em primeiro lugar, o caráter eminentemente popular dos movimentos

---

93 Ao longo dos quarenta anos de sua existência a RDA teria recrutado, por meio da *Stasi*, 624 mil cooperadores não oficiais. Conf. Müller-Enbergs, Helmut. *Die inoffiziellen Mitarbeiter*. In: Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR. *Anatomie der Staatssicherheit – Geschichte, Struktur, Methoden*. Berlin, 2008, pp. 35-38.

de 1989; em segundo lugar, o fato de não terem sido parte de uma estratégia de um grupo de resistência sistemática; e, por último, a natureza evolutiva dos reclamos daqueles movimentos – inicialmente pela reforma do Estado e só depois, em estágio ulterior, a reunificação.

Concretizada a união dos dois Estados, os ex-cidadãos orientais foram catapultados em pouco lapso de tempo em uma sociedade altamente competitiva, integrada às e dependente das redes de produção globalizada e com uma memória coletiva de uma “nação alemã integral” praticamente circunscrita às gerações mais idosas. A daí resultante desorientação foi articulada em diversos graus, sendo as mais comuns o “estranhamento” (*Entfremdung*) funcional e existencial com as novas realidades e a nostalgia ao “paraíso” socialista do pleno emprego (*Ostalgie*).

Os alemães ocidentais, que já eram vistos como os tesoureiros (*Schatzmeister*), passaram a ser também, ao “controlarem” inclusive a interpretação da História, os juízes (*Richtmeister*). “Nós alemães orientais temos cada vez menos o que dizer. Quase ninguém discursa. Tornamo-nos néscios e estranhos em nosso próprio país<sup>94</sup>”.

A saída do provisório da República de Bonn implicou a entrada em um longo processo de sedimentação da unidade interna. Este desafio, como visto acima, não se reduz à diminuição do hiato econômico leste-oeste. Mas também à harmonização das narrativas históricas e do estabelecimento de um tratamento igualmente consciencioso sobre as ditaduras nazista e socialista, com a singularidade de que somente os alemães orientais foram objeto de ambas, ou seja, de um “duplo passado” (*doppelte Vergangenheit*)<sup>95</sup>.

---

94 Declaração de Kurt Schorlemmer citada por Jürgen Habermas. Conf. *Was bedeutet “Aufarbeitung der Vergangenheit” heute?* In: Habermas, Jürgen. *Die Normalität einer Berliner Republik*. Frankfurt am Main, 1995, p. 43.

95 Conf. Habermas, Jürgen. *Doppelte Vergangenheit*. In: *Die Normalität einer Berliner Republik*. Frankfurt am Main, 1995, pp. 19-61.

Para alguns autores, a República de Bonn teria sido exemplar no sentido de aplicação de uma *intelligence of democracy* para o estabelecimento de um modelo de Estado descentralizado, pluripartidário e de sociedade aberta<sup>96</sup>. Isso deverá ser continuado na República de Berlim no contexto da absorção da ex-RDA. Foi possivelmente nesse sentido que o Chanceler Gerhard Schröder comparou “a transição da República de Bonn à de Berlim como chance para um recomeço para os novos Länder”<sup>97</sup>.

Elemento considerado por muitos como essencial da República de Bonn, e inexistente na nova República Federal, é a sua condição de “Estado pós-nacional”, conforme a célebre caracterização proposta por Karl Dietrich Bracher em 1976<sup>98</sup>.

A tese da pós-nacionalidade da velha República Federal, em certo sentido um desenvolvimento teórico do vetor de Adenauer de integração a estruturas supranacionais, foi abraçada ardorosamente, sobretudo, pelos setores da esquerda liberal ao longo dos anos oitenta, e constitui a base ideológica da chamada “esquerda adenauriana póstuma”.

Para estes, a manutenção da condição pós-nacional (e as reservas a um Estado nacional por meio da reunificação) se explicava com base em duas linhas de raciocínio.

A primeira, de natureza político-diplomática, afirmava que a divisão alemã contribuiria para o equilíbrio Leste-Oeste e, em última instância, para a *détente* da ordem internacional. “A divisão em dois Estados da Alemanha tornou-se um elemento constitutivo da distensão europeia. A anormalidade da cisão alemã constrói a condição para a normalização da divisão da Europa”, assinalou um dos principais defensores do postulado da pós-nacionalidade<sup>99</sup>.

---

96 Czada, Roland e Wollmann, Hellmut (Org.). *Von der Bonner zur Berliner Republik*. Wiesbaden, 2000, p. 31.

97 Citado por Czada, Roland e Wollman, Hellmut. op. cit., p. 33.

98 Bracher, Karl Dietrich. *Die Deutsche Diktatur. Entstehung, Struktur, Folgen des Nationalsozialismus*. Köln, 1979, p. 544.

99 Bender, Peter. *Das Ende des ideologischen Zeitalters. Die Europäisierung Europas*. Berlin, 1981, p. 229.

A segunda linha de raciocínio, no plano histórico-moral, postulava que a divisão estatal e sua resultante pós-nacionalidade seria, em última instância, resultado da própria história alemã, em particular da ruptura civilizatória provocada pelo Terceiro Reich. Em outras palavras, a separação da Alemanha seria uma “justa penalidade” pela irresponsabilidade do passado.

Em artigo escrito em 1987, Heinrich August Winkler sustentou, nessa linha de pensamento, que: “À luz do papel desempenhado pela Alemanha para a deflagração de duas guerras mundiais, podem a Europa e também os alemães não mais quererem um novo império alemão, um novo Estado nacional. Esta é a lógica da História (...)”<sup>100</sup>.

O culto da pós-nacionalidade da República de Bonn produzia, no plano regional, efeitos positivos para a imagem da Alemanha Ocidental. Ao refutar o regresso de um nacionalismo alemão e, por conseguinte, também a reunificação e a formação de um Estado nacional, a tese da pós-nacionalidade atraía obviamente simpatia dos vizinhos europeus que nisto viam uma abjuração dos elementos deletérios da história alemã e uma tomada de consciência, sóbria e oportuníssima, sobre as causas reais da bipartição estatal.

Outro aspecto importante relativo à política externa é que a pós-nacionalidade constituía um relevante impulso teórico para que a República Federal perseguisse o aprofundamento da integração. Na visão de seus proponentes, um Estado pós-nacional seria o melhor vocacionado para liderar o processo supranacional no continente. Explica-se daí sua defesa do aprofundamento maximalista da integração, com uma possível replicação na União Europeia do modelo pós-nacional da velha República Federal.

O corolário natural desse pensamento é que o eventual retorno da Alemanha à condição de Estado nacional poderia ter sérias impli-

---

100 Winkler, Heinrich August. *Auf ewig in Hitlers Schatten? Zum Streit über das Geschichtsbild der Deutschen*. In: “Historikerstreit”. *Die Dokumentation der Kontroverse um die Einzigartigkeit der nationalsozialistischen Judenvernichtung*. München, 1987, p. 263.



cações para a integração regional. No cenário mais pessimista, com a eventual aparição de um nacionalismo particularista alemão (não necessariamente militarista-hegemônico), poder-se-ia ter uma estagnação (ou mesmo retrocesso) do projeto de integração europeu nas linhas em que se encontrava à época da reunificação. No cenário mais otimista, o máximo que se poderia obter sem um “motor pós-nacional” da integração seria a construção de um modelo confederativo (com a permanência dos Estados nacionais) e não de um organicamente supranacional (com a integração das partes em um todo).

O desenvolvimento mais acabado no plano dos direitos civis a que chegou a tese da pós-nacionalidade foi a ideia do “patriotismo constitucional” (*Verfassungspatriotismus*), introduzida à opinião pública alemã pelo cientista político Dolf Sternberger nos anos setenta e encampada por Jürgen Habermas a partir da segunda metade da década seguinte.

O “patriotismo constitucional” corresponderia à vertente interna da *Westbindung*. Sua ideia central é a adesão do cidadão a regras universais e racionais, conforme consignadas na Lei Fundamental, em substituição a valores nacionais, os quais, além de precários numa situação de pós-nacionalidade, são, por definição, particulares, contingentes<sup>101</sup>.

Assim se expressou Habermas a respeito: “Considero que para nós, cidadãos da República Federal, a única forma possível de patriotismo é o patriotismo constitucional (...) [Este] significa, entre outros, o orgulho de ter superado duradouramente o fascismo com o estabelecimento do Estado de Direito e ter ancorado este último em uma cultura política parcialmente liberal”<sup>102</sup>.

---

101 Os críticos do “patriotismo constitucional” acusam-no de ser um “conceito exangue” (em comparação ao caráter sanguíneo, humano do patriotismo nacional), “pálidas ideias de seminários acadêmicos” ou ainda um “patriotismo de professores”. Parece-me que a crítica mais contundente ao termo advém da constatação de que uma Constituição não determina quem lhe é adstrita, o que pressuporia uma pré-identificação do indivíduo com uma nacionalidade. Neste sentido o “patriotismo constitucional” seria um “estágio atrofiado” do nacionalismo. Conf. Müller, Jan-Werner. *Verfassungspatriotismus*. Frankfurt am Main, 2010, pp. 42-43.

102 Habermas, Jürgen. *Grenzen des Neohistorismus*. In: Habermas, Jürgen. *Die nachholende Revolution*. Frankfurt am Main, 1990, p. 152.

O patriotismo constitucional seria, nesse sentido, um liame cívico para a geração de alemães pós-1945 para quem a identificação com o Estado era extremamente problemática. Sua implementação compreenderia uma transferência do objeto de identificação: da nação para a Constituição. Seria *grosso modo* um “remédio” em relação às hipotecas do passado, um sucedâneo da nacionalidade.

Dieter Grimm, ex-juiz da Corte Constitucional de Karlsruhe, endossa sua conveniência:

Possivelmente são justamente os déficits na Alemanha Ocidental resultantes de divisão estatal que favorecem uma sobrevalorização da Constituição. Esta usualmente não constitui a base do patriotismo. Existem outros fatores integrativos com maior influência: nação, história e cultura são possivelmente os mais importantes. Entretanto, nenhum desses fatores encontra-se à disposição na República Federal: a nação não, porque ela se encontra dividida em dois Estados; a história não, porque ela está comprometida com a nódoa do holocausto; cultura também não, porque como último fio unificador ela precisaria de uma nação indivisa. Assim o inusual alto valor da Lei Fundamental na velha República Federal se explica pela constatação de ter ela preenchido aquelas lacunas<sup>103</sup>.

Realce-se que o patriotismo constitucional seria também de conveniente aplicação no âmbito da União Europeia no sentido de forjar vínculos dos cidadãos de várias nacionalidades com uma entidade de natureza pós-nacional. Explica-se, por essa razão, o apoio irrestrito dos aderentes do patriotismo constitucional à ideia de uma constituição para a Europa, como formulada por Joschka Fischer em maio de 2000 em célebre discurso na Universidade de Humboldt.

Como acima indicado, o fim da República de Bonn foi recebido sem eflúvios de alegria por parte da esquerda liberal da RFA,

---

103 Conf. Müller, Jan-Werner. *Verfassungspatriotismus*. Frankfurt am Main, 2010, p. 53.

podendo-se falar de uma “depressão pós-nacional”. Os extremos a que chegou essa *malaise* puderam ser percebidos em críticas sulfurosas à reunificação no sentido de ser uma “capitulação ao nacional”<sup>104</sup>.

Para Tony Judt a Guerra Fria, em razão de ter na confrontação ideológica o único eixo organizador do sistema internacional, teria sido uma espécie de “parêntese” histórico<sup>105</sup>. A República de Bonn, concebida como um lapso temporal, estendeu-se até o final da bipolaridade em razão da suspensão da questão alemã. Com a República de Berlim, a República Federal deixou de ser um interino pós-nacional para constituir um permanente nacional.

## 2.2 A República de Berlim: a RFA como Estado nacional

A República de Berlim representou o desenlace final da questão alemã, presente na agenda europeia desde o Sacro Império Romano Germânico, ou seja, a síntese de um complexo processo histórico, que teve como “caráter central”, segundo James Sheehan, “*diversity and discontinuity, richness and fragmentation, fecundity and fluidity*”<sup>106</sup>. O termo Alemanha, que ao longo da História já designou várias unidades geográficas, teve a partir de 1989/1990 cessada sua plurivalência, passando a referir-se a somente um Estado.

O fim da condição provisória da República Federal ocorreu com a República de Berlim. Ela compreende, nesse sentido, um Estado “saturado” quanto ao principal objetivo externo (a unidade nacional), ao revés, portanto, da situação do Estado criado em 1949, inconcluso nesse aspecto e que, ao longo das quatro décadas, mobilizou suas principais energias diplomáticas em torno da causa da reunificação.

---

104 Hacker, Jens. *Deutsche Irrtümer. Schönfärber und Helfershelfer der SED-Diktatur im Westen*. Berlin, 1992, p. 24.

105 Judt, Tony. op. cit., p. 2.

106 Sheehan, James. *German History 1770-1886*. Oxford, 1989, p. 7.

A República de Berlim não equivale à República de Bonn alargada geograficamente a leste. Não se reduz ao somatório simples dos dez *Länder* da antiga República Federal com os seis da República Democrática Alemã.

Isto principalmente em razão de ser ela o que nem a antiga República Federal nem a República Democrática eram: um Estado nacional.

A nova República Federal constitui, entretanto, um Estado nacional pós-clássico em razão dos significativos atributos de soberania cedidos a instâncias supranacionais.

São muitas as assimetrias entre o atual e o primeiro Estado nacional, o Império alemão de 1871: vinculação a uma formação supranacional *sui generis*, a União Europeia, e a um pacto militar do qual fazem parte todos seus vizinhos (exceção: Áustria e Suíça, ambos com estatuto oficial de neutralidade); democracia parlamentar; pleno controle das forças armadas pelo poder público; submissão da burocracia de Estado aos interesses da sociedade.

Além disso, a primeira unidade alemã foi conquistada por Bismarck com uma “revolução de cima” (*Revolution von oben*) enquanto que a segunda foi uma “revolução de baixo” (*Wir sind ein Volk!*). Em 1871, o novo Estado foi proclamado na sede do Executivo de um Estado estrangeiro (Sala dos Espelhos do Palácio de Versalhes), em 1990 em Berlim; no primeiro caso ao fim da Guerra Franco-Prussiana e no segundo ao fim da Guerra Fria.

Existem, por outro lado, similitudes entre ambos: como Estado federativo, constitucional e com políticas de bem-estar social, a República de Berlim coloca-se em uma tradição mais antiga do que a República de Weimar. Ainda mais visível é a linha de continuidade espacial: em 1990 houve novamente um Estado nacional sob a forma de uma “pequena Alemanha” (*Kleindeutschland*), ou seja, sem a Áustria, conforme decisão de Bismarck de excluí-la de seu projeto de unificação alemã após a vitória sobre Franz Josef em Königgratz, em 1866.

Uma “grande Alemanha” (*Grossdeutschland*) teria sido em 1871 provavelmente inaceitável para a balança de poder europeia. Em 1990 a confirmação das fronteiras orientais, ou seja, a reiteração da renúncia feita pela velha República Federal dos territórios da Silésia, Pomerânia e Prússia ocidental, foi uma pré-condição para a reunificação.

Em relação à primeira formação republicana (República de Weimar), a posição de partida da República de Berlim é também muito mais vantajosa: no lado do externo a inexistência de pleitos revisionistas, do lado interno o consenso entre todos os partidos com representação no *Bundestag* sobre as linhas cardinais da diplomacia alemã (com a exceção do PDS/*Linke*, que defende a retirada da Alemanha da OTAN).

Igualmente importante, no sentido de infundir sentimento de apropriação (*ownership*), é o fato das principais forças políticas poderem reivindicar contribuição às orientações políticas do pós-guerra: a CDU/CSU com a *Westbindung*, o SPD com a *Ostpolitik* e o FPD com o apoio a ambas. Os Verdes, apesar de não estarem no poder na formulação desses vetores, se reconhecem confortavelmente como seus tributários.

No tocante ao direito internacional, a situação da República de Berlim é também qualitativamente superior à da antiga República Federal e à da República Democrática: é um Estado plenamente soberano. Aquela definitivamente não o era, e essa era somente *de jure* e, mesmo assim, intranquilamente à sombra da doutrina Brezhnev de soberania limitada dos satélites soviéticos.

Sua paridade jurídica com os demais membros da comunidade internacional foi conferida pelo Tratado 2+4, de 1990, pelos quais foram revogados os direitos remanescentes das quatro potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial sobre a “decisão final sobre a Alemanha como um todo e sobre o *status* de Berlim”, conforme disposições do Tratado da Alemanha, de 1955.

O Tratado 2+4 é o marco jurídico do fim da ordem bipolar e do início da República de Berlim. Como realça Christoph Matthias-Brand, ele pode ser inserido em uma linha sucessória de outros tratados balizadores de novos ordenamentos internacionais – a Paz de Vestfália (1648), a Ata Final do Congresso de Viena (1845) e o Tratado de Versalhes (1919) – que tiveram em comum a definição da territorialidade germânica em conjunção com o estabelecimento de uma nova ordem europeia ou mesmo mundial<sup>107</sup>.

No tocante ao arcabouço jurídico-constitucional, assinala Johannes Gross que “a República de Berlim é idêntica à de Bonn; distinta, entretanto, em termos políticos, sociais e culturais”<sup>108</sup>.

Do ponto de vista estritamente político, é questionável se a terceira república alemã teria deixado de ser o que é, em seus elementos fundamentais acima aludidos, se a capital permanecesse em Bonn. Isso apesar da densidade histórica da ex-capital prussiana e de seu significado para o conjunto das transformações estruturais por que passou a República Federal a partir da reunificação. Por outro lado, também é igualmente questionável se, sem a decisão pela mudança para Berlim, a Alemanha reunificada teria conseguido manter uma perspectiva natural para o leste europeu e adaptado seu centro de gravidade às novas circunstâncias domésticas.

Em sua apreciação sobre o advento da República de Berlim, Giscard d’Estaing deu uma contribuição importante para esse debate: “Houve mudanças no campo do poder político e no equilíbrio geográfico. A reunificação deslocou o centro europeu para leste. A Alemanha Ocidental era por definição renana. O centro da

---

107 Conf. Brand, Christoph-Matthias. *Souveränität für Deutschland. Grundlagen, Entstehungsgeschichte und Bedeutung des Zwei-plus-Vier Vertrages vom 12. September 1990*. Köln, 1993, p. 243.

108 Após a entrada em vigor do Tratado 2+4, em 15/3/1991, foram aprovadas, em 15/11/1994, modificações e emendas à Lei Fundamental. As principais incidiram sobre o Preâmbulo (correção do caráter provisório da República Federal), art. 3 (direitos adicionais aos deficientes físicos), art. 16 (revisão do direito a asilo), art. 28 (autonomia financeira comunal), art. 29 e 118 (sobre a possibilidade de fusão de *Länder*, com vistas a possível decisão nesse sentido por Berlim e Brandemburgo), art. 31 (disposições sobre o direito ao aborto) e art. 72 e 93 (sobre a competência legislativa do *Bundestag*). Cabe fixar, por oportuno, que antes da reunificação a Lei Fundamental foi constantemente objeto de aperfeiçoamento: 45 de seus artigos foram modificados, 35 foram inseridos e 5 retirados. Gross, Johannes. op. cit., p. 7. Czada, Roland. *Nach 1989*. In: Czada, Roland e Wollman, Hellmut. op. cit., p. 16.

Europa era o Reno. Agora ocorre um deslocamento e, nesse sentido, tem Berlim um significado simbólico. A capital foi deslocada do Reno para o novo centro da Europa. Não há nisto causa para inquietação em razão da simultaneidade com as transformações da Europa do Leste e com a perspectiva de adesão desses países à Comunidade Europeia”<sup>109</sup>.

Gerhard Schröder, em seu discurso inaugural, assinalou que a mudança de capital é “mais do que uma transferência física. Trata-se de uma renovação. Nós não vamos a Berlim porque teríamos fracassado em Bonn. Muito pelo contrário. Os quarenta anos de sucesso (*Erfolg*) da República de Bonn, a política de entendimento e a boa vizinhança, a luminosidade de uma vida em liberdade contribuíram para a superação da divisão alemã e possibilitaram o que chamamos hoje de República de Berlim”<sup>110</sup>.

### 2.3 O novo perfil externo da Alemanha sob a República de Berlim

Com as mudanças ensejadas pelos acontecimentos de 1989/1990, a “continuação” virou um autêntico *leitmotiv* diplomático da República de Berlim, tendo sido reiterada em várias oportunidades e no mais alto nível. Basicamente a manutenção das linhas cardinais diplomáticas visava a criar condições para que o novo Estado viesse a merecer a mesma credibilidade que a velha República Federal gozava junto à comunidade internacional.

Em sua primeira declaração ao parlamento reunificado, Kohl afirmou que a Alemanha “dividirá soberania com outros” e afastou “qualquer caminho especial (*Sonderweg*) ou unilateralismo nacionalista”<sup>111</sup>. Vale notar que seu sucessor, Gerhard Schröder,

109 Conf. Becker, Josef. *Wiedervereinigung und Deutsche Frage*. In Wirsching, Andreas (Org.). *Die Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung*. München, 2000, p. 32.

110 *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 10. November 1998 vor dem Deutschen Bundestag in Bonn*. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Pressemitteilung Nr. 487/98 (16/11/1998).

111 Citações constantes de Staak, Michael. *Abschied vom "Frontstaat"*. In: Czada, Roland e Wollman, Hellmut. op. cit., p. 159.

também em seu discurso inaugural falou em “continuidade”<sup>112</sup> e, menos de duas semanas depois, dirigindo-se ao corpo diplomático em Bonn afirmou “no Governo Federal por mim dirigido não haverá nenhuma mudança nas orientações básicas das políticas externa, para a Europa e de segurança”<sup>113</sup>. Também seu Ministro do Exterior, Joschka Fischer feriu a mesma tecla “A mais importante mudança é que nada mudará nos fundamentos da política externa alemã”<sup>114</sup>.

A manutenção dos vetores centrais diplomáticos não deve ser compreendida, todavia, como reconhecimento da suficiência de meios, de saciedade em política externa. Em termos práticos, ela não significava a desnecessidade de mudanças. Ao contrário, as profundas mudanças do perfil do país e do meio internacional impunham inexoravelmente medidas de adaptação.

A adaptação significava, de um lado, a reavaliação de meios e estilo da política exterior e, de outro, a identificação de eventuais novas prioridades, obviamente sem prejuízo aos vetores aliança ocidental e integração europeia.

Ademais do novo peso econômico-demográfico decorrente da reunificação, as novas circunstâncias criadas pelas transformações sistêmicas “positivas” (alargamento e aprofundamento da União Europeia, multipolaridade, globalização) e “negativas” (recrudescimento dos nacionalismos no Leste europeu, novas ameaças) foram de grande efeito, em diversos parâmetros, para a Alemanha.

Possivelmente nenhum outro país europeu experimentou, com o fim da ordem bipolar, maior ampliação de suas possibilidades de atuação externa do que a Alemanha. Assistiu-se, nas expressões de Gregor Schöllgen, “uma nova entrada em cena” (*Auftritt*), “uma

---

112 *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 10. November 1998 vor dem Deutschen Bundestag in Bonn*. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Pressemitteilung Nr. 487/98 (16/11/1998).

113 *Ansprache von Bundeskanzler Gerhard Schröder beim Jahresempfang für das Diplomatische Corps in Bonn (23/11/1998)*. Conf. Internationale Politik, 12/1998, pp. 97-100.

114 *Eine Realo sieht die Welt*. Die Zeit (12/11/1998).



volta da Alemanha ao palco internacional” ou “a saída do país do quarto de espera da História”<sup>115</sup>.

Pela primeira vez desde a fundação da República Federal, a diplomacia alemã deixa de ser primordialmente ditada por questões securitárias vitais, podendo, no contexto de uma agenda internacional mais “permissiva”, alocar maiores recursos a outras vertentes de sua atuação externa.

Em termos geopolíticos, a Alemanha abandonou, por um lado, a desconfortável posição de *frontline State* da confrontação bipolar para tornar-se o centro de gravitação econômica da União Europeia. Perdeu, por outro, a posição relativamente confortável de remeter à potência hegemônica decisões em última instância sobre suas questões vitais. Sente-se, portanto, estimulada e ao mesmo tempo constrangida a assumir as responsabilidades internacionais consentâneas à sua grandeza.

Sobre este último ponto, Christian Hacke já em 1988, ou seja, antes da reunificação, chamava a atenção para as crescentes expectativas da comunidade internacional de que a Alemanha assumira papel mais ativo em política externa, o que colocava o país na estranha condição de “potência mundial mesmo contra sua vontade”<sup>116</sup>.

Exacerbando um pouco aquele argumento, a nova República Federal não podia aspirar a ser uma “grande Suíça” no centro da Europa. Seu encapsulamento seria forçosamente um fator de insegurança. Daí porque, na revisão de práticas diplomáticas com a reunificação, a participação plena nos foros decisórios, inclusive na área militar, foi visto como uma política de reforço da confiança e previsibilidade.

No tocante à dimensão militar não convencional, a República de Berlim assumiu compromissos ainda maiores do que a de Bonn. Com efeito, pelo Tratado 2+4, ademais de ter reiterado o caráter civil de sua política externa e a renúncia de armas de destruição em massa, aceitou novas limitações ao tamanho de suas forças armadas.

115 Schöllgen, Gregor. *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*. Berlin, 2003, p. 11.

116 Hacke, Christian. *Weltmacht wider Willen. Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart, 1988, p. 12.

Já no que concerne à revalorização dos meios militares convencionais, como ficou demonstrado exemplarmente na participação da República Federal em operações da OTAN na ex-Iugoslávia (e que foi aprofundado ainda mais no Governo Schröder), ela deve ser entendida como desejo de Bonn de ter relacionamento paritário dentro da aliança que seus sócios. O tratamento que se deu posteriormente a esta vertente da ação diplomática afasta a ideia de uma “remilitarização da política externa alemã”.

Note-se que a participação da *Bundeswehr* fora da área geográfica da OTAN foi, em grande medida, solicitada por seus sócios, no caso com vistas ao compartilhamento de custos logísticos, operacionais e financeiros. Para a Alemanha, o engajamento naqueles termos lhe era obviamente interessante em primeiro lugar por permitir exercer maior influência nos processos decisórios de segurança coletiva e, em segundo lugar, por normalizar sua atuação dentro do pacto atlântico.

Ainda sobre o novo papel da *Bundeswehr*, deve-se atentar para o fato de que, para a República de Bonn, ele tinha um caráter precipuamente defensivo e a guerra um cenário apenas teórico, ainda que sob a espada de Dâmocles do *mutual assured destruction* (MAD). Enquanto que para as outras democracias a existência de forças armadas sempre foi um atributo normal do Estado, a Bonn elas se justificavam somente pelo conflito Leste-Oeste. Não foi por acaso, portanto, que o emprego da *Bundeswehr* em operações de real engajamento operativo tenha sido um choque à entranhada cultura do pacifismo.

Na fase inicial da nova República Federal os primeiros desafios na área diplomática foram conflitos nos quais foi utilizada a coerção militar (primeira Guerra do Golfo e desagregação da Iugoslávia).

No primeiro caso a participação alemã ficou circunscrita ao apoio financeiro, nos moldes do costumeiro baixo perfil diplomático da República de Bonn. No segundo, a nova República Federal defrontava-se, como no início do Império alemão, novamente

com as vicissitudes das “questões orientais”, que é como se referia Bismarck àquelas pertinentes aos Bálcãs de seu tempo, e que, tanto naquele tempo como recentemente, não mobilizavam interesses indiscutivelmente vitais para a Alemanha. Isto não prejudica a constatação de importantes apreensões de Kohl com a estabilidade de seu entorno regional, os rumos dos conflitos intestinos na Iugoslávia e óbices aos interesses comerciais do país.

O ponto a se fixar é ter sido a participação alemã na ex-Iugoslávia o ato inaugural externo da Alemanha com seu novo *status* de Estado nacional e plenamente soberano. Ao incorporar o instrumento militar, a Alemanha pela primeira no pós-guerra atuou de maneira paritária à de seus principais aliados ocidentais.

O período pós-reunificação do Governo Kohl foi, nesse sentido, uma fase de transição para a República de Berlim: nela se identificam elementos típicos da República de Bonn (baixo perfil, introversão, política do talão de cheques), como mudanças de estilo diplomático (normalização do repertório de meios externos, uso de iniciativas unilaterais, como no caso do reconhecimento da Eslovênia e Croácia) que irão adquirir contornos mais expressivos no governo seguinte.

Nessa nova condição da República Federal os dilemas que confrontavam os Governos em Bonn ganharam nova moldura. Nas condições da Guerra Fria, o primeiro dilema que confrontava Adenauer era ou a busca de um lugar neutro para a Alemanha na Europa ou sua integração ocidental, sabendo que, nesse último caso, se solidificaria a bipartição estatal e, em caso de guerra, ocorreria a destruição parcial ou total dos dois países.

Esse dilema securitário foi agravado com o rearmamento nuclear das duas potências hegemônicas e, posteriormente, com o da França e Reino Unido. A solução através da dissuasão americana nunca foi totalmente segura pelo perigo de que, como mostrou o episódio da “dupla decisão” no Governo Schmidt, a equiparação

entre as duas superpotências fosse feita às custas da segurança da Europa ocidental e alemã.

Conquanto a questão do desarmamento nuclear tenha tido escassos progressos nos últimos anos, está pelo menos afastado o cenário de chantagem nuclear por parte da União Soviética. Além disso, vê-se a República de Berlim com um *cordon sanitaire* de democracias em seu entorno oriental.

O dilema entre gaullistas e atlanticistas na República de Berlim passou a ser articulado frequentemente em relação a duas disjuntivas: i) o aprofundamento da Política Externa e de Segurança Comum *versus* a permanência da OTAN como o efetivo foro securitário-estratégico; ii) a atuação relativamente autônoma da Alemanha como vetor hegemônico da Europa *versus* a manutenção dos termos da parceria bilateral (Paris como polo político e Berlim como o econômico). Esta última disjuntiva remete à célebre formulada por Thomas Mann, de que preferia uma Alemanha europeizada a uma Europa germanizada<sup>117</sup>.

Para Eckart Conze, a reivindicação por amplos setores da cidade de que a Alemanha teria evoluído para a “uma nação normal” e a percepção de que reunificação teria sido o coroamento de uma “história de sucesso” da velha República Federal constituem os “dois fundamentos” ideológicos sobre os quais foram assentados a República de Berlim<sup>118</sup>. Deles tratam as seções seguintes.

## 2.4 A questão da normalidade

Com o fim da República de Bonn, do estatuto provisório da República Federal e da validade de sua condição pós-nacional,

---

117 A disjuntiva foi proferida em discurso realizado pelo escritor em 1953 a estudantes em Hamburgo. Conf. Mann, Thomas. *Politische Schriften*. Vol. III. Frankfurt am Main, 1960, p. 360.

118 Conze, Eckart. *op. cit.*, pp. 838-839.

instalou-se nos meios de opinião pública o debate sobre a “normalidade” da República de Berlim.

Iniciado com uma série de artigos publicados pelo semanário *Die Zeit* nas semanas antecedentes ao dia de reunificação (3/10/1990), o debate permanece aberto até os dias de hoje. Para efeitos deste trabalho, serão apenas referidos seus termos principais e os argumentos dos principais debatedores.

O tratamento da questão impõe, de início, um esclarecimento semântico sobre a caracterização “normal”. O termo, com aplicação relativamente objetiva no âmbito da medicina, tem, entretanto, sua transposição para áreas das ciências sociais cercada de dificuldades. Com efeito, seja no plano do comportamento dos indivíduos, seja no dos grupos sociais e também obviamente no dos Estados, não existe um padrão que possa ser definido “normal” e ao cotejo do qual se poderiam identificar formas “desviantes”, “anormais”.

O truísmo então de que cada formação social tem suas especificidades históricas poderia, de certa maneira, ter esterilizado a validade prática de um debate sobre a questão. Entretanto, à vista da profunda consciência na sociedade da RFA sobre o alcance e significado dos crimes cometidos pela ditadura nacional-socialista – referidos no vocabulário das ciências sociais como evento singular, quebra civilizacional (*Zivilisationsbruch*), cisão histórica (*Zäsur in der Geschichte*) – considerou-se não somente conveniente, mas necessário, no sentido de uma conscientização crítica sobre o passado (*Aufarbeitung der Vergangenheit*), o debate sobre suas causas.

A inferência lógica que se estabeleceu foi a transferência do caráter do crime para o do autor: quem perpetrou um crime indiscutivelmente “singular” seria também “singular” (ou seja, “particular”, “diferente”, “anormal”). Apesar de ter atualmente outra compleição constitucional, moral e volitiva do que quando cometera o crime, o autor permanece o mesmo.

Além da questão da singularidade do Holocausto, ao debate sobre a “normalidade” associavam-se geralmente outras particularidades da história alemã recente como a repartição da nação, a já referida ausência de um Estado nacional e a incompleta sedimentação no país da herança normativa da Revolução Francesa. O processo civilizatório distinto em relação a seus vizinhos ocidentais constitui a base da teoria, em voga a partir dos anos trinta e hoje superada, de um “caminho especial” (*Sonderweg*) da Alemanha.

Ao referir-se a esses debates pergunta-se Conze no introito de sua história da República Federal: “Como pode uma sociedade à sombra do nacional-socialismo, à sombra da Segunda Guerra Mundial e dos crimes contra a humanidade a ela associados desenvolver normalidade? Como poder vicejar uma ordem estatal estável à luz da divisão da Alemanha?”<sup>119</sup>

Polêmica sobre esta questão mobilizou em 1986 vários cientistas sociais na Alemanha Ocidental, em episódio conhecido como “Debate entre Historiadores” (*Historikerstreit*). A controvérsia girou em torno da tese do historiador Ernst Nolte sobre a existência de um “nexo causal” entre os crimes cometidos por Hitler e os de Stalin, à qual se opuseram frontalmente, entre outros, os historiadores Heinrich August Winkler, Hans-Uhrlich Wehler, Jürgen Kocka, Christian Meier e o teórico da Escola de Frankfurt, Jürgen Habermas. Para estes a tese de Nolte era revisionista ao tentar estabelecer uma “justificação” para o holocausto, crime que, no seu entendimento, é singular e inescusável sob qualquer pretexto.

Como assinalou Habermas, era a autopercepção, o autoentendimento (*Selbstverständnis*) da República Federal que estavam em jogo no *Historikerstreit*<sup>120</sup>. À República de Bonn (como

---

119 Conze, Eckart. op. cit., p. 10.

120 Habermas, Jürgen. *Geschichtsbewusstsein und posttraditionale Identität. Die Westorientierung der Bundesrepublik*. In: Habermas, Jürgen. *Zeitdiagnosen*. Frankfurt am Main, 2003, p. 106.

à de Berlim) a tese da singularidade dos crimes cometidos pela ditadura nacional-socialista era fundamental para a identificação civil com o Estado, “fundado como a negação do que foi a Alemanha entre 1933 e 1945”<sup>121</sup>. Qualquer relativização quanto a sua singularidade constituiria, nesse sentido, uma revisionismo do Terceiro Reich, com implicações, portanto, sobre a identidade histórica da República Federal.

Com a consolidação no meio acadêmico, a partir do *Historikerstreit*, da tese da “singularidade” histórica de Auschwitz (termo que subsume o genocídio perpetrado pelo Terceiro Reich), estabeleceu-se então na República de Bonn o paradoxo de ter que reconhecer a “anormalidade” de seu passado como condição para que ela se reconheça como “um totalmente outro” em relação a ele, ou seja, como “normal”. Habermas o chama de “dialética da normalização: (...) somente evitando uma falsa consciência de normalidade é que se puderam desenvolver relações parcialmente normais”<sup>122</sup>.

Com a perspectiva da reunificação em 1990, a questão da “normalidade” foi debatida em dois sentidos. O primeiro foi nos termos acima referidos e geralmente acompanhada com o temor de que as mudanças estruturais do país e o *pathos* nacionalista com a queda do muro de Berlim pudessem provocar um “relaxamento” da consciência sobre a “anormalidade” do passado, ademais de comprometer o “processo civilizatório” de abertura da RFA à herança ético-normativa ocidental.

Essa foi, em geral, a linha defendida pela maioria dos historiadores do *Historikerstreit*. Para Christian Meier, ainda que “já não mais existe um caminho especial (Sonderweg) para os alemães (...), “nós

---

121 Meier, Christian. *Verurteilen und Verstehen. An einem Wendepunkt deutscher Geschichtserinnerung*. In: *Historikerstreit. Die Dokumentation der Kontroverse um die Einzigartigkeit der nationalsozialistischen Judenvernichtung*. München, 1987, p. 48.

122 Habermas, Jürgen. *Richard Rorty: Achieving our country*. In: Habermas, Jürgen. *Zeit der Übergänge*. Frankfurt am Main, 2001, p. 164.

não somos, entretanto, uma nação normal”<sup>123</sup>. Winkler acentuou que “o que acontece hoje na Alemanha não pode ser um retorno à normalidade nacional-estatal, porque ela nunca existiu (...) Para superar a divisão [da Alemanha], os alemães ocidentais devem desenvolver ainda mais seu patriotismo constitucional, em direção a um patriotismo da solidariedade”<sup>124</sup>. Jürgen Kocka assinalou por sua vez, que a “a memória [sobre a fascismo, ditadura, expulsão e assassinatos em massa] não pode ser afastada, nisto se distingue a República Federal de outros Estados ocidentais. (...) “qualquer parcela de desocidentalização seria um preço muito alto para a unidade alemã”<sup>125</sup>.

Habermas em um texto dedicado à questão, “A Normalidade de uma República de Berlim” (1995), assinalou que somente a reflexão autocrítica sobre o passado permitiu o desenvolvimento de uma “cultura política liberal” e isto “depois” e “através de Auschwitz”. Para ele, então, não haveria razões que sublimassem o passado e que, por isso, autorizassem uma normalidade à República de Berlim: “1989 permanece à sombra de 1945”<sup>126</sup>.

Esta não foi a primeira vez que Habermas se pronunciou sobre a impossibilidade da normalidade. Cinco anos antes, em outra ocasião, afirmou que

a complexa preparação e a extensa capilaridade organizacional de um frio e calculado morticínio em massa (...) retiram sim qualquer aparência de normalidade até porque ele [o morticínio] estava, a propósito, absolutamente inserido na normalidade das operações de uma sociedade altamente civilizada. O monstruoso aconteceu sem que a calma respiração do dia-a-dia fosse interrompida. Desde

---

123 Meier, Christian. *Wir sind ja keine normale Nation. Deutsche Perspektiven: Kein Sonderweg mehr, aber mehr Verantwortung, kein Allianzwechsel, aber einiges zu balancieren*. Die Zeit (21/9/1990).

124 Winkler, Heinrich August. *Mit Skepsis zur Einigung. Die Westdeutschen müssen nicht nur materielle Opfer bringen*. Die Zeit (28/9/1990).

125 Kocka, Jürgen. *Nur keinen neuen Sonderweg. Jedes Stück Entwestlichung wäre als Preis für die deutsche Einheit zu hoch*. Die Zeit (9/10/1990).

126 Habermas, Jürgen. *1989 im Schatten von 1945: Zur Normalität einer künftigen Berliner Republik*. In: Habermas, Jürgen. *Die Normalität einer Berliner Republik*. Frankfurt am Main, 1995, p. 170.



então a vida consciente não é mais possível sem a suspeição em relação à continuidade (...)<sup>127</sup>.

Para outro segmento, o caráter pacífico da reunificação e a consolidação dos valores democráticos liberais na Alemanha (e na Europa) justificariam a restauração de uma “normalidade” para o país. Arnulf Baring, também historiador, conquanto reconhecesse que Auschwitz permaneça o “evento central”, “é falso crer que nossa história só possa ou deva ser vista à luz dos campos de extermínio”<sup>128</sup>. Kurt Sontheimer, cientista político, afirmou existir diferenças entre a Alemanha e seus vizinhos, mas aquela “se encontra agora coberta por uma normalidade pan-europeia, na qual os alemães finalmente acharam seu lugar e papel”<sup>129</sup>.

Para alguns acadêmicos fora da Alemanha, a visão é notadamente positiva sobre a entrada em uma “normalidade”. Para Schoenbaum/Pond “*Germany is finally normal, ‘stinknormal’, in the Berlin argot e que essa normalidade probably grants it the same tolerance for mistakes that others enjoy*”<sup>130</sup>. Para Markovits/Reich a República Federal era até 1989 *in no way normal*, mas desde então “*has started on the road toward normalcy, at least in terms of growing sovereignty and autonomy*”<sup>131</sup>. Ao ver de Daalder e O’Hanlon, “*most noteworthy is Germany’s emergence as a normal power*”<sup>132</sup>.

Tony Judt foi, entre aqueles, talvez o mais eloquente:

*As late as the mid-1980s, Habermas could still claim, uncontentiously (...)* that his fellow Germans had not earned the right to “normalize” their

---

127 Habermas, Jürgen. *Grenzen des Neohistorismus*. In: Habermas, Jürgen. *Die nachholende Revolution*. Frankfurt am Main, 1990, p. 150.

128 Baring, Arnulf. *Es lebe die Republik, es lebe Deutschland!* München, 1999, p. 330.

129 Sontheimer, Kurt. *So war Deutschland nie*. München, 1999, p. 239.

130 Schoenbaum, David e Pond, Elisabeth. *The German Question and other German questions*. Hampshire, 1996, pp. 230; 236.

131 Markovits, Andrei, Reich, Simon. *The German Predicament: Memory and Power in the New Europe*. New York, 2001, pp. 8; 10.

132 Daalder, Ivo; O’Hanlon, Michael. *Unlearning the lessons of Kosovo*. Foreign Policy (nº 116/1999), p. 137.

*history: this option was simply not open to them. Ten years later, however, when history itself had normalized Germany – thanks to the revolutions of 1989, the disappearance of the GDR and the country's subsequent unification, normalization had become normal.*<sup>133</sup>

O segundo sentido de “normalidade” evocado após a reunificação foi em relação à paridade do Estado alemão do ponto de vista do direito internacional, na linha do comentário de Markovits/Reich (soberania e autonomia). Quanto a esse particular não cabe dúvida de que a nova República Federal, por força do Tratado 2+4, encontra-se uma situação “normal”, ou seja, em conformidade com a norma internacional de que os Estados, do ponto de vista formal, exerçam plena soberania sobre seus assuntos domésticos e externos.

Em outras palavras, a partir de 3 de outubro de 1990 se pode cabalmente responder às perguntas, onde está a Alemanha, quais suas fronteiras, quem a formalmente governa e peremptoriamente afirmar a ausência de qualquer anomalia no Estado e nas suas relações com os demais.

Outro sentido de “normalidade” aplicável à República de Berlim é que, como visto, consiste desde 1990 em um Estado nacional, não existindo frações relevantes da nação alemã fora do seu território. O termo “normal” neste caso já não é incontroverso, uma vez que existem vários Estados soberanos com mais de uma nação ou somente com parte delas.

A discussão sobre a “normalidade” da Alemanha no contexto da República de Berlim é relevante por indicar mudanças em sua percepção própria e externa. Com efeito, ainda que por razões históricas o período 1933-1945 permaneça como o de maior evidência da história contemporânea alemã (ou mesmo da sua história como um todo), a imagem do país passou a contar recentemente com um outro referencial histórico – 1989/1990 – que propicia uma nova leitura ou mesmo valorização de sua história.

---

<sup>133</sup> Judt, Tony. *Thinking the Twentieth Century*. London, 2012. P. 45.

Para além do debate acadêmico sobre a instauração ou não de uma “normalidade”, parece, por outro lado, haver grande convergência da opinião pública sobre a possibilidade de a República de Berlim mediante as novas circunstâncias históricas (a condução democrática da reunificação e sem prejuízo à sua imagem de ator crível e responsável; a reaquisição da plena soberania jurídica; o alargamento e aprofundamento da integração europeia, inclusive com cessão de elementos de soberania a instituições supranacionais; relações amistosas com todos seus vizinhos) emancipar-se responsabilmente dos constrangimentos históricos e atuar, sem provocar profundas desconfianças entre seus pares, como qualquer outro país.

A “emancipação”, sob esse ponto de vista, não ab-roga os constrangimentos do passado. Ela apenas instaura uma situação em que, já não havendo mais dúvida quanto à credibilidade do ator, suas ações podem ser apenas do seu interesse próprio, sem que tenham necessariamente o objetivo de construir confiança. Trata-se, em certo sentido, do fim da tutela moral, a entrada na “maioridade”.

Foi justamente sob os parâmetros “emancipação” e “maioridade” que Egon Bahr postula a existência de condições para uma “normalidade” da República de Berlim:

A Alemanha é agora responsável por seu destino. Não estávamos preparados para essa responsabilidade. (...) Naturalmente a singularidade da exterminação humana de forma industrial em Auschwitz é indelével. (...) Mas quem teme a normalidade porque se lembra do que um dia foi a normalidade alemã, está preso ao passado e ficará nele preso mesmo contra sua vontade. A normalidade é irrenunciável, ela corresponde à saúde psíquica e política. A Europa pode esperar que a Alemanha se tornará normal. (...) Por quarenta e cinco anos se dispôs dos alemães. Duas gerações (...) se acostumaram a que as grandes questões fossem decididas

pelos grandes. Naturalmente é mais confortável se esconder atrás dos poderosos e mais simples se adaptar a isso. Somos agora, entretanto, crescidos, responsáveis em última instância por nosso caminho, inclusive por nossos erros<sup>134</sup>.

Bahr tangencia em suas observações reflexos comportamentais derivados da “normalidade” da velha República Federal, que, como visto acima, mantinha-se pela constante referência à “anormalidade” do passado. A “política externa do bom exemplo” (associada a Hans-Dietrich Genscher), a “mentalidade de ocupado/dominado” (*Besiegtenmentalität*), “cultura da culpa” (*Schuldskultur*) poderiam ser arrolados como outras expressões daqueles reflexos.

O historiador Thomas Nipperdey fala, a esse respeito, sobre “a longa sombra de um hipermoralismo” sob a qual se encontram os alemães desde 1945 e “que prejudica, por sua polarização, políticas pragmáticas e destrói uma relação possivelmente equilibrada com a História”<sup>135</sup>. Já para o cientista político Hans-Peter Schwarz entre Weimar e Bonn teria se passado da “obsessão com o poder ao esquecimento do poder”<sup>136</sup>. Apesar do possível exagero desta expressão, Schwarz tem razão em aludir, no contexto da discussão sobre a “normalidade”, ao desconforto realmente presente na cultura política da República Federal em relação ao exercício de potência, que a Alemanha, sob determinados parâmetros, indiscutivelmente é.

Em novembro de 1998 o escritor Martin Walser mobilizou grande atenção da opinião pública ao deplorar a “instrumentalização da vergonha” (em alusão ao projeto “Memorial dos Judeus Mortos na Europa”) em discurso por ocasião do seu agradecimento com o

---

134 Bahr, Egon. *Der deutsche Weg. Selbstverständlich und normal*. München, 2003, pp. 135-140.

135 Nipperdey, Thomas. *Die deutsche Einheit in historischer Perspektive*. In: Nipperdey, Thomas. *Nachdenken über die deutsche Geschichte*. München, 1991, p. 262.

136 Schwarz, Hans-Peter. *Die gezähmten Deutschen: von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*. Stuttgart, 1985.

prêmio da paz dos livreiros alemães, o mais importante no domínio literário do país. É considerado, por muitos, o *cri de coeur* pela “normalização”:

todos conhecem nosso fardo histórico, a vergonha que não passa, não existe dia em que ela não sejamos confrontados com ela. Não poderia ser que os intelectuais que assim o fazem (...) não se sintam assim um pouco desculpados, por um instante que seja, ao se colocarem mais próximos das vítimas do que dos perpetradores? (...) Nenhum indivíduo digno nega Auschwitz (...) mas se os órgãos de comunicação de massa me confrontam com esse passado todo dia, noto que alguma coisa em mim se opõe a esta longeva exposição de nossa vergonha (...) [Trata-se de] uma instrumentalização de nossa vergonha para consecução de objetivos atuais. Objetivos sempre bons, honrosos. Mas uma instrumentalização. Alguém não acha boa a maneira pela qual queremos superar as sequelas da divisão alemã e diz que isso nos levará a um novo Auschwitz. A divisão das Alemanhas, enquanto ela durou, foi justificada por muitos intelectuais com referência a Auschwitz. (...) Quem tudo vê como um caminho que levará a Auschwitz faz do relacionamento judaico-alemão um destino catastrófico sob qualquer circunstância (...) Mas que tipo de suspeita se atribui a alguém quando diz que agora os alemães são um povo normal, uma sociedade comum?<sup>137</sup>

Em 1999, no contexto de debates sobre a recente da mudança da capital para Berlim, o filósofo Peter Sloterdijk, nas sendas abertas por Walser, ao reclamar o direito à “novidade” e à “normalidade” da Alemanha de seu tempo, proclamou o “fim de uma geração de filhos hipernormais de pais nacionais-socialistas”<sup>138</sup>.

O Chanceler Gerhard Schröder não ficou à margem desse debate. Ele foi o primeiro Chefe de Governo a usar o termo

137 Walser, Martin. *Erfahrungen beim Verfassen einer Sonntagsrede. Rede anlässlich des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels 1998*. Frankfurt am Main, 1998, pp.17-20.

138 Conf. Le Gloanec, Anne-Marie. *Berlin et le monde. Les timides audaces d’une nation reunifiée*. Paris, 2007, p. 58.

“normalidade” para a sociedade alemã e defender a necessidade de uma “emancipação” de postulados comportamentais do período progressivo.

No primeiro parágrafo de sua alocução inaugural no *Bundestag* (10/11/1998), poucos dias depois da premiação de Walser (na qual esteve presente), afirmou, que “a mudança [com a eleição da coalizão SPD/Verdes] é expressão de normalidade democrática e de uma adulta consciência democrática”. Mais adiante, ao falar da “autoconsciência de uma nação que se tornou adulta, que não deve se sentir superior nem inferior a ninguém”, reafirmou que o país, “apesar da disposição de relacionar-se criticamente com o passado e suas responsabilidades, está orientado para o futuro (...) A Alemanha que nós representaremos será sem inibições (*unbefangen*)”<sup>139</sup>.

A atitude de Schröder foi altamente controversa<sup>140</sup>. Habermas, um de seus críticos, ao caracterizar a nova Chancelaria Federal de “tão demasiadamente sensível à mídia como normativamente oca”, assinalou que

depois da mudança de Governo no ano passado as expressões “normalidade” e “República de Berlim” experimentaram uma transformação semântica no sentido esquerda-nacionalista; elas foram revertidas a uma ideia ritualizada da capacidade de agir no futuro sem o peso do passado<sup>141</sup>.

Imperturbado com as críticas, Schröder participou com Walser, em 8 maio de 2002, data da capitulação incondicional da Alemanha nazista, de debate sobre “nação, patriotismo, cultura

---

139 *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 10. November 1998 vor dem Deutschen Bundestag in Bonn*. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Pressemitteilung Nr. 487/98 (16/11/1998).

