

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
LEONARDO ALENCAR GOMES DO REGO

**MANUTENÇÃO E ADAPTAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA ALEMÃ
NO PÓS GUERRA FRIA PARA O LESTE EUROPEU**

Recife

2023

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
LEONARDO ALENCAR GOMES DO REGO

**MANUTENÇÃO E ADAPTAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA ALEMÃ
NO PÓS GUERRA FRIA PARA O LESTE EUROPEU**

**Trabalho de conclusão de curso como
exigência parcial para graduação no curso de
Relações Internacionais, sob a orientação da Prof.
M.^a Maria Eduarda Dourado**

Recife

2023

Catálogo na fonte
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB-4/2116

R343m Rego, Leonardo Alencar Gomes do.
Manutenção e adaptação na Política Externa Alemã no Pós Guerra Fria para o Leste Europeu / Leonardo Alencar Gomes do Rego. – Recife, 2023.
51 f.

Orientador: Prof.^a Ms. Marias Eduarda Dourado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia – Relações Internacionais) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2023.
Inclui bibliografia.

1. Política Externa Alemã. 2. Pilares. 3. Chanceler. 4. Institucionalismo histórico. 5. Construtivismo. I. Dourado, Maria Eduarda. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título.

327 CDU (22. ed.)

FADIC (2023.2-009)

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
LEONARDO ALENCAR GOMES DO REGO

**MANUTENÇÃO E ADAPTAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA ALEMÃ
NO PÓS GUERRA FRIA PARA O LESTE EUROPEU**

**Trabalho de conclusão de curso como
exigência parcial para graduação no curso de
Relações Internacionais, sob a orientação da Prof.
M.^a Maria Eduarda Dourado**

Aprovado em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rodrigo Santiago da Silva

Prof. Me. André Luiza Viana de Cruz de Carvalho

Prof. M.^a Maria Eduarda Dourado

Recife

2023

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso aborda a política externa alemã após a Guerra Fria, em momentos considerados críticos para o governo de Gerhard Schroeder (1998-2005), Angela Merkel (2005-2021) e Olaf Scholz (2021-atual). O objetivo principal deste trabalho é, através da perspectiva do institucionalismo histórico e do construtivismo, analisar se é difícil realizar mudanças profundas na política externa alemã. Para isso, foi utilizada uma abordagem qualitativa de revisão bibliográfica, com um enfoque na análise documental de *white papers*, além de decisões do judiciário alemão e a Lei Básica da República da Alemanha. O discurso de chanceler Olaf Scholz — referente a *Zeitenwende* — também foi abordada na presente análise. Como conclusão, foi constatado que a política externa alemã é constituída de pilares centrais — os quais foram seguidos pelos chanceleres citados — e portanto, difícil de ser alterada profundamente, embora o chanceler Scholz esteja realizando reformas profundas para mudá-la.

Palavras chave: política externa alemã; pilares; chanceler; institucionalismo histórico; construtivismo.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. TEORIAS E CONCEITOS.....	10
2.1 Institucionalismo histórico.....	10
2.1.2 Critical junctures.....	13
2.1.3 Path dependence.....	15
2.2 Construtivismo.....	16
2.3 Defesa não-ofensiva.....	19
3. A POLÍTICA EXTERNA ALEMÃ NO PÓS GUERRA FRIA.....	21
2.1 Principais características da política externa alemã no pós Guerra Fria.....	21
3.1.1 Multilateralismo.....	23
3.1.2 Integração à Europa.....	25
3.1.3 Ostpolitik.....	26
3.2 O governo Schröder e o caso da guerra do Kosovo.....	28
3.3 O governo Merkel e a anexação russa da Crimeia.....	30
4. O GOVERNO SCHOLZ E A INVASÃO RUSSA DA UCRÂNIA.....	36
4.1 A reação do governo alemão.....	36
4.2 Desafios a maiores mudanças no governo Scholz.....	41
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
REFERÊNCIAS.....	47

AGRADECIMENTOS

Realizar um trabalho de conclusão como este não foi uma simples tarefa: foi algo que exigiu tempo, leitura e paciência para ser completado. Durante a realização deste, e também o período que passei na Faculdade Damas, tive a sorte de contar com o apoio, carinho e amizade de muitas pessoas que me ajudaram neste jornada.

Agradeço, em primeiro lugar, à Deus, por me imbuir da paciência e conhecimento necessários para escrever este trabalho, e por estar sempre ao meu lado durante toda a minha vida.

Aos meus pais, Eraldo e Ariane, os quais me ofereceram e oferecem o apoio, amor e entendimento incondicionais durante toda a minha vida. Apenas espero, um dia, ser uma fração dos pais que são para mim. Tudo que existe de bom em mim, veio antes deles.

A minha irmã, Maria Clara, que sempre consegue me fazer rir e sorrir em qualquer dia e hora. Ela é a minha alegria de todos os dias e faz não apenas a minha, mas a vida de todos ao seu redor mais feliz.

A Sergio Coutinho, Moacyr Rivas, Mauricio Ladosky, Caio Matos e Arthur Neves, irmãos que escolhi para a vida, por todos os momentos que vivemos juntos, pelo amor e apoio incondicionais e pelos conselhos que sempre me oferecem. A vida é melhor com vocês nela.

A Mariana Moreira, a qual tenho como exemplo profissional e de vida e que me ajudou a escolher este curso. Este trabalho não seria possível sem a ajuda dela.

A Bianca Maciel, Nivaldo Sergio, Romero Moraes, Matheus Cavalcanti e Gabriel Viana, pela amizade e por todos os momentos que compartilhamos no pouco tempo que nos conhecemos. A vida é mais feliz com vocês nela.

A minha família: avôs, avós, primos, primas, tios e tias, aqui em Pernambuco, no Ceará, em Mato Grosso, por onde mais estivermos, pelo mundo ou em outro plano de existência.

Aos meus amigos, Rafaella Almeida, Yasmin Hadj-Idris, Ana Beatriz Pontes, Marina Castro, Carolina Ferraz, André Luiz, Humberto Green, Mayara Correia, Júlia Portela e outros.

A minha orientadora, Maria Eduarda Dourado, pela paciência e por se fazer tão presente na orientação, mesmo em tão pouco tempo.

Aos meus professores, em especial, prof. Dr. Antonio Lucena, que me orientou e auxiliou durante parte do trabalho, prof. Dr. Pedro Soares, prof Me. Bianor Teodósio, Profª Dra. Luciana Lira, por todo o apoio durante os últimos quatro anos.

A vocês, dedico este TCC.

“Mas é uma droga perigosa. A gente se embriaga de memórias assim como se embriaga de gim ou amobarbital”.

Aldous Huxley

ABSTRACT

This Bachelor's thesis addresses German foreign policy after the Cold War, at moments considered critical for the governments of Gerhard Schroeder (1998-2005), Angela Merkel (2005-2021) and Olaf Scholz (2021-present). The main objective of this work is, through the perspective of historical institutionalism and constructivism, to analyze whether it is difficult to make profound changes in German foreign policy. For this purpose, a qualitative approach of literature review was utilized, with a focus on documentary analysis of white papers, as well as decisions made by the German judiciary and the Basic Law for the Federal Republic of Germany. Chancellor Olaf Scholz *Zeitewende*'s speech was also included in the present analysis. In conclusion, it was found that German foreign policy is constituted by central pillars — which were followed by the chancellors mentioned — and is therefore difficult to change profoundly, although chancellor Scholz is carrying out far-reaching reforms to change it.

Keywords: German foreign policy; pillars; chancellor; historical institutionalism; constructivism.

1. INTRODUÇÃO

Em sua história recente — especialmente após a Segunda Guerra Mundial — a Alemanha traçou uma política externa marcada pelo consenso e diálogo, algo em linha com a política adotada pela União Europeia (Minzarari, 2022). Porém, a invasão russa à Ucrânia em 2022 mostrou como um desafio a tal política externa, demonstrando a falha de sua *Wandel durch Annäherung* (“mudança através da aproximação”) para a Federação Russa (Lough, 2022), além de ressaltar fraquezas militares que há muito eram ignoradas; tal *Zeitenwende* (“mudança de tempos”) necessitaria de uma reformulação da política externa alemã. Dessa forma, este trabalho irá analisar se uma reformulação profunda na política externa alemã é de difícil concretização.

O conceito de “potência civil” é particularmente importante para essa análise, uma vez que denota a restrição de Estados quanto ao uso da força, preferindo conduzir suas relações por métodos mais diplomáticos. Em particular, a Alemanha tem sido uma potência civil desde sua derrota em 1945, algo que é demonstrado em algumas práticas de política externa desde então, como a preferência pelo multilateralismo, a integração ao continente europeu e a prática de “mudança através do comércio” (Blumenau, 2022), sendo esta última utilizada especialmente com a Federação Russa.

Contudo, o “dividendo da paz advindo do fim da Guerra Fria” foi usado (Blumenau; Muttreja, 2022) e necessitou de uma resposta enérgica do governo alemão, capaz de quebrar com a longa tradição de se retrair quanto ao uso da força, pois se o mundo é diferente, então a política também deve ser diferente (Alemanha, 2022). O trabalho irá versar sobre a constância da política externa alemã, desde o primeiro governo de Gerhard Schroder até a última administração Merkel, encerrada em 2021. Tal observação irá explicitar como a política externa alemã foi conduzida durante tal período, além de denotar outros momentos em que esta teve seus pilares desafiados.

Desta forma, o objetivo geral do presente trabalho será de analisar se é difícil realizar mudanças profundas na política externa alemã no contexto pós Guerra Fria. Neste trabalho, três principais pilares serão abordados para verificar alterações significativas são difíceis: multilateralismo, integração à Europa e *Ostpolitik*.

Os objetivos específicos, por sua vez, são os seguintes:

1. Analisar a instituição da chancelaria alemã e sua influência no processo de decisão de política externa

2. Estudar como a política externa alemã reage a momentos de crise, como a invasão russa da Crimeia
3. Pontuar como a população alemã reage a mudanças de trajetória em matéria de política externa

O trabalho será realizado através da utilização de métodos qualitativos de pesquisa, uma vez que serão abordados artigos escritos por especialistas em política externa. Além disso, o uso de fontes governamentais oficiais e de documentos institucionais — como *white papers* — será de grande importância para o trabalho a seguir.

Dada a historicidade da política externa alemã e como as instituições a interpretam ao longo dos anos, o trabalho será realizado através do neoinstitucionalismo histórico, uma vez que o tema em questão tem profundas raízes históricas. Além disso, um breve estudo sobre defesa não ofensiva fornecerá respostas sobre a política externa e postura militar alemã logo após o fim da Guerra Fria. Por fim, uma demonstração dos principais conceitos do construtivismo será útil para entender a construção da identidade da Alemanha moderna, bem como suas preferências.

A análise do projeto disposto acima será feita através de pesquisa bibliográfica, buscando responder se tal *Zeitenwende* é de tão difícil implementação para a Alemanha, dissertando sobre as razões históricas que podem ser um entrave a rápida efetivação de uma nova política externa.

2. TEORIAS E CONCEITOS

Ao se estudar a política externa alemã no pós Guerra Fria e, além disso, para verificar se alterações profundas nesta são difíceis de serem implementadas, torna-se necessário o uso de algumas teorias e conceitos.

Em primeiro lugar, torna-se importante averiguar como a história alemã influencia a sua política externa. Especificamente, faz-se útil a utilização de alguns conceitos advindos do institucionalismo histórico, particularmente, os de *critical junctures* e *path dependence*. Tal teoria e conceitos fundamentais serão importantes para entender como a política externa alemã se comportou através dos governos Schroder e Merkel, além de verificar como esta reage a momentos de crise.

Além dos conceitos acima, o de defesa não ofensiva também é importante para se entender como o Estado alemão moldou suas forças armadas para possuírem capacidades defensivas em detrimento de ofensivas, ainda que não tenha sido, de fato, uma postura de defesa adotada pelo Estado. Questões como o arsenal bélico e o tamanho do exército são abordadas tanto na teoria sobre defesa não ofensiva quanto nas políticas adotadas pela Alemanha após a Guerra Fria.

2.1 Institucionalismo histórico

As linhas de pesquisa de perspectiva histórica nem sempre foram amplamente utilizadas nos campos das ciências sociais. Até os anos 1960, eram utilizadas, majoritariamente, técnicas que fazem o uso de computadores e softwares para análises estatísticas (Binder; Rhodes; Rockman, 2006). Estudos referentes à historicidade e a formação e desenvolvimento de instituições não eram populares, como bem apontam os Binder, Rhodes e Rockman (2006), devido ao fato de que a análise quantitativa através dos instrumentos citados havia se tornado palpável.

Essa preferência nem sempre foi predominante nas ciências sociais e, principalmente, na Ciência Política. Até o início da década de 1950, o que é hoje conhecido como “velho institucionalismo” dominava a ciência política (Longstreth; Steinmo; Thelen, 1992). Tal linha teórica tinha como objeto de estudo as instituições, e particularmente, apontado por Steinmo e Thelen (1992), “o estudo de diferentes estruturas político-administrativas legais”, mas sem a utilização de estudos comparativos para se analisar as instituições.

Essa foi uma das razões que fez com que o “velho institucionalismo” fosse abandonado como linha teórica primária da ciência política na década de 1950, dando lugar a

estudos de linha comportamental, ou *behavioristas* (Longstreth; Steinmo; Thelen, 1992). Os teóricos desta escola argumentam que o foco não deveria ser nas instituições, mas na “distribuição de poder e comportamento político”. Isto não quis dizer que o estudo das instituições foi completamente abandonado, mas sim que deixou de ser escola teórica principal na ciência política, especialmente em estudos sobre política americana.

Porém, uma lacuna da teoria comportamental — ressaltada por Steinmo e Thelen (1992) — era a falta de uma explicação concreta do porquê comportamentos e atitudes políticas eram diferentes entre os países analisados, visto que os *behavioristas* tinham como foco atitudes individuais ou de grupo. Uma das possíveis razões que pode servir como explicação para tal é a relativa estabilidade econômica experimentada por países industrializados nos anos 1950 e 1960.

