

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GUILHERME PAIVA STAMM THUDIUM

A ALEMANHA E SUA POLÍTICA EXTERIOR E DE
SEGURANÇA NA REPÚBLICA DE BERLIM

ENTRE O LESTE E O OESTE, O GLOBAL E O REGIONAL

PORTO ALEGRE

2018

GUILHERME PAIVA STAMM THUDIUM

A ALEMANHA E SUA POLÍTICA EXTERIOR E DE
SEGURANÇA NA REPÚBLICA DE BERLIM

ENTRE O LESTE E O OESTE, O GLOBAL E O REGIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini.

PORTO ALEGRE

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Thudium, Guilherme

A Alemanha e sua política exterior e de segurança na República de Berlim: entre o leste e o oeste, o global e o regional / Guilherme Thudium. -- 2018. 102 f.

Orientador: Paulo Visentini.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Alemanha. 2. República de Berlim. 3. União Europeia. 4. Integração Regional. 5. Eurásia. I. Visentini, Paulo, orient. II. Título.

GUILHERME PAIVA STAMM THUDIUM

A ALEMANHA E SUA POLÍTICA EXTERIOR E DE
SEGURANÇA NA REPÚBLICA DE BERLIM:

ENTRE O LESTE E O OESTE, O GLOBAL E O REGIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: Porto Alegre, 16 de março de 2018.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini - Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi
UFRGS

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik
UFRGS

Prof.^a Dr.^a Analúcia Danilevicz Pereira
UFRGS

Dedico esta pesquisa à memória do meu bisavô, Eugen Wilhelm Thudium (Stuttgart, 1884 – Montenegro, 1938). Um profundo conhecedor e amigo do Terceiro Mundo, ele atuou como engenheiro na China, no Egito, na Iugoslávia, no México e, finalmente, no Brasil. Sua história de vida, compartilhada comigo pelo meu avô, Eugenio Guilherme Thudium, inspirou-me ao estudo e à pesquisa de pós-graduação em Política Internacional e Relações Internacionais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo auxílio financeiro que possibilitou a realização do Mestrado Acadêmico em regime de dedicação exclusiva, oportunizando a realização desta e de outras pesquisas. Agradeço ao Professor e Orientador Paulo Visentini, acima de tudo, por me despertar para um mundo inteiramente novo, bem como pela confiança depositada durante os últimos quatro anos de convívio acadêmico e profissional.

Ao qualificado corpo de docentes *stricto e lato sensu* do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) e, principalmente, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com menção especial aos Professores(as) Fábio Costa Morosini (PPGD); Analúcia Danilevicz Pereira, José Miguel Quedi Martins e Marco Aurélio Chaves Cepik (PPGEEI); Carlos Schmidt Arturi e Eduardo Munhoz Svartman (PPGPOL). Agradeço, igualmente, aos amigos e colegas discentes dos programas supramencionados.

Hodiernamente, nenhuma pesquisa ampla pode ser obra exclusivamente individual. Assim, agradeço aos professores e pesquisadores do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), primeiro centro voltado ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais do Sul do Brasil, no qual atuei como Pesquisador Assistente e Representante de Pós-Graduação durante o Mestrado. Agradeço também aos pesquisadores e colegas dos núcleos e institutos associados ao NERINT, como o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), o Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE) e o Núcleo de Estudos Estratégicos do Comando Militar do Sul (NEE/CMS).

Devo mencionar também a importância do recém-inaugurado Centro de Estudos Europeus e Alemães (CDEA) da UFRGS e da PUCRS como incentivo para a elaboração de uma pesquisa sobre Alemanha e União Europeia. Agradeço, portanto, à Professora Cláudia Lima Marques (PPGD), ao Professor Érico Duarte (PPGEEI) e ao meu Orientador, Professor Paulo Visentini, por me incluírem nas atividades do Centro desde antes da sua própria concepção. Finalmente, faço cordial menção à delegação de professores do Centre for European Studies e do Centre for EU Studies da Universidade de Renmin, na China, pelas contribuições oferecidas durante o Seminário Internacional “O Futuro da Europa e a Iniciativa Belt and Road: perspectivas da América Latina e China”, realizado em novembro de 2017 na UFRGS.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo fazer uma análise da política externa e de segurança da República Federal da Alemanha no pós-Guerra Fria, bem como das dimensões do poder alemão diante da União Europeia (EU) e de seu entorno estratégico, com foco nas relações que a Alemanha mantém com as alianças do Atlântico Norte (as potências tradicionais europeias e, principalmente, os Estados Unidos) e com as potências do espaço eurasiático (Rússia e China). Serão debatidos aspectos diplomáticos, econômicos, políticos e securitários das relações internacionais da Alemanha durante a República de Berlim, fazendo uso da nomenclatura oferecida pela historiografia alemã para a definição do recorte temporal do estudo, que deverá priorizar o governo de Angela Merkel pós-crise de 2008. A hipótese inicial sugere que a possibilidade de Berlim praticar uma política externa de perfil híbrido durante o pós-Guerra Fria, que equilibre equitativamente os interesses Ocidentais e Orientais, tem diminuído progressivamente em anos recentes, fazendo-se necessária uma reavaliação das suas principais linhas diplomáticas. Conclui-se preliminarmente que a Alemanha deve trabalhar na construção de uma Grande Estratégia que envolva a potencialização global das suas capacidades regionais através do reconhecimento dos benefícios que advém do mundo Eurasiático.

Palavras-chave: Alemanha. República de Berlim. União Europeia. Integração Regional. Eurásia.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the foreign and security policy of the Federal Republic of Germany in the post-Cold War period, as well as the dimensions of the German power vis-à-vis the European Union (UE) and its strategic environment. The focus of the study will rely on the relations that Germany maintains with its North Atlantic allies (the traditional European powers and, especially, the United States) and its Eurasian counterparts, especially Russia and China. The diplomatic, economic, political and security aspects of German international relations during the Berlin Republic are discussed, making use of the nomenclature offered by contemporary German historiography to define the temporal cut of the study, which should prioritize the Angela Merkel administration after the 2008 crisis. The initial hypothesis suggests that Berlin's ability to pursue a hybrid foreign policy that equitably balances Western and Eastern interests has diminished in recent years. It is then preliminarily concluded that Germany must work towards the construction of a Grand Strategy that involves the global enhancement of its regional capacities through the recognition of the benefits that come from the Eurasian world.

Key-words: Germany. Berlin Republic. European Union. Regional Integration. Eurasia.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Studie hat zum Ziel, die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland zu analysieren, ebenso wie das Ausmaß des deutschen Einflusses in der Europäischen Union (EU) und sein strategisches Umfeld. Dabei wird der Schwerpunkt auf dem Beziehen liegen, das Deutschland mit den Partnern des Nordatlantikpaktes (die traditionellen europäischen Mächte und, vor allem, die Vereinigten Staaten von Amerika) und den Mächten aus dem eurasischen Raum (speziell Russland und China) unterhält. Es werden diplomatische, ökonomische, politische und sicherheitstechnische Aspekte der internationalen Beziehungen Deutschlands während der Berliner Republik besprochen. Dabei wird die von der deutschen Historiographie zur Verfügung gestellte Nomenklatur zur Definition des untersuchten Zeitabschnitts verwendet, welche die Regierung Angela Merkels nach der Weltwirtschaftskrise 2008 priorisieren sollte. Die Ausgangshypothese ist, dass die Möglichkeit Berlins, eine hybride Außenpolitik in der Zeit nach dem kalten Krieg zu führen, die gleichberechtigt mit westlichen und östlichen Interessen umgeht, in den letzten Jahren schrittweise nachgelassen hat. Dadurch ist eine erneute Bewertung der wichtigsten diplomatischen Linien notwendig. Vorläufig wird geschlossen, dass Deutschland an der Ausarbeitung einer *Grand Strategy* arbeiten muss, die die globale Ausweitung seiner regionalen Kapazitäten durch die Anerkennung der Vorteile, die aus der eurasischen Welt kommen, einschließt.

Schlüsselwörter: Deutschland. Berliner Republik. Europäische Union. Regionale Integration. Eurasien.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 – Mapa político da Nova Europa (1989-1991)	10
Mapa 2 – Complexos Regionais de Segurança no Pós-Guerra Fria.....	43
Gráfico 1 – Evolução dos Excedentes da Balança Corrente Alemã (1971-2015)	64
Figura 1 – <i>Nord Stream</i> , o Gasoduto da Amizade	72
Mapa 3 – Supercomplexo UE-Rússia no pós-Guerra Fria.....	73
Figura 2 – A Iniciativa da Nova Rota de Seda: <i>21st Century Maritime Silk Road</i> e <i>China Overland Silk Road Economic Belt</i>	78
Figura 3 – Rotas da <i>Eurasian Land-Bridge</i>	79
Quadro 1 – Envolvimento Ferroviário Alemão com a BRI.....	81

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 PARTE I: ALEMANHA E UNIÃO EUROPEIA.....	18
2.1 O LEGADO DIPLOMÁTICO DA REPÚBLICA DE BONN E A NOVA POLÍTICA EXTERNA ALEMÃ DA REPÚBLICA DE BERLIM.....	19
2.2 O RESSURGIMENTO DA QUESTÃO ALEMÃ E AS CRISES DA NOVA EUROPA ...	29
2.3 POLÍTICA DE SEGURANÇA E O CONSENSO DE MUNIQUE: A ALEMANHA E A DINÂMICA REGIONAL DE SEGURANÇA EUROPEIA	42
3 PARTE II: ALEMANHA ENTRE OS MUNDOS ATLÂNTICO E EURASIÁTICO	59
3.1 POLÍTICA ECONÔMICA TRANSATLÂNTICA E A ORDEM MEGARREGIONAL: O MODELO DE RHINELAND E O MODELO ANGLO-AMERICANO	60
3.2 DIMENSÃO ALEMÃ DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO DA EURÁSIA: VIRADA PARA O LESTE?.....	68
3.3 OS IMPACTOS DA INICIATIVA CHINESA DA NOVA ROTA DA SEDA SOBRE A ALEMANHA E A EUROPA.....	77
4 CONCLUSÃO	84
REFERÊNCIAS	89

Mapa 1: Mapa político da Nova Europa (1989-1991)



Fonte: Ther (2016, p. 53).

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é fazer uma análise da política externa e de segurança da Alemanha no pós-Guerra Fria, bem como das dimensões do poder alemão diante do seu entorno estratégico e da integração supranacional europeia, com foco nas relações que a Alemanha mantém com as alianças tradicionais do Atlântico Norte (as potências tradicionais europeias e, especialmente, os Estados Unidos) e com as potências orientais do espaço eurasiático (especialmente Rússia e China). Serão examinados os ângulos diplomáticos, econômicos e estratégicos da política exterior da República Federal da Alemanha, dentro de um quadro de aceleração das relações internacionais e de crise existencial (JUNCKER, 2016) da integração europeia em termos regionais.

O recorte temporal escolhido para o presente estudo faz referência à denominação conferida pela historiografia contemporânea, que divide as épocas históricas do país no pós-Primeira Guerra Mundial em três grandes repúblicas: a República de Weimar (1919-1933), a República de Bonn (1949-1990) e a República de Berlim (1990-atualidade). O prelúdio da República de Berlim, portanto, coincide com a queda do Muro de Berlim e a unificação da Alemanha, já no epílogo da Guerra Fria. A pesquisa buscará, assim, fazer uma análise das gravitações diplomáticas entre o Leste e o Oeste das administrações correspondentes à República de Berlim¹, com foco prioritário para o período pós- crise de 2008, que coincide com o segundo e o terceiro mandatos do governo Merkel (2009-2013 e 2013-2017), época na qual houve uma multiplicação de crises no processo de integração europeu, como a crise do Euro e a crise migratória, acompanhada da intensificação do poder de liderança alemão no continente.

O objetivo da pesquisa, nesse prisma, não é oferecer uma análise estática e detalhada de todas as diretrizes de política internacional dos três governos, mas sim contextualizá-los, com preferência para o governo Merkel, dentro de uma mesma tendência: as inflexões da política externa alemã entre o Leste (mundo Oriental) e o Oeste (mundo Ocidental). Conforme sustenta Paulo Visentini (2015, p. 27), o mais grave elemento da crise europeia apresenta-se hoje como um fundamento subjetivo: a Europa – e, por extensão, a Alemanha – se encontra imobilizada entre dois tempos e dois mundos, devendo desvencilhar-se do período pós-Segunda Guerra Mundial, pois perdeu suas vantagens e mantém suas desvantagens, e optar entre o mundo Atlântico, sob domínio norte-americano, e o mundo Eurasiático (do qual Rússia e China fazem parte).

¹ Helmut Kohl (1990-1998), Gerhard Schröder (1998-2005) e Angela Merkel (2005-atualidade).

Argumenta-se que a Alemanha, desde a sua fundação em 1871, jamais foi capaz de consolidar no Sistema Internacional uma posição hegemônica correspondente às suas capacidades. Assim, a Alemanha constitui um país paradoxal, cuja importância pouco se reflete em posição de poder (VISENTINI, 2014). Os diversos paradoxos do poder alemão são explorados por Hans Kundnani (2016) desde a transição da República de Weimar para o Terceiro Reich: a Alemanha fazia parte do Ocidente e, ainda assim, produziu o mais radical desafio à ordem Ocidental da história.

Na República de Berlim, entretanto, o país se tornou o centro de gravidade do continente europeu e da União Europeia (UE) – dessa vez de forma pacífica –, e o fez por conseguir permanecer relativamente estável em meio às turbulências que atingem a região (STEINMEIER, 2016). Tal estabilidade permitiu que o país alcançasse uma posição com contornos hegemônicos dentro do continente, na forma de um “Império” (CÂMARA, 2013; BECK, 2015) que se sobrepõe à própria integração. Nessa capacidade, a Alemanha se tornou o principal articulador diante dos problemas que desestabilizam o processo de integração europeu. O governo alemão, nesse sentido, foi o único a propor uma abordagem proativa para as crises do Euro e de refugiados.

Como consequência do crescente protagonismo do Estado alemão, é inevitável que haja uma reinterpretação da sua política externa visando adaptá-la à condição de pivô continental, bem como às necessidades de uma potência econômica que depende fortemente do comércio internacional com o seu entorno estratégico, porém extremamente dependente na esfera securitária. Se pelo viés econômico a Eurásia desponta como uma opção lógica para os interesses alemães, o país ainda esbarra em limitações geopolíticas e securitárias concernentes à antigas alianças, especialmente os Estados Unidos (EUA).

A hipótese inicial da pesquisa sugere que a possibilidade de Berlim praticar uma política externa de perfil híbrido durante o pós-Guerra Fria, que equilibre equitativamente os interesses Ocidentais (mundo Atlântico, do qual os EUA fazem parte) e Orientais (mundo Eurasiático, do qual Rússia e China fazem parte), tem diminuído progressivamente, ao passo em que há indícios que apontam para uma transformação da atitude alemã em face da aliança transatlântica nos últimos 15 anos, bem como uma crescente interdependência econômica com a Eurásia. Faz-se necessária, portanto, uma reinterpretação das suas principais linhas diplomáticas, que devem reconhecer os benefícios de uma aproximação com o mundo Eurasiático, em vez de rejeitá-lo. Assim, busca-se esclarecer quais são os fenômenos político-diplomáticos, econômicos e estratégico-securitários que constroem e reorientam a política externa alemã durante a República de Berlim dentro desse contexto.

1.1 ENQUADRAMENTO TEÓRICO E METODOLÓGICO

Neste estudo, presume-se que as dinâmicas políticas e securitárias no plano internacional passaram por um processo de regionalização a partir do final do Século XX (FAWCETT; HURRELL, 1995; LAKE; MORGAN, 1997; HETTNE, 2000; MEARSHEIMER, 2001; LEMKE, 2002; BUZAN; WAEVER, 2003; KATZENSTEIN, 2005; KELLY, 2007; HUNTINGTON, 2010). Destarte, a importância do nível regional de análise para o estudo da Ordem Internacional do pós-Guerra Fria será enfatizada. O conceito de Ordem Internacional utilizado é o preconizado por Hedley Bull (1999, p. 8): “[...] um padrão de atividades que sustentam objetivos elementares ou primários da sociedade internacional ou interestatal”; já o de Ordem Regional é aquele fornecido por Lake e Morgan (1997, p. 32): “[...] padrões dominantes de gerenciamento da segurança nos complexos securitários”. Logo, Ordens Regionais (LAKE; MORGAN, 1997; ACHARYA, 2007) e Complexos Regionais de Segurança (BUZAN; WAEVER, 2003) são concepções complementares de Segurança Internacional – considerado aqui como um subcampo das Relações Internacionais – que contribuem para a análise política dos padrões de atividades interestatais, posto que Segurança Internacional diz respeito a temas políticos cruciais, como Estado, autoridade, legitimidade, política e soberania (BUZAN; HANSEN, 2012).

Para Raymond Aron (2002, p. 153), o Sistema Internacional no qual ocorrem as relações interestatais “[...] é o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar em uma guerra geral”. Em termos de polaridade do sistema, fazendo uso da categorização histórica proposta por Aron (2002), que aborda a existência de subsistemas internacionais homogêneos e heterogêneos – dependendo do grau em que os Estados envolvidos compartilham ou não as mesmas concepções de política internacional –, consideramos o equilíbrio de poder no Século XX, após a Primeira Guerra Mundial, como um sistema de alianças de estrutura multipolar e axiologicamente heterogêneo e, a partir da Segunda Guerra Mundial, como bipolar e heterogêneo.

Buzan e Waever (2003) especificam a evolução do poder alemão nos seus próprios termos, dentro da abordagem dos Complexos Regionais de Segurança (CRS). Segundo os autores, durante o final do Século XIX, a Alemanha, juntamente com os EUA e o Japão, figuravam como Grandes Potências. Após a Primeira Guerra Mundial e a reconstrução do Estado alemão ao longo da República de Weimar, a Alemanha manteve essa posição no Sistema Internacional. No pós-Guerra Fria, os autores passaram a incluir a UE, e não apenas os Estados nacionais, como uma Grande Potência, associando Reino Unido, França e Alemanha.

No pós-Guerra Fria, de acordo com estudos da Escola de Copenhague de Relações Internacionais, a distribuição de poder compreenderia uma estrutura de 4+1, com quatro Grandes Potências – China, Rússia, Japão e UE – e uma Superpotência, os Estados Unidos (BUZAN; WAEVER, 2003). Apesar das capacidades materiais, as fragilidades políticas e o desenvolvimento errático da integração, principalmente em termos de posições comuns sobre política externa e defesa, impedem a UE de concretizar uma posição de superpotência no Sistema Internacional (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 36). Ainda assim, a Alemanha almeja, dentro da condição de pivô político-estratégico da UE, um novo papel na gestão supranacional em configuração no Século XXI (DREIFUSS, 2000).

Para Mearsheimer (2001), a estrutura que sucede a bipolaridade da Guerra Fria é um sistema anárquico, ou seja, ausente de um governo soberano ou universal, porém multipolar e desequilibrado. Dentro deste sistema, a abordagem escolhida para o presente estudo é a proposta por Cepik (2011; 2013), que se fundamenta em capacidades militares específicas: um sistema tripolar com grandes assimetrias de forças convencionais e nucleares a favor dos EUA em comparação com outras duas Grandes Potências, uma decadente, porém assertivamente reemergente no espaço eurasiático (Rússia), e outra ascendente (China). A pesquisa buscará enquadrar, portanto, a posição da Alemanha dentro dessa nova estrutura.

Reconhecendo que, em termos teóricos, as origens e concepções da área de Relações Internacionais são inerentemente Ocidentais e, mais precisamente, anglo-americanas (BUZAN; HANSEN, 2012), busca-se também superar uma visão centrada no Ocidente para entender as novas dinâmicas globais que apontam para a emergência de um mundo “pós-Ocidental” (BENNER, 2012; STUENKEL, 2016). Nessa linha, tentar-se-á agregar análises críticas ao entendimento desta ordem transitória (HALLIDAY, 1999; TODD, 2003; THER, 2016; VISENTINI, 2009, 2015, 2017), além de visões brasileiras sobre o tema proposto (GUIMARÃES, 2000).

A ideia, portanto, é ter em mãos um referencial flexível que permita enquadrar toda complexidade dos fenômenos atuais, aumentando assim o poder de explicação do cenário, considerando-se que “[...] estará mais bem equipado para entender as relações internacionais aquele que for capaz de trabalhar simultaneamente com todas as suas dimensões, tendo liberdade de optar pela combinação dos instrumentos analíticos disponíveis” (PECEQUILO, 2000, p. 3). Predominantemente, a pesquisa adota uma instância realista que pressupõe que as mudanças geopolíticas pós-unificação em 1990 “[...] recriaram a Alemanha como um *hegemon* natural no centro da Europa que, como tal, persegue uma estratégia que busca maximizar seu poder institucional vis-à-vis outras grandes potências europeias, como a França e o Reino Unido” (HARNISCH, 2013, p. 81). Deste modo, Crawford (2007)

corretamente antecipou que o motor que impulsiona a política externa alemã é a sua posição de poder na Europa e no cenário internacional.

Alemanha e UE são frequentemente associados como “sinônimos” na escrita, dado ao incontestável papel de liderança exercido por Berlim dentro da integração europeia, no sentido de que, não raro, o que é válido ou afeta a união supranacional também afeta o país alemão, e vice-versa. Nas palavras de Emmanuel Todd (2014), “a Alemanha tem agora dois chapéus: a Europa é a Alemanha e a Alemanha é a Europa”. Dado o aumento de poder alemão na UE, portanto, “a relação do país com o resto do mundo, em grande medida, determinará também a da Europa” (KUNDNANI, 2014, p. 109). No âmbito da UE, ainda, a diferenciação entre política interna e externa já é quase imperceptível, dado que a Europa se tornou um tema de política interna: a “política interna europeia”, segundo Beck (2015, p. 40). Assim, as políticas em relação à Europa são frequentemente motivadas por assuntos de política interna dos países-membros.

Este trabalho está enquadrado na linha de pesquisa “Política Internacional e Defesa” do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Aqui, portanto, consideramos a disciplina de Relações Internacionais como uma subárea da Ciência Política, ainda que Política Internacional e Relações Internacionais não sejam disciplinas idênticas, pois abarcam diferentes esfera de operação, sendo a de Relações Internacionais mais abrangente. Como Política Internacional entendemos “o conjunto das relações interestatais que constituem o sistema de Estados”, sendo a política externa a dimensão transfronteiriça da atividade política estatal (ARENAL, 1990 apud FLACH, 2007, p. 22-23). Já a diplomacia envolve “a gestão das relações entre estados e outras entidades da política mundial, por meios pacíficos e com o uso de agentes oficiais”; ou seja, a diplomacia envolve a formulação e a execução da política externa (BULL, 2002 apud FLACH, 2007, p. 25).

Importante ressaltar, ainda, que Defesa e Segurança possuem significados dessemelhantes. Enquanto que a área de defesa se debruça essencialmente sobre questões que ameaçam a soberania e o monopólio legítimo do uso da força por parte do Estado, dentro da concepção weberiana, os Estudos de Segurança Internacional tratam de questões que afetam a estabilidade do sistema como um todo, como ameaças que englobam também questões econômicas, políticas, ambientais e energéticas, dentre outras, no seu método analítico.

O estudo também está enquadrado nas linhas de pesquisa do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) – núcleo associado à linha de pesquisa “Política Internacional e Defesa” do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS –, que têm, como um dos seus objetivos, compreender a política externa dos Estados relevantes para o continente eurasiático. A metodologia do trabalho utilizará técnicas recentes

incentivadas pelo Núcleo, como a ferramenta de análise de conjuntura, que busca contribuir para confirmar ou rejeitar certas hipóteses no campo das Relações Internacionais Contemporâneas (RIC). Da mesma forma, o trabalho almeja contribuir com as pesquisas desenvolvidas no Centro de Estudos Alemães e Europeus (CDEA) hospedado pela UFRGS e pela PUCRS, primeiro centro científico de ensino, pesquisa e informação fomentado pelo DAAD (Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico) e pelo Ministério de Relações Exteriores da Alemanha a ser inaugurado no Hemisfério Sul.

O método de abordagem teórica da pesquisa será realizado de forma hipotético-dedutiva. Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa tem como fonte de estudo a utilização de revisão bibliográfica, com foco na bibliografia internacional sobre o assunto, bem como de pesquisa técnica documental. Finalmente, quanto aos objetivos da pesquisa, estes possuem natureza exploratória, descritiva e explicativa. Busca-se, portanto, publicizar autores estrangeiros pouco utilizados no Brasil, bem como dialogar diferentes correntes de pensamento, além de contribuir para o estreitamento das pesquisas brasileiras sobre Alemanha e UE.

Como justificativa da pesquisa, ainda, ressalta-se a relevância da região europeia e eurasiática, onde o país alemão desponta como uma potência cujas orientações de política externa retêm cada vez maior importância em um cenário de transição, realinhamentos e aceleração das relações internacionais em escala global. A Alemanha unificada voltou a ser o centro da Europa e um país que pode ter papel decisivo para o futuro equilíbrio de um mundo multipolar (VISENTINI, 2009, 2014).

1.2 ESTRUTURA DO ESTUDO

O presente estudo está dividido em duas partes, que seguem diferentes níveis de análise. Buzan e Waever (2003) trabalham com quatro níveis de análise em seu estudo teórico sobre complexos regionais: doméstico, regional, inter-regional e global. Nessa lógica, pode-se sustentar que o estudo inicia nos níveis doméstico e regional da política internacional alemã, evoluindo, gradativamente, aos níveis inter-regional e global.

O primeiro plano, neste viés, objetiva estabelecer um panorama da política externa alemã diante da UE e de seu entorno após a unificação. Para isso, o legado diplomático da República de Bonn será explorado inicialmente, com atenção especial para as diferentes orientações de política externa durante o período – que, de certo modo, foram transportadas para a República de Berlim – e a construção dos três pilares diplomáticos que definem a atuação do país na política internacional. O ressurgimento da “Questão Alemã” como

potência hegemônica continental será abordado em seguida, ao passo em que se buscará contextualizar o atual momento alemão e europeu através das novas crises que atingem o continente, nominalmente a crise do Euro e a crise migratória. Em momento seguinte, a seção prioritária para a análise de segurança oferecerá um arcabouço teórico para as dinâmicas de distribuição de poder e complexos regionais no Sistema Internacional vigente, sugerindo como enquadrar a Alemanha nesta estrutura. Buscará, também, fazer uma análise das políticas de segurança e defesa alemã para o período de análise proposto, além de abordar o principal foco das operações militares da UE e da OTAN, com liderança alemã, diante da crise migratória: as iniciativas navais no Mar Mediterrâneo (2013-2017).

A segunda parte da escrita, iniciada no terceiro capítulo, tem como objetivo aprofundar a análise sobre a dicopodia da política externa alemã pós-2009 entre o mundo Atlântico e o mundo Eurasiático. Para isso, não serão abordados apenas as arenas diplomáticas ou securitárias, mas também os campos da política econômica e comercial, como é o caso da aliança transatlântica diante da construção de ordens megarregionais de comércio e investimento. Posteriormente, a arena econômica, aliada às análises de política externa e segurança, também serve de referência para justificar uma aproximação da Alemanha com os principais polos e processos de integração da Eurásia.

2 PARTE I: ALEMANHA E UNIÃO EUROPEIA

Nos dois anos entre 1989 e 1991, o comunismo entrou em colapso, a Alemanha foi unificada e o Pacto de Varsóvia foi oficialmente desfeito. As mudanças radicais que ocorreram entre 1989-1991, que resultaram na dissolução da União Soviética (URSS) e na independência das suas repúblicas constituintes, tiveram impacto decisivo sobre a geopolítica europeia, com importantes desdobramentos para a posição da Nova Alemanha no continente. A “dualidade” do Estado alemão, segundo o historiador austríaco Philipp Ther (2016), possui elementos de transformação e “cotransformação”² sofridos pelos países europeus pós-comunistas. Por conseguinte, os países que circundavam a antiga Cortina de Ferro que separava a Europa em duas partes, a Ocidental e a Oriental, como a Alemanha, foram os que sofreram as mudanças mais marcantes nas últimas duas décadas (THER, 2016, p. 260).

Para compreender a política exterior da Alemanha na República de Berlim, portanto, faz-se necessário retomar, ainda que brevemente, uma perspectiva histórica das orientações políticas adotadas durante a República de Bonn (1949-1990), quando, durante a Guerra Fria, a Alemanha foi separada em dois Estados distintos: a República Federal da Alemanha (RFA) e a República Democrática Alemã (RDA). Foi o legado diplomático desse período histórico que delineou os três paradigmas político-estratégicos que fundamentam a atuação internacional da Alemanha no pós-Guerra Fria: os de Potência Civil, Potência Econômico-Comercial e Potência Central da Europa (CÂMARA, 2013). Assim como a dinâmica Leste/Oeste, esses três paradigmas percorrem toda a construção do estudo sobre as gravitações da política externa alemã nos últimos anos.

Após a unificação, em 1990, o Estado alemão evoluiu para um sistema político multipartidário. Essa mudança trouxe complicações para o processo de formulação de política externa e de segurança na Alemanha, posto que o sistema original estabelecia um consenso bipartidário estável sobre as principais questões, incluindo a pauta externa (HARNISCH, 2013, p. 80).