140 Egon Bahr lamenta que críticas tenham sido dirigidas ao Chanceler Gerhard Schröder pelo uso da palavra “normal”. Atitude como essa, a seu ver, denotaria o “*quão forte o pensamento alemão encontra-se envenenado pela dependência do passado*”. Conf. Bahr, Egon. *Der deutsche Weg. Selbstverständlich und normal*. München, 2003, p. 138.

141 Habermas, Jürgen. *Richard Rorty: Achieving our country*. In: Habermas, Jürgen. *Zeit der Übergänge*. Frankfurt am Main, 2001, p. 164.

democrática e normalidade na Alemanha”. Dois anos mais tarde, nas campanhas para as eleições para seu segundo mandato afirmou “Esta Alemanha, nossa Alemanha é um Estado emancipado.”<sup>142</sup>

O debate sobre a normalidade só veio a ter expressão na República de Berlim. Bonn carecia das condições de sua viabilidade: a reunificação, a queda da confrontação ideológica, a mudança de gerações, a conscientização sobre o alcance dos crimes da ditadura nacional-socialista, a transferência da capital.

Patrick Bahners resalta um notório paradoxo sobre a discussão: quanto maior a assertividade sobre a “normalidade”, maior a força de sua negação<sup>143</sup>. Seu argumento diz o seguinte: nenhum povo chama-se a si mesmo de normal. É uma tautologia. Por isso quando os alemães o fazem, é porque existem razões de que eventualmente não o sejam. E se são, constituem uma normalidade *sui generis*. Mas uma normalidade *sui generis*, já não seria uma anormalidade?

A tomada de posição de Schröder e de vários de seus contemporâneos sobre a “autoconsciência”, a “nação adulta”, a “emancipação” da Alemanha teve reflexos diretos no caráter notoriamente mais assertivo da política externa por ele conduzida do que a de seus antecessores. Ela esteve à base também, como se verá mais adiante, de numa nova concepção da memorialística nacional paralelamente à reconstrução da capital.

## 2.5 A República Federal como uma história de sucesso

Outra evocação recorrente e relativamente consensual associada à República de Berlim é a de ser fruto de uma “história de

<sup>142</sup> Conf. Schöllgen, Gregor. *Das Ende der transatlantischen Epoche*. FAZ (27/8/2003).

<sup>143</sup> Conf. Bergem, Wolfgang. *Identitätsformationen in Deutschland*. Wiesbaden, 2004, p. 294.

sucesso” (*Erfolgsgeschichte*) da República Federal. Ela funciona como um elemento legitimador no sentido dado por Wolfgang Mommsen de que “a consciência de exitosas realizações” no plano político-econômico serviria como um “substitutivo de um inexistente orgulho nacional”<sup>144</sup>. Muitas seriam as razões a autorizarem aquele juízo.

Em primeiro lugar, o período que se estende da fundação da República Federal em 1949 até os dias de hoje representaria o mais estável e, portanto, o mais longo (sessenta e dois anos até a presente data) entre todos os outros precedentes desde a proclamação da unidade alemã em 18 de janeiro de 1871.

Em segundo lugar, a República Federal (atual) refletiria a exitosa integração da Alemanha ao Ocidente. Para Winkler, o principal propugnador desta tese, os felizes desdobramentos da revolução de 1989/1990, que reconciliaram liberdade e unidade na história do país, representaram para a Alemanha uma estação final, o fim de um “longo caminho” como um caso à parte na Europa Ocidental<sup>145</sup>.

Um terceiro elemento favorável àquele juízo de valor é a credibilidade adquirida pela República Federal, auferida, a par de sua adesão inarredável à democracia e ao Estado de Direito, pela renúncia do desenvolvimento de armas de destruição em massa e pela cessão voluntária de importantes elementos de sua soberania (moeda e forças armadas) a organizações internacionais e supranacionais (OTAN e União Europeia).

Sobre a credibilidade de que goza a atual Alemanha, observou Fritz Stern que a Alemanha Ocidental foi a “segunda chance concedida aos alemães, e eles bem a souberam aproveitar” assim como a reunificação consistiu no seu “segundo reconhecimento”<sup>146</sup>.

---

144 Mommsen, Wolfgang. *Wandlungen der nationalen Identität der Deutschen*. In: Mommsen, Wolfgang. *Nation und Geschichte*. München, 1990, p. 62.

145 Winkler, Heinrich August. *Der lange Weg nach Westen*. München, 2001. Vol II., Cap. 10.

146 Stern, Fritz. *Die zweite Chance? Deutschland am Anfang und am Ende des Jahrhunderts*, in: *Verspielte Größe. Essays zur deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts*. München, 1999, pp. 11-36.



O quarto aspecto prende-se à vitalidade da democracia alemã, de que são provas critérios simples como a existência de pleno multipartidarismo – no caso da fase da República de Berlim, com cinco agremiações com assento no *Bundestag* –, o funcionamento harmônico dos três poderes, a liberdade de imprensa e a ativa participação na vida pública de uma densa rede de representações da sociedade civil.

A resiliência da democracia da República Federal (antiga e atual) a transformações externas e internas deve ser adscrita a essa avaliação. Para o historiador Edgar Wolfrum, sem deixar de reconhecer os avanços no campo econômico, o “milagre” mais notório teria se verificado na cultura política da República Federal, a qual, espontaneamente, não registrou, nestes seus primeiros sessenta anos, qualquer movimento partidário expressivo que tenha questionado o consenso democrático-liberal.

Para aquele historiador, tendo em conta a base sob qual se assentou – cultura autocrática, a precariedade de referências morais na geração pré-1945 e a autoria de crimes singulares na História – o êxito da República Federal, que pode ser comparada a um “processo civilizatório” experimental, chega mesmo a causar “espanto”: “o mais instigante na [sua] história (...) é que não tenham ocorrido catástrofes e que o Estado tenha se transformado em uma das mais estáveis e respeitadas democracias ocidentais”<sup>147</sup>.

Habermas assinala terem sido “o inesperado impulso de liberalização nas últimas décadas, a louvada história de sucesso (*Erfolgsgeschichte*) da República Federal” as causas de que os grupamentos mais a esquerda do espectro político da RFA tenham se identificado “não somente com a realidade e princípios da ordem constitucional, mas também com suas instituições”<sup>148</sup>.

147 Wolfrum, Edgar. *Die geglückte Demokratie*. Stuttgart, 2006, pp. 10; 14.

148 Por grupos mais à esquerda entende Habermas a ala ortodoxa (‘à esquerda do centro’) do SPD. Conf. Habermas, Jürgen. *Die Stunde der nationalen Empfindung Republikanische Gesinnung oder Nationalbewusstsein?* In: Habermas, Jürgen. *Die nachholende Revolution*. Frankfurt am Main, 1990, p. 163.

Hans-Ulrich Wehler chama a atenção para outro fato largamente meritório à sociedade alemã de que a democracia não tenha perdido em intensidade nem durante a reunificação nem com a posterior integração da ex-RDA: “Dezesseis milhões de pessoas com um outro passado, com experiências pessoais e coletivas vinculadas a um regime totalitário, mudaram substancialmente a República Federal, mas não sua orientação democrática”<sup>149</sup>.

A democracia alemã pós-1945, estabelecida como um “aprendizado”<sup>150</sup> e àquela época cercada de temores sobre sua prevalência (Jürgen Habermas considerava a República Federal em, seu início, “uma democracia sem democratas”<sup>151</sup>), tem hoje lugar especial no catálogo de modelos constitucionais da tradição ocidental. E sem seu alto grau de maturação estaria comprometida fatalmente a normalidade estatal da República de Berlim.

Desenvolvimento exitoso desse “aprendizado” democrático foi a política de trabalho e conscientização histórica dos crimes do nacional-socialismo. Para o historiador tcheco Jan Kren “a confrontação com o passado (*Vergangenheitsbewältigung*) na República Federal foi uma das maiores realizações do século [XX]”<sup>152</sup>. Sobre este particular comentou o também historiador Timothy Snyder que “*the German reckoning with the Holocaust is exceptional and paradigmatic (...) a singular example of unambiguous political, intellectual, and pedagogical responsibility for mass murder, and the main source of hope that other societies might follow a similar course*”<sup>153</sup>.

Não é ocioso assinalar que, mesmo sob Governos constitucionais, a democracia na Alemanha nunca foi um dado óbvio. Thomas Mann, insigne representante da elite liberal alemã da

---

149 Wehler, Hans-Ulrich. *Deutsche Gesellschaftsgeschichte 1949-1990*. München, 2008, p. 14.

150 Conf. Kaase, M. (Org.) *Eine lernende Demokratie. Fünfzig Jahre Bundesrepublik Deutschland*, 1999.

151 Conf. Judt, Tony. op. cit. p. 276.

152 Conf. Habermas, Jürgen. *Vergangenheit als Zukunft*. München, 1993, p. 40.

153 Snyder, Timothy. *Bloodlands. Europe between Hitler and Stalin*. London, 2010, pp. 404-405.

primeira metade do século XX, em sua obra “Observações de um Apolítico” (1918), rechaçava claramente a democracia, a civilização (em sua acepção ocidental), as virtudes burguesas e a própria política, no sentido de alargamento dos canais de diálogo intrassocietário. A estes contrapunha a *Kultur* (educação baseada nas especificidades nacionais) e *Bildung* (educação amparada nos clássicos) e a apologia aos mitos, aos heróis e à guerra. “Democracia [é] estranha à nossa terra, uma tradução do que nunca devem se tornar a vida e verdades alemãs (...) Democracia é em si e por si algo agermânico (*Undeutsches*), contragermânico (*Widerdeutsches*)”<sup>154</sup>.

A “ocidentalização” de Thomas Mann foi um pouco como a da Alemanha: ocorreu mediante exposição massiva a seus conteúdos, embora relativamente mais voluntária, no caso do primeiro, por força de seu exílio nos EUA durante a Segunda Guerra Mundial. Em 1944 decidiu o autor da “Montanha Mágica” tornar-se cidadão norte-americano.

Um quinto elemento valorativo do “sucesso” da RFA associa-se ao alto desenvolvimento econômico alcançado já nas primeiras décadas de seu estabelecimento, fato de profundas implicações político-sociais, tanto no sentido de garantir a estabilidade social em uma sociedade marcada convulsões institucionais como no de auferir legitimidade ao regime democrático.

A rigor, a projeção econômica não é um dado singular à República Federal, podendo ser aplicada a outras formações estatais pregressas alemãs. No prefácio à edição alemã de sua Teoria Geral sobre o Emprego, Juros e Capital (1936), John Meynard Keynes, não sem querer fazer apologia às suas ideias, ressaltou a exitosa dissociação na prática econômica alemã de modelos ortodoxos liberais, e a opção por uma posição intermediária entre aqueles modelos, de um lado, e os de inspiração marxista, de outro. Esse comentário poderia hoje

---

154 Mann, Thomas. *Betrachtungen eines Unpolitischen*. Frankfurt am Main, 1956, p. 225.

ser assim reformulado: a experiência econômica da República Federal pode ser equiparada, em certo sentido, a uma eficiente combinação de keynesianismo e monetarismo.

Os sucessos relativos à geração de riqueza (terceira em nível mundial pelo valor do produto interno bruto nominal até 2009), ao modelo da “economia social de mercado” (*Sozialwirtschaftsmarkt*), à instauração de um dos mais acabados Estados de bem-estar social, à eficiência empresarial, garantidora, até 2010, do maior superávit exportador mundial, ao alto grau de internacionalização de suas pequenas e médias empresas (*Mittelstand*) chegaram a respaldar, na literatura acadêmica, a tese de um “modelo alemão”.

Em discurso perante o *Bundestag* sobre os critérios de convergência para o euro, o Chanceler Helmut Kohl assinalou ser a “história de sucesso” (*Erfolgsgeschichte*) do marco alemão a base para o êxito da união monetária<sup>155</sup>.

Essas considerações sobre o desempenho econômico da Alemanha ganham maior expressividade se colocado em perspectiva dos enormes desafios domésticos, regionais e globais, como, para citar somente alguns entre a reunificação e o período da administração Schröder/Fischer, os custos da absorção dos seis *Länder* da ex-RDA, a adoção de novo padrão monetário, a absorção de novos dez Estados na União Europeia e a concorrência comercial dos novos países emergentes, sobretudo China.

No campo da política externa também haveria razões de monta para se falar de um “sucesso”. Para Jürgen Kocka, ele estaria associado, antes de quaisquer outras considerações, à reunificação, ocorrida por meio do marco constitucional e institucional da República Federal, a qual teria demonstrado a vitalidade histórica desta em relação ao modelo antagonico (a República Democrática Alemã)<sup>156</sup>.

---

155 *Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl anlässlich der Debatte im Deutschen Bundestag über die Konvergenzberichte zur Teilnahme an der Europäische Währungs Union (02/04/1998)*. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Pressemitteilung Nr. 143/98 (2/4/1998).

156 Kocka, Jürgen. 1945: *Neubeginn oder Restauration*. In: Stern, Carola e Winkler, Heinrich August (Org.). *Wendepunkte deutscher Geschichte 1848-1990*. Frankfurt am Main, 2001, p. 160.

Joschka Fischer assinalou, a esse respeito, que “a ascensão da República Federal depois da Segunda Guerra Mundial até a reunificação em 1990 não foi de maneira nenhuma uma obviedade e chega a aproximar-se de um milagre”<sup>157</sup>.

Outro mérito nessa vertente é o de ter a República Federal contribuído decisivamente, como país mais populoso e economia mais forte ao projeto da União Europeia. Essencial para a concórdia e integração regionais foram os decididos esforços alemães de reconciliação com todos os seus vizinhos, com os quais mantêm relações de cooperação e confiança mútuas. As dificuldades ainda existentes nas relações bilaterais do aliado de Berlim na Segunda Guerra Mundial, o Japão, com alguns dos seus vizinhos na Ásia colocam em perspectiva os sucessos da política de reconciliação da RFA.

A despeito da atual crise das dívidas soberanas, a União Europeia incrementou o nível de bem-estar de seus cidadãos, aboliu conflitos armados dentro de suas fronteiras, criou confiança em escala raramente igualada entre suas partes. Ela é em miniatura o projeto kantiano da “Paz Perpétua”, apesar da situação largamente deficitária do pilar da política externa e de segurança comum em relação à convergência alcançada em outras áreas. Entretanto, para utilizar a famosa expressão de Henry Kissinger, de que não dispunha de “um telefone” (ou seja, um único interlocutor pela Europa) do outro lado do Atlântico, o mesmo já não pode dizer seu colega à frente do *Federal Reserve*, que desde 1999 conta com um homólogo, o Presidente do Banco Central Europeu, hoje representante de dezessete países.

O sucesso da reunificação alemã possibilitou a da Europa. Constitui, a esse respeito, uma ironia de que a vitória ocidental da Guerra Fria, tenha contribuído para deslocar o centro de gravidade do continente rumo ao leste. A Alemanha reunificada, como

---

157 Fischer, Joschka. *Aussenpolitik im Widerspruch*. Die Zeit (3/2/2000).

principal agente desse deslocamento, encontra-se hoje novamente no centro da Europa depois do seu “longo caminho para o Ocidente”.

Os êxitos alcançados somente no tocante a seus dois maiores objetivos diplomáticos – reunificação e integração regional – já são suficientes para se levantar reservas à noção comumente difundida de ser a RFA um “gigante econômico e um anão político”.

A narrativa de “sucesso” da República Federal conhece, entretanto, reservas, ou mesmo veementes contestações, com o amparo de alguns indicadores socioeconômicos e de tendências de aceleração do declínio populacional, com impactos na geração de renda e emprego, no planejamento macroeconômico e na manutenção da rede de proteção social.

No final dos anos noventa, tendo como principal ângulo analítico os portentosos custos da reunificação e o montante já alocado e o ainda a ser comprometido para a recuperação sustentável nos novos *Länder*, dois importantes historiadores diagnosticaram “a doença alemã”<sup>158</sup> e “sintomas de decadência”<sup>159</sup>.

Em 2004 outros dois acadêmicos engrossaram os sinais de alerta: Garbor Steingart, ao destacar os desafios da concorrência das economias emergentes, prognosticou “a queda de um *superstar*”<sup>160</sup>, ao passo que Paul Nolte, ao referir-se à necessidade de abrangente reforma do Estado para fazer face aos efeitos da globalização, cunhou a Alemanha de “república bloqueada”<sup>161</sup>.

Cinco anos mais tarde, a obra “A Alemanha se desintegra”<sup>162</sup> de Thilo Sarrazin, senador de finanças de Berlim, ex-alto funcionário do Ministério das Finanças (Governo Helmut Kohl) e membro do diretório federal do SPD, desatou, em escala consideravelmente

---

158 Baring, Arnulf. *Scheitert Deutschland?* München, 1998.

159 Krockow, Christian von. *Der deutsche Niedergang. Ein Ausblick ins 21. Jahrhundert.* 1998. München, 1998.

160 Steingart, Gabor. *Deutschland. Der Abstieg eines Superstars.* München, 2004.

161 Nolte, Paul. *Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik.* München, 2004.

162 Sarrazin, Thilo. *Deutschland schafft sich ab.* München, 2009.

maior do que seus predecessores, ardoroso debate nacional sobre o crescimento do déficit populacional e as limitações da política de integração, sobretudo de imigrantes islâmicos.

Apesar de pontos de altamente controversos, como o da incompatibilidade irremediável do islamismo às sociedades abertas de corte ocidental e a defesa de perspectivas próximas a um neodarwinismo, Sarrazin teve o mérito de chamar a atenção para cenários de longo prazo da Alemanha. O sucesso editorial de seu livro, constituindo o maior *bestseller* entre obras de não ficção nos últimos dez anos, dá a medida das apreensões populares com os processos de transformações por que passa o país.

As seções a seguir delimitarão três paradigmas diplomáticos clássicos associados à República de Bonn (potência central na Europa, Potência Civil, Potência Comercial) e que permanecem, com atualizações, válidos para a República de Berlim.

## 2.6 Potência central na Europa (*Mittellage*)

De início cumpre assinalar que reflexões sobre a posição da Alemanha no centro da Europa, referida comumente como *Mittellage*, têm raízes em períodos anteriores ao da República de Bonn, em que se desenvolveram os outros dois perfis.

Verdadeiro condicionante da “escola” diplomática alemã, a *Mittellage* esteve à base de teorias que explicavam o “caminho especial” (*Sonderweg*) do Estado e a necessidade imperativa de uma política externa de poder (*Machtpolitik*), de estrita disciplina do aparato burocrático e de modernização permanente das forças armadas como maneira de sobrepujar as imensas debilidades de sua posição geográfica.

Essas derivavam precipuamente de sua condição de ponto de passagem, encruzilhada entre o ocidente e oriente europeus.

A penetração praticamente desimpedida de exércitos estrangeiros durante a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) consistiu num dos maiores traumas coletivos alemães. Em comparação com o morticínio dela resultante (algumas regiões perderam entre 20 e 45% de sua população) o número de vítimas alemãs da Segunda Guerra Mundial poderia ser considerado marginal. Também a invasão da *Grande Armée* napoleônica influenciou o pensamento militar nacional sobre a marcada porosidade das fronteiras dos Estados alemães.

A. J. P. Taylor, um dos mais reputados germanistas britânicos, comparava a geografia alemã com uma harmônica, “sem ponto fixo natural para expansão ou concentração”: “*Every German frontier is artificial, therefore impermanent; that is the permanence of German geography*”<sup>163</sup>.

A *Mittellage* foi uma das questões mais candentes, senão a maior delas, para a Prússia e a Alemanha Imperial. Constante dos testamentos dos primeiros soberanos prussianos (sobretudo o de Frederico II, o Grande) assim como em escritos políticos de Bismarck<sup>164</sup>, ela aludia à situação no centro da Europa em que tentativas, inclusive de caráter defensivo, de reforço das capacidades estatais (militares ou econômicas) levavam automaticamente a medidas compensatórias dos vizinhos.

No caso da Prússia/Alemanha o sentimento de vulnerabilidade em comparação ao dos seus principais rivais no continente

---

163 Conf. Kaiser, Karl e Maull, Hans. *Das deutsche Dilemma*. In: Kaiser, Karl e Maull, Hans. *Deutschlands neue Aussenpolitik*. München, 1994, p. 87.

164 Os primeiros soberanos Hohenzollern, família real da Prússia, legaram a seus sucessores brevíssimos políticos, como forma de instrução ao exercício do poder. Política externa teve nesses escritos relevo especial. Considerações sobre a vulnerabilidade da defesa do Estado, em razão de sua localização geográfica central (*Mittellage*) foram abordadas expressamente pelos três primeiros soberanos prussianos, Frederico I em sua “Admoestação Paternal” (*Väterliche Vermahnung*), por Frederico Guilherme em seu “Testamento” e por Frederico II, dito o Grande, em diversos opúsculos, sendo os principais *Antimachiavelli* e as *Revêries Politiques*. A questão da *Mittellage* teve, nos escritos políticos de Otto von Bismarck, maior elaboração em seu *Diktat de Bad Kissinger*, de 15/6/1877, que constitui uma espécie de exposição de princípios de sua diplomacia. Conf. Schöllgen, Gregor. *Die Macht in der Mitte Europas*. München, 2000, pp. 7-51.



(Inglaterra/Reino Unido, França, Rússia e Áustria-Hungria) foi decisivamente mais agudo, seja pelo número de Estados circundantes seja pela acessibilidade de suas fronteiras (ausência de barreiras naturais e de *buffer zones*).

Bismarck, cuja gestão após 1871 foi, em larga medida, voltada à manutenção de pactos defensivos contra uma França revanchista, referiu-se em seu *Diktat* de Bad Kissinger ao *cauchemar de coalitions*. Para ele, como também para Frederico II, seria praticamente impossível assegurar a segurança de um Estado com as condições geográficas da Prússia/Alemanha sem o estabelecimento de alianças. No pensamento diplomático de ambos não estava excluída em absoluto a “guerra preventiva”<sup>165</sup>.

A preocupação com um cerco de potências inimigas esteve no âmago do pensamento diplomático da Prússia e do Império alemão. Não deverá ter estado ausente na República de Weimar e foi exacerbada irresponsável e tragicamente na Alemanha nazista. A isso se referiu Habermas: “A autoconsciência obsessiva com a posição geográfica central (*Mittellage*) durante a época nazista foi agravada de maneira social-darwinista”<sup>166</sup>.

Em parte decorrente do que precede, os constrangimentos da *Mittellage*, ao elevar as preocupações com as fronteiras, estimulou políticas expansionistas no sentido de afastar o máximo possível do centro áreas de potencial conflito. Nesse sentido, não foi por casualidade o relativo desinteresse da Prússia/Império Alemão em relações com Estados médios ou pequenos, salvo os do seu entorno, mas mesmo assim com pretensões hegemônicas.

---

165 Frederico II em seu tratado *Antimachiavelli*, que o historiador Heinrich von Treitschke disse ser tão irrelevante para a crítica de Maquiavel como relevante para o entendimento de sua política externa (de Frederico II), defendia a possibilidade de “guerras de ataque” “justificáveis em si mesmas”, citando, por exemplo, as para fazerem frente “ao gigantesco poder das grandes potências europeias quando ameaçam arrasar as fazendas e engolir o mundo”. Iniciativas neste sentido deveriam ser levadas a efeito quando “se vê o mau tempo se formar”. Conf. Schöllgen, Gregor. *Die Macht in der Mitte Europas*. München, 2000, p. 19.

166 Habermas, Jürgen. *Geschichtsbewusstsein und posttraditionale Identität. Die Westorientierung der Bundesrepublik*. In: *Zeitdiagnosen*. Frankfurt am Main, 2003, p. 105.

Em suas *Rêveries Politiques*, que dista de ser uma apologia ao idealismo, Frederico II, ao sublinhar a necessidade da ambição como condição de sobrevivência para Estados sob *Mittellage*, assinalou que “uma potência desinteressada [dos acontecimentos circundantes] situada entre duas potências ambiciosas deverá necessariamente sucumbir”<sup>167</sup>. Quase cem anos depois, em novembro de 1871, em sessão no *Reichstag* sobre a situação geopolítica do novo Estado, Bismarck esclareceu “ser frequente a defesa através de invasão e, na maioria dos casos, a mais efetiva no caso de países em uma situação central na Europa, com três ou quatro fronteiras onde pode ser atacado, sendo muito útil seguir o exemplo de Frederico o Grande”<sup>168</sup>.

Em circunstâncias da *Mittellage*, cujo sucesso de um ator gera no outro, quase que automaticamente, suspeições e desejo de emulação, nada mais prudente do que a planificação e prontidão militar, diretriz que também foi constante até 1945 e, sob certas circunstâncias, também durante a Guerra Fria.

O sentimento causado aos alemães pela *Mittellage* é de vulnerabilidade, mas também de circunscrição. Nos séculos XIX, XX (salvo a Guerra Fria) e XXI, a Alemanha fazia fronteiras a oeste com sociedades institucionalmente e economicamente desenvolvidas (além de apresentarem cultura política relativamente congruente) ao passo que a leste bordeava sociedades, sob aqueles parâmetros, relativamente menos desenvolvidas e culturas políticas divergentes entre si. Apesar de ter tradição democrática menos desenvolvida do que seus vizinhos ocidentais, a Alemanha se sentiu sempre paritária em relação a eles e superior aos Estados orientais.

Por causa dessa condição de (única) potência central entre o leste europeu e a Rússia, tendência houve e há de que a Alemanha conceda mais atenção a eventos nessa região do que seus pares ocidentais. Essa atenção pode obviamente ser canalizada sob a

---

167 Schöllgen, Gregor. *Die Macht in der Mitte Europas*. München, 2000, p. 22.

168 Schöllgen, Gregor. op. cit., p. 28.

forma de políticas de hegemonia regional, disfarçadas ou não. Em todo caso, o “vácuo de poder” na região sempre fez do leste europeu a área natural de projeção alemã.

Para a República de Bonn os constrangimentos da *Mittellage* não se vinculavam a um eventual cenário de cerco (termo que passou a ser inapropriado com a pertença da República Federal à mesma aliança militar dos seus vizinhos ocidentais), mas a situação lindeira ao bloco antagônico e, em caso de conflito, a possibilidade de um engajamento fratricida e a condição inexorável de alvo imediato de ataques, inclusive nucleares.

Com o fim da ordem bipolar a questão da *Mittellage* passou por inteira revisão. Sobre ela comentou Joschka Fischer em seu texto “Política Externa em Contradição”:

A posição central (*Mittellage*) e o peso estratégico da Alemanha, fatores de imprevisibilidade na política europeia desde 1871, puderam ser equacionados somente depois da Segunda Guerra Mundial por meio da ruptura com o conceito de balança de poder central europeia e sua substituição pela integração europeia, e esta por meio da democratização da Alemanha Ocidental<sup>169</sup>.

Em situação de conforto singular em relação a outras fases de sua história, na Alemanha pós-Guerra Fria, pós-reunificação e integrante da Europa dos vinte e sete, perderam sentido, ou pelo menos foram radicalmente atenuados, os reflexos atávicos de sua condição geográfica: a volubilidade das alianças, a tentação do expansionismo como política de defesa, o automatismo de medidas compensatórias dos vizinhos em casos de aumento de poder, o “pesadelo” do constante estatuto de suspeição.

Na República de Berlim pode-se constatar, com efeito, uma transmutação valorativa da *Mittellage*: tanto por permitir à República Federal condições vantajadas de penetração nos

---

169 Fischer, Joschka. *Aussenpolitik im Widerspruch*. Die Zeit (3/2/2000).

mercados da Europa Leste em relação a seus maiores competidores regionais (França, Reino Unido e Itália) como por transferir a outros a condição de *front line State* da UE/OTAN, a “posição central” deixou de ser uma hipoteca diplomática-securitária para tornar-se uma vantajosa externalidade.

A pertença de quase todos seus vizinhos (à exceção da Suíça e Áustria, ambos oficialmente neutros) a uma mesma aliança militar atenuou alguns dos reflexos da *Mittellage*. Eles não foram totalmente abolidos e permanecem latentes. De fato, poderá haver situação em que, tendo a OTAN e a UE posições distintas sobre problema no leste europeu, a Alemanha seja obrigada a apoiar um ou outro, ou até mesmo decidir por uma tomada de posição unilateral, como bem mostrou sua atuação durante a fragmentação da ex-Iugoslávia, motivada em grande medida pelas razões associadas à *Mittellage*.

A vertente leste foi relativamente a de maior incremento valorativo. A Polônia, por seu peso demográfico e vicinidade, passou a ter importância acrescida, o que explica a criação em 1991 do mecanismo de consultas “Triângulo de Weimar” entre a França, Alemanha e Polônia. A Rússia e os focos de tensão a ela associados passaram a merecer também renovada atenção alemã. Com efeito, o desmembramento da antiga superpotência deu origem não somente a novos focos de tensão com as ex-repúblicas soviéticas mantidas na Federação Russa, como também ensejou potencial agravamento dos chamados “conflitos congelados” (questões da Abcácia/Ossétia do Sul entre Geórgia e Rússia; Trisnitria/Moldávia; Azerbaijão e Armênia em torno da província de Nagorno-Karabak). Entretanto, entre esses e a Alemanha passa a existir, a partir de março de 1999 (adesão da Polônia, Hungria e República Tcheca à OTAN), um cordão de Estados que compõem a nova fronteira leste da União Europeia e da OTAN.

De maneira geral, com as transformações de seu *locus* geográfico e político, a RFA passou a ser um exportador de segurança – política, econômica, ecológica, societária e, crescentemente, também militar.

## 2.7 Potência civil

O termo “potência civil” surgiu no início dos anos setenta em estudo sobre o papel da Comunidade Europeia na política mundial. Ele foi apropriado pelo discurso oficial diplomático alemão a partir de 1989, ou seja, durante o processo de reunificação, para marcar claramente a índole do Governo em Bonn em relação ao papel do novo Estado e às transformações em curso<sup>170</sup>.

Isto não quer dizer, entretanto, que o conceito não pudesse ser aplicado *avant la lettre* à política externa no período anterior. De fato, estava descartado à República Federal o atributo de “potência militar” desde que aceitou a limitação numérica (primeiro ao aderir à OTAN, em 1955 e depois no Tratado 2+4, em 1990), qualitativa (isto é, sem poder de dissuasão nuclear, na linha dos compromissos assumidos com a adesão, em 1954, à União da Europa Ocidental e à ratificação do Tratado de Não Proliferação Nuclear, em 1975) e operacional (subordinação à OTAN) de suas forças armadas.

A alternativa restante – “potência civil” – não foi, portanto, uma opção estratégica, mas uma imposição externa como condição, primeiro para o fim do estatuto de ocupação e, depois, para re aquisição do exercício de soberania, que, como visto anteriormente, mesmo assim foi parcial até a ratificação do Tratado 2+4.

A renúncia ao instrumento militar foi, nesse sentido, a primeira e a maior medida de fomento da confiança do Governo em Bonn dirigida à comunidade internacional, especialmente a seus vizinhos europeus.

Tais considerações não prejudicam, entretanto, a constatação de uma profunda identificação das instituições e sociedade da República Federal com o pacifismo. Tal orientação encontra-se

---

<sup>170</sup> O autor da denominação foi François Duchêne em sua obra *The European Community and the uncertainties of interdependence* (1973). Conf. Maull, Hans. *Deutschland als Zivilmacht*. In: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther; e Wolf, Reinhard (Org.). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*. Wiesbaden, 2007, p. 75.

consignada na Lei Fundamental, que interdita a participação das forças armadas em guerras de agressão e obriga os órgãos de Estado a contribuírem para a integração europeia e para o sistema de segurança coletiva.

Retrospectivamente, a identidade de potência civil/pacifismo teve expressões concretas na negação formal, em todos os aspectos, dos valores do nacional-socialismo; no culto à democracia e aos direitos humanos; nas contribuições, sobretudo pela *Ostpolitik*, à *détente* da Guerra Fria e à reconciliação com a Europa oriental, inclusive com sua decisiva participação no estabelecimento da Conferência de Segurança e Cooperação da Europa (CSCE); nas políticas de reparação aos agravos cometidos durante a Segunda Guerra Mundial; na adesão às Nações Unidas em 1973; e na valorização de mecanismos multilaterais para a solução dos diferendos.

No modelo teórico desenvolvido por Dieter Senghaas, o exercício de “potência civil” pressupõe a existência de seis elementos estruturais (denominado “hexágono civilizatório”): i) desprivatização da violência; ii) aperfeiçoamento do monopólio estatal sobre a violência e a existência de um Estado de direito; iii) desenvolvimento de interdependências; iv) implementação de práticas de participação democrática; v) valorização da justiça social; e vi) incentivo à formação de uma cultura construtiva para resolução de conflitos<sup>171</sup>.

Consoante Senghaas, a “potência civil” deve refletir em sua orientação externa aqueles seis elementos estruturais com o objetivo precípua de “civilizar” as relações internacionais por meio de quatro “imperativos”: proteção da liberdade, proteção contra a violência, proteção contra a carência, proteção contra o chauvinismo<sup>172</sup>.

---

171 Senghaas, Dieter. *Frieden als Zivilisierungsprojekt*. In: Senghaas, Dieter (Org). *Den Frieden denken. Si vis pacem, para pacem*. Frankfurt am Main, 1995, pp. 198-205.

172 Senghaas, Dieter. op. cit., pp. 214-219.

Apesar de se duvidar que a RFA tenha procurado, em sentido estrito, “civilizar” as relações internacionais, o modelo em referência é compatível com seu perfil externo, sobretudo no que tange à extrema prudência no uso de meios coercivos em seu repertório diplomático.

A literatura atual sobre o tema chega até mesmo a comparar a Alemanha a uma “potência domada”<sup>173</sup>. O fato é que, ao excomungar o crasso exercício do poder militar para fins hegemônicos do período anterior, a República Federal sentiu-se confortável com o extremo oposto, qual seja, a total abstinência do uso de meios militares, modulada inclusive pela “política do retraimento” (*Zurückhaltungspolitik*).

Observe-se, por oportuno, que a renúncia e, depois de 1990, o uso criterioso da dimensão militar, ademais da rejeição a armas de destruição em massa, é um distintivo importante da ação multilateral da República Federal em relação a seus parceiros mais próximos (EUA, França, Reino Unido, Rússia) e que a aproxima da maioria dos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil.

A abdicação daqueles instrumentos “tradicionais” até 1990 fez da República Federal uma potência civil no sentido restrito, ortodoxo. Para evitar qualquer dubiedade de suas intenções, preferiu deixar de empregar a dimensão militar mesmo quando conforme ao direito internacional, como era o caso das missões de manutenção da paz com mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas. As forças armadas tinham, nessa concepção, utilidade estritamente para defesa.

A partir da fase pós-reunificação do Governo Kohl e claramente nas administrações seguintes, pode-se falar de uma “potência civil” desenvolva, heterodoxa, com menores inibições quanto ao uso da dimensão militar em operações de manutenção da paz e em coalizões

---

173 Katzenstein, Peter (Org.). *Tamed Power. Germany in Europe*. London, 1997.

militares sob o guarda-chuva da OTAN e UE. Mais adiante se verá que o desejo de participação em plena igualdade com seus pares do Pacto Atlântico levou a nova República Federal a uma situação, no caso de sua atuação no Kosovo sem mandato do CSNU, em que feriu um dos preceitos de “potência civil” relativo ao fortalecimento do multilateralismo.

A assunção desse perfil “ativo” de potência civil tenderá a ser uma constante na República de Berlim, como demonstra o conjunto de reformas da *Bundeswehr*, iniciadas no Gerhard Schröder e ultimadas por Angela Merkel, com o objetivo de transformá-la em uma força de intervenção, com a atenuação do estatuto de força de defesa.

O segundo elemento de maior assertividade como potência civil é o ativismo da diplomacia alemã, no quadro da reforma das Nações Unidas, pela obtenção de um assento permanente no seu Conselho de Segurança, órgão que, pela Carta, “tem a responsabilidade primária para a paz e segurança internacionais”. Essa iniciativa, como a reforma da *Bundeswehr*, foi iniciada por Schröder e mantida por sua sucessora. A peça central da pretensão alemã é sua condição de grande contribuinte, sobretudo em termos financeiros, aos esforços internacionais para garantia da paz e segurança internacionais. Trata-se, em certo sentido, também de uma expectativa decorrente de seu poder de influência como potência comercial.

## 2.8 Potência comercial

A condição de potência central (*Mittellage*) europeia foi e é uma determinante histórico-geográfica. O perfil de potência civil decorreu, primeiramente, de uma imposição externa no pós-guerra e constitui hoje também uma persuasão enraizada na sociedade alemã. Já o *status* de potência comercial diz respeito à única



dimensão de poder na qual sua projeção ocorre relativamente livre de constrangimentos históricos.

No pós-guerra, um complexo de fatores veio a potencializar o setor industrial/empresarial da República Federal, alçando-a em poucas décadas, em velocidade muito mais rápida do que esperado pelos gestores econômicos, à condição de uma das maiores potências comerciais em nível global.

Em primeiro lugar, com a perda dos territórios orientais para a Polônia, a ascendência sobre a política comercial migrou das elites daquela região (*Junkers*), partidários do protecionismo industrial e da valorização do setor agrário, para os operadores econômicos do sudeste alemão, já integrados aos mercados ocidentais europeus e favoráveis ao aprofundamento da liberalização comercial regional.

O segundo fator foi o alinhamento de seus interesses comerciais alemães com os da potência hegemônica no sentido de favorecer um sistema internacional de comércio estável, com regras previsíveis e perspectivas de expansão, objetivo que esteve à base da criação das instituições de Bretton Woods (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio/GATT, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional). A multiplicação por setenta do volume global de comércio entre 1950 e 2000 ilustra cabalmente os efeitos expansivos das políticas de liberalização implementadas por aquelas instituições.

Outro estímulo importantíssimo do lado dos Estados Unidos foi o Plano Marshall, de 1947, que possibilitou não somente a recuperação da estrutura econômica alemã por meio de créditos facilitados, mas também a geração de renda via importação de produtos dos países cobertos pelo plano. Além disso, a inserção da República Federal no guarda-chuva securitário da OTAN, permitiu que o Estado canalizasse recursos da área de defesa para a economia. Como observou Michael Staak, a Bonn importava *not warfare, but welfare*<sup>174</sup>.

---

174 Staak, Michael. *Deutschland als Wirtschaftsmacht*. In: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther; e Wolf, Reinhard (Org.). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*. Wiesbaden, 2007, p. 91.

O progresso obtido pela República Federal sob essas circunstâncias pode ser medido pela quase triplicação de sua participação nas exportações mundiais em apenas uma década: de 3,5%, em 1950, para 10,1%, em 1960, nível que se manteve relativamente constante até 1994<sup>175</sup>.

O terceiro fator externo para a consolidação do *status* de potência comercial da RFA foi o estabelecimento da Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957. A constituição de um mercado comum entre os seis países signatários do Tratado de Roma beneficiou comparativamente muito mais as empresas alemãs do que as dos outros países, uma vez que aquelas possuíam no contexto do mercado doméstico produção de escala maior e mais robusto grau de inovação. A importância da CEE pode ser medida com a evolução de sua participação no conjunto da balança comercial alemã: 22% (1957), 45% (1960), 50% (1985)<sup>176</sup>. Com o advento da União Europeia, aquele valor passou a ser ainda maior. Em 2010 60,3% das exportações e 56,4% das importações alemãs foram realizadas com seus vinte e seis sócios europeus.

É de se sublinhar que a ideia de integração europeia, que em primeira linha tinha como pressuposto a contenção da Alemanha Ocidental, possibilitou que esta, paradoxalmente, se estabelecesse como a economia mais poderosa.

Essa situação, presente já no final dos anos setenta, teve obviamente implicações políticas dentro da Comunidade, mas especialmente no relacionamento com a França, com a quebra da paridade econômica entre ambos. Em 1989, o cartesianismo gaulês chegou a evocar a dissuasão francesa como um contrapeso ao *D-Mark*<sup>177</sup>.

---

175 Staak, Michael. op. cit., p. 90.

176 Staak, Michael. op. cit., p. 88.

177 Conf. Nonnenmacher, Günter. *Der Motor stottert*. FAZ (5/7/1997).

A consciência por Paris de que a assimetria econômico-comercial pudesse agravar-se, a médio-longo prazo, com a reunificação foi decisiva para obter de Bonn, em Maastricht, abdicação adicional de soberania em favor do projeto de integração europeu. A criação de uma moeda comum foi, em última instância, a demonstração da Alemanha naquela altura da irreversibilidade de seu compromisso com a integração regional. Como se verá no capítulo V, essa irreversibilidade não está em 2011, em função das várias soluções sobre a mesa para a superação da crise do euro, completamente assegurada.

Como compensação ao seu assentimento à união monetária, a Alemanha teve atendido seu pleito de criação de um Banco Central Europeu (BCE), instalado simbolicamente em Frankfurt na sede do seu então banco central (*Bundesbank*), cujos métodos de trabalho e estrutura organizacional lhe serviram de modelo.

A fundamentação econômica para a criação da união monetária – ganhos de eficiência e competitividade dos agentes econômicos; incentivo à maior convergência das políticas econômicas e financeiras dos Estados-membros; eliminação dos custos de transações financeiras; e concorrência ao padrão monetário internacional – foram secundárias em relação ao objetivo político supracitado.

As sinergias econômico-comerciais intrazona com o aprofundamento da integração colocaram em relevo a imprescindibilidade dos mercados dessa região para a República Federal. A partir dos anos noventa 55% do comércio alemão passaram a dirigir-se aos países da União Europeia, sendo oito dos dez mais importantes parceiros comerciais alemães membros comunitários<sup>178</sup>. Também a Europa do Leste tem assumido importância crescente aos interesses empresariais alemães,

---

178 Staak, Michael. op. cit., p. 92.

sobretudo com o alargamento do mercado comum a essa região a partir de 2003. Já em 1996 o conjunto das trocas comerciais com essa região superou as mantidas com os EUA. O agregado das exportações alemãs aos três Estados mais desenvolvidos – Polônia, República Tcheca e Hungria – evoluiu de € 13,5 em 1994 para € 49,1 bilhões em 2004<sup>179</sup>.

À luz de sua condição de quarta economia mundial, primeira no âmbito da União Europeia, de responsável (2010) por 8,3% das exportações mundiais e detentora do segundo maior superávit comercial (€ 141 bilhões) tem necessariamente um enorme peso sobre decisões tomadas nos principais foros econômicos – G-8, G-20, OCDE, Banco Mundial, FMI – e também na formulação da política comunitária europeia para a OMC.

No âmbito estritamente europeu, o historiador Ludwig Dehio assinala o dilema diplomático derivado da condição “semi-hegemônica” alemã no continente. Com efeito, se, por um lado, a Alemanha não reúne condições para impor-se como pleno *hegemon* europeu, por outro, é forte suficiente para sozinha desequilibrar a balança de poder regional. Consoante Dehio, tendo em conta sua primazia econômica incontestável, ações unilaterais da RFA sempre precipitarão a formação de alianças para contra-arrestá-la<sup>180</sup>.

Por outro lado, deve-se chamar a atenção para as vulnerabilidades do modelo alemão de “potência comercial”, as quais se associam a sua pronunciada dependência dos mercados externos. Com efeito, enquanto nos EUA um em cada dez postos de trabalho está vinculado ao comércio exterior, essa relação na República Federal é de um para três. Decorre dessa relação o claro interesse alemão na estabilidade do sistema internacional como um todo e de subsistemas regionais como garantidores da fluidez do comércio; no acesso desimpedido

---

179 Staak, Michael. op. cit., p. 93

180 Conf. Dehio, Ludwig. *Gleichgewicht oder Hegemonie* (1948). Zurique, 1996.

aos mercados; na liberalização econômica; no aperfeiçoamento das regras e aparato normativo, inclusive o fortalecimento de mecanismos de solução de controvérsias.

Esse paradoxo estrutural (válido para também para outras potências comerciais) de constituir simultaneamente sujeito/objeto foi assim referido por Helga Haftendorn: “Alemanha em razão de seu tamanho, seu potencial econômico (...) é dependente da estrutura internacional como também atua como agente, formador daquela mesma estrutura”<sup>181</sup>.

Outro elemento distintivo das potências comerciais é a elevada influência na formulação da política externa, em especial em sua vertente comercial-econômica, exercida pelos segmentos empresariais, no caso da Alemanha representados pela Federação Nacional das Indústrias Alemãs (*Bundesverband der deutschen Industrie/BDI*) e pela Associação Alemã das Câmaras de Indústria e Comércio (*Deutscher Industrie- und Handelskammertag/DIHK*). Com o aprofundamento da internacionalização das empresas e do deslocamento dos fatores de produção da matriz para as filiais em países de baixa renda, tendência há de maior grau de complexidade e conflito na compatibilização de interesses nacionais e empresariais. No contexto alemão, esse fenômeno é mitigado, entretanto, pela considerável contribuição (21,5%) das pequenas e médias empresárias (*Mittelstand*) nos superávits comerciais<sup>182</sup>.

Responsáveis por cerca de 53% do valor agregado bruto gerado na economia nacional, 46% do *turnover* tributável e 45% do investimento bruto, as 3,172 milhões empresas arroladas como *Mittelstand* empregam 70% da mão de obra nacional<sup>183</sup>.

---

181 Haftendorn, Helga. op. cit., p. 130.

182 O Governo alemão define como pequena empresa aquela que emprega entre 1 e 9 trabalhadores e com lucro anual não superior a € 1 milhão; e média empresa a que emprega entre 10 e 499 trabalhadores com lucros anuais entre € 1 e 150 milhões. Conf. *Der Mittelstand in der Bundesrepublik Deutschland. Eine volkswirtschaftliche Bestandaufnahme*. Dokumentation N. 561 (fev/2007). Bundesministerium für Wirtschaftliche und Technologie.

183 *Der Mittelstand in der Bundesrepublik Deutschland. Eine volkswirtschaftliche Bestandaufnahme*. Dokumentation N. 561 (fev/2007). Bundesministerium für Wirtschaftliche und Technologie.

A influência de alguns setores comerciais, como é o caso da indústria bélica, chega até mesmo a colocar em questão princípios da potência civil. Entre 2005-2010 a Alemanha foi o terceiro maior exportador mundial de armamentos, com 11% do mercado mundial (atrás dos EUA e Rússia, com respectivamente, 30 e 23%).

O afã com que são perseguidos os objetivos da potência comercial chega a se refletir em impropriedades retóricas, como a que motivou a renúncia do Presidente Horst Köhler, em maio de 2010, quando afirmou no Afeganistão ser para a Alemanha “o emprego militar necessário para preservar os interesses de manutenção do livre comércio”<sup>184</sup>.

Com base nas considerações acima, depreendem-se as seguintes orientações básicas da diplomacia alemã:

- i) a importância fundamental do multilateralismo. Como sócio economicamente mais forte da estrutura supranacional europeia, parte de um sistema coletivo de segurança (transatlântico e global) e dependente do comércio internacional, a Alemanha tem como interesse prioritário influir sobre os processos decisórios afetos àquelas instâncias multilaterais. O isolamento, em razão da *Mittellage* e do seu peso econômico, não é um cenário possível nem desejado. Em um sistema de crescente interdependência, para a Alemanha, possivelmente em grau maior do que para outros atores, a obtenção de “autonomia” está diretamente ligada à manutenção (ou aumento) do seu poder de influência;
- ii) o primado da política externa alemã é a otimização de sua potencialidades econômico-comerciais. É esse o principal instrumento para a consecução de seus interesses nacionais;

---

184 *Bundespräsident Köhler erklärt Rücktritt*. *Suddeutsche Zeitung* (31/5/2010).

- iii) o perfil de potência civil fortalece o de potência comercial. Aquele minimiza possíveis constrangimentos à projeção econômica nacional. O uso da dimensão militar em iniciativas de segurança coletiva, flexibilizado a partir de 1990, correspondeu, não à revisão daquele perfil, mas à necessidade de adaptação dos meios de política externa às transformações do país e do sistema internacional.





## Capítulo 3

# A Política Externa do Governo Gerhard Schröder

### 3.1 A ascensão da coalizão social-democratas/verdes em 1998

A ascensão de uma coalizão SPD-Verdes ao Governo Federal teria acontecido provavelmente antes se não fosse a grande popularidade adquirida pela CDU e Helmut Kohl com a liderança no processo de reunificação. Para muitos ela foi uma “coalizão atrasada” no sentido de que, em outros países, muito antes a geração que participou dos movimentos de 1968 já tinha chegado ao poder. Mas seu atraso foi também por culpa de erros táticos da social-democracia, que se refletiram nas derrotas em eleições de 1990 e 1994.

A vitória de Schröder em 1998 foi no contexto de uma reestruturação do SPD. A linha tradicional do partido, encampada por Oskar Lafontaine e centrada na manutenção dos termos do Estado de bem social, na implementação de política econômica de matriz keynesiana e no combate, via aumento da taxaçoão das classes mais favorecidas, ao aumento da desigualdade social, passou a ser minoritária em relação à linha defendida por Schröder, chamada de modernizadora. Esta propugnava a inovação e modernização

tecnológica, a criação de empregos via desagravação fiscal das empresas e a flexibilização e/ou desregulamentação de alguns setores da economia.

Apesar do desempenho dos Verdes (6,7%) inferior às eleições de 1994 (7,9%), o SPD conseguiu votos suficientes (40,1%) para um governo de maioria. A CDU obteve 35,1% e o FDP (liberais-democratas) 6,2% e o PDS (egresso da antiga legenda socialista da RDA) 5,1%. Inegavelmente a grande novidade nas eleições de 1998 foi a participação de um novo partido, os Verdes, no Governo Federal, rompendo o diretório tripartite da República de Bonn entre a CDU, SPD e o FDP<sup>185</sup>.

A coalizão entrante formou um dos gabinetes ministeriais mais homogêneos da história da República Federal tanto pela faixa etária como pela proximidade de suas persuasões políticas. A eleição em maio de 1999 do social-democrata Johannes Rau ao cargo de Presidente Federal, em substituição ao cristão-democrata Roman Herzog, conferiu ainda maior uniformidade ideológica ao Governo, apesar de pertencer a uma geração anterior à de Fischer e Schröder.

Também no aspecto biográfico de ambos há uma nota de atipicidade em relação a seus predecessores. Gerhard Schröder, nascido em abril de 1944 em Mossenberg, na Renânia do Norte-Vestfália tendo depois se fixado em Hannover, na Baixa Saxônia, foi criado por sua mãe (pai faleceu na Segunda Guerra Mundial) sob severas condições econômicas. “A fome era constante entre nós. (...) Minha mãe tinha que trabalhar como empregada doméstica.<sup>186</sup>” Obrigado a entrar cedo no mercado de trabalho, só conseguiu

---

185 No âmbito do legislativo, a participação dos Verdes em nível federal ocorreu pela primeira vez em 1983, quando, com 5,6% dos votos, fizeram-se representar com 27 deputados no Bundestag. Três anos antes, tinha sido sua estréia em um parlamento estadual (Landtag de Bremen), replicada, em 1980, em Stuttgart, nas eleições estaduais de Baden-Wuttemberg.