A partir dos anos 1970, novas linhas teóricas começaram a surgir, como o neo institucionalismo, por exemplo, existindo algumas razões para tal. Primeiramente, como bem lembram Binder, Rhodes e Rockman (2006), os anos 1970 foram marcados por considerável instabilidade política e econômica, o que ocasionou no crescente questionamento da população quanto às instituições que forneciam o sustentáculo da sociedade antes da crise. Hall e Taylor (1996), por sua vez, afirmam que o neoinstitucionalismo surge como uma resposta às linhas teóricas comportamentais previamente citadas, que substituíram o “velho institucionalismo” como principal teoria da ciência política na década de 1950. Por fim, Steinmo e Thelen (1992) ressaltam que ainda havia a necessidade de se explicar as diferenças que existiam entre países que apresentavam desafios em comum.

O neoinstitucionalismo não é uma linha teórica homogênea, isto é, que possui apenas uma escola ou método de análise possível (Hall e Taylor, 1996), ainda que a linha como um todo busque esclarecer questionamentos sobre instituições, em especial, como surgiram em primeiro lugar, e como mudam ao longo do tempo (Binder; Rhodes; Rockman, 2006). Quanto às linhas teóricas, destacam-se três: institucionalismo da escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico, sendo esta última a que será abordada e utilizada, com afincos, no presente trabalho.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o institucionalismo histórico constitui uma linha teórica dedicada ao estudo de como “eventos históricos e processos temporais influenciam a origem e a transformação de instituições que governam as relações políticas e sociais” (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016, p. 4). Além disso, com o desenvolvimento da teoria institucionalista, cresceu a noção que o desenvolvimento das instituições através do espaço tempo é marcado por o que institucionalistas históricos definem como *path dependence*

(Binder; Rhodes; Rockman, 2006), conceito central para esta teoria e que será explicado de maneira mais detalhada adiante. Portanto, o debate deixou de analisar se as instituições realmente importavam para a política comparada, tornando como ponto principal como e quando as instituições estruturam o desenvolvimento político (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016).

A mudança de foco do institucionalismo histórico para questões temporais e históricas também foi importante pois ajudou os teóricos da tal teoria a identificarem — na história política — mudanças pontuais seguidas por períodos de relativa estabilidade institucional (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016). Ainda segundo os autores, o institucionalismo histórico é central para o estudo, dentre outros, do processo de integração europeu, ponto crucial para a política externa alemã após a Guerra Fria, objeto de pesquisa do presente trabalho.

Antes de adentrar nos principais conceitos do institucionalismo histórico, faz-se necessária uma pergunta: o que, exatamente, são as instituições? Como pode ser definido o objeto de pesquisa da teoria institucionalista histórica? Uma das descrições mais gerais e aceitas é a seguinte:

De modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais (Hall; Taylor, 1996, p. 4).

O que é notado a partir de tal definição é que o neo institucionalismo não se limita a explicar ou estudar apenas questões macroscópicas — como a formação do Estado e crises econômicas — mas expande seu escopo para instituições de qualquer tamanho ou importância (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016).

Aqui, se faz necessário um importante adendo sobre o papel das instituições na teoria institucionalista histórica. Para os teóricos desta vertente do institucionalismo, as preferências, escolhas e objetivos dos atores que fazem parte das instituições — sejam elas no nível micro ou macro — são ativamente influenciadas e transformadas pela própria estrutura (Longstreth; Steinmo; Thelen, 1992). Tal afirmação é um desafio ao pressuposto do institucionalismo da escolha racional de que os indivíduos tomam decisões apenas para maximizar seus interesses; nesta análise, as instituições importam para que os atores definam qual estratégia irão empregar — em um contexto específico — para maximizar seus ganhos. Deste modo, as instituições são “causas potenciais das preferências e dos padrões de contestação pública” (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016, p. 10).

Porém, a prévia constatação não significa que o institucionalismo histórico não considera outras variáveis como relevantes. Fatores como atores, estratégias e a forma como o poder é distribuído entre estes são de grande importância para tal teoria, uma vez que as instituições não apenas influenciam decisões e resultados políticos, como também são o próprio resultado (Longstreth; Steinmo; Thelen, 1992).

Aprofundando um pouco mais, o estudo sobre como instituições persistem ou mudam ao longo do tempo também tem importância central para o institucionalismo histórico. De maneira geral, a teoria assume que as instituições são marcadas por “relativos longos períodos de estabilidade funcional” (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016), mas desde o desenvolvimento de Krasner sobre o que chamou de “equilíbrio pontuado” admite-se que as instituições passam por períodos de alterações relativamente profundas (Longstreth; Steinmo; Thelen, 1992).

A questão é se o modelo proposto por Krasner de equilíbrio pontuado — como apontado por Longstreth, Steinmo e Thelen (1992) — é o único capaz de explicar quando e porquê instituições mudam no espaço tempo, ou se mudanças graduais também são possíveis no arranjo institucional. Embora seja verdadeira a constatação de que “situações críticas” existem no modelo de “equilíbrio pontuado” e nelas, torna-se possível mudanças institucionais (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016), admitir que são a única causa de mudança acarreta em um enrijecimento da teoria. Deve ser ressaltado aqui que instituições nascem de maneiras diferentes em países diferentes; portanto, nem sempre uma “situação crítica” terá os mesmos efeitos em diferentes localidades (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016). Isto explica, por exemplo, as diferentes reações entre Alemanha e Polônia — em matéria de política externa — à invasão russa à Ucrânia em 2022, com aquela tomando decisões demoradas em relação à Rússia, visto a importância da *Ostpolitik* — política para o leste — para a política externa do país germânico (Webber, 2001).

Para o presente trabalho, também será importante debater sobre os principais conceitos presentes na teoria do institucionalismo histórico. Dentre estes, torna-se crucial detalhar dois principais: *critical junctures* e *path dependence*, importantes para a consolidação e explicação da teoria.

2.1.2 *Critical junctures*

Em linhas gerais, *critical junctures*, ou “situações críticas”, podem ser definidas como “um período de mudança significativa, que tipicamente ocorre de diferentes maneiras em diferentes países e que, por hipóteses, produzirá legados distintos” (Collier, Collier, 2002, p. 29”. Aqui se faz importante, mais uma vez, destacar que “situações críticas” não produzem os

mesmos resultados em diferentes lugares; o processo de formação histórica da instituição tem papel fundamental em se irá ser afetada ou não (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016). Sobre a questão da duração de “situações críticas”, têm-se que são concentradas em um relativo curto período de tempo — ao menos em relação ao processo *path dependent* que irá gerar —, mas que seus impactos sob instituições são profundos, alterando possíveis resultados no futuro (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016).

A questão temporal das “situações críticas” pode ser variada. Como ressaltam Collier e Collier (2002, p. 32), estas podem variar entre transições relativamente breves até períodos que podem englobar uma ou mais administrações presidenciais. Assim como instituições em diferentes países são afetadas de maneiras diferentes por “situações críticas”, a duração destas irá variar conforme a matéria de mudança. O importante é que as “situações críticas” devem durar, necessariamente, menos que os resultados e arranjos institucionais que irão acarretar.

Sobre as decisões e diferentes caminhos que podem ser tomados durante uma “situação crítica”, torna-se importante lembrar que o leque de opções dos atores — embora ampliado por um período de tempo — não é infinito (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016 *apud* Berlin, 1974). A questão principal sobre *critical junctures* — para além de uma maior gama de possibilidades para os atores — é sobre a maior capacidade que estes possuem em moldar as instituições, através de decisões e caminhos que não seriam possíveis em outras condições. Portanto, para uma melhor análise de “situações críticas”, faz-se necessário o seguinte:

Deve-se reconstruir o contexto da conjuntura crítica e, através do estudo de fontes históricas, determinar quem eram os principais tomadores de decisões, que escolhas estavam historicamente disponíveis e não eram simplesmente hipoteticamente possíveis, até que ponto os atores estiveram perto de selecionar uma opção alternativa e que consequências prováveis a escolha de uma opção alternativa teria tido para o resultado institucional de interesse (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016 *apud* Capoccia; Kelemen, 2007, p. 355).

Outra questão importante sobre as “situações críticas” diz respeito ao seu fechamento enquanto momento propício para possíveis mudanças institucionais. Como bem ressaltam Falleti, Fioretos e Sheingate (2016, p. 78), existe limites temporais definidos pela abertura de uma “situação crítica”, expandindo as opções e influência dos atores sob as instituições, e o fechamento da “situação crítica”, momento no qual se fecha o leque de opções e a influência dos atores diminui sensivelmente. Deve ser ressaltado que devem ser consideradas as condições históricas anteriores às situações críticas (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016 *apud* Mahoney, 2002).

Por último, deve ser notado que, embora mudanças institucionais mais profundas sejam possíveis durante o espaço temporal em que ocorrem as “situações críticas”, o resultado

não é, necessariamente, um novo arranjo institucional. Falleti, Fioretos e Sheingate (2016, p. 95 *apud* Capoccia; Kelemen, 2007, p. 350-351) afirmam que pode existir uma gama de decisões a serem tomadas em uma “situação crítica”, mas que não serão, necessariamente, adotadas pelos atores. “Situações críticas”, por si só, não significam que a mudança institucional acontecerá, mas sim, que é possível em resultado de maiores opções disponíveis aos atores.

Este ponto é particularmente importante para o presente trabalho, visto que a política externa alemã — embora considerada estável e confiável por décadas — enfrentou momentos históricos que foram desafiadores para seus principais pilares. Por exemplo, a invasão russa da Crimeia, em 2014, pode ser considerada uma “situação crítica” para a política externa alemã e para os tomadores de decisão deste campo. Embora o leque de opções da então chanceler Angela Merkel tenha se expandido — com esta adotando medidas como sanções econômicas à Rússia — não houve mudança institucional profunda, dada diversas discordâncias de figuras históricas importantes e de atores dentro do maquinário da política externa alemã, como Frank-Walter Steinmeier (Siddi, 2016).

Critical junctures são importantes para o institucionalismo histórico não apenas porque significam momentos de possível mudança institucional, mas também porque podem sinalizar o início ou reforço de um processo *path dependent* (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016, p. 11), outro conceito central para a teoria institucionalista histórica.

2.1.3 *Path dependence*

Path dependence talvez seja o conceito mais importante e central para o institucionalismo histórico. De maneira mais generalista, pode ser entendido como uma “situação em que a inversão de uma tendência (ou trajetória) se torna mais difícil com o tempo” (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016, p. 11). Mais especificamente, a literatura de institucionalismo histórico entende que processos *path dependents* envolvem o que chama de *positive feedbacks* ou *increasing returns* para explicar o porquê de uma instituição seguir um determinado caminho durante um período de tempo (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016, p. 82).

Seguindo este entendimento — no qual *positive feedbacks*¹ reforçam o processo *path dependent* — tem-se que uma possível reversão ou caminho contrário ao trajeto determinado torna-se cada vez mais difícil. Nesta situação, as decisões iniciais são extremamente

¹ Tradução livre: “reforços positivos”

importantes para determinar qual o trajeto que será percorrido pelas instituições ((Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016, p.82).

O conceito de *path dependency* está intrinsecamente conectado com o conceito de *critical junctures*, afinal, são essas que dão início ou possibilitam a alteração de um processo *path dependent*. Segundo Thelen (1999, p.19 *apud* Ikenberry, 1996, p. 16), a abordagem institucionalista histórica de *path dependency* envolve *critical junctures* e *developmental pathways*. Para a autora:

O primeiro envolve argumentos sobre momentos fundadores cruciais de formação institucional que conduzem os países a trajetórias de desenvolvimento muito diferentes; o segundo sugere que instituições continuam a evoluir em razão de mudanças das condições do ambiente e das manobras políticas em curso, mas de forma que limitadas por trajetórias passadas. (Thelen, 1999 *apud* Ikenberry, 1996).

Como já foi ressaltado, escolhas passadas e, especialmente, escolhas iniciais que lançam uma determinada instituição em direção a um processo *path dependent* específico tem grande influência em eventos futuros. Conforme a instituição progride na história, o escopo de escolhas possíveis aos tomadores de decisões durante *critical junctures* fica cada vez menor (Falleti; Fioretos; Sheingate, 2016).

No caso da política externa da Alemanha, em particular, existiam dois possíveis caminhos após o fim da Guerra Fria e a resolução da Questão Alemã: a aquisição de armamento nuclear e a melhoria das capacidades bélicas (Webber, 2001), e a continuação do caminho iniciado durante os anos 1970 por Willy Brandt e continuado por Helmut Kohl durante os anos 1990, sendo um país que preza por princípios como o multilateralismo, respeito a lei internacional (Webber, 2001) e uma defesa não ofensiva.

Aquela escolha seria um passo contrário à identidade que a Alemanha construiu após a Segunda Guerra Mundial, então, optar pelos princípios previamente citados fez bem para o desenvolvimento e consolidação das instituições alemãs nos anos que seguiram a Guerra Fria (Gloannec, 2004). Porém, conforme surgem “situações críticas” — em especial, a invasão russa da Ucrânia em 2022 — que desafiam não só as instituições e políticas alemãs, mas os processos *path dependent* pelas quais estas surgiram, nota-se que conforme estas avançam em um processo *path dependent*, mais reduzido torna-se o escopo de opções disponível aos atores durante “situações críticas”.

2.2 Construtivismo

A questão da identidade e das preferências da Alemanha após a Guerra Fria têm permanecido relativamente contínuas. Em especial, relativo ao uso de poderio militar para

alcançar objetivos estratégicos e de política externa, nota-se uma hesitação por parte do país germânico em utilizá-las (Katzenstein, 1996).

A teoria construtivista das relações internacionais ganhou proeminência após o fim da Guerra Fria, evento que também é importante para se entender as escolhas realizadas pela Alemanha em sua política externa. De maneira geral, o construtivismo pode ser entendido como: “[...] a perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material” (Adler, 1997, p.322). Esta afirmação significa que, para os construtivistas, a estrutura — isto é, o sistema internacional — e a agência — a capacidade que os atores têm de agir — são mutuamente constitutivas.

O primeiro elemento, a estrutura, é composto de três fatores: conhecimento compartilhado, recursos materiais e práticas. Para o presente trabalho, serão descritos os dois primeiros. O primeiro fator, conhecimento compartilhado, diz respeito à maneira como os atores interagem, seja de forma cooperativa ou competitiva, em uma determinada situação. Por exemplo, uma estrutura social marcada pela existência de um “dilema de segurança” é constituída pelo pressuposto de que os atores — os Estados — recorrem a auto ajuda devido a um alto grau de desconfiança entre eles (Wendt, 1995, p.73). Este tipo de estrutura pode ser definido como “ideacional”.