No sistema de democracia parlamentar alemão, os governos são tipicamente formados por coalizões de dois ou mais partidos. De acordo com a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (*Grundgesetz*), o poder de conduzir a política externa e de segurança do país está vestido no Poder Executivo: o chanceler alemão é o encarregado de escolher os ministros que irão compor o seu Gabinete, o órgão central de tomada de decisões e de definição do curso da política interna (HARNISCH, 2013, p. 78-79). Isso não significa, no

² Ver seção 2.1.

entanto, que o Poder Legislativo (*Bundestag* e *Bundesrat*) e o Poder Judiciário (o Tribunal Constitucional Federal) não possam influenciar o processo de formulação da política exterior.

Normativamente, destaca Harnisch (2013, p. 79), a Lei Fundamental “[...] compromete toda a autoridade do Estado a respeitar os direitos humanos, a buscar a manutenção da paz internacional sob todas as circunstâncias e uma estratégia de ‘internacionalismo’ cooperativo” – o que permite até mesmo uma possível transferência de poder soberano para instituições internacionais como a UE, a OTAN ou as Nações Unidas (Artigo 24). Nessa linha, o Artigo 23 modificado da Lei Fundamental Alemã expressa que a Europa é parte da razão de Estado da Alemanha unificada.

Foi durante a República de Berlim que o continente europeu viveu o avanço da união supranacional, que veio a se tornar o mais bem-sucedido processo de integração regional já implementado. Signatária fundadora dos Tratados de Roma (1957) e de Maastrich (1992), a Alemanha viu no processo de integração europeu não apenas uma forma de articulação regional, mas também a possibilidade de superar os constrangimentos históricos através da reconstrução da sua economia e política externa. A expansão da UE para o Leste, iniciada em 2004, e as crises do Euro (2009) e migratória (2011) alavancaram o país para uma nova posição de poder, protagonismo e liderança no bloco europeu que, para muitos, pode ser prejudicial para a própria integração europeia (CÂMARA, 2013; BECK, 2015), fazendo ressurgir a antiga “Questão Alemã” no continente.

Nesse sentido, as políticas de segurança e defesa delineadas durante a República de Berlim, com destaque para o mais recente Livro Branco sobre a Segurança da República Federal da Alemanha e o Futuro da *Bundeswehr*, de 2016, reproduzam a reticência alemã em assumir publicamente uma posição de hegemonia regional, porém, paradoxalmente, manifestam também as aspirações globais do país, como é o caso do Consenso de Munique³.

2.1 O LEGADO DIPLOMÁTICO DA REPÚBLICA DE BONN E A NOVA POLÍTICA EXTERNA DA REPÚBLICA DE BERLIM

A história da Alemanha, desde a sua unificação, é marcada por ambições político-estratégicas de liderança regional e global. Desde a unificação da Alemanha, articulada na Galeria dos Espelhos do Palácio de Versalhes pelos príncipes dos estados alemães, em 1871, que elegeram o Rei da Prússia, Guilherme I, como primeiro imperador do Império Alemão,

³ Ver seção 2.3.1.

até o colapso do Terceiro Reich⁴ em 1945, a Alemanha constituiu uma Grande Potência no centro da Europa (KUNDNANI, 2016)⁵. O Tratado de Frankfurt de maio de 1871 não só consagrou a unidade da Alemanha pelo Sistema Bismarckiano⁶ como garantiu a elevação do Estado alemão à categoria de nova potência dominante no continente. A Alemanha na passagem do Século XIX ao XX já era considerada uma Grande Potência mundial em função da sua indústria expressiva, de relações comerciais de âmbito global e capacidade de exportação de capitais, além de um exército forte (VISENTINI; PEREIRA, 2012). A partir de 1890, o país adotaria um novo rumo na sua política externa com a intenção de potencializar as capacidades estatais e expandir o poder alemão em escala mundial (*Weltpolitik*).

As ambições expansionistas fizeram do país o protagonista das duas grandes guerras do Século XX, atingindo seu ápice com a ascensão do Partido Nazista ao poder, sob a liderança de Adolf Hitler (1933-1945). Encerrada a Segunda Guerra Mundial, o território alemão foi separado em zonas de ocupação americana, soviética, inglesa e francesa. Com a intensificação da Guerra Fria em 1949, as potências ocidentais fundaram a República Federal da Alemanha (RFA), com capital em Bonn, reunindo suas zonas de ocupação. Em resposta ao estabelecimento da RFA, foi criada a República Democrática Alemã (RDA) na Zona Soviética de Ocupação. A partir desse momento, não só a Alemanha foi dividida, mas também a Europa como um todo, como consequência da rivalidade e bipolaridade russo-americana do pós-guerra que levou à delimitação e demarcação (CALVOCORESSI, 2009).

Durante a República de Bonn (1949-1990), a RFA “[...] era um estado semi-soberano, dependente de seus aliados para proteção contra a ameaça soviética e impedido pela história da Segunda Guerra Mundial de definir ou perseguir explicitamente seus próprios interesses nacionais” (HILL, 1996 apud KUNDNANI, 2016, p. 24). A Alemanha e também a Europa como um todo, ao longo da Guerra Fria, constituem um exemplo claro da dinâmica de sobreposição (*overlay*) e intervenção por parte de outras potências, conforme teorizado por Buzan e Waeber (2003), de modo que o complexo regional passou a funcionar de acordo com os interesses das potências externas. No caso específico alemão, a reconstrução do país e a própria elaboração da Lei Fundamental Alemã de 1949, nesse sentido, foram feitas sob a supervisão e orientação dos EUA (CRUZ, 2016).

⁴ O Primeiro Reich alemão corresponde ao período de 962 a 1806, quando era conhecido como Sacro-Império Romano Germânico; o Segundo Reich, de 1871 a 1918; e o Terceiro Reich, de 1933 a 1945.

⁵ Excetua-se dessa análise o período atinente a República de Weimar (1919-1933), quando as antigas potências Inglaterra, França e, posteriormente, os Estados Unidos, rebaixaram a Alemanha à uma posição de segunda grandeza (VISENTINI, 2014).

⁶ O Sistema Bismarckiano corresponde à política externa do chanceler Otto von Bismarck (1871-1890), o principal estadista e articulador da unificação do Império Alemão.

Durante esse período, a política externa da Alemanha Ocidental foi guiada por dois objetivos basilares: segurança e reabilitação. Tais diretrizes constituíram, de certa forma, em uma reversão da política externa perseguida entre 1871 e 1945, que seguia padrões que posteriormente foram associados ao realismo moderno de E. H. Carr (1939) e Hans Morgenthau (1948), que enfatiza as relações de poder na política internacional. Na RFA pós-1949, a política de balanceamento de poder deu lugar a uma abordagem fundamentada na ideia da integração internacional e do institucionalismo multilateral, resultado da transição de uma Grande Potência realista para uma Potência Normativa que, ao contrário da primeira, tem como objetivo “civilizar” as relações internacionais através do fortalecimento das regras e normas internacionais (CRAWFORD, 2010; KUNDNANI, 2016). É dentro desta nova abordagem, portanto, que surge o primeiro legado diplomático da República de Bonn: o conceito de Potência Civil, como explorado por Sebastian Harnisch e Hanns Maull (2001).

O exercício de Potência Civil, segundo Senghaas (1995), pressupõe a existência teórica de um “hexágono civilizatório”, na forma de seis elementos estruturais fundamentais: (1) abolição da violência; (2) aperfeiçoamento do monopólio estatal sobre a violência e a existência de um Estado de direito; (3) desenvolvimento de interdependências; (4) implementação de práticas de participação democrática; (5) valorização da justiça social; e (6) incentivo à formação de uma cultura construtiva para resolução de conflitos (SENGHAAS, 1995 apud CÂMARA, 2013, p. 140).

Konrad Adenauer, presidente da União Democrata-Cristã (*Christlich-Demokratische Union Deutschlands* – CDU), foi o primeiro dirigente da RFA, permanecendo no poder de 1949 até 1964. O governo de Konrad Adenauer na Alemanha Ocidental buscou, a longo prazo, reestabelecer o domínio econômico da Alemanha no continente. Sua política externa, contudo, à frente de uma Potência Civil-Normativa semi-soberana, foi marcada por iniciativas multilaterais e de integração aos demais países do Ocidente que ficou conhecida como *Westbindung*. A agenda integracionista perseguida pelo governo Adenauer foi impulsionada pela Declaração do Ministro Francês de Negócios Estrangeiros, Robert Schuman, em 1950, que se tornou um marco conceitual para a criação do projeto de uma Europa integrada e organizada. O Plano Schuman estava fundamentado em duas prerrogativas essenciais: (1) o estreitamento das relações franco-alemãs; (2) e a comunitarização comercial, principalmente, das produções de carvão e aço nos mercados alemão, francês e demais países aderentes.

A Declaração de Schuman levou à criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e, posteriormente, ao estabelecimento do mercado comum europeu, simbolizando o primeiro passo rumo à integração supranacional europeia. Tais iniciativas contaram com o apoio do governo Adenauer e fizeram parte da política de *Westbindung*

perseguida pela RFA, que em 1957 se tornaria signatária do Tratado de Roma, constitutivo da Comunidade Econômica Europeia (CEE). Assim, o objetivo principal da política externa de Adenauer, reforça Kundnani (2016, p. 28), era conquistar maior liberdade de manobra junto às forças de ocupação franco-anglo-americanas, porém mantendo sua proteção contra a ameaça soviética. O Plano Schuman estabeleceu as bases para a formação de um dos principais fundamentos de unidade da integração europeia: o eixo Bonn-Paris, núcleo duro da Europa unificada, no qual a França detinha a supremacia político-militar, e a Alemanha, a econômico-tecnológica (VISENTINI, 2017, p. 86).

A margem de manobra da política externa da Alemanha Ocidental durante a República de Bonn estava muito condicionada à fragmentação do país no pós-guerra e à disputa entre as duas superpotências da época, EUA e Rússia, em meio à dicotomia da Guerra Fria. No início da década de 1950, as relações entre a RFA e a URSS foram marcadas pelo envio de uma série de memorandos por parte do *Premier* Joseph Stalin ao governo de Adenauer e aos representantes da França, do Reino Unido e dos EUA. O mais significativo desses memorandos foi entregue em março de 1952 pelo diplomata Andrei Gromyko e tinha como proposta a unificação de uma Alemanha neutra, desocupada e desarmada.

Segundo o historiador Rolf Steininger (1990), a proposta de Stalin era genuína e foi feita em termos que seriam bastante favoráveis às potências Ocidentais. A tese do autor é de que houve uma oportunidade perdida para a reunificação alemã em 1952 (STEININGER, 1990). A negativa da proposta soviética foi chancelada por Adenauer, que via na neutralização uma oportunidade para “sovietização” da Alemanha (STEININGER, 1990, p. 80). Na visão de Adenauer, portanto, a segurança e a reabilitação deveriam prevalecer sobre a busca por soberania e unificação, que deveria permanecer como um objetivo de longo prazo (KUNDNANI, 2016). Dentro desse panorama, em 1955 a RFA aderiu à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Na década de 1960 há uma reversão dessa postura, com a ascensão de Willy Brandt ao cargo de chanceler da Alemanha Ocidental e sua política de “mudança pela reaproximação”. A eleição de Brandt, líder do Partido Socialdemocrata da Alemanha (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands* – SPD) entre 1964 e 1987 e ex-prefeito de Berlim Ocidental, interrompeu o domínio político do CDU na República Federal. O novo chanceler e seu secretário Egon Bahr programaram uma política de distensão das relações diplomáticas da RFA com os países do leste da Europa e com a URSS que ficou conhecida como *Ostpolitik*. Segundo Bahr (1996), a combinação de integração com o Ocidente e rígido anticomunismo na

RFA havia produzido uma política externa fundamentalmente desequilibrada, que se abstinha de traçar qualquer plano para a unificação, como exemplificado pela Doutrina Hallstein⁷.

Durante o governo Brandt (1969-1974), a RFA assinou seis tratados com a RDA, a URSS e demais países do Leste europeu que simbolizaram a reversão da *Westbindung* para *Ostpolitik*: os Tratados de Moscou e Varsóvia, de 1970; o Acordo de Berlim de 1971; o Tratado Base das Relações entre a República Federal da Alemanha e a República Democrática Alemã (*Grundlagenvertrag*) e o Tratado de Trânsito, em 1972; e o Tratado de Praga de 1973. No ano de 1973, as duas Alemanhas ingressaram na Organização das Nações Unidas (ONU).

Do outro lado do Atlântico, no mesmo ano em que Brandt foi eleito chanceler da Alemanha Ocidental (1969), Richard Nixon tomava posse como 37º Presidente dos Estados Unidos da América. Tanto a “estratégia da paz” do governo de John F. Kennedy (1961-1963) como as diretrizes diplomáticas da nova administração, sob a orientação intelectual do diplomata Henry Kissinger, deram espaço para que a “*détente* alemã” de Bahr e Brandt fosse operacionalizada (KUNDNANI, 2016). Kissinger (2011, p. 144) posteriormente reconheceu os esforços diplomáticos de Bahr, que “reverteram e transcenderam” a política externa da Alemanha Ocidental. Kundnani (2016, p. 32) argumenta que Kissinger via em Bahr semelhanças com Otto von Bismarck, arquiteto da unificação e primeiro chanceler do Império Alemão, que também “buscou explorar a posição central da Alemanha para atingir seus objetivos nacionais” (KISSINGER, 2011, p. 147). Mesmo assim, conforme sustenta Harnisch (2013, p. 77), a política externa relativamente autonomista de Brandt vis-à-vis Washington nunca se transformou em uma estratégia de busca por autonomia para além da ordem institucional liberal talhada pelos EUA.

O retorno da lógica da *Mittellage* na República de Bonn representa o segundo legado diplomático do período para o pós-Guerra Fria: o conceito de Potência Central da Europa, como cunhado pelo historiador Hans Peter-Schwarz (1985, 2007), evidenciado pela projeção do poder alemão na República de Berlim. A crise do petróleo da década de 1970 aprofundou as relações da RFA com o bloco Oriental, visto que o Ocidente precisou se voltar ao Oriente como parceiro comercial para suprir a demanda por matéria prima. Mesmo durante a invasão soviética ao Afeganistão, a URSS conseguiu formalizar o “negócio do século” com a Alemanha Ocidental: foi acordado o fornecimento de gás natural russo à RFA em troca de tubos de aço, compressores e turbinas para transmissão do gás (THER, 2016, p. 37). Segundo

⁷ A Doutrina Hallstein, nomeada em alusão à Walter Hallstein, foi a doutrina de política externa dominante da RFA entre 1955 e 1970. Estabelecia que a Alemanha Ocidental não manteria relações diplomáticas com nenhum Estado que reconhecesse formalmente a RDA, excetuando-se a URSS.

Ther (2016), a parceria econômica e a distensão oportunizada pelos tratados serviram como medidas de confiança, aprofundando a interdependência entre o Leste e o Oeste.

Destarte, argumenta-se que a *Ostpolitik* constituiu uma estratégia realista de Relações Internacionais, ao passo em que a *Westbindung* se enquadra no espectro idealista (ASH, 1993; KUNDNANI, 2016). Ambas as gravitações de política externa, no entanto, foram extremamente bem-sucedidas no que tange aos seus objetivos: a segurança e a reabilitação da Alemanha (*Westbindung*) e a distensão nas relações com o Leste em busca de novos mercados e como forma de atingir maior união nas relações interalemãs (*Ostpolitik*). Segundo o germanista britânico Timothy Garton Ash (1993), a ligação da Europa com a Alemanha entre a Segunda Guerra Mundial e os anos 1990 tinha um sentido primário de *Realpolitik*⁸. A segunda fase da *Ostpolitik* se deu durante a administração do chanceler Helmut Schmidt (1974-1982). A partir do governo de Schmidt, a Alemanha Ocidental passa a adotar uma política externa ainda mais economicamente orientada, atuando de forma sistemática como um “Estado comercial” (*trading state*). É nesse contexto que se solidifica o terceiro pilar diplomático da República de Berlim: a noção de Potência Econômico-Comercial, que já vinha tentando ser resgatada desde Adenauer.

Enquanto que a RFA, mesmo com sua soberania limitada, dedicou-se ao desenvolvimento industrial e tecnológico, a política econômica da RDA organizava-se a partir de três elementos em permanente interação que lhe conferiam um dinamismo constante: (1) flexibilidade de adaptação à situação interna e externa; (2) as injunções políticas concernentes às relações interalemãs; (3) e as relações com a URSS, que equivaliam a 40% das suas trocas comerciais (GLOBOKAR, 1990 apud FLACH, 2007, p. 81). Inserida no confronto bipolar, a tensão interestatal RFA-RDA durou mais de 40 anos e sintetizou o conflito Leste-Oeste na Europa; seu desfecho é um ponto de inflexão das Relações Internacionais do Século XX (FLACH, 2007, p. 13). Em termos políticos e jurídicos, a unificação⁹ alemã consolidou a extensão da antiga República Federal (Alemanha Ocidental) e a extinção da RDA, que passou a servir como um ponto negativo de referência (THER, 2016). Foi o dinamismo econômico da extinta RDA, entretanto, aliado às capacidades da Alemanha Ocidental, que garantiu a evolução do conceito de Potência Econômico-Comercial após a República de Bonn.

⁸ Autores como John Bew (2016) vêm alertando para o retorno da *Realpolitik*, termo cunhado na Alemanha por Ludwig von Rochau, às dinâmicas internacionais do pós-Guerra Fria após o excessivo otimismo liberal que triunfou com o fim do conflito bipolar, posição compartilhada por este estudo. Para Bew (2016), uma combinação de exaustão ideológica, reveses econômicos, militarização e sucessões de crises no Oriente Médio, no Leste Europeu e no Pacífico fizeram com que a *Realpolitik* recebesse novo fôlego, o que confere um cunho cíclico aos debates sobre política, estratégia e relações internacionais.

⁹ Utiliza-se o termo “unificação” para o marco histórico de 1990, em detrimento de “reunificação”, que remonta à criação do Império Alemão em 1871, em função das diferenças geográficas entre os dois processos. De acordo com Bergsdorf (1992 apud FLACH, 2007, p. 27), o território – um dos pilares do Estado-nação – unificado em 1990 é substancialmente diferente de qualquer outro na história alemã.

A divisão de Berlim sempre esteve no centro da questão alemã durante o período histórico correspondente à República de Bonn e à tensão RFA-RDA. Berlim Ocidental, desde os primeiros anos do pós-guerra, constituiu um pilar fundamental do Plano Marshall¹⁰ para a Europa. A divisão da cidade representava uma ameaça ao equilíbrio de poder europeu, uma vez que Berlim Ocidental funcionava como uma base avançada do Ocidente, encravada em pleno coração de uma nação soberana, a RDA, e sem possuir um estatuto de caráter internacional (PEREIRA, 2009). Em dezembro de 1987, os Acordos de Washington encaminharam o encerramento da Guerra Fria e, conseqüentemente, da divisão entre as duas Alemanhas. O colapso do bloco comunista não marcou apenas o fim de um período histórico, mas também de um sistema – a queda do Muro de Berlim em 10 de novembro de 1989, símbolo da Guerra Fria, produziu um efeito sistêmico semelhante ao da queda da Bastilha, dois séculos antes (VISENTINI, 2009).

O fim da Guerra Fria, de acordo com Fred Halliday (1999), foi um fenômeno composto, que envolveu variadas tendências históricas amplas. Nessa dinâmica, quatro elementos merecem destaque: (1) o fim do conflito interestatal que dominara o mundo desde 1945 e o fim da confrontação nuclear soviética; (2) o esgotamento do comunismo como uma força política; (3) a quebra da URSS e de seu sistema de alianças; (4) e a quebra de um “regime” que prevalecera desde o fim da Segunda Guerra Mundial e, a partir do qual, mantinha-se o existente mapa do mundo, com suas desigualdades e arbitrariedades. Com a quebra da ordem preexistente, este processo de fragmentação alavancou mudanças poderosas na arena internacional, com a emergência de novos países potencialmente hegemônicos em suas regiões (HALLIDAY, 1999) – como é o caso da Alemanha na Europa.

A Alemanha foi um dos poucos países que colheu ganhos materiais com as transformações no cenário mundial ocorridas entre 1989 e 1991: seu território aumentou em 30%, a população em 20% e o potencial econômico em 10% (OLIVEIRA, 2000, p. 71). Após 1990, a Alemanha voltou a ter relevância política e se tornou o motor econômico da Europa (VISENTINI, 2014). A unificação alemã é considerada um episódio chave das Relações Internacionais do Século XX, com impacto no tenso equilíbrio europeu das últimas décadas (FLACH, 2007). A unificação da Alemanha também representa a primeira ampliação da Europa Ocidental em direção ao Leste. Deste modo, a realidade geopolítica da Europa, assim como em 1871, mudou drasticamente, conforme sustenta Stanley Hoffmann (1992, p. 127):

¹⁰ O Plano Marshall (1948), originalmente chamado de Programa Europeu de Recuperação, foi um programa patrocinado pelos EUA com o objetivo de reabilitar as economias dos países do Oeste e do Sul da Europa, incluindo a Alemanha Ocidental. Já o Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON), criado em 1949 com o objetivo de facilitar e coordenar o desenvolvimento econômico dos países do Leste Europeu – e do qual a Alemanha Oriental fazia parte de 1950 até a unificação –, pode ser entendido como uma reação soviética ao Plano Marshall norte-americano.

Uma Alemanha unificada, mesmo com suas energias e recursos temporariamente absorvidos pela reabilitação da antiga RDA, quebra por sua própria existência o “equilíbrio do desequilíbrio” que existiu entre os três (ou quatro) grandes [países] da Europa Ocidental. A reunificação do continente põe a Alemanha, e não a França, no seu centro.

O cenário de 1990, no entanto, era substancialmente diferente de 1871, posto que após a queda do Muro de Berlim a *Mittellage* alemã possuía contornos multilaterais e estava inserida em uma arquitetura institucional inovadora (HYDE-PRICE, 2000). Como lembra Calvocoressi (2009), a Alemanha recuperou sua posição bismarckiana como estado central da Europa apenas em peso, e não em ambição. A unificação alemã, nesse sentido, acelerou a integração europeia – em vez de prejudicá-la –, posto que a *Europapolitik* alemã da década de 1990 estava baseada na continuidade, e não na ruptura, em termos de política externa (KUNDNANI, 2016).

O estabelecimento da nova República Federal foi entendido como uma “história de sucesso” (*Erfolgsgeschichte*) alemã, bem como um “retorno à normalidade”, tópicos acompanhados de extenso debate e controvérsias entre historiadores e demais acadêmicos no país (CONZE, 2009; HABERMAS, 1990; MEIER, 1990; SCHOENBAUM; POND, 1996; MARKOVITS; REICH, 2001 apud CÂMARA, 2013; KUNDNANI, 2016). A passagem de 1989 para 1990 e o estabelecimento da República de Berlim é tida como um momento fundacional para uma Alemanha e uma Europa unidas (THER, 2016, p. 14). O historiador Philipp Ther (2016) trabalha com a tese de que a Alemanha e a Europa como um todo passaram por um processo de transformação a partir desse marco temporal, o que, em termos históricos, denota mudanças extensas, aceleradas e de longo alcance em um sistema político, econômico e/ou social. A historiografia alemã considera, ainda, que o país seguiu uma trajetória especial de transformações (*Sonderweg*), propelindo o debate sobre o universalismo e a excepcionalidade do Estado alemão.

Ther (2016) argumenta que a história alemã contemporânea apresenta elementos de cotransformação entre o Leste e o Oeste que são especialmente relevantes para as hipóteses aqui sustentadas. A abordagem do autor parte da premissa de que o Ocidente e o Oriente “[...] não são unidades inflexíveis, e os Estados e sociedades dentro dessas áreas mais amplas se diversificaram tanto internamente como em relação uns aos outros” (THER, 2016, p. 259). Em suma, o Ocidente, gradativamente, tornou-se parcialmente como o Oriente, e o Oriente tornou-se parcialmente como o Ocidente.

Inserida nesse quadro de transformações e transferências entre o Ocidente e o Oriente, bem como de aceleração da globalização e das relações internacionais no pós-Guerra Fria, a

política externa de Helmut Kohl (1973-1998), o chanceler da unificação, buscou equilibrar equitativamente os interesses do Leste e do Oeste, porém com maior inclinação para o Ocidente e às Potências Tradicionais, seguindo os passos de Konrad Adenauer e a política de *Westbindung*. Como resultado, durante a década de 1990 a Alemanha mostrava-se mais integrada ao Ocidente do que nunca (KUNDNANI, 2016). Kohl procurou também assumir maiores responsabilidades no cenário global, mas sem quebrar a tradição de política externa estabelecida na Alemanha Ocidental, que era baseada em uma cultura restritiva (*culture of restraint*) (HARNISCH, 2013; KUNDNANI, 2016, p. 47). A política alemã da década de 1990 teve como prioridade a manutenção do desenvolvimentismo econômico, lançando as bases que manteriam o predicado de Potência Econômico-Comercial no Século XXI. Com a unificação alemã, o desempenho econômico do país passou a depender acima de tudo do seu capital social renovado, assim como ocorreu com a maioria dos países pós-comunistas (THER, 2016).

Como observou Elizabeth Pond (1990, p. 67 apud BANDEIRA, 2000, p. 212), “a Alemanha, ‘desnacionalizada’ e descentralizada, estava melhor colocada do que a França e a Grã-Bretanha para entrar nos anos 1990”. Segundo Bandeira (2000, p. 212), “[...] esta posição lhe permitiria implementar o projeto do Estado europeu, encapado pelo Tratado de Maastricht [1992], uma vez que sua consecução sempre dependera de uma Alemanha sólida e autoconfiante, capaz de estabelecer a agenda com seus principais parceiros, França e Grã-Bretanha”.

A administração de Gerhard Schröder (1998-2005), por sua vez, incorporou a ideia de *New Mitte*, consolidando a Alemanha unificada novamente como uma Potência Central da Europa. Buscou, também, como prioridade, a reconstrução da Alemanha Oriental, com o objetivo de “equalizar” as duas Alemanhas. Enquanto que ao longo da República de Bonn a política externa alemã foi marcada por uma abordagem introvertida, após a unificação, com o aumento da confiança e do poder alemão durante o governo Schröder, as linhas diplomáticas alemãs passaram a ter um tom mais pragmático. Uma das figuras centrais da política exterior alemã da administração Schröder (que ficou conhecida como a coalização Vermelho-Verde) foi o Ministro de Relações Exteriores e vice-chanceler Joschka Fischer, político do Partido Verde Alemão.

A posição geográfica central da Alemanha unificada, explorada por Schröder e Fischer e preconizada como um paradigma fundamental da política externa alemã na República de Berlim, funciona como uma ponte de conectividade entre o Leste e o Oeste. Nesse sentido, a aproximação com o Leste e a Rússia também foram uma marca da política externa da administração Schröder, através de relações econômicas e geoestratégicas. A consolidação de

Moscovo sobre a esfera pós-soviética, nessa lógica, contou com o apoio alemão da administração Schröder e sua diplomacia presidencial. O país russo reemergiu como potência regional e deseja retomar a liderança exercida pelo antigo bloco soviético na Eurásia através de um projeto iniciado pelo assertivo governo Putin.

A aproximação com a Rússia também acompanha a manutenção do paradigma de Potência Econômico-Comercial, muito presente na administração Schröder, que começou a basear a política externa a partir dos interesses econômicos do país e, em particular, das necessidades dos exportadores – o que Michael Klare (2001) chama de enfoque econocêntrico da política internacional, fenômeno de enorme relevância para a progressão deste estudo.

A cotransformação alemã que ocorreu após 1990, segundo Ther, pode ser observada a partir de três diferentes ângulos: as reformas sociais que seriam implantadas a partir dos primeiros anos do novo século, sob o chanceler Gerhard Schröder; o debate sobre a “sociedade civil alemã”, extremamente relevante para a construção do paradigma diplomático de Potência Civil, que seria intensificado na República de Berlim; e o papel dos líderes políticos oriundos da antiga Alemanha Oriental após a unificação, como é o caso da chanceler Angela Merkel, que sucederia Schröder em 2005.

Merkel foi porta-voz do último governo da RDA antes de se filiar ao CDU e se tornar ministra no governo de Helmut Kohl. Sua trajetória política foi conduzida com flexibilidade, predicado que se mantém na sua postura internacional. A ascensão política de Merkel, primeira mulher e primeira alemã Oriental a liderar um grande partido na Alemanha, também serviu para alterar estereótipos interalemães, equilibrando algumas assimetrias entre Leste e Oeste (THER, 2016, p. 282). A administração Merkel seguiu as linhas pragmáticas de política externa estabelecidas na administração anterior, voltadas à obtenção de resultados e na promoção de forças construtivas à integração europeia. Merkel, nesse sentido, habilmente se aproveitou do momento europeu, com versatilidade e calculada hesitação, para reestruturar as relações de poder no continente (BECK, 2015).

Segundo Beck (2015, p. 86), quatro componentes do governo Merkel formam o cerne do poder do que ele chama de “Europa alemã”: (1) a conciliação entre “nacionalistas ortodoxos” e “arquitetos da Europa”; (2) a estratégia da hesitação; (3) o primado da elegibilidade nacional; (4) e a cultura alemã da estabilidade. As diretrizes de política externa do Merkel, especialmente o período entre 2009 e 2017, serão aprofundadas no restante da pesquisa, contextualizando com a nova posição de liderança da Alemanha no continente europeu, as crises do Euro e migratória, as políticas de segurança e defesa e, especialmente, as inflexões entre o Ocidente e o Oriente.