186 Schröder, Gerhard. op. cit., pp. 16; 27.

concluir a graduação em ciências jurídicas relativamente tarde, com quase trinta anos de idade. Membro do SPD em 1963, Schröder ascendeu no partido por meio de sua militância na “Comunidade de Trabalho dos Jovens Socialistas” (JUSOS). Antes de eleito Chanceler Federal em setembro de 1998, Schröder foi membro do *Bundestag* entre 1980 e 1986 e Governador da Baixa Saxônia entre 1990 e 1998.

Joschka Fischer (Joseph Martin Fischer), nascido em 1948 em Gerabronn, em Baden-Württemberg, é descendente de minoria germânica da Hungria, expulsa daquele país ao final da Segunda Guerra Mundial. A expressão por ele usada para retratar seus desafios como maratonista – “uma longa corrida para achar-me a mim mesmo<sup>187</sup>” – vale para sua carreira política. Nos anos sessenta, foi militante em diversos movimentos de protesto – dos quais os mais importantes a “Oposição Extra-Parlamentar” (APO) e a “Federação dos Estudantes Socialistas” (SDS) –, participou dos movimentos de maio de 1968 na Alemanha, frequentou como ouvinte os seminários de Theodor Adorno, Herbert Marcuse e Jürgen Habermas na Universidade de Frankfurt e trabalhou como motorista de táxi. Os anos setenta compreenderam sua fase mais radical, tendo, como membro do grupo de extrema esquerda “Luta Revolucionária”, mantido contatos com grupos terroristas, como a Fração do Exército Vermelho (RAF) e Grupo Baader-Meinhof.

Ao aderir aos Verdes, em 1982, dois anos, portanto, depois de sua fundação, atuou no partido com Daniel Cohn-Bendit em ala conhecida como “Círculo de Trabalho Realpolitik” (*Realos*), que se opunha aos fundamentalistas ecológicos (*Fundis*). Já em 1983, foi eleito membro do parlamento federal e, entre 1985-1987, desincumbiu-se como Secretário para o Meio Ambiente por seu Estado, Hesse. Essa posição veio a ocupar novamente entre 1991

---

187 Fischer, Joschka. *Mein langer Lauf zu mir selbst*. Köln, 2000, p. 3.

e 1994, quando voltou ao *Bundestag*. Com a vitória nas eleições de setembro de 1998, ocupou a chefia dos *Auswärtiges Amt* e o posto de Vice-Chanceler Federal até 2005.

Fischer é *avis rarissima* na paisagem política da RFA. Ainda hoje, sem cargo eletivo, é dos formadores de opinião com alcance muito além dos círculos políticos domésticos. Para alguns sua militância política, sua conversão à ética da responsabilidade e sua ação moderadora junto aos verdes constituiriam um autêntico ângulo narrativo da República de Berlim, como testificam a obra, publicada em 2007 pela Oxford University Press, *Joschka Fischer and the Making of the Berlin Republic: An Alternative History of Postwar Germany*, de Paul Hockenos, e o filme, lançado em 2011, “Joschka e Senhor Fischer” (*Joschka und Herr Fischer*), do cineasta Pepe Danquart.

### **3.2 O projeto vermelho-verde (*Rot-Grün Projekt*) e as reformas domésticas**

A literatura sobre a administração Schröder/Fischer é unânime em sublinhar que, diferentemente de outras coligações passadas, a que ascendeu ao poder em 1998 tinha um claro projeto de reformas de cunho modernizador para o país que, após dezesseis anos sob domínio conservador, teria perdido o compasso do tempo.

A expressão “Modernização ecológica”, constante do preâmbulo do acordo de coalizão, encimou também o capítulo sobre as reformas em vista. Principal pleito dos verdes na questão era o abandono da matriz nuclear e o incentivo ao maior uso de energias renováveis. Este segundo componente teve expressão com a aprovação da “Lei de Energias Renováveis”, em setembro de 1999, que previa o investimento de cerca de DM 200 milhões (€ 102,3) anuais em pesquisa e incentivos fiscais para uso de energias renováveis. Em abril anterior, havia sido já tomada decisão pela introdução do

“imposto ecológico” (*Ökosteuer*) sobre combustíveis fósseis, que previa arrecadação anual de € 735 milhões para uso ambiental. Entre 2000 e 2004 a produção de energia renovável incrementou de 6,7 a 9,3%, o uso de energia eólica triplicou e dobrou a de energia solar (segundo em escala internacional depois do Japão, apesar de que esta matriz energética compreenda somente 1% do total).

O segundo passo foi a aprovação em junho de 2000, após quase dois anos de negociações com os setores empresariais e a oposição, da “Lei sobre o Fim Ordenado da Energia Nuclear”, que determinou o fechamento das dezenove usinas nucleares tão longo expirado seu prazo de atividade (2030), a proibição de reprocessamento de plutônio bem como a de proibição de construção de novas unidades a partir de 2005. Tratou-se de um precedente internacional inédito da parte de uma economia altamente industrializada.

Outra área prioritária do “Projeto vermelho-verde” eram as reformas de ampliação dos direitos civis. A primeira delas foi em maio de 1999 a aprovação de nova lei de nacionalidade, substitutiva da até então existente, de 1913, e que, ao complementar o *jus sanguinis* com o *jus solis*, eliminou uma das últimas particularidades cívico-legais da Alemanha em relação a seus sócios da União Europeia. Com ela, oito milhões de estrangeiros no país passaram a ter plena cidadania. Seguiu-se a lei sobre “Parceria de Vida”, aprovada em agosto de 2001, que estendeu aos casais homossexuais os mesmo direitos sociais, previdenciários e de sucessão existentes para os heterossexuais.

As reformas do Estado de bem-estar social e do mercado de trabalho foram pré-anunciadas em junho de 1999 por declaração assinada por Schröder e Tony Blair. Avalizando uma abordagem econômica mista, a “terceira via” (*Third Way*), ambos os mandatários se comprometeram em “*renew its ideas and modernise its programmes (...) not only for social justice but also for economic dynamism and the unleashing of creativity and innovation*”<sup>188</sup>.

---

188 Disponível em: <<http://www.labour.org.uk/views/items/000000053.html>>.

Apresentada formalmente em março de 2003, a “Agenda 2010” teve como base os trabalhos, apresentados ainda em 2002 ao *Bundestag*, da “Comissão Hartz”<sup>189</sup>, presidida pelo ex-Presidente da Volkswagen Peter Hartz, sobre a modernização do mercado de trabalho, e pela “Comissão Rürup”, presidida pelo economista Bert Rürup, sobre aposentadoria e o sistema de saúde.

Tendo como eixos temáticos os abordados por aquelas duas comissões (mercado de trabalho, previdência social e assistência médica), a Agenda 2010 constituiu o mais ambicioso conjunto de reformas já implementado no chamado “capitalismo renano”. Ela promoveu a reestruturação no regime de pensões, a flexibilização das leis trabalhistas, o corte de benefícios sociais e o estímulo, por incentivos fiscais, à criação de empregos de contrato temporário (*mini-jobs*).

Largamente impopulares (sobretudo para o eleitorado social-democrata) e tendo sido um elemento central na derrocada da coalizão governista, as reformas foram a causa do alto desempenho da Alemanha durante as crises financeiras ocorridas entre 2009-2011<sup>190</sup>.

### 3.3 A Alemanha e a intervenção militar da OTAN no Kosovo (1998/1999)

Ao longo de 1998 os encontros do exército regular da Sérvia contra o “Exército de Libertação do Kosovo” (UÇK), bem como a política de Slobodan Milosevic de limpeza étnica da

---

189 O principal elemento da reforma “Hartz IV” foi a fusão entre a “ajuda ao desemprego” (*Arbeitslosenhilfe*) e a ajuda social (*Sozialhilfe*). Esta última passou a ser concedida somente aos efetivamente impossibilitados de trabalhar. Com a meta de trazer o desempregado ao mercado de trabalho e desestimular a acomodação do beneficiário de ajuda ao desemprego, passou-se a adotar o princípio de “exigir e apoiar” (“*Fordern und fördern*”).

190 A impopularidade das reformas pode ser medida, ademais do declínio eleitoral do SPD ao final do Governo Schröder, pelo número de 170 mil ações trabalhistas movidas contra o Governo Federal. Apesar de contabilizados os contratos no formato “mini-job” (com salário de até € 450), a redução do desemprego foi notória: passou de 5 milhões em 2005 para 3 milhões em 2012. Conf. *Harz IV Zehn Jahre*. FAZ (15/8/2012)

província rebelde por meio da expulsão ou deportação de kosovares de origem albanesa daquela província, passaram a mobilizar a atenção internacional.

Em fevereiro daquele ano, o assassinato de centena de kosovares (Massacre de Drenica) por forças da Sérvia levou o CSNU, por meio da Resolução 1160 (1998) a determinar cessar-fogo, retomada do diálogo, envio de mediador e de missão da OSCE. Com o acirramento das tensões, em setembro seguinte o Conselho ordenou, pela Resolução 1199 (1998), a retirada do exército e polícia sérvias do Kosovo, acesso desimpedido de organizações humanitárias e plena cooperação das autoridades de Belgrado com o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, estabelecido em 1993.

Com a intensificação das ações de Milosevic contra os kosovares de origem albanesa e a impossibilidade por oposição da Rússia de nova resolução do CSNU com mandato para uso da força contra Belgrado, a OTAN, em reunião de cúpula em Bruxelas em 08/10, decidiu aprovar a operação *Allied Force*, que previa o *activation order* (ActOrd) de bombardeio de posições sérvias caso sua ação no Kosovo não cessasse em 96 horas.

No dia seguinte, na qualidade de *caretaker* do Governo Federal, uma vez que novo gabinete não havia ainda sido formado, Kohl convocou Schröder e Fischer para transmitir-lhes pedido do Presidente Bill Clinton de que a Alemanha participasse da operação com pilotos e aeronaves (um terço da frota de AWACs da OTAN era pilotada por alemães bem como 14 Tornados da *Bundeswehr* eram especialmente equipados contra baterias antiaéreas). “Tínhamos quinze minutos para decidir entre a guerra a paz”, assinalou Fischer, e “nossa resposta foi positiva ao presidente dos EUA”<sup>191</sup>.

Entretanto, com a declaração de Milosevic, dentro do prazo estipulado, de aceitar os termos da Resolução 1199 (1998) a operação foi sustada.

---

191 *Wie Deutschland in den Krieg geriet*. Die Zeit (10/3/1999).

Em 16 daquele mês, o *Bundestag* reuniu-se então em sessão extraordinária para apreciar a participação da *Bundeswehr* na operação. Foi a primeira vez na história parlamentar do país – e não sem questionamentos jurídicos – em que a legislatura cessante fora convocada para apreciar decisão válida para a próxima, tendo sido esta já eleita. Para muitos, ao tabular a moção a favor da “Participação da Alemanha na operação aérea organizada pela OTAN para evitar catástrofe humanitária na crise do Kosovo”, Kohl queria, de início, testar a governabilidade da nova coalizão. A moção, aprovada por 503 votos favoráveis (63 contrários e 18 abstenções), provia o respaldo do legislativo ao próximo Governo caso ele mantivesse a posição do Governo anterior pela participação da *Bundeswehr* ao lado da OTAN.

Dos 252 parlamentares do SPD 21 votaram contra e 7 se abstiveram. Na bancada verde, com 47 parlamentares, 9 votaram contra e 8 se abstiveram. Para Fischer,

os argumentos trazidos à baila na sessão do Bundestag de 16/10/1998 de que estávamos criando um precedente para operações militares sem autorização do CSNU ou para um ‘automandato da OTAN’ não se confirmaram à luz da experiência posterior. Ao contrário, evidenciou-se no Kosovo, pela primeira vez, o exemplo de aplicação da responsabilidade coletiva para a paz e segurança regionais. (...) <sup>192</sup>.

Na sua avaliação, em todo caso, a decisão do *Bundestag* foi “uma quebra radical com os princípios até então prevaletentes de continuidade em política externa alemã” (...) “Para a Alemanha tinha chegado definitivamente ao fim seu papel especial, por razões históricas, no pós-guerra” <sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> Fischer, Joschka. *Die rot-grüne Jahre*. Köln, 2007, p. 113.

<sup>193</sup> Fischer, Joschka. op. cit., pp. 112; 113; 115.



A decisão da OTAN parecia ter surtido efeito em Milosevic, que, ao longo de novembro e dezembro subsequentes, estabeleceu com o negociador norte-americano Richard Holbrooke acordos preliminares, no que diz respeito principalmente ao estacionamento de contingente da OCSE e retorno de refugiados. Em dezembro, entretanto, reincidiram hostilidades do exército sérvio contra e UÇK e opressão a civis kosovares de origem albanesa.

O massacre de Racak, em janeiro de 1999, com 44 vítimas, comprometeu gravemente a seriedade de Milosevic no tocante aos entendimentos alcançados com o Holbrooke. Mediante iniciativa da Secretária de Estado Madeleine Albright, os países ocidentais buscaram permissão do CSNU para dar um ultimato a Belgrado sob ameaça do uso da força, intento que foi prejudicado pela discordância russa. Paralelamente, Grupo de Contato formado por representantes do EUA, Rússia, França, Alemanha, Reino Unido e Itália engajaram as autoridades sérvias para participarem de uma conferência de paz no Palácio Rambouillet, nas proximidades da capital francesa, entre 6 e 23 de fevereiro de 1999.

Os principais pontos do acordo de paz – estatuto de autonomia ao Kosovo durante um período de transição e permissão para uma robusta presença de tropas internacionais no terreno – não foram aceitos pelos negociadores sérvios (Milosevic não compareceu às tratativas). Com o fracasso de Rambouillet, novo exercício negociador foi ensaiado em Paris, entre 15 e 20 de março, também sem êxito.

Como último expediente para evitar o conflito, Fischer viajou a Belgrado em 21 de março e se avistou com Milosevic por duas horas e meia. A oferta de cooperação econômica e financeira não sensibilizou seu interlocutor. Seguiu-se, em 22 de março, encontro de Milosevic com Holbrooke, que lhe informou a efetivação dos bombardeios caso não concordasse com os termos de Rambouillet.

Com a retirada imediata dos observadores da OCSE, em 24 de março de 1999, a OTAN, sem mandato do CSNU, iniciou os ataques aéreos contra posições da Sérvia. As forças armadas alemãs, representadas com os 14 caças Tornado solicitados por Clinton, participaram pela primeira vez em cinquenta e quatro anos de operações de ataque. Também a OTAN implementava sua primeira operação militar desde quando fora estabelecida em 1949.

Em 26 de março, em alocução perante o parlamento, Schröder afirmou “Teria sido cínico e irresponsável olhar sem ações a catástrofe humanitária. (...) É a primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial que soldados alemães encontram-se um conflito armado. Posso lhes assegurar que o Governo Federal não tomou facilmente esta decisão”<sup>194</sup>. Meses mais tarde, em alocução em sessão da Sociedade Alemã de Política Externa, precisou que “a diferença é que pela primeira vez soldados alemães lutaram por valores verdadeiramente europeus, e não por cego nacionalismo”<sup>195</sup>. Fischer, por sua vez, em declaração à imprensa, ao ser indagado sobre seu compromisso histórico com o pacifismo, respondeu “Eu aprendi não somente ‘nunca mais guerra’, mas também ‘nunca mais Auschwitz’”<sup>196</sup>.

A histórica decisão do Governo Federal, ironicamente o mais à esquerda de toda a história da RFA, pela participação alemã em conflito armado trouxe à baila o debate sobre a “normalidade”. Para Kurt Kister, em editorial do *Süddeutsche Zeitung*, o emprego da *Bundeswehr* “não deve significar a entrada em uma normalidade (...) [ela] é e dever ser uma exceção e assim dever permanecer”<sup>197</sup>. Ulrich Reitz, no *Rheinisch Post*, assinalou que “a esquerda alemã,

---

194 *Regierungserklärung des Bundeskanzlers Gerhard Schröder zum NATO-Einsatz in Jugoslawien (26/03/1999) vor dem Deutschen Bundestag in Bonn*. Bundestagdebatte vom 26/03/99. Amtliche Protokolle.

195 *Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder: Aussenpolitische Verantwortung Deutschlands in der Welt (02/09/1999) vor der DGAP in Berlin*. Conf. Internationale Politik (10/1999), pp. 67-72.

196 Fischer, Joschka. *Die rot-grüne Jahre*. Köln, 2007, p. 185

197 Kister, Kurt. *Der höchste Einsatz*. Süddeutsche Zeitung (26/3/1999).

participante dos movimentos pacifistas e antiamericanistas, executa agora uma nova normalidade de completa fidelidade à OTAN ao lado dos EUA”<sup>198</sup>. Editorial do *Bonner Rundschau* saudou que “a normalidade democrática tenha se tornado política e, como mostra a participação alemã no Kosovo, também militar. A República Federal tornou-se adulta. É bom que seja assim”<sup>199</sup>.

Para o *Die Zeit* “Silenciosamente a Alemanha participa da guerra”. E ao reconhecer ter “Schröder redescoberto o conceito de interesse nacional para a política externa alemã”, se pergunta se seria um “retorno da normalidade no bom sentido.”<sup>200</sup>

O Chanceler Schröder, arguido pelo semanário *Der Spiegel* se “o primeiro Governo Federal do pós-Guerra Fria praticava conscientemente uma nova normalidade”, respondeu que, apesar de “jamais poder falar de normalidade no contexto de emprego de coerção militar”, afirmou existir “uma mudança fundamental na política externa alemã e esta tem a ver com o fato de sermos uma nação adulta” (...) e que “uma particular introversão, justificada durante a divisão da Alemanha, não é mais possível”<sup>201</sup>.

Para alta autoridade alemã envolvida no episódio “*this war was a ‘coming of age’ for a Germany ready and anxious to finally put the burdens of the past behind, and participating in a war ground would have been the logical culmination of that progression*”<sup>202</sup>.

A catástrofe humanitária na primeira semana de abril de 1999, com mais de 870 mil refugiados na ex-Iugoslávia, provocou a intensificação das consultas com os atores envolvidos. Pedido dos EUA de contribuição com forças de terra, caso a OTAN decidisse pelo reforço da operação, foi negado por Schröder.

---

198 Reitz, Ulrich. *Ende des Sonderweges*. Rheinische Post (26/3/1999).

199 *Deutschland und der Jugoslawienkrieg. Notwendige Debatte*. Bonner Rundschau (26/3/1999).

200 *Die Deutschen und der Krieg*. Die Zeit (31/3/1999).

201 *Der Spiegel* (12/4/1999).

202 Daalder, Ivo; O’Hanlon, Michael. *Winning ugly. NATO’s War to Save Kosovo*. Washington, 2000, p. 163.

No dia 12 daquele mês, reunião de chanceleres do G-8 adotou o “plano Fischer” para o Kosovo, baseado em cinco pontos (cessar-fogo; retirada das tropas sérvias; estacionamento de força de manutenção da paz mandatada pelo CSNU e organizações humanitárias; retorno dos refugiados; e administração temporária da província sérvia pela ONU), o qual, por seu turno, serviu de base para a proposta de paz negociada pelo Enviado Especial da EU à ex-Iugoslávia, Martti Ahtisaari, com Milosevic.

Com a aceitação em 3 de junho pelo parlamento sérvio da proposta Ahtisaari, foi declarado oficialmente em 5 de junho cessar-fogo e o fim da intervenção militar da OTAN depois de 78 dias de duração e cerca de quinhentas investidas contra as forças de Milosevic. Com base na Resolução 1244 (1999) do CSNU, adotada naquele dia, o *Bundestag* aprovou, no dia seguinte, envio de 8500 soldados à missão de manutenção da paz *Kosovo Force* (KFOR).

A crise do Kosovo consistiu, para Schröder e Fischer, o primeiro desafio na área internacional. Sob pressões doméstica e externa de sentido oposto, a coalizão sacrificou posições de princípio (inclusive de direito internacional público) à manutenção da credibilidade do Governo Federal junto a seus principais parceiros.

Quanto à justificação da participação da República Federal no bombardeio, foram levantadas questões de segurança e estabilidade nos Bálcãs e igualmente linha argumentativa de natureza moral-histórica (a ocupação nazista da Sérvia e Auschwitz), no sentido já aludido de que a normalidade presente impõe o reconhecimento da anormalidade do passado. Essas considerações praticamente remeteram a um segundo plano a questão da ilegitimidade, consoante a Carta das Nações Unidas, de intervenção em um país soberano sem autorização expressa do CSNU.

Na leitura das principais declarações e debates sobre a intervenção no Kosovo chama a atenção a pouca incidência dada à questão da falta de mandato do CSNU. Importantes discursos realizados em julho e setembro de 1999 na sede da Sociedade

Alemã de Política Externa (DGAP), respectivamente, pelo Vice-Ministro do Exterior, Wolfgang Ishinger, e pelo Chanceler Schröder, a ignoraram. O mesmo se pode dizer de seu livro de memórias, o qual, fiel a seu vezo pragmático, registrou que a decisão sobre participação alemã no Kosovo e no Afeganistão “foram boas por que nos deixaram livres para dizer ‘não’ no caso do Iraque”<sup>203</sup>.

Para Egon Bahr a operação no Kosovo teria ilustrado

os parâmetros sob os quais a política externa alemã pode operar. Podemos assumir a liderança em alguns casos, como aconteceu com o Plano Fischer. Por outro lado, em questões vitais, como o envio de tropas terrestres, podemos dizer ‘não’, como o fizemos. (...) A Alemanha não pode pedir mais do que isto: ter participação em questões vitais, onde podemos impedir coisas, como o abuso de poder, e sugerir propostas aos nossos aliados. Não somos perigosos, somos úteis<sup>204</sup>.

Sem querer entrar na questão das chamadas intervenções humanitárias, inclusive seus desdobramentos conceituais mais recentes (responsabilidade de proteger, responsabilidade ao proteger, segurança humana, etc.) em relação ao direito humanitário e internacional público, cabe apenas registrar que para muitos, e não somente do bloco ocidental, a intervenção no Kosovo não teria sido completamente injustificada. É isso o que deu a entender Kofi Annan:

*NATO's intervention cast in stark relief the dilemma of humanitarian intervention. On the one hand, is it legitimate for a regional organisation to use force without a UN mandate? On the other, is it permissible to let gross and systematic violations of human rights, with grave humanitarian consequences, continue unchecked? The inability of the international community to reconcile these two compelling interests in the case of Kosovo can be viewed only as a tragedy*<sup>205</sup>.

203 Schröder, Gerhard. op. cit., p. 85.

204 Hockenos, Paul. *Joschka Fischer and the making of the Berlin Republic*. Oxford, 2008, p. 273.

205 Conf. Daalder, Ivo; O'Hanlon, Michael. op. cit., p. 219.

### 3.4 A política para a Europa

Menos de três meses após a investidura do novo Governo Federal, a Alemanha assumiu, em 1º de janeiro de 1999, a presidência de turno da União Europeia, data que coincidiu com o início a união monetária (a introdução física do euro ocorreu somente em 1/1/2002).

Três questões principais dominavam a “Agenda 2000” da UE: a aprovação de novos Estados-membros a leste e a sudeste da Europa no seguimento da decisão da Cúpula de Luxemburgo (1997) relativa à entrada da Polônia, República Tcheca, Hungria, Eslovênia, Estônia e Chipre; votação do orçamento para o período 2000-2006 (inclusive os fundos para a Política Agrícola Comum); e reforma das instâncias decisórias e dos métodos de tomada de decisão à luz da futura composição alargada da UE.

De maneira geral, evidenciou-se até o fim do primeiro quadriênio do Governo Schröder (1998-2002) um confronto entre a Alemanha e a França sobre aquelas questões. Isto se deveu, do lado alemão, a um acento nacionalista em sua abordagem negociadora, possivelmente para marcar, de saída, o abandono do viés concessivo da administração anterior; e a constrangimentos orçamentários derivados da reunificação. Do lado francês, cabe assinalar a situação bicéfala do executivo em razão da *cohabitation*, desde 1997, entre o socialista Lionel Jospin e o conservador Jacques Chirac.

A partir de 2002, a escassa afinidade pessoal e política entre Schröder e Chirac foi remendada pela crescente convergência entre Berlim e Paris no tocante à questão iraquiana. Cooperou também para o *rapprochement* bilateral a fulminante reeleição de Chirac em maio daquele ano contra Jean-Marie le Pen, e a de Schröder em setembro seguinte, cujas campanhas capitalizaram a oposição da maioria dos respectivos eleitorados à política dos EUA no Iraque. Por ocasião da celebração dos quarenta anos do Tratado do Eliseu,

em janeiro de 2003, o *tandem* franco-alemão já se encontrava novamente em plena rota de convergência.

A primeira questão da “Agenda 2000”, a revisão orçamentária, naturalmente de grande sensibilidade aos Estados-membros, teria colocado a Alemanha em situação constrangedora de ter que atuar com dois chapéus (*honest broker* de Presidente do Conselho e *paymaster*) se não fosse, em primeiro lugar, a clara posição do Governo Federal de subordinação dessa questão ao interesse maior pelo alargamento da União Europeia e, em segundo lugar, a firme e desinibida intenção de Schröder de, tanto quanto possível, instar pela redução das contribuições alemãs.

Em entrevistas em dezembro de 1998 Schröder explicitou essas duas linhas de ação: “não se resolverão as crises da Comunidade somente através de maiores contribuições alemãs”<sup>206</sup>; “nossos parceiros na UE sabem que nós queremos o alargamento mais do que eles. Por isso, dão a entender alguns que nós deveremos pagar ainda mais. Devemos pôr fim a essa ilusão antes mesmo do início da presidência alemã”<sup>207</sup>.

A cúpula de Colônia (3-4/6/1999), sob a presidência alemã, só conseguiu, e a muito custo, equacionar o orçamento regular. A tática de Schröder de antecipar posição de saída para as negociações não foi, entretanto, sem efeitos: ademais de aprovação de incremento relativamente moderado das contribuições nacionais em 1,27% dos respectivos PIBs, a Alemanha conseguiu aumento de dez por cento das transferências líquidas do orçamento comunitário a que faz direito<sup>208</sup>. Não foi possível, entretanto, chegar a um acordo para redução do teto da Política Agrícola Comum (PAC). Na ocasião a

---

206 FAZ (9/12/1998).

207 Wirtschaftswoche (31/12/1998).

208 Ostheim, Tobias. *Praxis und Rhetorik deutscher Europapolitik*. In: Ostheim, Tobias; Egle, Christoph; e Zohlnhöfer, Reimut (Org.). *Das Rot-Grün Projekt. Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002* Wiesbaden, 2003, p. 359.

Alemanha lançou a proposta de seu cofinanciamento pelos erários nacionais, objetada pela França.

Os resultados palpáveis em Colônia foram as eleições de Romano Prodi para Presidente da Comissão Europeia, em lugar de Jacques Santer, que se exonerou em março anterior sob alegação de malversação de recursos, e de Javier Solana para o cargo recém-criado de Alto Representante da UE para a Política Exterior e de Segurança Comum.

Com a aprovação do orçamento durante a presidência alemã, decidiu-se na cúpula seguinte, em Helsinque (10-11/12/1999), dar início, sem prejulgamento de seus resultados, de negociações com Bulgária, Romênia, Eslováquia, Letônia, Lituânia e Malta (à Turquia foi concedido o *status* de país candidato sem, entretanto, a fixação de início das tratativas) com vistas a sua possível admissão na União. Permaneciam pendentes as reformas institucionais para acomodarem os novos membros.

Este tema foi tratado especificamente por Joschka Fischer em discurso proferido na Universidade de Humboldt, em maio de 2000, intitulado “De uma Associação de Estados para uma Federação – Pensamentos sobre a Finalidade da Integração Europeia”. Apesar de ter sublinhado o caráter pessoal de suas reflexões, o discurso instalou nos círculos políticos europeus debate sobre os rumos da integração. Em sua memórias, Fischer revelou tê-lo concebido em estreitas consultas com peritos do *Auswärtiges Amt* e com Jacques Delors e Richard von Weizsäcker, respectivamente, ex-Presidente da Comissão Europeia (1985-1994) e ex-Presidente Federal da RFA (1984-1994)<sup>209</sup>.

Ao reconhecer-se tributário da visão de uma “Federação Europeia” de Robert Schuman, Fischer afirmou ser necessária, à vista da perspectiva da incorporação de mais de uma dezena de

---

209 Fischer, Joschka. *Die rot-grüne Jahre*. Köln, 2007, p. 303.



novos membros, de uma resposta aos rumos da integração (*Quo vadis Europa?*). Sem deixar de assinalar que “o alargamento é para a Alemanha interesse nacional prioritário”, observou que, depois da Cúpula de Helsinque, impõe-se outro desafio simultâneo, qual seja de dotar a União de capacidade de ação, a qual, por seu turno, depende de reformas institucionais como a composição da Comissão, o peso dos Estados-membros no Conselho e método de tomada de decisão. Mediante a disjuntiva “integração ou erosão”, sugeriu “a transição da associação de Estados da União Europeia (...) para uma Federação, como o fizera Schuman há cinquenta anos”. A seu ver, seria necessária naquele momento a celebração de um “tratado constitucional” que determinaria a divisão de soberania entre os Estados e a Federação e a estrutura institucional desta última. Sobre este particular, sugeriu o estabelecimento de uma câmara com representantes dos parlamentos nacionais e outra com representantes dos Governos, as quais deveriam exercer controle sobre um executivo eleito pelo conjunto da população europeia, o qual substituiria as funções exercidas pela Comissão e pelo Conselho Europeu<sup>210</sup>.

A alocução de Fischer foi relativamente bem aceita pelo SPD e com ceticismo pela oposição. Jacques Chirac, próximo presidente de turno da UE, ao ser convidado para discursar no *Bundestag* em 27 de junho dedicou boa parte de sua alocução para interagir à proposição de Fischer. Ao defender o estabelecimento de um “grupo de vanguarda” de Estados aptos a liderarem o aprofundamento

---

210 Habermas considerou positivamente os efeitos do discurso de Fischer no sentido de instalar um debate constitucional na Europa. Conf. Habermas, Jürgen. *Braucht Europa eine Verfassung?* In: Habermas, Jürgen. *Zeit der Übergänge*. Frankfurt am Main, 2001, p. 125. É oportuno ressaltar que, a par de ser uma aplicação, em nível regional, do “patriotismo constitucional”, a proposta de Fischer guarda notáveis similitudes com as sugeridas por Habermas em seu texto “*A Constelação Pós-Nacional*”. Neste argüi que a UE não deve se limitar a objetivos instrumentais – criação de um mercado comum competitivo para fazer face à globalização – mas, além disso, fortalecer o comprometimento dos cidadãos com a sociedade democrática. Ideia central, para a consecução deste último propósito, seria uma “constituição europeia”. Conf. Habermas, Jürgen. *Die Postnationale Konstellation*. Frankfurt am Main, 1998. Quanto à proposta ventilada por Fischer de um sistema bicameral com representantes do povo e dos Governos, não passa também despercebida sua semelhança ao sistema parlamentar da República Federal. Fischer, Joschka. *Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*. Frankfurt am Main, 2000, pp. 10; 20; 24; 26-27.

da integração, lançou dúvidas sobre novo alargamento da União e sobre a ideia de uma Federação. Acolheu, entretanto, a ideia de um “tratado constitucional”, tendo sugerido inclusive reunião para esse fim após a Cúpula de Nice (ocorrida em Laeken, nas proximidades de Bruxelas)<sup>211</sup>.

A reunião de cúpula da presidência francesa (Nice, 7-10/12/2000) assistiu a um vigoroso embate entre a França e Alemanha no tocante à principal proposta de reforma institucional, o método de “dupla maioria” para tomada decisão, que estipulava a necessidade de maioria de países no conselho europeu e a das populações por ele representadas para aprovação deliberativa.

Para Schröder, o método fazia jus ao novo peso demográfico da República Federal (superior em 22 milhões ao da França) e, indiretamente, recompensava a histórica generosidade financeira alemã à integração europeia. Para Chirac a quebra de paridade com a Alemanha era inaceitável para a França, além de prejudicial ao equilíbrio comunitário.

Sobretudo, mas não somente, por oposição francesa, foi descartado o princípio de “dupla maioria” (número de membros+população) puro e simples. Em sua substituição foi aprovado princípio de maioria qualificada, que acolhe em parte o critério “população”. Por este, a Alemanha, se aliada a dois outros “grandes”, poderia bloquear decisões do Conselho. Tal como originalmente concebido, somente a Alemanha, dentre os quatro grandes países, poderia bloquear decisões quando aliada a dois pares (os Governos que desejassem impedir decisões teriam que representar 62% da população europeia). Esta decisão, somada ao fato de ter sido a Alemanha o único país a ter mantido o número de seus deputados no Parlamento europeu, fez com que a imprensa francesa falasse de uma “vitória” alemã em Nice.

---

211 Fischer, Joschka. *Die rot-grüne Jahre*. Köln, 2007, pp. 312 e 313.

Para a Alemanha, entretanto, o mais importante resultado na cidade mediterrânea francesa foi o alargamento da UE a leste e a sudeste (confirmado pelo Tratado de Nice, de 11/2/2001) e, em seguida, a proposta de um tratado constitucional, constante da “Declaração sobre o Futuro da União”.

Em Laeken, um ano depois de Nice, foi decidida a convocação de uma convenção, liderada por Giscard d’Estaing, para redação de um projeto de tratado constitucional. Seus resultados foram apresentados em dezembro de 2003 aos Estados-membros, os quais, depois de um ano de intensas negociações (inclusive com a adoção, com modificações, do princípio de “dupla maioria”), foram subscritos pelos Chefes de Estado e de Governo da UE em 17-18 de dezembro de 2004.

Considerado por Schröder como “o coroamento de um trabalho para duas ou três gerações”<sup>212</sup>, o tratado constitucional, entretanto, foi rejeitado por plebiscito na França, em 29 de maio de 2005 (dois dias após sua ratificação pelo *Bundestag* e pelo *Bundesrat*) e pelos Países-Baixos, em 2 de junho subsequente. Aponta-se ter sido a rejeição francesa e neerlandesa influenciada em grande parte pela questão da admissão da Turquia, que ganhou relevo crescente a partir da Cúpula de Copenhague (12-13/12/2002) graças ao ativismo em favor da causa turca de Chirac e, principalmente, Schröder, para quem “A União Europeia não deve ser um clube do ocidente cristão”<sup>213</sup>.

Em artigo contra a admissão da Turquia, publicado mês antes da Cúpula de Copenhague, Winkler sugere que o apoio de Schröder à ambição de Ancara, respaldado expressamente por Washington, tenha sido menos por convicções pessoais e mais como meio para

---

212 Ostheim, Tobias. *Praxis und Rhetorik deutscher Europapolitik*. In: Ostheim, Tobias; Egle, Christoph; e Zohlhöfer, Reimut (Org.). *Das Rot-Grün Projekt. Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden, 2003, p. 359.

213 Ostheim, Tobias. op. cit., p. 363.

recompor as relações bilaterais com os EUA no contexto da crise iraquiana, especificamente das “derrapagens retóricas” contra George Bush nas campanhas eleitorais<sup>214</sup>.

O impasse sobre a Política Agrícola Comum, responsável por 48% do orçamento comunitário, só pôde ser superado também nos segundos mandatos de Schröder e Chirac. Em outubro de 2002, em troca do compromisso alemão de manter no exercício 2007-2013 os termos da PAC acordados naquela ocasião, a França aceitou, em parte por sua contrariedade a regras da OMC, a limitação de recursos destinados à recomposição de preços por perdas de inflação e ao apoio à produção, ou seja, o primeiro pilar do mecanismo (o segundo pilar compreendia fundos para o desenvolvimento rural).

Além disso, para não comprometer os recursos recebidos pela França nem aumentar excessivamente as contribuições alemãs, concordou-se em que os novos sócios da União Europeia – cujos setores agrícolas representam importante, senão a maior, porcentagem dos seus setores produtivos – receberão até 2013 somente 25% do total das transferências diretas previstas pela PAC. Essa decisão se revelou na Cúpula de Copenhague (dez/02) particularmente constrangedora para a Alemanha, que se arvorava principal defensora de seus vizinhos orientais.

O contexto da decisão sobre a PAC, tomada no auge da cisão com os EUA em torno da questão iraquiana, encontrou a França em uma melhor posição negociadora do que a Alemanha. Disso deu constância o então parlamentar opositor, Wolfgang Schäuble (CDU), para quem “as concessões de Schröder foram o preço de seu isolamento diplomático”<sup>215</sup>.

Outro importante elemento para uma avaliação da política europeia de Schröder (e também a da França) foi a violação

---

214 Winkler, Heinrich August. *Wir erweitern uns zu Tode*. Die Zeit (7/11/2002).

215 Conf. Ostheim, Tobias. *Einsamkeit oder Zweisamkeit?*. In: Ostheim, Tobias; Egle, Christoph; (Org.). *Das Rot-Grün Projekt. Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*. Wiesbaden, 2007, p. 491.

do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) que, como visto anteriormente, foi adotado pela União Europeia a instâncias de Kohl e de seu Ministro das Finanças, Theo Waigel.

Em janeiro de 2003, sendo confirmado déficit orçamentário de 3,2% dos Países Baixos, 3,3% da Alemanha, 4% da França, e de 5,3% de Portugal (superiores, portanto, aos 3% estipulados pela PEC), a Comissão submeteu ao Conselho europeu processo regulamentar contra aqueles países. Pelos termos do PEC as multas pelo déficit excessivo poderiam variar entre 0,2 a 0,5% do PIB.

A reação alemã foi de confrontação. Hans Eichel, Ministro das Finanças, afirmou que a interpretação do PEC pela Comissão foi “demasiadamente mecânica” e Schröder que se deveria aplicá-lo “em suas duas facetas – estabilidade e também crescimento”.

Em reunião do Conselho em 25 de novembro de 2003, apesar da posição contrária de metade dos membros da união monetária (Áustria, Bélgica, Grécia, Espanha, Países Baixos e Finlândia), Alemanha e França, como os maiores contribuintes brutos para o orçamento, conseguiram impor decisão de interrupção do processo aberto pela Comissão e de extensão até 2005 para a redução dos déficits orçamentários. Insatisfeita com a decisão, a Comissão apresentou reclamação junto à Corte de Justiça Europeia, em Luxemburgo, que reconheceu a competência do Conselho em sustar processos abertos pela Comissão.

A decisão desgastou a credibilidade da França e da Alemanha. Mas, principalmente desta última, em razão de ter sido iniciativa sua a proposição do PEC e de seu tradicional apego à ortodoxia fiscal. Na crise do euro em 2010-2011, a violação incólume do PEC pelas duas maiores economias da zona euro não deixou de ser mencionada como um incentivo para que, a partir dali, as menores pudessem se endividar sem temer maiores consequências.

Em março de 2005 o Conselho europeu realizou reforma da PEC. Em sua nova versão, permanecem os alvos de 3% de

déficit orçamentário e 60% de endividamento do PIB. Entretanto, penalidades por déficits ou endividamentos excessivos não podem ser aplicadas em fase de recessão e, em situação normal, deverão ser observados “fatores pertinentes”.

As principais conclusões que se podem tirar dos elementos acima é que a política europeia alemã de Schröder esteve, em grande medida, dependente de um entendimento com a França e vice-versa. Notou-se que juntos os dois países, no contexto da Europa dos 15, gozam de grande capacidade propositiva, como foi o caso da ideia do tratado constitucional, e plena capacidade de bloqueio, como demonstrou a interrupção do processo aberto pela Comissão em razão da violação ao PEC. Em outras palavras, consenso entre Berlim e Paris tem grande chance de se impor em Bruxelas, sendo que a oposição de ambos é suficiente para bloquear qualquer iniciativa comunitária.

A crise iraquiana foi decisiva para uma maior aproximação de Berlim com a França. Esta inclusive soube aproveitar a posição relativamente mais frágil de Berlim durante a divergência com Washington para conseguir em 2002 o apoio de seu parceiro à manutenção da PAC, com poucos corretivos, até 2013. Seria de se duvidar se isto seria possível sem a celeuma transatlântica.

Ainda no caso da PAC Schröder e Fischer apreenderam o que este último denominou de “acordo não escrito” entre a Alemanha e a França desde Adenauer-de Gaulle: À Alemanha e à sua grande indústria o mercado comum europeu e à França e a seu grande setor agrário a política agrária comum<sup>216</sup>.

Decisão dos dirigentes da zona do euro, que se revelou ulteriormente controversa, foi a aceitação da entrada da Grécia à zona monetária comum, ocorrida em 1<sup>o</sup> de janeiro de 2001.

---

216 Para o periódico *The Economist* a PAC seria “um sistema de transferência da Alemanha para a França, uma forma velada de reparações de guerra”. Conf. *Milking the Budget*. *The Economist* (24/11/2012), p. 32.

A efetivação do alargamento da União Europeia, o principal objetivo da política europeia alemã, não pode ser creditada somente a Schröder. De fato, com a decisão em 1997, na Cúpula de Luxemburgo, pela entrada da Polônia, República Tcheca, Hungria, Eslovênia, Estônia e Chipre, a adesão de outros países do leste europeu seria apenas uma questão de tempo, inclusive por imperativos securitários. O mérito da diplomacia de Schröder foi de tê-la conseguido em um prazo de tempo relativamente curto.

### 3.5 A “guerra global contra o terror” e a intervenção no Iraque

Washington foi a primeira capital visitada por Schröder e Fischer como novos titulares do Governo federal doze dias após as eleições. Depois de um começo auspicioso, sobretudo com a histórica e domesticamente sensível cooperação da Alemanha com os EUA e a OTAN na crise do Kosovo, as relações bilaterais iriam sofrer um declínio sem precedentes no contexto da reação norte-americana aos ataques em Nova York e Washington perpetrados pelo grupo Al-Qaida em 11 de setembro de 2001.

As declarações de Schröder em rede nacional de televisão, no mesmo dia dos ataques de 11 de setembro [“Agora é hora de solidariedade com os Estados Unidos da América. A Alemanha encontra-se ombro a ombro com seu aliado e lhe demonstrará ilimitada solidariedade. (...) Os ataques foram uma declaração de guerra ao mundo civilizado”<sup>217</sup>], constituíram um contraponto ao rumo que o relacionamento bilateral iria tomar posteriormente.

Em 2 de outubro subsequente, apesar de a OTAN ter invocado pela primeira vez seu artigo 5 (ataque armado contra uma ou

---

217 Bundesregierung Erklärung (12/9/2001), <[www.documentarchiv.de/brd/2001/rede\\_schoeder\\_terror-usa.html](http://www.documentarchiv.de/brd/2001/rede_schoeder_terror-usa.html)>.

mais partes do tratado será considerado como ataque a todos), os EUA, de maneira algo surpreendente, decidiram realizar o ataque ao Afeganistão, principal plataforma do grupo Al-Qaida, primeiramente com o auxílio de tropas britânicas e australianas e, num segundo estágio, com outros aliados.

À Alemanha solicitaram os EUA a disponibilização de 3900 soldados para o emprego em outros teatros de operação a serem posteriormente assinalados e a assunção do comando militar da força da OTAN na Macedônia (*Rapid Reaction Force*), o que estabeleceu primeiro precedente dessa natureza na história da RFA (em junho de 2003, aquele comando foi passado à Itália). No âmbito das Nações Unidas, a Alemanha assumiu a presidência do *Afghanistan Support Group*, incumbido de coordenar a ajuda humanitária àquele país.

Legitimados pela Resolução 1373 (2001), os ataques anglo-americanos (operação *Enduring Freedom*) iniciaram-se em 7 de outubro. Neste e no dia seguinte o *Bundestag* dedicou sessão para a aprovação do engajamento alemão na intervenção afegã. Consciente de que, diferentemente da votação da intervenção do Kosovo, as legendas com maior apego ao pacifismo – justamente as da coalizão governista (SPD e Verdes) – constituíam maioria no parlamento, Schröder, fazendo uso das disposições da Lei Fundamental, atrelou a decisão em pauta a um voto de confiança no Governo.

A participação alemã na intervenção no Afeganistão foi aprovada por 336 votos favoráveis contra 326 contrários (tendo quatro membros do PDS surpreendentemente subscrito a posição do Governo). Instrumental para esse resultado foi a declaração de Schröder, momentos antes dos escrutínios, de que, à exceção de uma centena de soldados das forças especiais, tropas alemãs não iriam participar em operações de ataque no terreno, nem em bombardeios no Afeganistão, nem em operações contra a vontade dos países vizinhos, o que, na interpretação de Fischer,



era factualmente uma cláusula contra uma campanha no Iraque<sup>218</sup>. O mandato aprovado no *Bundestag*, entretanto, não delimitou geograficamente a participação da *Bundeswehr*, cujo contingente máximo deveria ser de 3.900.

No dia 9 de outubro, após conversações com Bush na Casa Branca, declarou Schröder “*There is no more steadfast friend in this coalition than Germany*”<sup>219</sup>.

Com a rápida vitória da intervenção liderada pelos EUA, a Alemanha prontificou-se em sediar conferência para a reconstrução do Afeganistão. Realizada em Petersberg, nas proximidades de Bonn, entre 27 de novembro e 5 de dezembro de 2001, a iniciativa resultou na assinatura do Tratado de Petersberg, que estabeleceu fases (chamado de “processo de Petersberg”) para a constituição de um governo democrático (conselho provisório, assembleia constituinte, eleições) e medidas de suporte econômico após o fim do domínio talibã, posteriormente referendadas pela Resolução 1378 (2001) do CSNU. As edições nos anos seguintes foram realizadas em Tóquio (jan/2002), Bonn/Petersberg (dez/2002), Berlim (2004), Londres (2006), Roma (2007), Paris (2008), Haia (2009) e Londres (2010), que no total recolheram mais de US\$ 13 bilhões de ajuda a Cabul. Entre 2002 e 2005 a RFA aportou total de € 320 milhões ao Afeganistão.

Ainda em dezembro de 2001, o CSNU, pela Resolução 1386 (2001), aprovou a constituição da *International Security Assistance Force* (ISAF), cujo mandato, sob o capítulo VII da Carta, previa, entre outros, ação antiterror e projetos humanitários. Tendo sido a Alemanha requisitada a contribuir com tropas, o Governo obteve do *Bundestag* (538 votos favoráveis e 22 contrários) mandato para envio de até 1.200 soldados para a ISAF.

---

218 Fischer, Joschka. “*I am not convinced*”. *Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre*. Köln, 2011, p. 54.

219 Conf. Szabo, Stephen. *Parting Ways*. Washington, 2004, p. 16.

A despeito de o Ministro Peter Struck ter defendido a participação alemã no ISAF por razões securitárias (“a defesa da Alemanha é garantida também em Hindukusch”), fato é que ela passou a ser, a partir com as dificuldades no relacionamento bilateral com os EUA em torno da questão iraquiana, o elemento compensatório de Berlim para equilibrar a agenda bilateral. Dado revelador, nesse sentido, foi o crescimento das contribuições de Berlim a Cabul: entre 2006 e 2009 fez contribuições de € 220 milhões anuais e, a partir de então, € 430 milhões anuais.

O ponto de inflexão que iria ocorrer no entendimento bilateral, em 2002, com a preparação pela administração George Bush da intervenção no Iraque ocorreu em contexto de uma erosão crescente da imagem norte-americana junto ao eleitorado alemão em razão de medidas consideradas unilateralistas e contrárias a valores caros (meio ambiente, desarmamento, direitos humanos) à sociedade alemã.

Principalmente ao segmento da população de perfil progressista, o repúdio de George Bush ao Protocolo de Quioto (1997) e aos Estatutos de Roma (1998) relativos à criação do Tribunal Penal Internacional, depois de seu antecessor tê-los assinado, bem como a denúncia do Tratado Antimísseis Balísticos (1972) e as graves violações das Convenções de Genebra (1949) sobre direito humanitário em Guantánamo (detenção sem devido processo legal e alegadamente uso de tortura em suspeitos de envolvimento com o terrorismo internacional), desgastaram consideravelmente a imagem dos EUA.

Nos primeiros dias de janeiro começaram os primeiros indícios públicos do intento de Washington de intervir no Iraque. Em 13 de janeiro Henry Kissinger, em artigo no Washington Post (*Phase II and Iraq*), ao sugerir à administração norte-americana fosse considerado o *overthrow of Saddam Hussein*, clarificou que “*the issue is not whether Iraq was involved in the terrorist attack on the US. The challenge of Iraq is essentially geopolitical. Iraq’s policy*

*is implacably hostile to the US*<sup>220</sup>. No dia 28 seguinte foi a vez de George Bush proferir seu famoso *State of the Union* pelo qual, ao afirmar a existência de um *axis of evil* (Iraque, Irã e Coreia do Norte), indicou a possibilidade de uso de ação militar preventiva contra *rogue States*.

Três dias mais tarde, visita de Gerhard Schröder a Bush em Washington iria se revelar como um dos contenciosos no dissídio bilateral tendo um e outro versões distintas sobre o acordado em relação à questão iraquiana. Em suas memórias (“Decisões”), de 2007, Schröder afirmou que “deixei claro ao Presidente americano que para o Iraque vale o que fora para o Afeganistão, ou seja, se trata de atuar consoante decisão do CSNU, segundo a qual países que acolham, protejam ou apoiem de alguma maneira terroristas não permaneçam incólumes. Assim, e somente assim, estaríamos do seu lado. Bush assegurou-me que esta questão não fora ainda decidida e que naturalmente os aliados seriam consultados antes de qualquer decisão”<sup>221</sup>.

Bush, por sua vez, em sua obra *Decision Points*, publicada em 2010, relatou assim o encontro com Schröder:

*I told the German Chancellor I was determined to make diplomacy work. I hoped he would help. I also assured him our words would not be empty. The military option was my last choice, but I would use it if necessary. “What is true of Afghanistan is true of Iraq”, he said. “Nations that sponsor terror must face consequences. If you make it fast and make it decisive, I will be with you”. I took that as a statement of support. But when the German elections arrived later that year, Schröder had a different take. He denounced the possibility of using force against Iraq. (...) But as someone who valued personal diplomacy, I put a high premium on trust. Once that trust was violated, it was hard to have a constructive relationship again*<sup>222</sup>.

---

220 Washington Post, 13/1/2002.

221 Schröder, Gerhard. op. cit., p. 197.

222 Bush, George. *Decision Points*. New York, 2010, pp. 233-234.

Sobre este ponto observou Joschka Fischer que, conquanto não estivesse com Schröder na visita a Washington, o acompanhava, entretanto, quando recebeu George Bush na Chancelaria Federal em 23 de maio seguinte. Naquela ocasião, Schröder “solicitou participação na decisão [sobre o Iraque], ao que Bush respondeu não ter nada sobre a mesa para decidir. Acrescentou que se as coisas se encaminharem nessa direção, ele iria informar seus aliados. Schröder queria participar da decisão. Bush garantiu, todavia, que iria informar caso ele tivesse que decidir sobre a questão”<sup>223</sup>.

Ainda em abono da versão de que não houvera um assentimento prévio do Chanceler sobre o Iraque, comentou Fischer que “se Schröder tivesse dado garantias da participação alemã em Washington, obviamente isto teria sido objeto das conversações em maio [na Chancelaria]”<sup>224</sup>.