A estrutura também é composta por outro elemento: os recursos materiais. Aqui, Wendt (1995, p.73) fala sobre recursos como tanques de guerra, ouro e outros equipamentos bélicos. Para os construtivistas, os recursos materiais não possuem significado intrínseco, e só ganham algum significado ou importância através da ação humana. Aqui, faz-se útil demonstrar o pressuposto através da percepção do Estado alemão da Rússia após a Guerra Fria.

Durante o período marcado pela chancelaria de Angela Merkel (2005-2021), nota-se uma mudança na percepção do país germânico sobre a Rússia. Enquanto que o primeiro *white paper* elaborado pela administração da chanceler, em 2006, ressalta a importância da cooperação econômica com a Rússia e a entende como importante membro para a segurança da Alemanha e da Europa (Germany, 2006, p.47), o *white paper* elaborado em 2016 reinterpreta essa relação. Aqui, a Alemanha estabelece que a Rússia pode se tornar um possível “desafio para a segurança da Europa” em um futuro próximo (Germany, 2016, p.30-31). Por fim, após a invasão russa da Ucrânia em 2022, acontece uma reinterpretação completa das relações russo-alemãs: aqui, a Rússia constitui, para a Alemanha, a principal ameaça para a ordem de paz Euro-atlântica (Germany, 2023, p.23). Ou seja, os recursos

materiais russos — equipamento bélico, por exemplo — tornam-se uma ameaça, pois a natureza da interação dos países mudou de uma caracterizada por cooperação para uma marcada por conflito e inimizade.

Além dos conceitos mencionados previamente, torna-se importante destacar dois importantes conceitos do construtivismo ressaltados por Katzenstein (1996): normas e identidade. Segundo o autor:

Normas são expectativas coletivas sobre o comportamento adequado para determinada identidade. Algumas vezes, normas operam como regras definindo (e por consequência, constituindo) uma identidade — como os descritores que definem as características do professorado em uma universidade, em relação às outras identidades principais existentes nessa instituição. Esses efeitos são “constitutivos” porque normas, nesse caso, especificam as ações que levarão outros relevantes a reconhecer e validar uma determinada identidade e a respondê-la de forma adequada. Em outras ocasiões, normas são “regulativas” em seus efeitos. Elas operam como padrões para a correta aplicação ou implementação de uma identidade definida — como os padrões que definem o que faz um professor em conformidade com as regras em determinadas circunstâncias (Katzenstein, 1996, p.38-39).

Quanto ao conceito de identidade, pode-se dizer, em suma, que “se refere aos diferentes processos de construção de nação e Estado. [...] Ao invocar o conceito de o conceito de identidade, os autores descrevem variadas ideologias nacionais de coletividades distintas e propósito [...]” (Katzenstein, 1996, p.3). No caso da Alemanha, nota-se que esta desenvolveu uma série de crenças e valores que a faz hesitar em usar a força militar. Essas regras e valores foram incorporadas à identidade alemã após 1945, e tornaram-se parte integral desta. Tal hesitação também estende-se para instituições onde a atuação militar multilateral é possível (Katzenstein, 1996, p.261).

A origem para tal preferência está na maneira como as instituições que surgiram após a Segunda Guerra Mundial lidam com a questão militar alemã. Devido a derrota militar no conflito, e a pressões internacionais para evitar um novo armamento militar da Alemanha, as forças políticas nas instituições dedicaram-se à velha ética militar. O primeiro passo foi realizar mudança constitucional no país através do artigo 87a da Lei Fundamental da Alemanha, a qual proíbe guerras de agressão (Katzenstein, 1996, p.269).

Ademais, chanceleres da Alemanha Ocidental, especialmente Konrad Adenauer, buscaram integrar a Alemanha em diversas instituições transatlânticas e europeias ocidentais. Isto serviria, como foi argumentado à época, para “solucionar uma crise de identidade centenária e ancorar a nação firmemente à civilização Ocidental e apoiar os valores liberais democráticos” (Katzenstein, 1996, p.272).

Desta forma, a identidade alemã tem como elementos principais a manutenção da Alemanha em uma grande comunidade de nações ocidentais e a contenção do nacionalismo

através do multilateralismo, o qual provou ter alto poder destrutivo no passado (Katzenstein, 1996, p.273). Esse foi um processo que continuou após a reunificação da Alemanha, com a mesma reduzindo sua soberania através do aprofundamento do processo de integração com o continente europeu (Katzenstein, 1996, p.265).

Porém, deve ser ressaltado que, embora a identidade nacional da Alemanha após a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria tenha sido marcada por antimilitarismo, mudanças institucionais são possíveis. Em especial, tornam-se uma possibilidade quando acontecem fortes choques exógenos (Katzenstein, 1996, p.262), ou como é caracterizado na literatura institucionalista histórica, *critical junctures*.

2.3 Defesa não-ofensiva

Para além das tradicionais teorias sobre defesa que existiam até o início da década de 1970, uma teoria que ganhou proeminência após o fim da Guerra Fria foi a teoria sobre defesa não-ofensiva, ou *confidence building defence* (Brauch; Kennedy, 1993). No contexto da Alemanha pós-reunificação, têm-se que tal teoria e seus principais conceitos tiveram ressaltada importância na formulação não só da política de defesa, como também na política externa alemã.

Em linhas gerais, a teoria sobre defesa não-ofensiva afirma que “... as forças armadas e posturas militares deveriam ser reestruturadas com o objetivo de maximizar suas capacidades defensivas enquanto simultaneamente diminuindo as suas capacidades ofensivas” (Møller; Wiberg, 1994, p.8). Essa reestruturação serviria os seguintes propósitos:

Facilitar o controle de armas e o desarmamento, eliminando um dos elementos da competição armamentista; reforçaria a paz ao eliminar capacidade de guerras preventivas; e providenciaria opções de defesa efetivas e, ao mesmo tempo, não suicidas (Møller; Wiberg, 1994, p.8).

A razão para o desenvolvimento da teoria de defesa não-ofensiva se dá como uma reação à política da OTAN de “resposta flexível” e de “primeiro uso” (Brauch; Kennedy, 1992), e difundiu-se, especialmente, em direção à Europa Ocidental. No caso alemão, embora a teoria tenha encontrado apoio de alguns membros do Partido Social Democrata e do Partido Democrático Liberal, a coalizão do chanceler Helmut Kohl rejeitou a defesa não-ofensiva como uma *de facto* política de estado (Brauch; Kennedy, 1993). Porém, isso não quer dizer que os propósitos buscados pela teoria não tenham sido rejeitados pelo Estado alemão nos anos 1990.

Em primeiro lugar, deve ser ressaltado que — com o fim do conflito Oeste-Leste — a Alemanha deu grande importância em limitar o potencial uso de armas nucleares, destruindo

seus sistemas de forças nucleares de alcance intermediário ainda nos anos 1990 (Brauch; Kennedy, 1993). Aqui vale ressaltar que, ainda que não produza armas nucleares, a Alemanha faz parte de uma iniciativa da OTAN que permite armas nucleares em seu território (Masters; Merrow, 2023).

Além disso, nota-se uma preocupação alemã, após a Guerra Fria, em diminuir o contingente de suas forças armadas para cumprir com o Art. 3 do Tratado 2+4, que somavam 531.000 no ano de 1990 (Brauch; Kennedy, 1993), diminuindo para 359.300 já em 1991. Nota-se que essa tendência continuou até os dias atuais, com a *Bundeswehr* — as Forças Armadas Unificadas da Alemanha — somando um contingente de militares ativos de 183.150 em 2022, enquanto que possui uma força de reserva que soma 32.650².

Por fim, nota-se uma preocupação do Estado alemão em integrar diversos blocos de defesa comum para garantir a sua própria segurança, como é o caso da OTAN, e já foi com outros sistemas de segurança já substituídos, como a União da Europa Ocidental e a Comunidade Europeia (Møller; Wiberg, 1994, p. 168). Essa política de integrar a Alemanha a tais blocos e a buscar uma postura defensiva não-ofensiva se dá — além de tratados como o 2+4 — por causa do passado belicista alemão, especialmente durante a Segunda Guerra Mundial, algo que ainda faz parte da memória coletiva do povo alemão (Markovits, Reich, 1997).

² **The Military Balance 2023, p. 95.** The International Institute for Strategic Studies

3. A POLÍTICA EXTERNA ALEMÃ NO PÓS GUERRA FRIA

O fim da Guerra Fria foi um marco histórico importante para a Alemanha no século XXI: o que havia se transformado em duas nações após a derrota na Segunda Guerra Mundial fora, enfim, reunificada. Este evento — e a memória dos crimes perpetrados durante a Segunda Guerra — são importantes para se entender a política externa alemã no pós Guerra Fria.

Primeiramente, vale pontuar que a política externa alemã no pós Guerra Fria, em geral, é guiada por uma série de princípios e pilares considerados fundamentais para a Alemanha, em especial, o multilateralismo, a integração à Europa e a política para o leste, como bem afirma Blumenau (2022).

Além disso, para o presente trabalho, será de especial importância verificar como a política externa alemã e seus chanceleres atuam em situações de crise, sendo delineada a invasão do Kosovo em 1999, durante o governo Schroeder, e a anexação russa da península da Crimeia em 2014, durante a administração Merkel. O estudo das situações acima — em conjunto com o estudo de dois *white papers*³ alemães, datados de 2006 e 2016 — auxiliará a responder se a política externa alemã é, realmente, difícil de ser alterada.

2.1 Principais características da política externa alemã no pós Guerra Fria

Como foi afirmado anteriormente, existem uma série de princípios que guiam a política externa alemã e seus atores, em especial, seus chanceleres. De maneira abrangente, estes princípios são uma continuação do que havia sido estabelecido pela Alemanha Ocidental, algo que foi considerado uma surpresa para alguns analistas e políticos, que esperavam um comportamento mais central e assertivo da Alemanha reunificada (Gloannec, 2004).

A opção por adotar com o multilateralismo, a integração europeia e a política do leste faz sentido por causa da história recente alemã e da sua identidade após a Segunda Guerra Mundial. Em primeiro lugar, deve-se considerar o ponto apresentado por Markovits e Reich (1997), de que a população alemã possui uma memória coletiva quanto aos crimes perpetrados pelo regime nazista. Aqui, deve ser ressaltado que a memória coletiva dominante é a de que os alemães foram os autores de tais crimes e regimes (Markovits; Reich, 1997). Tal fato, relacionado com a observação de que a memória coletiva diz mais respeito ao presente

³ De maneira geral, *white paper* é um guia ou relatório governamental que aborda problemas e a forma como serão solucionados

do que ao passado (Markovits, Reich, 1997), ajuda a entender o porquê da Alemanha dar continuidade com os princípios estabelecidos em sua política externa ainda no século XX.

Porém, nem todas as memórias coletivas apontadas por Markovits e Reich (1997) são relativas a acontecimentos negativos, como a memória do nacional socialismo e a participação alemã. Em particular, a memória coletiva relativa à “*Bundesrepublik* como coração da Europa” é particularmente potente, uma vez que diz respeito à construção da Europa e à integração da Alemanha na comunidade europeia que se formava. Este grupo de memória também é influenciado pelo grupo de memórias relativo ao passado nazista e a participação dos cidadãos alemães no regime (Markovits; Reich, 1997, p.463).

Outro grupo de memória importante para o presente trabalho refere à “*Bundesrepublik* como o portão da Europa Ocidental para o Leste”. Este subgrupo é fortemente influenciado pelo desenvolvimento da *Ostpolitik* de Willy Brandt, uma vez que esta política buscou normalizar as relações diplomáticas com a Alemanha Oriental e com a União Soviética. Aqui, ressalta-se a tentativa de se estabelecer afinidades identitárias com os países do leste europeu (Markovits; Reich, 1997, p.464).

Além disso, é importante notar que a Alemanha transformou-se em uma “potência civil”, prezando por questões como o multilateralismo e integração supranacional (Larres, Moroff, Wittlinger, 2022, p. 471). Essa transformação aconteceu por duas razões: em primeiro lugar, pelo passado belicista e política externa expansionista da Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial (Demirtas; Mazlum, 2018); secundamente, existia uma pressão por parte dos países ocidentais, especialmente dos Estados Unidos, para que a Alemanha adotasse a “identidade” de potência civil (Demirtas; Mazlum, 2018). Em suma, o conceito de potência civil pode ser definido através dos seguintes elementos:

Na definição clássica de Maull, a noção de “potência civil” consistia de três elementos básicos: primeiro, “potências civis” deveriam centrar-se na cooperação com outros atores para atingir os seus objetivos; segundo, utilizam, primariamente, de meios não militares em sua política externa, como a economia; e terceiro, são ansiosos para desenvolver instituições supranacionais, o que significa que estão dispostos a compartilhar suas soberanias com outros atores (Demirtas; Mazlum, 2018, p.32)

Os elementos supracitados condizem com os objetivos de uma potência civil identificados por Webber (2001, p.36 *apud* Maull, 1999), o qual acrescenta que também devem constar os seguintes objetivos: “...promover equidade social e desenvolvimento sustentável para aumentar a legitimidade internacional; promover participação democrática no processo de tomada de decisão; e promover interdependência”.

Quanto aos pilares, três principais podem ser destacados e serão analisados no presente trabalho: multilateralismo — com enfoque na segurança —, integração à Europa e *Ostpolitik*, como foram identificados por autores como Blumenau (2012). Tais pilares serão explicados a seguir. Os dois primeiros pilares tornam-se relevantes pois foram definidos e implementados como uma forma de conter o nacionalismo alemão e maximizar o interesse nacional (Katzenstein, 1996, p.272), enquanto que a *Ostpolitik* é relevante pois estabeleceu uma relação singular com a Rússia, transformando competitividade e ameaça em cooperação econômica.