2.2 O RESSURGIMENTO DA QUESTÃO ALEMÃ E AS CRISES DA NOVA EUROPA

Quase 70 anos após o término da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha é novamente o pivô da Europa, e conquistou essa posição “ao permanecer relativamente estável enquanto o mundo ao seu redor se transformava” (STEINMEIER, 2016). Berlim se tornou, diante das crises recentes, o centro máximo de poder dentro do continente europeu, tornando-se finalmente imperial, algo que nunca conseguiu concretizar militarmente (BECK, 2015). Há um intenso debate sobre a real extensão da nova hegemonia alemã no continente, já descrito como uma Europa Alemã (BECK, 2015). De acordo com Stephen Szabo (2015), o poder alemão deriva-se de uma influência geoeconômica, oriunda da prática de uma espécie de *Realpolitik* comercial que privilegia o bem-estar econômico do país acima de qualquer outra coisa. Hans Kundnani (2016) complementa a tese de Szabo, porém afirma que o “Império Alemão” é melhor entendido como uma semi-hegemonia geoeconômica, cuja projeção de poder apresenta diversos paradoxos.

Diz-se que a Alemanha constitui hoje um “Império acidental”¹¹ dentro da Europa, ou um “*hegemon* contra sua vontade” (SCHÖNBERGER, 2012 apud CÂMARA, 2013, p. 15), muito em função do déficit de lideranças e de direção política dentre os países do bloco, incapazes de articular respostas conjuntas às crises que atingem a integração europeia. Hacke (1988, p. 12 apud CÂMARA, 2013, p. 111) já previa a elevação do *status* da Alemanha no pós-Guerra Fria para a difícil posição de “potência mundial mesmo contra sua vontade”. Não obstante, de acordo com o ex-Ministro de Relações Exteriores da Polônia, Radoslaw Sikorski (2011), a Alemanha se tornou uma “nação indispensável” para o continente europeu. Para Sikorski (2011), no entanto, o exercício do poder alemão é menos assustador do que uma eventual omissão dos assuntos europeus por parte de Berlim.

Assim, a ascensão da Alemanha no Século XXI não exhibe conotações militares, econômicas ou políticas que a identifiquem como uma superpotência com pretensões de liderança global, adaptando-se ao argumento de Oliveira (2000, p. 72), porém o ressurgimento da Questão Alemã se explica pela necessidade de se acomodar uma Potência Regional com grande ascendência sobre a metade Oriental da Europa e que se sobrepõe à própria integração europeia. A Alemanha é detentora da maior economia do continente europeu e a quinta maior do mundo por paridade de poder de compra (PPC). É também a nação mais populosa da UE, com 82,800,000 habitantes. A população alemã, seu alcance étnico e diáspora, ainda, assim como o caso russo, se expande para muito além das fronteiras do seu próprio Estado na

¹¹ O diplomata brasileiro Marcelo Câmara (2013, p. 15) faz uso da expressão “acidental”, utilizada pelo periódico britânico *The Guardian* (2012) na série de publicações “Germany: The Accidental Empire”.

Europa. Tal particularidade, como lembram Buzan e Waeber (2003), já constituiu motivo histórico para a instabilidade securitária europeia e ainda preocupa os países vizinhos.

Antes apenas uma potência econômica, a Alemanha também foi alavancada à uma posição de potência política do continente europeu, visto que “a crise financeira do euro catapultou a Alemanha e sua economia poderosa para a posição de potência decisiva na Europa” (BECK, 2015, p. 21). Segundo Visentini (2017, p. 86), para a Alemanha, a UE constitui seu *Hinterland* econômico, enquanto que, para a UE, ela representa um desenvolvimento dinâmico e o principal amortecedor dos problemas europeus. Em função da sua história, a Europa e a integração europeia se tornaram, para a Alemanha, “tanto um objetivo quanto um substituto para uma política externa mais assertiva” (NYE, 2002, p. 31). A ascensão da Alemanha ao lugar de potência hegemônica na Europa, todavia, é impulsionada e, ao mesmo tempo, encoberta (BECK, 2015, p. 83). Em 2012, o sociólogo Ulrich Beck (2015, p. 21-22) escreveu que a Alemanha precisa decidir sobre “o ser ou não ser da Europa”, pois “se tornou poderosa demais para se dar ao luxo de não tomar decisão alguma”.

Beck (2015, p. 71-77) elenca três dimensões da assimetria de poder na Europa, todas as quais fortalecem a posição predominante da Alemanha na UE: (1) a divisão entre os países que adotaram o Euro e os demais países da UE; (2) a divisão no âmbito da Zona do Euro entre países credores e devedores; (3) e a divisão entre uma Europa de duas velocidades diferentes. Nove dos 28 países-membros da UE não fazem parte da Zona do Euro. O caso mais conhecido é o do Reino Unido, que, ainda segundo Beck (2015), foi subjugado a uma posição de insignificância política na Europa, culminando no referendo nacional que votou pela sua saída da UE, em 2016.

A prospectiva saída do Reino Unido aparentemente enfraqueceu a UE. Mas um olhar cauteloso mostra que o processo, de fato, tornou necessária uma coesão ainda maior dos membros remanescentes (CRUZ, 2016). Ademais, fortemente alinhada com os EUA, com quem compartilha uma relação especial (*special relationship*) no Sistema Internacional (U.S. EMBASSY, 2017), a Inglaterra sempre atuou como um poder de veto no cenário europeu (CRUZ, 2016). A Inglaterra, portanto, parece ter preferido Washington a Berlim. Se o Reino Unido efetivamente sair da UE, o resto da união deve ficar ainda mais inclinada a seguir a liderança e as preferências alemãs – principalmente no que tange às relações com Rússia e China (KUNDNANI, 2014, p. 116).

A segunda dimensão da assimetria de poder europeia é composta pelos países que fazem parte do novo centro do poder – a Zona do Euro –, porém se veem privados deste pois dependem de ajuda financeira de outros países, principalmente alemã, como é o caso de Itália

e Espanha, por exemplo. Por fim, a diferença entre duas velocidades é exemplificada pelo descompasso entre os países diretamente ameaçados pela crise do Euro que, mesmo contra a sua vontade, devem lutar a favor da integração como forma de salvaguardar suas economias.

Em anos recentes, as elites alemãs já parecem menos desconfortáveis e mais confiantes em assumir a posição de líder *de facto* da UE, deixando de lado o tabu e as dúvidas sobre assumir ou não uma posição de liderança (JIN, 2017). Há também uma clara aceitação externa, por parte dos outros países-membros da UE, de que a Alemanha é, hoje, o principal ator e parceiro econômico do bloco (JIN, 2017). O peso econômico e a concentração de poder da Alemanha, contudo, sugerem um exercício isolado no cenário político-econômico europeu que pode ser prejudicial tanto para a política interna do país, como contraproducente para a própria integração que Berlim tenta salvaguardar (CAMARA, 2013). E, apesar de ser a maior economia do continente, a Alemanha não possui força o suficiente para liderar a Europa sozinha (BECK, 2015).

A criação da moeda comum europeia em 2002 e a expansão da UE através da Zona do Euro, com a absorção dos países do ex-bloco soviético ao Leste, projetou a Alemanha à uma posição geopolítica central no continente (VISENTINI, 2014). A rápida expansão da UE em direção ao Leste Europeu colocou o Estado alemão no centro geopolítico do bloco, consolidando, assim, o paradigma Bismarckiano de Potência Central da Europa. Em 2004, a UE recebeu dez novos membros da Europa Oriental: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca. Em 2007, Romênia e Bulgária também se tornaram membros, seguidos em 2013 pela Croácia.

A nova posição de poder da Alemanha também criou assimetrias com outra potência histórica da integração europeia. Antes a principal potência estratégica no pós-1945, a França, juntamente com a Alemanha, veio a constituir o núcleo duro da UE, parceria que se tornou uma das principais essências da Europa pós-guerra e que, nos anos 1990, chegou a constituir um balanceamento estratégico à hegemonia americana. No Século XXI, entretanto, especialmente à luz das novas crises europeias, nota-se o maior *gap* de poder entre França e Alemanha desde a Segunda Guerra Mundial¹². Emmanuel Todd (2014) explica que a Alemanha só foi capaz de assumir o controle do continente devido à anuência francesa, na

¹² No âmbito da UE, a Alemanha atualmente busca o reforço das competências político-institucionais, porém é barrada pela França, que teme o incremento da sua hegemonia no continente. A proposta francesa prevê a criação de uma espécie de Federação de Estados-Nação, um “meio termo entre o maximalismo político alemão e o minimalismo econômico inglês”, que defendia algo próximo a uma área de livre comércio, reduzindo o escopo da integração (VISENTINI, 2017, p. 89).

forma de uma servidão voluntária de seu sistema econômico – assim como acontece com outros países do continente europeu¹³.

Em função da nova posição de liderança alemã, a Europa é acusada de estar passando por um novo momento unipolar (JIN, 2017), com a Alemanha cada vez mais poderosa, independente e inclinada a evadir responsabilidades. Todavia, promover a integração europeia é um dos pilares fundamentais da política externa alemã na República de Berlim, estando no centro das suas prioridades nacionais. De acordo com o Artigo 23 modificado da Lei Fundamental Alemã, a Europa é parte da razão de Estado da Alemanha unificada. A experiência histórica alemã ensinou que a combinação de interesses alemães e europeus pavimentam o caminho para a paz, estabilidade e o desenvolvimento. E, em uma Europa alemã, um eventual fracasso do processo de integração será, inevitavelmente, um fracasso alemão (BECK, 2015). A Alemanha moderna, portanto, assim como a integração europeia, “[...] fazem parte da mesma grande trajetória histórica que busca se desvencilhar do passado europeu” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 362). Considerando-se que as múltiplas crises da UE estão entrelaçadas, portanto, a regressão da integração europeia não é do interesse nacional da Alemanha.

2.2.1 Crise do Euro

A “Nova Europa” que surge entre 1989-1991, de acordo com Ther (2016) – ou a “Europa Remodelada”, para Peter Calvocoressi (2009) –, é um continente em constante transformação¹⁴ e composto predominantemente por Estados pequenos ou muito pequenos – apenas oito dos quais possuem hoje populações com mais de 20 milhões de habitantes: Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Espanha, Polônia, Ucrânia e Rússia. Ademais, os Estados europeus também mudaram qualitativamente, ao passo em que Bruxelas ganhou mais poder em função do seu ativo envolvimento no processo transformatório (THER, 2016). A Nova Europa é, ainda, um continente dividido e atravessado por novos tipos de trincheiras e fronteiras (BECK, 2015, p. 25). O historiador Jan Zielonka (2006) propõe que a expansão da UE se parece com um “império neomedieval”, com uma estrutura federal mantida por um poder central enfraquecido, similar ao Império Romano, dissolvido em 1806, ou a

¹³ Em face dessa assimetria franco-alemã, iniciativas recentes buscam a retomada do eixo Paris-Berlim (antigo eixo Paris-Bonn), como quando da ocasião do 50º aniversário do Tratado de Élysée, assinado entre Charles de Gaulle e Konrad Adenauer em 1963, onde ambos os países se comprometeram em intensificar a relação bilateral.

¹⁴ Da mesma forma, na sua teoria sobre sociedade de risco, Ulrich Beck (2015, p. 45) também aborda questões transformatórias da ordem social e política na “Europa alemã”, oferecendo uma alternativa ao padrão teórico e empírico das ciências sociais que geralmente investigam a reprodução da ordem, e não a sua transformação.

Comunidade Polaco-Lituana (República das Duas Nações), dissolvida em 1795. Nesse quadro, há uma sobreposição dinâmica de identidades e soberanias – supranacionais, nacionais e locais – à medida em que políticas nacionalistas se chocam com a UE.

A UE surgiu como um microcosmo de regras e instituições na tentativa de conter os ímpetus belicistas no continente europeu, muito em função da experiência histórica alemã, e consolidou-se como o mais bem-sucedido processo de integração regional da história. Nesse sentido, argumenta-se que a UE foi criada em parte para lidar com uma Alemanha unificada e limitar o poder alemão, sendo esta, de acordo com Geir Lundestad (2005, p. 9) “[...] a principal força motriz por trás da integração europeia” (KUNDNANI, 2016; LUNDESTAD, 2005, p. 9). Todavia, como antecipou Stanley Hoffmann (1992) no pós-unificação, a Alemanha se parece demasiadamente grande para as instituições desenhadas para contê-la. Como consequência, em termos institucionais a UE se tornou uma extensão da Alemanha. A Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e a Corte Europeia de Justiça refletem a estrutura política descentralizada da própria Alemanha: “a UE governa através dessas instituições, mas quem as domina é a Alemanha” (SKIDELSKY, 2017). Desse modo, a Alemanha criou um sistema de regras que fortalece sua vantagem competitiva.

Desde 2008, quando eclodiu a crise financeira, a UE enfrenta um dos testes mais sérios da sua história. A crise econômica europeia, como lembra Ferrari (2017), foi impulsionada pela crise do *subprime* norte-americano e pela crise financeira global – ou seja, a “bolha” imobiliária penetrou o sistema de balanço patrimonial dos bancos europeus, ao passo em que os governos dos países-membros foram chamados ao resgate do sistema financeiro para evitar uma crise sistêmica ainda maior. As consequências da crise do *subprime* nos EUA se alastraram rapidamente para a Europa, posto que, em uma sociedade global estreitamente interligada, as grandes crises já não acabam nas fronteiras nacionais (BECK, 2015, p. 28). A crise do Euro, ainda, possui uma dupla dimensão: em função do alto endividamento, alguns países-membros da UE estão próximos da falência; ao mesmo tempo, essas dívidas ameaçam o Euro, os membros da Zona do Euro e, conseqüentemente, a própria UE (BECK, 2015, p. 28).

O Euro foi criado, dentre outros motivos, como uma alternativa ao Dólar, relativizando o controle dos EUA sobre a economia internacional, e foi adotado como moeda de reserva na China e na Rússia. Sobre a sua concepção e demais funções, discorre Peter Calvocoressi (2009, p. 204):

O euro foi concebido com duas funções distintas. Primeiramente, para refletir e continuar a promover a integração econômica e política da Europa da mesma forma que as moedas únicas substituíram e unificaram várias moedas nacionais como, por

exemplo, na França, Alemanha e Itália. Em segundo lugar, para se tornar uma moeda mundial no sentido de pronta aceitação e ampla utilização em toda a economia mundial ao lado do dólar e do iene. Ela não foi projetada para suplantarm o dólar, mas para fortalecer um sistema global onde o dólar, cuja principal função era servir a economia americana, não poderia, por si só, sustentar.

A constituição do sistema da moeda comum se baseou no modelo alemão, assim como o Banco Central Europeu opera como uma réplica do *Bundesbank*, ambos com sede em Frankfurt. A UE, no entanto, instituiu uma moeda comum sem criar instituições apropriadas para supervisionar e controlar de forma efetiva as políticas econômica e financeira dos diversos países da zona do euro (BECK, 2015, p. 49). Em meio à crise, países de maior poderio econômico, como é o caso da Alemanha, passaram a decidir o futuro de outras nações soberanas, porém devedoras, como ilustrado pelo caso grego¹⁵.

A Alemanha foi pouco afetada pela crise do Euro. Sua economia, pelo contrário, foi reforçada durante o período. Os índices de desemprego no país atingiram os menores níveis desde 1996 e o estado do sistema financeiro alemão permaneceu estável (JIN, 2017). A Alemanha também se tornou o maior credor dentre os 19 países-membros da Zona do Euro, fator que confere ao Estado alemão poder de decisão sobre o futuro monetário da integração europeia como um todo. O mesmo não pode ser dito sobre os países ibéricos e mediterrâneos, tendo em vista que a crise financeira “[...] abriu um abismo entre os países do Norte do Sul da Europa” (BECK, 2015, p. 42).

A crise europeia, contudo, não é apenas uma crise econômica, monetária e da dívida pública, mas também social e política. Para o Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker (2014), a UE enfrenta atualmente cinco grandes desafios: (1) a crise econômica e da dívida; (2) a crise de refugiados e a divisão política gerada por ela; (3) a ameaça do terrorismo; (4) *Brexit*; (5) e críticas contra Bruxelas e às instituições europeias. Juncker¹⁶, segundo Beck (2015, p. 67), atua como um dos “arquitetos da Europa”¹⁷: lideranças políticas que advogam pelo aprofundamento da integração, em oposição aos que ele chama de “nacionalistas ortodoxos”.

¹⁵ Como consequência da crise financeira global, a economia grega sofreu a mais longa recessão de qualquer economia capitalista avançada na história, superando a Grande Depressão norte-americana.

¹⁶ Jean-Claude Juncker foi primeiro-ministro de Luxemburgo de 1995 a 2013, período em que atuou também como presidente do Eurogrupo (grupo consultivo de Ministros das Finanças dos países da Zona do Euro). Em 2014, tomou posse da presidência da Comissão Europeia, em substituição a José Manuel Barroso.

¹⁷ Além do Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, Beck (2015) também cita outros três nomes de lideranças políticas que buscam ou buscaram promover o avanço da integração: José Manuel Barroso, Primeiro-Ministro de Portugal de 2002 a 2004 e Presidente da Comissão Europeia entre 2004 e 2014; Herman Van Rompuy, ex-Primeiro-Ministro da Bélgica (2008 a 2009) e designado primeiro Presidente do Conselho Europeu, posição que ocupou de 2009 a 2014, quando o cargo passou a ser exercido Donald Tusk, ex-Primeiro-Ministro da Polônia (2007-2014); e Mario Draghi, Presidente do Banco Central Europeu desde 2011 e ex-Governador do Banco da Itália (2005-2011).

É forçoso concluir que as instituições europeias não foram capazes de oferecer respostas à altura das crises que atingem o continente europeu. As políticas macroeconômicas da Zona do Euro, como o Pacto de Estabilidade e Crescimento acordado entre os países-membros e consubstanciado no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia de 2007, falharam tanto em termos de promoção de crescimento simétrico e estável para os Estados-membros como na prevenção do transbordamento da crise financeira global. A *Troika* europeia, triunvirato institucional composto pela Comissão Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), nesse sentido, não foi capaz de oferecer uma recuperação adequada.

A integração europeia, que se dá tanto no nível supranacional como no nível interestatal, está fundamentada na renúncia parcial à soberania por parte de cada uma das unidades políticas independentes pela promessa de ampliação da soberania transnacional – processo que enfrenta duras resistências diante da ascensão de forças nacionalistas por todo continente. A expansão das competências do Conselho Europeu, com o objetivo de fortalecer o poder decisório da UE para além dos Estados-nação, não se mostrou à altura dos novos desafios, acompanhada de crescente percepção de que os tratados fundadores do modelo de integração europeu devem passar novamente por revisões (HABERMAS, 2012b). A transferência de poder para Bruxelas também teve desdobramentos jurídicos, pois alterou leis federais dos Estados-membros. As legislações dos Estados-membros, de certa forma, passaram a ser ditadas pela UE, suprimindo a voz dos países.

Para Jürgen Habermas (2012b), a UE deve ser entendida como um passo importante em direção à uma sociedade global politicamente constituída. Habermas (2012b) buscou desenvolver uma narrativa a partir da perspectiva de uma constitucionalização do Direito Internacional que segue a filosofia kantiana que, para além do *status quo*, almeja um futuro Estado de Direito cosmopolita, encontrando na integração europeia seu principal modelo. Um projeto constitucional para a Europa como o defendido por Habermas é objeto de amplo debate, ao passo em que os antigos dilemas referentes ao aprofundamento ou não da integração permanecem. Nessa linha, sustenta-se que a UE tem dois caminhos possíveis pela frente:

No melhor caso, conseguirá superar definitivamente a história bélica dos Estados nacionais e dominar as crises atuais no caminho rumo à cooperação democrática. No outro caso, as reações tecnocráticas à crise preparam o fim da democracia, uma vez que as medidas supostamente necessárias podem ser legitimadas pela justificativa da ameaça da catástrofe, declarando-se qualquer oposição como inconveniente e governando-se de modo absolutista. (BECK, 2015, p. 54).

O cenário positivo, que Beck (2015) apelidou de “cenário hegeliano”, prevê uma maior cooperação para superar as crises que atingem a integração. Inspirado também em Kant, o sociólogo alemão defende a necessidade de “mais Europa” para superar a crise, argumentando que a soberania só pode ser reconquistada em nível europeu, na base da cooperação. Para Beck (2015), a Europa deve superar o Estado nacional e concretizar um novo tipo de contrato social europeu, fazendo uso da teoria contratualista de Jean-Jacques Rousseau. Para o autor, uma coalizão forjada entre os países afetados pela crise (tanto positiva como negativamente) deve ser responsável por fazer vigorar o novo contrato social. Assim como Rousseau em sua clássica obra, “Do Contrato Social” (1762), Beck (2015) dedicou boa parte do seu ensaio sobre a Europa e a nova situação de poder da Alemanha à relação entre o Estado e o indivíduo. Tal concepção difere de uma abordagem organicista, que prevê o Estado como um órgão total que precede o indivíduo, ou de uma abordagem formalista, que não reconhece a realidade sociológica da formação do Estado.

Rousseau (2011) acreditava na força das instituições políticas e em uma sociedade baseada em um contrato implícito por meio do qual as pessoas concedem poder ao governante, que atua como um agente do povo. O Estado, na visão do filósofo francês, serve para unir as pessoas em um estado de harmonia sob a égide da vontade geral. Os governos devem, portanto, se alinhar à vontade geral, assim como a vontade individual deve subordinar-se a esta. Para Beck (2015), a crise europeia foi analisada da perspectiva da economia, das elites, dos governos, do direito, porém negligenciou a perspectiva do indivíduo. Nesse sentido, frequentemente as soluções propostas para a crise europeia, como as políticas de austeridade, vão contra a vontade expressa da população. Destarte, mostra-se importante romper com a abordagem convencional da UE e dos estudos europeus, buscando substituí-la, quando possível, pelas perspectivas social e individual.

Uma das hipóteses sustentadas aqui, no entanto, é a de que a UE está caminhando para uma direção oposta à idealizada pelos sociólogos e filósofos alemães. O marco histórico que sustenta este posicionamento é a rejeição do tratado que estabeleceria uma Constituição Europeia, proposto em 2004 e barrado em 2005. A necessidade de reexaminar a estrutura constitucional da integração europeia foi acordada no Tratado de Nice de 2001, e o Tratado Estabelecendo uma Constituição para a Europa, que agregaria as disposições de todos os outros tratados constitutivos da UE em um único texto, foi assinado em Roma, em outubro de 2004. Para entrar em vigor, contudo, era necessário que todos os então 27 Estados-membros o ratificassem em consonância com os seus respectivos requisitos constitucionais. O Tratado foi ratificado por 17 Estados-membros, incluindo a Alemanha, mas foi rejeitado por referendos nacionais na França e nos Países Baixos em 2005.

2.2.2 Crise migratória

Uma das principais tendências políticas da última década no continente europeu fortalece o entendimento de uma reversão kantiana na Europa: a ascensão de movimentos populistas e forças eurocéticas nos partidos extrema-direita europeus, como o Partido para a Liberdade, na Holanda; o Partido Popular Austríaco, na Áustria; o Partido Lei e Justiça, na Polônia; a União Cívica Húngara (Fidesz) e o Movimento para uma Hungria Melhor (Jobbik), na Hungria; o Partido dos Democratas Suecos, na Suécia; o Aurora Dourada, na Grécia; e a Frente Nacional, na França. Na Alemanha, o principal representante desse movimento é o partido Alternativa para a Alemanha (AfD), que se tornou a terceira força política do país após as eleições federais de 2017.

As democracias alemã e europeia do pós-Segunda Guerra Mundial evoluíram de forma bem-sucedida, amparadas em grandes partidos políticos de centro-direita e centro esquerda – no caso alemão, a União Democrata-Cristã (CDU) e o Partido Socialdemocrata da Alemanha (SPD), respectivamente – e em paralelo com tendências político-sociais do mundo moderno. Em meio a um cenário de crescente instabilidade política no Século XXI, contudo, as democracias Ocidentais enfrentam desafios que ameaçam os valores fundamentais que sustentaram essa evolução. Habermas (2012a; 2012b) já havia alertado para uma erosão dos valores democráticos no mundo Ocidental como um todo, assim como o fez Emmanuel Todd (2003). Segundo o demógrafo francês, no exato momento em que começa a ser implantada na Eurásia, a democracia enfraquece-se no seu local de nascimento: o Ocidente e sua principal liderança, os EUA (LIND, 1995 apud TODD, 2003).

Desenvolvimentos políticos recentes corroboram a ideia de que o modelo crítico-explicativo de Todd (2003) se mantém relevante 15 anos depois. A tese de Todd se opõe à famosa hipótese de Fukuyama (1992) sobre o fim da história e as consequências pacificadoras da democracia liberal. O argumento de Fukuyama (1992) está baseado na existência de um único conjunto de respostas aceitável em escala global, que integrou ao seu modelo a lei de Michael Doyle (1986) que conclui que as guerras interestatais são quase sempre evitadas quando coexistem os Estados democráticos liberais. Nesse sentido, “admitindo que a democracia liberal conduz à paz, admitimos também que sua decadência possa levar à guerra” (TODD, 2003, p. 31). E, ainda que a lei de Doyle seja verdadeira, a Europa está longe de atingir uma paz perpétua de espírito kantiano.

Uma das principais forças motrizes por trás da ascensão dos partidos populistas na Europa é a crise de refugiados, visto que a Europa vivencia a maior crise migratória desde a

Segunda Guerra Mundial. Em 2015, países-membros da união supranacional europeia fecharam suas fronteiras pela primeira vez desde 1945, contrariando princípios norteadores do projeto de integração. A inversão em curso do processo histórico dos fluxos migratórios, que agora se desloca do Sul para o Norte global, e a fragmentação de Estados na África e no Oriente Médio trouxe enorme instabilidade para o continente europeu. Dentro desse quadro, analistas europeus argumentam que a questão migratória é, hoje, o problema mais grave enfrentado pela UE (HILMER, 2016). Para Jean-Claude Juncker (2016, online), a crise migratória “desmantelou a ideia de uma União Europeia como bloco baseado em regras comumente acordadas”.

Estima-se que apenas a Guerra Civil na Síria, iniciada em 2011 e já a mais longa guerra civil contínua dos últimos cem anos, foi responsável pelo registro de 4,8 milhões de refugiados até março de 2016 (SCHNEIDER, 2016). Em números totais, no ano de 2013 a UE registrou, ao todo, 431 mil pedidos de asilo, ao passo que em 2014 foram 564 mil (SCHNEIDER, 2016). Já em 2015, foram 1 milhão e 255 mil pedidos – o que corresponde a um aumento de 192% em um período de apenas dois anos (SCHNEIDER, 2016). Os imigrantes e refugiados chegam à Europa através de rotas terrestres e, principalmente, marítimas. Pela primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial, países do continente europeu insatisfeitos com a falta de coordenação política diante da crise migratória fecharam suas fronteiras. Controles fronteiriços temporários também foram instituídos na Área de Schengen¹⁸, em 2015, como forma de compensar pela falta de regulação migratória.

O fechamento da Rota Terrestre Ocidental pelos países dos Bálcãs, em 2015, sobrecarregou as Rotas Marítimas Oriental, Ocidental e, principalmente, Central do Mediterrâneo, com impacto direto sobre as águas territoriais de Grécia e Itália. A chanceler alemã, Angela Merkel, não poupou críticas à posição dos governos dos Bálcãs quanto a imigração (SCHNEIDER, 2016). A Alemanha é o principal país em índices absolutos de absorção de refugiados, bem como de pedidos de asilo: foram mais de 600 mil entre 2013 e 2015 (SCHNEIDER, 2016). Por outro lado, além dos países bálticos, a Hungria – que também fechou suas fronteiras em 2015 – é acusada de ser o país que menos contribui com soluções para a crise (FAIGLE, 2016).

Uma análise dos índices relativos e absolutos mostra que os imigrantes que entram no continente europeu não são exclusivamente refugiados da Guerra Civil Síria, já que a Europa figura também como um dos principais destinos de repatriados, apátridas, deslocados internos

¹⁸ A Área de Schengen garante a livre circulação para mais de 400 milhões de cidadãos da UE, de 26 diferentes países-membros, bem como à turistas e demais pessoas legalmente presentes no território europeu. Foi instituída através do Acordo de Schengen, assinado em 14 de junho de 1985. Seus signatários fundadores foram: Bélgica, França, Alemanha Ocidental, Luxemburgo e Holanda.

e imigrantes ilegais de diferentes países e regiões. Do Golfo Pérsico até a Ásia Meridional, os reflexos da prolongada Guerra ao Terror (2001–) também geraram impactos migratórios: juntamente com a Síria, Iraque e Afeganistão são os países mais proeminentes em números de refugiados, apátridas e deslocados internos. Da mesma forma, a Primavera Árabe de 2011, longe de trazer democracia, paz e prosperidade para os países da Liga Árabe, poder ser vista como um marco analítico importante para novas fontes de instabilidade na região. A eclosão da Guerra Civil Síria permitiu ao autodenominado Estado Islâmico se tornar o primeiro grupo terrorista a possuir projeção e extensão territorial demarcada em um país-membro da ONU.

Há uma crescente preocupação de que organizações terroristas e indivíduos com tendências extremistas possam fazer uso dos movimentos migratórios para chegar à Europa (BEWARDER, 2016 apud SCHNEIDER, 2016). Por essa razão, a Comissão Europeia vem reforçando seu sistema de identificação de imigrantes e refugiados. O critério para aceitação de pedidos de asilo, por exemplo, leva em conta uma análise de risco do local de origem do requerente (SCHNEIDER, 2016). A ameaça do terrorismo é muito utilizada pelos críticos à integração europeia para justificar medidas que bloqueiem completamente o fluxo de refugiados. Ainda que haja um aumento estatístico no número de incidentes em anos recentes, o continente europeu, em termos comparativos com o Oriente Médio, a África e a Ásia¹⁹, ainda figura bem abaixo em uma escala proporcional de ataques terroristas, como mostra um levantamento do Center for Strategic and International Studies (CSIS, 2018) que cobre o período entre 2012 e 2017. A cobertura midiática desses incidentes, todavia, é invariavelmente seletiva, dedicando espaços aumentados para os ocorridos nos países do Ocidente, o que gera uma sensação hiperbólica de insegurança no continente europeu.