À parte a controvérsia sobre o real conteúdo das conversações em Washington e em Berlim, fato é que a afirmação de Bush de que “não ter nada sobre a mesa” parece ser falsa a acreditar-se no relato do jornalista Bob Woodward, do *Washington Post*, de que Bush já em novembro 2001 teria pedido a Rumsfeld plano para um ataque ao Iraque<sup>225</sup>.

A partir do encontro em Berlim, de um lado com o acúmulo de declarações de alto nível sobre a iminência de uma operação no Iraque (alocução do Vice-Presidente Dick Cheney no Congresso anual de *Veterans of Foreign Wars*, em 26 de agosto; discurso do Presidente Bush na Assembleia Geral da ONU, em 12 de setembro) e, de outro, a dinâmica das campanhas eleitorais na Alemanha (com previsões

---

223 Na conferência de imprensa após o encontro na Chancelaria Federal, Bush declarou o seguinte: “*I’m here to let the German people know how proud I am of the relationship between our countries ... One of the things I like about Gerhard is he’s willing to confront problems in an open way... We’ve got a reliable friend and ally in Germany. This is a confident country led by a confident man.*” Conf. Szabo, Stephen. op. cit., p. 19. Sobre o relato de Fischer conf. Fischer, Joschka. “*I am not convinced*”. *Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre*. Köln, 2011, p. 118.

224 Fischer, Joschka. “*I am not convinced*”. *Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre*. Köln, 2011, p. 118.

225 Woodward, Bob. *Plan of Attack*. New York, 2004, pp. 1; 98-103.

preliminares de vitória do candidato da oposição, Edmund Stoiber, Governador da Baviera), evidenciou-se uma escalada retórica que tornou, até o fim da campanha iraquiana, virtualmente impossível uma reaproximação entre os dois mandatários.

Que, na percepção de Schröder, o elemento central do entrevero com Bush tenha sido o fato de este não tê-lo consultado como supostamente prometido, ficou claramente demonstrado em alocações do Chanceler em debate televisivo contra seu opositor e em entrevista ao *New York Times* quando tratou dessa questão<sup>226</sup>. Também isto ficou patente, em 2005, quando Schröder, na Conferência de Segurança de Munique daquele ano, lastimou a falta de consulta e coordenação entre os parceiros transatlânticos<sup>227</sup>.

Em 5 de agosto, em comício em Hannover, Schröder, após falar de um “caminho alemão” (*deutscher Weg*), advertiu contra ficar “brincando de guerra e intervenções militares” e que, nesse sentido, a Alemanha não está disponível “para aventuras” e que “o tempo da diplomacia do talão de cheque chegou definitivamente a seu fim”.

Em meados daquele mês outra questão veio a sobrecarregar o relacionamento bilateral: a de se os carros de combate alemães do tipo *Fuchs* (contra guerra química e bacteriológica), estacionados no Kuaite na sequência da intervenção no Afeganistão no contexto da campanha contra o terrorismo internacional (*Operation Enduring Freedom*) deveriam ser empregados caso houvesse ataque de

---

226 No debate televisivo com o candidato da CDU/CSU Edmundo Stoiber (8/9/2002) disse Schröder: “o Vice-Presidente americano, evidentemente com o apoio do Presidente, há duas semanas mudou de objetivo, qual seja, de destituir Saddam Hussein sem qualquer relação à questão das inspeções, e, em segundo lugar, fez isto sem qualquer forma de consulta. Eu deveria ser consultado não somente sobre ‘quando’ ou ‘como’, mas sobretudo ‘se’”. Conf. Szabo, Stephen. op. cit., p. 26. Em entrevista concedida ao *New York Times*, em 5/9/2002, afirmou “*how can you expect pressure on someone by saying to them: Even if you accede to our demands, we will destroy you? I think this was a change of strategy in the United States – whatever explanations may be – a change that made things difficult for others, including ourselves... Consultations cannot mean that I get a call two hours in advance only to be told, ‘We are going’.*” Conf. Erlanger, Steven. *German Leader’s Warning: War Plan is a Huge Mistake*. *New York Times* (5/9/2002).

227 *Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der 41. Münchener Sicherheitskonferenz (12/02/2005)*. Disponível em <[www.sondereinheiten.de/forum/viewtopic.php?p=123316](http://www.sondereinheiten.de/forum/viewtopic.php?p=123316)>.

Saddam Hussein ao Kuwait como retaliação à intervenção liderada pelos EUA. Contrariamente à solicitação dos EUA de que fossem empregados em caso de necessidade na campanha do Iraque, Schröder determinou que seu emprego seria exclusivamente no âmbito da *Enduring Freedom*<sup>228</sup>.

No início de setembro, a duas semanas das eleições, declaração pública do Embaixador dos EUA, Daniel Coats, sobre, entre outros pontos, a existência de “dúvidas sobre a estreiteza do relacionamento bilateral” elevou a contenda a uma oitava acima<sup>229</sup>. Considerada como intromissão em assuntos domésticos por Schröder, este chegou a pedir ao *Auswärtiges Amt* a retirada do Embaixador Coats, tendo depois dos contra-argumentos apresentados por Fischer desistido de fazê-lo<sup>230</sup>. O líder do SPD no *Bundestag*, Ludwig Stigler, também em referência ao comentário do Embaixador americano, disse que “ele não determina nossa política externa como fazia o antigo Embaixador soviético junto ao Governo da RDA. (...) Bush atua como se fosse César Augusto e trata a Alemanha como se fosse a Província Germania”<sup>231</sup>. Em entrevista Fischer usou de termos similares aos do parlamentar social-democrata: “parceria em uma aliança de democracias livres não se reduz à obediência; parceiros em uma aliança não são satélites”<sup>232</sup>. Também o Ministro da Defesa, Peter Struck (SPD), se pronunciou sobre as declarações de Coats “não somos um menor incapacitado sob a guarda dos EUA”<sup>233</sup>.

Na última semana das campanhas eleitorais, a declaração da Ministra da Justiça, Herta Däubler-Gmelin (SPD), de que “as táticas de Bush seriam comparáveis às de Hitler” provocou a indignação de

---

228 Conf. *Bundesregierung rückt von Hilfszusagen na Amerika ab*. FAZ (30/8/2002).

229 Conf. *Schröder bekräftigt seine Irak-Politik. Amerika zweifelt an Enge der Beziehung*. FAZ (5/9/2002).

230 Fischer, Joschka. “I am not convinced”. *Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre*. Köln, 2011, p. 148-149.

231 Conf. Szabo, Stephen. op. cit., p. 28.

232 Entrevista concedida ao *Die Welt* (12/2/2002).

233 Entrevista concedida ao *Frankfurter Rundschau* (11/2/2002).

Bush: “*I was shocked and furious. It was hard to think of anything more insulting than being compared to Hitler by a German official*”<sup>234</sup>.

O *ex abrupto* da Ministra de Schröder foi também objeto de declaração de Condolezza Rice:

*I would say it has not been a happy time with Germany. There have been some things said well beyond pale. The reported statements by the interior [sic] minister, even if half of what was reported was said, are simply unacceptable. How can you use the name Hitler and the name of the President of the United States in the same sentence? (...) An atmosphere has been created in Germany that is in that sense poisoned*<sup>235</sup>.

A dois dias das eleições, Schröder não teve outra medida senão demitir a Ministra da Justiça. Entretanto, as dissonâncias não terminariam ali: correspondência sobre ocorrido dirigida por Schröder a Bush (sem passar pelo Ministério do Exterior) foi considerada “insultuosa” ao Presidente americano. Assim comentou assessor de Bush na Casa Branca:

*it [the letter] was viewed as justifying what had happened rather than apologizing. Bush felt personally betrayed. Her comments did not come out of the blue. Schröder created the general atmosphere, which encouraged those sorts of comments. (...) His letter to the President was insulting. He said, in effect, “I am sorry that you feel angry about this”*<sup>236</sup>.

Com a, para muitos, inesperada vitória da coalizão governista nas eleições de 22 de setembro (o alto índice alcançado pelos verdes, 8,6%, possibilitou maioria mesmo com o relativamente fraco

---

234 Bush, George. *Decision Points*. New York, 2010, p. 234.

235 Conf. Szabo, Stephen. *op. cit.*, p. 30.

236 Foi o seguinte o teor da carta: “*I am taking this means to let you know how very much I regret that through the alleged remarks of the Justice Minister an impression was left which deeply wounded your feelings. The Minister has assured me that she did not make these alleged statements. She also stated this publicly.//I would like to assure that there is no place at my cabinet table for anyone who connects the American President with a criminal. The White House spokesman has correctly noted the special and close relationship between the German and the American people*”. Conf. Szabo, Stephen. *op. cit.*, p. 30.

desempenho do SPD, 38,5%), ficou suspensa a expectativa dos EUA de uma rápida recomposição nas relações bilaterais. Schröder foi o primeiro Chanceler Federal a não receber as congratulações de seu homólogo norte-americano.

Em viagem a Washington (21/10), Fischer teve rejeitado pedido de encontro com Condolezza Rice (ainda como *National Security Advisor*), tendo se avistado com Colin Powell por somente trinta minutos.

Tendo Schröder explicitado de antemão a posição de seu Governo, a Alemanha, detentora de mandato no CSNU (2003-2004), ficou relativamente isolada no início das tratativas em torno da redação da Resolução 1441 (2002), uma vez que, àquela época, França e Rússia ainda continuavam em consultas com os EUA.

O curso dos acontecimentos que dali em diante resultou em 20 de março de 2003 no início da operação *Iraq Freedom* pela *coalition of the willing* (48 países) pode ser assim sucintamente apresentado. Quase em paralelo à autorização pelo Senado americano, em outubro de 2002, de uma guerra contra o Iraque, foi aprovada pelo CSNU a Resolução 1441 (2002), que exigiu a Bagdá, no prazo de um mês, o completo esclarecimento sobre suas atividades de armamento. Em novembro, Hussein permitiu a entrada de inspetores da *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission* (UNMOVIC), substitutiva da *United Nation Special Commission* (UNSCOM), sem acesso ao Iraque desde 1998.

Em dezembro a UNMOVIC apresentou relatório de doze mil páginas sobre a situação no Iraque, considerado insatisfatório pelos EUA, por não apresentar elementos novos ao relatório apresentado em 1998. Até o início de janeiro de 2003, o CSNU permanecia ainda aberto à negociação de nova resolução com legitimação do uso da força. Com efeito, em 7 de janeiro, declarou Chirac que as tropas francesas estavam preparadas para qualquer eventualidade.



A partir da segunda metade daquele mês, entretanto, ficou mais explícita a polarização das posições. Em declaração na cidade de Goslar, na Baixa Saxônia (21/1), Schröder excluiu a possibilidade de “um voto alemão em apoio a uma resolução do CSNU que legitime a intervenção”<sup>237</sup>.

No dia seguinte, à margem das comemorações dos quarenta anos do Tratado do Eliseu, Schröder e Chirac declararam que ambos os países, no tocante à questão iraquiana, “terão posição comum no CSNU”<sup>238</sup>. Naquele mesmo dia, Donald Rumsfeld, ao ser indagado em *briefing* à imprensa no Pentágono, sobre a oposição à guerra por mais de 70% do eleitorado da Alemanha e França, respondeu “*You are thinking of Europe as Germany and France. I don’t. I think that’s old Europe. You look at vast numbers of other countries in Europe. They are not with France and Germany on this. They are with the United States*”<sup>239</sup>.

Coincidentemente ou não, ainda em 30 de janeiro, os Chefes de Governo da Espanha, Itália, Portugal, Reino Unido, Dinamarca, República Tcheca, Polônia e Hungria publicam “carta aberta” em apoio aos EUA, a qual foi seguida, em 6 de fevereiro, por similar, chamada de “Carta de Vilnius”, subscrita por Estônia, Lituânia, Eslováquia, Eslovênia, Croácia, Albânia, Macedônia, Romênia e Bulgária.

A partir das controversas “provas” apresentadas por Colin Powell em célebre sessão do CSNU de 5 de fevereiro, França e Rússia passaram a declarar publicamente seu desacordo com uma intervenção militar. Naquela sessão do Conselho alertou Fischer que “os perigos e as consequências de uma ação militar estão diante de nós. Por isso devemos à luz da efetividade do trabalho dos inspetores continuar a buscar uma solução pacífica”<sup>240</sup>.

237 Conf. Schröder schliesst Ja zur Kriegsresolution aus. FAZ (22/1/2003).

238 <[www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,231882,00.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,231882,00.html)>.

239 Conf. Szabo, Stephen. op. cit., p. 39.

240 *Reden des deutschen Aussenministers Joschka Fischer in der öffentlichen Sitzung des Sicherheitsrats des Vereinten Nationen über die Situation in Irak (5/2/2003) im New York.* Conf. Internationale Politik 4/2003, p. 83.

Em 10 de fevereiro, em Bruxelas, pedido da OTAN de provimento de reforço bélico à Turquia para o caso de ataque por Saddam Hussein foi bloqueado pela Alemanha, França e Bélgica, que alegaram ser tal medida um apoio da OTAN à guerra contra o Iraque. A Alemanha e os Países Baixos cederam, entretanto, sistemas antimísseis *Patriot* a Ancara.

No mesmo dia, Alemanha, França e Rússia emitem declaração conjunta pela qual manifestaram ser “*favorables à la poursuite des inspections et au renforcement substantiel de leurs capacités humaines et techniques (...) dans le cadre de la résolution 1441 e déterminés à donner toutes les chances au désarmement de l’Iraq dans la paix*”<sup>241</sup>. Uma segunda declaração dos três países foi emitida em 5 de março, precedida de um memorando tripartite ao CSNU (4/3) pelo qual sublinharam que “*pour qu’une solution pacifique soit possible, les inspections doivent pouvoir bénéficier du temps et des ressources nécessaires*”<sup>242</sup>. No contexto desses desenvolvimentos a mídia internacional passou a reverberar, com destaque, a expressão de Condoleezza Rice de que os EUA tencionariam “*punish France, ignore Germany and forgive Russia*”.

Em 13 de fevereiro Schröder fez no *Bundestag* o pronunciamento “Nossa Responsabilidade pela Paz”, considerado o mais assertivo sobre a posição alemã em relação à questão iraquiana, no qual observou “quem nega a guerra, não está condenado a um *appeasement*”.

Em 4 de março, na edição daquele ano da Conferência de Segurança de Munique, em meio a uma seleta plateia de altas autoridades governamentais, Fischer, em uma das suas mais marcantes intervenções, reagindo ao arrazoado pela intervenção no Iraque apresentado pelo Secretário Donald Rumsfeld, deixou de usar o vernáculo e, com o dedo em riste, exclamou em inglês: “*This*

---

241 Disponível em: <[www.leforum.de/artman/publish/cat\\_index\\_59.shtml](http://www.leforum.de/artman/publish/cat_index_59.shtml)>.

242 Disponível em: <[www.leforum.de/artman/publish/cat\\_index\\_59.shtml](http://www.leforum.de/artman/publish/cat_index_59.shtml)>.

*argument is not enough for going to war. You must make your case, I am not convinced. That's my problem: I cannot go to the public and say 'these are the reasons' because I do not believe in them*"<sup>243</sup>.

Em gesto raro na história parlamentar do país, a líder da oposição, Angela Merkel, utilizou-se de canais externos para criticar posição legítima tomada pelo Governo Federal. Em artigo no *Washington Post* (20/2/2003), intitulado *Schröder doesn't speak for all Germans*, Merkel pontificou que

*the most important lesson of German politics – never again should Germany go it alone – is swept aside with seeming ease by a German Federal Government that has done this for the sake of electoral tactics (...) force should not be ruled out as the ultimate means of dealing with dictators*<sup>244</sup>.

Dias depois foi a vez do vice-líder da bancada da CDU/CSU no *Bundestag*, Wolfgang Schäuble, de arrostar o Governo Federal: “de ‘solidariedade ilimitada’ [aos EUA] rapidamente se passou, na política oficial do Governo, para uma ‘normalidade da Alemanha’, da qual resultou no ‘caminho alemão’ (*deutscher Weg*) e agora já temos o ‘eixo Paris-Berlim-Moscou’. É desconcertante”<sup>245</sup>.

Em 22 de fevereiro Bush, Blair e Berlusconi ainda tentaram galvanizar maioria no CSNU para adoção de uma segunda resolução em que se consignaria a inobservância (*material breach*) de Bagdá da

---

243 Fischer, Joschka. *I am not convinced. Der Irak-Krieg und die rot-grüne Jahre*. Köln, 2011, p. 212. Conf. *I am not convinced, Fischer tells Rumsfeld*. Daily Telegraph (10/2/2003). Na Conferência de 2004 Fischer fez a seguinte declaração à Secretária Rice: “One year ago this conference was the venue for a frank debate – as is not unusual between friends – on the question of a war against Iraq. Our opinions differed on: i) whether the threat was analyzed as sufficient to justify terminating the work of the UN inspectors; ii) the consequences that a war would have on the fight against international terrorism; iii) the effects of a war in Iraq on regional stability; iv) whether the long-term consequences of the war would be controllable; and v) whether the controversy surrounding the legitimacy of the war would dangerously reduce the sustainability so essential in the post-conflict phase. The Federal Government feels that events have proven the position it took at the time to be right. It was our political decision not to join the coalition because we were not, and are still not, convinced of the validity of the reasons for war”. Conf. Rede des Bundesministers des Auswärtigen anlässlich der Münchener Sicherheitskonferenz am 7. Februar 2004 <[www.auswaertiges-amt.de/www/en/ausgabe\\_archiv?archiv\\_id=5338](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/ausgabe_archiv?archiv_id=5338)>.

244 Disponível em: <[www.cducsu.de/upload/merkel\\_wpost\\_20020220.pdf](http://www.cducsu.de/upload/merkel_wpost_20020220.pdf)>.

245 Rede des stellvertretenden Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Wolfgang Schäuble vor der Konrad-Adenauer-Stiftung (10/03/2003). Conf. Internationale Politik, 4/2003, p. 111.

Resolução 1441 e a autorização para o uso da força. Esses esforços ficaram fatalmente prejudicados com o anúncio da França, em 10 de março, de que vetaria uma segunda resolução.

O último ato antes do início das operações foi o ultimato do Presidente Bush, após reunião nos Açores (17/3) com Tony Blair, José Maria Aznar e José Manuel Durão Barroso, para que Saddam Hussein se exilasse em quarenta e oito horas.

Para Heinrich Vogel, do Instituto Alemão para Política e Segurança Internacional (SWP), “a tentativa de instrumentalização da OTAN para objetivos de supremacia alemã esvaziou a substância da cooperação [transatlântica]. O Ocidente, em seu sentido original, já não existe mais”<sup>246</sup>. Para Karl Feldmeyer, correspondente do *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), “a ênfase [de Schröder] sobre a autoconsciência (‘Somos uma nação autoconsciente’) [é] comparável a um assovio em uma floresta escura (...) a Alemanha se parece com um cachorro surrado, cujo latido na verdade é um grito de dor”<sup>247</sup>. Hans-Peter Schwarz previu que doravante a recomposição das relações da Alemanha com os EUA “obedecerá muito mais a cálculos concretos do que à vontade”<sup>248</sup>. Já Helmut Schmidt, em artigo “A Europa não precisa de nenhum tutor”, assinalou ser “a influência nacionalista-egocêntrica de intelectuais de convicção imperialista sobre a estratégia dos EUA maior hoje do que em qualquer época depois da Segunda Guerra Mundial (...) a Europa não deve, entretanto, se submeter”<sup>249</sup>.

Da outra margem do Atlântico, assinalaram Richard Perle “*Germany has subsided into a moral numbing pacifism*”<sup>250</sup> e Christopher Caldwell “(*Weekly Standard*) *The locking of the country’s politics into*

---

246 Vogel, Heinrich. *Das Ende des “Westens”. Tabus in den transatlantischen Beziehungen*. Internationale Politik (6/2003), p. 27.

247 Feldmeyer, Karl. *Liebesentzug?* Internationale Politik (6/2003), p. 47.

248 Schwarz, Hans-Peter. *Von Elefanten und Bibern*. Internationale Politik (5/2003), p. 30.

249 Schmidt, Helmut. *Europa braucht keine Vormund*. Die Zeit (1/8/2002).

250 Pilkington, Edward e MacAskill, Ewen. *Europe lacks moral fibre*. The Guardian, (13/11/2002).

*atonement for World War II, necessary though it was for many decades, deserves some of the blame for the adolescent, consumerist, hedonistic, pornographic society that Germany turned into*<sup>251</sup>. Em artigo no *Washington Post* qualificou Henry Kissinger a disputa entre a Alemanha e os EUA em torno do Iraque como “*the gravest crisis in the Atlantic Alliance since its creation five decades ago*”<sup>252</sup>.

A reaproximação bilateral Alemanha-EUA teve início com a visita de Schröder a Washington em 27 de fevereiro de 2004. A adoção da declaração *German-American Alliance for the 21st Century* sugere que, ao contrário do queria Rice, a Alemanha não poderia ser ignorada, pelo menos duradouramente.

Uma interpretação sobre a cisão bilateral Alemanha-EUA durante as administrações Schröder-Bush deve levar em conta algumas considerações prévias.

Recorde-se, de início, que não foi a primeira vez que os dois países divergiram sobre temas importantes da agenda internacional. Adenauer e Kennedy disputaram sobre a conveniência do Tratado do Eliseu, assim como o fizeram Brandt e Nixon em relação à *Ostpolitik*, Schmidt e Carter sobre a segurança nuclear para a Europa Ocidental e até mesmo Kohl e Reagan sobre a tática norte-americana de confrontação à União Soviética e suas implicações para a *détente* e a política para a Alemanha.

Nos dois primeiros casos, a controvérsia girava em torno de propostas alemãs (Tratado do Eliseu e *Ostpolitik*) que receberam ulterior beneplácito americano por não se contraporem a seus interesses vitais. Quanto aos outros dois Chanceleres, os pontos de discórdia eram propostas dos Estados Unidos/OTAN – respectivamente, a instalação de mísseis nucleares em território alemão e o abandono da *détente* –, as quais, apesar de ressalvas,

---

251 Cadwell, Christopher. *The Angry Adolescent of Europe: Irresponsibility as the German Way*. The Weekly Standard (7/10/2002).

252 Kissinger, Henry. *Role reversal and alliance realities*. Washington Post (10/2/2003).

foram por eles seguidas. Schmidt o fez contra a vontade da maioria de população e de seu partido, o que acabou lhe custando o próprio cargo; Kohl, se não guinou a Alemanha a uma atitude confrontacionista *à la* Reagan, teve ao menos uma atitude passiva diante da nova política em relação ao bloco soviético da Casa Branca.

À luz da caracterização acima, a divergência protagonizada por Schröder foi similar a de seus dois últimos antecessores. Diferentemente destes, entretanto, ele não somente contrariou as expectativas de Washington, mas lhes fez clara oposição por meio da aliança com a França e Rússia. No CSNU aqueles três países obstruíram a construção de legitimidade de uma ação que já contava com o endosso do executivo e legislativo dos EUA. Se o bloqueio no Conselho deveu-se realisticamente à França e à Rússia, detentores do poder de veto, a união da Alemanha àqueles países emprestou maior legitimidade ao movimento contrário à intervenção para além do CSNU.

Outro diferencial no curso tomado por Schröder foi que a Alemanha, desta vez em igualdade formal com a França, também no âmbito da OTAN obstruiu a construção de legitimidade para a intervenção no Iraque. Sem as Nações Unidas e a OTAN não restou a Bush senão a formação de um grupo *ad hoc*, a *coalition of the willing*. Ambos os países impediram inclusive possibilidade de apoio colateral do pacto atlântico à empreitada no Iraque ao negarem o reforço das forças de defesa da Turquia.

A crise entre a Alemanha e os EUA em 2002/2003 foi ainda qualitativamente mais elevada do que as anteriores se vista da perspectiva do endosso, constante e decisivo, de Washington à reunificação e da proposta de compartilhamento da liderança da OTAN (*partners in leadership*) formulada por George Bush (sênior) a Helmut Kohl, em maio de 1989. Com efeito, pode-se dizer que a expectativa norte-americana a partir da reunificação era a de formação de um estreitamento ainda maior com Berlim em relação

à construção de um “novo Ocidente”, representado pela União Europeia e OTAN alargadas<sup>253</sup>.

A divergência com os EUA durante o Governo Schröder foi, em perspectiva histórica mais ampla, possibilitada pelas novas condições da ordem internacional e pelas transformações subjacentes à instauração da República de Berlim (fim da bipolaridade, *Mittellage* securitária e economicamente favorável à Alemanha, abandono da condição de *front line State*, entre outras), discutidas no capítulo 2. Estas não estavam disponíveis a seus antecessores na Chancelaria Federal.

Como sintetizou Josef Joffe, articulista do *Die Zeit* em artigo publicado no *New York Times*:

*Alliances die when they win: this truth is more enduring than this particular flare-up (...) Germany no longer needs the American strategic protection; at least the rent Berlin is willing to pay for this shelter has plummeted (...) The price America is prepared to pay for alliance cohesion has also dropped. (...) NATO I, the anti-Soviet alliance formed in 1949, is dead*<sup>254</sup>.

Nesse sentido, o realismo de Paul Wolfowitz, segundo o qual “*the mission should determine the coalition rather than the other way round*”, poderia ser aplicável também ao processo decisório em Berlim: isto ficou claro em 2002 na intervenção no Iraque durante o Governo Schröder e, em 2011, na da Líbia durante o Governo Merkel.

A fratura relacional Alemanha-EUA teve, entretanto, um significado que foi mais além da estrita esfera da política externa dos dois países. Ao invés de um reflexo antiamericanista da geração de 1968 como sugere, entre outros, Kissinger<sup>255</sup>, a dissensão com a potência hegemônica foi, para usar palavras do

253 É esta a tese do diplomata norte-americano Daniel Hamilton. Conf. Hamilton, Daniel. *Jenseits von Bonn. Amerika und die Berliner Republik*. Berlin, 1994, p. 7.

254 Joffe, Josef. *The Alliance is dead. Long live the new alliance*. *New York Times* (29/9/2002).

255 Kissinger, Henry. *The made in Berlin generation*. *Washington Post* (30/10/2003).

vocabulário político de Schröder, um gesto de “autoconsciência”, de afirmação da “normalidade democrática”, de assertividade “da plena soberania” alcançada depois de quarenta anos sob o estatuto provisório da República de Bonn. Jamais um Chanceler foi tão incisivo neste aspecto: “As questões existenciais da nação alemã são agora decididas em Berlim e em nenhum outro lugar”, proclamou Schröder perante o *Bundestag*<sup>256</sup>.

A crise transatlântica foi, então, um catalisador para a “passagem à fase adulta” da Alemanha, no sentido assim aludido por Egon Bahr: “A maioria dos indivíduos chama-se soberania quando aplicada aos Estados. A emancipação dos pais não leva naturalmente à inimizade com eles, apesar de que muitas vezes seja doloroso para os dois lados. Ao darem-se sinais de uma autonomia alemã (...) muitos se mostram irritados”<sup>257</sup>.

Coincidente com esse ângulo interpretativo, para Jacques-Pierre Gougeon “*l’émancipation à l’égard des Etats-Unis est un des éléments majeurs de la mutation que connaît l’Allemagne depuis ces dernières années*”<sup>258</sup>.

Habermas, na introdução da sua obra “Ocidente Dividido”, viu na Guerra do Iraque “a fim do liame químico sobre o qual repousava a orientação ocidental da República Federal desde Adenauer”<sup>259</sup>. A fase pós-Guerra Fria do relacionamento Alemanha-Estados Unidos terminou com a intervenção no Iraque. Outra se sobrepôs menos assimétrica, menos previsível e ainda com menores inibições para posições divergentes. Quem diz ‘não’ ao poder hegemônico, terá menos dificuldades em fazê-lo para outros. Esta foi a vereda aberta por Schröder a seus sucessores.

---

256 Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem deutschen Bundestag (13/09/2002). Disponível em: <[www.archiv.bundesregierung.de/bpaexport/rede/10/440810/multi.htm](http://www.archiv.bundesregierung.de/bpaexport/rede/10/440810/multi.htm)>.

257 Bahr, Egon. *Der deutsche Weg. Selbstverständlich und normal*. München, 2003, p. 140.

258 Gougeon, Jacques-Pierre. *L’Allemagne: une puissance en mutation*. Paris, 2006, p. 41.

259 Habermas, Jürgen. *Der gesplittene Westen*. Frankfurt am Main, 2004, p. 7.



### 3.6 A Política multilateral

#### A reforma do CSNU

O interesse da Alemanha pelas Nações Unidas e, em particular, pelo seu Conselho de Segurança, teve, no início dos anos 1990, acentos mais pronunciados. As razões para tanto foram a revitalização do Conselho, com o fim do seu virtual bloqueio durante a Guerra Fria; o aumento do número de operações de manutenção da paz em paralelo com a abertura da República Federal para a plena participação em todos os aspectos daquelas iniciativas; e o impulso para a reforma da Organização de modo a adaptá-la às realidades do pós-Guerra Fria.

Até então a posição oficial alemã era a de favorecimento de um assento europeu. Hans-Dietrich Genscher era enfático no sentido de que a campanha alemã por um assento permanente poderia ser um elemento desagregador à coesão regional. “Se somos sérios com o objetivo da unidade europeia, então precisamos de um assento europeu, sem prejuízo dos assentos da França e do Reino Unido”<sup>260</sup>.

Em 1991, foi criada no *Bundestag* uma “Subcomissão Parlamentar para as Nações Unidas”. Como visto no capítulo II, em 1992, o Ministro do Exterior Klaus Kinkel, em discurso no debate geral da 47ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, apresentou pela primeira vez a pretensão alemã de ocupar um assento permanente em um Conselho reformado.

Nas duas sessões seguintes da Assembleia Geral ela foi reiterada por Kinkel: “A Alemanha está preparada para assumir responsabilidade inclusive como membro permanente do Conselho de Segurança<sup>261</sup>” (1993) e “corresponsabilidades globais requerem

---

260 Conf. Andreae, Lisette. *Reform in der Warteschleife*. Oldenbourg, 2002, p. 125; e *UN-Sicherheitsrat: Genscher hält deutsche Sitz für nicht zeitgemäss*. Focus Magazine (25/9/2010).

261 *Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, vor der 48. Generalversammlung der Vereinten Nationen (29/09/1993) im New York*. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, 79/1993 (30/9/1993).

também interlocução em âmbito global. Sob este entendimento anunciamos nossa aspiração por um assento permanente no CSNU”<sup>262</sup>.

A fundamentação de Kinkel para o pleito no Conselho reformado baseava-se em três argumentos: a condição de terceiro maior contribuinte ao orçamento das Nações Unidas, interesse alemão em participar de “decisões importantes do CSNU sobre a segurança na Europa”, “crescimento das responsabilidades da Alemanha depois da reunificação”<sup>263</sup>.

Não articulada em discursos oficiais, mas igualmente importante era a constatação de Berlim da insuficiência da Conferência para a Cooperação e Segurança na Europa (CSCE) e da OTAN como os únicos canais regulares para encaminhamento de seus interesses securitários, tendo em conta inclusive a falta de consenso no âmbito da EU sobre a “Política Exterior e de Segurança Comum (PESC)”<sup>264</sup>.

Cabe sublinhar que a apresentação da aspiração alemã em relação ao CSNU reformado foi desacompanhada de uma estratégia para sua concretização. Ela pode ser destarte entendida como uma simples manifestação de interesse. Como disse Kinkel em 1992 na AGNU “não queremos tomar aqui nenhuma iniciativa”.

Outro ponto a ser destacado é a posição ambígua do Chanceler Federal. Consoante análise de Klaus Hübner, Kohl mostrou-se, no período 1990-1994, entre reservado e contrário, durante 1992-1994 favorável e entre 1995-1998 irônico (1990-1992) em relação à proposta do *Auswärtiges Amt*<sup>265</sup>.

---

262 Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, vor der 49. Generalversammlung der Vereinten Nationen (27/9/1994) im New York. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bulletin, 89/1994 (28/9/1994).

263 Conf. Baumann, Rainer. *Der Wandel des deutschen Multilateralismus*. Baden-Baden, 2006, p. 157.

264 Conf. Hübner, Klaus. *Die Deutsche UNO-Politik*. In: Jäger, Thomas; Höse, Alexander; e Oppermann, Kai (Org.). *Deutsche Aussenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden, 2007, p. 491.

265 Hübner, Klaus. *Die Deutsche UNO-Politik*. In: Jäger, Thomas; Höse, Alexander; e Oppermann, Kai (Org.). *Deutsche Aussenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden, 2007, p. 490.

Em 1993 foi instaurado pela Assembleia Geral um Grupo de Trabalho Aberto para compilar propostas de reforma. Cabe mencionar que uma das primeiras aventadas, obviamente sem respaldo dos países em desenvolvimento, foi a entrada da Alemanha e do Japão como membros permanentes, chamado àquela época de *quick fix*.

No âmbito do *Bundestag*, inexistia, como acontece até hoje, consenso sobre a questão. Nas três principais legendas da República de Bonn – CDU, SPD e Liberais – havia parlamentares contrários e favoráveis àquele pleito. Até 1998 pode-se afirmar que somente os Verdes e o PDS se opunham categoricamente a um assento permanente alemão no CSNU.

Tendo em conta essa posição dos Verdes, o Governo Federal egresso das eleições de 1998 passou a pautar-se oficialmente por uma fórmula mista que combinava a posição pré-1992 pelo assento europeu com a de Kinkel. Nos termos do acordo de coalizão SPD-Verdes: “a Alemanha aproveitará a oportunidade para tornar-se membro permanente do CSNU, se a reforma do CSNU sob a perspectiva de maior equilíbrio for concluída e se não for possível a opção preferencial por um assento permanente europeu”<sup>266</sup>.

Ao assumir o Ministério do Exterior, Fischer rapidamente se deu conta das realidades de poder e da ilusão acerca de uma renúncia da França e do Reino Unido de suas prerrogativas no CSNU em favor de um assento europeu. Isto sem contar os obstáculos jurídicos para que uma entidade como a União Europeia possa tornar-se parte de pleno direito das Nações Unidas.

Em seu primeiro discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas Fischer assinalou que: “a Alemanha já declarou há tempos sua prontidão para, neste contexto, assumir responsabilidades duradouras. Associamo-nos sem reservas a esta posição”<sup>267</sup>.

---

266 *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen (20/10/1998). Capitulo XI,7.* Disponível em: <[www.trend.infopartisan.net/trd1098/vertrag.html](http://www.trend.infopartisan.net/trd1098/vertrag.html)>

267 *Rede von Bundesminister des Auswärtigen Joschka Fischer vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen (22/09/1999).* <[www.archiv.bundesregierung.de/bpexport/bericht/17/10417/multi.htm](http://www.archiv.bundesregierung.de/bpexport/bericht/17/10417/multi.htm)>.

Esta posição foi praticamente inalterada no discurso realizado na AGNU por Schröder em 2000 (“se a reforma do CSNU for instaurada, a Alemanha está preparada para assumir mais responsabilidades como membro permanente”)<sup>268</sup> – o primeiro de um Chanceler Federal alemão naquele foro; e em 2003 (“eu repito que no âmbito de tal reforma do Conselho nós estamos prontos para assumir novas responsabilidades”)<sup>269</sup>. Em 2001, em função dos eventos de 11 de setembro, e em 2002, em razão da campanha alemã por um assento não permanente no biênio 2003/2004, a postulação alemã a um assento permanente em um CSNU reformado não foi abordada nas aloções de Fischer no debate-geral da AGNU.

Em Nova York a controvérsia em torno da guerra contra o Iraque provocou uma maior tomada de consciência sobre a necessidade da reforma do CSNU. Conforme assinalou Antonio de Aguiar Patriota “como poucos eventos na história recente, a intervenção militar no Iraque, em março de 2003, pôs a descoberto a incapacidade de deliberação do Conselho resultante do seu déficit de representatividade. Sua marginalização no processo de tomada de decisões que conduziu à ação coercitiva contra o Governo de Bagdá tornou ainda mais nítida a percepção do desequilíbrio entre sua composição e as funções que deve desempenhar, expondo assim suas deficiências em responder aos desafios do mundo atual”<sup>270</sup>.

Mediante esses desdobramentos, o SGONU Kofi Annan convocou, em setembro de 2003, o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, incumbido de propor recomendações para a reforma do CSNU.

Sensíveis ao *momentum* criado pelo Painel no tocante à reforma do CSNU, Brasil, Alemanha, Japão e Índia decidiram, em

---

268 Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder beim Mileniumgipfel im New York (15/09/2000). <[www.archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/83/18483.multi.htm](http://www.archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/83/18483.multi.htm)>.

269 Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen (24/09/1999). <[www.archiv.bundesregierung.de/bpexport/rede/38/531138/multi.htm](http://www.archiv.bundesregierung.de/bpexport/rede/38/531138/multi.htm)>.

270 Patriota, Antonio de Aguiar. *O G-4 e as Nações Unidas*. Brasília, 2007, p. 13.

20 de setembro de 2004, estabelecer o G-4. Da declaração emanada de reunião do dia 22 seguinte entre o Presidente Lula da Silva, o Primeiro-Ministro do Japão Junichiro Koizumi, o Primeiro-Ministro da Índia Manmohan Singh, e o Vice-Chanceler Federal Joschka Fischer, constava, entre outros, que o CSNU “deve ser expandido em ambas as categorias de membros permanentes e não permanentes, incluindo países desenvolvidos e em desenvolvimento como novos membros permanentes”, que “a África deve estar representada na categoria de membro permanente no CSNU”, e que os quatro países

baseados no amplo e firme reconhecimento de suas legítimas candidaturas a membros permanentes em um CSNU expandido, se apoiarão mutuamente (...) e trabalharão juntamente com outros Estados-membros de posições semelhantes com vistas à realização de uma significativa reforma das Nações Unidas, inclusive a do Conselho de Segurança<sup>271</sup>.

Três dias depois do estabelecimento do G-4, Fischer, em seu discurso no debate geral da AGNU, em nove parágrafos dedicados especificamente à reforma do CSNU, assinalou que “(...) há quarenta anos a composição do conselho permanece inalterada. (...) Como o Brasil, a Índia e o Japão, a Alemanha está preparada para assumir responsabilidades inerentes a um membro permanente”<sup>272</sup>.

Em dezembro de 2004, o Painel de Alto Nível sugeriu, em relatório de seus trabalhos, duas variantes de reforma: um modelo A propunha a criação de seis novos assentos (dois para a África, dois para a Ásia, um para a Europa e um para a América Latina e Caribe); e um modelo B sugeria a expansão somente na categoria de membros não permanentes (oito assentos com direito à reeleição e um assento nos moldes atuais). Em ambos os casos previa-se um CSNU reformado com 24 membros.

---

271 Patriota, Antonio de Aguiar. op. cit., p. 14.

272 Rede von Bundesminister des Auswärtigen Joschka Fischer vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen (23/09/2004). <[www.archiv.bundesregierung.de/bpaexport/icht/62/719162/multi.htm](http://www.archiv.bundesregierung.de/bpaexport/icht/62/719162/multi.htm)>.

Em paralelo às sugestões do citado Painel de Alto Nível, ganharam relevo, na Assembleia Geral, propostas de criação da Comissão de Construção da Paz e de substituição da Comissão de Direitos Humanos por um Conselho de Direitos Humanos, todas com pleno endosso da Alemanha.

Em março de 2005, Kofi Annan divulgou seu relatório *In a larger Freedom*, o qual, no que respeita à reforma do CSNU, ademais de avalizar as sugestões do Painel de Alto Nível, instou os Estados-membros a levarem-na a termo até a cúpula do Milênio +5, em setembro seguinte.

Em julho daquele ano, o G-4 tabulou projeto de reforma do CSNU (A/59/L.64) com proposta de alargamento para 25 membros, com seis novos membros permanentes (dois para a África; dois para a Ásia; um para os Estados Ocidentais e outros; e um para a América Latina e Caribe) e quatro não permanentes (um para a África, um para a Ásia, um para a América Latina e Caribe e um para a Europa Oriental). Posteriormente, como resultado de entendimentos mantidos em reunião ministerial de Londres, o G-4 considerou acrescentar ao projeto de resolução, para acomodar posição da UA, mais um assento não permanente (chamado *swing seat*), que seria ocupado alternadamente pelas regiões do mundo em desenvolvimento.

Em sua última intervenção na AGNU, em 15 de setembro de 2005, Fischer sublinhou ser sua “firme persuasão de que o êxito da reforma [da ONU] depende consideravelmente, no final, de que o CSNU seja reformado. (...) Os países do G-4 tabularam seu projeto, o qual se ajusta às demandas das Nações Unidas, dos seus Estados-membros e de suas regiões”<sup>273</sup>.

---

273 Rede von Bundesminister des Auswärtigen Joschka Fischer vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen (15/09/2005). Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 74-2 (15/9/2005).

As tratativas em torno da reforma do CSNU alcançaram, entre dezembro de 2004, com a divulgação do relatório do Painel de Alto Nível convocado por Kofi Annan, e a abertura, em setembro de 2005, da 59ª Sessão da AGNU, nível de densidade talvez inigualado. A partir de 5 de julho de 2005, pela primeira vez em sua história a Assembleia Geral tinha diante de si um projeto formal de reforma do CSNU, tabulado pelo G-4 depois de intensas gestões mantidas em praticamente todas as capitais do mundo.

Apesar do apoio informal ao projeto do G-4 (A/59/L.64) ter sido próximo ou até mesmo marginalmente superior à maioria regimental de  $\frac{2}{3}$  da AGNU (àquela altura de 128 votos), acabou prevalecendo decisão entre os quatro países de não levá-lo a voto. Cabe, entretanto, frisar que, por razões eleitorais domésticas, a Alemanha foi no G-4 o país que mais se opôs àquela decisão e pugnou para uma decisão a respeito ainda em setembro de 2005.

Com efeito, o fato de a tabulação do A/59/L.64 ter sido praticamente coincidente com o início das campanhas para as eleições nacionais na Alemanha, para Schröder, a aprovação do projeto do G-4 e a daí resultante aquisição pela Alemanha de um assento permanente se converteria em um claro trunfo para sua candidatura a um terceiro mandato como Chanceler Federal.

A postulação da Alemanha é, em comparação a de seus parceiros do G-4, possivelmente a que apresenta menor nível de apoio doméstico. Ainda que todas as coalizões governistas a partir de 2005 tenham-na subscrito formalmente, trata-se de um tema encampado pelo Ministério do Exterior e pelo Chanceler Federal, sem um coeso apoio do *Bundestag*.

Além do ex-Ministro do Exterior Hans-Dietrich Genscher (FDP), outras personalidades de grande influência na política doméstica como o ex-Chanceler Federal Helmut Schmidt (SPD)<sup>274</sup>

---

<sup>274</sup> Schmidt fala de uma “aspiração sem perspectiva e insensata de alguns políticos e diplomatas alemães por um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Nosso país não precisa de insignias”. Schmidt, Helmut. *Ausserdienst*. München, 2008, pp. 181-182.

e o ex-Presidente Federal Richard von Weizsäcker (CDU)<sup>275</sup> são críticos ou mesmo contrários a um assento permanente alemão. Ao longo de 2005, a campanha alemã também teve contra si grande parte da imprensa escrita e do mundo acadêmico, para quem a iniciativa era vista geralmente como uma política de prestígio, de afirmação de grandeza nacional do que um meio para consecução de interesses concretos.

Gerhard Schröder foi indubitavelmente não somente o maior vocal como também o mais atuante Chanceler Federal em prol daquela iniciativa. Não só afirmou claramente a aspiração alemã, nos domínios externo e interno, como inseriu o país em um projeto estratégico, o G-4, para alcançá-la.

Angela Merkel, que manteve a Alemanha no G-4 no primeiro e no atual mandato, tem, entretanto, perfil mais reservado. Além disso, durante sua gestão, há uma dissonância entre o *Auswärtiges Amt* e seu principal assessor externo na Chancelaria Federal, Christoph Heusgen (diplomata de carreira e ex-Chefe de Gabinete de Javier Solana), para quem o pleito alemão em um CSNU reformado é “uma ilusão”<sup>276</sup>.

No plano externo, a Alemanha tem como fundamentos de sua candidatura, ademais de suas contribuições em sentido amplo aos esforços de paz e segurança internacionais, sua condição de terceiro maior contribuinte ao orçamento regular da ONU (em 2005 era cerca de US\$ 154 milhões, correspondente a 8,6% do total) e seu engajamento em missões de paz (se considerado seu destacamento no ISAF, no Afeganistão, que a rigor não constituía uma missão de manutenção da paz da ONU apesar de ter mandato do CSNU, a Alemanha era em 2005 o segundo maior contribuinte de tropas em nível internacional).

---

275 “As Nações Unidas devem tratar dos problemas elementares do futuro da humanidade. Isto é o decisivo, não o assento permanente no Conselho de Segurança para alguns países”. Conf. Körber-Stiftung. *Interessen und Partner der deutschen Aussenpolitik*. Berlin, 2007, p. 56.

276 Conf. *Merkels Welt-Erklärer*. Die Zeit (17/11/2005).



Para alguns comentaristas, a oposição à intervenção no Iraque teria tido o efeito de um “tornassol” das virtudes cívicas da República Federal e, por isso, confirmado suas credenciais para ocupar o mais importante foro político mundial.

Os maiores entraves à postulação alemã são a representação relativamente excessiva da Europa entre os membros permanentes do CSNU (França, Reino Unido e, em certa medida, Rússia); apoio apenas moderado dos EUA; e a oposição dos dois membros europeus (Itália e Espanha) do grupo de países contrários ao aumento de membros permanentes, o *Uniting for Consensus (coffee club*, no jargão onusiano).

O Reino Unido e a França apoiam o pleito alemão no CSNU, como também o fazem todos os seus vizinhos regionais (excetuando Itália e Espanha).

A permanecer o impasse em Nova York, tendência há de que, com o passar do tempo, a postulação da Alemanha por um assento no CSNU reformado perca consistência à vista da proeminência crescente de grandes países emergentes (sobretudo os BRICS) no tratamento de temas da agenda internacional e do convencimento progressivo de que o déficit de representatividade nas instituições de governança global diz respeito àqueles países e não aos desenvolvidos. A condição de líder econômico da UE, inclusive como garante da zona monetária comum, contribui, entretanto, para contrabalançar aquelas percepções.

Registre-se, por fim, que, ao comemorar durante o Governo Schröder (2003) seu trigésimo ano como membro das Nações Unidas, a República Federal tinha exercido três mandatos no CSNU (1977/1978; 1987/1988; 1995/1996) ademais do mandato em curso naquele ano (2003/2004). A República Democrática Alemã esteve no CSNU somente no biênio 1981/1982. A Alemanha reunificada passou a contabilizar três mandatos no CSNU com sua eleição, em meados de 2010, para ocupar um assento não permanente no biênio 2011/2012.

## Política para o meio ambiente

Conforme disposto no acordo de coalizão SPD-Verdes, a intenção do novo Governo Federal em 1998 era que a Alemanha assumisse “o papel de precursor” na área de modernização ecológica com base em um “modelo de sustentabilidade”<sup>277</sup>. Para tanto, pôde se beneficiar de um legado positivo da administração anterior, com amplo reconhecimento internacional. Nos anos oitenta, apesar da resistência de seus pares europeus, a República Federal adotou política pioneira relativa ao combate às causas do desgaste da camada de ozônio. Na década seguinte, Klaus Töpfer, Ministro do Meio Ambiente de Kohl, foi eleito em 1994 para o cargo de Diretor-Geral do Programa das Nações Unidas do Meio Ambiente (PNUMA) na esteira de várias contribuições em foros internacionais, inclusive para a adoção da Convenção Quadro sobre Mudança Climática pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro (1992).

Sua sucessora na pasta ambiental, Angela Merkel, foi a presidente da primeira Conferência das Partes da Convenção Quadro sobre Mudança Climática (UNFCCC), realizada em Berlim, em 1995, ocasião em que o Governo Federal comprometeu-se a realizar corte de 25% das emissões de carbono até 2005.

No tocante ao Protocolo de Quioto, adotado em 1997, Jürgen Trittin teve como Ministro do Meio Ambiente de Schröder contexto negociador menos fluido, em função principalmente da desistência dos Estados Unidos, sob a administração George Bush, de ratificá-lo depois de ter seu antecessor, Bill Clinton, tê-lo assinado em 1997. Responsáveis por 36% das emissões de gases em nível global, os EUA eram elemento-chave para o funcionamento abrangente do regime.

---

<sup>277</sup> *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert: Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Grünen (Bonn, 02/10/1998). Cap. IV, 1.* Disponível em: <[www.trend.infopartisan.net/trd1098/vertrag.html](http://www.trend.infopartisan.net/trd1098/vertrag.html)>.

Pelo Protocolo de Quioto a Alemanha comprometeu-se, com base nas medições de 1990, a reduzir suas emissões em 21% até 2012. As reduções assumidas pela Alemanha e o Reino Unido correspondiam a, respectivamente, 60 e 21% do total da União Europeia e juntos quase 60% de todas as reduções mundiais<sup>278</sup>.

Com tal nível de comprometimento, não é de estranhar que tenha sido a Alemanha dos países que mais pressionaram os EUA a reverem sua posição em relação ao Protocolo de Quioto, cuja adesão poderia implicar parâmetros mais favoráveis aos Estados industrializados signatários do instrumento. Em paralelo, defendeu o fortalecimento do PNUMA em coordenação com o Brasil, Cingapura e África do Sul na Cúpula de Johannesburgo de 2002 (Rio+10).

A despeito da não participação dos EUA no Protocolo, a Alemanha apoiou o prosseguimento das tratativas para sua implementação. Com base nos acordos alcançados nas reuniões em Bonn e Marrakesh (respectivamente, julho e novembro de 2001), o Protocolo entrou em vigor se deu em 16 de fevereiro de 2005.

Outros resultados colhidos por Trittin foram a adesão da Alemanha, em 2003, à Convenção sobre Diversidade Biológica, cuja assinatura vinha sendo embargada por pressão de empresas nacionais na área de biotecnologia, e a realização em Bonn, em 2004, da Conferência Internacional sobre Energia Renovável, a *Renewables 2004*.

Graças aos programas de incentivo aprovados pela administração Schröder, a Alemanha tornou-se líder na produção de tecnologia ambiental. Consoante dados do Ministério do Meio Ambiente, em 2004 foram produzidos bens nessa área no valor de

---

278 Mostert, Holstrup Petra. *Deutsche Umweltpolitik: Der Gipfelstürmer und seine Grenzen*. In: Jäger, Thomas; Höse, Alexander; e Opermann, Kai (Org.). *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden, 2007, p. 380.

55 bilhões de euros. Ao final do Governo Schröder, a República Federal era o Estado com maior número (125) de instrumentos adotados na área ambiental<sup>279</sup>.