3.1.1 Multilateralismo

Até 1945, a política externa alemã era conduzida de uma maneira particular e individualista, com ênfase no uso do poderio militar para que a Alemanha alcançasse seus objetivos. Contudo, a derrota alemã na Segunda Guerra Mundial provou que tal visão tornara-se ultrapassada, e a política externa da Alemanha Ocidental foi conduzida de maneira multilateral. Multilateralismo pode ser definido da seguinte forma: “uma maneira institucional que coordena as relações entre três ou mais estados com base em princípios gerais de conduta” (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p.563 *apud* Reggie, 1992, p.57). Dentre esses princípios gerais, pode-se destacar o respeito e promoção da lei internacional e de organizações internacionais (Blumenau, 2022).

Os princípios acima citados foram continuados após a reunificação alemã, e podem ser percebidos na participação de tropas alemãs em operações de *peacekeeping* das Nações Unidas. Essa participação tornou-se possível pois o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha determinou que um que o envio de tropas alemãs para missões que não envolvam autodefesa é constitucional desde que amparado por um mandato da ONU. Vale ressaltar que o envio de tropas alemãs para tais missões só seria possível com a aprovação do Parlamento alemão (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p. 576). De acordo com o tribunal:

A Segunda Turma do Tribunal Constitucional Federal decidiu que a República Federal da Alemanha pode participar, com as forças armadas alemãs, em destacamentos no âmbito de operações da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia Ocidental (UEO) destinadas a implementar decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O mesmo se aplica à participação das Forças Armadas alemãs em Forças de Paz das Nações Unidas (Germany, 1994, p.1).

Durante os anos 1990, logo após a reunificação da Alemanha, percebe-se a participação da mesma em diversas missões das Nações Unidas, ainda que inicialmente, não enviasse tropas (Leithner, 2009, p.15). A primeira participação alemã aconteceu logo após a

reunificação, ainda no governo Kohl, em 1991, quando os EUA solicitaram auxílio da nação germânica na guerra contra o Iraque, algo que foi negado por Kohl, mas ajuda financeira foi concedida no valor de 12 bilhões de dólares (Leithner, 2009, p.15). No contexto da Otan, observa-se mais “vontade política” da Alemanha, com a mesma enviado 18 caças de combate e oferecendo apoio logístico para a Turquia como parte de um contingente da Otan, ainda que, domesticamente, tenha causado reações negativas em uma parcela da população (Leithner, 2009, p.15).

Na segunda metade dos anos 1990, a Alemanha demonstrou uma postura mais ativa, enviando forças para participar de missões, como foi no caso da Força de Implementação da Otan, na Bósnia Herzegovina, nos anos de 1995 e 1996 (Leithner, 2009, p. 16), mas uma participação alemã mais ativa em tais missões ainda não acontecia. Isso pode ser percebido até o século atual, uma vez que a Alemanha assume poucos riscos quando participa de missões *peacekeeping* da ONU e da OSCE (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p. 577).

A hesitância em utilizar meios militares não significa que a Alemanha não utiliza de outras instituições e meios multilaterais em suas estratégias de segurança. Por exemplo, durante os anos 1990 até 2019, a Alemanha foi o país que mais contribuiu financeiramente para a Assistência Oficial de Desenvolvimento, além de ser um dos países que mais utiliza de canais multilaterais para direcionar auxílio financeiro, totalizando 21,15 bilhões de dólares no período previamente citado (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p.565).

Em relação à contribuições destinadas a “conflito, paz e segurança” e a despesas destinadas a *peacebuilding* pós conflito, a OCDE nota que a Alemanha é um dos maiores contribuintes, totalizando 7,11 bilhões de dólares doados entre 1990 e 2019 em relação a primeira despesa, e 921 milhões de dólares em relação às destinadas a *peacebuilding* pós conflito. Quanto ao Fundo para a Consolidação da Paz das Nações Unidas, a Alemanha novamente destaca-se, contribuindo um total de 224 milhões de dólares entre 2006 e 2024 (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p.566).

Quanto a contribuições destinadas para a OSCE, notam-se maiores contribuições extra orçamentárias por parte da Alemanha do que contribuições formais; quando ajustes relativos ao PIB alemão são realizados, a nação germânica contribuiu tanto quanto França e Canadá, mas menos do que os outros membros. Por fim, a Alemanha contribuiu cerca de 4,28 bilhões de dólares para a reconstrução e estabilização do Afeganistão durante os anos de 2003 até 2016, além de contribuir modestamente para o Fundo Fiduciário de Reconstrução do Afeganistão, iniciativa multilateral da Otan (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p.570).

3.1.2 Integração à Europa

Outro importante pilar da política externa alemã após a Guerra Fria é a integração ao continente europeu, algo que foi essencial para amenizar as tensões causadas pelos conflitos durante a primeira metade do século XX. Mesmo após a reunificação da Alemanha, a integração na Europa — através da União Europeia — permaneceu como um dos princípios de política externa (Blumenau, 2022). Além disso, é importante notar que existe, na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, um artigo dedicado exclusivamente à integração ao continente europeu:

- (1) Para a realização de uma Europa unida, a República Federal da Alemanha contribuirá para o desenvolvimento da União Europeia, que está comprometida com os princípios democráticos, de Estado de direito, sociais e federativos e com o princípio da subsidiariedade e que garante uma proteção dos direitos fundamentais, comparável em sua essência à garantia constante nesta Lei Fundamental. Para tal, a Federação pode transferir direitos de soberania através de lei com anuência do Conselho Federal. Para a criação da União Europeia, bem como para as alterações dos tratados constitutivos e de todas as normas correlatas, através dos quais esta Lei Fundamental venha a ser modificada ou complementada em seu conteúdo ou que ensejarem tais mudanças ou complementações, aplica-se o artigo 79 § 2 e 3 (Germany, 19 dez. 2022).

A posição de buscar uma maior integração ao continente europeu é melhor percebida em dois momentos diferentes ainda nos anos 1990: primeiramente, ao liderar as negociações referentes ao Tratado de Maastricht⁴, em 1991, e ao liderar as negociações quanto ao Tratado de Amsterdã⁵, em 1997. Durante o período citado, a Alemanha buscou aprofundar tal integração através de diversos modos, fosse por meio da criação de uma política externa e de segurança comum, união econômica e monetária, dentre outros, além de também objetivar a expansão do bloco para a Europa Central e Oriental, algo que traria estabilidade e segurança para a Europa (Feldman, 2012, p.44).

A questão sobre a expansão da União Europeia é particularmente interessante para a Alemanha, pois é defendida em um momento em que a expansão da Otan também era discutida (Gül, 2003), algo que poderia ser prejudicial para as relações diplomáticas com a Rússia. Porém, a questão da expansão do bloco europeu condiz com a identidade adotada pela Alemanha de “potência civil” (Gül, 2003), algo que também é percebido por Webber (2001, p.39), ao analisar o aprofundamento da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa e o papel de liderança da Alemanha em tal questão.

⁴ Tratado que cria a União Europeia, estabelecendo três pilares: Comunidades Europeias, política externa e de segurança comum, e cooperação

⁵ Tratado é uma atualização do Tratado de Maastricht, além de preparar uma possível expansão da União Europeia

Porém, é interessante perceber que também existe uma hesitação da Alemanha em liderar o bloco europeu de maneira mais ativa, como bem apontam Bulmer e Paterson (2018), no caso do no início da crise do euro durante a década de 2010. Tal hesitância pode ser explicada pelo passado belicista alemão e suas experiências como “grande potência” (Gül, 2003), e pela memória coletiva do povo alemão (Markovits; Reich, 1997).

Isso não significa que a Alemanha não lidere na integração no continente europeu. Por exemplo, na administração Merkel durante a pandemia do novo coronavírus, a Alemanha aceitou a criação de um grande fundo de recuperação para os países do bloco, algo que significava a comunização das dívidas (Blumenau, 2022). A questão da austeridade era importante para a Alemanha e para a então chanceler, mas o plano de emprestar dinheiro para a União Europeia representava maior coesão do bloco (Blumenau, 2022).

3.1.3 Ostpolitik

Por fim, a questão da relação com a Rússia é de especial importância para a Alemanha desde a administração de Willy Brandt, no início dos anos 1970 (Blumenau, 2022). Foi o então chanceler da Alemanha Ocidental que desenvolveu a chamada *Ostpolitik*⁶ para desenvolver maiores laços econômicos e diplomáticos com a União Soviética, algo que havia sido negligenciado durante os anos 1950 e 1960 (Blumenau, 2022). A relação especial entre Alemanha e Rússia foi algo que continuou sendo importante pauta de política externa mesmo com o fim da Guerra Fria, ainda que de maneira mais branda por parte de Helmut Kohl (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p.626).

Após a Guerra Fria, a prioridade da Alemanha era de assegurar a integração russa ao continente europeu, algo que seria feito através do comércio e de maior interdependência entre os dois países (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p.627 *apud* Adomeit, 2020, p.276-7). A ideia alemã era de que haveria um efeito *spillover* das áreas econômicas e diplomáticas, algo que possibilitaria a transformação da Rússia em um país livre e democrático (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p.627). Prova disto foram as garantias pedidas por Gorbachev à Alemanha em forma de apoio financeiro e tecnológico (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p.627).

Uma questão que garantia tal cooperação entre Alemanha e Rússia era a relação interpessoal entre seus líderes, algo que foi iniciado por Helmut Kohl e continuado por Gerhard Schröder (Forsberg, 2016). Deste modo, a Alemanha tornou-se “defensora” da Rússia dentro do bloco europeu, já que buscava relações diplomáticas e econômicas mais

⁶ Tradução livre: política do leste

profundas (Forsberg, 2016). Essa relação pode ser percebida no crescente comércio entre as duas nações após a queda da União Soviética, com investimentos alemães na Rússia crescendo de 99 milhões de euros em 1991 para 540 milhões de euros em 1998 (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p.628), último ano de Helmut Kohl como chanceler. Exportações alemãs para a Rússia cresceram modestamente neste período, de 6 bilhões de euros em 1992 para 8.4 bilhões de euros em 1997, mas questões como a crise russa de 1998 e a Primeira Guerra da Chechênia foram prejudiciais para o aprofundamento das relações entre os dois países (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p. 628-629).

A chancelaria de Gerhard Schröder, eleito em 1998, estabeleceu uma nova dinâmica nas relações russo-alemãs, com a questão energética sendo bastante importante para a Alemanha (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p.630). Tal fato acontece concomitante ao compromisso do governo Schröder e de seu ministro, Joschka Fischer, de acabar com o uso comercial da energia nuclear no país (Gül, 2003, p.49). Em números, após o governo Schröder, a Rússia era responsável pelo suprimento de cerca de 36% de gás e óleo para a Alemanha, algo que foi seguido pela criação do gasoduto Nord Stream 1, em parceria com a empresa russa Gazprom (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p.630). Quanto à cooperação econômica, novamente observa-se um aumento da mesma, com investimentos alemães aumentando cerca de 74% de 1999 a 2005, e com o comércio aumentando cerca de 32% no mesmo período (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p.629).

Ainda durante o governo de Schröder (1998-2005), observa-se uma aproximação com a Rússia em outras questões, como por exemplo, no posicionamento alemão durante a Guerra do Iraque, com o país germânico recusando-se a participar da mesma (Forsberg, 2016). Além disso, durante a guerra do Kosovo — a qual teve participação da Alemanha — houve uma preocupação alemã em integrar a Rússia para que o conflito fosse solucionado, algo que foi efetivo devido ao sucesso da Cúpula do G8 em Bonn, em 5 de maio de 1999 (Gül, 2003, p.82).

A sucessora de Schröder, Angela Merkel, mostrou-se mais disposta em realizar críticas à Rússia e ao presidente Vladimir Putin em relação a violações de direitos humanos, ainda que prezasse pela cooperação com a grande nação (Feldman, 2012, p.63). Porém, a chanceler não estava disposta a sancionar a Rússia, e continuou a política de seu antecessor de desenvolver boas relações comerciais e econômicas (Forsberg, 2016, p.24).

As primeiras rupturas nas relações russo alemãs surgiram na Conferência de Segurança de Munique, em 2007, na qual Vladimir Putin definiu a Otan como um adversário da Rússia. Embora fosse uma afirmação preocupante, Merkel buscou esclarecer a posição

rusa quanto a expansão da Otan para o leste, além de vetar um plano de que integraria a Geórgia e a Ucrânia a Otan, mas questões como a Guerra Russo-Georgiana de 2008 denegriram a imagem de Putin e da Rússia perante a chanceler (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p.632).

Durante os anos de 2008 até 2012, as relações diplomáticas entre os dois países e seus líderes melhoraram gradualmente, com o então presidente russo, Dmitri Medvedev, mostrando-se mais aberto à integração russa às instituições europeias (Forsberg, 2016, p.25). Algumas posições alemãs em relação a conflitos, como quando negaram-se em apoiar a criação de uma zona de exclusão aérea na Líbia (Bulmer; Paterson, 2019) foram condizentes com a posição russa.

Porém, as relações começaram a deteriorar no ano de 2012, marcado pela volta de Vladimir Putin à presidência russa, com o mesmo afirmando, antes de sua eleição, que trocaria de posição com Medvedev (Forsberg, 2016, p.26). Dentre as medidas tomadas por Putin em sua volta, pode-se destacar o aumento da repressão política aos crescentes protestos na Rússia, constando nos alvos escritórios de fundações alemãs que haviam realizado críticas ao presidente (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p.632)

Porém, o acontecimento que mais danificou as relações russo alemãs durante os anos mais recentes foi a anexação da Crimeia pela Rússia em 2014 (Blumenau, 2022), acontecimento que será mais detalhado adiante.

3.2 O governo Schröder e o caso da guerra do Kosovo

O Partido Social Democrata, liderado por Gerhard Schröder, venceu as eleições federais alemãs de 1998 com 41% dos votos, algo que o fez entrar em coalizão com o Partido Verde, liderado por Joschka Fischer (Acker, 2004, p.60). Em suas promessas quanto ao governo, Schröder afirmou que iria trabalhar por “desenvolvimento, estabilidade econômica, segurança interna, e por continuidade em assuntos externos” (Acker, 2004, pgs.60-1). A promessa relativa a continuidade foi logo alvo de teste, com a situação instável no Kosovo tornando-se uma questão principal no início do mandato de Schröder, algo que é percebido no compromisso do mesmo em honrar a promessa de seu antecessor, Helmut Kohl, em contribuir de alguma forma para uma possível operação militar no Kosovo, caso as negociações com Milosevic falhassem (Leithner, 2009, p.22).