Observa-se que o Grande Oriente Médio há muito evoluiu da condição de um simples ponto de confluência entre três continentes para uma região que, ainda que desorganizada, possui importância estratégica e riquezas naturais e energéticas, na qual grandes potências projetam seus interesses (VISENTINI, 2015). A crise migratória, nesse prisma, não deve ser vista como uma surpresa. Um olhar cuidadoso para o histórico de ingerências externas, especialmente Ocidentais, dos países que são tidos hoje como focos de instabilidade e guerras civis afasta, de certa forma, a imprevisibilidade desta equação.

Há também umnexo entre o colapso da governabilidade em países do Grande Oriente Médio e o aumento no número de refugiados de origem africana que buscam as rotas migratórias que levam aos países mais desenvolvidos da Europa. No continente africano, todavia, não são apenas os países do Norte que produzem refugiados. A falência das

¹⁹ Dados do Institute for Economics & Peace (IEP, 2016) mostram que os países com o maior número de ataques terroristas são Iraque, Nigéria e Afeganistão, com um aumento exponencial na Síria e no Iêmen.

instituições estatais de segurança e defesa em diversos países na África Central e Oriental, como é o caso, por exemplo, da Somália, do Sudão do Sul, da República Centro-Africana e do Sudão, também contribui para o aumento no fluxo de refugiados provenientes dessas regiões. Os indicadores de falência das instituições estatais, como as de segurança, também podem ser aplicados para os principais países produtores de refugiados fora da África, haja vista que a desintegração de países como a Síria, o Iraque e o Afeganistão já é uma realidade.

O desafio migratório impulsionou uma série de mudanças políticas nos países-membros do bloco europeu, que oscilam entre a abertura e o fechamento de forma polarizada e descoordenada (SCHNEIDER, 2016). Com a exceção das políticas humanitárias da chanceler Angela Merkel, que não são um consenso nem dentro do seu próprio partido, a segunda opção parece estar prevalecendo. Porém, mesmo que passível de críticas, o governo alemão foi o único a propor uma abordagem proativa para a crise migratória.

O discurso inicial receptivo e otimista da líder alemã, todavia, também mostrou sinais de retrocesso, na forma de uma posição mais cautelosa em relação aos refugiados, reivindicando maior participação da UE em detrimento de uma atuação isolada. Isso se deve ao fato de que o exercício isolado da Alemanha diante da crise migratória pode ter sobrecarregado as capacidades do país em absorver imigrantes e refugiados (SCHNEIDER, 2016). Além disso, há uma crescente instabilidade e polarização política no país, a exemplo de outros países europeus.

No âmbito da UE, a Agenda Europeia para Migração, de maio de 2015, foi o documento criado para servir como plano de ação contra a crise, fundamentado em quatro pilares: (1) redução de incentivos para imigração ilegal; (2) controle de fronteiras, marítimas e terrestres, com vista à proteção da vida humana e segurança das fronteiras estrangeiras; (3) prover uma política de asilo sólida e comum; (4) criar rotas legais de migração, bem como políticas de visto (EUROPEAN COMMISSION, 2016).

Em termos políticos, sociais e demográficos, o fluxo de refugiados e imigrantes, como apontou Visentini (2015), é tanto um problema como uma solução. No início do Século XX, a população europeia representava 20% da população mundial. Já no início do Século XXI esse número caiu pela metade. As alterações nos padrões populacionais em escala global projetadas para 2050 indicam uma redução da população europeia para sete por cento da população mundial, devido a queda nas taxas de natalidade, como acontece na Alemanha (ÁVILA, p. 73). É seguro afirmar, portanto, que o peso demográfico – e, conseqüentemente, econômico – do continente europeu vem diminuindo em tempos recentes, como alertou o Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, durante a conferência que celebrou os 25 anos da assinatura do Tratado de Maastricht, em 2016. O demógrafo Emmanuel Todd

(2003) também alertou para a gravidade desse problema. Os refugiados e imigrantes, nesse contexto, são uma força de trabalho necessária para as grandes economias industriais europeias, especialmente a alemã.

Entre 1830 e 1945, grande parte da população europeia foi dizimada por guerras ou forçada a emigrar. Caso essa população tivesse permanecido ou sobrevivido, ela representaria hoje meio bilhão a mais no contingente populacional europeu (VISENTINI, 2009) – o equivalente à população estimada da UE para 2017, que é de 511,805,088 de pessoas (EUROSTAT, 2017). Ainda assim, já não existem mais “espaços vazios” no Norte, que não pode seguir absorvendo imigrantes em ritmo desenfreado (VISENTINI, 2009).

De acordo com dados do Departamento Federal da Estatísticas da Alemanha (2017), 18,6 milhões de residentes do país alemão já são de origem migratória – o que corresponde a 22,5% da população total do país. O salto dos dados divulgados em 2015 para os de 2017 é o maior já registrado na série histórica. Destes 18,6 milhões de habitantes, 42% são nascidos na Alemanha, porém possuem ao menos um dos pais estrangeiro ou naturalizado (DESTATIS, 2017). Outros 10% possuem cidadania alemã, porém não nasceram no país, e os restantes 48% não possuem qualquer ascendência alemã (DESTATIS, 2017). A Turquia lidera a lista de países originários dos habitantes estrangeiros da Alemanha (DESTATIS, 2017).

A política alemã, como ilustrado pelas gravitações de política externa durante a República de Bonn, é fortemente marcada por uma oposição entre o idealismo e o realismo/pragmatismo. Essas duas correntes estão historicamente atreladas a duas ideias antagônicas propostas por Max Weber²⁰ (1919): as de “ética por convicção” (*Gesinnungsethik*) e “ética por responsabilidade” (*Verantwortungsethik*). A visão predominante hoje é de que a Alemanha sofre de um excesso de *Gesinnungsethik* (OTT, 2016), ou de idealismo, com anseios morais exacerbantes que buscam, de certa forma, reparar o passado nazista – demonstrados por iniciativas como a de abertura das fronteiras para refugiados em 2015 e vistas por alguns países europeus como uma forma de “imperialismo moral” alemão (NOWAK apud ECONOMIST, 2016).

A sombra “hipermoralista” sob a qual se encontram os alemães desde 1945 prejudica, por sua polarização, políticas pragmáticas, ao mesmo tempo em que destrói uma relação equilibrada com a história (NIPPERDEY, 2003, p. 135-140 apud CAMARA, 2013, p. 122). Diante da reação social e política às diretrizes adotadas pelo governo Merkel nessa arena, a história dos últimos anos do seu terceiro mandato pode ser vista através de tentativas de retomar uma via mais pragmática, fundamentada na *Verantwortungsethik*, porém sem trair as

²⁰ Tais noções foram abordadas por Weber no célebre discurso “A Política como Vocação”, proferido pelo sociólogo alemão na Universidade de Munique, em 1918.

suas próprias convicções²¹. Os dilemas da questão migratória serão aprofundados a seguir, a partir das tendências de securitização que acenam para a militarização do Mediterrâneo como resposta material à incapacidade de articulações políticas comuns para a crise na Alemanha-UE²².

2.3 POLÍTICA DE SEGURANÇA E O CONSENSO DE MUNIQUE: A ALEMANHA E A DINÂMICA REGIONAL DE SEGURANÇA EUROPEIA

A Europa constitui um Complexo Regional de Segurança (CRS) pois apresenta um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização ou dessecuritização estão tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser analisados ou resolvidos de forma separada (BUZAN; WAEVER, 2003). O CRS, segundo a abordagem teórica de Buzan e Waever (2003), é formado a partir de quatro características principais que condicionam sua dinâmica central: (1) uma estrutura anárquica nas relações de balanceamento de poder; (2) polarização; (3) delimitação territorial; (4) e padrões de amizade e inimizade – extremamente relevantes para o caso europeu, onde tais padrões entre os Estados são muito influenciados por fatores históricos, culturais, religiosos e geográficos, que condicionam a formação do CRS e das relações interestatais.

A teoria da Escola de Copenhague classifica os CRS em três categorias principais, conforme a distribuição de poder vigente em cada região: o CRS centrado, marcado pela presença de apenas uma Grande Potência ou instituição capaz de agir coletivamente no Sistema Internacional; o CRS de grande potência, que ocorre quando há mais de uma Grande Potência no complexo regional; e o CRS padrão, caracterizado pela ausência de uma Grande Potência, ainda que possa haver uma Potência Regional (BUZAN; WAEVER, 2003; ACHARYA, 2007). O CRS da Europa-UE é caracterizado por Buzan e Waever (2003) como centrado (assim como o da América do Norte), onde a UE representa a instituição, com *status* de Grande Potência, que detém capacidade de atuação global. O Leste Asiático é o único exemplo de um CRS de grande potência, ao passo que a América do Sul, o Sul Asiático, o Oriente Médio, o Chifre da África, a África Ocidental, a África Central e a África Austral constituem complexos do tipo padrão (BUZAN; WAEVER, 2003).

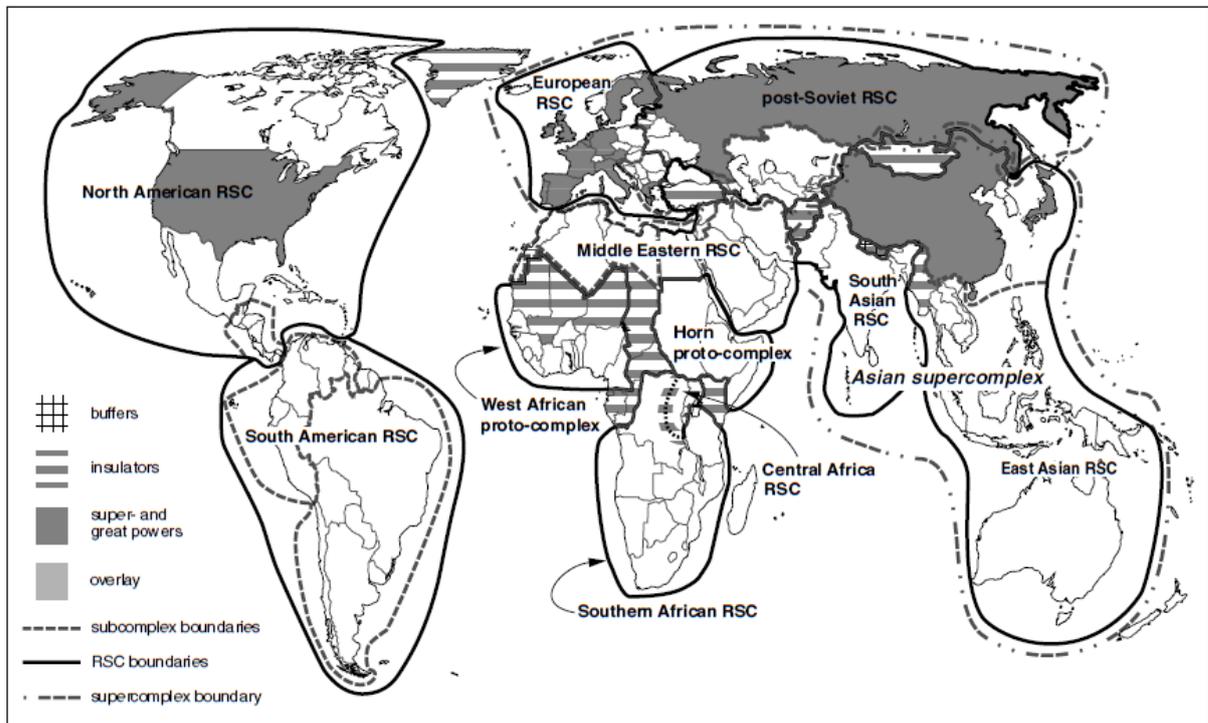
A Europa, ainda, além de um complexo regional de segurança, constitui também uma comunidade securitária, o que é raro nos termos de aplicabilidade da proposta teórica – a

²¹ Consoante a excelente releitura feita pela revista britânica *The Economist*, “*A Tale of Two Ethics*”. Disponível em: <<https://www.economist.com/news/europe/21707959-why-many-germans-think-impractical-idealism-immoral-tale-two-ethics>>. Acesso em: 29 set. 2016.

²² Ver seções 2.3.2, 2.3.2.1 e 2.3.2.2.

título exemplificativo, a América do Sul, apesar de ser classificada como um CRS do tipo padrão, devido aos problemas internos da região e da ausência de uma agenda de segurança comum, não constitui uma comunidade de segurança.

Mapa 2: Complexos Regionais de Segurança no Pós-Guerra Fria



Fonte: Buzan e Waever (2003, p. 26).

A partir do limiar do Século XXI, observa-se uma expansão da agenda de Segurança Internacional que, segundo Cepik (2011), está atrelada a dois componentes do contexto político internacional: a distribuição assimétrica de poder; e a intensificação dos processos de integração regional, como ocorreu na Europa. A ampliação da agenda de segurança também decorre de pressões estruturais associadas à quatro processos transitórios em andamento: a transição demográfica, a transição climática, a transição energética e a transição tecnológica (CEPIK, 2016). A transição demográfica é entendida por Cepik (2013) como “o crescimento acelerado da população mundial e pela redução relativa da força de trabalho nos países desenvolvidos simultaneamente à grande concentração de jovens em determinados países periféricos”. A transição tecnológica, ou digitalização, por sua vez, altera de modo significativo os padrões produtivos e organizacionais, trazendo consigo transformações para o campo militar com a horizontalização relativa das capacidades bélicas (BIDDLE, 2004; MARTINS, 2008; CEPIK, 2013). As transições climática e energética, por fim, sofrem os

impactos das duas variáveis anteriores, tornando “mais críticos os requerimentos logísticos de sustentação da grande estratégia de todos os estados” (CEPIK, 2013).

O acadêmico britânico Adam Watson (1992), um dos expoentes da Escola Inglesa de Relações Internacionais, juntamente com Hedley Bull, Martin Wight e outros, identificou que os EUA, a Rússia, a Alemanha e o Japão formaram os quatro maiores centros de poder no Sistema Internacional do Século XX. Já a distribuição de poder no pós-Guerra Fria, um dos dois componentes do contexto político internacional que interferem na agenda de Segurança Internacional, compreenderia, segundo Buzan e Waever (2003), uma estrutura de 4+1, com quatro Grandes Potências – China, Rússia, Japão e a UE – e uma Superpotência, os EUA. A Superpotência é a que possui capacidade de atuar sobre todo sistema, enquanto que as Potências Regionais possuem capacidade de atuação restrita ao complexo no qual estão inseridas. No meio do espectro encontram-se as Grandes Potências, cujas capacidades são superiores às das Potências Regionais e inferiores às das Superpotências (BUZAN; WAEVER, 2003).

Mais centradas no papel dos EUA são as contribuições de Zbigniew Brzezinski (1997), Samuel Huntington (1999) e Peter Katzenstein (2005). Huntington (1999) apontou a formação de um sistema exclusivamente centrado nos Estados Unidos no pós-Guerra Fria como uma “Superpotência solitária”, em uma estrutura híbrida uni-multipolar. Abaixo da Superpotência estariam Potências Regionais como a Alemanha e a França na Europa, a Rússia na Eurásia, a China e o Japão na Ásia Oriental, a Índia na Ásia Meridional, o Brasil na América Latina, e a Nigéria e a África do Sul na África. Em um terceiro nível, por fim, estariam potências secundárias às Potências Regionais respectivas, como, por exemplo, o Reino Unido diante da Alemanha e da França, o Paquistão diante da Índia, a Arábia Saudita frente ao Irã, e a Argentina em relação ao Brasil.

Brzezinski (1997), por sua vez, desenhou o sistema norte-americano a partir do controle, por parte dos EUA, de duas grandes nações industriais da Eurásia: o Japão e a Alemanha. Katzenstein (2005), na mesma linha, ressalta o protagonismo dos EUA como Superpotência diante da importância dos mesmos Estados Centrais (*core states*) que serviriam aos propósitos da potência hegemônica: o Japão, na Ásia, e a Alemanha, na Europa. A Alemanha, assim como o Japão, são os Estados da industrialização tardia. Ambos os países produziram seus “milagres econômicos” com forte apoio externo dos EUA, que cooptou os dois grandes derrotados da Segunda Guerra Mundial.

Todd (2003, p. 212) também relembra que “a estabilidade do sistema americano repousava inicialmente na dominação por Washington desses dois pilares fundamentais, a Alemanha e o Japão, conquistados na Segunda Guerra Mundial”. Logo, tem-se que os

maiores inimigos dos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial se tornaram seus maiores aliados no pós-guerra. Argumenta-se, no entanto, que o recorrentemente explorado papel do Japão no Sistema Internacional (KENNEDY, 1988) foi perpassado pela ascensão chinesa. A Alemanha, por sua vez, já não atua tão somente como um vetor dos interesses norte-americanos na região. Ademais, com a dissipação do *soft power* americano, crescem as dissonâncias entre os Estados Centrais e a Superpotência (ACHARYA, 2007). O sistema de controle de Brzezinski (1997), ainda, só funciona se assumirmos que a América se mantém substancialmente superior em termos de peso industrial, o que já não é mais vislumbrado na Eurásia (TODD, 2014).

Para Mearsheimer (2001), a estrutura que sucede a bipolaridade da Guerra Fria é um sistema ainda anárquico, ou seja, ausente de um governo soberano ou universal, porém multipolar e desequilibrado. Dentro deste sistema, a abordagem que escolhemos para enquadrar a distribuição de poder no limiar do novo milênio é a proposta por Cepik (2011; 2013; 2016), centrada em especificidades militares: um sistema tripolar com grandes assimetrias de forças convencionais e nucleares a favor dos EUA em comparação com outras duas Grandes Potências, uma decadente, porém assertivamente reemergente no espaço Eurasiático (Rússia), e outra ascendente (China). A tripolaridade assimétrica está fundamentada em três prerrogativas securitárias determinantes: as capacidades estratégicas de segundo ataque (dissuasão nuclear); o comando do espaço; e a inexpugnabilidade frente a ataques convencionais. Nesse sentido, somente EUA, Rússia e China mostram-se detentores dessas três capacidades, com uma grande assimetria em favor da Superpotência, principalmente em termos de capacidades convencionais e de projeção de forças em praticamente qualquer teatro de operações (POSEN, 2003; CEPIK, 2013).

Segundo Todd (2003, p. 226), para atingir uma hegemonia global absoluta, duas condições seriam necessárias para os EUA: (1) manter um controle intacto dos protetorados europeus – onde o papel da Alemanha é essencial – e japonês, elegendo assim os polos do sistema na Europa e na Ásia que atuariam conforme seus interesses hegemônicos; (2) e abater definitivamente o poderio estratégico russo, obtendo a total desintegração da antiga esfera soviética e do equilíbrio nuclear. Nenhum desses dois objetivos, contudo, foi alcançado.

Nesse quadro, a Alemanha pode ser entendida como uma Potência Regional que atua em uma posição de liderança no concerto institucional da UE, uma instituição com contornos de Grande Potência, principalmente se consideradas as capacidades de *soft power* europeias. A Alemanha é uma potência econômica, porém com capacidades militares e securitárias limitadas. Assim como a própria projeção da UE no Sistema Internacional, o poder alemão é

um poder brando (*soft power*), conforme a doutrina de Nye (2009), em contraposição à uma projeção de poder fundamentada na militarização (*hard power*).

O poder alemão durante a República de Berlim, portanto, é substancialmente inferior ao poderio americano, russo e chinês se consideradas as capacidades elencadas na teoria da tripolaridade assimétrica de poder, posto que o caráter civil da política externa alemã no pós-guerra aceitou novos limites ao tamanho das suas forças armadas e renunciou formalmente a produção de armas de destruição em massa (CÂMARA, 2013). Ademais, a atitude e a percepção da população alemã sobre a guerra, em termos gerais, foi transformada após a Segunda Guerra Mundial (KUNDNANI, 2016).

No que tange à dinâmica de segurança europeia, Buzan e Waeber (2003, p. 356-361) elencam dez principais discursos no pós-Guerra Fria que ainda se mostram bastante atuais: (1) o principal deles remonta ao argumento de que a integração é uma necessidade para evitar uma repetição do passado de guerras e balanceamento de poder; (2) o segundo, por sua vez, contrapõe o primeiro argumento: a integração europeia é vista, em alguns setores, como uma ameaça à identidade nacional; (3) a emergência de conflitos locais, como os movimentos separatistas na Espanha; (4) conflitos étnicos na Europa Oriental; (5) instabilidade na Rússia e no Mediterrâneo; (6) globalização e o aumento do fluxo de imigrantes; (7) crime organizado e tráfico internacional de drogas; (8) segurança ambiental; (9) terrorismo; (10) e securitizações tradicionais de Estado para Estado.

Os discursos 1, 2, e 9 já foram abordados, com foco para o ângulo político e sob o ponto de vista alemão²³. As securitizações tradicionais de Estado para Estado (10), por sua vez, percorrem, em certa medida, toda a análise dicotômica do trabalho. A seguir, as atuais políticas de segurança e defesa da Alemanha serão abordadas e, em momento seguinte, a dinâmica de instabilidade no Mediterrâneo (5), que está diretamente relacionada aumento do fluxo de migrantes e refugiados (6), será analisada. A complexa e instável relação com a Rússia (6), que constitui um dos objetivos da pesquisa, será aprofundada na segunda parte do estudo.

2.3.1 O Livro Branco sobre a Segurança da Alemanha e o Consenso de Munique

Em termos de Segurança e Defesa, o Livro Branco sobre a Segurança da República Federal da Alemanha e o Futuro da *Bundeswehr* oferece linhas prioritárias e intenções a serem seguidas no que diz respeito às políticas de segurança e à situação das Forças Armadas alemãs, elementos indissociáveis da política externa de qualquer país. O primeiro documento

²³ Ver seção 2.2.

deste tipo foi publicado em 1969, quando Gerhard Schröder ocupava o cargo de Ministro da Defesa da Alemanha Ocidental. Na República de Berlim, o primeiro Livro Branco (*Weißbuch*) organizado pela Alemanha unificada foi publicado em 1994, no governo de Helmut Kohl. Este documento ainda focava em questões inerentes à unificação, como o processo de retirada das tropas da ex-URSS e o estabelecimento de forças armadas unificadas no novo país, com realocações de unidades e agências no reestabelecido território alemão, bem como ao estabelecimento da própria UE²⁴.

O Capítulo III do Livro Branco de 1994 traz de forma sucinta o objetivo da política de segurança alemã no pós-Guerra Fria, preconizado pela Lei Fundamental Alemã: “manter a paz mundial como um parceiro igualitário em uma Europa unida” (DEUTSCHLAND, 1994, art. 301). Já o Artigo 306 deste mesmo capítulo delimitou parâmetros de longo prazo que se provaram centrais para a política externa e de segurança alemã durante a República de Berlim e o início do Século XXI:

Ações no campo da segurança devem ser baseadas em interesses. Os interesses determinam as prioridades de ação. Eles são a expressão das políticas de um Estado soberano, um ponto de partida para avaliar e decidir quais ações são necessárias em uma situação particular e um pré-requisito para a reconciliação de interesses, cooperação e estabilidade internacional. Neste contexto, a política de segurança alemã deve levar em consideração constantes parâmetros e fatores políticos com efeitos de longo-prazo, quais sejam: a localização geopoliticamente central da Alemanha, como o país com o maior número de vizinhos da Europa; sua situação econômica como uma nação industrializada dependente das exportações e interligada com a economia mundial; e, finalmente, as experiências da história alemã e europeia. Todos esses conjuntos de padrões para os objetivos, a substância e os procedimentos da política alemã e das peças na forma como são percebidos pelos vizinhos da Alemanha. (DEUTSCHLAND, 1994, arts. 305-306, tradução nossa).

O segundo documento oficial de defesa alemão na República de Berlim foi oficializado em 2006, no primeiro ano de mandato do governo de Angela Merkel. O Livro Branco de 2006 ressaltou o nexo de dependência existente entre a segurança alemã e os desenvolvimentos políticos da Europa, bem como o papel de liderança da Alemanha para moldar o futuro do continente europeu e o seu entorno estratégico (DEUTSCHLAND, 2006). Ao que diz respeito a *Bundeswehr* como instrumento da política de segurança alemã, o documento ressaltou as transformações radicais sofridas pelas Forças Armadas da Alemanha na transição para capacidades expedicionárias desde a reunificação.

²⁴ Entre 1969 e a reunificação da Alemanha, em 1990, foram publicados sete documentos sobre a política de defesa da República Federal da Alemanha: em 1970, 1971/1972 e 1973/1974, sob o chanceler Willy Brandt; em 1975/1976 e 1979, sob o chanceler Helmut Schmidt; e em 1983 e 1985, já sob o chanceler Helmut Kohl. Nos 26 anos subsequentes, entre 1990 e 2016, apenas três documentos foram lançados: em 1994, novamente sob o chanceler Helmut Kohl; e em 2006 e 2016, sob a chanceler Angela Merkel.

Historicamente, as Forças Armadas alemãs revolucionaram a forma de fazer guerra, antecipando já na Segunda Guerra Mundial que o futuro do conflito armado não estava nos enormes exércitos, mas em pequenas tropas de choque, móveis e de alta qualidade que combinassem tecnologias novas e existentes, como foi o caso da *Blitzkrieg* (RUMSFELD, 2002). A adaptação das Forças Armadas alemãs em forças expedicionárias no Século XXI, assim como aconteceu nos EUA, segue também a noção de que a guerra moderna exigirá “cada vez mais que se usem todos os elementos do poderio nacional: aspectos econômicos, diplomáticos, financeiros, policiais, de inteligência e de operações militares secretas e abertas” (RUMSFELD, 2002, p. 21). Se a guerra é a continuação da política por outros meios (CLAUSEWITZ, 2003), neste século, a maior parte desses meios não serão necessariamente militares, como antecipou Donald Rumsfeld (2002), ex-Secretário de Defesa de Gerald Ford e George W. Bush. Ao contrário do que acontece nos EUA, entretanto, há uma enorme reticência na Alemanha para abordar questões militares e de defesa, que são constantemente encobertas.

Dentro de uma linha cautelosa, diplomática e idealista, as disposições do Livro Branco de 2006 reafirmaram os interesses nacionais alemães para o governo Merkel, cujo salvaguardamento, assim como os valores da Lei Fundamental Alemã, guiam a política de segurança alemã:

- a) Preservar a justiça, a liberdade e a democracia para os cidadãos do país, bem como a sua segurança e bem-estar, protegendo-os contra ameaças;
- b) Assegurar a soberania e a integridade do território alemão;
- c) Prevenir, sempre que possível, crises e conflitos regionais que possam afetar a segurança da Alemanha e ajudar a gerir tais crises;
- d) Confrontar os desafios globais, sobretudo a ameaça representada pelo terrorismo internacional e a proliferação de armas de destruição em massa;
- e) Defender os direitos humanos e fortalecer a ordem internacional fundamentada no direito internacional;
- f) Promover o comércio internacional livre e aberto como base para a prosperidade e, ao fazê-lo, ajudar a reduzir a desigualdade entre as regiões pobres e ricas do globo²⁵ (DEUTSCHLAND, 2006, p. 4, tradução nossa).

O documento mais atual sobre defesa nacional da Alemanha na República de Berlim foi publicado em julho de 2016, no penúltimo ano do terceiro mandato do governo Merkel. Alguns dos tópicos de política externa e doméstica destacados neste novo livro são a crise financeira, principalmente na Zona do Euro; a suspensão do alistamento obrigatório, que entrou em vigor em julho de 2011; as crises no Oriente Médio; e a anexação da Criméia por

²⁵ Interessante atentar para o fato de que, quando da elaboração do primeiro Livro Branco da Alemanha pós-unificação, em 1994, havia um interesse que foi suprimido das versões subsequentes: a “aliança transatlântica duradoura, baseada em uma comunidade de valores e interesses semelhantes com os Estados Unidos como potência mundial, pelo potencial desse país, é indispensável para a estabilidade internacional” (DEUTSCHLAND, 1994, art. 308, tradução nossa).

parte da Rússia. A parte mais significativa, no entanto, tem conotações político-securitárias, pois demonstram as pretensões globais do papel alemão no Sistema Internacional.

As diretrizes adotadas pelo documento são vistas como a consolidação do chamado “Consenso de Munique”, resultado de uma série de discursos proferidos por oficiais do alto-escalão do governo alemão nos últimos anos na anual Conferência de Segurança de Munique – em especial o discurso do ex-Presidente Joachim Gauck (2012-2017), proferido na 50ª edição da conferência, em 2014. O Consenso de Munique parte do argumento principal de que “a Alemanha e a Europa estão enfrentando uma série de mudanças tectônicas em política internacional que deram vazão a uma incomum abundância de conflitos” (KAIM; LINNENKAMP, 2016, p. 2). Segundo Kunz (2016, online), trata-se de um testemunho da “[...] vontade declarada de Berlim de desempenhar um papel mais ativo internacionalmente, assumir mais responsabilidade e proporcionar liderança em estreita concertação com seus parceiros na Europa e no mundo”.