A cooperação alemã na área ambiental sofreu com os cortes da ajuda ao desenvolvimento. A despeito do anúncio de Schröder, no início de seu Governo, de que iria cumprir o compromisso pactuado no âmbito da OCDE de 0,7% do PIB para esse objetivo, ao final de sua gestão (2005), o índice praticado pela Alemanha era de 0,28%.<sup>280</sup>

## Direitos humanos

Assim como em temas ambientais, a orientação do novo Governo Federal em 1998 na área de direitos humanos foi de continuação e aprofundamento de iniciativas pregressas. Nos termos do acordo de coalizão, o SPD e Verdes concordaram em que “a observância e a concretização dos princípios constantes das principais declarações dos principais instrumentos de direitos humanos amplificam-se para o conjunto da política internacional do Governo Federal”<sup>281</sup>.

No primeiro relatório de Direitos Humanos publicado pelo *Auswärtiges Amt* no novo Governo (2000), Fischer, ao evocar o artigo 1º da Lei Fundamental (“A dignidade do ser humano é intocável”), assinalou que “a política de direitos humanos é (...) uma política de princípios e de interesses. Sobre essa dupla base

---

279 Mostert, Holstrup Petra. *Deutsche Umweltpolitik: Der Gipfelstürmer und seine Grenzen*. In: Jäger, Thomas; Höse, Alexander; e Opermann, Kai (Org.). *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden, 2007, pp. 375; 384.

280 Conf. Nuscheler, Franz. *Entwicklungspolitik*. In: Heinz, Wolfgang S. *Menschenrechtspolitik*. In: Schmidt, Siegmund; Hellman, Gunther; e Wolf, Reinhard (Org.) *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, 2007, p. 677.

281 *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen (20.10.1998)*. Cap.III.

continuará o Governo Federal a dar alta prioridade à proteção dos direitos humanos”<sup>282</sup>.

Foram as seguintes as principais medidas na área de direitos humanos tomadas pela coalizão vermelho-verde: i) criação do cargo de Encarregado do Governo Federal para a Política de Direitos Humanos e Ajuda Humanitária; ii) criação de um “Círculo de Trabalho Direitos Humanos e Economia”, envolvendo o Governo Federal, sindicatos e cerca de 40 organizações não governamentais; iii) transformação da subcomissão de direitos humanos do *Bundestag* em uma comissão; iv) criação do Instituto Alemão de Direitos Humanos, em 2001; v) apresentação de proposta, acatada pela Comissão Europeia, de publicação de um Relatório Anual da UE sobre Direitos Humanos (iniciado em 2000); vi) apoio à proposta de uma Carta de Direitos Fundamentais da UE, adotada na Cúpula de Nice (2000); vii) organização em Berlim, em novembro de 2000, de uma sessão especial da Comissão das Nações Unidas para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação da Mulher; e viii) respaldo à transformação da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em um Conselho de Direitos Humanos (2003).

A Alemanha é parte de seis dos sete instrumentos de direitos humanos negociados no âmbito das Nações Unidas. Na avaliação de Wolfgang Heinz, a afirmação no relatório de 2005 de que “a Alemanha é signatária de todos os importantes instrumentos de direitos humanos”<sup>283</sup> suscita a questão sobre as razões pelas quais o Governo Federal não considera o Acordo para Proteção

---

282 Auswärtiges Amt. *Fünfter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen*. Berlin, 2000. Conf. Heinz, Wolfgang S. *Menschenrechtspolitik*. In: Schmidt, Siegmar; Hellman, Gunther; e Wolf, Reinhard (Org.) *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*. Wiesbaden, 2007, p. 694.

283 Auswärtiges Amt. *Grundsätze deutscher Menschenrechtspolitik (2005)*. Conf. Heinz, Wolfgang S. *Deutsche Menschenrechtspolitik*. In: Jäger, Thomas; Höse, Alexander; e Oppermann, Kai (Org.). *Deutsche Aussenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden, 2007, p. 532.

dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de Suas Famílias, proposto pelas Nações Unidas em 1990, um “importante instrumento de direitos humanos”.

A observância dos direitos humanos constitui um dos cinco critérios para a aprovação pelo Ministério da Cooperação e Desenvolvimento de projetos de cooperação. A par de outros dois também concernentes à proteção das garantias fundamentais – participação da população nos processos políticos e funcionamento do Estado de Direito – deve o Estado recipiendário da cooperação alemã ter uma ordem econômica de mercado; e compromisso com o desenvolvimento social.

A política de direitos humanos da Alemanha sob Schröder/Fischer não esteve imune à seletividade e politização. Mercê principalmente dos interesses da política comercial, Berlim teve voz tímida ao abordar agravos de direitos humanos em países de alto valor econômico-político. Ao ser confrontado, por exemplo, com denúncias de violações perpetradas pelo exército russo na Chechênia disse Fischer “Se você quiser honestamente mudar alguma coisa, então você tem que propor um isolamento estratégico da Rússia. Com isto, entretanto, nós alcançaríamos o contrário daquilo que intencionamos não somente em termos de direito humanos como também de política de pacificação”<sup>284</sup>.

Também as violações cometidas pelos EUA no Iraque e na guerra contra o terrorismo mundial (Abu Ghraib, Guantánamo, detenção de acusados sem devido processo legal em terceiros países) não foram objeto de intervenção alemã nos foros de direitos humanos. No tocante à China, setores da sociedade civil alemã criticaram o forte empenho de Schröder para pôr fim ao embargo de venda de material bélico impingido pela União Europeia após os eventos na Praça da Paz Celestial.

---

284 Heinz, Wolfgang S. *Menschenrechtspolitik*. In: Schmidt, Siegmund; Hellman, Gunther; e Wolf, Reinhard (Org.) *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*. Wiesbaden, 2007, p. 698.

Durante a coalizão SPD/Verdes teve conclusão o processo de adesão da Alemanha ao Tribunal Penal Internacional (TPI), com a ratificação do *Bundestag* em 2000 e a emenda ao artigo 16 da Lei Fundamental, que vedava a extradição de cidadãos alemães. Juiz alemão foi eleito, em 2003, para compor o primeiro corpo de magistrados daquela corte.

Por fim, registre-se decisão dos partidos com representação no *Bundestag*, em 6 de julho de 2000, de criação da Fundação Memória, Responsabilidade e Futuro, incumbida de realizar pagamento de indenizações a trabalhadores forçados durante a ditadura nacional-socialista. O Governo Federal e empresas privadas aportaram DM 10 bilhões (€ 5,2 bilhões) para fundo a ser administrado por aquela fundação. Mediante a iniciativa do legislativo e executivo alemães, os organizadores da *Jewish Material Claims Conference against Germany* e o Governo dos EUA declararam não terem demandas adicionais contra a RFA.

### **Política para as instituições econômico-financeiras**

No período em tela a administração Schröder deu continuidade à ativa participação da Alemanha no sistema econômico-financeiro mundial.

Em 2000 ela logrou consolidar sua influência com a designação de Horst Köhler, até então Presidente do Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), para o cargo de Diretor-Gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI).

O preenchimento dessa posição, tradicionalmente reservada à Europa, constituía uma das maiores aspirações da política multilateral econômica de Berlim, uma vez que, desde a criação do Fundo, em 1946, jamais um nacional alemão a ocupara.

A nomeação de Köhler não foi, entretanto, sem rasgos assertivos de Schröder. Depois do término do seu segundo mandato do francês Michel Camdessus à frente do FMI em fevereiro de 2000, o Governo Federal alemão apresentou, sem consultas prévias com a França e os Estados Unidos, a candidatura do Vice-Ministro das Finanças, Caio Koch-Weser, ligado ao SPD. Vetado pelo Secretário de Tesouro norte-americano, Larry Summers, em razão de divergências sobre orientações de política financeira defendidas por Koch-Weser quando ocupou no passado um das Vice-Presidências do FMI, este acabou tendo que retirar sua candidatura depois de um mês de conflito aberto entre a Chancelaria Federal e a Casa Branca sobre o conteúdo (credenciais do aspirante ao cargo) e forma (ausência de consultas prévias) da questão. Como solução de compromisso, foi aceita a candidatura alternativa de Köhler (membro da CDU), que assumiu o cargo em março daquele ano.

Sob a presidência alemã do G-7, principalmente a partir da Cúpula de Colônia (junho de 1999), ganharam impulso propostas de reforma do sistema financeiro internacional, sobretudo de mecanismos de aprimoramento de sua estabilidade. Dentre esses, tinham apoio de Berlim a adoção de padrões e códigos de conduta nas áreas fiscal, monetária e financeira.

Preocupada com a questão das crises financeiras, a Alemanha favoreceu, no tocante ao FMI, a atualização de seus instrumentos de monitoramento e financiamento, como o caso da *contingency credit line*, criada em 1999 para fornecer *precautionary line of defence* para países com vulnerabilidades em balanço de pagamentos.

Coube também à Alemanha a organização da primeira reunião do G-20, ocorrida em 15 e 16 de dezembro de 1999, em Berlim, em nível de Ministros da Economia e/ou Finanças. O Brasil esteve representado com o Ministro Pedro Malan. Àquela época a Alemanha via o grupo como foro de diálogo informal sobre temas econômico-financeiros e que não deveria estar vinculado a iniciativas imediatas de Governos ou organizações internacionais.



### 3.7 Relações com a Rússia

Depois de crispações no entendimento bilateral em função da participação da Alemanha na operação militar conduzida pela OTAN contra a Sérvia no primeiro semestre de 1999, Schröder e Putin imprimiram um timbre pragmático no relacionamento bilateral.

A Putin importava aprofundar a cooperação econômica com seu maior parceiro comercial e credor financeiro (somente em 1998, com a crise do rublo, a Alemanha concedeu créditos de DM 75 bilhões à Rússia) e também com seu mais importante interlocutor na UE.

Para Schröder, os interesses atrelados a Rússia eram principalmente de abastecimento energético, mercado para empresas alemãs e diálogo sobre temas de paz e segurança internacionais, sobretudo os relativos ao Cáucaso e Europa do Leste. Declarou ele que a “Alemanha entende-se, em função de sua posição geográfica e história, como impulsionadora e motor da política europeia para a Rússia”<sup>285</sup>.

Após visita oficial a Berlim em outubro de 2001, na qual foi convidado a discursar perante o *Bundestag*, Putin estabeleceu com Schröder o “Diálogo de Petersberg”, foro dedicado ao fortalecimento dos contatos entre as duas sociedades.

Além do excelente relacionamento pessoal entre os dois mandatários, a crise iraquiana em 2002/03 e a formação, ainda que por curto espaço de tempo, do eixo Paris-Berlim-Moscou consistiu em outro catalisador para o estreitamento das relações bilaterais.

Em 2004 o comércio entre os dois países atingiu US\$ 32,9 bilhões (22,9% do total da UE com a Rússia), com US\$ 18,6 bilhões de exportações alemãs e US\$ 14,3 de importações, das quais 75% compreendem petróleo e gás. A Rússia era naquele ano, entretanto, somente o quarto maior parceiro alemão na Europa do Leste, atrás da Polônia, República Tcheca e Hungria.

---

285 *Deutsche Russlandpolitik-Europäische Ostpolitik. Gegen Stereotype, für Partnerschaft und Offenheit – eine Positionsbestimmung.* Die Zeit (5/4/2001).

Schröder foi severamente censurado pela imprensa por sua excessiva proximidade de Putin e concomitante silêncio em relação a violações de direitos humanos na Rússia, à repressão à oposição política local e aos pendores autocráticos de seu interlocutor.

O ponto talvez mais controverso da agenda bilateral foi a assinatura por Schröder e Putin, em setembro de 2005, de uma Declaração de Intenções para construção de oleoduto submarino (*Nordeuropäische Gas-Pipeline*) entre Wyborg, na fronteira da Rússia com a Finlândia, e Greifswald, na Alemanha. A execução do projeto, de custo estimado de € 6 bilhões, ficou a cargo de consórcio formado, do lado alemão, por dezenove empresas sendo as principais a E.ON e a BASF, e, pelo lado russo, a Gazprom.

Na ocasião, Polônia, Belarus e os três Estados bálticos criticaram a ausência de consultas acerca do projeto e a falta de interesse de Berlim em repartir com aqueles países dividendos econômicos de um projeto de sentido estratégico para a região. Da imprensa polonesa chegou-se até mesmo a dizer que o acordo era um “novo Rapallo”. Em declaração à imprensa disse Schröder que “o gasoduto não é contra ninguém, mas serve somente aos interesses alemães e russos” e que “não saberia dizer o que haveria de errado nisto”<sup>286</sup>.

Em 2005, 40% dos 95 milhões de metros cúbicos de gás importados por Berlim eram de origem russa. Uma vez em operação o gasoduto (2012), aquele valor será de 60%.

### 3.8 Relações com a China

As relações bilaterais Berlim-Pequim experimentaram durante o septenato SPD/Verdes particular dinamismo. Para um

---

<sup>286</sup> Conf. Hellmann, Gunther. *Um diesen deutschen Weg zu Ende gehen zu können. Die Renaissance machtpolitischer Selbstbehauptung in der zweiten Amtszeit der Regierung Schröder-Fischer*. In: Egle, Christoph; Zohlhófer, Reimut (Org.). *Ende des rot-grünen Projekts Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*. Wiesbaden, 2007, p. 465.

Estado com o destacado perfil comercial como a Alemanha, resulta evidente que a China, com as altas taxas de crescimento de sua economia a partir dos anos noventa, passasse a constituir clara prioridade. Assinale-se, por oportuno, a existência de um certo “sentimento de atraso” que a RFA nutre com a República Popular, com quem estabeleceu relações diplomáticas somente em 1972.

Ao nível da sociedade civil, dos partidos políticos e do *Bundestag* predominam posições críticas em relação à repressão de dissidências políticas por Pequim, à questão tibetana e à situação geral de direitos humanos, esta a partir principalmente dos eventos da Praça da Paz Celestial (1989). Esta atitude contrasta, entretanto, com o baixo perfil que o Governo Federal mantém sobre essas questões em sua interlocução com a República Popular.

Na atualização em 2002 pelo Governo Schröder das diretrizes de política externa para a Ásia, constantes do programa estratégico para a Ásia (*Asienkonzept*) de 1993, pela primeira vez “a integração da China à comunidade internacional” foi elevada à condição de “uma das principais prioridades de política externa alemã”<sup>287</sup>.

As relações econômicas bilaterais se beneficiaram sensivelmente com a entrada da China na Organização Mundial do Comércio em 2001. No ano 2004 a Alemanha já era responsável por 5% de todo comércio realizado pela China, posicionando-se como seu sexto maior parceiro comercial. A República Popular, por seu turno, passou a ser, já a partir de 2002, o principal parceiro econômico da Alemanha na Ásia (décimo no cômputo geral), com um volume total de € 35,6 bilhões.

---

287 Conf. Heilmann, Sebastian. *Volksrepublik China*. In: Schmidt, Siegmund; Hellman, Gunther; e Wolf, Reinhard (Org.) *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*. Wiesbaden, 2007, p. 581.

A China é a maior recipiendária da ajuda ao desenvolvimento do Governo alemão, o que prova do uso seletivo pela Alemanha do critério “direitos humanos” que, como acima assinalado, consiste em um dos cinco para a aprovação de projetos de cooperação. As principais áreas de concentração da cooperação são fomento empresarial, meio ambiente e capacitação institucional na área jurídica.

O primado dos interesses comerciais nas relações bilaterais ficou patente no número de visitas Schröder à China: seis vezes (quase uma por ano) e todas com numerosa delegação empresarial. Hu Jintao, por seu turno, visitou Berlim em duas oportunidades.

Dentre todos os projetos sino-germânicos, teve grande visibilidade durante o período em referência o “Transrapid”, relativo à construção de malha ferroviária magnética para trens de alta velocidade. Surpreendentemente a primeira experiência com essa tecnologia foi em Xangai (2002) e só depois na Alemanha, no caso Munique (2003).

### 3.9 Política para o Oriente Médio

As questões médio-orientais, em particular a israelo-palestina, foram objeto de especial atenção e engajamento diplomáticos pela administração vermelho-verde. Tais temas eram de particular interesse do Ministro Joschka Fischer, que tomou para si a missão de aportar contribuição pessoal ao processo de paz.

Menos de quatro meses da assunção de suas funções, Fischer realizou, em fevereiro de 1999, sua primeira viagem a Israel. Durante o Governo de Benjamim Netanjahu (1996-1999), críticas foram dirigidas a Berlim pela adoção, durante a presidência alemã da UE, de declaração em que os quinze países europeus reconheciam o “ilimitado e duradouro direito palestino à autodeterminação, inclusive à opção por um Estado independente”<sup>288</sup>.

---

288 Conf. Steinbach, Udo. *Näher und Mittlere Osten*. In: Schmidt, Siegmund; Hellman, Gunther; e Wolf, Reinhard (Org.) *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*. Wiesbaden, 2007, p. 498.

Em sua visita oficial a Tel-Aviv, em outubro de 2000, Gerhard Schröder esclareceu a seus interlocutores não se poder falar de uma política alemã para o Oriente Médio, mas sim de contribuições da RFA à política médio-oriental da União Europeia.

Com a escalada das hostilidades entre o Hamás e as Forças de Defesa de Israel no segundo semestre de 2001 e primeiro de 2002, Fischer desempenhou papel de relevo para a cessação da violência e retorno das partes à mesa das negociações. Foi dele a autoria de um plano gradual de sete pontos para uma solução de dois Estados, que, com poucas correções, foi adotado com o nome de *Road Map* pelo Quarteto do Oriente Médio (EUA, ONU, UE e Rússia) no segundo semestre de 2002.

Em 16 de fevereiro de 2000 Johannes Rau foi o primeiro Presidente Federal a realizar discurso em alemão perante o Knesset. Em 2005 foi celebrado o quadragésimo aniversário do estabelecimento de relações diplomáticas bilaterais. Em discurso alusivo, assinalou o escritor israelense Amos Oz: “Antes de tudo: nenhuma normalidade. Relações normais entre a Alemanha e Israel não são possíveis nem apropriadas.”<sup>289</sup>

A Alemanha teve visibilidade internacional acrescida nas negociações sobre o programa nuclear iraniano com sua participação em dois foros negociadores restritos. O primeiro deles, a troika de representantes da União Europeia (EU-3/Alemanha-França-Reino Unido), foi estabelecido em 2003 para negociar com o Governo do Irã questões pendentes do Acordo de Aplicação de Salvaguardas com a AIEA.

O segundo foro, o P5+1, foi conformado em junho de 2006 mediante decisão dos EUA, China e Rússia de juntaram-se ao EU-3 com o objetivo de conferir maior representatividade e poder de ação às tratativas com o Governo de Teerã. A criação deste foro foi sem prejuízo ao EU-3.

---

289 Oz, Amos. *Israel und Deutschland. Vierzig Jahre nach Aufnahme diplomatischer Beziehungen*. Frankfurt am Main, 2005, pp. 7; 54.

### 3.10 Política de memória nacional

Aspecto de grande visibilidade, sobretudo no sentido arquitetônico-espacial, no conjunto de transformações ocorridas no Governo SPD/Verdes foi a implementação de uma política de memória nacional, que até então se circunscrevia a sua dimensão arquivística. Expressão de uma nova percepção que a sociedade passou a ter de si mesma e do seu relacionamento com o passado, os conteúdos dessa política têm relevância, ao lado das ações acima alinhadas no campo de política externa, como importante elemento de identificação da nova República Federal.

Em Bonn eram desconhecidos projetos de monumentalização da memória. Ao contrário da Berlim atual, a antiga capital da República renana caracterizava-se por um vazio simbólico. E isto foi intencional, sobretudo nas primeiras décadas do pós-guerra, por basicamente duas razões.

A primeira tem a ver com a cultura da introspecção, que se antepunha decididamente à “estetização da política” – presente, consoante Walter Benjamin, em todos os regimes totalitários – levada a efeito de forma superlativa no período progressivo. A segunda razão é que a evocação sistemática dos crimes cometidos por praticamente o conjunto de uma geração poderia comprometer os esforços de democratização da cultura política nacional. Esta consistia em uma estratégia de gradualismo, em que, no primeiro momento, o fundamental era canalizar atenção e energias para a aquisição de bem-estar material da população e para o desenvolvimento das forças produtivas. O silêncio ou, para usar a terminologia freudiana, “repressão” (*Verdrängung*) de parte da memória era, portanto, politicamente desejada como elemento garantidor da coesão social, pelo menos nas primeiras décadas de reconstrução.

Com o advento dos movimentos de maio de 68, da enorme acolhida nos meios intelectuais da crítica ao capitalismo pela Escola

de Frankfurt e dos embates ideológicos dos anos setenta, houve um primeiro intento de trazer à esfera pública a discussão do passado. Como assinalou Wolfgang Mommsen, expoentes daqueles grupos almejavam, entre outros, “combater a a-historicidade das gerações mais velhas”<sup>290</sup>.

A celeuma entre os historiadores (*Historikerstreit*) em 1986 foi um marco na história cultural do país no sentido de aprofundar a conscientização sobre as identidades históricas da República Federal. Os consensos ali estabelecidos foram a exclusão de qualquer relativismo para o holocausto, sua integração à história do país e a preservação de sua memória como garantidora de uma normalidade da República Federal.

Com a reunificação, o debate sobre o lugar da memória deixou de ser estritamente acadêmico. Houve, por assim dizer, uma “historização” da esfera pública em seu sentido mais amplo. Isto em função, em primeiro lugar, da involução das disputas ideológicas e do fortalecimento do consenso liberal-democrático na República Federal; em segundo lugar, da emergência de gerações mais novas sem liames vivenciais com a Segunda Guerra Mundial e; *last but not least*, da necessidade de construção da identidade (cuja relação com o passado é um elemento essencial) da nova República Federal.

Na segunda fase do Governo Kohl tiveram início as primeiras iniciativas de conscientização e engajamento crítico com a memória. Em 1993, o próprio Chanceler Federal presidiu a inauguração da “Nova Vigilante” (*Neue Wache*), estátua de uma *mater lacrimosa* da artista Kälthe Kolwitz, em um memorial na principal avenida da cidade, a *Unter den Linden*. Em 1995, foi organizada, com o apoio do Governo Federal, a Exposição sobre os Crimes da *Wehrmacht*, sobre quem pairava o mito de não ter participado diretamente em ações de genocídio.

---

290 Mommsen, Wolfgang. *Welche Vergangenheit hat unsere Zukunft?* In: Mommsen, Wolfgang, op. cit., p. 153.

Na segunda metade de 1998, pouco antes do início da administração Schröder, instalou-se no *Bundestag*, com ampla repercussão nos mais diversos canais da esfera pública, debate sobre a construção de um “Memorial aos Judeus Mortos na Europa”. Lançada pelo historiador Eberhard Jäckel, a proposta tinha como fundamentação a necessidade de explicitar, no plano arquitetônico-simbólico, a identidade da Alemanha reunificada com as responsabilidades derivadas dos crimes contra a humanidade perpetrados pela ditadura nazista. Já Willy Brandt, quando prefeito de Berlim, havia indicado, nessa linha de argumentação, que a dignidade da República Federal exige uma expressão visível de memória dos judeus mortos na Europa.

Os opositores criticaram a iniciativa como expressão da “cultura da culpa” (*Schuldskultur*), de autoflagelação moral, de maceração dos brios nacionais, de “monumentalização da vergonha”, na expressão de Martin Walser. Rudolf Augustin, editor-chefe do seminário *Der Spiegel*, afirmou ser o monumento “uma rejeição à conquista gradual da soberania do país” e que teria sido concebido “contra Berlim e contra a Alemanha”<sup>291</sup>.

Em declarações feitas ao filósofo Bernard Henri Lévy no contexto do artigo “Um par de tentativas para passear na Alemanha”, Joschka Fischer vinculou o Memorial à construção da identidade do Estado:

Todas as democracias têm uma base, um solo. Para a França é 1789. Para os EUA é a declaração de independência. Para a Espanha a guerra civil. Agora para a Alemanha é Auschwitz. E só pode ser Auschwitz. A memória de Auschwitz, o ‘nunca mais Auschwitz’ constituem, do meu ponto de vista, o único fundamento da República de Berlim<sup>292</sup>.

---

291 Conf. *Wir sind alle verletztbar*. *Der Spiegel* (30/11/1998).

292 Lévy, Bernard Henri. *Ein paar Versuche, in Deutschland spazierenzugehen (II)*. *FAZ* (18/2/1999).



Nesta mesma diretriz se pronunciaram Habermas (“o monumento será o elemento constitutivo do autopercepção ético-política da República Federal”)<sup>293</sup> e a historiadora Aleda Assmann (“trata-se do monumento inaugurador da nova República”)<sup>294</sup>.

Concebido por Peter Einseman para ser um lugar de “silêncio absoluto”<sup>295</sup>, o Memorial é composto por 2.711 lápides num espaço de 19 mil m<sup>2</sup>, sem entrada nem saída, nas adjacências da praça central da capital (*Pariser Platz*) e ao lado do Portão de Brandemburgo. Inaugurado em 11 de maio de 2005 (60º aniversário do fim da Segunda Guerra Mundial), o monumento tem estatuto singular como expressão arquitetônica urbana da memória nacional. Sobre esse aspecto comentou James Young, porta-voz da comissão do senado de Berlim sobre o memorial: “Nenhuma outra nação chegou a esse ponto de fazer de um crime singular o elemento central de sua identidade. Este lugar lembrará para sempre a Alemanha e o mundo sobre o vazio no coração da cultura e da consciência alemãs – um vazio que define a identidade nacional”<sup>296</sup>.

Para alguns críticos da iniciativa, o monumento seria um “arco do triunfo às avessas” ou um “arco do opróbrio”. Este, tomado em conjunto com as demais edificações dedicadas à memória do holocausto – entre outras, o Museu Judeu de Kreuzberg, projetado por Daniel Liebeskind, com um formato de uma sutura; a Grande Sinagoga na *Oranienburgstrasse*; e a “Nova Vigilante”, na *Unter den Linden* – teria tornado a cidade de Berlim, na avaliação daquele acadêmico, uma *necropolis*, como uma manifesta contraposição ao projeto da *Magna Germania* de Albert Speer.

Mas também outros projetos arquitetônicos, sem ligação ao holocausto, deram visibilidade espacial à nova consciência histórica

---

293 Habermas, Jürgen. *Brief an Peter Eiseman*. Conf. Schmitz, Michael. *Erinnerung und Recht und Freiheit*. Deutschland Archiv (2/2005), p. 213.

294 Schmitz, Michael. *Erinnerung und Recht und Freiheit*. Deutschland Archiv (2/2005), p. 213.

295 Stern (14/10/2003).

296 Berliner Zeitung (23/1/2000).

da República Federal: a restauração do prédio do *Reichstag* (sede do *Bundestag*) com uma abóboda de vidro; a construção do prédio da Chancelaria Federal e do Museu do Muro de Berlim; a reconstrução do Palácio da Cidade (residência da casa real prussiana) no lugar do antigo Palácio da República erigido pelo governo da RDA, e a reinauguração em outubro de 2005, após treze anos de trabalho de reconstrução, da *Frauenkirche* (Igreja de Nossa Senhora) de Dresden, arrasada pelo bombardeio anglo-americano de 13 de fevereiro de 1945. Como observou Michael Schmitz, “nunca houve tanta História” na esfera pública alemã<sup>297</sup>.

No seu campo de ação como Chanceler Federal, Schröder associou-se aos esforços de conscientização do passado. Foi o primeiro Chefe de Governo alemão a aceitar convite para participar de comemorações alusivas ao desembarque aliado na Normandia (3/6/2004) e ao levante do gueto de Varsóvia (1/8/2004). No 60º aniversário da libertação de Auschwitz (25/1/2005), declarou “a memória do nacional-socialismo e de seus crimes constitui uma obrigação moral (...) ela pertence à nossa identidade nacional (...) O memorial no coração de Berlim (...) serve a todos nós como um sinal contra o esquecimento”<sup>298</sup>.

Joschka Fischer, por seu turno, à semelhança da revisão do papel da *Wehrmacht* na guerra, instaurou uma comissão de historiadores para proceder da mesma forma com outra instituição de Estado, o *Auswärtiges Amt*. Os trabalhos da comissão, divulgados em 2009 sob a forma de livro, desconstruíram o mito de que o Ministério do Exterior teria sido um local de resistência ao regime<sup>299</sup>. Fischer logrou retirar a foto de seu antecessor Joachim

---

297 Schmitz, Michael. op. cit., p. 211.

298 Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder aus Anlass des 60. Jahrestages der Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz. <[www.archiv.bundesregierung.de/bpaexport/rede/38/778838/multi.htm](http://www.archiv.bundesregierung.de/bpaexport/rede/38/778838/multi.htm)>.

299 Conze, Eckart; Frei, Norbert; Hayes, Peter; e Zimmerman, Mosche. *Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomate im Dritten Reich und in der Bundesrepublik*. München, 2010.

von Ribentropp (1938-1945) do saguão de honra do Ministério do Exterior. Curvou-se, entretanto, aos apelos de seus subordinados quando manifestara a intenção de alterar o nome da Sala Otto von Bismarck.

### 3.11 Conclusões

A coalizão SPD-Verdes inseriu-se em uma linha de continuidade diplomática. Schröder e Fischer mantiveram as diretrizes cardinais de Adenauer de vinculação ao Ocidente (*Westbindung*) e de promoção da integração europeia. Este foi o elemento estático de sua política externa.

O elemento dinâmico foi a adaptação do seu *modus operandi* à condição de Estado nacional plenamente soberano e às realidades da nova ordem internacional. Medidas neste sentido haviam sido já ensaiadas na fase pós-reunificação da administração Kohl. Coube a Schröder, entretanto, completá-las e incorporá-las à práxis diplomática da nova República Federal.

Ele constitui também o elemento novo da atuação externa alemã. E sua mera implementação, à vista das hipotecas do passado e do alto grau de previsibilidade da velha República Federal, foi suficiente para fundamentar a ideia de uma *new German assertiveness*<sup>300</sup>.

Sob o signo de “emancipação”, aquela adaptação implicou o rompimento da “política de retraimento, de introspecção” (*Zurückshaltungspolitik*), reflexo comportamental não mais condizente com o espírito e com as exigências dos novos tempos. Schröder substituiu-a pelo “interesse próprio esclarecido”

---

300 O termo foi expressamente usado pelo Vice-Ministro do Exterior Wolfgang Ishinger em discurso proferido na Sociedade Alemã de Política Externa (DGAP), em agosto de 1999. Conf. *Keine Sommerpause der deutschen Aussenpolitik Zwischenbilanz nach dem Kosovo-Krieg*. *Internationale Politik* (10/1999), p. 59.

(*aufgeklärtes Eigeninteresse*). O que para todos os outros países constitui uma obviedade, para a Alemanha a afirmação de seus próprios interesses constituiu uma quebra de paradigma retórico. Em discurso realizado na Sociedade Alemã de Política Externa (DGAP), Schröder fundamentou-a: “política externa é política de interesse. Toda política externa que afirmar não ter interesse próprio é puramente hipócrita (...) E em razão de a soberania alemã ter sido em grau limitado por décadas, aprendeu a República Federal a definir possivelmente melhor do que os outros países seu ‘interesse próprio esclarecido’”<sup>301</sup>.

Veja-se, a título de comparação, declaração do Ministro Hans-Dietrich Genscher em 1991: “Nós não vamos assumir o papel maior que nos cabe guiados pelo ultrapassado interesse nacional (...), mas o assumiremos como bons europeus e em aliança com a Comunidade Europeia”<sup>302</sup>.

Ainda como efeito da nova identidade da República Federal, Schröder insistiu no estatuto de “normalidade” da nova República Federal no sentido de atingimento de idade adulta, de transição à heteronímia, de emancipação, de superação da fase de penitência, de reiteração das responsabilidades decorrentes dos constrangimentos históricos, porém sem mais ser deles refém. Trata-se de uma “normalidade” possibilitada pela indiscutível “história de sucesso” da RFA em vários campos, sendo o maior de todos o profundo comprometimento da sociedade alemã com a democracia e o Estado de Direito. Quem é normal não precisa justificar-se. Quem é normal pode atuar naturalmente segundo seus interesses. É esta a vantagem que a velha República Federal não tinha em relação a seus pares.

---

301 Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder: *Aussenpolitische Verantwortung Deutschlands in der Welt* (02/09/1999) vor der DGAP in Berlin. In: *Internationale Politik* (10/1999), p. 70.

302 Conf. Baumann, Rainer. *Multilateralismus: Die Wandlung eines vermeintlichen Kontinuitätselements der deutschen Aussenpolitik*. In: Jäger, Thomas; Höse, Alexander; Oppermann, Kai (Org.). *Deutsche Aussenpolitik*. Wiesbaden, 2007, p. 451.

Evento paradigmático nesse *élan* emancipatório foi, em março de 2003, a recusa da Alemanha em apoiar a intervenção no Iraque, considerada àquela altura como de interesse estratégico dos Estados Unidos e a participação com a Rússia e a França de uma coalizão expressamente contrária àquela iniciativa. Como ficou demonstrado, o fulcro da discórdia não foi somente o não convencimento sobre a posse pelo Iraque de armas de destruição em massa, mas, e sobretudo, a ausência de consultas. A Berlim não era mais aceitável o grau de subalternação existente na República de Bonn.

A divergência com o principal aliado e garante da reunificação, em escala inédita entre todos os antecessores de Schröder na Chancelaria Federal, suscitou a revisão do paradigma do sócio previsível, introvertido e acrítico associado à República Federal.

Ao impedir a construção de legitimidade da intervenção americana na ONU e na OTAN ficou demonstrado, em um contexto que levou à primeira grande cisão no pacto atlântico desde sua criação, que, como assinalou Schöllgen, “a República Federal, em razão de seu peso, tem na prática o potencial, por meio da não cooperação, de sabotar o funcionamento de processos internacionais”<sup>303</sup>.

O comportamento alemão em relação à questão iraquiana apresentou, na verdade, elementos tradicionais e novos. Os primeiros têm a ver com o profundo apego da sociedade alemã ao pacifismo e ao perfil de potência da civil do país, em que o uso da força é somente em última instância. Os segundos relacionam-se com a assertividade de autonomia em grau inédito no pós-guerra.

Para Egon Bahr “outra palavra para normalidade” é “o acostumar-se com o uso do poder”<sup>304</sup>. Sob este ponto de vista,

303 Schöllgen, Gregor. *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*. München, 2003, pp. 7; 29.

304 Bahr, Egon. *Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Aussenpolitik*. München, 1998. (98/1), p. 16.

houve com Schröder também uma reabilitação da Alemanha como “potência” e de sua aptidão a assumir responsabilidades condizentes com seu peso econômico-político e com suas contribuições à paz e segurança internacionais: “A Alemanha estaria bem aconselhada em ver-se a si própria como uma grande potência, como os nossos vizinhos há muito o fazem, e orientar sua política externa nessa direção”<sup>305</sup>.

Ainda que tenha tido sua expressão mais visível na postulação por um assento permanente no CSNU reformado, essa atitude lastreou o posicionamento alemão em várias outras vertentes de atuação. “Somos oitenta e dois milhões de habitantes e a primeira economia da Europa. Atuar como se fosse de outra maneira só faria encorajar uma nova forma de nacionalismo. (...) Exigimos, a partir de agora, uma grau mais avançado no exercício da responsabilidade internacional”<sup>306</sup>.

A decorrência da normalização dos atributos do Estado foi que a coincidência entre os interesses alemães e os europeus deixou de ser plenamente axiomática, como no período pré-reunificação. Em Schröder isto ficou claro na revisão do nível das contribuições alemãs para o orçamento europeu, na reestruturação da PAC e na obtenção de um *waiver* a si próprio e à França quando da violação do Pacto de Crescimento e Estabilidade.

A adaptação às novas circunstâncias endógenas e exógenas implicou também a reavaliação dos instrumentos de consecução de política externa. Ao pôr fim a expedientes como a “diplomacia do talão de cheque”, Schröder prosseguiu com desassombro a linha de ação inaugurada por seu antecessor de incluir a vertente militar na atuação alemã em processos securitários.

---

305 Schröder, Gerhard. *Eine Aussenpolitik des “Dritten Weges”?* In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* (50/1999), p. 393.

306 Conf. Stern (11/1/2001) e FAZ (30/9/2001).

Subjacente a esta decisão estava o convencimento da necessidade de participação plena nos foros decisórios e de que, à vista da vinculação da *Bundeswehr* a sistemas coletivos de defesa, estaria assegurada a manutenção do perfil de potência civil e afastada uma militarização da política externa.

A reação da Alemanha, entretanto, às chamadas “intervenções humanitárias” realçaram elementos comportamentais novos, às vezes quebrando linhas de equilíbrio em política externa. Isto se tornou manifesto em sua atuação na operação militar da OTAN contra a Sérvia em 1999 sem o mandato do CSNU e, portanto, em violação ao Tratado 2+4<sup>307</sup>. Mas também na intervenção no Iraque em 2003, em que a participação alemã foi negada por Schröder mesmo no caso de uma eventual autorização daquele Conselho. Em ambos os casos verificou-se um recuo nos compromissos da República Federal com os princípios do direito internacional em razão de conveniências conjunturais. Despontou-se, além disso, tendência de instrumentalização de organizações internacionais, que, apesar de não ser incomum a grandes potências, depôs, no caso da Alemanha, contra seu perfil de “potência civil”, no qual o apego ao multilateralismo é um elemento central.

Como observou Edgard Antonio Casciano “a participação em operações armadas no exterior constitui uma das mudanças mais significativas no comportamento internacional da RFA pós-reunificação”<sup>308</sup>.

Os Anexos I e II a este trabalho dão detalhes sobre a envergadura da participação da Alemanha em operações de segurança coletiva entre 1998 e 2005: 12 em operações de manutenção da paz no âmbito das Nações Unidas e 15 operações militares no âmbito da OTAN.

---

307 Reza o Art. 2º do Tratado 2+4: “(...) Os Governos da República Federal da Alemanha e da República Democrática Alemã declaram que a Alemanha unificada jamais empregará suas armas, a não ser em concordância com sua Constituição e com a Carta das Nações Unidas”.

308 Casciano, Edgard Antonio. *Tendências da Política Externa da Alemanha Reunificada: Continuidade e Mudança*. Tese apresentada no XLV Curso de Altos Estudos do IRBr (2003), p. 144.

Como observaram a respeito Stephan Berling e Christian Strobel, “a Alemanha tornou-se uma potência civil com dentes de leite”<sup>309</sup>.

Helga Haftendorn caracterizou, com propriedade, a diplomacia da velha República Federal como uma alternância entre autolimitação e autoafirmação, com o claro predomínio do primeiro polo em relação ao segundo<sup>310</sup>. A reserva que se deve fazer a esta tese é a de que muitas vezes não se tratava de uma “autolimitação”, mas de uma imposição, de que é prova, por exemplo, o fato de que as principais organizações multilaterais às quais a Alemanha está integrada (União Europeia, OTAN, União da Europa Ocidental, Nações Unidas) tiveram ou têm, entre outros, o objetivo (não somente tácito) de contê-la.

Com base no esquema acima, pode-se afirmar que em Schröder o polo da autoafirmação, da assertividade, passou a ser o relativamente preponderante na inserção externa do país. Sua correta articulação consistiu, entretanto, num desafio em razão da fase inaugural como Estado nacional e da sua adaptação a esse estatuto bem como às mudanças em seu entorno geográfico, do qual constitui o centro nevrálgico.

Essa busca de maior transitividade diplomática teve clara implicação nas relações com a França. A Alemanha com Schröder não somente rejeitou o papel de *junior party*, como tendeu a exigir primazia na parceria bilateral em consonância com seu maior peso econômico e populacional, como ocorreu na Cúpula de Nice. Ainda que a paridade formal tenha sido mantida nos critérios de tomada de decisão da União Europeia, encerrou-se definitivamente uma fase do relacionamento em que, segundo de Gaulle, “*nous [français] tiendrons les rênes parce que nous avons la bombe et une influence politique mondiale qu'ils [allemands] n'ont pas. Dans notre attelage, ils ne sont pas le cheval de tête... C'est un pauvre pays qui a*

---

309 Bierling, Stephan; Strobel, Christian. *Normalisierung versus Sonderweg*. In: Weigl, Michael (Org.); Weindenfeld, Werner; Glaab, Manuela. *Deutsche Kontraste 1990-2010*. Frankfurt am Main, 2010.

310 Conf. Haftendorn, Helga. op.cit., sobretudo introdução (pp. 9-16) e conclusão (432-445).



*une jambe de bois*”<sup>311</sup>. Neste sentido, não deixa de ser curiosa, em 2012, a observação de articulista britânico sobre o que seriam os atuais termos da cooperação franco-alemã: “*France needs Germany to disguise how weak it is; and Germany needs France to disguise how strong it is*”<sup>312</sup>.

Na vertente leste europeia também se verificou, durante a gestão de Schröder, a afirmação de uma renovada influência alemã. Com a incorporação de onze novos membros à União Europeia, assistiu-se à conformação de uma área de projeção econômica na qual a Alemanha detém claras vantagens comparativas em relação a seus concorrentes. Com efeito, já no último ano de seu Governo (2005), 10% das exportações alemãs já se destinavam a essa região da Europa (para a França esse montante era de 3,5%). À exceção da Hungria e Eslováquia, a Alemanha possuía uma balança de comércio superavitária com todos os onze países dessa região (inclusive os Bálticos), os quais juntos correspondiam quase ao volume de comércio mantido com os EUA (11,5%).

Na dimensão multilateral política, a Alemanha é, em certo sentido, um *parvenu*, à semelhança da primeira formação nacional (1871) e com a diferença de que hoje goza de credibilidade e capitaneia abrangente projeto de integração com seus vizinhos<sup>313</sup>. Veja-se, por exemplo, que somente em 2000, com Schröder, a Assembleia Geral da ONU ouviu pela primeira vez o discurso de um Chanceler Federal.

Como resultado da introversão da República de Bonn e de seu passado de renitente agressor, a nova República Federal é um país com fluência apenas incipiente nos grandes tabuleiros

311 Conf. Peyrefitte, Alain. *C’était de Gaulle*. Paris, 1997, p. 262.

312 Conf. Rachman, Gideon. *Welcome to Berlin, Europe’s new capital*. Financial Times (22/10/2012).

313 O termo “*parvenu*” tem ressonância histórica. Em 1912 afirmou o Chanceler Imperial Theobald von Bethman Hollweg “Os outros não nos amam. A razão disso é que somos demasiadamente fortes, demasiadamente parvenus e, sobretudo, demasiadamente imundos” (*eklig*). Conf. Schöllgen, Gregor. *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*. München, 2003, p. 15.

negociadores<sup>314</sup>, praticamente jejuno em questões de *hard power* por seu longo absenteísmo em operações militares e com uma virtual ausência diplomática em certas regiões do mundo, geralmente em razão das prioridades distintas atribuídas à potência comercial e ao ator político global.

O que lhe remenda as deficiências no multilateralismo político é sua incontestada e vigorosa influência nos foros econômicos. E isto faz toda a diferença em uma ordem internacional de profunda interpenetração dos planos estratégico-militar, econômico e político. É, entretanto, justamente neste ponto que a nova geração de líderes alemães, Schröder e Merkel, difere da antecessora (Kohl, Schmidt): que o protagonismo econômico não mais esteja divorciado de correspondentes responsabilidades políticas.

“Para mim foi sempre evidente dar precedência aos franceses no palco da política mundial”, afirmou Schmidt em seu mais recente livro de memórias<sup>315</sup>.

Ainda que Alemanha tenha no mais importante foro político internacional (CSNU) sua atuação limitada a mandatos eletivos, houve progressos em outras instâncias do multilateralismo político. Com Schröder, a partir de 2003, a Alemanha obteve isonomia com França e Reino Unido para negociar em nome da União Europeia e, com Merkel em 2006, foi equiparada a um virtual membro permanente no seio dos P5+1.

Reflexo dessa intencional extroversão no campo multilateral foi a notável capacidade propositiva alemã, de que são provas iniciativas como o Tratado Constitucional para a Europa, a proposta de um *Road Map* para o conflito israelo-palestino, o Plano Fischer para o Kosovo e a convocação da primeira reunião do G-20 financeiro.

---

314 Helmut Schmidt é consciente dessa limitação: “De qualquer maneira os estratos políticos da República Federal têm muito pouca experiência no campo da política mundial. Nossa classe política não dispõe de nenhuma tradição em política externa que vá além da Europa. Entretanto, creem alguns alemães estarem legitimados a darem lições a outras grandes nações e Estados em temas de cultura política, democracia e direitos humanos”. Schmidt, Helmut. *Ausserdienst*. München, 2004, p. 93.

315 Schmidt, Helmut. op. cit., p. 98.

A mudança de gerações iniciada com a administração Schröder evidenciou notável linha de continuidade em política externa com a de sua sucessora, no sentido de, a despeito de diferenças partidárias, promover a revisão de modelos de comportamento e reflexos políticos da fase anterior, sem, entretanto, romper com as diretrizes cardinais da República renana (aliança atlântica e integração europeia).

Outra herança deixada por Schröder a Merkel foi o das reformas do Estado de bem-estar social (“Agenda 2010”), implementado com um alto custo eleitoral. A isso se referiu o *Die Zeit* em dezembro de 2011: “A Agenda 2010 foi um ato de responsabilidade. O SPD fez a Alemanha tornar-se novamente competitiva sabendo bem que a reestruturação do Estado social iria lhe indispor com seu próprio eleitorado. (...) O SPD correu o risco de perder o poder e de fato o perdeu”<sup>316</sup>.

Os efeitos daquelas reformas deram uma enorme *leverage* política-econômica à Merkel durante a recessão mundial de 2009 e, principalmente, na crise do euro em 2010 e 2011. Se vista sob a perspectiva da estagnação, ou mesmo involução em alguns casos, dos países industrializados durante aquelas crises, o desempenho alemão a partir da Agenda 2010 constitui para muitos um segundo “milagre econômico”.

Em outubro de 2011, em uma locução em cadeia nacional de televisão para o anúncio de medidas para contenção do endividamento público e estímulo à atividade econômica, o Presidente Nicolas Sarkozy, ademais de referir várias vezes elogiosamente ao vizinho oriental, singularizou a “Agenda 2010 dos sociais-democratas alemães” como causa dos ganhos de competitividade adquiridos pela República Federal<sup>317</sup>. Henry Kissinger, de insuspeitas incompatibilidades

<sup>316</sup> *Echte Patrioten*. *Die Zeit* (1/12/2011).

<sup>317</sup> *Sarkozy kündigt neues Sparpaket an*. *FAZ* (29/10/2011).

com a política externa da coalizão vermelho-verde, não deixou de reconhecer aqueles méritos em entrevista a periódico alemão em novembro de 2011: “impressionou-me o que Gerhard Schröder implementou no mercado de trabalho [da Alemanha], ainda que eu não seja um admirador de todas suas ações”<sup>318</sup>.

Também no âmbito energético, decisão de abandono gradual da matriz nuclear pela coalizão social-democrata/verde foi ratificada em março de 2011 pela administração cristã/liberal, após tê-la revogado em novembro de 2010. Neste espaço de tempo a rejeição à energia nuclear evoluiu de uma posição particular dos partidos de esquerda para um consenso envolvendo todo o espectro político alemão.

Em conclusão, sob Schröder a Alemanha assumiu o papel que lhe sugeria as transformações ocorridas a partir da reunificação, sem a perda do grande capital político que a República de Bonn havia acumulado: credibilidade internacional. Ele imprimiu necessário sentido de emancipação à política externa da República Federal que, após fase provisória de quarenta anos, finalmente recobrou a normalidade de Estado nacional plenamente soberano.

Assim sintetizou Egon Bahr o lugar de Schröder no caminho diplomático da República Federal de Bonn a Berlim:

Adenauer organizou a vinculação da Alemanha ao Ocidente; Brandt logrou a abertura ao Oriente; Kohl teve instinto e coragem para aproveitar a chance da reunificação; e Schröder deu concretude à soberania finalmente alcançada por meio de uma definida autodeterminação<sup>319</sup>.

---

318 “*Ich weiss nicht wie, aber die Europäer werden es schaffen*”. FAZ (23/11/2011).

319 Bahr, Egon. *Wir müssen lernen, wieder normale Nation zu sein*. Junge Freiheit, Nr. 46 (5/11/2004).

## Capítulo 4

# Relações com o Brasil

### 4.1 Antecedentes

As relações bilaterais Brasil-Alemanha durante a gestão Schröder situaram-se em uma fase de retomada de dinamismo iniciada por Fernando Henrique Cardoso e Helmut Kohl, depois da relativa estagnação no período anterior, muito em função das debilidades econômicas que conheceu a economia brasileira na década de oitenta.

Com efeito, a visita do Chanceler Kohl ao Brasil em outubro de 1991, a primeira realizada a um país não europeu depois da reunificação, pôs fim a uma lacuna de mais de doze anos sem a vinda de um Chefe de Governo alemão ao Brasil e à hesitação de seu Governo, iniciado em 1982, de tomar aquela iniciativa. Antes de Kohl vieram ao Brasil Helmut Schmidt, em abril de 1979, a primeira visita oficial de um Chefe de Governo alemão ao Estado brasileiro, e Willy Brandt, em outubro de 1968, como Ministro do Exterior, também o primeiro compromisso oficial no Brasil de um titular do *Auswärtiges Amt*.

A visita de Kohl inscreveu-se em um período de expansão da projeção externa do Brasil cujos marcos principais foram, de um

lado, a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), por meio do Tratado de Assunção em 26 de março de 1991, e, de outro, a realização no Rio de Janeiro da “Cúpula da Terra” (Cúpula das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável/Rio-92) em março de 1992.

Com a criação do Mercosul, ficou manifesto importante paralelismo entre Brasil e Alemanha, qual seja, o da centralidade de ambos em seus respectivos processos de integração, circunstância que veio a conferir uma dimensão regional ao relacionamento bilateral.

Estímulos para um maior acercamento bilateral existiam também nos respectivos planos domésticos: do lado alemão, as profundas transformações ensejadas pela reunificação, e, do lado brasileiro, a dinâmica positiva estabelecida na sociedade com a redemocratização, com o fortalecimento das instituições democráticas por ocasião do “impeachment” do Presidente Collor em 1992 e com a expansão dos setores produtivos mediante os efeitos positivos criados pela introdução do Plano Real em 1994.

Ademais do campo comercial e de investimentos, vigoroso desde o início da industrialização brasileira no imediato pós-guerra, o relacionamento bilateral era centrado basicamente em três grandes eixos: o Acordo de Cooperação em Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico, de 1969; o Acordo de Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, de 1975; e a cooperação militar na área naval (transferência de tecnologia para construção no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, a partir de 1988, de quatro submarinos da classe Tupi). No tocante ao diálogo político, cabe mencionar o mecanismo de consultas sobre temas de política internacional, estabelecido em 1978, em nível de altos funcionários diplomáticos.

A Rio-92 e a crescente relevância do Brasil no tratamento de temas ambientais estimularam maior atenção da Alemanha sobre

essa vertente de cooperação. Sob iniciativa de Kohl, o G-7 aprovou suporte financeiro ao Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP-G7), divulgado oficialmente na Conferência do Rio de Janeiro.

Os desenvolvimentos acima referidos ensejaram um processo de intercâmbio de visitas de alto nível com frequência praticamente anual. Do lado brasileiro, realizaram visitas a Bonn o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, em fevereiro de 1994; o Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, em setembro de 1995, em cuja passagem por Berlim inaugurou o “Instituto Cultural Brasil-Alemanha” (ICBRA); e o Vice-Presidente Marco Maciel em fevereiro de 1997. Do alemão, visitam o Brasil o Ministro do Exterior Klaus Kinkel, em agosto de 1993, o Presidente Federal Roman Herzog, em novembro de 1995, e novamente de Kohl, em setembro de 1996.