Para os sérvios e Slobodan Milosevic — então presidente da Iugoslávia —, a região do Kosovo pertencia a uma outra região, que denominavam como “Grande Sérvia”, (Leithner, 2009, p.22). Uma série de medidas foram tomadas por Milosevic, como aumento de presença

militar na região, expulsão e assassinato contra os kosovares-albaneses (Leithner, 2022, p.22). A Otan e, por consequência, a Alemanha, exauriram os meios diplomáticos para lidar com o conflito na região, com sua última tentativa de negociação de paz na Conferência de Rambouillet, durante fevereiro de 1999, na qual os kosovares-albaneses aceitaram a definição de Kosovo como “autônomo” ao contrário de “independente”, mas isso foi rejeitado pelos sérvios (Leithner, 2009, p.23). Como resultado, a Otan interveio militarmente através de bombardeios aéreos, que foram acompanhados do apoio de caças Tornado alemães, objetivando a assinatura do tratado de Rambouillet por Milosevic, além de tentar impedir uma catástrofe humanitária (Leithner, 2009, p.44).

A decisão alemã de se envolver militarmente no conflito foi um marco na política externa alemã no pós Guerra Fria, especialmente porque não existia um mandato ou autorização das Nações Unidas ou a OSCE que autorizasse a intervenção na região (Webber, 2001), fato que havia sido considerado pelo Tribunal Constitucional Federal em sua decisão de 1994.

Algumas explicações para a rápida reação e adesão alemã à intervenção da Otan são possíveis. Primeiramente, e algo que foi ressaltado por líderes alemães, é que as opções diplomáticas foram sempre priorizadas pela Alemanha, mas haviam se esgotado, e que não seria possível convencer Milosevic a não cometer violência e crimes contra civis (Demirtas; Mazlum, 2018, p.38). A intervenção realizada pela Otan era uma tentativa de fornecer uma solução pacífica para o conflito através de meios militares, conforme foi dito pelo chanceler Schröder (Demirtas; Mazlum, 2018, p.38).

Outra explicação possível é que a participação da Alemanha seria vista como um comprometimento da nação com as instituições internacionais que faz parte, em especial a Otan, e com seus aliados (Webber, 2001). Além disso, a atuação em conjunto com a Otan faz sentido também por conta da situação da *Bundeswehr* no período citado, já que havia sofrido com diversas reduções, mas se mantinham integradas à Otan (Leithner, 2009, p.27).

Por fim, pode-se citar a questão da responsabilidade alemã relativa a questões relacionadas a direitos humanos e lei internacional, pontos cruciais não apenas para a política externa alemã (Leithner, 2009, p.29), mas também para a identidade que havia construído como “potência civil” durante a Guerra Fria. Para diversos líderes parlamentares alemães de tal período, a Alemanha tinha responsabilidade em agir quando direitos humanos estivessem sendo violados (Leithner, 2009, p.29). Tal ideia de responsabilidade tem origem nas experiências alemãs durante a primeira metade do século XX (Leithner, 2009, p.37), período marcado pela derrota alemã nas duas guerras mundiais. Nesse cerne histórico, uma questão

que foi crucial para que houvesse uma rápida resposta alemã ao conflito foi a retórica usada por Milosevic e pelos sérvios da necessidade de uma “Grande Sérvia”, expressão que remete às ambições territoriais alemãs na primeira metade do século XX (Leithner, 2009, p.25).

Durante os bombardeios, a Alemanha também empenhou-se em buscar soluções multilaterais para o conflito. Como afirma Webber (2001), existia uma preocupação da nação germânica de envolver as Nações Unidas e, em especial, a Rússia para a resolução do conflito. A busca alemã pela participação da Rússia se deu por conta da importante cooperação econômica entre os dois países, além de existir um desejo da Alemanha em não deteriorar a cooperação com os russos em segurança. Para isso, a Alemanha utilizou o G8 como um fórum para elaborar um acordo com a Rússia que seria satisfatório para a resolução do conflito e para as partes envolvidas, algo que foi bem sucedido, com a Cúpula do G8 em maio de 1999 estabelecendo “princípios” para a resolução do conflito (Webber, 2001).

Embora a Alemanha tenha se envolvido militarmente no conflito, isso não significou um abandono de sua identidade como “potência civil” (Demirtas; Mazlum, 2018, p.39). Por exemplo, a Alemanha atuou de maneira multilateral no conflito, e se opôs a outras estratégias de intervenção na região (Demirtas; Mazlum, 2018, p.39). Ao analisar o conceito de Maull, conforme apresentado no início deste capítulo, observa-se que não equipara a primazia de meios não militares na política externa a uma renúncia total do uso da força (Webber, 2001). O que pode ser argumentado é que a frase “guerra nunca mais”, tão usado no contexto da Alemanha Ocidental, havia mudado para “genocídio nunca mais” (Leithner, 2009, p.47), algo que traz novas responsabilidades e expectativas quanto a atuação da Alemanha no cenário internacional.

3.3 O governo Merkel e a anexação russa da Crimeia

Em 18 de novembro de 2005, Angela Merkel, da União Democrata Cristã, foi eleita chanceler após uma rodada de negociações com o Partido Social Democrata (Mills, 2020, p.54). Coincidentemente, seu primeiro ano como chanceler foi acompanhado pela elaboração e divulgação de um novo *white paper*, intitulado *White Paper 2006 on the German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. Dentre os diversos pontos citados no documento governamental, dois terão mais relevância para o presente: os objetivos e interesses da política securitária da Alemanha, e percepção alemã sobre a relação com a Rússia.

Como já fora ressaltada no trabalho, a Alemanha construiu sua identidade como uma nação que preza pelo respeito à lei internacional e aos direitos humanos (Leithner, 2009). Isto

pode também ser percebido nos objetivos de sua política securitária, conforme divulgado no documento governamental citado acima, com tais objetivos sendo os seguintes:

Preservar a justiça e a liberdade, democracia, segurança e prosperidade para os cidadãos do nosso país e protegê-los de perigos; garantir a soberania e integridade do território alemão; prevenir crises regionais e conflitos que afetem a segurança da Alemanha, quando possível, e ajudar no controle de crises; enfrentar desafios globais, principalmente a ameaça do terrorismo internacional e da proliferação de armas de destruição em massa; ajudar a defender os direitos humanos e fortalecer a ordem internacional tendo como base a lei internacional; e promover o comércio mundial livre e sem entraves como base para a prosperidade, ajudando a superar a divisão entre regiões ricas e pobres do mundo (Germany, 2006, p.21).

Ademais dos objetivos gerais e da questão da identidade alemã, os princípios relativos ao multilateralismo e a integração à Europa são questões principais no documento redigido pela Ministério de Defesa, segundo o qual:

O objetivo central da política externa e de segurança alemã continua ser a de moldar a parceria transatlântica na Aliança com o futuro em mente, e cultivar a íntima relação com os EUA. Agora e no futuro, as questões fundamentais da segurança europeia podem ser enfrentadas apenas em conjunto com os EUA. Um outro objetivo primordial da política de segurança alemã é o de fortalecer a estabilidade no espaço europeu através da consolidação e expansão da integração europeia e de uma política de vizinhança proativa da União Europeia com os Estados da Europa Oriental, do Sul do Cáucaso, da Ásia Central e da região do Mediterrâneo. Ao mesmo tempo, nos esforçamos em desenvolver e aprofundar uma parceria de segurança duradoura com a Rússia (Germany, 2006, p. 21).

Por fim, observa-se grande importância das relações da Alemanha com a Rússia, segundo o *white paper*, segundo o qual:

A Rússia tem lugar especial nessa relação bilateral, devido às experiências formativas no curso de nossa história comum e ao papel especial desse país em como parceiro proeminente da Otan e da União Europeia, à sua dimensão e potencial. A Rússia é uma das nações do G8, uma potência nuclear e membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Sendo membro do Conselho Europeu e da Organização para Segurança e Cooperação na Europa, a Rússia tem responsabilidade especial na Europa, nomeadamente tendo em conta a situação nas regiões do Cáucaso Meridional e Ásia Central. Para muitas nações europeias, a Rússia é um importante fornecedor de energia e um parceiro econômico. Sem a Rússia, a segurança, estabilidade, integração e prosperidade na Europa não podem, portanto, ser garantidas. É do interesse da Alemanha que a modernização da Rússia seja apoiada por uma intensificação da cooperação política, econômica e social. Portanto, a Alemanha promove a melhoria da cooperação política, econômica e cultural da Rússia com a União Europeia e apoia uma cooperação ainda mais estreita com a Aliança do Atlântico Norte (Germany, 2006, p.47)

O que se nota durante o período em que Merkel ocupou o cargo de chancelaria é uma deterioração das relações com a Rússia (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, p.631), além de uma série de crises que desafiaram as políticas alemãs, como a crise da zona do euro, dos refugiados e da Ucrânia (Bulmer; Paterson, 2019, p.267). Esta última não apenas foi danosa para a Ucrânia devido a perda territorial, mas também às relações russo-alemãs.

A Ucrânia conseguiu sua independência após a queda da União Soviética, mas décadas de agressões externas, especialmente com o caso alemão e russo no século XX, e políticas que expropriaram boa parte dos recursos dos ucranianos deixou o país sem uma forte tradição democrática. Isso ocasionou em uma série de lideranças pós-independência consideradas corruptas, constituídas em sua maioria por antigos líderes comunistas (Marton, 2021, p.191).

Em 2014, a situação interna ucraniana aparentava estar melhorando, com o país em avançadas negociações sobre um acordo político e econômico com a União Europeia, algo que aproximaria o país do Ocidente (Marton, 2021, p.191). Porém, para Putin, a Ucrânia faz parte do que chama de “zona de influência russa”, e uma aproximação com o Ocidente seria negativa; deste modo, o presidente russo ofereceu a Viktor Yanukovich, então presidente ucraniano, entrada na União Econômica Euroasiática e prometeu reerguer a economia ucraniana com investimentos totalizando 15 bilhões de dólares, algo que foi aceito pela Ucrânia (Marton, 2021, p.192).

Porém, essa decisão não foi bem recebida pelos ucranianos, com muitos destes organizando protestos em Kiev contra o governo de Yanukovich (Marton, 2021, p.192). A reação do governo foi violenta, com tropas atirando contra manifestantes em 18 de fevereiro de 2014, causando a morte de centenas destes, mas os protestos persistiram, e Yanukovich deixou o país ainda em fevereiro, buscando asilo na Rússia (Marton, 2021).

A resposta russa à crise no leste ucraniano foi rápida e violenta, com diversos agentes russos atacando e tomando prédios públicos em Simferopol e o porto de Sevastopol, na península da Crimeia, e nas cidades de Donetsk, Lugansk e Kharkiv (Marton, 2021). A campanha foi bem sucedida, ocasionando na anexação da Crimeia em março de 2014 após um referendo.

Para Merkel, a melhor forma de solucionar o conflito era através da negociação, participando de diversas ligações com Putin para solucionar, conjuntamente, a crise ucraniana (Forsberg, 2016, p.29). Durante tais ligações, Merkel ressaltou diversas vezes que a agressão russa era uma violação do direito internacional (Forsberg, 2016, p.29). Porém, dialogar com o presidente russo mostrou-se algo difícil, uma vez que o mesmo negou, por diversas vezes, que os soldados e agentes que estavam atuando na Crimeia eram, de fato, russos, uma vez que não estavam sem insígnias em seus uniformes (Marton, 2021, p.196).

O tom alemão mudou após a definitiva anexação da Crimeia. Embora ainda disposta a encontrar uma solução através do diálogo, Merkel usou de sanções econômicas para enfrentar a agressão russa (Forsberg, 2016). As sanções foram separadas em três tipos: sanções

diplomáticas; medidas específicas contra indivíduos e entidades jurídicas, incluindo proibição de viagens e congelamento de ativos na União Europeia; e sanções econômicas setoriais (Fischer, 2015). Vale ressaltar que as sanções foram estabelecidas em conjunto com a União Europeia, com a Alemanha conseguindo o apoio de outros estados membros em 6 de março de 2014, quando o Conselho Europeu aprovou as sanções (Bulmer; Paterson, 2019, p.268). Garantir a unidade dos estados membros quanto às sanções também foi importante para fortalecer a Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia, algo que possibilitou a renovação das sanções a cada seis meses (Larres; Moroff; Wittlinger, 2022, pgs.543-44).

Grupos industriais e de lobby alemães — em especial, o Comitê sobre Relações Econômicas com a Europa Oriental — que tinham grande interesse econômico na Rússia foram contrários às sanções de início (Forsberg, 2016, p.34). Porém, conforme o conflito na região do Donbass intensificou-se, as empresas e o comitê aceitaram as sanções, ainda que ressaltassem os potenciais danos à economia alemã (Forsberg, 2016, p.34). Como resultado, as exportações alemãs para a Rússia em 2014 foram cortadas em 20%, além de ameaçar cerca de 50.000 alemães com o desemprego (Forsberg, 2016, p.34).

Merkel também buscou excluir a Rússia de alguns privilegiados grupos internacionais, algo que é observado na declaração da mesma que a Rússia não era mais um integrante do grupo G8, algo que seguiu logo depois do cancelamento da reunião do grupo em Sochi pela mesma (Marton, 2021, p.201). Além disso, a chanceler também afirmou, após a anexação da Crimeia, que a Alemanha iria reconsiderar a sua política energética, uma vez que 39% de todas as importações realizadas pela Alemanha eram referentes à importações de gás russos (Adomeit, 2015).

As relações diplomáticas entre Alemanha e Rússia foram novamente danificadas em 17 de julho de 2014, quando foi reportado que um avião civil havia sido derrubado na Ucrânia, com os separatistas ucranianos sendo os culpados mais prováveis (Bulmer; Paterson, 2019, p.269). Tal gesto fez com que Barack Obama, então presidente americano, concluísse que engajar em diálogo com Putin era uma perda de tempo, além de exigir maiores gastos em defesa e dedicação dos integrantes da Otan à organização em uma reunião em setembro do mesmo ano. Embora o envolvimento alemão na Guerra do Kosovo tenha sido um avanço na política externa e de defesa do país, a questão dos gastos militares internos permanecia tópico impopular (Marton, 2021, p.202).