Para além de políticas de defesa, o Consenso de Munique e o Livro Branco de 2016, portanto, também destacam as aspirações ambiciosas da política externa da Alemanha, como consta na seção 4.1 do documento, que aborda as áreas prioritárias de engajamento da política de segurança alemã: “O horizonte da política de segurança da Alemanha é global. Isso inclui expressamente o espaço e o domínios cibernético e de informação” (DEUTSCHLAND, 2016, p. 56) – da mesma forma que o país, mais do que nunca, é afetado por eventos ao redor do globo. Ainda assim, o Livro Branco adota a mesma postura cautelosa de autoridades como o ex-Ministro de Relações Exteriores e atual Presidente da República Federal da Alemanha, Frank-Walter Steinmeier (2016), que sustenta a posição de que Berlim não perseguiu e nem persegue uma posição de liderança regional ou global.

Em termos estruturais, a primeira parte do Livro Branco de 2016 traz uma lista de prioridades estratégicas nacionais que seguem as linhas estabelecidas pelos interesses nacionais dispostos no documento anterior, tais como: (a) garantir uma abordagem securitária homogênea que congregue todos os diferentes corpos do governo federal; (b) fortalecimento da capacidade de ação da OTAN; (c) desobstacularização dos sistemas de informação e comunicação, linhas de abastecimento, rotas de transporte e comércio, bem como o fornecimento seguro de matérias-primas e energia; (d) reconhecimento precoce, prevenção e resolução de crises e conflitos; e (e) comprometimento com uma Ordem Internacional baseada em regras e normas (DEUTSCHLAND, 2016, p. 47-53). A principal prioridade estratégica segue sendo a UE e o seu entorno estratégico. Quanto aos organismos internacionais, o Livro Branco dá prioridade à atuação alemã no âmbito da ONU, em detrimento da OTAN.

A segunda parte do Livro Branco aborda questões procedimentais tenentes a *Bundeswehr*. Uma novidade apontada pelos pesquisadores do Instituto Alemão para Assuntos Internacionais e de Segurança (SWP) é a referência para participações em operações militares *ad hoc*²⁶ – das quais as Forças Armadas da Alemanha têm pouca experiência, como a coalizão internacional montada para combater o grupo terrorista Estado Islâmico na Síria e no Iraque, e da qual a *Bundeswehr* faz parte (KAIM; LINNENKAMP, 2016). Além da participação em Missões de Manutenção da Paz da ONU – que deve ser aumentada – e da ofensiva antiterrorista na Síria e no Iraque, as Forças Armadas alemãs participam, desde 2013, da Missão de Treinamento da União Europeia no Mali (*European Union Training Mission in Mali* – EUTM), na África Ocidental. Desde 2012, a *Bundeswehr* também conta com tropas estacionadas no sudeste da Turquia, em Kahramanmaraş, próximo à fronteira com a Síria, como parte de um programa missilístico de apoio à Ancara.

Há uma reorientação, por parte do governo federal, sobre como as missões no exterior com participação da *Bundeswehr* devem ser conduzidas, em resultado das controversas ingerências Ocidentais no Leste Europeu, no Oriente Médio e na África, posto que, nos últimos vinte e cinco anos, a aliança Ocidental liderada pelos EUA praticou uma política externa e de segurança fundamentada na hegemonia liberal e na promoção da democracia, derrubando regimes e reconstruindo nações (*nation-building*). Assim, o objetivo das futuras missões é oferecer auxílio para que os próprios governos ou organizações regionais enfrentem os desafios securitários por conta própria, garantindo a paz e a segurança de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas (KAIM; LINNENKAMP, 2016, p. 5).

Desde a década de 1990, os EUA, por meio da OTAN, pressionam o governo alemão a assumir maiores responsabilidades no cenário europeu, principalmente em aspectos securitários, o que produziu uma tensão na política externa alemã da República de Berlim: de um lado, a relutância em usar a força militar, e de outro, o compromisso com o multilateralismo e à parceria Atlântica (KUNDNANI, 2016). De acordo com Kundnani (2014, p. 110), um dos motivos para a Alemanha negligenciar suas obrigações com a OTAN se deve ao fato de que a *Westbindung* não aparenta mais ser uma necessidade estratégica.

Atualmente, a Alemanha destina 1,26% do seu PIB para a defesa – o que corresponde a 37 bilhões de euros. O número ainda está longe dos 70 bilhões de euros que seriam necessários para o país atingir o compromisso de 2% do PIB estabelecido entre os países da OTAN. O comprometimento alemão com a paz, que é refletido nos baixos investimentos em

²⁶ A questão sobre a participação das Forças Armadas da Alemanha em operações *ad hoc* vem sendo motivo, desde de 2013, de um debate jurídico quanto a sua legalidade. Isso se deve ao fato de que tais missões, em tese, não se enquadram no dispositivo legal oferecido pela Lei Fundamental Alemã para o engajamento da *Bundeswehr* em missões no exterior (Artigo 24, parágrafo 2), nem na referência oferecida pelo Tratado da União Europeia (Artigo 42, parágrafo 7) (KAIM; LINNENKAMP, 2016).

defesa, fez com que as potências do Atlântico Norte corretamente acusassem o país de se aproveitar do guarda-chuva securitário da OTAN. A política alemã de Potência Civil, que abdica do militarismo e é motivo de fortes pressões por parte dos aliados transatlânticos, é abordada na estratégia de segurança e defesa do país alemão:

A influência da Alemanha na política internacional [durante a República de Berlim] nunca foi baseada na ameaça ou no uso da força militar, por vários motivos. Em vez disso, a influência da República Federal da Alemanha na política internacional ainda é baseada em um *modus operandi* cooperativo expresso na defesa de uma ordem internacional baseada em regras e normas. Esta determinação é, portanto, um pré-requisito essencial para as ambições da Alemanha para moldar o futuro da política global com e na Europa. (DEUTSCHLAND, 2016 apud KAIM; LINNENKAMP, 2016, p. 4, tradução nossa).

A longo prazo, o objetivo definitivo da política de segurança alemã, delineado no Livro Branco de 2016, é a criação da União Europeia de Segurança e Defesa (*European Security and Defence Union – ESDU*), mantendo as estruturas e os progressos feitos no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (*Common Security and Defence Policy – CSDP*). A CSDP faz parte do serviço diplomático de ação externa da UE e “permite que a União desempenhe um papel de liderança nas operações de manutenção da paz, na prevenção de conflitos e no fortalecimento da Segurança Internacional. É parte integrante da abordagem abrangente da UE em matéria de gestão de crises, com base em recursos civis e militares” (EEAS, 2018).

Tais projetos, que contam com o apoio do governo federal alemão, podem ser vistos como o aprofundamento da Identidade Europeia de Segurança e Defesa (*European Security and Defence Identity – ESDI*), iniciativa que tem suas origens nas reuniões ministeriais da OTAN realizadas na capital alemã em junho de 1996 (NATO, 1996). Recentemente, sob liderança franco-alemã, passos importantes foram dados no sentido da elaboração de um histórico Plano de Ação para a Defesa Europeia (*European Defense Action Plan*), que aponta para a perspectiva de construção de uma força militar europeia sem a participação dos EUA (CRUZ, 2016). Como observa Sebastião Cruz (2016), “[...] por mais que os europeus digam que a constituição dessa força, com capacidade de intervir em situações de crise, não vá contra, mas a favor da OTAN, a opção entre uma e outra estará colocada na hora de alocar os recursos”. Uma política externa e de defesa comuns é o que falta pra UE ser um pivô do Sistema Internacional, posto que o enraizamento institucional reduz a dependência norte-americana na região.

2.3.2 A Alemanha e as operações militares na Europa Mediterrânea²⁷

Na primavera de 1993, militares alemães participaram da primeira operação internacional desde a Segunda Guerra Mundial, quando tropas da *Bundeswehr* integraram missão da OTAN na Iugoslávia, atuando, principalmente, na área costeira da Bósnia e Herzegovina, no Mar Adriático. Sob o governo de Gerhard Schröder, as Forças Armadas alemãs participaram de nova operação da OTAN na península balcânica, desta vez no Kosovo, entre 1998 e 1999, atuando contra posições antiaéreas sérvias, mesmo sem um mandato do Conselho de Segurança da ONU. A participação no Kosovo permitiu à Alemanha apresentar seus mais modernos carros de combate: os veículos blindados pesados Leopard 2 e Marder, que foram deslocados para a província da Sérvia (BANDEIRA, 2000, p. 208). Ao mesmo tempo, a crise do Kosovo também precipitou a mais arriscada virada nas relações do Ocidente com a Rússia desde o início da década de 1980 (ANTONENKO, 1999).

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA, as Forças Armadas alemãs aderiram à Operação Liberdade Duradoura no Afeganistão (*Operation Enduring Freedom – OEF-A*), compondo a Força Internacional de Assistência à Segurança (*International Security Assistance Force – ISAF*), parte da campanha que recebeu o nome de Guerra Global ao Terror. A Alemanha foi um dos países que mais contribuiu tropas para a operação. A ISAF foi encerrada em 2014 e substituída pela Operação Apoio Resoluto (*Resolute Support Force – RSF*), uma missão de não-combate conduzida pela OTAN. Nesta fase da OEF-A, a Alemanha se tornou o terceiro país em número de soldados enviados, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da Itália (NATO, 2017).

Uma das ramificações da Operação Liberdade Duradoura foi a Operação Liberdade Iraque, missão que constituiu na invasão do Iraque em 2003 pelos EUA. A invasão também não teve autorização do Conselho de Segurança da ONU e, desta vez, não contou com o apoio do governo alemão de Gerhard Schröder. O episódio constitui um marco do declínio das relações entre Washington e Berlim no pós-Guerra Fria. A guerra americana contra o terrorismo, nesse sentido, acabou por funcionar como revelador de um antagonismo entre a Alemanha e os Estados Unidos, mudando progressivamente a percepção alemã e europeia sobre os EUA (TODD, 2003, p. 199).

²⁷ Esta seção, bem como as subseções 2.3.2.1 e 2.3.2.2, contêm trechos de material de pesquisa previamente apresentado no III Seminário de Estudos Estratégicos Internacionais (III SEBREEI), realizado na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e no Comando Militar do Sul (CMS), no ano de 2016, e disponibilizado nos anais do evento sob a seguinte referência: THUDIUM, G. Migração Marítima como Desafio para a União Europeia: uma análise das iniciativas navais no Mar Mediterrâneo. In: I SEMINÁRIO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO COMANDO MILITAR DO SUL, III SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS, IV SEMINÁRIO CASAS DE UNIÃO, 2017, Porto Alegre. Seminários de Estudos Estratégicos 2016. Porto Alegre: Comando Militar do Sul, 2016. v. 1. p. 411-430.

Em meio à Guerra ao Terror, o processo de fragmentação do Oriente Médio foi intensificado. Um dos reflexos desse quadro foi o aumento no fluxo de refugiados e imigrantes, que passaram a se deslocar em direção à Europa. Na ausência de um consenso sobre políticas de asilo, visto e rotas legais de migração, o controle e a segurança das fronteiras marítimas, especialmente no Mar Mediterrâneo (uma vez que também não há consenso sobre o controle de fronteiras terrestres) com meios militares acabou se tornando a única estratégia concreta da Alemanha e da UE para amenizar os impactos da crise migratória, na forma de uma prioridade securitária para a Europa e para os países que encabeçam a integração.

A Europa está sendo confrontada com desafios substanciais tanto ao Leste quanto ao Sul do seu território (DOKOS, 2016, p. 189). Segundo Thanos Dokos (2016, p. 189), “[...] a UE precisa devotar mais recursos e atenção estratégica de modo a desenvolver uma política abrangente vis-à-vis sua vizinhança, empregando todos os instrumentos existentes para redefinir seu relacionamento e fortalecer seu papel regional”. Logo, “ter um entendimento dos desafios tanto na vizinhança meridional quanto oriental é um primeiro passo essencial para desenvolver as políticas corretas” (DOKOS, 2016, p. 189).

Para Visentini (2017, p. 87), não seria exagerado afirmar que os destinos da UE se jogam, em boa medida, na Europa Oriental, posto que os entornos Mediterrâneo e Oriental da Europa se transformaram em uma zona de instabilidade. Historicamente, a preocupação da política exterior e de segurança da Alemanha era, justamente, para com a Europa Oriental. Após os conflitos étnicos nos Bálcãs nos anos 1990 – região que veio a se tornar um subcomplexo securitário da Europa-UE (BUZAN; WAEVER, 2003) –, no entanto, o foco agora se direciona também para o Mediterrâneo, que, assim como o Magrebe, está se transformando em um subcomplexo securitário da UE.

2.3.2.1 Dinâmica regional de segurança do Mediterrâneo

No ano de 1995, em Barcelona, foi anunciada a Parceria Euro-Mediterrânea, que se propunha à criação de uma zona de livre-comércio com o propósito de, paralelamente, lidar com uma gama de ameaças securitárias *soft* na fronteira sul do continente europeu – especificamente o Mar Mediterrâneo –, “[...] sob a égide de que a liberalização econômica não só reduziria os incentivos para a migração ilegal como serviria para promover ideais pacíficos e democráticos” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 215).

O Processo de Barcelona foi a primeira grande iniciativa institucional por parte da UE no pós-Guerra Fria voltada ao Mar Mediterrâneo, e serviu como base para a criação da

organização intergovernamental União para o Mediterrâneo (UfM), em julho de 2008. Todavia, o Processo de Barcelona como tentativa de fomentar maior estabilização na vizinhança ao sul não se mostrou, por si só, à altura do desafio, tendo sido descreditado com o colapso do processo de paz no Oriente Médio e a Primavera Árabe (HOWORTH, 2014).

A UfM veio a ser composta pelos 28 Estados-membros da UE, mais 15 países mediterrâneos da África e do Oriente Médio. Dois dos principais países cuja situação doméstica exerce influência direta sobre as questões securitárias do Mar Mediterrâneo, contudo, não se tornaram membros oficiais da UfM: a Síria suspendeu sua adesão no dia 1 de dezembro de 2011, logo após a Primavera Árabe e a eclosão da Guerra Civil no país, e a Líbia figura como Estado observador, apenas. A criação da UfM foi proposta pelo ex-presidente da França Nicolas Sarkozy (2007-2012) com o intuito de promover desenvolvimento, integração e estabilidade no Mediterrâneo por meio de uma organização que envolva a Turquia, país membro da OTAN e central para a dinâmica político-securitária da região, porém que não faz parte da UE. Tais iniciativas institucionais, além das operações navais que serão abordadas, explicitam a preocupação histórica da UE em evitar a acumulação de problemas na sua fronteira Sul.

No pós-Guerra Fria, portanto, a região noroeste da África seguiu exposta à influência da sua grande potência vizinha, a UE, que molda fortemente a sua dinâmica interna. Deste modo, para a UE o Mediterrâneo representa uma fronteira inter-regional, e a relação com o Grande Oriente Médio deve ser gerida dentro desse contexto (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 259). Assim, à medida que a questão migratória se torna um fator fundamental para a securitização da UE, argumenta-se que não só o Mar Mediterrâneo, mas também o Magrebe está se tornando, efetivamente, um subcomplexo securitário da UE.

Com a eclosão da Primavera Árabe, a União para o Mediterrâneo, projeto francês que visava substituir o Processo de Barcelona, também demonstrou sua ineficácia diante do acontecimento mais importante na vizinhança da UE desde o fim da Guerra Fria (HOWORTH, 2014), dando lugar a uma série de operações militares específicas na região mediterrânea a partir de 2013, como a Operação Triton, a Operação Sophia e a Força-Tarefa da OTAN no Mar Egeu, agora sob liderança alemã. Tais operações militares se enquadram dentro de uma dinâmica de segurança inter-regional que pode ser um indicador de transformação externa em andamento para o complexo regional como um todo (BUZAN; WAEVER, 2003).

Na África setentrional, a Líbia pós-intervenção da OTAN figura como principal origem de embarcações de refugiados e imigrantes com destino ao continente europeu. Em 2015, forças militares do Estado Islâmico expandiram seu campo de atuação para a Líbia,

ocupando a cidade de Sirte, importante ponto estratégico no norte do país com direto acesso ao Mar Mediterrâneo, através do Golfo de Sidra. Sirte é também a cidade natal do ex-líder líbio Muammar al-Gaddafi, deposto durante os levantes da Primavera Árabe, e local de batalhas travadas entre a OTAN e o Exército de Libertação Nacional da Líbia contra as forças armadas de Gaddafi durante a Guerra Civil de 2011²⁸.

O crescente número de refugiados e imigrantes que chegam à Europa, comprovado pelo aumento de aproximadamente 200% nos pedidos de asilo entre 2013 e 2016, revelou fortes divergências sobre políticas migratórias na UE. Com a permanência da situação periclitante nos países de origem e a falta de um entendimento sobre políticas de visto e asilo, o controle militar das fronteiras marítimas se tornou um consenso na ausência de qualquer outra solução. A migração marítima pelas rotas do Mar Mediterrâneo, uma das principais portas de entrada para a Europa, recebeu o status de prioridade estratégica por parte da Alemanha, da UE e da OTAN. Operacionalizada através de diferentes operações navais e fases, as operações buscam, oficialmente, diminuir o número de fatalidades na região.

Antes de examinarmos as operações em si, contudo, é importante ressaltar que, ao se falar em crise migratória ou de refugiados invoca-se a necessidade de fazer considerações importantes relacionadas ao Mar Mediterrâneo: em primeiro lugar, este espaço marítimo funciona, praticamente, como uma zona fronteiriça georacial; segundo, a espetacularização das cenas de resgate no Mediterrâneo acaba prejudicando a construção de políticas migratórias sólidas e comuns dentro da UE; e terceiro, a expansão da infraestrutura militar das operações de vigilância criou uma dicotomia entre o patrulhamento das fronteiras e ações de busca e resgate (VAN REEKUM, 2016), exemplificada pelos diferentes objetivos das operações, como será explicitado a seguir.

2.3.2.2 A participação alemã nas Forças-Tarefas da UE-OTAN no Mar Mediterrâneo

Mais de 1 milhão de pessoas utilizaram a opção marítima, que é também a mais insegura, para chegar à Europa em 2015 através do Mar Mediterrâneo (SCHNEIDER, 2016). De acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2016b), 3,771 não chegaram ao destino. Até dezembro de 2016, houve uma considerável redução no número de travessias (363,305), porém, um aumento considerável na taxa de mortalidade, com 4,899 mortes confirmadas. Com o aumento exponencial no número de mortes no Mediterrâneo e como resposta ao naufrágio de navios que transportavam imigrantes e

²⁸ Em 2016, forças do Governo Provisório Líbio, com o apoio da Marinha e da Força Aérea americana e de forças especiais da Marinha e do Exército do Reino Unido (SAS e SBS), retomaram a cidade.

refugiados do Norte da África entre 2013 e 2015, o governo alemão decidiu enviar navios próprios para fazer a segurança da região. A marinha alemã, de início, agiu sem um mandato legal, o que gerou controvérsias entre líderes europeus e parlamentares alemães. A partir de junho de 2015, no entanto, os navios alemães passaram a trabalhar conjuntamente à Força Naval da União Europeia para o Mediterrâneo (EUNAVFOR MED), que em agosto de 2015 recebeu o nome de Operação Sophia. A operação é a principal iniciativa militar da UE voltada a mitigar a crise migratória no Mar Mediterrâneo (TARDY, 2015).

A EUNAVFOR MED tem sede em Roma e conta atualmente com a contribuição de 24 países. Foi oficialmente estabelecida pelo Conselho Europeu no dia 18 de maio de 2015, passando a atuar com capacidade operacional completa em 27 de julho do mesmo ano. A operação teve mandato renovado em 2017 e conta com três fases de atuação: (1) monitoramento e identificação de rotas migratórias de risco e de tráfico humano no Mar Mediterrâneo; (2) busca, resgate e neutralização de embarcações de risco; (3) e neutralização preventiva de núcleos de tráfico de pessoas na origem (EUNAVFOR MED, 2018). As duas últimas fases da operação, todavia, receberam críticas por não respeitarem o consentimento dos países costeiros nos procedimentos em águas territoriais na Líbia, no caso da segunda fase, e em territórios estrangeiros, no caso da terceira fase (SCHNEIDER, 2016).

A operação utiliza-se de estratégias de reconhecimento com navios-patrolha de última geração e *drones* para monitoramento das rotas migratórias. Atualmente, conta com dois navios de guerra alemães, o FGS Werra (classe Elbe, tipo 404), e o FGS Mecklenburg-Vorpommern (F123, classe Branderburg), além de navios e aeronaves do Reino Unido, França, Itália, Espanha e Holanda (EUNAVFOR MED, 2018). A base aérea da OTAN em Aviano, situada ao norte do golfo do Mar Adriático, na Itália, serve de apoio secundário para a Operação Sophia. A principal área de atuação da OTAN no Mediterrâneo, contudo, está localizada no Mar Egeu, na problemática Rota Mediterrânea Oriental entre a Turquia e a Grécia.

A Força-Tarefa da OTAN no Mar Egeu teve início em março de 2016 a partir de um pedido de Alemanha, Turquia e Grécia com o objetivo de conduzir ações de reconhecimento, monitoramento e vigilância de travessias ilegais. A iniciativa, assim como a UfM, visa incluir a Turquia na dinâmica securitária do Mar Mediterrâneo, já que o país não é membro da UE, mas faz parte da OTAN. Por esse motivo, a Aliança Atlântica foi escolhida como organização principal para coordenar a operação multilateral no Mar Egeu.

Do Século XVI até o fim da Primeira Guerra Mundial, o antigo Império Otomano controlou a costa leste do Mediterrâneo. Hoje, os Estados que compõem a histórica região, principalmente a Turquia, já não mais exercem um controle imperial sobre as águas

mediterrâneas, porém ainda retêm crucial importância para a segurança deste espaço. A indisposição do governo turco em colaborar com a UE facilitou a passagem de migrantes até o Mar Egeu, que faz parte da bacia do Mar Mediterrâneo, visto que a rota que atravessa o antigo Império Otomano, chegando até o Mediterrâneo e a Grécia, é a principal porta de entrada de refugiados e imigrantes na Europa.

Há um consenso tanto no *Bundestag* quanto nos parlamentos de outros países europeus a respeito da urgência, além das operações militares conjuntas, de uma nova política migratória que envolva a Turquia. Em março de 2016 foi delineado o pacto entre a UE e a Turquia (*EU-Turkey Pact*), determinando que todos imigrantes irregulares que cruzarem da Turquia para Grécia serão devolvidos para o país turco, uma estratégia clara de externalização criticada por organizações não governamentais sob a lógica de que desrespeita princípios de direitos humanos. Ancara, por sua vez, deverá tomar medidas para prevenir o surgimento de novas rotas de imigração ilegal do país para a UE. Em contrapartida, o bloco europeu facilitará a concessão de vistos para turcos na Europa e contribuirá com 3 bilhões de euros em estruturas e instalações para refugiados na Turquia. Como resultado, o número de imigrantes e refugiados que chegam por semana à Grécia caiu drasticamente: de 25 mil por semana em dezembro de 2015 para 6.480 entre março e abril de 2016 (SCHNEIDER, 2016).

Descontente com a falta de apoio da UE e dos seus aliados da OTAN durante a tentativa de golpe militar ocorrida em julho de 2016, questiona-se até que ponto a Turquia de Recep Erdogan pode ser considerada um parceiro confiável para a Europa diante da crise migratória, dentro de um quadro de reversão da política externa turca para o Leste. Há, igualmente, um esfriamento nas relações entre a Alemanha, principal articulador político da UE, e a OTAN, o que pode prejudicar ainda mais a efetividade da força-tarefa conjunta. Em caso de fracasso do pacto com a Turquia, a UE teme que os refugiados passem a se deslocar em número ainda maior por outras rotas do Mediterrâneo, como a rota central da Líbia para a Itália. Esse quadro explica, portanto, o aumento no investimento de operações militares nesse espaço.

A operação da OTAN funciona da seguinte maneira: as marinhas da Turquia e Grécia operam nas suas respectivas águas territoriais, enquanto que as forças navais alemãs, representando a UE, navegam entre elas. O Segundo Grupo Marítimo Permanente da OTAN (SNMG2) foi transferido para o espaço marítimo entre a Grécia e a Turquia, e está cooperando com a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX) através de um sistema de compartilhamento de informações em tempo real. O SNMG2 é um dos dois grupos marítimos permanentes da OTAN, forças marítimas integradas e multinacionais com navios fornecidos pelos países da Aliança de forma

permanente, e está subordinado ao Comando Marítimo Aliado (MARCOM), o comando central de todas as operações marítimas da OTAN baseado em Northwood, no Reino Unido. O SNMG2 é liderado por um navio almirante alemão e composto por outras seis embarcações.

Argumenta-se, em base desses fatos, que a militarização do espaço marítimo Mediterrâneo não objetiva apenas a diminuição no número de fatalidades na região, mas também os incentivos para imigração através da militarização desses espaços, dentro de um contexto de isolamento e fechamento de fronteiras. Existe uma conspícua diferença entre as operações Triton e Sophia e as operações que as antecedem – a Operação Mare Nostrum, promovida pelo governo italiano em 2013, e as iniciativas solitárias do governo alemão na bacia do Mar Mediterrâneo em 2015, respectivamente. Em ambas operações preliminares, havia uma preferência pelo resgate marítimo, e não por operações militares de busca e neutralização preventiva de focos migratórios, como é o caso das operações posteriores. O próprio governo italiano, nesse sentido, foi acusado de promover incentivos à imigração ilegal no Mediterrâneo com as suas políticas marítimas, em 2014 (SCHNEIDER, 2016).

Desde que as operações de militarização do Mar Mediterrâneo ganharam força, notadamente entre 2015 e 2016, o número de travessias marítimas em direção ao continente europeu no contexto da crise migratória diminuiu drasticamente: de 1 milhão em 2015 para 363 mil até dezembro de 2016. A taxa de mortalidade, contudo, passou de um para 269 em 2015 para um para 74 em 2016, de acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR, 2016). Esses dados mostram que a intensificação das operações navais no Mediterrâneo e a militarização desse espaço resultaram em uma significativa redução no número de travessias ilegais, porém acompanhada de um aumento também significativo na taxa de mortalidade na região.

3 PARTE II: ALEMANHA ENTRE OS MUNDOS ATLÂNTICO E EURASIÁTICO

O Estado alemão é herdeiro de uma história política recente que o projeta tanto em direção ao Leste como ao Oeste. Conforme sustenta Visentini (2015, p. 27), a Alemanha, assim como a Europa como um todo, se encontra imobilizada entre dois tempos e dois mundos: o mundo Atlântico, sob domínio norte-americano, e o mundo Eurasiático, do qual Rússia e China fazem parte. Assim, os alemães encontram-se divididos entre uma cooperação com seus parceiros Ocidentais ou Orientais.

A Alemanha, ponto de referência para prosperidade na Europa Central, sempre teve uma relação complexa com o Ocidente. Desde a guerra, a relação dos dirigentes alemães e europeus com os EUA é ambivalente. Nos últimos 15 anos, contudo, a atitude alemã para com a aliança atlântica mudou significativamente (KUNDNANI, 2014), evidenciando a busca por maior autonomia política internacional. Isso se dá dentro de uma tendência, por parte da Nova República Federal, à autonomia internacional como uma liderança da União Europeia (VISENTINI, 2009). Após a invasão norte-americana no Iraque, em 2003 – a qual Berlim se posicionou de forma contrária –, o chanceler Gerhard Schröder já falava em um “Caminho Alemão” (*German Way*) em termos de política internacional.

A Alemanha constitui uma fronteira aberta entre o mundo eslavo e a Europa Ocidental. Historicamente, a geopolítica alemã considerou o Leste Europeu e os Balcãs como sua área natural de expansão contígua, visando formar sua *Mitteleuropa* (VISENTINI; PEREIRA, 2012, p. 126). Devido ao duplo expansionismo tanto da UE como da OTAN em direção ao Oriente, a zona geográfica de equilíbrio para os tomadores de decisões políticas na Alemanha se deslocou para o Leste, localizando-se naquilo que Berlim passou a chamar de “nova vizinhança europeia” e que Moscou denomina de “estrangeiro próximo” (*near abroad*) (FREIRE; DAEHNHARDT, 2011, p. 181). A centralidade da Alemanha na Nova Europa foi, então, reforçada por uma abordagem continental inclusiva, na qual a Rússia é assumida como um parceiro relevante nas relações exteriores (FREIRE; DAEHNHARDT, 2011, p. 192).

Assim como com o Ocidente, entretanto, a Alemanha também possui uma relação complexa com a Rússia, e ambos os países possuem concepções muitas vezes opostas quanto ao papel a ser desempenhado na política internacional (FREIRE; DAEHNHARDT, 2011). As relações por parte da UE, por consequência, caracterizam-se pela inexistência de uma política comunitária para a Rússia, “[...] dado que invariavelmente os interesses dos Estados-membros são demasiados divergentes para permitir uma estratégia de longo prazo” (FREIRE; DAEHNHARDT, 2011, p. 184). A Rússia, “o vizinho gigante e irreprímível”, conforme caracteriza Howorth (2014, p. 95), nunca entendeu a UE como um ator unitário, e possui

aquilo que considera ser uma série de relações especiais com vários Estados-membros da UE, como é o caso da Alemanha. Assim, apesar dos antagonismos, “a Alemanha surgiu como o principal interlocutor da Rússia: sem a Alemanha não haveria uma política Ocidental para a Rússia, e a Alemanha tem adotado uma postura que a posiciona entre a mediação e a proteção da posição russa” (FREIRE; DAEHNHARDT, 2011, p. 183).