## **4.2 Relações políticas**

Ainda não transcorrido um mês da assunção da nova coalizão no Governo Federal, o Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia avistou-se em Berlim com seu colega Joschka Fischer, em dezembro de 1998.

Meses depois, em abril de 1999, foi a vez do Chanceler Gerhard Schröder receber visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso, no que foi seu primeiro deslocamento externo no início de seu segundo mandato.

Em junho seguinte Gerhard Schröder esteve no Rio de Janeiro para participar, na qualidade de presidente de turno da União Europeia, da Primeira Cúpula América Latina/Caribe e União Europeia. Pouco antes de sua realização, mediante esforços ostensivos da presidência alemã, a Comissão Europeia obteve

mandato para entabular negociações com o Mercosul para a formação de uma área de livre comércio birregional.

Em 2000 o Presidente Fernando Henrique Cardoso realizou duas visitas à Alemanha: em junho para inaugurar a Exposição de Hannover e em outubro seguinte para participar, em Berlim, da Segunda Conferência sobre Governança Progressista.

Em sua estada na capital alemã, o Presidente Cardoso realizou visita inaugural às dependências da nova Chancelaria da Embaixada e Residência do Embaixador do Brasil. O encerramento das atividades da Embaixada em Bonn foi em 4 de agosto de 2000, depois de exatamente meio século de existência.

Em fevereiro de 2002 o Chanceler Schröder realizou sua única visita bilateral ao Brasil nos sete anos de sua administração, em cujo contexto foi adotada a “Parceria Brasil-Alemanha: Plano de Ação” que, nas palavras do Embaixador Roberto Abdenur, passaria doravante a constituir a “nova matriz estrutural” das relações bilaterais. A par de elencar iniciativas em vários campos, ela elevou as relações bilaterais à condição de “parceria estratégica”. A íntegra da “Parceria” encontra-se reproduzida no Anexo III a este trabalho.

Ponto de especial importância no documento foi a declaração de apoio recíproco às aspirações comuns de ocupar um assento permanente no CSNU reformado. Para o Brasil foi a primeira manifestação neste sentido de um país do G-7.

Foram adotados ainda o projeto “Diálogo entre as Sociedades” e o acordo entre a Agência Espacial Brasileira e o seu equivalente alemão, o *Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt*, para cooperação em áreas diversas, como sensoriamento remoto, microgravidade e monitoramento ambiental.

Em janeiro de 2003, menos de um mês após sua investidura, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva visitou Berlim acompanhado dos Ministros das Relações Exteriores; da Fazenda; do Trabalho e Emprego; e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.



A decisão da visita foi tomada e informada ao Posto com poucos dias de antecedência. Tendo em conta a tradicional rigidez do protocolo alemão e a cultura de planejamento pouco permissiva a improvisações, não deixou de ser surpreendente – com uma clara nota de apreço ao visitante – que as autoridades locais tenham assentido com sua realização na data pretendida (26 e 27 daquele mês) e realizado os correspondentes ajustes nas agendas dos Chefes de Estado e de Governo.

Após encontrar-se com o Presidente Johannes Rau, o Presidente brasileiro manteve conversações com o Chanceler Gerhard Schröder que, em outra espontânea demonstração de deferência, convidou-o para um jantar privado em seu apartamento na Chancelaria Federal, evento que originalmente não constava do programa oficial.

Três semanas após a visita do Presidente Lula à Alemanha, o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim manteve em Berlim, em 18 de fevereiro, encontro de trabalho com seu colega Joschka Fischer. Este, por seu turno, esteve no Brasil em 18 e 19 de novembro de 2004, com programa de visitas em Brasília e São Paulo.

### **4.3 Cooperação nuclear**

Formalizado em 27 de junho de 1975, o “Acordo de Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear” previa a colaboração entre instituições de pesquisa científica e tecnológica entre os dois países em quatro vertentes: i) prospecção, extração e processamento de minério de urânio, bem como a produção de compostos daquele elemento; ii) produção de reatores de potência e de outras instalações conexas; iii) enriquecimento de urânio; e iv) produção e posterior reprocessamento dos elementos combustíveis. Originalmente era prevista a construção de oito reatores de potência.

O acordo foi uma expressão de autonomia da República Federal relação aos EUA que viam no Brasil um recipiendário suspeito da cooperação na área de energia nuclear em razão de suas reservas ao Tratado de Não Proliferação Nuclear. Gerald Ford, a instâncias de Henry Kissinger, exerceu forte pressão sob Helmut Schmidt para suspendê-la. A cooperação nuclear Brasil-Alemanha foi, na avaliação de Schöllgen e Geier, um caso especialíssimo na história da República Federal: “pela primeira vez um Chanceler alemão exitosamente resistiu a um urgente pedido de um Presidente dos EUA sobre uma questão fundamental”<sup>320</sup>.

Conforme relata Achilles Zaluar, uma vez que a Alemanha não detinha sozinha os direitos da tecnologia de enriquecimento por ultracentrifugação – eram compartilhados com o Reino Unido e os Países Baixos, os três acionários da URENCO – a oposição principalmente da Haia impediu a transferência tecnológica prevista no acordo. Por causa dessas injunções, o Brasil acabou aceitando a tecnologia de enriquecimento por “jato centrífugo” (*jet-nozzle*), que se comprovou, mais tarde, ser completamente ineficiente. Este malogro e a negação de transferência tecnológica impulsionaram o Brasil a desenvolver, de forma autônoma, e, portanto, livre de aplicação de salvaguardas pela AIEA, o enriquecimento por ultracentrifugação<sup>321</sup>.

Para o Brasil os interesses no acordo com a Alemanha vinculavam-se ao valor estratégico daquela tecnologia, não somente no sentido de diversificação da matriz energética nacional, como também no de possível comercialização de combustível enriquecido à vista das abundantes reservas nacionais de urânio, isto sem falar da aplicação daquela tecnologia em setores tecnológicos diversos.

---

320 Schöllgen, Gregor; Geier, Stephan. *Schwellenmacht Deutschland. Die Atompolitik der Bundesregierungen von Adenauer bis Schmidt oder die Geschichte einer Behilfe zur Erosion des internationalen Nichtverbreitungsregimes*. FAZ (31/5/2012).

321 Zaluar, Achilles. *A Não Proliferação Nuclear e o Conselho de Segurança*. Tese apresentada no LI CAE (2006), pp. 84-85.

Para Bonn, o Acordo servia a seus interesses comerciais e à diminuição de sua exposição a seus três fornecedores de urânio (EUA, Canadá e África do Sul). Além disso, o Brasil representava importante mercado para sua indústria nuclear, que ambicionava desafiar a hegemonia norte-americana no setor. Foi, com esse objetivo, que a República Federal assinou acordos similares com mais de vinte países, dentre os quais Irã (1976) e China (1984).

A crise dos anos oitenta na economia brasileira colocou desafios para o Governo brasileiro no tocante ao cumprimento integral dos prazos originalmente estipulados. Críticas também houve da comunidade científica sobre a envergadura do programa nacional, considerada demasiadamente ambiciosa. Angra II só foi entrar em funcionamento em 2000, ou seja, 25 anos depois da assinatura do Acordo.

Como de conhecimento público, a execução do programa conheceu sérias disfuncionalidades, geradas principalmente pela inconstância de provimento financeiro. Apesar de imperfeito, o balanço, entretanto, gerou dividendos. O Brasil conseguiu criar um quadro profissional capacitado na área de energia nuclear e, com os aportes realizados pelo programa paralelo da Marinha, logrou o domínio da totalidade do ciclo do combustível nuclear. É possível que nos próximos anos o Brasil, com a aplicação comercial das centrífugas de Resende, também consiga fazer parte de seletos grupo de países exportadores de combustível para instalações nucleares.

O Acordo teve vigência inicial de quinze anos. Nos termos do seu artigo 11, parágrafo 2, foi renovado tacitamente em 1990, 1995 e 2000. Caso nenhuma das partes tivesse denunciado o acordo até 18 de novembro de 2004, nova renovação automática de mais um quinquênio teria ocorrido a partir de 2005.

Poucas semanas antes daquela data, pressão dos setores mais identificados com as causas ambientalistas dos Verdes e SPD levaram o Governo Federal a decidir pela não renovação automática

do Acordo. A posição prevalecente na coalizão governista era a de que a Lei sobre o Fim Ordenado da Energia Nuclear, de junho de 2000, tornava inconsistente a cooperação internacional em um campo considerado inapropriado em âmbito doméstico.

Por troca de Notas em novembro de 2004, concordou-se que o Acordo de 1975 “havia cumprido seus objetivos” e que deveria ser substituído por texto mais abrangente, com prioridade às fontes renováveis de energia.

Com o advento da “grande coalizão” (CDU-SPD) em novembro de 2005, houve maior abertura para se colocar sobre a mesa de negociação a continuação do acordo, sem prejuízo de um instrumento na área de energia renovável. Sinal verde nesse sentido foi dado pelo Ministro do Exterior Frank-Walter Steinmeier (SPD) em sua visita ao Brasil em maio de 2006. As negociações que se seguiram foram em três rodadas. Na primeira delas, no Rio de Janeiro, em 15 de dezembro de 2006, a parte brasileira encareceu a importância da continuidade da cooperação nuclear de modo a garantir inclusive a segurança dos reatores e instalações conexas. Na segunda rodada, em Berlim, em 14 de novembro de 2007, foram discutidas minutas de acordo na área de energia renovável e de um anexo (*side letter*) sobre o Acordo Nuclear, os quais foram aprovados na última rodada, no Rio de Janeiro, em 25 de fevereiro de 2008.

Em maio subsequente, no âmbito da visita da Chanceler Angela Merkel ao Brasil, trocaram-se notas com a confirmação da vigência do Acordo Nuclear, permitindo, assim, levar adiante a construção de Angra III.

Em 27 de janeiro de 2010 o *Bundestag* aprovou créditos à exportação no valor de € 1,4 bilhão à empresa AREVA NP para a conclusão das obras de Angra III. Apesar do crescimento de pressões ambientalistas na esteira do acidente de Fukushima em março de 2011 e da decisão de abandono da matriz nuclear, o Governo alemão tem confirmado que empresas do setor nuclear manterão suas atividades em outros países.

#### 4.4 Cooperação em biocombustíveis

A iniciativa de cooperação na área de combustíveis, de alto valor estratégico para o Brasil em razão das dimensões do mercado alemão e da prioridade conferida domesticamente ao uso de energias renováveis, tem, até o momento, seguido direção adversa aos interesses brasileiros.

A questão teve seu início durante a administração SPD/Verdes quando, por iniciativa brasileira, foi criada em 2003, no Encontro Econômico de Goiânia, o Grupo de Trabalho sobre Agronegócio. Concebido originalmente para um período de dois anos, o Grupo teve seu mandato estendido sucessivamente nos Encontros Econômicos seguintes.

Com as ambiciosas metas de redução de emissão de gases de efeito estufa e o aumento da participação de energias renováveis e de combustíveis na matriz energética apresentadas pela Alemanha durante sua presidência da UE em 2007 (até 2020, redução mínima de 20% e aumento das participações, respectivamente em 20% e 10%) e, no contexto da interdição do aumento da componente nuclear, vislumbrava-se que os biocombustíveis poderiam constituir um dos meios para o cumprimento das citadas metas.

Nos meses seguintes, entretanto, os principais núcleos decisórios do Governo passaram a ser influenciados por cerrada campanha de setores ambientalistas contrários ao uso dos biocombustíveis com base nos seguintes argumentos: i) danos aos ecossistemas das florestas tropicais; ii) subtração de terras para cultivo de alimentos e consequente aumento dos preços desses produtos; iii) violações aos direitos humanos.

Os interesses concretos do Brasil vinculavam-se à disseminação do emprego do etanol na Alemanha (misturado à gasolina ou em veículos *flex-fuel*), bem como o ingresso da produção brasileira no mercado local. Havia expectativas, além disso, de que investimentos

alemães pudessem ser dirigidos ao setor de biocombustíveis no Brasil em razão da alta competitividade internacional do setor.

A primeira proposta de uma iniciativa bilateral foi considerada em encontro realizado em fevereiro de 2005, em Nuremberg. Pensou-se ali na possibilidade de adoção de um projeto-piloto para o estímulo ao uso do biodiesel e do etanol, em cidades a serem determinadas no Brasil e na Alemanha. No Encontro Econômico de Fortaleza, em julho de 2005, a parte brasileira indicou a capital cearense, onde deveria ser testado em frota de doze ônibus municipais, por um ano, biodiesel em mistura a 20%, oriundo de óleo de mamona obtido de agricultura familiar, sendo utilizado como aditivo o etanol.

O lado alemão informou, por seu turno, no segundo semestre de 2005, que o país estaria estimulando o uso do etanol nas cidades de Colônia e Dortmund, em mistura a 85%, em frota experimental de 120 veículos *flex-fuel* produzidos pela Ford, a serem utilizados, por dois anos, pela *Deutsche Telekom*, pelo *Deutsche Post* e pela *Bundeswehr*.

Os entendimentos firmados em Fortaleza, entretanto, não se materializaram. Eles foram embargados por indecisões do Governo alemão sobre sua política de energias renováveis, constantemente à mercê do *lobby* contrário realizado pela indústria automobilística local (infensa à adoção do etanol); pelas companhias de petróleo; por setores dos Verdes e SPD, que associam o etanol ao desmatamento e à exploração de mão de obra; e por uma miríade de ONGs ambientalistas.

Em maio de 2008, durante a visita da Chanceler Merkel ao Brasil, foi subscrito o Acordo sobre Cooperação no Setor de Energia com Foco em Energias Renováveis e Eficiência Energética (em vigor desde 2009), que praticamente se limitou a estabelecer um Grupo de Trabalho sobre Biocombustíveis e outro sobre Eficiência Energética.

No Encontro Econômico de Colônia, em agosto de 2008, a parte alemã chegou a sugerir que os produtores brasileiros apresentassem certificação de sustentabilidade sem oferecer em troca qualquer garantia de acesso a seu mercado. Este ficou praticamente fechado aos produtores brasileiros com projeto de lei aprovado pelo *Bundestag* em fevereiro de 2009 com uma série de medidas protecionistas ao biodiesel. Também do lado da União Europeia, conforme indicações colhidas em evento (Bruxelas, outubro de 2008) sobre biocombustíveis organizado por organizações europeias privadas ligadas ao setor, há planos de suprimento de cerca de 80% de sua demanda em etanol pelos próprios países comunitários a partir de 2020.

Paralelamente à obstrução do seu mercado ao etanol brasileiro, a Alemanha esforça-se para criar mercado internacional para a energia solar e eólica, a seu ver as únicas efetivamente renováveis. A medida desse engajamento pôde ser comprovada com seu decidido apoio à proposta de criação de uma Agência Internacional de Energias Renováveis (IRENA), cujo papel precípua seria o da disseminação de tecnologia eólica e solar, área em que a Alemanha possui liderança internacional.

Após duas conferências preparatórias (Berlim, abril/2008 e Madri, outubro/2008), na qual o Brasil e outros produtores de etanol como os EUA, Canadá e Austrália expressaram suas reservas, decidiu-se que a IRENA se dedicaria a três atividades-fim: consultoria, base de dados e transferência de tecnologia. Em razão das escassas referências às energias renováveis de seu interesse (biocombustíveis e energia hidroelétrica) em seus Estatutos, o Brasil decidiu não se tornar parte da Agência.

Em 26 de janeiro de 2009 foi realizada em Bonn, mediante convocação do Governo Federal alemão, a Conferência de Fundação da IRENA. A sede do Secretariado da IRENA localiza-se em Abu Dhabi e a de seu Centro de Inovação Tecnológica em Bonn. Em dezembro de 2011, a Agência contabilizava 85 Estados-membros.

#### 4.5 Cooperação em meio ambiente

A cooperação neste setor esteve balizada pela “Declaração Conjunta sobre a Agenda Comum Brasil-Alemanha para o Meio Ambiente”, subscrita pelo Ministro do Meio Ambiente José Sarney Filho e pela então Ministra do Meio Ambiente Angela Merkel, quando visitou o Brasil em novembro de 1996, com delegação de mais de setenta integrantes.

Com a assunção das administrações Schröder e Lula a interlocução bilateral nesse setor passou a ter um elemento particularíssimo e que auferiu fluidez e convergência aos entendimentos, qual seja, o fato de serem os titulares de ambas as pastas (Jürgen Trittin e Marina Silva) destacados militantes ambientalistas.

A “Agenda Comum sobre o Meio Ambiente” constituiu documento proveitoso para o avanço da cooperação bilateral e para o intercâmbio de posições sobre temas ambientais e correlatos da agenda internacional, como diversidade biológica, mudança climática e relações entre comércio e meio ambiente.

A iniciativa de maior visibilidade, e que mereceu naturalmente constante atenção da Alemanha por contribuir com cerca de 70% de seu financiamento (€ 35 milhões anuais), foi o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP-G7), maior projeto de cooperação ambiental entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na área de desenvolvimento sustentável. Até 2005, o PP-G7 tinha financiado 158 projetos (126 na Amazônia e 32 na Mata Atlântica) em ações de recuperação ambiental, criação de sistemas agroflorestais e manejo de recursos florestais madeireiros.

Outros projetos da carteira de cooperação com o Brasil dizem respeito a áreas de capacitação em políticas de meio-ambiente urbano e industrial, de gerenciamento de recursos hídricos e de energias renováveis.



Cabe menção também no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto, relevante projeto bilateral de produção, no Brasil, de veículos a álcool, com apoio financeiro alemão, gerando correspondente aquisição pela República Federal de Certificados de Redução de Emissões.

Em 2001 Brasil e Alemanha, em coordenação com a África do Sul e Cingapura, organizaram em Berlim (jul/2001) a Iniciativa Conjunta para o Desenvolvimento Sustentável.

#### **4.6 Cooperação científica, tecnológica e educacional**

Campo tradicional do relacionamento bilateral, institucionalizado por instrumento subscrito em 1969, a cooperação científica e tecnológica teve seu escopo e parâmetros atualizados durante programa de visita a várias instituições científicas alemãs, em abril e maio de 2000, por missão de alto nível do MCT, CNPq, INPE e AEB, na sequência do encontro do Ministro Ronaldo Motta Sardemberg, em novembro anterior, em Berlim, com sua contraparte alemã, Ministra Edelgard Bulmahn.

Os entendimentos alcançados naqueles encontros foram substanciados no “Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Áreas Prioritárias”, celebrado em 2000 durante a visita da Ministra Bulmahn a Brasília. Seu objetivo principal foi a priorização da cooperação em alta tecnologia em consonância com as necessidades dos setores produtivos brasileiros (biotecnologia, pesquisa genômica, tecnologias de informação, nanotecnologia, pesquisas ambientais e energias renováveis).

Como assinalado anteriormente, fortaleceu-se nesse período a cooperação da Agência Espacial Brasileira com a instituição homóloga alemã em pesquisas de microgravidade e de tecnologia de satélites.

No tocante à área educacional, cabe mencionar o incremento do número de contingente de bolsistas brasileiros em doutorado e pós-doutorado, de 770 bolsistas em 1999 para mais de 1.700 em 2004. Esta vertente de cooperação recebeu particular impulso com a visita do Ministro da Educação Paulo Renato Souza em setembro de 1999 ao Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD), que se dispôs a disponibilizar maior número de vagas a estudantes brasileiros.

#### **4.7 Cooperação cultural**

À vista do escopo deste trabalho, cabe menção, nesta área de cooperação, o fechamento, em janeiro de 2005, do Instituto Cultural Brasil-Alemanha (ICBRA), aberto em 1995. Ademais da organização de exposições e eventos culturais, o Instituto promovia o ensino da língua portuguesa.

Em 2002, o ICBRA tinha 191 alunos registrados em seus cursos e, mediante convênio, oferecia professores e métodos para cursos de português nas Universidades Técnica de Berlim (118 alunos), Livre de Berlim (34 alunos) e de Leipzig (170 alunos).

#### **4.8 Área consular**

Em razão de constrangimentos orçamentários o Governo brasileiro decidiu, em abril de 1999, fechar o Consulado-Geral em Hamburgo. Por aquela decisão, a Embaixada em Berlim passou a assumir a jurisdição daquela repartição consular.

#### **4.9 Foro Brasil-Alemanha de Diálogo entre as Sociedades**

No Plano de Ação adotado por ocasião da visita do Chanceler Federal Gerhard Schröder, ambos os Governos comprometeram-se

a estimular e a apoiar o lançamento de um “Foro de Diálogo entre as Sociedades”, concebido como meio de oferecer uma moldura institucional e de estimular os fluxos existentes entre grupos da sociedade civil e organizações não governamentais dos dois países.

Tendo como coordenadores os Professores Abílio Baeta Neves, ex-Presidente da CAPES, e Theodor Bechem, ex-Presidente do Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD), o foro realizou dois encontros em 2004 e 2005, em formato de seminário acadêmico, à margem dos Encontros Econômicos bilaterais.

#### **4.10 Investimento e comércio**

Trata-se da dimensão mais fluída e visível das relações bilaterais. A República Federal foi tradicionalmente, ao longo de décadas, a principal fonte de investimentos do Brasil na Europa. Essa situação refletia, sobretudo, as opções estratégicas das grandes companhias industriais alemãs no sentido de realizar pesados investimentos no país, valendo-se das condições criadas pelas políticas industriais brasileiras das décadas entre cinquenta e setenta, do mercado interno em expansão e do crescente potencial do Brasil como plataforma de exportação para terceiros mercados. Até o solapamento do bloco socialista, o Brasil constituía o principal polo de produção de empresas alemãs fora da Europa.

No começo da década de noventa, o Brasil passou a sofrer forte concorrência, como destino de investimentos alemães, dos países da Europa do Leste, da China e do Sudeste Asiático, além, naturalmente, da própria Alemanha, no contexto de saneamento dos *Länder* orientais. Do lado brasileiro, as condições internas e o processo de privatizações levado à efeito pela administração Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995, passaram a favorecer sobretudo os investimentos em serviços, onde as empresas alemãs tendiam a ter menor competitividade do que no setor industrial.

Como resultado, verificou-se a partir da segunda metade da década de noventa pronunciado déficit de investimentos alemães no Brasil. Com efeito, se até 1995, a Alemanha era o segundo maior investidor externo no país, com 14% do total de investimentos acumulados, entre 1996 e 2000 as empresas alemãs foram responsáveis por apenas 1,6% dos US\$ 103 bilhões de investimentos diretos ingressados no país. Em termos de estoque, a Alemanha caiu em 2000 para a quinta posição entre os maiores investidores, atrás dos EUA, Espanha, Países Baixos e França.

Essa realidade merece algumas ressalvas. Em primeiro lugar, várias empresas alemãs passaram a utilizar a capacidade ociosa criada durante a estagnação dos anos oitenta, não necessitando de novos investimentos de vulto, como fizeram as de outros países. Em segundo lugar, apesar da escassez de novos investimentos, as empresas de origem alemã instaladas no Brasil continuaram com posição destacada no sistema produtivo brasileiro, respondendo por cerca de 15% do produto industrial nacional e com geração de mais de 500 mil postos de trabalho.

Consoante informação da Embaixada em Berlim, em 2002 o Brasil ainda era o país com maior estoque de investimentos alemães (€ 8,5 bilhões) entre todos os países em desenvolvimento, incluída a China, superando igualmente os países da Europa do Leste.

Quanto aos investimentos diretos alemães, cabe registrar que entre 2002 e 2005 eles passaram de US\$ 628 milhões (nona posição) para US\$ 1,269 bilhão (sexta posição entre os maiores investidores)<sup>322</sup>.

Quanto às relações comerciais, seus termos foram significativamente afetados com a estabilização macroeconômica e a apreciação cambial da moeda brasileira com a introdução do

---

322 Fonte: Banco Central do Brasil. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/europa/alemanha.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/europa/alemanha.pdf)>.

Plano Real em 1994. Depois de quinze anos de superávits, o Brasil começou, a partir de 1995, a registrar déficits expressivos com a Alemanha, movimento que se verificou, aliás, no intercâmbio com vários países da União Europeia.

No último ano do Governo Schröder (2005), o Brasil exportou US\$ 5,032 bilhões e importou US\$ 6,144 bilhões da Alemanha, com déficit, portanto, de US\$ 1,112 bilhão. Naquele ano a Alemanha foi o quinto maior importador de produtos brasileiros (atrás dos EUA, Argentina, China e Países Baixos), perfazendo 5,2% do total; e o terceiro maior exportador (superado pelos EUA e Argentina) para o Brasil, responsável por 8,4% do montante agregado<sup>323</sup>.

A pauta de exportações brasileiras para a RFA apresentou relativamente pouca diversificação e predominância de produtos com baixo valor agregado. Ainda considerando o ano-base de 2005, as vendas de minério de ferro, soja, farelo de soja, café cru em grão, carne de frango, fumo em folhas e carne bovina representaram cerca de 50% do total. Entre os itens industrializados mais exportados figuravam automóveis em geral (9,9%), bombas injetoras para motor a diesel (2,5%) automóveis com motor a diesel (1,88%), autopeças (3,6%)<sup>324</sup>.

No caso das importações brasileiras provenientes da Alemanha, continuaram a predominar, como é tradicional, os produtos industriais de alto valor agregado (maquinários e químicos) em diversas áreas. Os cinco mais importantes foram partes de tratores e veículos automotores (4,14%), cloreto de potássio (2,93%), automóveis com motor de explosão (1,75%), acessórios de veículos (0,99%) e compostos heterocíclicos (0,96%)<sup>325</sup>.

---

323 Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil. Secretaria de Comércio Exterior. Balança Comercial Brasileira - 2005. Disponível em: <[www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna/php?area=5&menu=576](http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna/php?area=5&menu=576)>.

324 Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil. Secretaria de Comércio Exterior. Disponível em: <[www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna?ph=area&menu=1192&refr=576](http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna?ph=area&menu=1192&refr=576)>.

325 Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil. Secretaria de Comércio Exterior. Disponível em: <[www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna?ph=area&menu=1192&refr=576](http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna?ph=area&menu=1192&refr=576)>.

O reequilíbrio da balança comercial Brasil-Alemanha dependeria em grande parte de fatores externos ao relacionamento bilateral, como o preço das *commodities* e a questão do acesso ao mercado agrícola europeu. Por outro lado, requer continuidade do esforço, que já vem sendo empreendido, de dinamização de vendas em setores insuficientemente explorados (têxteis, cerâmica, software, etc.).

As relações bilaterais na área econômico-comercial beneficiam-se de foros institucionais específicos. O primeiro, de caráter governamental, é a “Comissão de Cooperação Econômica Brasil-Alemanha” (“Comissão Mista Econômica”). Existente desde 1974, a Comissão reúne-se todos os anos, alternadamente num e noutro país. A delegação brasileira é chefiada pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores e a alemã pelo Vice-Ministro da Economia. A Comissão constitui um canal para intercâmbio de posições e consultas sobre temas econômico-comerciais bilaterais e internacionais.

O segundo, de natureza empresarial, são os “Encontros Econômicos Brasil-Alemanha”, que reúnem expoentes dos setores privados. Os encontros, com duração de dois ou três dias e constituídos por painéis, grupos de trabalhos e *workshops* setoriais, reúne em média quinhentos participantes. Tendo em conta a realização sequencial ou paralela das reuniões dos dois mecanismos supracitados, o governamental e o empresarial, na prática ambos estão compreendidos sob a denominação “Encontro Econômico”.

Ao longo da administração Schröder, foram realizados Encontros Econômicos Brasil-Alemanha (Reunião da Comissão Mista de Cooperação Econômica e Encontro Empresarial) em Munique (1998), Belo Horizonte (1999), Potsdam (2000), Curitiba (2001), Hamburgo (2002), Goiânia (2003), Stuttgart (2004) e Fortaleza (2005).

A partir da visita do Chanceler Schröder ao Brasil em fevereiro de 2002, o diálogo econômico passou a contar também com a

“Comissão para Investimentos em Infraestrutura e Energia”, cujos trabalhos e decisões são reportados à Comissão de Cooperação Econômica.

No contexto birregional, cabe mencionar ainda a “Iniciativa Latino-Americana da Economia Alemã”, que desde 1995 promove conferências bianuais com a participação de altas autoridades e empresários alemães e latino-americanos; e o “Foro Empresarial Mercosul-União Europeia”, estabelecido em 1999.

Ainda nesta seção, cabe registrar a denúncia, em 2005, do Acordo Bilateral para Evitar Bitributação, de 1975, em razão, segundo alegaram representantes da indústria alemã no Brasil, de sua defasagem dos “parâmetros internacionais”; e a iniciativa escassamente proveitosa do estabelecimento do Centro de Promoção Conjunta do Mercosul (CPCCM), em 28 de novembro de 2002, nas dependências da Embaixada em Berlim.

O Governo alemão optou pela denúncia do Acordo após os insucessos, nas negociações, de seu intento de deslocar para si parte das capacidades tributárias destinadas ao Brasil, segundo os termos do acordo, particularmente no que se refere à tributação de juros, dividendos, *royalties*, ganhos de capital e rendimentos de serviços prestados de forma independente (não assalariada).

A Receita Federal tem objetado até então a renegociação de acordo nas linhas defendidas por Berlim, uma vez que isto implicaria desvio de arrecadação ao erário alemão, além de constituir precedente indesejável para acordos similares. No Plano de Ação da Parceria Estratégica subscrito por ocasião da visita da Chanceler Angela Merkel ao Brasil, em maio de 2008, bem como no Encontro Econômico de Colônia, em agosto subsequente, acordou-se na retomada das negociações.

O tema vem sendo tratado atualmente por um subgrupo composto por técnicos da Receita Federal e do Ministério das Finanças da Alemanha, criado no âmbito de Grupo de Trabalho

para temas financeiros internacionais e bilaterais estabelecido em dezembro de 2009 pelos Ministros Guido Mantega e Wolfgang Schäuble. Consoante as últimas indicações da Receita Federal, estão em curso negociações, por troca de notas, de um Acordo para Reconhecimento de Reciprocidade na Isenção de Imposto de Renda sobre Remessas e Juros.

Sobre o Centro de Promoção Conjunta do Mercosul (CPCCM), é de se assinalar seu vício conceitual de multilateralização da tarefa de promoção comercial, atributo que, mesmo em mecanismos de integração mais avançado como a União Europeia, é próprio e egoisticamente indivisível dos Estados. No contexto do Mercosul essa constatação é agravada pelo fato de que a maioria dos seus sócios é concorrente nos mesmos setores (*commodities* e manufaturados) em mercados de terceiros países.

#### 4.11 Conclusões

A rota ascendente que Brasil e Alemanha começaram a empreender na cena internacional nos anos noventa foi acompanhada por uma notável aproximação política entre os dois países durante a administração Gerhard Schröder.

A adoção da “parceria estratégica” com o Plano de Ação Cardoso-Schröder, em fevereiro de 2002, bem como a constituição, em setembro de 2004, do Grupo dos Quatro (G-4) com a Índia e o Japão no contexto das negociações da reforma do CSNU foram as maiores expressões da elevação qualitativa no entendimento político bilateral.

Com essas duas iniciativas, foi ratificada a singularidade do Brasil no conjunto de relações que a Alemanha mantém com a América Latina e com o mundo em desenvolvimento como um todo. Esse reconhecimento já havia sido demonstrado nas áreas econômica e de cooperação já nos anos setenta, com a criação da Comissão Mista de Cooperação Econômica (1974), mecanismo



ímpar em relação a outros mantidos pela Alemanha com países em desenvolvimento, e com a assinatura do Acordo de Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear (1975).

Percebe-se, então, que foi basicamente a partir de Schröder o início de um processo corretivo da defasagem entre os significados econômico e político do Brasil para a Alemanha, que apesar de ser ainda considerável, diminuiu.

Densas, com profundas raízes históricas e articuladas em vários campos de atuação, as relações Brasil-Alemanha tiveram principalmente no orbe econômico a realização de seus interesses mútuos. O mercado brasileiro foi plataforma importantíssima para a internacionalização da indústria alemã nos anos de seu “milagre econômico”. Do outro lado da moeda, foi instrumental para a industrialização brasileira o montante de estoques de capital alemães no mercado nacional, tradicionalmente entre os maiores alocados a países em desenvolvimento. A Grande São Paulo, cidade que em nível mundial concentra o maior número de empresas alemãs, seja talvez a expressão mais visível do enlace sinérgico no campo econômico.

Já pelo ângulo político, ainda que reconhecido seu peso em questões da agenda internacional, o Brasil somente nos últimos anos veio a despertar maior interesse alemão. Atualização dessa percepção, que se iniciou no septenato Schröder/Fischer, teve na fase posterior elementos catalisadores mais claros, como a suplantação do G-7 pela G-20-Financeiro, pela desenvoltura dos foros IBAS e BRICs e pelo papel central do Brasil nas negociações da Rodada de Doha da OMC no âmbito do G-20.

Alguns dados parecem confirmar essa tese. Nas memórias de Schröder, publicadas em 2006 com extensão de 555 páginas, o Brasil só é mencionado em referência à final da copa do mundo de 2002 com a Alemanha<sup>326</sup>. Na de Joschka Fischer, em dois volumes

---

326 O nome do Presidente Fernando Henrique Cardoso também é citado quando Schröder menciona os participantes da Reunião de Governança Progressiva de Berlim (2/6/2000). Conf. Schröder, Gerhard. op. cit., p. 329.

(total de 805 páginas), no primeiro tomo, de 2007, o Brasil não foi evocado. No segundo, publicado em 2011, foi mencionado *en passant* quando o autor explica o funcionamento do debate geral da AGNU e a tradição do Brasil fazer o discurso de abertura; com referência ao G-4 (sem elaboração), e, no último capítulo (“Cinco Anos Mais Tarde – Um Epílogo Atual”), explica que a crise do *subprime* nos mercados financeiros teve como consequência “um relativo descenso dos EUA como claramente a ascensão dos grandes países emergentes China, Brasil e Índia”<sup>327</sup>.

Note-se, adicionalmente, que o principal periódico alemão em assuntos de política externa, *Internationale Politik*, publicado desde 1949 pela Sociedade Alemã de Política Externa (DGAP) em edições quadrimestrais, não tinha até último ano do Governo Schröder (2005) um artigo sequer sobre o Brasil. Helmut Schmidt, primeiro Chanceler Federal alemão a visitar o Brasil (1979), a este se referiu em obra denominada *Potências do Futuro* (2004), no capítulo sugestivamente denominado “Impotentes na periferia do mundo”:

*Existe um rol de grandes Estados que não têm grande significado nem desempenham papel na economia e na política mundiais. Dela fazem parte Indonésia (...) e Nigéria (...). Também os dois grandes Estados da América Latina Brasil, com 175 milhões de habitantes, e México, com 100 milhões, encontram-se na periferia. (...) Para a economia global eles só se tornam momentaneamente importantes em caso de crise de crédito, bancária ou monetária*<sup>328</sup>.

Quatro anos mais tarde já era menos pessimista o juízo de Schmidt: “China e Índia ascendem à condição de potências mundiais, talvez mais tarde também o Brasil e o México”<sup>329</sup>. E em 2011: “Nós vivenciamos uma ascensão fenomenal da China, da Índia, do Brasil e de outros países emergentes”<sup>330</sup>.

327 Conf. Fischer, Joschka. *Die rot-grünen Jahre. Deutsche Aussenpolitik vom Kosovo bis 11.09.* Köln, 2007 e “I am not convinced”. *Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre.* Köln, 2011, pp. 296 e 353.

328 Schmidt, Helmut. *Mächte der Zukunft. Gewinner und Verlierer der Welt von Morgen.* München, 2004, p. 189.

329 Schmidt, Helmut. *Ausserdienst.* München, 2008, p. 199.

330 Rede “Deutschland in und mit Europa” von Helmut Schmidt Bundeskanzler a.D, beim ordentlichen SPD-Bundesparteitag (4/12/2011). <[www.spd.de/aktuelles/parteitag/21518/20111204\\_rede\\_schmidt.html](http://www.spd.de/aktuelles/parteitag/21518/20111204_rede_schmidt.html)>.

O significado político do Brasil para a Alemanha padece adicionalmente com o fato de ser a América Latina possivelmente a área em todo o mundo de menor concentração de interesses alemães. Isto não ocorre com essa dimensão em outras regiões em desenvolvimento. A África e o Oriente Médio são vizinhos à Europa e, por isso, compartilham agenda comum em temas de imigração, transportes e energia. São regiões também em que o colonialismo europeu foi mais recente. A Ásia, como área mais dinâmica do crescimento econômico mundial, tem atrativos óbvios a um país de marcada vocação comercial como a Alemanha.

Sem apresentar ameaças sistêmicas à paz e à segurança internacionais e excêntrica em relação aos eixos centrais da atuação externa alemã (Atlântico Norte e Europa), a América Latina tem importância marginal nos círculos decisórios locais e no pensamento diplomático alemão. Os principais manuais sobre política externa da RFA publicados nas últimas duas décadas praticamente a ignoram<sup>331</sup>. Em um deles, na sua breve abordagem sobre a região, pelo menos não deixou de reconhecer que: “a periferização [pela Alemanha] da América Latina traz danos a interesses elementares de sua política externa e economia, se espera assumir papel e responsabilidades globais”<sup>332</sup>.

Mesmo em abordagens bem-intencionadas, as ênfases feitas pela Alemanha em suas relações com a América Latina são amiúde no campo econômico. Em prefácio ao público alemão de uma obra com ensaios sobre a região, o Ministro do Exterior do primeiro mandato de Angela Merkel, Frank-Walter Steinmeier (SPD), ressalta:

---

331 Refiro-me às seguintes obras: Eberwein, Wolf-Dieter e Kaiser, Karl (Org.) *Deutschlands neue Aussenpolitik*, Berlin, 1994; Schmidt, Sigmar; Hellman, Gunther; e Wolf, Reinhard (Org.) *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*. Wiesbaden, 2007; e Jäger, Thomas; Höse, Alexander; e Opperman, Kai (Org.) *Deutsche Aussenpolitik*. Wiesbaden, 2010. As relações Alemanha-América Latina mereceram na primeira obra (com total 1060 páginas distribuídas em quatro volumes) sete páginas; na segunda (total de 968 páginas) 12 páginas; e está ausente na última (total 768 páginas).

332 Mols, Manfred. *Lateinamerika*. In: Schmidt, Sigmar; Hellman, Gunther; e Wolf, Reinhard (Org.) *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*. Wiesbaden, 2007, p. 557.

*Quem sabe, por exemplo, que um dos maiores líderes de mercado na construção de aviões de porte médio vem do Brasil? Quem sabe que um dos maiores produtores mundiais de cimento vem do México? Que não haja dúvida: onde existem mercados dinâmicos e demandas, aí pode crescer também para nós um importante mercado para exportação (...) Como alemães e europeus devemos instar para que os esforços realizados [para diminuição das disparidades sociais] em toda parte na América Latina tenham lugar prioritário na agenda [internacional]*<sup>333</sup>.

O olhar alemão para a América Latina é então quase sempre duplo: um pragmático e interessado da potência comercial e outro tão benevolente quanto distante da potência civil.

Deve constituir, portanto, objeto de reflexão do Itamaraty a permanência de uma assimetria valorativa entre os interesses políticos e econômicos da Alemanha com o Brasil, agravada pela rarefação de prioridades diplomáticas do país na América Latina. O contínuo crescimento econômico brasileiro e de seu entorno bem como a maior coesão diplomático-institucional dos principais mecanismos de integração (Mercosul, Unasul, Calc) tenderão naturalmente à diminuição daquele hiato. Esta constatação, entretanto, não pode ser entendida como um convite à passividade. Ela não deve suplantiar a busca pelo Brasil, no âmbito dos canais apropriados, por um adensamento do diálogo político que dê sentido prático à parceria estratégica.

Sem negar sua vinculação à América Latina, conviria ao Brasil na interlocução política com a Alemanha enfatizar sua identidade em primeira instância com a América do Sul – inclusive pelo fato de aí atuarem os dois mecanismos (Mercosul e Unasul) de maior vocação à integração regional – e sua condição de *global player*. Como afirmou recentemente o Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Antonio de Aguiar Patriota, “temos que ser simultaneamente mais sul-americanos e mais globais”.

---

333 Mark, Lothar; Fritz, Erich G. (Org.). *Lateinamerika im Aufbruch. Eine kritische Analyse*. Oberhausen, 2009, p. 9.

A Alemanha certamente reconhece a contribuição diferenciada que o Brasil aporta ao tratamento de vários temas multilaterais. Aprecia também o papel moderador que Brasília exerce em sua região. Somos seu maior parceiro latino-americano. Entretanto, a Alemanha mantém uma agenda de conversações políticas ainda não condizente com a orientação universalista da política externa brasileira.

Em estudo realizado em 2009 pelo Instituto de Política e Segurança da Alemanha (SWP), o Brasil é citado, entre todos os países em desenvolvimento, como um dos três parceiros potenciais (ao lado de Índia e África do Sul) com alto “grau de complementaridade” à atuação alemã nos campos de arquitetura financeira, boa governança (*good governance*), prevenção de conflitos, migração, não proliferação, crimes transnacionais, arquitetura de segurança e luta contra o terrorismo internacional. Foi considerado como de baixa complementaridade somente em sua atuação na área de comércio multilateral, o que é equivocado uma vez que, no âmbito da União Europeia, representante dos países comunitários junto à OMC, a Alemanha não pertence ao núcleo duro protecionista<sup>334</sup>. Com efeito, o modelo alemão de potência comercial não está, diferentemente dos EUA por exemplo, em concorrência com o Brasil em terceiros mercados.

O que parece escapar também àquele estudo é que a aplicação dessas afinidades em iniciativas concretas não é, entretanto, sem dificuldades. Na área comercial, os interesses protecionistas dos países agrários europeus, capitaneados pela França, têm sido mais bem articulados do que os pela liberalização comercial, aos quais a Alemanha tende a se identificar. No campo de desarmamento e operações de manutenção da paz a Alemanha costuma priorizar

---

334 Husar, Jörg; Maihold, Günther; Mair, Stefan (Org.). *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Aussenpolitik?* Baden-Baden, 2009, p. 23.

concertação com seus parceiros da OTAN e UE, no segundo caso inclusive como medida de apoio ao atribulado pilar da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). No campo do desarmamento nuclear há também uma diferença notória: o Brasil está situado em uma zona desnuclearizada ao passo que a Alemanha encontra-se ao abrigo do escudo nuclear da OTAN.

Em específico no contexto do mecanismo P5+1 relativo às negociações do programa nuclear iraniano, a Alemanha parecer não abonar a incorporação de outras potências civis. Como assinala Mohammed El Baradei, ex-Diretor-Geral da AIEA em sua recente obra *Age of Deception*, “they [the Germans] seemed happy just to be included in the negotiations”, dando a entender que sua exclusiva singularização no grupo de membros permanentes do CSNU seria mais importante do que outras considerações<sup>335</sup>.

Nas Nações Unidas, sem querer apegar a importância para o Brasil de fazer parte de um mecanismo como o G-4, força é reconhecer, por outro lado, que este permaneceu circunscrito a Nova York. Ao contrário do esperado, não suscitou efeito multiplicador em outros foros nem criou massa crítica para maior convergência bilateral em outros temas onusianos.

No tocante à cooperação econômica, com o redimensionamento do programa de cooperação nuclear, hoje limitado à conclusão de Angra III, falta possivelmente ao relacionamento bilateral um novo eixo estratégico. Caso pudesse ter êxito, certamente a cooperação na área de biocombustíveis poderia desempenhar aquele papel, tendo-se em conta a importância da agricultura brasileira no desenvolvimento nacional, sua altíssima competitividade internacional e a centralidade do campo energético na agenda global. As perspectivas até este momento, entretanto, não são alentadoras.

---

335 El Baradei, Mohammed. *The Age of Deception*. London, 2011, p. 202.

Como ressaltou Paulo Fernando Dias Feres,

*no caso da Alemanha, considerando possuir o país frota de cerca de 50 milhões de veículos para uma população de 82 milhões de habitantes, a possibilidade de reduzir o consumo dos combustíveis fósseis mediante o uso do etanol e/ou biodiesel brasileiro poderia se traduzir em redinamização da parceria econômica bilateral*<sup>336</sup>.

No corte histórico deste trabalho, talvez tenha sido perdida a oportunidade de um mais estreito entendimento pessoal entre os dois Chefes de Estado brasileiros com o Chanceler Federal alemão, cujos partidos e orientações ideológicas eram notoriamente convergentes. As salientes afinidades sobretudo entre Lula da Silva e Gerhard Schröder, evidenciadas sobejamente em um único encontro bilateral, poderiam ter sido de serventia para as relações bilaterais caso ambos tivessem tido novas oportunidades de interação. Schröder e seu homólogo chinês tiveram melhor sorte: ambos tiveram oito encontros bilaterais.

A par das observações acima, afigura-se-me como pertinente de consideração pelos setores competentes do MRE, na área cultural, o estabelecimento de um centro cultural de referência em substituição ao Instituto Cultural Brasil Alemanha (ICBRA), extinto em 2005. Se não constitui o centro de gravidade econômica da Alemanha, Berlim é indubitavelmente o maior polo de irradiação cultural do país e da Europa central e oriental.

A Espanha, com menos de um terço da população brasileira, dispõe de vistoso prédio do Instituto Cervantes em Berlin-Mitte. À luz dos liames históricos e econômicos entre o Brasil e a Alemanha, da substantiva participação da imigração germânica na matriz populacional brasileira, seria consentânea ao significado e ao potencial das relações bilaterais a criação de espaço cultural com instalações e programação de visibilidade.

---

<sup>336</sup> Feres, Paulo Fernando Dias. *Os Biocombustíveis na Matriz Energética Alemã: Possibilidades de Cooperação com o Brasil*. Tese apresentada no LIV Curso de Altos Estudos (2009), p. 1.

A difusão cultural é, em certo sentido, expressão de autoestima de uma nação. O Brasil é o maior país latino do mundo. O mais amplo e profundo encontro de civilizações nos trópicos. Tem projeção crescente em todos os quadrantes da ordem globalizada. Já nos próximos anos poderá estar entre as cinco maiores economias mundiais. No contexto da Alemanha, praticamente todas as expressões culturais brasileiras gozam de calorosa acolhida. Há, portanto, estímulos e interesses suficientes e necessários para uma instituição cultural brasileira em Berlim. Além de seu significado próprio para a projeção do Brasil, a iniciativa poderia constituir importante canal suplementar para o reforço das relações entre as sociedades civis dos dois países.

Na área de promoção comercial e consular, a reabertura do Consulado-Geral em Hamburgo, primeira repartição consular brasileira na Alemanha e com funcionamento ininterrupto por 126 anos, poderia constituir reforço importante para a atuação brasileira naquelas duas áreas. Segundo maior porto europeu, maior cidade nas duas bordas do Mar Báltico e entre as dez de maior PIB per capita da Europa, Hamburgo é praça comercial de importância particular. A existência de um ativo setor de promoção comercial no Consulado poderia cooperar para o incremento das exportações brasileiras para o país. A reabertura daquela repartição consular, pleito constante do Conselho de Cidadãos local, poderia, ademais, aliviar as atribuições do setor consular da Embaixada em Berlim.

Estas conclusões encerram-se com uma observação sobre os Encontros Econômicos. Trata-se de um mecanismo modelar e com papel fundamental para a identificação de nichos de atuação empresarial e para a coordenação dos setores público e privado dos dois países. Com quase quarenta anos de existência, os Encontros têm apresentado, entretanto, em suas últimas edições tendência de menor diversificação de interlocutores. Trata-se *grosso modo* de um diálogo entre a matriz alemã e as filiais no Brasil. A área



de promoção comercial do MRE poderia, nesse sentido, cuidar para que houvesse a inserção de outros atores empresariais potencialmente interessados nas oportunidades oferecidas pela ampla agenda econômica bilateral. Cerca de 1.200 empresas alemãs mantêm atividade no mercado brasileiro. Trata-se de um dado altamente expressivo. Entretanto, há possibilidade de que ele seja incrementado. Os números da presença empresarial alemã na China (4.000) e na Índia (6.000) dão sustento a essa observação.



## Capítulo 5

# A política externa de Angela Merkel: uma breve apreciação

São basicamente dois os propósitos deste epílogo: o primeiro é ratificar a tese, sugerida nos capítulos anteriores, da continuidade por Angela Merkel do perfil assertivo em política externa iniciado por Gerhard Schröder. Essa continuidade é lastreada por visões comuns da geração a que ambos pertencem sobre o lugar da nova República Federal, independentemente de posições partidárias ou persuasões ideológicas.

O segundo propósito é oferecer sucinta atualização de iniciativas e áreas prioritárias de atuação externa alemã que foram objeto de consideração na administração Schröder. Por sua importância na atual agenda internacional, a crise do euro será abordada com um pouco mais de detença. Ressalve-se, entretanto, que o papel da Alemanha na crise terá prioridade à discussão de detalhes técnico-econômicos, cuja complexidade mereceria um trabalho em separado, como, de resto, também a gestão diplomática de Merkel.

Primeira mulher e primeiro nacional oriundo da ex-República Democrática Alemã a ocupar o posto de Chanceler Federal, Angela Merkel, nascida em 1954, em Hamburgo, é doutora em física pela

Universidade de Leipzig. Antes de ser eleita Chanceler Federal em 22 de novembro de 2005, Merkel foi membro do *Bundestag* (a partir de dezembro de 1990), Ministra das Mulheres e da Juventude (1991-1994), Ministra do Meio Ambiente (1994-1998), Secretária-Geral (1998-2000) e Presidente da CDU (2000-2005).

O primeiro mandato (2005-2009) exercido por Merkel foi sob uma “grande coalizão” com os sociais-democratas, no qual Frank-Walter Steinmeier (SPD) ocupou a pasta do exterior. O segundo mandato, ora em curso, iniciou-se em novembro de 2009, no qual Merkel lidera coalizão com os liberais-democratas (FDP). Desde então, Guido Westerwelle, ex-presidente do FDP, exerce a chefia do *Auswärtiges Amt*.

## 5.1 Principais vertentes de atuação

São as seguintes as áreas geográficas e temáticas em política externa que tiveram maior evidência em sua gestão:

- i) Relações com os Estados Unidos/OTAN: apesar de ter logrado, ainda durante o Governo Bush, restaurar a fluidez na interlocução Washington-Berlim, Merkel o fez, entretanto, sem abrir mão das posições tomadas por seu antecessor. Em sua primeira visita a Washington, em 12 de janeiro de 2006, Merkel não deixou de assinalar a “existência de opiniões diferentes” no relacionamento bilateral<sup>337</sup>. Também em sua estreia em Conferências de Segurança de Munique, em fevereiro de 2006, sublinhou que a OTAN “deve ser o local de consultas políticas sobre conflitos”<sup>338</sup>, reclamo também verbalizado por seu antecessor.