Dada a escalada no conflito e deterioração das negociações, Merkel buscou envolver outras partes em negociação direta com a Rússia para a resolução do conflito, sendo estas a França, Reino Unido e Ucrânia (Bulmer; Paterson, 2019, p.269). Este grupo ficou conhecido

como Formato da Normandia, e duas reuniões foram realizadas para solucionar a crise da Ucrânia, com a primeira em setembro de 2014, e a segunda em 12 de fevereiro de 2015, resultando nos Acordos de Minsk (Bulmer; Paterson, 2019, p.269). Dentre os 13 objetivos de Minsk II, assinado em 2015, pode-se ressaltar:

Cessar fogo generalizado e imediato em certas áreas das regiões de Donetsk e Lugansk e sua implementação rigorosa a partir 00:00h (hora de Kiev) de 15 de fevereiro de 2015; assegurar o efetivo monitoramento e verificação do regime de cessar fogo e da retirada de armas pesadas pela OSCE a partir do dia 1 de retirada (...); iniciar um diálogo, no primeiro dia de retirada, sobre as modalidades das eleições locais em conformidade com a legislação ucraniana e com a lei ucraniana relativa à “Sobre Ordem Provisória de Governo Autônomo Local em Determinadas Zonas das Regiões de Donetsk e Lugansk, bem como sobre o futuro regime dessas zonas com base nessa lei (...); garantir o perdão e anistia através da lei proibindo ações judiciais e punição de pessoas com conexão ao eventos que aconteceram em certas áreas das regiões de Donetsk e Lugansk na Ucrânia; garantir o livre acesso, entrega, armazenagem e distribuição de assistência humanitária para os que precisam; restabelecimento do controle total das fronteiras pelo governo da Ucrânia em toda a área de conflito, após o primeiro dia após as eleições locais e até extensivo acordo político (eleições locais em certas áreas das regiões de Donetsk e Lugansk com base na lei da Ucrânia e reforma constitucional) a ser finalizada até o fim de 2015 (...) (UN, 2015, p.1-2).

Caso os Acordos de Minsk II fossem implementados, a Crimeia devolvida para a Ucrânia, e os rebeldes parassem de lutar, então as sanções contra a Rússia seriam revistas (Fischer, 2015).

A crise na Ucrânia foi o primeiro cenário internacional no qual a Alemanha desempenhou um papel de liderança geopolítica desde 1945 (Bulmer; Paterson, 2019, p.206 *apud* Pond; Kundnani, 2015). Além disso, também demonstrou para outros atores e para a Rússia que, entre interesses comerciais e valores morais, a Alemanha escolheria este último, uma vez que a chanceler Merkel afirmou, após a anexação da Crimeia, que nenhuma forma de parceria ou cooperação funcionaria sem um conjunto central de valores partilhados (Forsberg, 2016, p.29).

A posição alemã quanto a Rússia após a crise na Ucrânia em 2014 é melhor observado no *white paper* elaborado e divulgado pelo Governo Federal em 2016, segundo o qual:

A Rússia está, abertamente, questionando a ordem de paz europeia com sua disposição em utilizar a força para alcançar seus objetivos e, de maneira unilateral, redesenhar fronteiras estabelecidas sob lei internacional, como fez na Crimeia e no leste da Ucrânia. Isto tem grandes implicações para a segurança da Europa e, portanto, da Alemanha. A crise na Ucrânia e nos seus arredores é uma manifestação clara de desenvolvimentos internos e externos. A Rússia está rejeitando uma estreita parceria com o Ocidente e enfatizando rivalidade estratégica. Internacionalmente, a Rússia está se mostrando como um centro de poder independente com ambições globais. Isso é visto, por exemplo, pelo aumento das atividades militares russas ao longo de suas fronteiras com a UE e a Otan. No curso de modernizar, de forma extensiva, suas forças armadas, a Rússia aparenta estar preparada para testar os limites de acordos internacionais existentes. Ao aumentar o uso de instrumentos híbridos para propositalmente esbater os limites entre paz e guerra, a Rússia está criando incertezas sobre a natureza de suas intenções. Isso demanda respostas não

apenas de Estados afetados, mas também da UE e da Otan. Sem uma mudança fundamental de política, a Rússia constituirá um desafio para a segurança de nosso continente em um futuro próximo. Entretanto, ao mesmo tempo, Europa e Rússia permanecem ligados por uma vasta gama de interesses e relações comuns. Como o maior vizinho da UE e membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, a Rússia tem responsabilidade regional e global especial ao tratar de enfrentar desafios comuns e gerenciar crises internacionais. Segurança sustentável e prosperidade na e para a Europa não pode, por consequência, ser alcançada sem uma forte cooperação com a Rússia. Portanto, é ainda mais importante que, em nossas relações com a Rússia, encontremos o balanço correto entre segurança coletiva e maior resiliência de um lado, e abordagens quanto à cooperação securitária e setorial, por outro (Germany, 2016, p.31-32).

Porém, Merkel afirmou que, embora medidas houvessem sido tomadas para lidar com a Rússia na crise da Ucrânia, os fundamentos da *Ostpolitik* não haviam mudado, e que a Alemanha continuaria sua parceria e cooperação com a Rússia no médio e longo prazo (Forsberg, 2016, p.29).

4. O GOVERNO SCHOLZ E A INVASÃO RUSSA DA UCRÂNIA

Em 8 de dezembro de 2021, Olaf Scholz foi eleito como novo chanceler alemão pelo Bundestag⁷, marcando o fim de 16 anos de liderança da União Democrata Cristã, partido da até então chanceler Angela Merkel. A eleição do novo chanceler foi marcada pela formação de uma coalizão denominada “coligação semáforo”, com a Aliança 90/Os Verdes e o Partido Democrático Liberal.

Ao mesmo tempo, haviam crescentes indícios de que a Rússia planejava uma invasão em larga escala da Ucrânia, algo que foi, inicialmente, considerado improvável pela Alemanha devido às garantias que Scholz recebeu de Putin de que não haveria uma guerra na Ucrânia. Porém, após diversas reuniões realizadas no mês de fevereiro de 2022, a Rússia reconheceu a independência das regiões de Donetsk e Lugansk na Ucrânia, algo que foi seguido pela invasão em larga escala da Ucrânia pelos russos em 24 de fevereiro.

A reação de Scholz à invasão foi enérgica: em seu discurso ao Bundestag, três dias após o início da invasão, o chanceler afirmou que a guerra marcava um “ponto de virada” — uma *Zeitenwende* — para a política externa do país. Em poucos dias, a Alemanha revisou três políticas importantes: o uso do gasoduto Nord Stream 2, a entrega de armas para a Ucrânia, e novos investimentos em suas forças armadas (Driedger, 2022, p.135). Por fim, em julho de 2023, o Governo Federal divulgou sua Estratégia de Segurança Nacional, na qual Scholz ressalta a importância de garantir a segurança do continente europeu (Germany, 2023, p.5).

4.1 A reação do governo alemão

Durante o mês de novembro de 2021, ainda durante o governo Merkel, havia crescentes sinais de que a Rússia estaria planejando uma invasão em larga escala da Ucrânia. O governo alemão ameaçou usar de sanções econômicas para lidar com a possível invasão, mas medidas específicas não foram anunciadas. Isto foi algo repetido pelo governo de Olaf Scholz até o início da invasão (Driedger, 2022, p.137). A hesitação do recém eleito governo em tomar decisões mais enérgicas previamente à invasão tem algumas explicações possíveis.

Primeiramente, o partido de Olaf Scholz, o Partido Social Democrata, tem uma longa relação com a Rússia e com a União Soviética, com Willy Brandt, chanceler da Alemanha Ocidental de 1969 até 1974, desenvolvendo a *Ostpolitik*. Outro chanceler que fez parte do Partido Social Democrata e objetivou estabelecer boas relações com a Rússia foi Gerhard

⁷ Tradução livre: Parlamento alemão

Schroder (Stange, 2022, p.21), com o mesmo ocupando cargos importantes em conselhos administrativos das empresas estatais russas após a sua derrota nas eleições de 2005 (Bennhold, 2022). Por fim, pode-se destacar Frank Walter Steinmeier, o qual desempenhou o papel de Ministro das Relações Exteriores durante o 1º e 3º governo Merkel e atual presidente da Alemanha. Em seu tempo no ministério, Steinmeier almejava intensificar a cooperação com a Rússia — algo que pode ser visto em sua participação na elaboração dos Acordos de Minsk —, embora fosse crítico da invasão e anexação russa da península da Crimeia (Meister, 2014, p.5).

A questão partidária estendia-se a questões relacionadas ao fornecimento de equipamento militar adequado para a Ucrânia, algo que havia sido vetado durante o governo Merkel. Previamente a invasão, em janeiro de 2022, o recém formado governo foi incapaz de decidir quais armas ou equipamentos bélicos seriam enviados a Ucrânia, resultando em um “gesto solidário” por parte do Ministério de Defesa, demonstrado através da doação de 5000 capacetes, ato que foi alvo de piadas no âmbito doméstico e internacional (Šraders, Terry, 2022, p.37). Olaf Scholz já havia negado o fornecimento de armamento durante janeiro, e essa posição foi enfatizada pela então ministra da Defesa, Christine Lambrecht, em 7 de fevereiro, durante uma visita a Kiev. Para o governo, a melhor alternativa era buscar uma solução diplomática — através de negociações multilaterais — enquanto ameaçava usar sanções econômicas para deter uma possível agressão russa (Driedger, 2023, p.138).

A política de fornecimento de equipamento bélico foi influenciada pela opinião pública alemã pré-invasão. Em 3 de fevereiro de 2022, pesquisas de opinião indicavam que 72% dos entrevistados eram contra fornecer armas para a Ucrânia, e apenas 20 % a favor. Quanto a Rússia, 43% dos entrevistados eram a favor de novas sanções, mas ao mesmo tempo, 57% diziam que o gasoduto Nord Stream 2 — cujo acordo foi finalizado no fim do governo Merkel — deveria ser isento das sanções (Driedger, 2023, p.140)

A questão energética também influenciou a reação imediata do governo de Olaf Scholz. Antes da invasão da Ucrânia, a dependência energética alemã em relação à Rússia era considerável, com este fornecendo cerca de 55% do gás, 35% do petróleo e quase 50% do carvão utilizado pela Alemanha. Existia uma percepção de que a Rússia era um fornecedor confiável de matérias primas, além de servir como fontes de energia transitórias para uma matriz energética mais sustentável (Jasiński, Nowak, 2022, p.1). A confiança alemã na Rússia é algo que precede Merkel, uma vez que foi assumindo que maior cooperação econômica acarretaria em maior cooperação política (Janes, 2022, p.106), algo que seria útil para garantir a segurança europeia e, por consequência, da Alemanha.

O governo indicou sinais de mudanças em sua política externa no início de fevereiro. Em reunião com diversos deputados americanos no dia 7 de fevereiro, Scholz afirmou que uma invasão russa significa o fim do gasoduto Nord Stream 2, ainda que isso acarretasse em dificuldades econômicas. Isso foi algo repetido pela Presidente da Comissão da UE, Ursula von der Leyen, que afirmou que o destino do Nord Stream 2 dependia do comportamento russo (Driedger, 2023, p.142).

A reação alemã teve seu início no dia 21 de fevereiro, dia no qual Vladimir Putin reconheceu a independência das entidades de Donetsk e Lugansk, posteriormente reconhecendo o controle das entidades sobre a totalidade das províncias de Donbass e Lugansk. Ainda no dia 21, Olaf Scholz anunciou que o gasoduto Nord Stream 2 não entraria em funcionamento, além de anunciar uma série de sanções a cerca de 400 indivíduos e instituições russas (Driedger, 2023, p.144).

Após meses de tensão, a Rússia invadiu a Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022, marcando a primeira tentativa, desde a Segunda Guerra Mundial, de conquistar um país soberano na Europa. No dia 27 de fevereiro, Scholz realizou um pronunciamento perante a Bundestag, no qual definiu o momento como um “divisor de águas” para a Alemanha e para a política externa do país (Germany, 2022). No discurso, Scholz anunciou uma série de medidas relacionadas à política externa e de segurança do país, dentre as quais:

Estamos cortando o financiamento aos bancos russos e às empresas públicas; prevenindo a exportação de tecnologia de ponta para a Rússia; sancionando os oligarcas e os seus investimentos na UE; e estamos excluindo os principais bancos russos da rede Swift (Germany, 2022)

A decisão de cortar apenas grandes bancos russos do sistema Swift foi resultado da crescente pressão dos aliados, uma vez que poucos dias antes de seu discurso, Scholz havia negado as solicitações de alguns de seus aliados para cortar a economia russa do Swift. Além disso, o momento inicial da invasão foi caracterizado por uma rápida deterioração da imagem russa perante o público alemão, com uma pesquisa realizada em março de 2022 mostrando que cerca de 67% dos entrevistados eram a favor de um maior envolvimento alemão em crises internacionais (Driedger, 2023, p.144).

Para além das sanções anunciadas, Olaf Scholz anunciou novas diretrizes quanto à participação da Alemanha e da Bundeswehr em instituições internacionais como a Otan. Isto foi um ponto que divergiu das preferências e da identidade construída pela Alemanha durante o pós Guerra Fria, como uma potência civil que utiliza, majoritariamente, de meios não militares para a resolução de conflitos. As diretrizes foram as seguintes:

Um novo destacamento de tropas alemãs foi enviado para a Lituânia, onde irão liderar o grupo de combate da Otan; aumentamos e melhoramos nossa participação no policiamento aéreo da Romênia; nossa Marinha está auxiliando na defesa do Mar Negro e do Mar Báltico com navios adicionais; queremos contribuir para o estabelecimento de uma nova unidade da Otan na Eslováquia; e estamos preparados para contribuir para a defesa do espaço aéreo de nossos aliados no Leste Europeu através do uso de mísseis antiaéreos (Germany, 2022).