O mundo Eurasiano, que desponta como uma opção lógica para os interesses (especialmente econômicos) alemães, abrange a maior massa terrestre do planeta e cerca de dois terços da população mundial (4,7 bilhões de habitantes). O continente eurasiático está cada vez mais em evidência como espaço geopolítico, ao mesmo tempo em que se transforma em um importante espaço para a integração cooperativa. A Eurásia possui três polos dinâmicos decisivos: Alemanha, Rússia e China – uma Potência Regional em posição hegemônica no concerto institucional da UE, uma instituição com contornos de Grande Potência, e outras duas Grandes Potências (uma decadente e outra ascendente).

A *Westbindung*, portanto, está sendo deixada para trás em prol de uma autonomia estratégica e do bem-estar de uma economia voltada para exportações que se tornou dependente de mercados emergentes não-Ocidentais, como a China. Desse modo, embora a Alemanha permaneça comprometida com a integração euro-atlântica, pode-se vislumbrar, em função desses fatores, também uma política externa alemã pós-Ocidental.

3.1 POLÍTICA ECONÔMICA TRANSATLÂNTICA E A ORDEM MEGARREGIONAL: O MODELO DE RHINELAND E O MODELO ANGLO-AMERICANO²⁹

Argumenta-se que um dos principais condicionantes no pêndulo que oscila a Alemanha e a Europa entre o mundo Atlântico e o mundo Eurasiano, por parte da superpotência do Atlântico Norte, os EUA, não está apenas relacionado às questões securitárias e à OTAN, mas também questões de política comercial, de direito comercial internacional e de economia política internacional – ressuscitando novamente o oportuno conceito de Michael Klare (2001) sobre os enfoques econocêntricos da política internacional e da segurança internacional no Século XXI. Como nos lembra o cientista político italiano Mario Telò (2016), desde os escritos de Alexis de Tocqueville é sabido que a política comercial é o primeiro passo na política externa, e que as regras comerciais envolvem necessariamente implicações de poder. A competição entre Grandes Potências, ainda, está

²⁹ Esta seção contém trechos de pesquisa própria previamente disponibilizada na forma de análise de conjuntura para o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) sob a referência: THUDIUM, G. Acordos Megarregionais e Multilateralismo Contestado: o caso do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento entre a União Europeia e os Estados Unidos. **Boletim de Conjuntura NERINT**, v. 2, p. 23-35, 2017.

aumentando à medida em que estas configuram seus próprios campos econômicos e alianças, dentro dos quais as regras preferenciais são negociadas. É nesse pano de fundo que as conversas de uma série de acordos megarregionais entre a UE e a América do Norte foram lançadas, dentro de um quadro de regionalização da política, da segurança e da economia internacional.

Com o fim da Guerra Fria, uma Nova Ordem Mundial foi anunciada com a consolidação da liderança dos EUA, e o desaparecimento de qualquer alternativa se tornou um poderoso incentivo para que todos os Estados se envolvessem com a ordem liberal americana e aceitassem seu quadro de regras e padrões, que passaram a ser moldados a partir de Washington (GAMBLE, 2016). Todavia, a percepção da necessidade de um novo protagonismo alemão e europeu acelerou-se devido às atitudes unilaterais da política externa e de segurança dos EUA no Século XXI e o esmorecimento da aliança transatlântica (VISENTINI, 2017). Historicamente, os Estados Unidos alternam ciclos de política externa unilateral e multilateral (CEPIK, 2017). George W. Bush (2001-2009) perseguiu uma política externa unilateral na esteira dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, ao passo em que Barack Obama (2009-2017) buscou reavivar o *soft power* de Bill Clinton (1993-2001). Já a abordagem de Donald Trump, empossado em janeiro de 2017, pode ser entendida como um retorno ao “unilateralismo agressivo”, utilizando a expressão consagrada por Bhagwati e Patrick (1990).

Durante o governo Obama, a redefinição da estratégia global através da via econômico-comercial megarregional constituiu uma pedra angular da política externa norte-americana, ao passo em que o processo de regionalização da economia global atingia um nível qualitativamente novo. Isso se deve à conclusão de muitos acordos entre os grandes e médios atores no comércio global e ao aprofundamento de uma agenda comercial megarregional, que é responsável pela expansão do comércio e do cenário econômico como um todo, bem como pela formação de novas regras comerciais que muitas vezes ultrapassam as instituições multilaterais. Por essa razão, os acordos megarregionais modernos têm uma grande influência sobre o sistema comercial internacional e a modelagem da Ordem Internacional.

A plataforma multilateral ainda está vigorando, mas tornou-se sujeita a uma grande pressão. A coexistência do multilateralismo e do regionalismo na formação das regras do comércio entrou em um estágio de conflito, ou o que Keohane (2016) chama de “multilateralismo contestado”, que envolve o uso de diferentes instituições para desafiar as regras, práticas ou missões das instituições multilaterais existentes. Esse fenômeno ocorre quando Estados e/ou atores não estatais mudam seu foco de uma instituição multilateral existente, criando uma maneira alternativa de competir com as demais (KEOHANE, 2016).

Isso geralmente implica conflito entre as regras, práticas institucionalizadas ou missões de uma instituição vigente, aumentando a complexidade de um regime internacional ao adicionar novos elementos a este (KEOHANE, 2016).

Atualmente, o principal acordo negociado entre as potências do Atlântico Norte é o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), um acordo de livre comércio entre os Estados Unidos e a União Europeia lançado em 2011 pela Cúpula UE-EUA³⁰. Além disso, tanto os EUA como a UE estão envolvidos em outras negociações do mesmo tipo, como a liberalização do acordo de serviços TiSA (*Trade in Services Agreement*). Como grande parte das iniciativas bilaterais e regionais, essas negociações estão ocorrendo por fora da Organização Mundial do Comércio (OMC). Por essa e outras razões, afirma-se que a OMC (assim como a UE) vive uma crise existencial depois de mais de 10 anos de malsucedidas negociações da Rodada Doha (RICHTER; SCHÄFFER, 2014). Assim, existem temores de que significativas capacidades de negociação no cenário global acabem vinculadas necessariamente a acordos megarregionais, constituindo, assim, uma ordem paralela no Sistema Internacional.

Além das vantagens econômicas, tanto os EUA como a UE buscam alcançar objetivos estratégicos através da disseminação de valores comuns por meio do TTIP (HAMILTON, 2014), visto que a Ordem Internacional passa por transformações profundas com a integração de novos atores no sistema, além da busca complexa por respostas aos desafios da governança global. A ordem do Século XXI requer instituições sólidas de governança global para sua manutenção: elas precisam oferecer uma liderança estratégica coletiva realista para a identificação de prioridades e objetivos de longo prazo, mantendo a possibilidade de um compromisso permanentemente aberto para que os Estados-membros ou atores regionais possam chegar a acordos sobre questões específicas e desafios comuns (TELÒ, 2016). As instituições modernas, como a OMC, as Nações Unidas, e até mesmo grupos regionais mais elaborados e eficazes, como a UE, no entanto, vêm sofrendo de um déficit de governança e cooperação, como antecipou Andrew Hurrell (2007, p. 9-10, tradução nossa):

³⁰ O Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento entre a União Europeia e os Estados Unidos é a maior negociação bilateral de investimento e comércio já prospectada. O acordo está definido para cobrir o acesso ao mercado de bens agrícolas e industriais, compras governamentais, investimento, energia e matérias-primas, questões regulatórias, medidas sanitárias e fitossanitárias, serviços, direitos de propriedade intelectual, desenvolvimento sustentável, pequenas e médias empresas, resolução de litígios, concorrência, facilidades ao comércio e comércio entre empresas estatais (COMISSÃO EUROPEIA, 2017). A ideia de uma parceria transatlântica de comércio e investimento foi inicialmente esclarecida pela proposta do "Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre Empregos e Crescimento" lançado no final de 2011 na Cúpula UE-EUA. As negociações iniciais foram realizadas em Washington em julho de 2013, depois que o presidente Barack Obama anunciou o acordo em seu Discurso sobre o Estado da União daquele mesmo ano. As negociações são divididas em três pilares principais: (1) acesso ao mercado; (2) cooperação regulatória; (3) e regras para abordar questões relacionadas ao comércio compartilhadas pelos dois signatários (DE VILLE, SILES-BRÜGGE, 2016).

Parece haver uma indisposição em termos de instituições globais, como as Nações Unidas (ONU), o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) e em termos de grupos regionais mais elaborados e eficazes, como a União Europeia (UE), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). De um modo mais geral, há um déficit de governança cada vez mais grave e bem reconhecido e uma provisão insuficiente de cooperação – relativa aos objetivos incorporados no sistema legal e normativo, ao que muitas teorias funcionais da governança nos levariam a esperar, e em relação a muitas opiniões razoáveis e de bom senso sobre o que a ordem no Século XXI provavelmente exigirá.

Atualmente, a Alemanha responde por 20% do PIB do bloco europeu (SKIDELSKY, 2017). Denota-se que o novo poder alemão na UE não se baseia na violência, como em outros tempos, mas sim na economia – o que é visto por Beck (2015) como uma forma mais versátil de poder. Por esse motivo, a Alemanha, além de atuar como amortecedor das crises advindas do Leste Europeu e, em tempos mais recentes, diante das crises do euro e migratória³¹, também lidera as negociações dos acordos comerciais no âmbito da UE, maior mercado e bloco comercial do mundo. Devido à sua posição econômica e política central na Europa – os paradigmas diplomáticos de Potência Econômico-Comercial e Potência Central da Europa –, uma compreensão do debate alemão sobre as negociações transatlânticas megarregionais mostra-se essencial, já que o pensamento e as políticas alemãs influenciarão claramente a direção e as perspectivas gerais do projeto (MAYER, 2016). A Alemanha responde por um quarto dos números totais de comércio exterior da UE (JIN, 2017) e importa nas negociações transatlânticas mais do que qualquer outro ator europeu (TELÒ, 2016).

A principal motivação da Alemanha e da UE, ao se envolver em acordos megarregionais, é o desejo de crescimento econômico após as recentes crises: um acordo de livre comércio representa uma reforma estrutural de bom custo-benefício econômico, bem como uma saída para a crise (ERIXON, 2013; DE VILLE; SILES-BRÜGGE, 2016). De todo modo, as conversações de um acordo megarregional com os EUA também devem ser vistas como um mecanismo de política externa que busca fortalecer os laços entre ambos os atores do Atlântico Norte, impedindo uma guinada alemã e europeia para a Eurásia. Assim, o fortalecimento de uma parceria transatlântica econômico-comercial significaria reconhecer o papel contínuo de liderança global de Washington e o abandono de qualquer ideia de que a UE possa formar um polo independente em uma ordem multipolar, reforçando a sua subordinação aos EUA (GAMBLE, 2016). Além disso, para Mayer (2016), os EUA poderiam estar tentando usar mecanismos comerciais para forçar padrões regulatórios geralmente mais baixos na Europa.

³¹ Ver seções 2.2.1 e 2.2.2.

Inicialmente, a Alemanha estava otimista quanto às negociações do TTIP, visto que o país sempre esteve no centro da ideia de uma parceria transatlântica no pós-Guerra Fria. As negociações de um acordo transatlântico comercial que envolva as potências do Atlântico Norte não são uma novidade. Em 1990, foi proposta a criação de uma Área de Livre Comércio Transatlântica (TAFTA), que foi seguida pela Nova Agenda Transatlântica (NTA) em 1995 e pelos Acordos de Reconhecimento Mútuo (MRA) em 1997. Naquela época, os EUA e a Alemanha eram as âncoras dos projetos, assim como nas negociações do TTIP duas décadas depois. De acordo com Mayer (2016), os rótulos da TAFTA foram basicamente transferidos para o TTIP, que se tornou a última expressão concreta de uma visão estratégica que viu a Alemanha integrada tanto na UE como em um espaço econômico Ocidental comum.

Não obstante, o otimismo alemão em relação aos acordos transatlânticos mudou rapidamente, coincidindo com o arrefecimento das relações entre os EUA e a Alemanha desde 2013-2014. Argumenta-se que a erosão geral da confiança entre Berlim e Washington foi um dos principais catalisadores das críticas às negociações (Mayer 2016). A divulgação das atividades de vigilância da NSA (*National Security Agency*) sobre a chanceler alemã, Angela Merkel, são consideradas como o catalisador desse declínio na segunda década do novo século, que foi iniciada com discordâncias entre Alemanha e EUA sobre uma intervenção Ocidental durante os levantes da Primavera Árabe. Além disso, políticos alemães também apontaram desentendimentos regulatórios como uma das principais causas do insucesso nas negociações comerciais até então.

Os desentendimentos recentes entre os dois países sugerem a intensificação de um embate comercial, e, embora a Alemanha siga considerado uma aliança com os EUA como um pilar fundamental da sua política externa, o país não deixará de tomar medidas para evitar que sua enorme balança corrente, agora a maior do mundo (Gráfico 1), se torne o próximo alvo de medidas comerciais punitivas por parte de Washington (STRATFOR, 2017).

Gráfico 1: Evolução dos Excedentes da Balança Corrente Alemã (1971-2015)



Fonte: Stratfor (2017, online).

Os desentendimentos recentes entre os dois países sugerem a intensificação de um embate comercial, e, embora a Alemanha siga considerado uma aliança com os EUA como um pilar fundamental da sua política externa, o país não deixará de tomar medidas para evitar que sua enorme balança corrente, agora a maior do mundo (Gráfico 1), se torne o próximo alvo de medidas comerciais punitivas por parte de Washington (STRATFOR, 2017).

As diferentes estruturas institucionais da UE e dos EUA podem resultar em uma divisão transatlântica nos estilos de regulação. A abordagem europeia em matéria de regulamentação, aponta Woll (2016), baseia-se na noção de que todas as atividades econômicas importantes devem ser apreciadas sob uma estrutura jurídico-legislativa, enquanto que a premissa central da abordagem dos EUA é a de que o governo não precisa regular o mercado a menos que um problema apareça. Ao mesmo tempo, enquanto os EUA tendem a dar prioridade e maximizar o valor econômico da eficiência nas negociações comerciais, a UE, por atitude e lei, coloca mais peso nos valores ambientais, culturais e sociais (AHEARN, 2002).

O modelo europeu e, particularmente, o alemão (conhecido como Modelo de Rhineland, ou modelo renano), baseado em valores sociais, ambientais e culturais, é visto por muitos na Europa como um modelo superior ao modelo anglo-americano de livre comércio (GAMBLE, 2016), estimulador do lucro, do mercado financeiro, da mobilidade do trabalho e do capital a curto prazo. A sociedade alemã, tradicionalmente, confia na ideia e no projeto de

um Estado forte (THER, 2016) de modelagem industrial, que privilegia a coesão social³², a estabilidade, a formação de mão-de-obra qualificada e o investimento tecnológico de longo prazo (TODD, 2003). Assim, conforme argumenta Todd (2003, p. 212), a exportação de políticas liberais americanas ameaça muito mais a coesão social alemã que a dos demais países da união, como o modelo republicano francês.

De acordo com Paul Lever (2017) e Robert Skidelsky (2017), três características do Modelo de Rhineland merecem destaque: (1) a propensão da economia alemã em preservar suas capacidades de manufatura e fabricação industrial; (2) a prática de uma “economia social de mercado” e de um “capitalismo entre partes interessadas” (*stakeholder capitalism*), com maior supervisão e envolvimento social no meio corporativo e resistência às práticas de *offshoring*; (3) e o comprometimento alemão com a estabilidade de preços no mercado, com hábeis políticas preventivas por parte do *Bundesbank* para evitar a inflação. O sucesso do país em reter sua base industrial e manufatureira voltada para a exportação se mostra fiel ao legado do influente economista alemão do Século XIX, Friedrich List (1909)³³. Desse modo, “a Alemanha manteve a sua liderança industrial através de um intenso comprometimento com o processo de inovação, apoiado por uma rede de institutos de pesquisa” (SKIDELSKY, 2017, online).

Por essas e outras qualidades, para Paulo Visentini (2009; 2014) a Alemanha constitui um país importante para a elaboração de um modelo social alternativo ao modelo anglo-americano, posto que o capitalismo de produção industrial alemão – uma forma de “capitalismo domado”, segundo Beck (2015) – rejeita o modelo financeiro-especulativo e mantém seu modelo social. O capitalismo alemão, nesse sentido, “[...] não perdeu sua singularidade no quadro das várias formas de capitalismo que concorrem entre si no mundo, e

³² Importante lembrar que no plano social a Alemanha bismarckiana já desenvolvia políticas avançadas com o objetivo de enquadrar o crescente movimento operário da época. A política social da Alemanha bismarckiana, assim, teve o objetivo de reduzir os conflitos internos e dotar o país de maior coesão, enfrentando em melhores condições os desafios internacionais, e sua influência se mantém sobre a engrenagem social do Modelo de Rhineland.

³³ Friedrich List foi o principal economista do nacional desenvolvimentismo alemão do Século XIX e autor do manuscrito Sistema Nacional de Economia Política, originalmente publicado em 1841, que inspirou a estratégia aplicada pela industrialização alemã. Para List (1909), nos países de industrialização tardia, como a Alemanha, o Estado deveria impulsionar o desenvolvimento não apenas pelas necessidades de controle social interno, mas também para superar o atraso econômico em relação aos países mais industrializados (estratégia de *catch up*). Aos que necessitavam queimar etapas, o liberalismo não convinha. O protecionismo comercial e a intervenção social e econômica do governo eram considerados indispensáveis para o rápido crescimento econômico, até que fosse atingido um nível suficiente de competitividade. A contribuição de economia política em List (1909) concedeu as bases para o que veio a ser concebido na Europa do Século XIX como a “via bismarckiana ao capitalismo”. Tal via congregava revoluções pelo alto com uma aliança entre o poder econômico e as elites político-militares como forma de promover a industrialização e o desenvolvimento capitalista. A manutenção do modelo econômico capitalista baseado na indústria desenvolvido nessa época representa uma das continuidades da experiência histórica alemã. A experiência de economia política alemã vista em List (1909) influenciou profundamente a formulação do pensamento econômico alemão e do modelo alemão de capitalismo que projetou o país à uma condição de Potência Econômico-Comercial.

sobretudo mantém intacta sua capacidade transformativa” (OLIVEIRA, 2000, p. 116). Para o professor chinês Shi Yinhong (2017), a Alemanha e a Europa representam uma alternativa, ou uma “Terceira Via”, ao capitalismo *laissez-faire* e ao socialismo, posicionando-se entre o Consenso de Washington e um possível “Consenso de Pequim”.

Ademais, para Bruxelas, ceder à ordem megarregional pode significar outro recuo para o projeto de integração supranacional, seguindo a rejeição da Constituição Europeia em 2005 e o referendo do Reino Unido para deixar o bloco em 2016, posto que estaria, de certo modo, rejeitando um dos pilares da sua razão de ser, que é a via multilateral. O principal fundamento por trás da criação de uma união aduaneira comum é tributar diferentes países a fim de melhor financiar o Estado de bem-estar social; por esse motivo, também, parece um contrassenso para uma união aduaneira como a UE se envolver em acordos preferenciais e megarregionais de livre comércio. O Mercado Comum Europeu, nesse sentido, tende a liberalizar os negócios internos, mas cria medidas protetivas para mercados externos. Finalmente, como De Ville e Siles-Brugge (2016) corretamente afirmam, também é preocupante que a pauta do comércio internacional tenha tomado prioridade sobre outros objetivos políticos mais importantes e questões não resolvidas no continente.

Um dos principais argumentos que defende a manutenção da Ordem Internacional vigente para a Alemanha é o de que o país está perfeitamente adaptado à ordem atual sob liderança norte-americana (SPECK, 2017, p. 2). Para isso, portanto, a Grande Estratégia da Alemanha deveria incorporar três elementos fundamentais: (1) manter os EUA engajado na Europa; (2) manter a coesão da UE intacta; (3) confrontar as ameaças do Leste que ameaçam a ordem pacífica europeia (SPECK, 2017, p. 3-5). Logo, para Ulrich Speck (2017, p. 6), a Alemanha não estaria preparada para uma transição rumo à uma ordem multipolar, e sua Grande Estratégia deveria envolver a manutenção do status quo, com a solidificação da UE sob engajamento norte-americano e o afastamento de Rússia e China.

O que Speck (2017) desconsidera em sua análise, contudo, é que devido às evoluções políticas recentes já há um desengajamento não só da UE, mas de escala global por parte dos EUA. A Superpotência se tornou a potência revisionista da própria ordem que ajudou a construir, ao passo em que a China agora assume uma postura ofensiva e a Rússia se mantém na defensiva enquanto que constantemente provocada. Nessa lógica, argumenta-se que hoje os dois principais defensores e articuladores da ordem multilateral e liberal (especialmente no que tange ao comércio internacional) são a UE, liderada pela Alemanha, e a China – e não mais os EUA (YINHONG, 2017). É a China, portanto, quem está operacionalizando a globalização efetiva, atuando como guardião do livre comércio.

3.2 DIMENSÃO ALEMÃ DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO DA EURÁSIA: VIRADA PARA O LESTE?

Cultural e geopoliticamente, a Alemanha atua como uma ponte entre o Oeste e o Leste europeus (OLIVEIRA, 2000). Desde a década de 1970, a Comunidade Europeia buscou criar mecanismos para diminuir a assimetria regional entre o Leste e o Oeste. No pós-Guerra Fria, esses esforços foram intensificados no que Ther (2016, p. 144) chamou de um Plano Marshall da UE para o Leste. A primeira grande iniciativa nesse sentido foi o Programa de Assistência para Reestruturação Econômica na Polônia e na Hungria (PHARE), lançado em 1989 e posteriormente expandido para a Tchecoslováquia e outros países que aspiravam se tornar membros da UE. Novos programas foram instituídos em 1998 e nos anos subsequentes à expansão da UE, entre 2004 e 2006. Como resultado, enquanto que, nos anos 1990, a fronteira entre a Alemanha e a Polônia ainda marcava uma divisão de prosperidade, a diferença observada duas décadas depois é pouco perceptível (THER, 2016, p. 126). Isto não se deve apenas às reformas econômicas ou ao Acordo de Schengen, mas também aos processos de transformação e transferência entre Estados da Europa Ocidental e Oriental, com o aumento da interdependência entre os dois blocos.

Um número de indicadores, conforme levantado por Ther (2016, p. 238), apontam que o abismo econômico que divide hoje o Norte e o Sul da Europa também se deve a proliferação de inter-relações econômicas entre o Leste e o Oeste, especialmente entre a Alemanha e os países da Europa Central Oriental (*East-Central Europe*), em um cenário que o autor chama de “globalização de menor escala”. Entre 1992 e 2007, antes da recessão econômica, a indústria alemã acompanhou a expansão da UE para o Leste Europeu, o que trouxe benefícios significativos para a economia do país (a título exemplificativo, a alemã Volkswagen, maior fabricante de automóveis do mundo, possui fabricas na Polônia, República Tcheca, Eslováquia e Hungria).

A globalização nos níveis mundial e regional obrigou a Alemanha buscar maior autonomia e novas alianças não só no nível regional, mas também nos níveis inter-regional e global. Logo, o alargamento da “nova vizinhança europeia” iniciou um processo de intensificação das relações não só com o Leste europeu, mas com o espaço eurasiático como um todo, passando pelo reconhecimento de parcerias estratégicas com Rússia e, mais recentemente, China. Como sustenta o diplomata alemão Markus Ederer (2016, tradução nossa):

Nos últimos anos, a UE não poupou esforços para promover uma melhor conectividade entre os seus Estados membros, bem como com seus vizinhos e com os

vizinhos desses vizinhos. A Política Europeia de Vizinhança visa ligar os países a leste da UE mais estreitamente à Europa – economicamente, politicamente e também no que se refere à infraestrutura. A política da UE para a Ásia Central compartilha o mesmo objetivo: aproximar a Ásia Central e a Europa. Assim como a política da UE para a Rússia: seu objetivo geral, mesmo com os problemas atuais, é melhorar as relações com o nosso maior vizinho.

As novas inflexões da política externa e econômica de Berlim geraram reações por parte das Potências Tradicionais (EUA, França e Reino Unido). Porém foi em razão das suas relações com a China e a Rússia – e, em maior medida, os BRICS – que a Alemanha foi capaz de manter um bom desempenho econômico durante a crise do Euro. Assim, como antecipou Todd (2003, p. 217), “[...] a globalização, em seus efeitos mais profundos, desloca o centro de gravidade do mundo para a Eurásia”, ao mesmo tempo em que a economia global se desloca para o Indo-Pacífico. No entanto, a expansão da OTAN para o Leste e as crises no Oriente Médio e, principalmente, na Ucrânia, ainda constroem a política externa alemã a se afastar de uma parceria estratégica vantajosa com o mundo Eurasiático (VISENTINI, 2014).

3.2.1 As relações com a Rússia em face do alargamento da UE e da OTAN

Em discurso realizado na Bolsa de Valores de Varsóvia em 6 de outubro de 2000, o então primeiro-ministro britânico Tony Blair (1997-2007) argumentou que sem a ampliação da Europa Ocidental, ela estaria sempre “diante da ameaça de instabilidade, conflitos e migração em suas fronteiras” (BLAIR, 2000 apud HOWORTH, 2014, p. 83). O primeiro-ministro do Reino Unido defendia a ampliação da UE para a Polônia como forma de evitar instabilidade na fronteira germano-polonesa (HOWORTH, 2014, p. 83). Essa abordagem, no entanto, se provou problemática haja vista que cada alargamento da UE provocou instabilidades ainda maiores nas fronteiras:

O resultado foi que a UE passou a fazer fronteira com a Bielorrússia e a Ucrânia. A lógica do discurso de Blair é que estes dois países deveriam, portanto, ingressar na UE para evitar instabilidade nestas fronteiras. A fronteira, então, passaria a ser a Rússia. A ampliação para a Turquia criaria as fronteiras da UE com a Síria, o Iraque e o Irã. A ‘lógica’ de Blair está fatalmente equivocada. O dilema sobre segurança fundamental colocado com a ‘ampliação’ da UE e da OTAN tem sido de que, à medida em que as duas entidades se aproximam cada vez mais da Rússia, a contra-resposta de Moscou se torna cada vez mais séria. Com os eventos na Ucrânia na primavera e no verão de 2014, o dilema ficou agudo. (HOWORTH, 2014, p. 83).

Em 2014, a Ucrânia enfrentou a maior ameaça à sua segurança nacional desde o colapso da URSS. Após uma série de protestos populares, o Presidente pró-Rússia Viktor Yanukovich (2010-2014) foi deposto no mês de fevereiro e substituído por um governo provisório pró-Occidente. Enquanto o novo governo tentava se reorganizar, separatistas pró-

russos militarizados com o apoio de tropas moscovitas declararam independência do governo central em Kiev. Em março de 2014, através de uma manobra que surpreendeu estrategistas ocidentais, a Rússia anexou formalmente a Criméia, península da região Sul ucraniana com maioria étnica russa.

Segundo Howorth (2014, p. 89), desde que a política “foi inteiramente despida de quaisquer considerações geopolíticas e foi conduzida amplamente pela Comissão Europeia como um exercício de tecnocracia, ao seguir regras e procedimentos pré-estabelecidos, ela colidiu com o principal ator geoestratégico da vizinhança: a Rússia”. Mais do que o alargamento da UE, a expansão da OTAN foi percebida pela Rússia como um problema securitário ainda maior. Durante as discussões da unificação da Alemanha em 1990, líderes russos, de Gorbachev a Putin, afirmaram que Moscou havia recebido garantias informais de oficiais ocidentais assegurando que a ampliação da OTAN não se estenderia para além do território da antiga Alemanha Oriental (RDA) (BLACK, 1999; SERGOUNIN, 1997 apud HOWORTH, 2014, p. 86). Esse entendimento tácito foi sistematicamente quebrado ao longo das três décadas que se seguiram.

A ação militar russa na Ucrânia foi amplamente criticada no Ocidente como uma violação do Direito Internacional. Todavia, expoentes do *establishment* norte-americano de política externa, como Henry Kissinger (2015), John Mearsheimer (2016) e Zbigniew Brzezinski (2017), concordaram que foram as equivocadas políticas ostensivas dos EUA contra a Rússia que perturbaram a paz no Leste europeu, provocando uma série de reações por parte de Moscou³⁴. A segurança da Europa está sendo diminuída, e não aumentada, com a expansão da OTAN (HOWORTH, 2014). A crise ucraniana de 2014 é uma prova concreta do erro, assim como a guerra na Geórgia em 2008. Do ponto de vista da UE, os planos de ação e alargamento deveriam incluir, necessariamente, a concepção de uma verdadeira parceria estratégica com a Rússia (HOWORTH, 2014).

Assim como acontece com a Europa hodiernamente, a Ucrânia é uma nação dividida entre dois tempos, dois mundos e, além disso, dois povos, como observa Visentini (2017, p. 111). A maior parte do território ucraniano fez parte do Império Russo e da URSS, e compartilha com o povo russo o mesmo grupo étnico, linguístico, histórico e religioso. Sua

³⁴ Geroge Kennan, arquiteto da estratégia geopolítica de contenção (*containment*) à União Soviética, estratégia que viria a ser incorporada pela Doutrina Truman (1945-1953) – bem como teria destaque nas linhas diplomáticas adotadas pelos presidentes norte-americanos Dwight Eisenhower (1953-1961) e Lyndon Johnson (1963-1969) – e que pode ser vista como um marco doutrinário fundamental para a criação da própria OTAN em 1949, caracterizou a expansão da organização em direção ao *near abroad* russo como o maior erro da política americana em toda a era pós-Guerra Fria (KENNAN, 1997). Muitos outros especialistas em política externa também alertaram, já na década de 1990, para os fatores desestabilizadores da expansão da OTAN, como o acadêmico de Harvard Michael Brown, que previu em 1995 que “a agressão russa no Leste Europeu será encorajada, e não desencorajada, pela expansão da OTAN” (BROWN, 1995).

população Ocidental, contudo, esteve, por séculos, submetida ao Império Austro-Húngaro católico (VISENTINI, 2017, p. 110). O confronto que ocorre entre a extrema direita Ocidental e os ucranianos separatistas pró-Rússia no Leste da Ucrânia destaca uma deficiência histórica do país, qual seja, a ausência de uma identidade nacional.