---

337 Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel anlässlich der ACP/DGAP – Konferenz in Washington (12/1/2006). <[www.bundesregierung.de/nn\\_914560/Content/DE/Archiv16/Rede/2006/01/2006-01-12.html](http://www.bundesregierung.de/nn_914560/Content/DE/Archiv16/Rede/2006/01/2006-01-12.html)>.

338 Rede der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf der 42. Münchner Sicherheitskonferenz. <[www.ag-friendensforschung.de/themen/Sicherheitskonferenz/2006-Merkel.html](http://www.ag-friendensforschung.de/themen/Sicherheitskonferenz/2006-Merkel.html)>.

Até o final da ocupação militar americana no Iraque, em 15 de dezembro de 2011, Merkel pautou-se pela não participação militar alemã naquele país e, como compensação – também como fizera Schröder – prosseguiu com o ativo engajamento da *Bundeswehr* na missão da OTAN (ISAF) no Afeganistão. O contingente alemão tem sido o terceiro maior (depois dos EUA e do Reino Unido), com atribuições também em tarefas civis por meio de *Provincial Reconstruction Teams*. Em novembro de 2011 o destacamento alemão em Kunduz e Fayzabad, no norte afegão, totalizava 4.998 soldados.

No tocante à prisão em Guantánamo, às notícias de uso de métodos contrários ao direito humanitário internacional e às chamadas *illegal renditions* perpetradas pelos serviços secretos dos EUA, Merkel foi mais além do que seu antecessor e não deixou de condená-las publicamente.

Após o conflito entre a Rússia e a Geórgia no primeiro semestre de 2008, Merkel bloqueou, juntamente com seus homólogos francês e italiano, o *Membership Action Plan* dos EUA relativo à rápida admissão na OTAN daquela república do Cáucaso e da Ucrânia. Pesaram, nesta decisão, os interesses alemães no relacionamento com Moscou e o reconhecimento tácito da área de influência russa em alguma das ex-repúblicas da URSS.

Como assinalou Sebastian Harnisch, nos quatro anos de cooperação entre a grande coalizão com a segunda administração Bush “foram maiores as áreas coincidentes, mas não menores as de divergência”<sup>339</sup>. Tal juízo pode ser estendido também à gestão Barack Obama.

Durante as campanhas para as eleições presidenciais norte-americanas de 2008, Merkel (e a Alemanha) foram distinguidas pelo candidato democrata ao escolher Berlim para realizar, em 24 de junho, seu único comício na Europa. No discurso alusivo, Obama propôs uma “parceria nova e global” entre os dois continentes.

---

339 Harnisch, Sebastian. *Die grosse Koalition in der Aussen- und Sicherheitspolitik*. In: Egle, Christoph; e Zohlhöfer, Reimut. *Die zweite Grosse Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009*. Wiesbaden, 2010, p. 515.

O gesto considerado mais controverso em política externa de Merkel foi a abstenção da Alemanha no CSNU sobre a Resolução 1973 (2011), aprovada em 17 de março, que impunha, entre outras medidas, uma zona de exclusão aérea na Líbia com vistas à proteção da população civil contra as forças do Governo líbio. À abstenção no Conselho seguiu-se decisão de retirada dos vasos de guerra alemães a serviço da OTAN no Mediterrâneo para não tomarem parte nos bombardeios conduzidos pela organização.

Posição também adotada por Brasil, China e Índia, a abstenção no caso da Alemanha foi considerada por seus parceiros ocidentais como um virtual voto contrário, inclusive por terem partido deles a iniciativa de tabulação da resolução.

Em declaração à imprensa, o Ministro do Exterior Westerwelle explicou que

a decisão [pela abstenção] foi porque não queremos participar de uma intervenção militar na Líbia. Se a Alemanha tivesse votado a favor (...), teríamos então a questão de quantos soldados alemães seriam enviados. Considero uma contradição realizar ataques aéreos enquanto as possibilidades de sanções não tinham ainda sido completamente esgotadas<sup>340</sup>.

A despeito do distanciamento alemão de seus parceiros da OTAN no caso líbio, Merkel foi em junho seguinte agraciada pelo Presidente Barack Obama com a maior comenda do executivo norte-americano, a *Presidencial Medal Freedom*. Para homenagear *specially meritorious contributions to the security or national interests of the United States*, a distinção não foi concedida a qualquer dos homólogos europeus de Merkel.

Henning Riecke, do *German Council on Foreign Relations*, assinalou a respeito que “*Helmut Kohl was the last German leader to*

---

340 Interview von Bundesausseminister Dr. Guido Westerwelle für die Passauer Neue Presse. <[www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2011/110323-BM-Passauerneuepresse.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2011/110323-BM-Passauerneuepresse.html)>.

*receive the medal. But what she is getting the medal for is not what she has done, but what America perceives in Germany*”<sup>341</sup>.

- ii) política para a Europa: Merkel manteve a ideia central de Schröder/Fischer de reestruturação do arcabouço institucional da União Europeia por meio de um “tratado constitucional”. Com sua rejeição em 2005 por plebiscito na França e nos Países Baixos, a grande coalizão passou a trabalhar com a ideia de “minitratado”, que ressaltasse os aspectos centrais dos trabalhos da convenção, mas sem uma menção expressa a seu caráter constitucional.

Depois de intensas tratativas, a Alemanha conseguiu em sua presidência de turno da União Europeia, no primeiro semestre de 2007, o assentimento de seus pares para aquele curso de ação. Pela “Declaração de Berlim” (27/3/2007) os vinte e sete países se comprometeram, até as eleições europeias de 2009, em estabelecer um “novo fundamento comum”. Este se consubstanciou no Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007, que aportou um conjunto de emendas aos dois principais marcos institucionais da União Europeia: os Tratados de Roma, de 1957, e de Maastricht, de 1992.

O Tratado de Lisboa entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009. A ratificação alemã, entretanto, foi questionada com ação de constitucionalidade por parlamentares da CSU e do PDS/*Linke*. Em acórdão a respeito, de junho de 2009, a Corte de Karlsruhe, conquanto tenha considerado ambos os textos compatíveis, instou, entre outros, mais ativa participação do *Bundestag* e dos *Länder* em futuras decisões sobre a União Europeia; circunscreveu futuras ações de integração regional do Governo Federal às áreas atualmente existentes; e, mais importante, condicionou a participação da Alemanha em um eventual Estado federal europeu à ab-rogação da Lei Fundamental com a convocação de uma assembleia constituinte, nos termos do art. 146.

---

341 Wroe, David. *Why is Washington serenading German Chancellor Angela Merkel?* <[www.globalpost.com/dispatch/news/region/europe/germany/11068.html](http://www.globalpost.com/dispatch/news/region/europe/germany/11068.html)>.

Em dezembro de 2010, a Alemanha, juntamente com seus dois parceiros do mecanismo “Triângulo de Weimar” (França e Polônia), submeteu à Alta Representante da União Europeia para Assuntos Estrangeiros, Catherine Ashton, a iniciativa de criação de um quartel-general europeu incumbido de centralizar as ações de defesa do bloco, que acabou sendo vetada pelo Reino Unido.

A proposta de Nicolas Sarkozy de estabelecimento da “União para o Mediterrâneo” foi objeto de desavença com a Alemanha e com os países setentrionais europeus, que não foram consultados a respeito nem convidados para participar das primeiras tratativas. Por insistência destes países, a organização, criada em 13 de julho de 2008, passou a constituir um desenvolvimento do “processo de Barcelona”, relativo à reunião da União Europeia na capital catalã que estabeleceu as bases da política comunitária com os países da franja meridional e oriental do Mediterrâneo.

No tocante à política comercial europeia, Merkel tem transmitido percepção de acomodação com os ditames protecionistas dos países agrícolas. Não obstante as oportunidades negociais a serem criadas a suas empresas com a maior abertura nos mercados emergentes em NAMA (*non-agricultural market access*) e serviços, caso a Europa correspondesse com cortes tarifários na área agrícola, a Alemanha praticamente não fez resistência aos interesses do chamado *Club Med* da UE (países meridionais com forte setor agrícola). É de se sublinhar também a ausência de esforços significativos de Merkel, inclusive durante sua presidência de turno da União Europeia, para impulsionar as negociações do acordo de livre-comércio Mercosul-UE, praticamente estagnadas desde 2000.

Diferenciou-se Merkel de Schröder no tocante à política para a União Europeia ao retirar o apoio alemão à adesão da Turquia ao bloco regional. A seu ver, as relações entre Ancara e Bruxelas devem se limitar a uma “parceria privilegiada”.



- iii) política multilateral: nas Nações Unidas, Merkel manteve a Alemanha no G-4 e não deixou de reafirmar perante a Assembleia Geral das Nações Unidas o pleito da Alemanha no CSNU reformado: “Alemanha está pronta a assumir maiores responsabilidades também com a assunção de um assento permanente no Conselho de Segurança”<sup>342</sup>.

Entretanto, a coordenação no tocante à reforma do CSNU entre Brasil, Japão, Índia e Alemanha tem sido afetada por distintas opções táticas no seio do grupo.

No tocante à participação da *Bundeswehr* em operações militares e de manutenção da paz, na gestão Merkel os debates no *Bundestag* sobre o tema têm sido menos controversos e estridentes do que as legislaturas passadas, apesar da oposição dogmática do PDS/*Linke*.

Durante sua presidência do G-7/G-8, em 2007, coincidente no primeiro semestre com a Presidência também da União Europeia, Merkel tentou projetar a capacidade de iniciativa da diplomacia alemã nas discussões sobre governança global. Para tanto, procurou institucionalizar diálogo com os principais países emergentes (o *outreach group*: Brasil, Índia, China, África do Sul e México) em áreas tópicas (finanças, meio ambiente, energia, cooperação para o desenvolvimento), em mecanismo conhecido como “Processo de Heiligendamm”, sede da Cúpula do G-8 (6-8/6/2007).

Apesar dessa abertura, a presidência alemã não permitiu àqueles cinco países interlocução nas decisões tomadas pelo G-7/G-8 nem ofereceu horizonte temporal para sua incorporação ao grupo, como defendiam o Reino Unido e a França.

Na área de meio ambiente, Merkel conseguiu em Heiligendamm (6-8/6/2007) que, pela primeira vez, os EUA, comprometessem textualmente a avaliar possibilidade de redução de 50% de suas

---

342 Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor der UN-Generalversammlung in New York (25/09/2007). <[www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Archiv16/Rede/2007/09/2007-09-25-bk-un-vollversammlung.html](http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Archiv16/Rede/2007/09/2007-09-25-bk-un-vollversammlung.html)>.

emissões até 2050. No lado europeu, durante a presidência alemã, o bloco se comprometeu a cortes de 20% até 2020 caso também outros países assim procedessem.

No campo de energia, a Alemanha teve papel preponderante para o estabelecimento, em janeiro de 2009, da Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA). Ainda que de caráter doméstico, teve grande repercussão regional e mesmo internacional decisão do atual Governo alemão, na esteira do acidente da planta de Fukushima no Japão em março de 2011, de ab-rogar decisão tomada em novembro de 2010 de conceder sobrevida às instalações de energia nuclear.

- iv) Rússia: Merkel tentou retornar as relações bilaterais a seu leito tradicional, desfazendo-se de contemporizações, a seu ver, excessivas de seu predecessor. Em 2006 o *Auswärtiges Amt* elaborou “plano conceitual” (*concept paper*) da estratégia bilateral e regional para as relações Rússia. Denominado “Aproximação pela Interpenetração” (*Annäherung durch Verflechtung*), o plano foi acolhido pela União Europeia durante a presidência alemã em 2007.

Merkel e seu Ministro do Exterior Steinmeier defenderam posições divergentes – ela a favor e ele contra – em relação ao projeto do Presidente Bush (abandonado por Obama) de estacionamento de sistema antimísseis na Polônia e na República Tcheca.

A despeito de diferenças de estilo, Merkel e Schröder compartilharam, quanto à substância, similar política para a Rússia, baseada no reconhecimento do papel central do país em temas securitários europeus e de sua importância aos interesses econômicos de suprimento energético para a Alemanha. Isto ficou demonstrado com a política alemã de “equidistância entre Moscou e Washington” no conflito Rússia-Geórgia em 2008 e também com a manutenção do projeto gasoduto setentrional europeu (*Nordeuropäische Gas-Pipeline*), cuja inauguração, em 18 de novembro de 2011, foi presidida por Merkel e pelo Presidente Dmitri Medvedev.

v) China: as relações com a República Popular foi a vertente da política externa com maiores distinções em relação ao período anterior. Merkel abandonou o viés quase exclusivamente mercantilista dado às relações bilaterais por Schröder. Evento central nessa reformulação de prioridades foi a visita do Dalai Lama a Berlim em setembro de 2007. A recusa da Chanceler Federal em abandonar linha crítica a Pequim na sequência da visita implicou o cancelamento de eventos importantes da agenda bilateral e a ausência de delegação chinesa à reunião do Diálogo Estratégico daquele ano.

A viagem de quatro dias de Merkel à China em julho de 2011 pode ser entendida como iniciativa de reaproximação e de reconhecimento da imprescindibilidade do diálogo com a República Popular. Ela também se inscreve em uma estratégia, que compreende a Índia e outros países em desenvolvimento, de diversificação de parceiros comerciais tendo em conta a recessão dos mercados dos países industrializados.

vi) Oriente Médio: a atuação diplomática alemã nesta região conheceu, durante a administração Angela Merkel, notórias linhas de autonomia. Em dezembro de 2006, o Ministro do Exterior Frank-Walter Steinmeier visitou Damasco, tendo sido correspondido por seu colega sírio com visita a Berlim, em janeiro de 2008. As iniciativas do Ministro do Exterior foram criticadas abertamente pelos EUA. Em defesa de Steinmeier, declarou a Chanceler que “as visitas representam simbolicamente o entendimento de política externa do conjunto do Governo Federal. Prontidão para o diálogo, princípios e valores claros pertencem a nós todos e continuarão a sê-lo no futuro. Procederemos assim no tocante à Síria, ao Irã e a conflitos em todos os outros países”<sup>343</sup>.

343 Conf. Harnisch, Sebastian. *Die grosse Koalition in der Aussen- und Sicherheitspolitik*. In: Egle, Christoph; e Zohnhöfer, Reimut. *Die zweite Grosse Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009*. Wiesbaden, 2010, p. 514.

Em fevereiro de 2011 a Alemanha pela primeira vez votou a favor, no âmbito do CSNU, de projeto de resolução condenatório à política do Governo israelense de expansão dos assentamentos nos territórios ocupados palestinos. O gesto foi de grande importância simbólica. Trata-se de mudança de paradigma clássico da política externa alemã de não antagonizar interesses do Estado israelense. Com efeito, histórico da última participação alemã no Conselho (2003-2004) mostra que a Alemanha se absteve nos quatro projetos de resolução críticos a Israel.

Posicionamento alemão mais autônomo em relação à questão israelo-palestina, como demonstrado em Nova York, parece ter amparo não restrito somente ao Governo. Em junho seguinte, em carta-aberta à Chanceler Federal e ao Ministro do Exterior, trinta e dois diplomatas aposentados, maioria do quais ex-Chefes de Missões alemãs, instaram que o Governo Federal aproveitasse a presidência alemã do CSNU, ocorrido em julho daquele ano, para respaldar a criação do Estado palestino.

- vii) Brasil: a Chanceler Angela Merkel visitou o Brasil uma vez, em maio de 2008, quando realizou ampla atualização do Plano de Ação Cardoso-Schröder, de 2002, por meio da adoção do “Programa de Parceria”. Esta prevê a coordenação política e cooperação entre os dois países em diversas vertentes, com destaque à mudança do clima, diversidade biológica, reforma das Nações Unidas e diálogo das sociedades.

Em dezembro de 2009, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva realizou sua segunda visita à Alemanha, renovando o compromisso político de intensificação das relações bilaterais. Em comunicado conjunto à imprensa durante a visita, Brasil e Alemanha concordaram em impulsionar a cooperação nas seguintes principais vertentes: infraestrutura, energia, segurança pública, tecnologia e inovação, mudança do clima e diversidade biológica.

É indicativo da crescente relevância do Brasil para a Alemanha o fato de a Presidente Dilma Rousseff ter recebido visita do Presidente Federal Christian Wulff já no quinto mês (maio de 2011) após sua investidura. Wulff foi o primeiro Chefe de Estado alemão a ter mencionado o Brasil em seu discurso de posse (2/7/2010)<sup>344</sup>.

## 5.2 A Crise do Euro

É voz comum nas análises em 2010 e 2011 sobre a crise das dívidas soberanas europeias de que suas causas foram uma combinação de problemas conjunturais de liquidez e solvência de alguns Estados-membros (Grécia, Portugal, Irlanda, Espanha, Itália) e de deficiências estruturais no Tratado de Maastricht (1992).

O contrato fundador do euro foi relativamente simples. A Alemanha aceitou a compartilhar moeda comum com seus sócios europeus mediante duas condições.

A primeira delas, quanto à política monetária, é que o euro fosse administrado consoante o mesmo modelo de gestão até então aplicado ao marco alemão pelo *Bundesbank* (banco central da RFA). Como consequência, o Banco Central Europeu (BCE), herdeiro das práticas operacionais do *Bundesbank*, foi dotado de altíssimo grau de independência, com imunidade formal à ingerência dos Estados-membros e do Parlamento europeu, e incumbido de priorizar, em detrimento de quaisquer outras considerações, o combate à inflação.

Em termos operacionais, as implicações dessa linha conceitual foram, entre outras práticas, a interdição, em princípio, ao BCE de compra de títulos de tesouro dos países membros. Em um banco

---

344 “Países emergentes como o Brasil, a China e Índia crescem dinamicamente”. *Antrittsrede von Bundespräsident Christian Wulff nach der Vereidigung im Deutschen Bundestag (02/07/2010)*. <[www.bundespraesident.de/Sharedocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2010/07/20100702\\_Rede.html](http://www.bundespraesident.de/Sharedocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2010/07/20100702_Rede.html)>.

central clássico essa operação (*quantitative easing*) é relativamente comum, sobretudo como medida para gerar liquidez em conjuntura deflacionária.

A segunda condição, atinente à política fiscal, é que cada Estado seria responsável por suas despesas públicas e as deveria manter sob o princípio de disciplina orçamentária. Um dos corolários deste princípio foi a cláusula de “nenhum socorro financeiro” (*no bailout*) no Tratado de Maastricht, introduzida por solicitação expressa da Alemanha. No tocante ao BCE, o princípio da responsabilidade orçamentária nacional lhe subtraiu o atributo clássico dos bancos centrais tradicionais de funcionar como prestador em última instância (*lender of last resort*).

Mediante essas condições, os países que adotaram a moeda comum renunciaram não somente à possibilidade de desvalorização da moeda e de fixação da taxa de juros de acordo com sua conveniência, como também à monetização de suas dívidas soberanas.

A flagrante debilidade desse esquema é o descompasso institucional na condução das políticas fiscal e monetária. Enquanto esta goza de uniformidade conceitual e coerência executiva, garantida por uma instituição independente, o BCE; aquela permanece à mercê do poder discricionário dos Estados.

Como visto, não foi exitosa a tentativa de equilíbrio entre a autonomia política orçamentária dos Estados e o respeito às disciplinas necessárias à estabilidade da zona monetária por meio da adoção, em 1997, do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). A limitação deste mecanismo é que, além de jamais terem sido aplicadas as sanções nele previstas, suas ações são de natureza corretiva e não preventiva. Schröder e Chirac, à frente das maiores economias intrazona, ajudaram a desacreditar o PEC quando outorgaram a seus Governos *waiver* disciplinares quando do descumprimento de déficits primários.

Com o estabelecimento formal do euro em janeiro de 1999 (a introdução das moedas foi em janeiro de 2002) passou-se a verificar políticas fiscais de sentidos opostos: contracionista no centro e expansionista na periferia. Com efeito, para Estados como Grécia, Portugal, Irlanda, Espanha e Itália a principal vantagem da entrada na zona monetária comum era a possibilidade de acesso a créditos baratos. Em razão das condições favoráveis da taxa de juros intrazona e da ausência, na prática, de efetivo mecanismo punitivo de altos déficits primários e/ou níveis de endividamento, houve entre aqueles países propensão ao arrefecimento da disciplina fiscal. Afigurava-se-lhes mais confortável o equilíbrio fiscal via empréstimos do que aumento da carga tributária. Exemplo mais acabado de imprudências creditícias, com graves sequelas para o sistema bancário nacional, foi o alto nível de endividamento (134% do PIB) do setor privado (sobretudo imobiliário) espanhol, cujos preços triplicaram entre 1998 e 2008.

Essas tendências fiscais expansionistas contrastavam, à época da introdução do euro, com situação restritiva na Alemanha. Em razão dos déficits resultantes dos vertiginosos investimentos para o saneamento dos *ex-Länder* da RDA, ao Governo Schröder não restou alternativa senão a da reestruturação dos gastos públicos, inclusive os comprometidos ao abrangente sistema previdenciário do país. O coroamento dessa política foi em 2009, durante a grande coalizão, com a aprovação de lei pelo *Bundestag* que limita o endividamento a determinados parâmetros.

A crise das dívidas soberanas, ou seja, de endividamento público, com a qual a zona monetária passou a se confrontar a partir de 2009, pôs em descoberto as debilidades da arquitetura de Maastricht. Ficou claro a partir dali o potencial de desestabilização sistêmica de um Estado com solvência desacreditada pelo mercado financeiro, sem dispor de um *lender of last resort* nem de um mecanismo formal garantidor de liquidez em curto prazo. Adicionalmente, a crise colocou em questão a crença de que a

solidariedade regional e os interesses comuns pela estabilidade do sistema seriam suficientes para estancar graves desequilíbrios enfrentados momentaneamente por um Estado-membro.

### **O êxito da “Agenda 2010” de Gerhard Schröder e a vigorosa ascendência econômica alemã na zona do euro**

Os seguintes dados permitem vislumbrar a situação de desequilíbrio econômico por que atravessava a República Federal à época da implantação do euro. Em 1999 a França teve o maior excedente orçamentário de sua história (€ 43 bilhões) ao passo que a Alemanha apresentava déficit de € 25 bilhões. Em 2010 a situação tinha praticamente se invertido: a França registrou déficit de € 33 bilhões e a Alemanha superávit de € 141 bilhões.

O principal diagnóstico para a queda do desempenho alemão ao final dos anos noventa era a perda de competitividade em relação a alguns dos seus sócios europeus e o descompasso com os desafios da globalização. Encorajadas por uma série de estímulos (limitação da progressão salarial, corte nas indenizações por demissão e na ajuda social ao desemprego, redução do tempo de percepção da ajuda social, redução dos encargos previdenciários do empregador) da Agenda 2010, o mais amplo conjunto de reformas implementado na história da RFA, as empresas alemãs se engajaram em um vigoroso esforço de aumento de produtividade. Além do deslocamento a países de baixa renda de todos os segmentos de cadeias de produção considerados ineficientes em relação aos custos de trabalho na Alemanha, foram realizados vultosos investimentos em inovação tecnológica e em qualificação profissional nos segmentos de alto valor agregado mantidos no país.

Em artigo na *Foreign Affairs*, intitulado *The Secrets of Germany's Success*, Steven Rattner, ex-funcionário do Tesouro dos EUA, observou que



*Germany's government, particularly under Gerhard Schröder, played an important role in the country's economic growth. (...) Its exports have contributed two-thirds of the country's growth over the past decade and have driven its GDP per capita to increase faster than that of any other major industrialized country. (...) Since 1999 Germany's competitiveness has increased by nearly 20%. Germany wins more business worldwide when it competes against other eurozone countries to sell its exports, and it even outperforms them in their home markets. About 80% of Germany's trade surplus comes from its trade with the rest of the European Union<sup>345</sup>.*

A comparação com a França, segunda maior economia intrazona, deixam perceber ainda com maior clareza o robustecimento da hegemonia econômica alemã. Em 1998, as exportações e as importações representavam para a Alemanha respectivamente 29% e 27% do PIB, enquanto que para a França 26% e 24%. Em 2008, aqueles mesmos índices se elevaram, no caso da Alemanha, às magnitudes de 47% e 41%, ao passo que na França as exportações cresceram somente um ponto percentual (27%) e as importações, cinco (29%).

As reformas acima tiveram também efeito no nível de poupança na Alemanha, tradicionalmente em nível alto. Enquanto que entre 2001-10, o consumo no país progrediu 9%, este índice foi na França de 19%, na Espanha de 22% e na Grécia de 39%.

Essas assimetrias tiveram e têm, no espaço intrazona, efeitos duplamente desestabilizadores. Em primeiro lugar, sob a ótica comercial, a expansão da demanda no sul da Europa e a sua estagnação na Alemanha, com implicações no aumento dos déficits nos países daquela região e dos superávits na República Federal, exacerbam o movimento centrípeto de capital na zona monetária.

---

345 Rattner, Steven. *The Secrets of Germany's Success*. Foreign Affairs (90/4) Jul-Ago/2011, pp. 7; 10.

Em segundo lugar, têm-se agravado os desequilíbrios regionais gerados pelo relativamente reduzido consumo alemão e o daí resultante baixo índice inflacionário do país. Para a fixação dos juros, o BCE leva em conta o conjunto da zona monetária comum. A economia alemã corresponde a 28% daquele total. Uma inflação baixa na República Federal tende, portanto, a pesar consideravelmente sobre a média, influenciando o BCE a fixar a taxa de juros em nível baixo para estimular a demanda agregada intrazona. Acresce que o índice dos juros tem sido, na média, muito baixo para países como a Espanha, Irlanda e a Grécia, em dificuldades com o endividamento do setor privado (no caso grego também público).

### **A crise do *subprime* e a depressão do sistema financeiro em 2008-2009**

Até o estouro da “bolha” dos créditos hipotecários ao setor imobiliário (*subprime*) nos Estados Unidos, em julho-agosto de 2007, e a crise do sistema financeiro internacional com a falência do banco Lehman Brothers, em setembro de 2008, prevalecia a percepção de que o euro estava ao abrigo de riscos.

Os problemas de liquidez a que se viu confrontado o setor bancário europeu, possuidor de grandes quantidades de derivativos tóxicos, colocaram a descoberto a ausência de controle de movimentações financeiras e a fraqueza dos mecanismos comunitários de gestão de crise. As lacunas na arquitetura do euro e as advertências vindas da crise do *subprime* não mobilizaram, entretanto, sentido de gravidade e urgência dos gestores políticos e econômicos da zona monetária.

O principal móbil de uma crise de dívida soberana é a desconfiança do mercado financeiro sobre a capacidade do Estado

em honrar seus compromissos. Seu alastramento ocorre geralmente em função da interdependência do sistema financeiro. Dúvidas sobre solvência de um Estado ameaçam diretamente a saúde financeira dos bancos que detêm em seus ativos obrigações por ele emitidas. Na UE, sobretudo entre bancos franceses e alemães, era largamente difundida a posse de títulos gregos, cuja alta rentabilidade permitiria inclusive compensar as perdas com títulos “podres” da depressão financeira do Lehman Brothers.

De acordo com o *Bank of International Settlements* (BIS), a exposição dos bancos europeus a títulos do tesouro grego, em junho de 2011, era de US\$ 120 bilhões. Já sua exposição aos títulos espanhóis e italianos chegava à magnitude, respectivamente, de US\$ 637 bilhões e US\$ 837 bilhões.

A crise do euro foi deflagrada em 16 de outubro de 2009 com o anúncio feito pelo Primeiro-Ministro da Grécia, Georges Papandreou, dias depois de sua vitória nas eleições nacionais, de que as informações sobre déficit fiscal e dívida pública transmitidas a Bruxelas por seu rival político e antecessor no cargo, Kostas Karamanlis, foram grosseiramente falseadas. O objetivo de Papandreou com a declaração era prioritariamente de consumo interno: a acusação à administração anterior justificaria o não cumprimento das promessas feitas durante as campanhas eleitorais sobre o curso da política econômica.

A partir daquelas revelações, o lento movimento tectônico desinstalou as bases da arquitetura da zona monetária. No contexto da conjuntura econômica recessiva nas economias ditas centrais, o anúncio de Papandreou foi suficiente para a quebra de confiança do mercado financeiro da solvência grega. Dois meses depois, Atenas já pagava 2% de juros a mais do que Berlim na venda de títulos do tesouro. Em março de 2010 aquele montante já era de 4%.

O caso grego foi o mais notório pela combinação de várias debilidades: alto nível de endividamento público (130% do

PIB/2009) e déficit orçamentário (10%/2009), prática generalizada de fraudes fiscais, vícios no sistema previdenciário e de aposentadoria e limitada internacionalização do setor privado.

A Itália tem suas vulnerabilidades associadas ao alto nível de endividamento público (180%) do PIB, à competitividade decrescente nos setores exportadores e, sobretudo, à renitência da coalizão liderada por Berlusconi em realizar reformas necessárias.

A saúde do setor governamental não era, entretanto, por si só garantia suficiente contra a crise. A Espanha e Irlanda, com endividamento público (respectivamente de 60 e 25% em 2007), menores, portanto, do que o da Alemanha (80%), foram alvo de ataques especulativos em razão à alta exposição de seus setores bancários à expansão incontrolada dos créditos privados naquele período. No auge da crise, cerca de 40% do orçamento nacional irlandês chegou a estar comprometido com o *bailout* ao sistema bancário nacional.

O caso de Portugal prende-se a uma combinação de acentuada deterioração de competitividade dos setores produtivos e de longa convivência com déficits públicos, nunca inferiores a 2,7% (em 2010 era de 6,5%) desde a entrada em vigor da zona monetária comum.

O problema grego era relativamente de pequena dimensão. Seu produto interno corresponde a cerca de 2,5% do agregado da UE. Entretanto, a ausência de mecanismos claros para ajuda a países com dificuldades de acesso a crédito combinada com um misto de complacência, egoísmo nacional e abordagem de curta visão das principais economias – Alemanha e França – contribuiu para que uma crise periférica viesse não somente a afetar outros países periféricos, como também a ameaçar o próprio centro do sistema.

As solicitações por Atenas de assistência financeira de Bruxelas nos primeiros meses da crise foram respondidas de maneira diversa. Na Alemanha prevalecia o pensamento de que a quebra da Grécia seria até mesmo recomendável pelo exemplo que estabeleceria para países fraudulentos e/ou perdulários.

O consenso alcançado foi o empréstimo, em abril de 2010, a Atenas de € 45 bilhões subscrito pelo FMI e pelos países intrazona (a Alemanha contribuiu com 22,4 bilhões). Merkel, que considerava a ajuda um perigoso encorajamento ao laxismo financeiro, impôs severas condições de empréstimo, entre as quais taxa de juros punitiva, quase tão alta quanto a exigida pelo mercado.

Para Wolfgang Münchau “Se houvesse real interesse numa solução, então se teria colocado à disposição dos gregos créditos com taxas de juros muito mais baixas do que as de mercado. Uma taxa de juros de 5% é demasiado alta. Os juros de mercado para empréstimos gregos estão em 5,5%, dificilmente mais do que isso. Enquanto os créditos forem pagos, fluirá através do acordo mais dinheiro de Atenas para Berlim do que o contrário”<sup>346</sup>.

### **A política de Merkel para a crise do euro**

A atitude de Merkel ao pedido de socorro grego foi singular no repertório da política europeia da República Federal. Aos olhos de muitos a Alemanha não mais se comportava como o benevolente promotor e interessado avalista do projeto de integração. Com efeito, nos dias que antecederam a aprovação do pacote, o *Bundestag* ouviu pela primeira vez um(a) Chanceler Federal ameaçar um sócio europeu com a exclusão: “(...) como ultima ratio é até mesmo possível excluir um país da zona do euro quando não preencher em longo prazo as condições necessárias. Caso contrário, não se pode trabalhar em conjunto”. Note-se, a propósito, o uso no discurso de Merkel de expressões contratuais para a União Europeia como “comunidade jurídica” (*Rechtsgemeinschaft*) e “comunidade da estabilidade” (*Stabilitätsgemeinschaft*) e a abdicação da expressão

---

346 Münchau, Wolfgang. *Finanzpolitik mit Tesafilm*. Financial Times Deutschland (14/4/2010).

consagrada no vocabulário político da velha República Federal de “comunidade de destino” (*Schicksalsgemeinschaft*)<sup>347</sup>.

Foram precisos mais de quinze meses para que, em julho de 2011, a Alemanha reconhecesse os efeitos perversos das altas de juros impostas à Grécia e resolvesse abaixá-las a nível inferior à de mercado. Nesse ínterim, o déficit público de Atenas passou de 3,7% para 12,7% do PIB, e novos países passaram a ser alvos da desconfiança do mercado. Para Habermas a Chanceler Federal comportava-se senão “como uma lobista dos interesses nacionais do Estado-membro economicamente mais forte”<sup>348</sup>.

A política de Merkel para a crise teve os seguintes principais característicos:

Em primeiro lugar, coube a ela, muito mais do que a Sarkozy, a principal responsabilidade pela administração da crise. A primazia da Chanceler Federal sobre o Presidente francês foi reflexo direto da incontestável superioridade econômica alemã. Com taxas de crescimento (3,6%/2010) e superávit comercial (€141 bilhões/2010) inigualadas na zona do euro e no G-8, a Alemanha passou a ser identificada como *lender of last resort* e refúgio de aplicações sem risco. Com efeito, em um dos momentos mais tensos da crise, em novembro de 2011, tal foi a corrida por títulos do tesouro alemão, que este passou a ter por alguns dias *spreads* negativos. Ou seja, o investidor preferia receber menos do que emprestava ao Governo alemão para ter um ativo considerado como indubitavelmente seguro.

Em contraste, a França, a partir de significativas perdas de capital alguns dos seus principais bancos (*Société Générale, Crédit Agricole, BNP Paribas*) em agosto de 2011 passou, desde então, a

---

347 Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Haushaltsgesetz 2010 vor dem deutschen Bundestag (17/3/2010). <[www.bundesregierung.de/nn\\_1514/Content/DE/Bulletin/2010/03/27-1-bk-bt.html](http://www.bundesregierung.de/nn_1514/Content/DE/Bulletin/2010/03/27-1-bk-bt.html)>.

348 Habermas, Jürgen. *Am Euro entscheidet sich das Schicksal der Europäischen Union*. In: Habermas, Jürgen. *Zur Verfassung Europas*. Berlin, 2011, p. 112.

ter que dar constantemente indicações de saúde orçamentária para não ter rebaixada sua nota pelas agências de notação (*rating*).

Em segundo lugar, Merkel se opôs, desde início, a todos os expedientes “heterodoxos” considerados como de serventia para debelar a crise. Para ela os remédios para a crise são, no curto prazo, ajustes fiscais e manutenção de equilíbrio orçamentário e, no médio-longo prazo, mudança nos tratados da União Europeia a fim de dotá-la de maior poder de controle sobre as políticas fiscais.

Nesse sentido, constitui para Merkel a compra de títulos soberanos dos países afetados pelo BCE não somente uma violação dos estatutos da instituição, como também expediente de socialização de encargos, inclusive com custos inflacionários para o espaço do euro. A seu ver, a reestruturação da dívida, aceita parcialmente no caso grego somente em outubro de 2011, consiste igualmente um prêmio à irresponsabilidade fiscal.

A proposta de substituição dos títulos nacionais por *eurobonds* não mereceu seu apoio em razão de também colocar em questão o princípio fundador da moeda comum segundo o qual cada Estado é unicamente soberano e responsável por sua política fiscal. No entendimento de Merkel, a emissão de *eurobonds* pressupõe a existência de um federalismo orçamentário e de instância com poder sobre os erários nacionais. Esta, como se sabe, é de atribuição intransferível dos parlamentos. Dito de outra forma, uma autoridade supranacional com poder de ingerência nos orçamentos nacionais necessitaria de um novo contrato entre os países da zona monetária comum que estabelecesse uma união política.

Em termos propositivos, Merkel conseguiu impor a contribuição “voluntária” de investidores privados ao pacote de ajuda à Grécia. Para vários analistas, a medida foi altamente questionável à luz da racionalidade dos mercados. Ela tende a afastar e não aproximar os investidores financeiros da Grécia, sem falar do péssimo precedente para pacotes futuros. Ainda mais

criticada foi sua abordagem quase que exclusivamente baseada em ajustes fiscais aos países em crise. O nível de cortes orçamentários impostos à Grécia e a Portugal não somente tendem a aprofundar a recessão em suas economias (e conseqüentemente agravar a insolvência do Estado) como ameaçam o equilíbrio social e, em última instância, a legitimidade do pacto europeu. Em novembro de 2011, o desemprego grego atingia 16,6% da população (40% entre os jovens), tendo sido realizado corte de em média 40% aos orçamentos ministeriais. Na Espanha aquele índice era de 23%.

Em terceiro lugar, é de se registrar as limitações impostas às ações de Merkel durante a crise por partidos da base coligada (CSU e FDP), contrários a qualquer iniciativa de socialização da dívida grega; e pela Corte Constitucional. Esta, em setembro de 2011, em reação a questionamentos sobre a compatibilidade constitucional de mecanismos aprovados contra a crise, instou o Governo federal a obter o aval expresso do *Bundestag* sobre todas as ações neles previstas. A interpretação prevalecente de outras disposições de seu acórdão é a de que a Corte excluiria a participação da República Federal na criação de *eurobonds*.

## O alastramento da crise

Em crises de confiança a pior resposta que se pode dar ao mercado são as meias-medidas. A repetição de cúpulas e iniciativas sempre insuficientes foi o principal amplificador da crise das dívidas soberanas. O olhar retrospectivo sobre os eventos vê, portanto, coerência na observação de Jacques Delors, feita em dezembro de 2011, de que o duo dirigente europeu (alcançado pela mídia de *Merkozy*) fez *too little, too late to support the single currency*<sup>349</sup>.

---

349 *Euro doomed from the start*. Daily Telegraph (2/12/2011).



A tibieza do primeiro pacote concedido a Atenas, em abril de 2010, ficou patente em maio seguinte com a elevação a 10% dos juros cobrados aos títulos da dívida grega. Esta magnitude, insustentável para qualquer país, refletia a profunda desconfiança dos agentes financeiros na capacidade de pagamento da Grécia. Às vésperas (2-3/5) de novo pacote de € 100 bilhões (dos quais € 60 bilhões na forma de empréstimos bilaterais) aprovado pelos Ministros das Finanças da zona monetária, perceberam-se as primeiras elevações significativas dos *spreads* das dívidas da Irlanda e Portugal.

Em 8 e 9 de maio, o Conselho Europeu anuncia criação de um mecanismo temporário de assistência financeira (*European Financial Stability Facility – EFSF*), destinado a substituir os empréstimos bilaterais, e, no âmbito do BCE, de programa de compra de títulos (principalmente da Grécia) no mercado secundário.

Ao anúncio por Dublin, em 30 de setembro, de que a capitalização do *Anglo-Irish Bank*, principal do país, custaria € 30 bilhões ao erário nacional, reagem as agências de *rating* com o rebaixamento da avaliação creditícia do país. Em 26 de outubro, o mercado passaria a cobrar 10% sobre os títulos da dívida irlandesa. Em novembro seguinte, os mandatários da zona monetária e FMI aprovam pacote de € 85 bilhões a Dublin.

Em 18 de outubro, em Deauville, Merkel e Sarkozy concordam em propor oportunamente a seus sócios mudanças nos tratados que regulam a União (Maastricht, Amsterdam e Lisboa) com vistas à criação de instâncias de controle e acompanhamento das políticas fiscais nacionais. Em 28 e 29 de outubro, os mandatários da zona do euro decidem estabelecer mecanismo permanente de resolução de crise de dívidas soberanas (*European Stability Mechanism – ESM*), a entrar em atividade em julho de 2013 em substituição ao EFSF.

Como protesto contra o prosseguimento pelo BCE, em contrariedade com suas disposições estatutárias, de compra de títulos de tesouro nacionais gregos e irlandeses, Axel Weber,

presidente do *Bundesbank* e membro da diretoria do BCE, pede demissão. Weber era tido como sucessor presuntivo de Jean-Claude Trichet no BCE. Seu gesto foi replicado por Jürgen Stark, substituto de Weber na diretoria do BCE, em 9 de setembro.

Em 11 de março de 2011, os mandatários concordam em reduzir a taxa de juros dos empréstimos à Grécia, alongar o prazo de carência e dotar o EFSF de € 440 bilhões (contribuição alemã foi de € 120 bilhões) para compra de títulos soberanos.

Em reação ao rebaixamento de sua nota pelas agências de notação, Portugal solicita, em 7 de abril, ajuda financeira à UE. Em maio, é aprovado pacote de € 78 bilhões.

Em 6 de julho o mercado financeiro aumenta os *spreads* dos títulos italianos após a aprovação por Roma de lei sobre finanças, considerada insuficiente pelas agências de notação.

Em 21 de julho é adotado o segundo plano de ajuda à Grécia com montante de € 110 bilhões. O setor privado participou do pacote aceitando manter sua exposição no valor de € 37 bilhões. Foi aprovado novo rebaixamento dos juros e do prazo de carência (30 anos). O campo de ação do EFSF foi alargado com previsão, entre outros, de ação de socorro a bancos.

Na primeira semana de agosto o BCE inicia, pela primeira vez, a compra de títulos italianos e espanhóis. Em 5 daquele mês, Jean-Claude Trichet solicita formalmente ao PM Silvio Berlusconi medidas de envergadura para ajuste das finanças públicas. Como terceira economia intrazona, um eventual *bail out* à Itália exigiria o reforço de no mínimo € 600 bilhões ao EFSF. No dia 12 seguinte, Merkel e Sarkozy anunciam proposta de criação de um “Conselho Econômico da Zona do Euro”.

Em 19 de setembro as agências de notação rebaixam a nota da Itália, alegando magras perspectivas de crescimento. Em 20 de setembro o Conselho Europeu, sob presidência polonesa, adota o *six pack* (seis propostas normativas para reforço da governança econômica da UE).

Em 27 de outubro a Cúpula de países da intrazona decide elevar o EFSF de € 440 bilhões para € 1 trilhão, aprovar terceiro pacote a Atenas (€ 130 bilhões), enquanto que os credores privados aceitaram perdoar 50% da dívida grega.

Em 1º de novembro o Primeiro-Ministro grego anuncia, sem consulta a seus parceiros europeus, realização de referendo sobre o último pacote de ajuda. Dois dias depois Papandreou apresenta sua renúncia. Lucas Papademos assume a chefia de um governo de coalizão, que decide pela não realização do referendo.

Paralelamente à troca de Governo na Grécia, italiano Mario Draghi substitui (31/10) Trichet na Presidência do BCE. Em 12 de novembro, mediante o contínuo aumento dos *spreads* dos títulos italianos e a incapacidade de aprovação pelo Governo de pacote de ajustes fiscais, o PM Silvio Berlusconi pede demissão. Seu substituto, Mario Monti, de perfil técnico, foi designado para chefiar “governo de urgência e transição” até as próximas eleições nacionais.

Às vésperas de reunião do Conselho Europeu, Merkel informa o *Bundestag* (3/12) de que a Alemanha defenderá em Bruxelas “novo limite europeu de dívida” (*Schuldenbremse*). Anuncia “o objetivo de criação de uma união fiscal” por meio de “mudanças nos tratados europeus ou – o que seria a segunda melhor opção – de novos tratados dentro do Grupo do euro”<sup>350</sup>.

Em 8 e 9 de dezembro, Reunião do Conselho Europeu não obteve consenso para a realização de mudanças dos tratados europeus. A proposta foi vetada pelo Reino Unido por não terem sido contempladas medidas de proteção dos serviços financeiros baseados em Londres. Acordou-se, então, na “segunda melhor opção”, qual seja a de um acordo intergovernamental fora do arcabouço jurídico e institucional da UE. Como medidas interinas até a negociação dos termos daquele acordo, aprovou-se, entre

---

350 Merkel fordert “neue europäische Schuldenbremse”. FAZ (3/12/2011).

outros: a) pacto fiscal (*fiscal compact*), com, entre outros elementos, multas automáticas para déficits fiscais superiores a 3% a não ser que suspensas por maioria qualificada dos membros; e b) entrada em vigor antecipada do ESM (com fundo de € 500 bilhões) para julho de 2012 (permanece para julho de 2013 a substituição do EFSF pelo ESM); c) arrecadação de € 200 bilhões a ser creditado junto ao FMI para assistência aos mecanismos europeus de apoio à moeda única; e d) tolerância por Berlim da continuação pelo BCE, sob determinados limites, das operações de compra de títulos do tesouro dos países em necessidade.

### 5.3 Conclusões

O período dos Governos Gerhard Schröder e Angela Merkel (incluindo a etapa pós-reunificação do Governo Helmut Kohl) compreende a quinta fase da política externa da República Federal. As outras quatro foram a vinculação ao Ocidente (1949-1955); a política para a Europa Oriental (1969-1972); a instalação de vetores nucleares da OTAN (1977-1983); e o fim da Guerra Fria e reunificação (1984-1990).

Nas primeiras quatro fases, importava, antes de tudo, romper com as tradições e paradigmas diplomáticos dos períodos progressos e estabelecer outros assentados nos valores democrático-liberais. Nisto distingue-se fundamentalmente a Alemanha das principais potências ocidentais, as quais, ao longo da História, têm mantido e aperfeiçoado a fundamentação estratégico-ideológica de suas atuações externas: no caso do Reino Unido a manutenção do equilíbrio de poder na Europa, a “Commonwealth” e a “special relationship” com os Estados Unidos; no da França a universalidade do ideário da Revolução Francesa; e, no dos EUA, a promoção dos valores liberais (democracia, direitos humanos, Estado de direito) na ordem internacional.

Diferentemente desses três países, são escassos os elementos do repositório diplomático alemão até 1945 válidos para o Estado fundado no pós-Guerra. O legado de Bismarck, que, como já visto, descuidou em estabelecer o controle legislativo do poder militar, foi profundamente questionado com os rumos tomados pela Alemanha ao final do período Guilhermino, inclusive como uma das principais responsáveis pela Primeira Guerra Mundial. Os esforços na República de Weimar, sobretudo na gestão de Gustav Stresemann, de integrar a Alemanha ao Ocidente soçobraram com a resistência de setores ultranacionalistas. A tentativa destes, no Terceiro Reich, de impor pela força militar hegemonia na Europa com base na teoria da superioridade racial significou o completo esvaziamento ético-normativo da diplomacia alemã.

Constata-se, com base no exposto, que na experiência estatal germânica até 1945 o exercício de políticas de poder, ademais de quase sempre destituído de bases de legitimação universal e sem uma “face humanista”, degenerou-se constantemente em agressão e repressão. Faltava, portanto, à época do estabelecimento da República Federal, “atratividade”, legitimação e visão universalistas em política externa. A atenuação desse “passivo” diplomático, que se refletia inclusive no estatuto da “semissoberania”, foi alcançado nas quatro primeiras fases acima aludidas com a “história de sucesso” da RFA, sobretudo no tocante à seu decidido compromisso com a democracia e Estado de Direito.

O núcleo temático da quinta fase é a adaptação do exercício da plena soberania do Estado às constantes diplomáticas adenauerianas, de um lado, e às mudanças da ordem internacional, de outro. Diferentemente das outras, na fase Schröder-Merkel as prioridades em política externa puderam ser definidas sem os constrangimentos da ordem bipolar e mediante o novo estatuto de Estado nacional.

Schröder e Merkel são líderes de um país em adaptação ao seu novo peso e à dinâmica pós-Guerra Fria. No plano das mentalidades

ainda não foi concluída a transição da República de Bonn para a de Berlim. O abandono do caráter pós-nacional, a expectativa de normalidade (reconquista da plena soberania, concretização da unidade nacional), a inserção competitiva na ordem globalizada impuseram um novo perfil externo à República Federal.

A implementação de novos meios e prioridades diplomáticas adequados àquele não tem sido, entretanto, sem tensão. O abandono de parte dos referenciais da República de Bonn contém elementos de imprevisibilidade. Foi, neste sentido, a alusão por Habermas, na introdução de sua “A Normalidade de uma República de Berlim” (1995), às *Incertitudes Allemandes*, ensaio do diplomata Pierre Viénot, de 1931, amplamente revisitado pela mídia francesa após a reunificação.

O timbre mais assertivo e autonômico da diplomacia alemã em Schröder foi um elemento tão novo, às vezes desinstalador, na política internacional como necessário à nova República Federal. O exame dos principais áreas de atuação externa de Merkel, conforme sinteticamente apresentados neste capítulo, autoriza o juízo sobre a continuidade da emancipação diplomática iniciada por seu predecessor. No caso dele a iniciativa mais visível do que alguns, com algum exagero, cunham de uma *Germany unbound*<sup>351</sup> foi a dissensão com os EUA em torno da intervenção no Iraque, no caso dela, a crise do euro e também a questão da intervenção na Líbia. Um e outro caso conformaram expressivos corretivos à atuação do país nos dois vetores adenaurianos: aliança atlântica e integração europeia.

Na mais grave crise enfrentada pela União Europeia raramente se viu fase economicamente tão próspera da RFA e tão restritiva de seus vizinhos meridionais. Os níveis de rentabilidade empresarial e desemprego na Alemanha em 2010 e 2011, os mais auspiciosos em décadas, chegam a ser uma insolência ao resto da

---

351 Cohen, Roger. *Germany unbound*. New York Times (30/9/2009).

Europa. A disparidade econômica com a França também nunca foi tão pronunciada. Como resultado, possivelmente na história da República Federal nenhum outro Chanceler Federal concentrou tanto poder para influenciar os destinos da região como Angela Merkel.

Como observaram articulistas do *Financial Times*: “*From the wreck of the sovereign debt crisis Germany has unquestionably emerged as Europe’s pre-eminent power*”<sup>352</sup> e do semanário *The Economist*: “*Germany emerged from the crisis stronger than any other big Western economy*”<sup>353</sup>. Proposto, em última instância, como expediente de contenção da Alemanha, o euro acabou tornando-se exponenciador de sua hegemonia.

Durante a crise dos dois últimos anos a Europa tornou-se mais germânica, em sentido contrário à citada disjuntiva de Thomas Mann. As virtudes protestantes de ortodoxia fiscal, conservadorismo financeiro e austeridade passaram a ser a cartilha de vários países católicos ao sul. O novo premiê italiano, Mario Monti, reconheceu querer levar seu país “*into a more Germanic view of borrowing and spending*”<sup>354</sup>.

A gestão de Merkel tem sido caracterizada, entretanto, por hesitante gradualismo e uma ortodoxia fiscal aparentemente insensível à recessão nos seus parceiros mais frágeis. Ela também não tem suficientemente reconhecido o fato de ter sido a Alemanha, a despeito de sua condição de maior contribuinte bruto ao orçamento comunitário, o país que mais se beneficiou com a moeda comum.

Não por acaso, raras vezes foi tão visível no espaço público europeu expressões de germanofobia, entre outras, com *cartoons* retratando Merkel com os ademanos do *Führer* e cartazes com euro envolto por uma suástica em passeatas na Grécia. Tal sentimento

---

352 Plender, John. *How Goethe’s masterpiece is shaping Europe*. *Financial Times* (30/12/2011).

353 *The new iron Chancellor*. *The Economist* (26/11/2011).