Além desse comprometimento quanto a participação da Bundeswehr em missões e iniciativas multilaterais, o chanceler Scholz fez uma série de promessas quanto ao orçamento destinado às Forças Armadas alemãs, afirmando que seria criado um fundo totalizando 100 bilhões de euros que seriam destinados a investimentos e projetos de armamento (Germany, 2022). Quanto à questão de procuração para novos armamentos, a implementação foi feita com cautela, com a primeira procuração sendo submetida ao parlamento apenas em dezembro de 2022, dentre os quais estava a aquisição de novos caças de combate F-35A (Mello, 2023, p.8).

Recentemente, a promessa de Scholz quanto a Bundeswehr pode ser observada em, pelo menos, três ocasiões diferentes. A primeira refere-se ao anúncio do ministro de defesa, Boris Pistorius, quanto à disponibilização de 35000 tropas e cerca de 200 aeronaves para a Otan a partir de 2025 (DW, 2023), as quais irão reforçar as capacidades de dissuasão e defesa da aliança. Além disso, em 2023, a Alemanha participou de exercícios militares em duas ocasiões: o primeiro foi realizado e sediado pela Alemanha em junho de 2023, e foi o maior exercício militar aéreo organizado na história da Otan (Nato, 2023). O segundo foi realizado em outubro de 2023, com enfoque no transporte de tropas e de equipamento militar para o flanco oriental da Otan (Şimşek, 2023). Este último exercício é particularmente importante pois reforça que a Alemanha não considera a Rússia como confiável, pelo menos a curto prazo.

A questão energética também foi tema do discurso do chanceler, com o mesmo afirmando que a Alemanha necessitava “eliminar a dependência quanto à importação de fornecedores de energia individuais” (Germany, 2022). Durante o ano de 2022, algumas medidas foram tomadas para diminuir a dependência alemã das exportações russas. O primeiro passo foi acelerar a construção de terminais de gás natural liquefeito através da aprovação de um projeto de lei especial que garantia acesso mais rápido a permissões para a construção dos terminais, além de alugar 5 outros terminais de empresas privadas. Além disso, o governo federal optou por estender o funcionamento das últimas três usinas nucleares do país até abril de 2023, e anunciou a criação de um fundo de 200 bilhões de euros para combater os crescentes custos energéticos (Jasiński; Nowak, 2022, p.2).

Ainda sobre a questão energética, em um movimento contrário a defesa dos direitos humanos e da lei internacional, algo importante para a Alemanha, foi anunciado que os Emirados Árabes Unidos iriam fornecer a Alemanha com cerca de 137.000M³ de gás natural liquefeito (Jasiński; Nowak, 2022, p.2). A extensão do funcionamento das usinas nucleares e a busca por fontes de energia no Golfo foi algo que causou desconforto na coalizão, especialmente porque os Verdes defendiam o desligamento das usinas até o final de 2022, além de enfatizar a defesa da democracia e dos direitos humanos dentro da coalizão.

Essas medidas aparentam ter obtido sucesso, uma vez que Christian Lindner, ministro de finanças da Alemanha, anunciou em janeiro de 2023 que a Alemanha já não era dependente das exportações russas (BBC News, 2023). Em números, no início de 2023, as importações russas de gás natural diminuíram de 52% para 22%, com a Noruega tornando-se o principal fornecedor de gás, contabilizando cerca de 33% do volume total. As importações de petróleo bruto russo também diminuíram, com uma queda de aproximadamente 51% no volume das importações entre novembro de 2021 e novembro de 2022 (Giegerich; Schreer, 2023, p.37)

Por fim, o discurso do chanceler abordou um tópico desconfortável durante muitos anos para a Alemanha: investir pelo menos 2% de seu PIB na área de defesa, valor mínimo solicitado pela Otan. Esse ponto já havia sido destacado pelo presidente americano Barack Obama, durante a anexação russa da Crimeia, mas a chanceler Merkel não abordou tal tópico em seu governo por considerar algo impopular no âmbito doméstico (Marton, 2021, p.202). No discurso, Scholz afirmou o seguinte:

Gostaria de acrescentar um outro ponto. Estabelecemos esse objetivo não apenas porque prometemos a nossos amigos e aliados que aumentaremos nossas despesas em defesa em até 2% de nossa produção econômica até 2024. Fazemos isso, também, pela nossa própria segurança (Germany, 2022)

Por fim, quanto à Rússia, a posição do governo pode ser melhor explicitada no documento Estratégia de Segurança Nacional, divulgado pelo governo Scholz em junho de 2023. A elaboração deste documento havia sido algo que os três partidos do governo haviam definido antes da invasão russa, mas este acontecimento e alguns problemas internos da coalizão atrasaram a sua elaboração, divulgação e adoção por parte do governo federal. No documento, percebe-se uma clara mudança na percepção alemã sobre a Rússia:

Por enquanto, a Rússia de hoje constitui a maior ameaça à paz e à segurança na zona Euro-Atlântica. A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia é uma violação da Carta das Nações Unidas e da ordem de segurança cooperativa da Europa. [...] Ao destruir a pacífica ordem europeia, a Rússia está ameaçando diretamente nossa segurança e a de nossos aliados na Otan e na UE. Nem a Alemanha nem a Otan buscam qualquer rivalidade ou confronto com a Rússia. Porém, estamos preparados e

aptos a defender a nossa soberania e a de nossos aliados em qualquer momento. [...] (Germany, 2023, p.22).

Finalmente, a Estratégia de Segurança Nacional reforça, mais uma vez, a questão da identidade e dos valores da Alemanha, com a história alemã desde a Segunda Guerra Mundial tendo forte influência na definição destes, algo que já foi ressaltado no presente trabalho.:

A Alemanha tem responsabilidade especial, na Europa e a nível internacional, pela paz, segurança, prosperidade e estabilidade, bem como pela utilização sustentável dos nossos recursos naturais [...] Atuamos com consciência de nossa história e da culpa que nosso país carrega por ter desencadeado a Segunda Guerra Mundial e por ter perpetrado a Shoah, essa traição a todos os valores civilizados. Reconciliação com a nossos vizinhos europeus e a responsabilidade pelo direito à existência de Israel continuam sendo uma obrigação permanente para nós (Germany, 2023, p.19)

Posteriormente, o documento ressalta os pilares característicos da política externa alemã abordados no presente trabalho, o multilateralismo e a integração à Europa. Após considerar sobre a história da Alemanha durante a Guerra Fria:

[...] Essas experiências moldaram a identidade de nosso país. Essa é uma das razões pelas quais assumimos responsabilidade; somos o segundo maior doador a nível mundial e desempenhamos um papel ativo na ONU e em outras organizações internacionais. A aliança transatlântica e o projeto europeu de paz e integração trouxeram paz, segurança, prosperidade e estabilidade para nosso país e para a Europa. Inicialmente, estes presentes estavam confinados a partes ocidentais da Europa e da Alemanha, mas os povos da Europa Central e Oriental ganharam sua liberdade através de revoluções pacíficas, formando assim as bases para a reunificação alemã e a integração na União Europeia. Os dois estão indissociavelmente ligados. O aprofundamento da União Europeia e a consolidação e expansão das estruturas Euro-atlânticas são, portanto, pedras angulares da política externa e de segurança alemã. A Alemanha deve sua segurança, bem como a paz no coração da Europa, aos Estados Unidos da América e aos seus vizinhos europeus (Germany, 2023, p.19-20).

4.2 Desafios a maiores mudanças no governo Scholz

As mudanças anunciadas por Scholz em 27 de fevereiro foram ambiciosas, especialmente porque a política externa alemã é marcada pela identidade que foi construída após a Guerra Fria como uma potência civil. Embora algumas diretrizes tenham sido planejadas e implementadas de maneira clara, outras ainda não foram implementadas.

Primeiramente, deve ser citada a questão da elevação dos gastos do orçamento alemão destinados à área de defesa. Olaf Scholz foi direto em seu discurso ao afirmar que a Alemanha investiria 2% de seu PIB em defesa (Germany, 2022), mas a Estratégia de Segurança Nacional explica de outra forma. Ao invés de cumprir com o objetivo da Otan, algo que foi ressaltado pelo chanceler, o documento governamental diz que “serão alocados 2% de nosso PIB, em média, ao longo de um período multianual para atingir os objetivos da Otan, inicialmente em parte através do recém criado fundo especial para a Bundeswehr” (Germany, 2023, p.13). Olaf

Scholz aparenta considerar o valor de 2% como um “teto” para as despesas, e não como um valor mínimo como é estabelecido pela Otan (Giegerich; Schreer, 2023, p.39).

Outro ponto é sobre a questão do fundo de 100 bilhões destinado à modernização da Bundeswehr. Devido a fatores como inflação, torna-se aparente que o fundo especial não será o suficiente para modernizar as forças armadas alemãs (Giegerich; Schreer, 2023, p.39). Para o ano de 2024, cerca de 19,2 bilhões de euros do fundo especial serão destinados à defesa, enquanto que o orçamento desta área foi ajustado para 51,8 bilhões de euros, além de 7 bilhões de euros de outros orçamentos para um total de 78 bilhões de euros, quantia que não será suficiente para alcançar os 2% mínimo e para modernizar a Bundeswehr de forma rápida (Mölling; Schütz, 2023).

A questão da assertividade alemã também é um ponto a ser considerado, uma vez que no início do conflito, a resposta alemã foi anunciada relativamente tarde quando em relação com seus aliados ocidentais. Isso pode ser visto em outras áreas, como quando a nação germânica negou em fornecer a Ucrânia com seus tanques de combate Leopard 2, com o governo federal afirmando que os forneceria apenas depois dos Estados Unidos fornecerem tanques de combate Abrams para a Ucrânia (Helferich, 2023, p.92). Essa hesitação também foi refletida na opinião pública sobre o fornecimento dos tanques Leopard 2: segundo uma pesquisa realizada em janeiro de 2023, cerca de 43% dos entrevistados eram contra fornecer tal armamento, enquanto que 46% era a favor (Serhan, 2023).

Ainda sobre a opinião pública alemã, recentemente, quando questionados sobre o fornecimento de armas que possibilitassem o ataque ucraniano a alvos em longínquo território russo — em especial, mísseis Taurus — uma maioria de 52% dos entrevistados afirmou ser contra fornecer tais armas (European Pravda, 2023).

Porém, tais desafios e percalços não implicam em argumentar que a política externa alemã não passou por uma mudança. Embora o multilateralismo e a integração à Europa continuem importantes pilares da política externa alemã, a *Ostpolitik* e a esperança de integrar a Rússia através da cooperação falhou. Reconhecer a Rússia como a principal ameaça às relações Euro-atlânticas na Estratégia de Segurança Nacional é o resultado disto.

Por fim, é notável que a Alemanha passa por um momento de mudança de sua identidade, de potência civil que, relutantemente, lidera o bloco europeu em situações críticas (Bulmer; Paterson, 2016) para “garantidor da segurança europeia” (Şimşek, 2022). Embora tal mudança seja ambiciosa, a Alemanha está tomando medidas necessárias para garanti-la, com maiores investimentos em defesa, maior fornecimento de equipamento bélico para a Ucrânia e

participação ativa em instituições como a Otan, através da organização de exercícios para garantir a segurança não apenas da Alemanha, mas de todo o continente europeu.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de sua história recente — especialmente após a Segunda Guerra Mundial — a Alemanha preocupou-se em construir uma identidade nacional que prezasse por princípios como o multilateralismo e a integração ao continente europeu através de instituições internacionais e supranacionais, como a União Europeia e a Otan. Além disso, devido à devastadora derrota na Segunda Guerra e aos crimes perpetrados pela Alemanha durante o conflito, existiu, da década de 1950 em diante, grande hesitação do Estado alemão em utilizar de sua força militar para alcançar seus objetivos de política externa.

Desta forma, a Alemanha adotou uma identidade de “potência civil”, caracterizada pela sua preferência em utilizar meios não militares para a resolução de conflitos, além de centrar seus esforços em alcançar uma maior cooperação internacional para atingir seus objetivos de política externa. Em termos de cooperação, além da União Europeia, a Alemanha prezou pela cooperação econômica com um outro ator, a Federação Russa.

A política de aproximação com a Rússia foi iniciada quando esta ainda constituía a União Soviética, no início dos anos 1970, pelo chanceler Willy Brandt. Essa política foi inaugurada devido ao desejo de estabelecer uma maior cooperação com a União Soviética e com a República Democrática da Alemanha, tendo em vista que esta relação havia sido negligenciada por chanceleres anteriores, em especial, por Konrad Adenauer. Essa foi uma política que perdurou após a reunificação da Alemanha e o esfacelamento da União Soviética, com a esperança de que a crescente cooperação econômica com a Rússia acarretaria em um efeito *spillover* para outras áreas, em especial, a política.

Isto aconteceu pois a Alemanha Ocidental e, posteriormente, a Alemanha, tornou-se, após sua derrota na Segunda Guerra Mundial, uma nação que prezava por princípios como direitos humanos, lei internacional e defesa da democracia. Portanto, tornou-se importante estender estes entendimentos não apenas para a Rússia, através de maior cooperação, mas para toda a Europa que estava por trás da Cortina de Ferro, integrando-os às instituições internacionais e supranacionais já mencionadas.

Porém, a política externa alemã passou por algumas situações críticas após a sua reunificação e o fim da Guerra Fria, e conforme se avança em uma trajetória *path dependent*, mais difícil é mudar a trajetória, e o leque de opções disponíveis no espaço temporal das *critical junctures* torna-se menor.

Em relação à guerra do Kosovo e a invasão russa da Crimeia, observa-se que a política externa alemã realizou ajustes que permitiram uma resposta minimamente adequada às crises,

embora a sua identidade tenha permanecido a mesma: a de uma potência civil que prefere utilizar de meios não militares. Além disso, os pilares já citados neste trabalho permaneceram os mesmos durante e após estas crises.

A questão de como a Alemanha percebe e entende sua relação com a Rússia é o maior indicativo de que uma mudança profunda não ocorreu durante as crises: Gerhard Schröder buscou incluir a Rússia nas negociações para o fim da Guerra do Kosovo, além de considerar Vladimir Putin um amigo pessoal. No caso de Merkel, observa-se que mesmo após a anexação russa da península da Crimeia em 2014, a nação continuou a considerar que Rússia e a Europa tinham interesses em comuns (Germany, 2016, p.31-32), mesmo com a Rússia não demonstrando ter interesse algum em estender a modernização almejada pela Alemanha para âmbitos que não o militar.