Ainda que a anexação da Criméia pela Rússia tenha constituído um choque estratégico também para a Alemanha, o governo alemão relutou em impor sanções diretas a Moscou (KUNDNANI, 2014; 2016). Como alternativa, priorizou o diálogo e a necessidade de uma solução político-diplomática para o expansionismo russo. Logo, embora a Alemanha tenha subsequentemente apoiado as sanções Ocidentais, Berlim resistiu firmemente à imposição outras medidas mais radicais que poderiam ter dissuadido a agressão russa. Na esteira da cúpula da OTAN no País de Gales em setembro do mesmo ano, a chanceler alemã Angela Merkel se opôs aos planos para que a aliança estabelecesse uma presença permanente na Europa Oriental, argumentando que a mesma violaria o pacto Rússia-OTAN de 1997.

As relações com a Rússia, sob esse quadro, são também fortemente influenciadas pelo *lobby* da poderosa indústria alemã, que opera através do Comitê Alemão para as Relações Econômicas com a Europa Oriental – órgão que se manifestou de forma contrária diante da imposição de sanções à Rússia sob a justificativa de que as mesmas prejudicariam gravemente a economia do país alemão (os prejuízos que os embargos europeus à Rússia podem chegar a cifra de 5 bilhões de euros anuais). A forte influência que o meio corporativo-industrial alemão exerce sobre a política externa do país, inclusive no governo Merkel, é bastante explorada por Szabo (2014). A política alemã para a Rússia é tradicionalmente baseada em um engajamento político associado à interdependência econômica (KUNDNANI, 2014, p. 112), principalmente energética. A Alemanha importa 38% do petróleo e 36% do seu gás natural da Rússia (KUNDNANI, 2014, p. 113). Além disso, o predado de Potência Civil-Normativa fez com que o país abrisse mão da tecnologia nuclear, o que o torna ainda mais dependente do mercado de importação energética.

Não obstante, tanto Berlim como Moscou têm consciência da importância da segurança energética na Europa e como o futuro das relações entre ambos os países e a UE será afetado pelo abastecimento energético (FREIRE; DAEHNHARDT, 2011, p. 186). Ambos os países cooperaram no projeto transnacional do *Nord Stream*, gasoduto construído entre 2011 e 2012 no Mar Báltico com linhas paralelas que vão de Vyborg, na Rússia, até Greifswald, na Alemanha (Figura 1). O *Nord Stream* é o maior gasoduto submarino já construído, com 1,224 quilômetros de comprimento e capacidade anual de 55 bilhões de metros cúbicos de gás natural (GAZPROM, 2017). As restrições da UE à Gazprom, após a

crise da Ucrânia em 2015, no entanto, permitem que apenas metade da sua capacidade seja utilizada.

Figura 1: *Nord Stream*, o Gasoduto da Amizade



Fonte: Gazprom (2018, online).

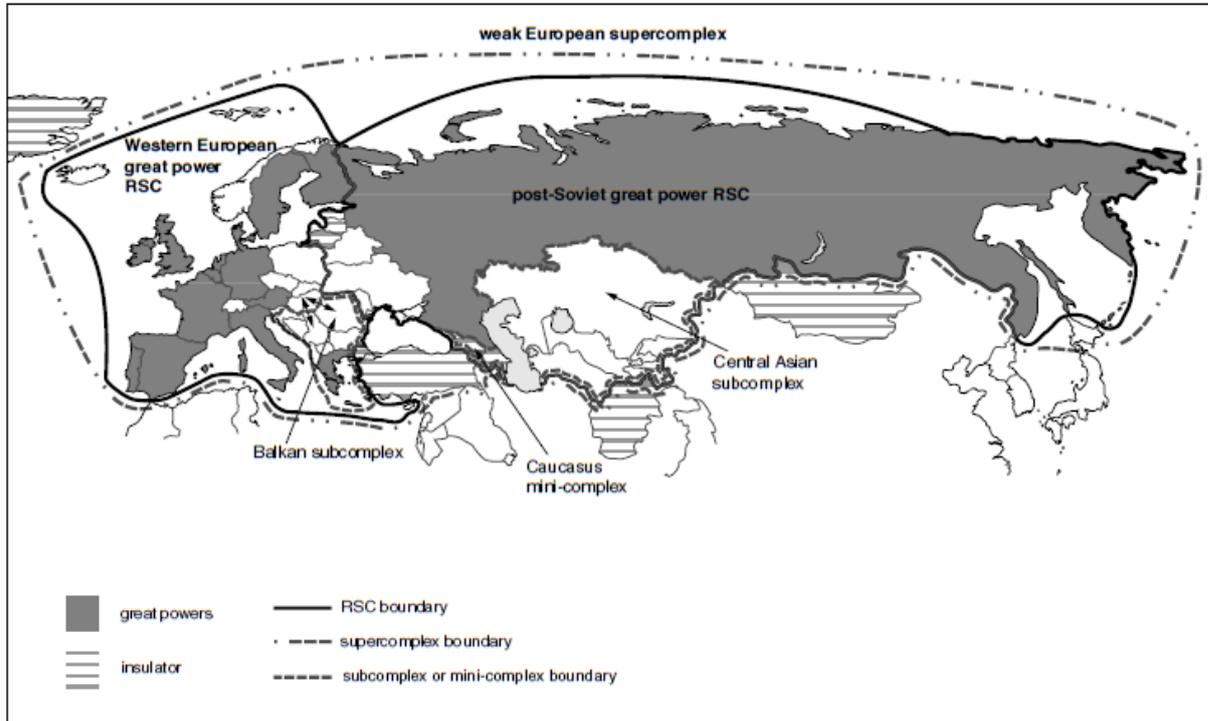
Para Kundnani (2015), a posição alemã diante da crise ucraniana ilustra a tendência de que a *Westbindung* é agora uma escolha, e não uma necessidade, tendo enfraquecido substancialmente nos últimos 25 anos. Como resultado, agora é possível imaginar uma política externa pós-Occidental alemã a longo prazo. Para esse efeito, o relacionamento da Europa também com a China acabará por ser tão significativo a este respeito do que a sua relação com a Rússia.

3.2.2 A Alemanha e a Europa diante do Retorno do Grande Jogo da Ásia Central

Conforme o aporte teórico de Buzan e Waeber (2003), a Europa constituiria dois Complexos Regionais de Segurança (CRS), um centrado na UE como uma comunidade de segurança com caráter de Grande Potência, e outro centrado na Rússia. A partir de uma aproximação pragmática teuto-europeia com a Eurásia, consideramos atual e relevante a proposição dos autores quanto aos benefícios de fusão entre os dois complexos em um cenário cooperativo, no qual a Europa busca um envolvimento menos hostil com a Rússia com o

intuito de criar uma ordem de segurança abrangente para evitar problemas futuros – diretriz que ecoa de forma mais intensa entre estrategistas alemães que em qualquer outro país europeu.

Mapa 3: Supercomplexo Europeu EU-Rússia no pós-Guerra Fria



Fonte: Buzan e Waever (2003, p. 350).

O tabuleiro eurasiático, para Brzezinski (1997), define a arena do grande jogo geopolítico do pós-Guerra Fria. O estrategista norte-americano e teórico do controle da Eurásia pelos EUA já havia alertado para as tendências que apontavam para um Leste unificado de uma maneira que induziria a redução da projeção e alcance do poder americano (BRZEZINSKI, 1997). Para o ex-Conselheiro de Segurança de Segurança Nacional do Presidente Jimmy Carter (1977-1981), o futuro da Rússia depende da sua habilidade em se tornar um grande e influente Estado-nação europeu (BRZEZINSKI, 2016). Nessa linha, Buzan e Waever (2003, p. 430, tradução nossa) alertaram sobre os possíveis benefícios securitários de uma aproximação cooperativa entre Europa e Rússia:

A dependência econômica russa do Ocidente provavelmente se concentrará na UE, tanto por ser o principal parceiro comercial da Rússia quanto porque sua proximidade geográfica fortalece o compromisso a longo prazo da Europa. Este último ponto é parcialmente baseado em um raciocínio securitário. Especialmente na Alemanha, as preocupações com os efeitos de segurança a longo prazo dos acontecimentos na Rússia produzem um maior comprometimento com a Rússia do que nos EUA (BAHR, 1998; SCHMIDT, 1999; THUMANN, 1999 apud BUZAN; WAEVER, 2003, p. 430).

Na Alemanha é frequentemente argumentado que a Rússia é, inevitavelmente, europeia, e que os desenvolvimentos institucionais devem refletir essa realidade. Tal raciocínio implicaria em um supercomplexo aumentado para a Europa.

A abordagem de Brzezinski (1997, 2016), entretanto, prevê que uma aproximação russo-europeia seria benéfica aos EUA de modo a prevenir uma maior aliança sino-russa no Leste, atuando como uma forma de balanceamento. Todavia, sustenta-se aqui como hipótese acessória que uma Europa menos hostil à Rússia não inibiria uma aliança eurasiática com a China. Pelo contrário, desenvolvimentos recentes ilustram a tendência de um maior alinhamento entre os principais polos e potências da Europa e da Ásia (Alemanha, Rússia e China), oportunizando a formação de um novo eixo geopolítico global e uma reunificação da Eurásia.

A Nova Eurásia do pós-Guerra Fria possui três panoramas: o Ocidente Euroatlântico, do qual a UE e a Alemanha fazem parte; a Eurásia Interior, do qual a Rússia é o principal ator; e a Eurásia Oriental, encabeçada pela China (MONTES, 2008). Uma Europa continental que olha para o Leste, neste sentido, poderia significar a materialização de um projeto de *Realpolitik* alemão e neogaullista pela transformação da Eurásia em uma área geopolítica autônoma (MONTES, 2008).

A Ásia Central desponta como o elo principal entre a Eurásia Interior e o Ocidente Euroatlântico, na forma de uma rota de oleodutos e gasodutos que abastecem a Europa e a China (RIBEIRO DA SILVA, 2011). Os países que compõem este espaço, especialmente os da região do Mar Cáspio, também despontam como uma região estratégica em função de três fatores centrais: crescente demanda global por petróleo e gás natural; escassez dessas matérias primas vitais; e disputas sobre os direitos de propriedade desses recursos, dentro de um quadro de rivalidade multidimensional em escala global (AMINEH, 2008)³⁵. Neste cenário, a UE figura como um dos principais atores extra-regionais na Ásia Central (AMINEH, 2008), e a Alemanha se tornou, desde a virada do século, o país da UE mais ativo na Ásia Central (ANTONENKO, 2007).

O desaparecimento do comunismo permitiu maior colaboração econômica devido à complementariedade existente entre a Rússia e a Europa Centro-Occidental, especialmente a Alemanha. Tal processo lançou as bases para uma Eurásia integrada, complementado também pela vinculação da Rússia com a Ásia Central e a China, por meio da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX). O estabelecimento de uma parceria estratégica entre a Rússia e

³⁵ Amineh (2008) considera a Guerra do Iraque (2003-2011) como um marco da rivalidade multidimensional sobre recursos energéticos no Sistema Internacional pós-Guerra Fria, quando os EUA e seus aliados, ao tomarem militarmente o território iraquiano, transferiram o direito de propriedade sobre as reservas mundiais de petróleo ali localizadas – tornando possível, por parte dos EUA, a criação de uma presença militar de longo prazo no Oriente Médio e na Eurásia Central.

a China e a criação da OCX lançaram as bases de um processo de cooperação eurásiano, revivendo a geopolítica do Grande Jogo da Ásia Central: depois de cinco séculos, a geopolítica da Eurásia apresenta sinais de um retorno aos Estados continentais, com o fim da era de dominação dos Impérios Marítimos sobre Impérios Continentais (VISENTINI, 2017). A Ásia Central, nesse sentido, representa uma região com potencial de transição entre Ocidente e Oriente naquilo que corresponde à antiga e Nova Rota da Seda (RIBEIRO DA SILVA, 2011). A ideia de um “supercontinente” eurásiano, moldado pelas visões chinesa, russa e germano-europeia, começa a se materializar – e deverá ter grande influência sobre os padrões de política internacional das décadas vindouras (MAÇÃES, 2018).

O comércio sino-europeu, antes confinado à via marítima, está se tornando cada vez mais terrestre. O acesso que sempre se deu pelo mar também ocorrerá pelo Norte (por terra), o que suscita uma espécie de retorno dos antigos “Impérios Continentais”. A antiga Rota da Seda entre a China e a Grande Ásia Central era o único caminho do comércio internacional até que as vias marítimas se tornassem seguras e viáveis para tanto; o que se observa agora é uma reversão desse processo. Neste contexto, está no gene da potência marítima do sistema (EUA) temer a integração regional continental. E a OCX representa justamente a consolidação do *Heartland* do mapa geopolítico de 100 anos atrás, conforme proposto por Halford Mackinder (1904). A ideia de poder naval de Alfred Mahan (1890), nesse prisma, pode servir de complementaridade à teoria de Mackinder (1904) com elementos marítimos, no sentido de que não é suficiente dominar apenas o *Heartland*, mas também as suas saídas.

A Organização para a Cooperação de Xangai foi criada em 1996 com a assinatura de um tratado de cooperação militar para a administração das fronteiras³⁶ entre China, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão, grupo que ficou conhecido como Os Cinco de Xangai (*Shanghai Five*). Em junho de 2001, durante a cúpula dos Cinco de Xangai realizada na China, os países anunciaram a admissão do Uzbequistão ao grupo, bem como assinaram a declaração que transformava Os Cinco de Xangai na Organização para Cooperação de Xangai (OCX). No mesmo ano, China e Rússia, as duas maiores potências da OCX, assinaram um tratado de boa vizinhança e cooperação amistosa³⁷, com duração de 20 anos, de colaboração diplomática, geopolítica e militar.

Em 2017, Índia e Paquistão, apesar da rivalidade histórica, ingressaram conjuntamente como membros plenos da organização. As novas dimensões da organização agora abarcam aproximadamente 40% da população e do PIB mundiais, e são percebidas como uma ameaça

³⁶ Tratado sobre Aprofundamento da Confiança Militar nas Regiões Fronteiriças (*Treaty on Deepening Military Trust in Border Regions*, em inglês).

³⁷ Tratado de Boa Vizinhança e Cooperação Amigável entre a República Popular da China e a Federação Russa (*Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation Between the People's Republic of China and the Russian Federation*, em inglês).

pelas potências Ocidentais. Todavia, a OCX é uma organização que promove a estabilidade regional e a integração de projetos de infraestrutura e, apesar de incentivar a multipolaridade no Sistema Internacional, está acima de qualquer agenda antiamericana.

Do ponto de vista russo, a geopolítica se tornou um conceito central na política externa de Vladimir Putin. Nessa linha, outro eixo principal da atuação russa no espaço eurasiático se dá através da União Econômica Eurasiática (UEE), criada em 2014 e integrada, até então, por Rússia, Belarus, Armênia, Cazaquistão e Quirguistão. A UEE tem como objetivo reconstituir um espaço de cooperação econômica pós-soviético de atuação internacional conjunta, servindo como um meio para a Rússia recuperar sua projeção regional e global através da parceria com seu entorno estratégico, “[...] aproveitando-se da sua posição geopolítica privilegiada para conectar o Leste Asiático, a Europa e o Oriente Médio” (VISENTINI, 2017, p. 110).

A Presidência alemã do Conselho da União Europeia, em 2007, estabeleceu uma nova estratégia da UE para a Ásia Central a fim de aumentar a cooperação em áreas como a energia, a luta contra o terrorismo e os problemas migratórios. Deste modo, argumenta-se que a Alemanha tem sido o país mais ativo da UE na Ásia Central (ANTONENKO, 2007). Um dos elementos da nova estratégia foi o fortalecimento dos laços entre a UE e a OCX (ANTONENKO, 2007), um passo importante em direção à maior coesão entre os três principais polos do espaço eurasiático. Nesse sentido, a UE pode oferecer um importante auxílio no processo de estabilização da Ásia Central.

A intensificação dos processos de cooperação que vemos hoje na região, como a Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e a União Econômica Eurasiática (UEE) impõem a consolidação do *Heartland* eurasiático. A eminente Iniciativa da Nova Rota de Seda (*Belt and Road Initiative – BRI*), por sua vez, é um componente material desse novo bloco eurasiático de poder, encabeçado pela OCX, e traz um novo e poderoso elemento ao Grande Jogo da Ásia Central com o objetivo de aumentar a interligação regional e inter-regional até a Europa.

As ações alemãs, portanto, devem passar pelo reconhecimento da importância dos processos de cooperação em andamento na Eurásia, como a OCX, que desponta como o principal processo de integração moderno da Eurásia Interior (onde o principal polo de poder é a Rússia), e a iniciativa chinesa da Nova Rota da Seda, que representa o elo entre a Eurásia Oriental – liderada pela China – e o Ocidente Euroatlântico, onde o principal polo continental é a Europa, liderada pela Alemanha.

3.3 OS IMPACTOS DA INICIATIVA CHINESA DA NOVA ROTA DA SEDA SOBRE A ALEMANHA E A EUROPA

A eminente Iniciativa da Nova Rota de Seda (*Belt and Road Initiative – BRI*) é o componente material de um novo bloco eurasiático de poder, formalizado pela OCX, e traz um novo e poderoso elemento ao Grande Jogo da Ásia Central com o objetivo de aumentar a interligação regional da Ásia à Europa. A iniciativa tem como objetivo a articulação de um grande mercado eurasiático (YIWEI, 2016) e desenvolveu laços significativos com a UE e a Alemanha desde a sua concepção, posto que o continente europeu figura como o destino final das suas duas principais rotas. Assim, um breve entendimento dessa iniciativa e seus impactos sobre a Alemanha, a Europa e o próprio espaço eurasiático se mostram importantes para se chegar às conclusões que indicam o potencial dessa nova zona cooperativa para o país alemão e também para o Sistema Internacional.

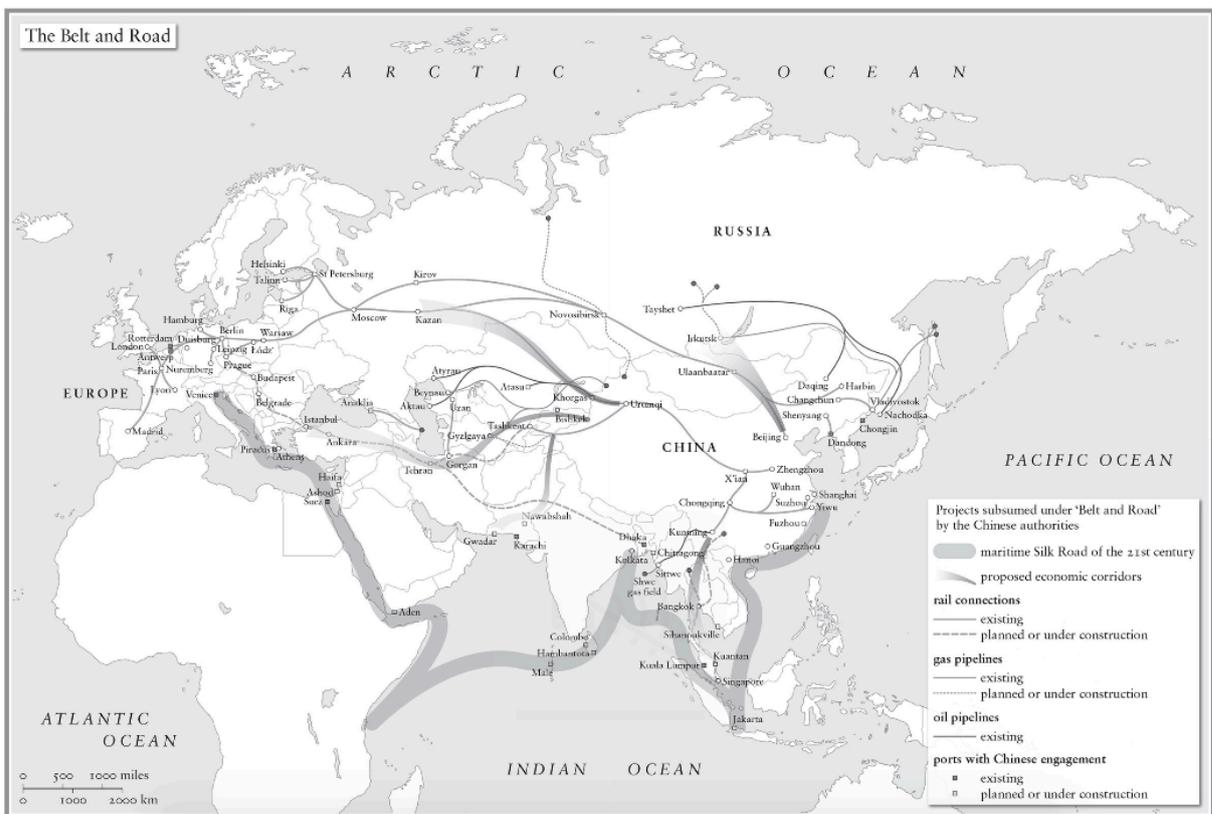
As relações entre a Europa e a China remontam a mais de 500 anos de história. A UE, sob a liderança alemã, se tornou extremamente importante para o desenvolvimento interno da China, como um grande mercado, parceiro econômico e provedor de tecnologias e experiência. Mais do que isso, a UE é também extremamente importante para a política externa chinesa. Tanto a UE como a China são hoje os grandes protagonistas de esforços globais como o combate às mudanças climáticas e a manutenção do sistema multilateral de comércio internacional³⁸. A UE está também frequentemente alinhada aos posicionamentos chineses no âmbito das organizações internacionais, como o Conselho de Segurança da ONU, e é vista na China como um cooperador em potencial para uma futura reforma das instituições financeiras globais (YINHONG, 2017).

A China, assim como a Alemanha, possui uma localização geográfica central, apresenta rápido crescimento de poder absoluto e relativo, compartilha inimizades históricas com vários de seus vizinhos e encontra-se cada vez mais alinhada com a Rússia (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 94). Mais do que isso, porém, tanto a Alemanha como a China mostram capacidade de se atualizar e aprender com a própria história. A Alemanha, ainda, não possui rivalidades ou disputas securitárias no Leste Asiático, o que facilita as relações com Pequim, dado que desde a Conferência de Genebra de 1954 a Europa não figura como um dos principais atores da dinâmica regional de segurança do supercomplexo asiático. Ademais, em termos estratégicos, a UE é vista na China como uma Grande Potência independente na estrutura de poder mundial, e não mais necessariamente atrelada à aliança Atlântica (YINHONG, 2017).

³⁸ Ver seção 3.1.

Atualmente, o comércio sino-europeu limita-se à rota marítima e, em menor grau, à ferrovia transiberiana ou ao transporte aéreo. Segundo Swanström (2011, p. 65), a possibilidade de novos vínculos econômicos entre a Europa e a China é um fator positivo nas relações entre os dois polos da Eurásia, e a atual revitalização da Rota da Seda e o desenvolvimento do transporte do corredor continental, a Segunda Ponte Terrestre da Eurásia, correndo da costa Leste da China para a Europa, deverão trazer enormes ganhos para a Europa e a China. A antiga Rota da Seda chinesa tem muitas conotações positivas no imaginário popular europeu e, especialmente, alemão (GASPERS, 2016). Proposta em 2013 após a transição presidencial de Hu Jintao (2003-2013) para Xi Jinping (2013-), a Iniciativa da Nova Rota da Seda “é, sem dúvidas, a abordagem chinesa de política externa mais ambiciosa até então” (MAYER, 2018, p. 2). A BRI chinesa, nesse sentido, atravessa a massa terrestre eurasiática em duas grandes frentes: a *21st Century Maritime Silk Road* e a *China Overland Silk Road Economic Belt* (Figura 2).

Figura 2: A Iniciativa da Nova Rota de Seda (*The Belt and Road Initiative*): *21st Century Maritime Silk Road* e a *China Overland Silk Road Economic Belt*



Fonte: Mações (2018, p. 8).

A BRI também busca coordenar a grande quantidade de rotas ferroviárias existentes na Eurásia, servindo como um importante propulsor da cooperação por meio de uma iniciativa

EUA no passado (STUENKEL, 2016). Para o Ministro de Relações Exteriores alemão, Sigmar Gabriel, pode-se dizer que a China é, hoje, “o único país do mundo que tem um conceito geoestratégico de longo prazo”, e a BRI trata-se, justamente, de “um conceito geoestratégico com o qual a China realiza a sua concepção de uma ordem comercial, geográfica, geopolítica e militar” (HELLENBROICH, 2017, p. 4-5).

Com uma economia focada na exportação de produtos industrializados, um dos requisitos para a consolidação internacional chinesa, além da constante busca por matéria prima e recursos energéticos, é a necessidade de alcançar novos mercados. É com esse objetivo, portanto, que o país busca uma intensificação da parceria com a Alemanha e a Europa como um todo. Sobre os benefícios recíprocos das relações entre Alemanha e China – assim como com o terceiro polo da Eurásia, a Rússia – discorre Hans Kundnani (2014):

A Alemanha também se aproxima da China, um prenúncio ainda mais importante de uma política externa pós-Occidental alemã. Como ocorreu com a Rússia, a Alemanha se beneficiou de laços cada vez mais estreitos com a China. Na década passada, as exportações alemãs para a China cresceram exponencialmente. Até 2013, somaram US\$ 84 bilhões, quase o dobro do valor das exportações alemãs para a Rússia. A China tornou-se o segundo maior mercado de exportações alemãs fora da UE, e pode ultrapassar os Estados Unidos em breve como o maior. A relação entre Alemanha e China tornou-se ainda mais forte após a crise financeira de 2008, quando os dois países se viram alinhados nos debates sobre a economia global. Ambos exerceram pressão deflacionária sobre seus parceiros comerciais e criticaram os EUA por desequilíbrios macroeconômicos na economia global. Dessa forma, Alemanha e China se aproximam também politicamente. Desde 2011 os dois países realizam uma consulta anual de governo para governo, na forma de uma reunião conjunta do gabinete. Esse evento marcou a primeira vez que a China realizou uma ampla negociação desse tipo com outro país. (KUNDNANI, 2014, p. 114-115, tradução nossa).

Para a Alemanha, a relação é prioritariamente econômica, mas para a China ela é também estratégica, visto que o país deseja uma Europa sólida que também sirva de contrabalanceamento aos EUA. Pequim, nesse prisma, tem interesse na manutenção de uma ordem mundial não hegemônica que confira maior liberdade para o seu modelo próprio de capitalismo estatal e negócios internacionais. A Alemanha, potência em ascensão no outro lado da Eurásia, reconhece que a iniciativa é uma expressão do desejo legítimo de Pequim em fortalecer suas relações econômicas com novos mercados, diversificar suas fontes de importação energética e exercer uma influência estabilizadora na Ásia Central (RÖHR, 2018; MAYER, 2018, p. 16). Deste modo, a Alemanha adotou uma posição inicialmente receptiva à iniciativa chinesa como uma nova oportunidade de cooperação e contribuição para a estabilidade e prosperidade dos países situados ao longo das rotas (RÖHR, 2018; MAYER, 2018, p. 16).

Como parte da iniciativa, a Alemanha é estrategicamente importante pois está comprometida com o desenvolvimento dos corredores de transportes na Eurásia e representa o

ponto inicial e final da ferrovia Chongqing-Xinjiang-Europa, finalizada em 2011 e que leva, em média, 13 dias para realizar o intercâmbio de produtos chineses e europeus. Berlim também está envolvida em projetos regionais paralelos à Iniciativa da Nova Rota da Seda, como o corredor China-Ásia-Occidente, que percorre o Uzbequistão até a Turquia, passando por Turcomenistão e Irã, e tem como destino final o país alemão (YIWEI, 2016).

A chanceler alemã Angela Merkel saudou as iniciativas como formas de garantir mais investimentos na Europa e em sua vizinhança próxima (GASPERS, 2016). Dessa forma, a Alemanha se mostra inclinada a ajudar Pequim a gerenciar as implicações geopolíticas e garantir a sustentabilidade econômica para a concretização do projeto chinês, levando o resto da Europa consigo. O envolvimento operacional alemão com a BRI tem como base cinco projetos ferroviários, alguns destes anteriores à concepção da Nova Rota em 2013 e atualizados posteriormente como parte da cooperação (Quadro 1).