354 *The euro’s existential worries*. *The Economist* (6/5/2010).

também é perceptível nos meios políticos. Nas campanhas eleitorais em curso na França, Sarkozy tem sido comparado a Edouard Daladier, signatário francês do Acordo de Munique (1938). Seu adversário político nos escrutínios nacionais de 2012, o socialista François Hollande o tem acusado de submissão à Alemanha.

Do outro lado da moeda, a crise propiciou o fortalecimento de partidos nacionalistas de direita em países setentrionais da zona do euro (Países Baixos e Finlândia), embalados por críticas à incúria fiscal de seus vizinhos meridionais e ao uso de contribuições de seus nacionais para medidas de *bailout*.

O exercício de liderança regional por si só, e principalmente sob essas circunstâncias, é uma experiência nova para a Alemanha. No dizer de Jean Piseni-Ferry, diretor do *think-tank* europeu Bruegel, “*on observe combien ce pays, qui aspirait tant à la normalité, est mal à l’aise dans son rôle de puissance hegemonique régionale, à quel point il a du mal à assumer les responsabilités qui vont avec ce statut*”<sup>355</sup>.

Sem ainda uma solução no horizonte visível, a crise obrigará a Berlim a uma mais clara definição de seus interesses nacionais. *In dubio pro europa* – esta era a regra não dita dos líderes alemães pré-reunificação. Seu grande triunfo foi o de ter articulado exitosamente os interesses nacionais sem detrimento dos de seus parceiros ocidentais. O notório paradoxo da República de Bonn era a cessão de soberania como condição para o aumento de sua influência.

Ao se observar a posição de Merkel ao longo da crise, tem-se a impressão, entretanto, de uma nova sintonia. A Alemanha apresenta-se mais ciosa de sua autonomia. Parece ter substituído a máxima de seus antecessores em Bonn pela *in dubio pro germania*. Não que isto seja em si reprovável pela lógica do realismo nacional. Acresce que, no caso na zona do euro, *europa* e *germania* dificilmente podem ser separados, sobretudo em tempos de crise, ainda que a prosperidade econômica da segunda indique o contrário.

---

355 Piseni-Ferry, Jean. *Le réveil des démons : La crise de l’euro et comment nous en sortir*. Paris, 2011, p. 196.



Não se podendo absolutamente condenar a Alemanha por sua eficiência econômico-empresarial, ela terá, por outro lado, que encontrar, em médio-longo prazo, formas de reverter o agravamento dos desequilíbrios regionais. Como visto neste capítulo, pelo padrão das relações econômicas existentes no atual espaço intraeuropeu, superávits alemães têm relação direta com os déficits em seus sócios. No limite, essa tendência poderá erodir a legitimidade da integração regional. Com efeito, em todos os países meridionais europeus o componente industrial de suas economias reduziu-se entre 15 e 25% desde a entrada do euro concomitantemente com seu aumento na Alemanha. Como observa Pisani-Ferry, “*la désindustrialisation de l’Europe s’est faite par le sud, et ce qui demeure d’activités rentables se concentre au nord*”<sup>356</sup>.

Durante a crise Merkel não deu mostras convincentes de um nacionalismo com solidariedade regional. Se esta existiu, foi com curiosas tintas de darwinismo econômico: “Um bom europeu não é exatamente aquele que ajuda rapidamente”, sentenciou ela perante o *Bundestag* em março de 2010<sup>357</sup>.

A morosidade (ou mesmo falta de vontade) de prover assistência no ápice das turbulências – lapso de tempo em que houve real possibilidade de desagregação sistêmica, inclusive com um *défaut* da Grécia<sup>358</sup> – foi talvez o ponto mais questionável da gestão de crise de Merkel. Naquele momento ganhou notoriedade o dramático apelo feito pelo Ministro do Exterior polonês, Rodoslaw Sikorksi, na presença de Merkel em Berlim:

*I demand of Germany that, for its own sake and for ours, it help the eurozone survive and prosper. Nobody else can do it. I will probably be the first Polish*

356 Pisani-Ferry, Jean. op. cit., p. 187.

357 Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Haushaltsgesetz 2010 vor dem deutschen Bundestag (17/03/2010). <[www.bundesregierung.de/nn\\_1514/Content/DE/Bulletin/2010/03/27-1-bk-bt.html](http://www.bundesregierung.de/nn_1514/Content/DE/Bulletin/2010/03/27-1-bk-bt.html)>.

358 No editorial de sua edição naquela semana, o periódico *The Economist* alertava: *The chances of the eurozone being smashed apart have risen alarmingly, thanks to financial panic, a rapidly weakening economic outlook and pighead brinkmanship*. Conf. *Is really the end?* *The Economist* (26/11/2011).

*foreign minister in history to say this, but here it is: I fear German power less than I am beginning to fear its inactivity. You have become Europe's indispensable nation*<sup>359</sup>.

Também no âmbito doméstico a atitude de Merkel provocou chamamentos ao espírito solidário da República de Bonn. Helmut Schmidt, no congresso do SPD em dezembro de 2011, suscitou a prevalência, por horizonte visível, da “anormalidade” da República Federal como razão de seu compromisso com a integração regional. Lamentou, nesse sentido, “não ter a classe política hoje consciência suficiente da solidariedade” [europeia]<sup>360</sup>. Em artigo ao periódico *Internationale Politik*, Helmut Kohl, depois de constatar que “a Alemanha deixou de ser já há alguns anos um ator previsível, externa e internamente”, reiterou que “não deve haver dúvida de que nós [alemães] devemos na UE e na zona do euro ser solidários à Grécia”<sup>361</sup>.

O efeito positivo da crise do euro foi a reintrodução do debate sobre a finalidade da integração europeia, suscitado, como visto, em maio de 2000 por Joschka Fischer, que recentemente defendeu publicamente uma *core Europe (Kerneuropa)* em torno da zona monetária comum. “Trata-se de uma realidade fática. Já observamos um futuro governo em desenvolvimento: os mandatários dos dezessete países da zona euro encontram-se quase permanentemente. Eles compõem a instância deliberativa na Europa”<sup>362</sup>.

Os enormes desafios ao projeto europeu (crise do euro, perda de dinamismo econômico em relação às economias emergentes, perspectiva de incorporação de países nos Bálcãs, avanços limitados no pilar da política externa e de segurança comum) não poderão ser enfrentados sem uma nova definição de rumos.

---

359 Sikorski, Radoslaw. *I fear Germany's power less than its inactivity*. Financial Times (29/11/2011).

360 Rede “Deutschland in und mit Europa” von Helmut Schmidt Bundeskanzler a.D, beim ordentlichen SPD-Bundesparteitag (04/12/2011). <[www.spd.de/aktuelles/parteitag/21518/20111204\\_rede\\_schmidt.html](http://www.spd.de/aktuelles/parteitag/21518/20111204_rede_schmidt.html)>.

361 Kohl, Helmut. *Wir müssen wieder Zuversicht geben*. Internationale Politik. Nr. 5 (Sep/Okt-2011), pp. 10; 14.

362 *Vergesst die EU*. Die Zeit (10/11/2011).

Em obra publicada em novembro de 2011, Jürgen Habermas levanta questões pertinentes ao encaminhamento do projeto europeu. Sem deixar de voltar a criticar o intento de uma “normalidade nacional-estatal das elites alemãs” e o abandono da “constelação pós-nacional”<sup>363</sup>, defendeu a reintrodução do debate acerca da necessidade de uma moldura constitucional, inclusive para a definição do sentido do projeto integrativo.

Para Habermas, a crise do euro radica-se também no déficit de legitimidade das decisões tomadas por um “federalismo executivo pós-democrático”. A escolha que a Europa teria diante de si seria, então, entre aquele federalismo ou o aprofundamento de uma “democracia transnacional”. Esta é baseada na constatação de que os indivíduos – “ao mesmo tempo cidadãos da União e dos Estados” – são os únicos sujeitos de legitimação<sup>364</sup>.

A crise do euro não tem solução nem prazo definidos. O rearranjo do projeto de integração poderá se materializar em geometrias e densidades diferentes. Pela magnitude de seus interesses em jogo, o fim da moeda única seria uma catástrofe para a Alemanha. Considerando somente as implicações comerciais, calcula-se que, caso retornasse, o *D-Mark* seria entre 30 e 40% mais valorizado do que euro, com efeitos, portanto, altamente nocivos à competitividade das exportações alemãs.

Os cenários mais prováveis parecem ser, portanto, ou a divisão da Europa em uma periferia e um núcleo duro ou o aprofundamento da integração. Em longa perspectiva não está inclusive afastada a utopia de uma federação ou os Estados Unidos da Europa. O propósito de contenção da Alemanha, que esteve à base da criação das Comunidades Europeias e da zona monetária comum, poderá justificar agora o passo decisivo uma formação ainda mais coesa. Isto

---

363 Habermas, Jürgen. *Am Euro entscheidet sich das Schicksal der Europäischen Union*. In: Habermas, Jürgen. *Zur Verfassung Europas*. Berlin, 2011, p. 116.

364 Habermas, Jürgen. *Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts*. In: Habermas, Jürgen. *Zur Verfassung Europas*. Berlin, 2011, pp. 39-96.

seria menos inverossímil em um cenário de inquietações crescentes com o aumento da hegemonia econômica alemã. Ulrike Guérot e Mark Leonhard, do *European Council on Foreign Relations*, falam, com relação a esse desequilíbrio, de “uma nova questão alemã na Europa”<sup>365</sup>.

Também o eventual aprofundamento da crise poderá tornar racional aquela utopia. O Chanceler do Erário britânico, George Osborne, em comentário em julho de 2011 sobre o descontrole das dívidas soberanas, reconheceu que “*the remorseless logic of monetary union is a greater fiscal integration*”<sup>366</sup>. Tal afirmação tem consistência histórica. A marcha do projeto europeu tem sido senão à força de constrangimentos externos. Como disse Jean Monet “*L’Europe se fera dans les crises, et sera la somme des solutions apportées à ces crises*”<sup>367</sup>.

O acórdão da Corte Constitucional sobre o Tratado de Lisboa não é *per se* contrário a uma união federativa ou estatal da Europa. A condição, para tanto, seria a convocação de uma assembleia constituinte, à luz das disposições do art. 146 da Lei Fundamental. Isto dependerá de, em última instância, em que medida a República Federal estaria disposta em compartilhar ainda outros elementos de sua recém-conquistada soberania. Este é, possivelmente, o principal dilema deste quinto ciclo da política externa da RFA.

Caso o vetor adenauriano da supranacionalidade se sobreponha a pendores nacionalistas exclusivistas em circunstâncias como as acima referidas, é possível que a República de Berlim constitua, não a última, mas outra fase do contínuo processo de devenir da Alemanha. Com efeito, Friedrich Nietzsche, quatorze anos após a primeira unidade alemã, já observava que “os alemães são de antes de ontem ou de depois de amanhã, não têm nenhum hoje”<sup>368</sup>.

---

365 Guérot, Ulrike; Leonhard, Mark. *The new German question. European Council on Foreign Relations. Policy Brief* 30. April 2011.

366 *Eurozone will not be saved by logic, however remorseless.* The Guardian (24/7/2011).

367 Conf. Pisani-Ferry, Jean. op. cit., p. 25.

368 Nietzsche, Friedrich. *Jenseits von Gut und Böse. Werke in drei Bänden.* München, 1966. Vol. II, p. 706.



# BIBLIOGRAFIA



## a) Livros

Amin, Steinkamm (Org.); Schwarz, Jürgen. *Rechtliche und politische Probleme des Einsatzes der Bundeswehr "out-of-area"*. Baden-Baden, 1993.

Ash, Timothy Garton. *History of the Present. Essays, Sketches and Dispatches from Europe in the 1990s*. New York, 1999.

Bahr, Egon. *Der deutsche Weg. Selbstverständlich und ganz normal*. München, 2003.

Baring, Arnulf. *Es lebe die Republik, es lebe Deutschland!*. München, 1999.

Baumann, Rainer. *Der Wandel des deutschen Multilateralismus*. Baden-Baden, 2006.

Beate, Neuss (Org.); Dieter. Grosser; Berling, Stephan. *Deutsche Geschichte in Quellen und Darstellung* (Vol. XI). Stuttgart, 1996.

Bender, Peter. *Das Ende des ideologischen Zeitalters. Die Europäisierung Europas*. Berlin, 1981.

Bergem, Wolfgang. *Identitätsformationen in Deutschland*. Wiesbaden, 2004.

Bohnes, Carsten. *Deutsche Aussenpolitik gegenüber China*. Saarbrücken, 2007.

Bracher, Karl Dietrich. *Die deutsche Diktatur. Entstehung, Struktur, Folgen des Nationalsozialismus*. Köln, 1979.

Brand, Christoph-Matthias. *Souveränität für Deutschland. Grundlagen, Entstehungsdebatte und Bedeutung des Zwei-plus-Vier Vertrages vom 12. September 1990*. Köln, 1993.

Bredow, Wilfried von. *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden, 2006.

Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR. *Anatomie der Staatssicherheit – Geschichte, Struktur, Methoden*. Berlin, 2008.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. *Der Mittelstand in der Bundesrepublik Deutschland. Eine volkswirtschaftliche Bestandsaufnahme*. Dokumentation n° 561 (fev/2007).

Bush, George W. *Decision Points*. New York, 2010.

Casciano, Edgard Antonio. *Tendências da Política Externa da Alemanha Reunificada: Continuidade e Mudança*. Tese apresentada no XLV Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco (2003).

Corrêa, Luiz Felipe de Seixas. *Relatório de Gestão como Chefe da Missão do Brasil em Berlim (29/9/2005-12/11/2009)*.

Conze, Eckart. *Die Suche nach der Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart*. München, 2009.

Daalder, Ivo; O’Hanlon, Michael. *Winning Ugly. NATO’s War to Save Kosovo*. Washington, 2000.

Dehio, Ludwig. *Gleichgewicht oder Hegemonie (1948)*. Zurique, 1996.

ElBaradei, Mohammed. *The Age of Deception*. London, 2011.

Feres, Paulo Fernando Dias. *Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil*. Tese apresentada no LII Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco (2007).

Fischer, Joschka. *Mein lang Lauf zu mir selbst*. Köln, 2000.



Fischer, Joschka. *Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*. Frankfurt am Main, 2000.

\_\_\_\_\_. *Die rot-grüne Jahre. Deutsche Aussenpolitik – vom Kosovo bis zum 11. September*. Köln, 2007.

\_\_\_\_\_. *“I am not convinced”: Der Irak-Krieg und die rot-grüne Jahre*. Köln, 2011.

Fritz, Erich (Org); Mark, Lothar. *Lateinamerika im Aufbruch. Eine kritische Analyse*. Oberhausen, 2009.

Gauck, Joachim. *Winter im Sommer – Frühling im Herbst. Erinnerungen*. München, 2011.

Görtemaker, Manfred. *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*. München, 1999.

\_\_\_\_\_. *Die Berliner Republik*. Berlin, 2009.

Gougeon, Jacques-Pierre. *L'Allemagne: une puissance en mutation*. Paris, 2006.

Gross, Johannes. *Begründung der Berliner Republik. Deutschland am Ende des 20. Jahrhunderts*. Berlin, 1997.

Habermas, Jürgen. *Die nachholende Revolution*. Frankfurt am Main, 1990.

\_\_\_\_\_. *Die Normalität einer Berliner Republik*. Frankfurt am Main, 1995.

\_\_\_\_\_. *Die postnationale Konstellation*. Frankfurt am Main, 1998.

\_\_\_\_\_. *Zeit der Übergänge*. Frankfurt am Main, 2001.

\_\_\_\_\_. *Zeitdiagnosen*. Frankfurt am Main, 2003.

Habermas, Jürgen. *Eine Art Schadensabwicklung*. Frankfurt am Main, 2003.

\_\_\_\_\_. *Der gesplittene Westen*. Frankfurt am Main, 2004.

\_\_\_\_\_. *Zur Verfassung Europas*. Berlin, 2011.

Hacke, Christian. *Weltmacht wider Willen. Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart, 1988.

Hacke, Christian. *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Adenauer bis Gerhard Schröder*. Frankfurt am Main, 2003.

Hacker, Jens. *Deutsche Irrtümer. Schönfärber und Helfershelfer der SED-Diktatur im Westen*. Berlin, 1992.

Haftendorn, Helga. *Deutsche Aussenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung (1945-2000)*. München, 2000.

Hamilton, Daniel. *Jenseits von Bonn. Amerika und die „Berliner Republik“*. Berlin, 1994.

Hockenos, Paul. *Joschka Fischer and the Making of the Berlin Republic*. Oxford, 2008.

Jarausch, Konrad. *Die Umkehr. Deutsche Wandlungen 1945-1995*. Frankfurt am Main, 2005.

Judt, Tony. *Postwar*. New York, 2005.

\_\_\_\_\_. *Thinking the Twentieth Century*. London, 2012.

Kaase, J. (Org.). *Eine lernende Demokratie. Fünfzig Jahre Bundesrepublik Deutschland*. München, 1999.

Katzenstein, Peter (Org.). *Tamed Power. Germany in Europe*. London, 1997.

Karl, Kaiser (Org.). *Zur Zukunft der Deutschen Aussenpolitik. Reden zur Aussenpolitik der Berliner Republik*. Bonn, 1998.

Karl, Kaiser (Org); Maull, Hanns. *Deutschlands neue Aussenpolitik*. München, 1995.

Kielmansegg, Peter Graf. *Das geteilte Land. Deutsche Geschichte 1945-1990*. München, 2007.

Kissinger, Henry. *White House Years*. London, 1979.

Körper-Stiftung. *Interessen und Partner der deutschen Aussenpolitik*. Hamburg, 2007.

Krockow, Christian Graf von. *Der deutsche Niedergang. Ein Ausblick ins 21. Jahrhundert*. München, 1998.

Le Gloannec, Anne-Marie. *Berlin et le monde. Les timides audaces d'une nation reunifiée*. Paris, 2007.

Mair, Stefan (Org.); Maihold, Günther; Husar, Jörg. *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Aussenpolitik?* Baden-Baden, 2009.

Mann, Thomas. *Betrachtungen eines Unpolitischen*. Frankfurt am Main, 1956.

\_\_\_\_\_. *Politische Schriften*. Vol. III. Frankfurt am Main, 1960.

Markovits, Andrei; Reich, Simon. *The German Predicament: Memory and Power in the New Europe*. New York, 2001.

Meyer, Arno. *Der Krieg als Kreuzzug*. Hamburg, 1989.

Mommsen, Wolfgang. *Nation und Geschichte*. München, 1990.

Müller, Jan-Werner. *Verfassungspatriotismus*. Frankfurt am Main, 2010.

Nipperdey, Thomas. *Nachdenken über die deutsche Geschichte*. München, 1990.

Nolte, Paul. *Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik*. München, 2004.

Oppermann, Kai (Org.); Höse, Alexander; Jäger, Thomas. *Deutsche Aussenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden, 2007.

Oz, Amos. *Israel und Deutschland. Vierzig Jahre nach Aufnahme diplomatischer Beziehungen*. Frankfurt am Main, 2005.

Patriota, Antonio de Aguiar. *O G-4 e as Nações Unidas*. Brasília, 2007.

Peyrefitte, Alain. *C'était de Gaulle*. Paris, 1997.

Pietz, Tilman-Ulrich. *Zwischen Interessen und Illusionen. Die Deutsche Aussenpolitik und die Reformen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen*. Marburg, 2007.

Pisani-Ferry, Jean. *Le réveil des démons : La crise de l'euro et comment nous en sortir*. Paris, 2011.

Sarrazin, Thilo. *Deutschland schafft sich ab*. München, 2009.

Schmidt, Helmut. *Mächte der Zukunft. Gewinner und Verlierer der Welt von Morgen*. München, 2004.

\_\_\_\_\_. *Ausser Dienst*. München, 2008.

Schoenbaum, David; Pond, Elizabeth. *The German Question and other German questions*. Hampshire, 1996.

Schöllgen, Gregor. *Die Macht in der Mitte Europas. Stationen deutscher Aussenpolitik von Friedrich dem Grossen bis zur Gegenwart*. München, 2000.

Schöllgen, Gregor. *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*. München, 2001.

\_\_\_\_\_. *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*. Berlin, 2003.

Schröder, Gerhard. *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*. Hamburg, 2006.

Schwarz, Hans-Peter. *Anmerkungen zu Adenauer*. München, 2004.

\_\_\_\_\_. *Die gezähmten Deutschen: von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*. Stuttgart, 1985.

Senghaas, Dieter (Org.). *Den Frieden denken. Si vis pacem, para pacem*. Frankfurt am Main, 1995.

Sheehan, James. *German History 1770-1886*. Oxford, 1989.

Snyder, Timothy. *Bloodlands. Europe between Hitler and Stalin*. London, 2010.

Sontheimer, Kurt. *So war Deutschland nie*. München, 1999.

Steingart, Gabor. *Deutschland. Der Abstieg eines Superstars*. München, 2004.

Stern, Fritz. *Fünf Deutschland und ein Leben: Erinnerungen*. München, 2003.

\_\_\_\_\_. *Verspielte Grösse. Essays zur deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts*. München, 1999.

Szabo, Stephen. *Parting Ways*. Washington, 2004.

Thatcher, Margaret. *Downing Street n° 10*. Düsseldorf, 1993.

Walser, Martin. *Erfahrungen beim Verfassen einer Sonntagsrede. Rede anlässlich des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels 1998*. Frankfurt am Main, 1998.

Weidenfeld, Werner. *Aussenpolitik für die deutsche Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989/1990*. Stuttgart, 1998.

Weigl, Michael (Org.); Weidenfeld, Werner; Glaab, Manuela. *Deutsche Kontraste (1990-2010)*. Frankfurt am Main, 2010.

Winkler, Heinrich August. *Streitfragen der deutschen Geschichte*. München, 1997.

Winkler, Heinrich August. *Der lange Weg nach Westen (Vol. II)*. München, 2001.

\_\_\_\_\_. *Wendepunkte deutscher Geschichte 1948-1990*. Frankfurt am Main, 2001.

Wehler, Hans-Ulrich. *Deutsche Gesellschaftsgeschichte (1949-1990)*. München, 2009.

Wirsching, Andreas (Org.). *Die Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung*. München, 2000.

\_\_\_\_\_. *Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990*. München, 2006.

Wolf, Reinhard (Org.); Hellmann, Gunther; Schmidt, Sigmar. *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*. Wiesbaden, 2007.

Wolfrum, Edgar. *Die geglückte Demokratie*. Stuttgart, 2006.

Wollmann, Hellmut (Org.); Czada, Roland. *Von der Bonner zur Berliner Republik*. Wiesbaden, 2000.

Woodward, Bob. *Plan of Attack*. New York, 2004.

Zaluar, Achilles. *A Não Proliferação Nuclear e o Conselho de Segurança*. Tese apresentada no LI Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco (2006).

Zohlnhöfer, Reimut (Org.); Egle, Christoph; Ostheim, Tobias. *Das Rot-Grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden, 2003.

\_\_\_\_\_. *Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*. Wiesbaden, 2007.

\_\_\_\_\_. *Die zweite Grosse Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009*. Wiesbaden, 2010.

## **b) Artigos**

Araújo Castro, João Augusto de. *O Pensamento de Araújo Castro*. In: Brigagão, Clóvis; Fernandes, Fernanda. *Diplomacia Brasileira para a Paz*. Brasília, 2012.

Bahr, Egon. *Deutsche Interessen*. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Aussenpolitik (1/1998). München, 2000.

\_\_\_\_\_. *Wir müssen lernen, wieder normale Nation zu sein*. Junge Freiheit (46/2004).

\_\_\_\_\_. *Diese verdammte Mauer*. FAZ (13/8/2011).

Burley, Anne-Marie. *The Once and Future German Question*. Foreign Affairs (68/1989).

Cadwell, Christopher. *The Angry Adolescent of Europe: Irresponsibility as the German Way*. The Weekly Standard (7/10/2002).

Cohen, Roger. *Germany Unbound*. New York Times (30/9/2009).

Daadler, Ivo; O'Hanlon, Michael. *Unlearning the lessons of Kosovo*. Foreign Policy (116/1999).

Erlanger, Steven. *German leader's warning: war plan is a huge mistake*. New York Times (5/9/2002).

Feldmeyer, Karl. *Liebesentzug?* Internationale Politik (6/2003).

Fischer, Joschka. *Aussenpolitik im Widerspruch*. Die Zeit (3/2/2000).

\_\_\_\_\_. *Vergesst die EU!*. Die Zeit (10/11/2011).

Kelly, Michael. *Germany's Mr. Tough Guy*. Washington Post (12/2/2003).

Guérot, Ulrike; Leonard, Mark. *The new German Question: How Can Europe Get the Germany it Needs*. European Council on Foreign Relations. Policy Brief nr. 30. Abril 2011.

Habermas, Jürgen. *Der DM-Nationalismus*. Die Zeit (30/3/1990).

Issing, Otmar. *Großer Beifall aller Seiten*. FAZ (3/9/2012)

Ischinger, Wolfgang. *Keine Sommerpause der deutschen Aussenpolitik. Zwischenbilanz nach dem Kosovo-Krieg*. Internationale Politik (10/1999).

Joffe, Josef. *The alliance is dead. Long live the new alliance*. New York Times (29/9/2002).

Kinzer, Stephen. *Germany is a challenge for post-Soviet Europe*. New York Times (27/12/1991).

Kissinger, Henry. *Role reversal and alliance realities*. Washington Post (30/10/2003).

\_\_\_\_\_. *The made in Berlin generation*. Washington Post (30/10/2003).



Kister, Kurt. *Der höchste Einsatz*. Süddeutsche Zeitung (26/3/1999).

Kocka, Jürgen. *Nur keinen neuen Sonderweg. Jedes Stück Entwestlichung wäre als Preis für die deutsche Einheit zu hoch*. Die Zeit (9/10/1990).

Kohl, Helmut. *Wir müssen wieder Zuversicht geben*. Internationale Politik (5/2011).

Korczynski, Nikolaus Jarek. *Deutschland und die Auflösung Jugoslawiens: Von der territorialen Integrität zur Anerkennung Kroatiens und Sloweniens*. Studien zur Internationalen Politik. Hamburg, 2005.

Lévy, Bernard-Henri. *Ein paar Versuche, in Deutschland spazierenzugehen*. FAZ (18/2/1999).

Lucke, Albrecht von. *Etappen eines schleichenden Endes? Eine kurze Geschichte von Rot-Grün*. Vorgänge (157/2002).

Meier, Christian. *Verurteilen und Verstehen. An einem Wendepunkt deutscher Geschichtserinnerung. "Historikerstreit"*. Die Dokumentation der Kontroverse um die Einzigartigkeit der nationalsozialistischen Judenvernichtung. München, 1987.

\_\_\_\_\_. *Wir sind ja keine normale Nation*. Die Zeit (2/9/1990).

Möller, Horst. *Unser letzter Stolz*. FAZ (9/6/2012).

Münchau, Wolfgang. *Finanzpolitik mit Tesafilm*. Financial Times Deutschland (14/4/2010).

Nonnenmacher, Günther. *Der Motor stottert*. FAZ (5/7/1997).

Pilkington, Edward; MacAskill, Ewen. *Europe lacks moral fibre*. The Guardian (13/11/2002).

Plender, John. *How Goethe's masterpiece is shaping Europe*. Financial Times (30/12/2011).

Powell, Charles. *Records of Chequers*. The Independent on Sunday (24/3/1990).

Rattner, Steven. *The Secrets of Germany's Success*. Foreign Affairs (4/2011).

Reitz, Ulrich. *Ende des Sonderweges*. Rheinische Post (26/3/1999).

Schäuble, Wolfgang. *Rede vor der Konrad-Adenauer-Stiftung* (10/3/2003). Internationale Politik (4/2003).

Schmidt, Helmut. *Europa braucht keine Vormund*. Die Zeit (1/8/2002).

Schmitz, Michael. *Erinnerung und Recht und Freiheit*. Deutschland Archiv (2/2005).

Schöllgen, Gregor. *Das Ende der transatlantischen Epoche*. FAZ (27/8/2003).

\_\_\_\_\_. Geier, Stephan. *Schwellemnacht Deutschland. Die Atompolitik der Bundesregierungen von Adenauer bis Schmidt oder die Geschichte einer Beihilfe zur Erosion des internationalen Nichtverbreitungsregimes*. FAZ (31/5/2012).

Schröder, Gerhard. *Ansprache von Bundeskanzler Gerhard Schröder beim Jahresempfang für das Diplomatische Corps in Bonn* (23/11/1998). Internationale Politik (12/1998).

\_\_\_\_\_. *Aussenpolitik Verantwortung Deutschlands in der Welt*. Rede vor der DGAP. Internationale Politik (10/1999).

\_\_\_\_\_. *Eine Aussenpolitik des "Dritten Weges"?* Gewerkschaftliche Monatshefte (50/1999).

Schwarz, Hans-Peter. *Von Elefanten und Bibern*. Internationale Politik (5/2003).

Sikorski, Radoslaw. *I fear Germany's power less than its inactivity*. Financial Times (29/11/2011).

Vogel, Heinrich. *Das Ende des "Westens". Tabus in den transatlantischen Beziehungen*. Internationale Politik (6/2003).

Winkler, Heinrich August. *Auf ewig in Hitlers Schatten? Zum Streit über das Geschichtsbild der Deutschen*. "Historikerstreit". Die Dokumentation der Kontroverse um die Einzigartigkeit der nationalsozialistischen Judenvernichtung. München, 1987.

\_\_\_\_\_. *Mit Skepsis zur Einigung. Die Westdeutschen müssen nicht nur materielle Opfer bringen*. Die Zeit (28/9/1990).

\_\_\_\_\_. *Wir erweitern uns zu Tode*. Die Zeit (7/11/2002).

\_\_\_\_\_. *Politik ohne Projekt*. Internationale Politik (5/2011).

\_\_\_\_\_. *The Fall of the Berlin Wall to a US of Europe*. Financial Times (7/12/2011).

### c) Periódicos

Daily Telegraph: (2/12/2011). Die Welt: (12/2/2002). Die Zeit: (31/3/1999); (17/11/2005); (5/4/2001); (20/10/2011); (10/11/2011); (1/12/2001). Der Spiegel: (1/10/1990) (24/6/1991); (16/12/1991); (30/11/1998); (29/3/1999); (29/8/2011); (3/12/2011). Der Tagespiegel (13/9/2011). Focus Magazine: (25/9/2010). Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ): (12/12/1991); (24/8/1994); (9/12/1998); (10/3/1999); (30/9/2001); (30/8/2002); (5/9/2002); (22/1/2003); (6/3/2004);

(21/9/2011); (29/10/2011); (23/11/2011), (3/9/2012). Frankfurter Rundschau: (11/2/2002). The Economist: (6/5/2010); (26/11/2011). The Guardian: (24/7/2011). Süddeutsche Zeitung: (31/5/2010). Stern: (11/1/2001); (14/10/2003). Washington Post: (13/1/2002). Wirtschaftswoche: (31/12/1998).

#### **d) Debates Parlamentares, Discursos e Informações à Imprensa**

Deutscher Bundestag ([www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)): Amtliche Protokolle Bundestagsdebatten vom (16/10/1998); (25/3/1999); (26/3/1999).

Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung. Pressemitteilungen von (5/10/1990); (30/9/1993); (2/4/1998); (16/11/1998); (15/9/2005)

Discursos dos Presidentes e Chanceleres Federais: Fonte: <[www.bundespraesident.de](http://www.bundespraesident.de)>; <[www.bundeskanzlerin.de](http://www.bundeskanzlerin.de)>; <[www.bundesarchiv.de](http://www.bundesarchiv.de)>.

#### **e) Entrevistas**

Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa (Roma, 4/6/2010);

Embaixador José Artur Denot Medeiros (Haia, 5/8/2010);

Embaixador Everton Vieira Vargas (Berlim, 23/8/2012)



# ANEXOS



## Anexo I

# Participação da Alemanha em Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (até junho de 2005)

Missão	Duração	Região	Principal Objetivo	Contingente Médio
United Nations Special Commission Irak (UNSCOM)	08/1991-09/1996	Iraque	Apoio aos inspetores	10
United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)	03/1992-10/1993	Camboja	Assistência médica e humanitária	150
United Nations Operations in Somalia (UNOSOM)	08/1992-03/1994	Somália	Assistência humanitária e proteção a civis	1700
United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG)	03/1994-09/2009	Geórgia	Observação militar	16
United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)	Desde 03/2002	Afganistão	Assistência Humanitária	1
United Nations Protection Force (UNPROFOR)	02/1992-03/1995	Croácia e Bósnia-Herzegovina	Vigilância aérea e proteção de população civil	1500
International Force in East Timor (INTERFET)	10/1999-02/2000	Timor-Leste	Assistência médica e humanitária	75
United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE)	Desde 09/2000	Etiópia e Eritreia	Observação	2
United Nations Mission in Sudan (UNMIS)	Desde 03/2005	Sudão	Observação e apoio ao processo de paz	4
United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK)	Desde 06/1999	Kosovo	Ajuda humanitária	204
United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL)	Desde 10/1999	Serra Leoa	Apoio ao processo de paz	8
United Nations Missions in Liberia (UNMIL)	Desde 09/2003	Libéria	Apoio ao processo de paz	13

Fonte: Knapp, Manfred. *Vereinten Nationen*. In: Wolf, Reinhard (Org.); Hellmann, Gunther; Schmidt, Siegm. *Handbuch zur Deutschen Aussenpolitik*. Wiesbaden, 2007, p. 770; DPKO ([www.un.org/en/peacekeeping](http://www.un.org/en/peacekeeping)).

## Anexo II

# Participação da Alemanha em Operações Militares no âmbito da OTAN (até junho de 2005)

<b>Operação</b>	<b>Duração</b>	<b>Região</b>	<b>Principal Objetivo</b>	<b>Contingente</b>
Deny Flight	04/1993-12/1995	Balcãs	Patrulhamento aéreo	480
Sharp Guard	06/1995-06/1996	Mar Adriático	Controle de embargo comercial	550
Quick Operation (Schneller- Einsatz)	08/1995-12/1995	Croácia	Proteção da UNPROFOR	1700
Implementation Force (IFOR)	12/1995-12/1996	Croácia	Proteção de transporte marítimo	3600
NATO Kosovo Verification Mission (NKAVM)	12/1998-03/1999	Macedônia	Monitoramento dos compromissos assumidos pela República da Iugoslávia	350
Extraction Force	12/1998-06/1999	Macedônia	Proteção de observadores da OCSE	250
Albanian Force (AFOR)	04/1999-08/1999	Albânia	Ajuda Humanitária	550
Allied Force	03/1999-06/1999	República da Iugoslávia	Proteção contra catástrofe humanitária	460
Stabilization Force (SFOR)	12/1996-12/2004	Bósnia e Herzegovina	Controle de desarmamento; apoio a tarefas civis	1800
Essential Harvest	08/1999-11/2001	Macedônia	Desarmamento de tropas albanesas	500
Amber Fox	09/2001-12/2001	Macedônia	Apoio a observadores internacionais	560
Kosovo Force (KFOR)	Desde 06/1999	Kosovo	Apoio ao acordo de paz do Kosovo	2500
Active Endeavour	Desde 10/2001	Mediterrâneo	Luta contra o terrorismo internacional	24
Enduring Freedom (substituída em 12/2008 por Atalanta)	Desde 10/2001	Chifre da África	Luta contra o terrorismo internacional	240
International Security Assistance Force (ISAF)	Desde 12/2001	Afeganistão	Apoio ao processo de paz	2100

Fonte: Varwick, Johannes. *Nordatlantische Allianz*. In: Wolf, Reinhard (Org.); Hellmann, Gunther; Schmidt, Siegm. *Handbuch zur Deutschen Aussenpolitik*. Wiesbaden, 2007, p. 770.



## Anexo III

## Parceria Brasil-Alemanha: Plano de Ação

Brasil e Alemanha estão ligados por uma tradicional amizade. As relações entre ambos são de natureza estratégica. Enfatizamos aqui a comunidade de valores, interesses e percepções entre nossos dois países em matéria de paz, desenvolvimento, direitos humanos e segurança internacional, em particular à luz dos recentes acontecimentos internacionais e seu impacto sobre a ordem mundial.

Queremos dar à nossa parceria uma nova qualidade. Nesse sentido, acordamos incrementar nossas relações políticas bilaterais em todos os níveis, tornando as consultas e coordenação mais frequentes, numa perspectiva mais pragmática e orientada para a ação. Essa tarefa caberá especialmente a altos funcionários dos Ministérios das Relações Exteriores, bem como de outros setores governamentais, e cobrirá tanto a esfera bilateral quanto a agenda internacional. Atenção especial será dada a uma reforma abrangente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e ao fortalecimento da Organização das Nações Unidas, paz e desenvolvimento, segurança e internacional e operações de manutenção da paz.

A esse respeito, Brasil e Alemanha convêm em apoiar-se reciprocamente para membros permanentes do Conselho de

Segurança das Nações Unidas, uma vez que haja acordo quanto à expansão da composição do Conselho em ambas as categorias, de membros permanentes e não permanentes.

Brasil e Alemanha incrementarão seu diálogo em temas de direitos humanos, especialmente com vistas a apoiar mutuamente suas atividades em foros internacionais.

Manteremos diálogo intenso com o objetivo de levar adiante as negociações comerciais multilaterais lançadas pela Reunião Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Doha. Essas negociações podem representar um passo decisivo rumo à melhoria do sistema internacional de comércio, com amplos benefícios potenciais para a economia mundial como um todo e para os interesses de todos os países-membros. O diálogo focalizará temas de interesse comum para o Brasil e para a Alemanha, tais como acesso a mercados, agricultura, comércio de serviços, propriedade intelectual, comércio e investimentos, comércio e concorrência, comércio e meio ambiente, temas de implementação e regras da OMC. Os dois países intensificarão também seu diálogo sobre temas de acesso a mercados e outros aspectos de suas respectivas políticas comerciais e regionais, com vistas ao aumento dos fluxos bilaterais.

Comprometemo-nos, com renovada ênfase, a apoiar fortemente as negociações para um acordo de associação entre o Mercosul e a União Europeia, processo de grande significado estratégico. Nesse contexto, saudamos as contribuições dadas pelo setor privado de ambas as regiões do Foro Empresarial Mercosul-União Europeia.

O Brasil e a Alemanha trabalharão, através de seus Ministérios das Finanças, para intensificar o diálogo e a cooperação bilateral em foros internacionais, inclusive o G-20, com o propósito comum de promover maior estabilidade no sistema financeiro internacional, bem como de permitir a esse sistema melhor lidar com crises financeiras.

Nossos dois países continuarão a contribuir para relações mais próximas entre a América Latina e a União Europeia. Atribuímos alta prioridade à segunda Cimeira América Latina/Caribe – União Europeia, a realizar-se em maio de 2002, em Madri, e comprometemo-nos com seu êxito no que se refere à promoção da democracia e segurança, promoção da coesão social e do desenvolvimento sustentável nas duas regiões, reforço do multilateralismo e das associações regionais e estímulo à diversidade cultural e à modernização.

Concordamos em ampliar a intensa cooperação existente no plano da Comissão Mista da Cooperação Econômica, que compreende representantes do setor privado e altos funcionários governamentais de ambos os países, com o propósito de diversificar ao máximo os investimentos e laços comerciais em áreas como serviços públicos, privatização, agronegócio e parcerias envolvendo médias e pequenas empresas. Os dois países darão especial atenção às oportunidades de investimento e parceria nos setores de energia e infraestrutura, resultantes dos planos brasileiros de desenvolvimento. Para tanto, um grupo especial de contacto será estabelecido, com o objetivo de informar sobre os projetos e oportunidades de investimentos, comércio e parcerias em infraestrutura e energia. O grupo se reportará à Comissão Mista de Cooperação Econômica.

Ambos os países sublinham sua determinação de incrementar a cooperação e aprofundar o diálogo já existente em temas ambientais e de desenvolvimento sustentável. O próximo encontro da Agenda Comum/Fórum Ambiental Brasil-Alemanha dará novo e dinâmico impulso à cooperação e ao diálogo nessa área. Brasil e Alemanha enfatizam o significado da próxima Cúpula de Desenvolvimento Sustentável “Rio +10”, a dar-se em setembro de 2002, em Johannesburgo, e expressam sua intenção de trabalhar com vistas à coordenação de suas posições e formulação de

iniciativas comuns nesse contexto. Saúdam a exitosa conclusão das negociações sobre clima em Marrakesh e enfatizam seu interesse comum na entrada em vigor do Protocolo de Quioto até a Cúpula de Johannesburgo, exortando outros países a empenharem-se no esforço de ratificação do Protocolo.

Brasil e Alemanha destacam também a importância do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais – PP-G7 – e a significativa participação alemã em seu programa bilateral de desenvolvimento. Recordam que o PP-G7 é um útil instrumento para cooperar com o Governo brasileiro em seu esforço voltado para políticas de desenvolvimento sustentável para as regiões Amazônica e da Mata Atlântica em termos, entre outros, de controle do desmatamento, proteção das terras indígenas e melhora das condições de vida das populações locais.

No campo educacional, ambos os países trabalharão para fortalecer a cooperação em educação superior e treinamento profissional, através do Grupo de Trabalho Permanente Brasil-Alemanha sobre Cooperação Educacional e do Comitê Gestor sobre Treinamento e Educação Vocacional. Ênfase especial será dada ao “Unibral”, ambicioso programa destinado a criar projetos de parceria institucionalizada entre universidades brasileiras e alemãs. Ademais, ambos os países promoverão no corrente ano, no Brasil, uma Conferência Especial Brasil-Alemanha sobre Treinamento e Educação Vocacional.

Estamos determinados a atribuir prioridade ainda maior a iniciativas em Ciência e Tecnologia dirigidas aos setores de alta tecnologia, tais como biotecnologia, pesquisa de genoma, sistemas e tecnologia de informação e comunicação, tecnologias de produção limpa, pesquisa ambiental, nanossistemas e microssistemas e pesquisa espacial. A cooperação nesses setores tem especial relevância para a capacitação econômica e a inserção internacional competitiva de ambos os países. Assim, programas inovadores de

parceria, com impacto econômico direto, envolvendo tanto o setor público quanto o setor privado, receberão crescente prioridade.

Trabalharemos pelo rápido estabelecimento de uma conexão de alta velocidade de transmissão de dados entre nossas respectivas redes nacionais de pesquisa (Rede Nacional de Pesquisa – RNP – e *Deutsche Forschungsnetz* – DFN) através da rede europeia GEANT.

Ambos os Governos incrementarão de modo substancial a cooperação existente na área espacial, mediante a assinatura de um Acordo Interagências entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Agência Aeroespacial Alemã (DLR). Por meio desse mecanismo, ambos os países aumentarão sua cooperação em áreas com alto potencial econômico e capazes de contribuir para seus programas ambientais.

Os dois Governos estimularão e apoiarão o lançamento de um Diálogo de Sociedades entre a Alemanha e o Brasil, concebido como meio de proporcionar um quadro mais organizado e articulado aos intensos fluxos de interação entre as sociedades civis alemã e brasileira. Essa interação, que tem raízes profundas e vai muito além das relações oficiais, constitui notável fonte de legitimidade, dinamismo e criatividade para o relacionamento. Ambos os países podem assim beneficiar-se de um diálogo estruturado, reunindo altas personalidades de várias instâncias da sociedade civil. Serão indicados proximamente pelos dois países os pontos focais responsáveis pela realização da iniciativa.

Brasília, em 14 de fevereiro de 2002.



## Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

- 1. Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**  
*O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva* (1989)
- 2. Luiz Henrique Pereira da Fonseca**  
*Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações* (1989)
- 3. Valdemar Carneiro Leão Neto**  
*A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos* (1990)
- 4. Synesio Sampaio Goes Filho**  
*Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia* (1991)
- 5. José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**  
*História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática* (1992)
- 6. Pedro Motta Pinto Coelho**  
*Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado* (1992)
- 7. Adhemar Gabriel Bahadian**  
*A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas* (1992)
- 8. Regis Percy Arslanian**  
*O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil* (1993)

9. **João Almino de Souza Filho**  
*Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo* (1993)
10. **Clodoaldo Hugueney Filho**  
*A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue* (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**  
*Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro* (1993)
12. **Renato Xavier**  
*O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional* (1994)
13. **Georges Lamazière**  
*Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa* (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**  
*O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva* (1998)
15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**  
*Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde* (1998)
16. **Afonso José Sena Cardoso**  
*O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas* (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**  
*Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994* (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**  
*As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas* (1999)



**19. Miguel Darcy de Oliveira**

*Cidadania e globalização – a política externa brasileira frente à emergência das ONGs como novos atores internacionais (1999)*

**20. Fernando Simas Magalhães**

*Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)*

**21. Ernesto Otto Rubarth**

*A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)*

**22. Enio Cordeiro**

*Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)*

**23. Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**

*O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)*

**24. Denis Fontes de Souza Pinto**

*OCDE: uma visão brasileira (2000)*

**25. Francisco Mauro Brasil de Holanda**

*O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)*

**26. João Solano Carneiro da Cunha**

*A questão de Timor Leste: origens e evolução (2001)*

**27. João Mendonça Lima Neto**

*Promoção do Brasil como destino turístico (2002)*

**28. Sérgio Eduardo Moreira Lima**

*Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)*

**29. Appio Cláudio Muniz Acquarone**

*Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)*

**30. Susan Kleebank**

*Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo* (2004)

**31. Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**

*O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas* (2005)

**32. Paulo Estivallet de Mesquita**

*Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC* (2005)

**33. Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**

*Bolívia: a criação de um novo país* (2006)

**34. Maria Clara Duclos Carisio**

*A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil* (2006)

**35. Eliana Zugaib**

*A Hidrovia Paraguai-Paraná* (2006)

**36. André Aranha Corrêa do Lago**

*Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas* (2007)

**37. João Pedro Corrêa Costa**

*De decasségui a emigrante* (2007)

**38. George Torquato Firmeza**

*Brasileiros no exterior* (2007)

**39. Alexandre Guido Lopes Parola**

*A ordem injusta* (2007)

**40. Maria Nazareth Farani de Azevedo**

*A OMC e a reforma agrícola* (2007)

41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**  
*O Mercosul: negociações extra-regionais* (2008)
42. **João André Lima**  
*A Harmonização do Direito Privado* (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**  
*José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil* (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**  
*Esporte, poder e Relações Internacionais* (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**  
*Combate ao racismo* (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**  
*O Brasil na França* (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**  
*Independência de Angola* (2008)
48. **João Genésio de Almeida Filho**  
*O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas* (2009)
49. **Paulo Fernando Dias Feres**  
*Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil* (2010)
50. **Gilda Motta Santos Neves**  
*Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira* (2010)
51. **Alessandro Warley Candeas**  
*Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro* (2010)

**52. Eduardo Uziel**

*O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas* (2010)

**53. Márcio Fagundes do Nascimento**

*A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral* (2010)

**54. Adriano Silva Pucci**

*O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai* (2010)

**55. Mauricio Carvalho Lyrio**

*A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos* (2010)

**56. Carlos Alfonso Iglesias Puente**

*A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005* (2010)

**57. Rodrigo d'Araujo Gabsch**

*Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil* (2010)

**58. Michel Arslanian Neto**

*A liberalização do comércio de serviços do Mercosul* (2010)

**59. Gisela Maria Figueiredo Padovan**

*Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque* (2010)

**60. Oswaldo Biato Júnior**

*A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas* (2010)

**61. Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**

*A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia* (2010)

**62. Sarquis J. B. Sarquis**

*Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil* (2011)

**63. Neil Giovanni Paiva Benevides**

*Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética* (2011)

**64. Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**

*A arquitetura de paz e segurança africana* (2011)

**65. Rodrigo de Azeredo Santos**

*A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta* (2011)

**66. José Estanislau do Amaral**

*Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira* (2011)

**67. Everton Frask Lucero**

*Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática* (2011)

**68. Rafael de Mello Vidal**

*A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul* (2011)

**69. Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**

*A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência* (2011)

**70. Pedro Escosteguy Cardoso**

*A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África* (2011)

**71. Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**

*A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central* (2011)

**72. Ibrahim Abdul Hak Neto**

*Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI)* (2011)

**73. Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**

*Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica* (2011)

**74. Antonio Augusto Martins Cesar**

*Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira* (2011)

**75. Ademar Seabra da Cruz Junior**

*Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido* (2011)

**76. Alexandre Peña Ghisleni**

*Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas* (2011)

**77. Ana Maria Bierrenbach**

*O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário* (2011)

**78. Fernando Pimentel**

*O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira* (2011)

**79. Luiz Eduardo Pedroso**

*O recente fenômeno imigratório de nacionais brasileiros na Bélgica* (2011)

**80. Miguel Gustavo de Paiva Torres**

*O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império* (2011)

**81. Maria Theresa Diniz Forster**

*Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira* (2011)

**82. Fábio Mendes Marzano**

*Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática* (2011)

**83. Breno Hermann**

*Soberania, não-intervenção e não-indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro* (2011)

**84. Elio de Almeida Cardoso**

*Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil* (2012)

**85. Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**

*O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira* (2012)

**86. André Heráclio do Rêgo**

*Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira* (2012)

**87. Felipe Costi Santarosa**

*Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul* (2012)

**88. Emerson Coraiola Kloss**

*Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira* (2012)

**89. Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**

*Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros* (2013)

**90. Luiza Lopes da Silva**

*A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira* (2013)

**91. Guilherme Frazão Conduru**

*O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização* (2013)

**92. Luiz Maria Pio Corrêa**

*O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional* (2013)

**93. André Chermont de Lima**

*Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior* (2013)





Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)

**E**ste trabalho oferece um exame das transformações da política externa alemã com o advento da “República de Berlim”, com ênfase ao primeiro Governo (1998-2005) sob sua égide, encabeçado por Gerhard Schröder (Partido Social-Democrata) e Joschka Fischer (Verdes). Essa terceira fase republicana da Alemanha apresenta distintivos de monta em relação à “República de Bonn”: a fruição da plena soberania jurídica internacional, à luz das disposições do Tratado 2+4; a reassunção da condição de Estado nacional, com a superação da divisão intra-alemã; traslado da capital para Berlim, vergando o centro gravitacional do país (e da Europa) para leste; e o estágio avançado da integração regional, com a conformação de uma zona monetária comum onde Berlim passou a exercer liderança econômica incontestada.

O autor defende a tese de que Schröder e Fischer, sem abandono dos vetores cardinais da “República de Bonn”, promoveram uma atualização das prioridades e instrumentos da política externa do país. O significado e alcance do legado diplomático da coalizão social-democrata/verde podem ser percebidos na gestão Angela Merkel, a qual, a despeito de filiação partidária diversa, não empreendeu correções de rumo. A maior assertividade da atuação externa alemã, evidenciada em Schröder principalmente durante crise em torno da intervenção no Iraque em 2005, tem no Governo Merkel sua expressão mais notória na gestão da crise do euro.

As relações bilaterais, reconhecidas por ambos os Governos como “estratégicas” no período em consideração, beneficiaram-se do crescimento das projeções político-econômicas de Brasil e Alemanha em seus entornos regional e internacional.



INSTITUTO RIO BRANCO



FUNDAÇÃO  
ALEXANDRE  
DE GUSMÃO  
[www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)