Desta forma, enquanto que a maior parte dos aliados da Alemanha — a Europa e os Estados Unidos — aceitaram que a invasão russa da Ucrânia em 2022 era uma possibilidade e começaram a tomar medidas, a resposta alemã foi, de início, vagarosa. Havia um problema em ajustar a sua política externa e, por consequência, sua identidade, à nova situação crítica que estava surgindo. Isto foi refletido na opinião do povo alemão antes do início do conflito: embora uma maioria apoiasse a Ucrânia e também a imposição de sanções a Federação Russa, uma maioria era contra o fornecimento de armas para a Ucrânia.

Mas a situação, e a opinião pública, mudaram com a invasão: uma grande parcela da população apoiou fornecer armas para a Ucrânia, algo que marca uma quebra na tradição alemã de evitar fornecer armas para zonas de conflito. Além disso, o chanceler Olaf Scholz anunciou uma extensa reforma na política externa e de defesa da Alemanha, a fim de melhor defender seus aliados contra possíveis ameaças e maximizar a segurança de toda a Europa. Porém, é importante notar que foi necessário uma *critical juncture* acompanhada de forte pressão dos aliados para que a política externa da Alemanha passasse por alterações.

Além disso, também existe a questão da implementação das reformas anunciadas, as quais estão sujeitas a discussão dentro da coalizão governamental — formada por três partidos —, ao processo de aprovação dentro da Bundestag, algo que pode necessitar de reformas constitucionais, e ao escrutínio da opinião pública às mudanças anunciadas.

Mesmo com todas essas dificuldades, a política externa alemã está mudando aos poucos, assim como a identidade alemã. Prova disto é a identificação da Rússia como principal ameaça à segurança e a ordem de paz estabelecida no eixo Euro-atlântico, além do fornecimento alemão de armas para a Ucrânia e sua maior participação em exercícios militares que visam a dissuasão. A questão que permanece é a da implementação de reformas

mais extensas, como a modernização da Bundeswehr, e embora passos tenham sido efetuados — como a criação do fundo especial para as forças armadas —, a concretização do que foi prometida no discurso de Scholz da *Zeitenwende* e na Estratégia de Segurança Nacional levará tempo para ser implementada por completo.

REFERÊNCIAS

ACKER, Kerry. **Major World Leaders: Gerhard Schroeder**. Philadelphia: Chelsea House Publishers, 2004

ADLER, Emanuel. **Seizing the Middle Ground**. European Journal Of International Relations, [S.L.], v. 3, n. 3, p. 319-363, set. 1997. SAGE Publications.

ADOMEIT, Hannes. **German-Russian Relations: Change of Paradigm versus ‘Business as Usual’**. Notes Du Cerfa, Paris, v. 120, p. 1-34, jul. 2015

ALEMANHA. **Ministério das Relações Exteriores**. 2022. Disponível em <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2513950>. Acesso em 06 mar. 2023

BBC NEWS. **Germany says it is no longer reliant on Russian energy**. 18 jan. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/business-64312400>. Acesso em: 02 dez. 2023

BENNHOLD, Katrin. **The former chancellor who became Putin’s man in Germany**. The New York Times, 23 abr. 2022. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/04/23/world/europe/schroder-germany-russia-gas-ukraine-war-energy.html>. Acesso em: 01 dez. 2023

BLUMENAU, Bernhard. **Breaking with convention? Zeitenwende and the traditional pillars of German foreign policy**. International Affairs, [S.L.], v. 98, n. 6, p. 1895-1913, 2 nov. 2022. Oxford University Press (OUP).

BLUMENAU, Bernhard; MUTTREJA, Isabel. **How Russia’s invasion changed German foreign policy**. Chatham House. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/2022/11/how-russias-invasion-changed-german-foreign-policy> Acesso em 06 mar. 2023

BRAUCH, Hans Günter; KENNEDY, Robert. **Alternative Conventional Defense Postures in European Theater**. Vol. 3: Force Posture Alternatives for Europe after the Cold War. [S.I.], Taylor & Francis, 1993. 523 p.

BULMER, Simon; PATERSON, William E. **Germany and the European Union: Europe’s Reluctant Hegemon?**. London: Red Globe Press, 2019

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.

DEMİRTAŞ, Birgül; MAZLUM, Mahmut. **Civilian Powers and the Use of Force: The Evolution of Germany as a ‘Realist Civilian Power’**. Perceptions: Journal Of International Relations, Ankara, v. XXIII , n. 1, p. 27-62, 03 ago. 2018. Disponível em: http://sam.gov.tr/pdf/perceptions/Volume-XXIII/Spring-2018/perceptions_Spring_2018.pdf. Acesso em: 04 dez. 2023

DRIEDGER, Jonas J. **Inertia and Reactiveness in Germany's Russia Policy**. German Politics And Society, [S.L.], v. 40, n. 4, p. 135-151, 1 dez. 2022. Berghahn Books.

EUROPEAN PRAVDA. **Poll: 52% of Germans Oppose Sending Taurus Missiles to Ukraine**. 18 ago. 2023. Disponível em: <https://www.eurointegration.com.ua/eng/news/2023/08/18/7167811/>. Acesso em: 03 dez. 2023

DW. **Germany to provide NATO with 35,000 troops from 2025**. Germany, 10 dez. 2023. Disponível em: <https://www.dw.com/en/germany-to-provide-nato-with-35000-troops-from-2025/a-67073164>. Acesso em: 02 dez. 2023

FALLETI, Orfeo; FIORETOS, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

FELDMAN, Lily Gardner. **Germany's foreign policy of reconciliation: from enmity to amity**. Plymouth: Rowman and Littlefield Publishers Inc., 2012.

FISCHER, Sabine. **European Union Sanctions Against Russia: Objectives, Impacts and Next Steps**. SWP Comments, Berlin, v. 17, p. 1-7, mar. 2015. Disponível em: https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2015C17_fhs.pdf. Acesso em: 04 dez. 2023.

FORSBERG, Tuomas. **From Ostpolitik to 'frostpolitik'? Merkel, Putin and German foreign policy towards Russia**. International Affairs, [S.L.], v. 92, n. 1, p. 21-42, jan. 2016. Oxford University Press.

GERMANY. Federal Constitutional Court (Second Senate). **Statement by the Press Office of the Federal Constitutional Court**. Press Release No. 29/1994. The Federal Constitutional Court, 12 July 1994. Disponível em: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/1994/bvg94-029.html>. Acesso em: 4 dez. 2023

GERMANY. Federal Ministry of Defence. **White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr**. Germany, 2006. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/156941/Germany%202006%20white%20paper.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2023

GERMANY. Federal Ministry of Justice (Federal Office of Justice). **Basic Law for the Federal Republic of Germany**, 2022. Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0124. Acesso em: 4 dez. 2023.

GERMANY, The Federal Government. **National Security Strategy. Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany**. 2023. Disponível em: <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2023.

GERMANY, The Federal Government. **Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, 27 February 2022 in Berlin**. Disponível em:

<https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>. Acesso em: 1 dez. 2023

GERMANY. The Federal Government. **White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr**. Germany, 2016. Disponível em:

<https://www.bundeswehr.de/resource/blob/4800140/fe103a80d8576b2cd7a135a5a8a86dde/download-white-paper-2016-data.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2023.

GIEGERICH, Bastian; SCHREER, Ben. **Zeitenwende One Year On**. Survival, [S.L.], v. 65, n. 2, p. 37-42, 4 mar. 2023. Informa UK Limited.

GLOANNEC, Anne-Marie Le. **The Unilateralist Temptation: Germany's Foreign Policy after the Cold War**. IPG, [S.I.], p. 27-39, 2004. Disponível em:

https://www.fes.de/ipg/IPG1_2004/ARTLEGLOANNEC.PDF. Acesso em: 04 dez. 2023.

GÜL, Murat. **GERMAN FOREIGN POLICY: CHANGE AND CONTINUITY (1949-2000)**. 2003. 123 f. Dissertação (Mestrado) - International Relations, Science, Middle East Technical University, Ankara, 2003. Disponível em:

<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=889b01fe38448eb7efc4bb8a0f59bd77e10a2792>. Acesso em: 04 dez. 2023.

HELFERICH, John. **The (false) promise of Germany's Zeitenwende**. European View, [S.L.], v. 22, n. 1, p. 85-95, abr. 2023. SAGE Publications. Disponível em:

<https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/17816858231157556>. Acesso em: 04 dez. 2023.

JANES, Jack. **The Ampel Coalition's Foreign Policy Challenges**. German Politics And Society, [S.L.], v. 40, n. 4, p. 104-118, 1 dez. 2022. Berghahn Books.

JASIŃSKI, Łukasz; NOWAK, Zuzanna. **Germany works towards independence from Russian raw materials**. 2022. The Polish Institute of International Affairs. Bulletin, No. 190 (2107). Disponível em:

<https://www.pism.pl/publications/germany-works-towards-independence-from-russian-raw-materials>. Acesso em: 4 dez. 2023.

KATZENSTEIN, Peter J.. **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**. New York: Columbia University Press, 1997. 436 p.

LARRES, Klaus; MOROFF, Holger; WITTLINGER, Ruth. **The Oxford Handbook of German Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2022. 697 p.

LEITHNER, Anika. **Shaping German foreign policy: History, memory and national interest**. Boulder: FirstForumPress, 2009. 179 p

LONGSTRETH, Frank; STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. **Structuring politics Historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 257 p.

MARKOVITS, Andrei S.; REICH, Simon. **The contemporary power of memory: the dilemmas for German foreign policy**. *The Communication Review*, [S.L.], v. 2, n. 1, p. 89-119, jun. 1997. Informa UK Limited. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/240516909_The_contemporary_power_of_memory_The_Dilemmas_for_German_foreign_policy>. Acesso em: 4 dez. 2023

MARTON, Kati. **The Chancellor: The Remarkable Odyssey of Angela Merkel**. New York: Simon & Schuster, 2021

MASTERS, Jonathan; MERROW, Will. **Nuclear weapons in Europe: Mapping U.S. and Russia deployments**. Council of Foreign Relations, 30 mar. 2023. Disponível em: <https://www.cfr.org/in-brief/nuclear-weapons-europe-mapping-us-and-russian-deployments#:~:text=Today%2C%20U.S.%20tactical%20nuclear%20weapons,no%20longer%20host%20U.S.%20weapons>. Acesso em: 04 dez. 2023

MEISTER, Stefan. **Reframing Germany's Russia policy - an opportunity for the EU**. 2014. European Council on Foreign Relations. Policy Brief. Disponível em: https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR100_GERMANY_RUSSIA_BRIEF_AW.pdf. Acesso em: 04 dez. 2023

MELLO, Patrick A. **Zeitenwende: German Foreign Policy Change in the Wake of Russia's War Against Ukraine**. *Politics And Governance*, [S.L.], v. 12, p. 1-16, 20 nov. 2023. Cogitatio.

MILLS, Clifford W. **Modern World Leaders: Angela Merkel**. 3. ed. New York: Chelsea House, 2020

MINZARARI, Dumitru. **Failing to deter Russia's war against Ukraine**. Stiftung Wissenschaft Und Politik (SWP), German Institute For International And Security Affairs, [S.L.], v. [], n. [], p. 1-8, 29 abr. 2022. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs. Disponível em: https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C33_WarUkraine_Misperceptions.pdf. Acesso em: 04 dez. 2023

MØLLER, Bjørn; WIBERG, Håkan. **Non-Offensive Defence for the Twenty-First Century**. Taylor & Francis, 1994.

MÖLLING, Christian; SCHÜTZ, Torben. **Germany's Defense Budget 2024**. German Council on Foreign Relations, 14 jul. 2023. Disponível em: <https://dgap.org/en/research/publications/germanys-defense-budget-2024>. Acesso em: 03 dez. 2023

NATO. **Germany hosts biggest ever air exercise of NATO forces**. 12 jun. 2023. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_215611.htm. Acesso em: 02 dez. 2023

SANDERS, Elizabeth. **Historical Institutionalism**. In: BINDER, Sarah A.; RHODES, R.A.W.; ROCKMAN, Bert A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. 1° Ed. Oxford University Press, 2006.

SERHAN, Yasmeen. **Why Germany agonized over sending tanks to Ukraine**. TIME, 25 jan. 2023. Disponível em: <https://time.com/6249710/germany-leopard-2-tanks-ukraine/>. Acesso em: 03 dez. 2023

SIDDI, Marco. **German Foreign Policy towards Russia in the Aftermath of the Ukraine Crisis: a new ostpolitik?**. Europe-Asia Studies, [S.L.], v. 68, n. 4, p. 665-677, 20 abr. 2016. Informa UK Limited.

ŞİMŞEK, Ayhan. **Germany vows to become ‘guarantor of European Security’**. Anadolu Ajansı, 05 dez. 2022. Disponível em: <https://www.aa.com.tr/en/europe/germany-vows-to-become-guarantor-of-european-security-/2756085>. Acesso em: 03 dez. 2023

ŞİMŞEK, Ayhan. **Scholz oversees military exercise of US, German troops**. Anadolu Ajansı, 23 out. 2023. Disponível em: <https://www.aa.com.tr/en/europe/scholz-oversees-military-exercise-of-us-german-troops/3030244>. Acesso em: 03 dez. 2023

ŠRADERS, Sandis; TERRY, George Spencer. **The Winter of Russia's Discontent: Russia's Futures from Within and Without**. Tartu: University Of Tartu Press, 2023. 184 p

THELEN, Kathleen. **Historical institutionalism in comparative politics**. Annual Review Of Political Science, Montreal, v. 2, p. 369-404, 1999. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=2fa3e3ef3aa1cfd85ddcc48fda3a2a45a79cfb3f>. Acesso em: 04 dez. 2023.

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The Military Balance 2023**, Taylor and Francis, February 2023. ISSN 0459-7222.

UN PEACEMAKER. **Package of measures for the Implementation of the Minsk agreements**. 2015. Disponível em: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_150212_MinskAgreement_en.pdf. Acesso em: 04 dez. 2023

WEBBER, Douglas. **New Europe, New Germany, Old Foreign Policy? German Foreign Policy Since Unification**. [S.I.]: Routledge, 2013

WENDT, Alexander. **Constructing International Politics**. International Security, [S.L.], v. 20, n. 1, p. 71, 1995. JSTOR