Quadro 1: Envolvimento Ferroviário Alemão com a Iniciativa da Nova Rota da Seda

Conexão ferroviária	Data de criação	Operadores	Atualização após a Nova Rota da Seda
Leipzig-Shenyang	Setembro de 2011	DB Schenker	É apresentada desde 2012 como um modelo para o sistema de transportes da Nova Rota da Seda.
Duisburg-Chongqing (<i>Yuxin'ou-Railway</i>)	Janeiro de 2012	YuXinOu Logistics Company (<i>joint venture</i> chinesa, alemã, russa e cazaque); Trans Eurasia Logistics	Apresentada como parte do projeto da Nova Rota da Seda desde a visita do Presidente Xi Jinping em Duisburg, em março de 2014.
Hamburgo-Zhengzhou (<i>Transeurasia Express</i>)	Julho de 2013 (expandido em julho de 2015)	Projeto conjunto entre a DB Schenker e a cidade de Zhengzhou, capital da província de Henan, na China. Inicialmente operada pela Trans Eurasia Logistics. Desde 2016, faz parte da operação da DHL Freight	Promovida como projeto da Nova Rota da Seda desde 2015 como parte da nova operação da DHL Freight.
Hamburgo-Harbin	Junho de 2015	Trans Eurasia Logistics	Promovida com selo da Nova Rota da Seda desde a sua concepção.
Nuremberg-Chengdu	Outubro de 2015	Hellmann Rail Eurasia	Promovida como parte da “Nova Rota da Seda de Ferro” (<i>New Iron Silk Road</i>).

Fonte: Gaspers (2016, online). Elaboração própria.

Apesar dos pontos positivos, lideranças de outros países europeus – inclusive da própria Alemanha, onde a ambivalência é um fenômeno generalizado nos círculos de política externa (HELLENBROICH, 2017) – temem que a crescente influência chinesa, com canais de entrada no Leste e Sudeste europeu e que chegam até a Europa Central, possam enfraquecer a coesão interna da integração europeia e potencialmente diluir as regras de investimento interno, aumentando a erosão da unidade política no continente (GASPERS, 2016; RÖHR, 2018; MAYER, 2018, p. 16) – uma crítica similar às negociações do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento com os EUA. Todavia, os benefícios econômicos da projeção chinesa são substantivos, posto que os investimentos chineses na Europa subiram de US\$ 20.4 bilhões em 2015 para US\$ 74 bilhões no primeiro semestre de 2016 (RÖHR, 2018).

De acordo com Jan Gaspers (2016), pesquisador do Mercator Institut for China Studies (MERICS), a Europa ainda necessita elaborar uma estratégia ambiciosa, construtiva e voltada para o futuro sobre como se envolver com a BRI. Até então, a abordagem do governo para a iniciativa vem priorizando a via multilateral através, principalmente, da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) para promover discussões sobre como efetivamente relacionar os esforços de conectividade e co-projetar corredores eurasiáticos e euro-chineses existentes com a BRI. Sobre esse propósito discursou o ex-Embaixador alemão na China e Secretário de Estado Markus Ederer (2016, online, tradução nossa):

Saudamos a resolução e eficácia com que a China está colocando sua visão da Eurasia em prática. Ao criar não só o Fundo da Rota da Seda [*Silk Road Fund*], mas também o AIIB – a primeira instituição financeira internacional de sua própria concepção –, a China criou ferramentas importantes para realizar os projetos da Iniciativa da Nova Rota da Seda. A Europa também tem seus próprios meios financeiros e bancos para apoiar projetos em seu território e no seu entorno. Mas o financiamento não é o único desafio. Estamos falando de uma vasta região com muitos estados e governos, muitos interesses específicos e também importantes questões de segurança. Nem a UE nem a China podem superar esses desafios sozinhos. Além disso, existem vários modelos de integração na região, como a União Econômica Eurasiática (UEE), a OCX [Organização para Cooperação de Xangai] e a OBOR [*One Belt, One Road*], bem como a Política Europeia de Vizinhança. Nós não somos os únicos atores, e os países nesse intermédio às vezes se sentem desconfortáveis. Portanto, decidimos cooperar mais estreitamente com organizações regionais como a OSCE [Organização para a Segurança e Cooperação na Europa]. A coordenação dos vários processos de integração em regiões geográficas adjacentes é do interesse da UE, do interesse da China e, especialmente, do interesse dos países do “meio” - que são todos Estados participantes da OSCE. Como fórum e plataforma de diálogo, a OSCE pode ajudar a construir pontes na área eurasiática.

A Alemanha também apoiou a criação de um novo grupo de trabalho interno do Serviço Europeu de Ação Externa destinado a desenvolver uma visão europeia sobre a

conectividade eurasiática para além de meros projetos de infraestrutura e apoia os esforços do Banco Europeu de Investimento para fornecer suporte técnico ao Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), do qual a Alemanha é membro não-regional, e co-financiar projetos do AIIB relacionados à BRI (GASPERS, 2016)³⁹. Ao assumir a presidência do G20 da China em 2017, Berlim também buscou alinhar os principais elementos estratégicos da BRI com a política de desenvolvimento alemã através do lançamento da Cooperação China-Alemanha no G20 para Investimento em Infraestrutura Sustentável (GASPERS, 2016).

A Iniciativa da Nova Rota da Seda faz parte de uma visão geoestratégica de longo prazo da diplomacia chinesa que irá reforçar a integração eurasiática, provocando impactos sobre a distribuição de poder do Sistema Internacional como um todo. A BRI reproduz uma visão importante para o continente eurasiático, olhando do Leste ao Oeste. Na perspectiva europeia, que olha do Oeste para o Leste, segundo Ederer (2016), ela coincide com a Política Europeia de Vizinhança e a Estratégia Europeia para Ásia Central, oferecendo um quadro mais amplo para as políticas e aspirações chinesas na Europa, adicionando uma nova dimensão às relações entre a China e a UE-Alemanha.

³⁹ A decisão da Alemanha de assumir um alto perfil no AIIB, segundo Gaspers (2016), constitui uma importante tentativa indireta de moldar ativamente as atividades da China relacionadas à BRI na Eurásia.

4 CONCLUSÃO

Pela terceira vez em 100 anos, a Alemanha é o pivô da Europa. Berlim se tornou, diante das crises recentes que atingem a Nova Europa, o centro máximo de poder dentro do continente, tornando-se finalmente imperial, algo que nunca conseguiu concretizar militarmente. Como comenta Paul Lever (2017), a Alemanha moderna mostrou que a política pode alcançar o que antigamente requeria guerra. A Alemanha, assim, é tida hoje como uma “força pacífica” (*Friedensmacht*), cuja inserção internacional está baseada em três paradigmas fundamentais: os conceitos de Potência Civil, Potência Central da Europa e Potência Econômico-Comercial.

O exercício de política externa dos três líderes alemães da República de Berlim, Angela Merkel, Gerhard Schröder e Helmut Kohl, nessa linha, está respectivamente alinhado a cada um desses três diferentes paradigmas: o exercício do predicado de Potência Civil é mais forte em Merkel, enquanto que o de Potência Central da Europa foi melhor explorado por Schröder, e o foco desenvolvimentista dos anos 1990 associa o governo de Helmut Kohl ao paradigma Econômico-Comercial, dando seguimento a ideia de um “Estado comercial” (*trading state*) que prevaleceu desde Konrad Adenauer, sua maior influência, passando com força pela administração de seu predecessor, Helmut Schmidt.

A Alemanha unificada, contudo, ainda não transformou suas capacidades e liberdade de ação em políticas de poder tradicionais. A nova posição de poder da Alemanha na Europa é frequentemente descrita como involuntária, não planejada e, até mesmo, acidental. Ainda que relutante em desempenhar um papel de maior responsabilidade internacional, especialmente no campo militar, Berlim se viu forçada, mais pelas circunstâncias do que por política, a tomar uma posição de liderança continental – no sentido de que o país é demasiadamente grande e poderoso para se dar ao luxo de ser uma “grande Suíça” no centro da Europa.

O governo alemão se tornou o principal articulador europeu frente às crises recentes que atingem o continente, como a crise do Euro e a crise migratória. A crise do Euro, no entanto, não é apenas uma crise econômica, monetária e da dívida pública, mas também social e política; assim como a crise migratória não é apenas uma crise humanitária, mas também política e securitária. O caso Grécia e o caso Ucrânia, respectivamente, são indicadores do novo papel regional e global da Alemanha, bem como do seu desconforto com essa posição.

A Alemanha, todavia, não possui uma Grande Estratégia de longo prazo definida para o seu exercício hegemônico – ou semi-hegemônico, conforme Kundnani (2016) – que vá além da manutenção de sua próspera economia. Essa deficiência estratégica possui uma explicação histórica: a divisão da Alemanha após a Segunda Guerra Mundial reduziu a soberania e a

independência diplomática do país por quase meio século, criando uma tradição de ausência de pensamento estratégico entre as suas lideranças políticas. Consequentemente, a política externa e de segurança da Alemanha é, invariavelmente, reativa, e não proativa. O país, todavia, encontra-se em um momento decisivo no qual precisa fornecer respostas estratégicas globais que superem a dimensão regional.

Não obstante, é justamente em função do seu desempenho econômico que uma virada para o Leste, dentro do espaço de cooperação eurasiático, é vislumbrada. O Modelo de Rhineland alemão de capitalismo de produção industrial – que, de certo modo, se opõe ao modelo financeiro-especulativo anglo-americano –, atingiu um nível de produção interna que excede amplamente a sua capacidade doméstica de consumo. Destarte, foi graças às parcerias com países como China, Rússia e os demais BRICS que a Alemanha foi capaz de se manter estável em meio às turbulências pós-crise de 2008, que atingiu em cheio a Zona do Euro. A aproximação de Berlim com Pequim, somada a um reconhecimento menos hostil das complementariedades com a Rússia, lançariam as bases para uma política externa alemã pós-Occidental, que acompanha uma tendência de realinhamentos geopolíticos ao passo em que a economia mundial se desloca para o Indo-Pacífico. Alemanha, Rússia e China representariam, assim, os três principais polos da Eurásia – sendo a Alemanha uma Potência Regional e Rússia e China duas Grandes Potências.

Dentro de uma conjuntura tripolar e assimétrica, portanto, a Alemanha pode ser melhor entendida como uma Potência Regional que atua em uma posição de liderança no concerto institucional da UE, uma instituição com contornos de Grande Potência, porém cuja assertividade demonstrada na sua esfera de influência ainda não é refletida nas suas relações globais. Uma posição mais autonomista no Sistema Internacional pode ajudar a potencializar as capacidades do Estado alemão.

A Alemanha, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, sempre se viu dividida entre o Leste e o Oeste. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento da sua política internacional é constrangido tanto por fatores internos como externos, de modo que não há uma teoria ou explicação singular para a política externa e de segurança alemã pós-unificação (HARNISCH, 2013). A bifurcação política entre *Westbindung* e *Ostpolitik* durante a República de Bonn pavimentou as duas principais vias diplomáticas a serem vislumbradas na República de Berlim. Ao mesmo tempo, a política alemã é também fortemente marcada por uma oposição entre o idealismo e o realismo/pragmatismo. O que se observa em anos recentes, desde a administração Schröder, é um distanciamento da *Westbindung* e um possível retorno da antiga *Ostpolitik*, sob nova roupagem. Historicamente semi-soberana e vinculada aos interesses das duas superpotências durante a República de Bonn, após o colapso da URSS a Alemanha

unificada da República de Berlim, especialmente a da virada do novo milênio, mostra uma nova atitude perante a aliança atlântica, evidenciando a busca por maior autonomia política internacional, conforme comprovou a pesquisa.

Eventos marcantes que sugerem tal dissociação são: a negativa de apoio à invasão norte-americana no Iraque, em 2003; as divergências quanto aos fundamentos do sistema econômico-financeiro global pós-2008, em aliança com a China; a abstenção de voto no Conselho de Segurança da ONU, junto com Rússia e China e em oposição aos EUA, França e Reino Unido, sobre a intervenção da OTAN na Líbia durante a Primavera Árabe, em 2011; a discordância do projeto de defesa antimíssil norte-americano para a Europa; a divulgação, em 2015, dos episódios de espionagem da NSA sobre as atividades da chanceler Angela Merkel; e, ainda mais recentemente, as constantes divergências sobre a implementação dos novos acordos megarregionais, como o novo Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), discutido desde 2011. A independência dos EUA deve aumentar ainda mais diante das reviravoltas neoisolacionistas da política norte-americana, com a eleição de Donald Trump em 2017, impulsionando um protagonismo ainda maior por parte do governo alemão.

No plano securitário, a Alemanha segue dependente da aliança com Washington por meio da OTAN, porém essa resignação – que nos EUA já é vista como uma maneira de Berlim se aproveitar do guarda-chuva da aliança transatlântica sem arcar com os devidos custos – pode ser contrabalanceada por novas iniciativas como a Identidade Europeia de Segurança e Defesa e o Plano de Ação para a Defesa Europeia. Ademais, o Consenso de Munique na Alemanha prevê, mesmo que de forma comedida, uma atualização no horizonte de atuação da política externa e de segurança, com aspirações que vão além do âmbito regional.

O comedimento alemão para assuntos de liderança, segurança e defesa se deve aos constrangimentos histórico-institucionais, que afetam gravemente a capacidade de formulação de políticas amplas. Há, também, uma espécie de ruptura entre as Forças Armadas do país e as atividades de Estado que precisa ser remediada. Conforme analisou Fred Halliday (1999), um reconhecimento mais saudável do passado permitirá à Alemanha um papel internacional mais adequado na dimensão securitária – no sentido de que o significado do passado nazista ainda é excessivamente determinante para o papel alemão no mundo.

Em termos teórico-regionais, uma aproximação com a Eurásia permitiria consolidar a hipótese levantada por Buzan e Waever (2003) sobre a fusão entre os complexos europeu e russo em um cenário cooperativo com potencial para a criação de uma ordem de segurança abrangente. Para a UE, essa gama de tendências variáveis aponta para uma reversão da

política europeia como correia de transmissão dos interesses norte-americanos. A integração europeia, no entanto, ainda carece de iniciativa política e precisa de novas instituições para superar o estigma de uma união monetária sem uma união política, fiscal e securitária correspondente. Apesar das crises e incertezas, contudo, Paulo Visentini (2009, 2014, 2015) projeta que uma UE fortalecida sob a liderança alemã possui capacidade para construir um polo autônomo em um futuro sistema multipolar, desde que suas lideranças políticas deixem de lado as hesitações em trilhar um caminho próprio.

Mais do que nunca, portanto, os arquitetos da Europa devem trabalhar para que as forças desintegracionistas percam espaço e influência, visto que, como alertou Ulrich Beck (2015, p. 65), “[...] uma conquista como a União Europeia, com todas as suas instituições, pode ser levada à beira do colapso sem que, para isso, seja necessário um único blindado, helicóptero militar ou bombardeiro” – semelhantemente ao colapso singular da URSS, como proposto por Halliday (1999), que oportunizou este novo período histórico. Deste modo, o Século XXI pode apontar tanto em direção a uma dimensão transnacional como a uma espécie de retorno ao sistema estabelecido pelos Tratados de Vestefália de 1648.

Uma Europa unida constitui um polo importante para um futuro multipolar do Sistema Internacional e, portanto, importa decisivamente para o futuro da política mundial. Nas palavras do Ministro de Relações Exteriores alemão, Sigmar Gabriel, faz-se necessária uma *Ostpolitik* europeia, e não só alemã (HELLENBROICH, 2017, p. 5). A UE, nesse sentido, deve atuar como um ator estabilizador do seu entorno estratégico e da sua vizinhança próxima, como o Leste Europeu, o Mar Mediterrâneo, o Grande Oriente Médio (que inclui o Norte da África), o Sudoeste Asiático e até mesmo a Ásia Central, por mais que seu papel e envolvimento atual nessas áreas sejam imbuídos de controvérsias, complexidades e emanem grandes dificuldades.

O envolvimento europeu no Mediterrâneo, especialmente as iniciativas militarizadas que surgem como resposta à crise migratória, ainda é repleto de contradições. Assume-se que a região passa por um processo de balcanização por parte da UE, e as intenções da liderança alemã nem sempre são refletidas nas decisões que estão sendo tomadas. Já no âmbito inter-regional do grande espaço eurasiático, a Europa passa a enxergar a Ásia como uma fronteira de desenvolvimento econômico. O processo de desenvolvimento e industrialização chinês criou uma base de sustentação econômica para o projeto de cooperação eurasiático como um todo. As ações alemãs, portanto, devem passar pelo reconhecimento da importância dos processos de cooperação em andamento na Eurásia, como a Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), que desponta como o principal processo de integração moderno da Eurásia Interior (onde o principal polo de poder é a Rússia), e a iniciativa chinesa da Nova Rota da

Seda, que representa o elo entre a Eurásia Oriental – liderada pela China – e o Ocidente Euroatlântico, onde o principal polo continental é a Europa, liderada pela Alemanha.

Destarte, ao mesmo tempo em que se percebe o arrefecimento nas relações transatlânticas, a pesquisa também identificou uma redução do espaço para rejeitar as complementariedades que vêm da Eurásia. Por mais que ainda não existam evidências concretas sobre a impossibilidade de um equilíbrio de interesses, a pesquisa também procurou demonstrar que a possibilidade de Berlim praticar uma política externa de perfil essencialmente híbrido vem diminuindo progressivamente desde a unificação em 1990.

Sigmar Gabriel apresentou, em 2017, o que considera como critérios essenciais para a definição de uma futura política externa europeia: (1) o arrefecimento nas relações com os Estados Unidos, antes garantidores do multilateralismo, e a acelerada transformação da ordem global provocada pelo neoisolacionismo norte-americano; (2) a decomposição de Estados e o surgimento de novas relações de poder; e (3) a ascensão de uma ordem multipolar flexível, baseada em um conjunto de regras e estruturas vinculantes (HELLENBROICH, 2017, p. 4-5). Para Ministro de Relações Exteriores da Alemanha, “a Europa só sobreviverá no futuro se definir os seus interesses e for capaz de projetar o seu poder” (HELLENBROICH, 2017, p. 5).

Em períodos de rápida mudança e reajuste, é especialmente difícil perceber qual será a próxima fase do Sistema Internacional. A diplomacia alemã, portanto, precisa dar respostas estratégicas globais e estar munida de uma visão de longo prazo para articular seus interesses a partir da sua nova posição no Sistema Internacional e, ao mesmo tempo, enfrentar os novos desafios que circundam o projeto de integração europeu, que mais do que nunca é orquestrado em Berlim. Deve trabalhar, igualmente, na construção de capacidades definitivas que garantam a transformação da sua importância regional em posição de poder global, dentro das suas linhas de inserção multilateral e pacífica, alterando, assim, o equilíbrio de forças do Sistema Internacional.

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, A. The emerging regional architecture of world politics. **World Politics**, n. 59, July 2007.
- AHEARN, R. Trade conflict and the U.S.-European Union economic relationship. In: LANE, J. V. (org.). **European Union-U.S. trade conflicts and economic relationship**. New York: Novinka Books, 2002.
- AMINEH, M.; HOUWELING, H. (Eds.). **Central Eurasia in global politics**. Leiden: Brill, 2005.
- AMINEH, H. Eurasia Central en el marco energético y geopolítico global. In: GONZÁLEZ, A.; CLAUDÍN, C. (Eds.). **Asia Central y la seguridad energética global: nuevos actores y dinámicas en Eurasia**. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.
- ANTONENKO, O. Russia, NATO and European Security after Kosovo, **Survival**, v. 41, n. 4, 1999-2000.
- _____. The EU should not ignore the Shanghai Cooperation Organisation. **Centre for European Reform Policy Brief**, 2007. Disponível em: <www.cer.org.uk>. Acesso em: 7 fev. 2018.
- ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- ASH, Timothy Garton. **In Europe's name: Germany and the divided continent**. London: Jonathan Cape, 1993.
- ATGER, Alain; LACHAISE, Francis. **Berlin, miroir de l'histoire allemande: de 1945 à nos jours**. Paris: Ellipses, 1999.
- ÁVILA, Fabiano Schiavo. **Polaridade e polarização no século XXI: impactos políticos da transição demográfica**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.
- BAHR, Egon. **Zu meiner Zeit**. München: Karl Blessing Verlag, 1996.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A política exterior da Alemanha (1949-1999). In: GUIMARÃES, Samuel (Org.). **Alemanha: visões brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, FUNAG, 2000.
- BAYLIS, J.; SMITH, S. **The globalization of world politics**. 2nd Edition. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- BECK, Ulrich. **A Europa alemã: a crise do euro e as novas perspectivas de poder**. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- BENNER, Thorsten. Rumo ao “Grande Ocidente” ou ao “Mundo Pós-Occidental”? Uma perspectiva. In: STUENKEL, O. (Org.). Potências Emergentes e Desafios Globais. **Cadernos Adenauer**, v. 13, n. 2. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012.

BETTS, R (Ed.). **Conflict after the Cold War**: arguments on causes of war and peace. 5th Edition. New York: Routledge, 2017.

BEW, John. **Realpolitik**: a history. Oxford: Oxford University Press, 2016.

BHAGWATI, Jagdish; PATRICK, Hugh T (Eds.). **Aggressive unilateralism: America's 301 trade policy and the world trading system**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990.

BIDDLE, Stephen. **Military power**: explaining victory and defeat in modern battle. Princeton: Princeton University Press, 2004.

BROWN, Michael E. The Flawed Logic of NATO Expansion, **Survival**, v. 37 n. 1, 1995.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **The grand chessboard**: American primacy and its geostrategic imperatives. New York: Basic Books, 1997.

_____. How to address strategic insecurity in a turbulent age. **Huffington Post**. 2016. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/entry/us-china-russia-relations_us_586955dbe4b0de3a08f8e3e0>. Acesso em: 1 jan. 2016.

BUZAN, Buzan; WAEVER, Ole. **Regions and powers**: the structure of international security. New York: Cambridge University Press, 2003.

CALVOCORESSI, Peter. **World politics since 1945**. London: Pearson Longman, 2009.

CÂMARA, Marcelo. **A política externa alemã na República de Berlim**. Brasília: FUNAG, 2013.

CARR, Edward H. **The twenty years' crisis**: 1919 – 1939. London: Macmillan, 1939.

CDEA. [Site]. Centro de Estudos Europeus e Alemães. Disponível em: <<https://www.cdea.tche.br/ptbr/inicial>>. Acesso em: 1 jan. 2018.

CEPIK, Marco. A política da cooperação espacial chinesa: contexto estratégico e alcance regional. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, nº suplementar, p. 81-104, 2011.

_____. Segurança Internacional: da ordem internacional aos desafios para a América do Sul e para a CELAC. In: ECHANDI, Isabel; SORIA, Adrián. (Eds.). **Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo**: CELAC e Iberoamérica. San José: FLACSO, 2013.

_____. Segurança Internacional: desafios para o Exército Brasileiro. In: SEMINÁRIO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS, 3., 2016. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016. Palestra.

_____. The future of the European Union: what kind of polity? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “O FUTURO DA EUROPA E A INICIATIVA BELT AND ROAD: PERSPECTIVAS DA AMÉRICA LATINA E CHINA”, 2017. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017. Palestra.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

CONZE, Eckart. **Die Suche nach Sicherheit: Eine Geschichte der Bundesrepublik von 1949 bis in die Gegenwart**. München: Siedler, 2009.

COSTA, Oliver. **A União Europeia e sua política exterior: história, instituições e processo de tomada de decisão.** Brasília: FUNAG, 2017.

CRAWFORD, Beverly. **Power and German foreign policy: embedded hegemony in Europe.** New York: Palgrave Macmillan, 2007.

_____. The normative power of a normal state: power and revolutionary vision in Germany's post-Wall foreign policy, **German Politics and Society**, v. 28, n. 2, Summer 2010.

CRUZ, S. C. V. **Linhas cruzadas sobre as relações entre os Estados Unidos e a Alemanha.** São Paulo: UNESP, 2016.

CSIS. Global Terror Attacks Since 2012. **Center for Strategic and International Studies**, 2017. Disponível em: <<https://csis.carto.com/builder/60931f8e-9bcb-11e6-98fa-0e05a8b3e3d7/embed>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

_____. Reconnecting Asia – Competing visions. **Center for Strategic and International Studies**, 2017. Disponível em: <<https://reconasia.csis.org/analysis/competing-visions/>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

DE VILLE, F.; SILES-BRÜGGE, G. **TTIP: The truth about the Transatlantic Trade and Investment Partnership.** Cambridge: Polity Press, 2016.

DEMKO, G.; WOOD, W. **Reordering the world: geopolitical perspectives on the 21st century.** Boulder: Westview Press, 1999.

DESTATIS. [Site]. **Statistisches Bundesamt.** Disponível em: <<https://www.destatis.de/>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

DEUTSCHLAND. Weißbuch 1994: Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr. **Bundesministerium der Verteidigung**, 1994. Disponível em: <<https://www.bmvg.de/de/themen/weissbuch>>. Acesso em: 31 out. 2016.

DEUTSCHLAND. Weißbuch 2006: Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. **Bundesministerium der Verteidigung**, 2006. Disponível em: <<https://www.bmvg.de/de/themen/weissbuch>>. Acesso em: 31 out. 2016.

DEUTSCHLAND. Weißbuch 2016: Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. **Bundesministerium der Verteidigung**, 2016. Disponível em: <<https://www.bmvg.de/de/themen/weissbuch>>. Acesso em: 31 out. 2016.

DOKOS, Thanos. Desafios de segurança nas vizinhanças oriental e meridional da Europa. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. União Europeia, Brasil e os desafios da agenda do desenvolvimento sustentável. **Série Relações Brasil-Europa Volume 5.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

DOYLE, Michael W. Liberalism and world politics. **The American Political Science Review**, v. 80, n. 4, p. 1151-1169, December 1986.

DREIFUSS, René. A visão estratégica na construção do futuro da Alemanha. In: GUIMARÃES, Samuel (Org.). **Alemanha: visões brasileiras.** Brasília: Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, FUNAG, 2000.

EDERER, Markus. Implications of the One Belt, One Road Initiative for Europe and the Eurasian Continent – Rede von Staatssekretär Markus Ederer bei der Veranstaltung "Bestandsaufnahme OBOR". **Auswärtiges Amt**, 2016. Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/278098>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

EEAS. European Union External Action Service. **The Common Security and Defence Policy (CSDP)**. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/431/common-security-and-defence-policy-csdp_en>. Acesso em: 19 jan. 2018.

ERIXON, F. The Transatlantic Trade and Investment Partnership and the shifting structure of global trade policy. **CESifo Forum**, n. 4, p. 18-22, December 2013.

EUNAVFOR MED. **Operation Sophia**. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med_en>. Acesso em: 17 dez. 2016.

EUROPA. A Declaração Schuman de 9 de maio de 1950. **União Europeia**, 2018. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt>. Acesso em: 19 jan. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. State of the Union Address 2016: towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends. **European Commission**, Strasbourg, 14 September 2016. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3042_en.htm>. Acesso em: 14 set. 2016.

_____. **The Transatlantic Trade and Investment Partnership: making trade work for you**. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

EUROPEAN COUNCIL. European Union Maritime Security Strategy, **Council of the European Union**, Brussels, June 24, 2014. Disponível em: <<https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>>. Acesso em: 17 de dez. 2016.

FAIGLE, Philip. Wir blicken schrecklichen humanitären Zuständen entgegen, **Die Zeit**. 2016. Disponível em <<http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-03/ungarn-europa-asylpolitik-balog-fluechtlinge>>. Acesso em: 30 mar.

FAWCETT, L.; HURRELL, A. **Regionalism in world politics**. Michigan: Clarendon Press, 1995.

FERRARI, Fernando. Eurozone crisis: lessons for Mercosur. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “O FUTURO DA EUROPA E A INICIATIVA BELT AND ROAD: PERSPECTIVAS DA AMÉRICA LATINA E CHINA”, 2017. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017. Palestra.

FLACH, Elmir. **A unificação alemã no contexto das relações germano-soviéticas (1985-1990)**. Porto Alegre: UFRGS/NERINT, 2007.

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

FRONTEX. [Site]. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Disponível em: <<http://frontex.europa.eu/>>. Acesso em: 17 de dez. 2016.

FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man**. New York: Penguin Books, 1992.

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. Desafios para a construção de uma agenda comum entre Brasil e Europa. **Série Relações Brasil-Europa Volume 1**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.

_____. Economia, parlamentos, desenvolvimento e migrações: as novas dinâmicas bilaterais entre Brasil e Europa. **Série Relações Brasil-Europa Volume 2**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012.

_____. Temas de uma agenda estratégica entre Brasil e União Europeia. **Série Relações Brasil-Europa Volume 3**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014.

_____. A União Europeia alargada em tempos de novos desafios. **Série Relações Brasil-Europa Volume 4**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2015.

_____. União Europeia, Brasil e os desafios da agenda do desenvolvimento sustentável. **Série Relações Brasil-Europa Volume 5**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

_____. Integração com democracia: o desafio para os parlamentos regionais. **Série Relações Brasil-Europa Volume 6**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

_____. Fluxos migratórios e refugiados na atualidade. **Série Relações Brasil-Europa Volume 7**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017.

GAMBLE, A. Multipolarity and the Transatlantic Trade and Investment Partnership. In: MORIN, J. et al. (Ed.). **The politics of transatlantic trade negotiations: TTIP in a globalized world**. New York: Routledge, 2016.

GASPERS, Jan. Germany wants Europe to help shape China's Belt and Road Initiative. **The Diplomat**, Dec. 17, 2016. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2016/12/germany-wants-europe-to-help-shape-chinas-belt-and-road-initiative/>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

GAZPROM. Nord Stream: The gas pipeline that directly connects Russia to Europe, **Gazprom**, September 7, 2017. Disponível em: <<http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/active/nord-stream/>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

GONZÁLEZ, A.; CLAUDÍN, C. (Eds.) **Asia Central y la seguridad energética global: nuevos actores y dinámicas en Eurasia**. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.

GUIMARÃES, Samuel (Org.). **Alemanha: visões brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, FUNAG, 2000.

HAAS, E. **The uniting of Europe**. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HABERMAS, Jürgen. **The crisis of the European Union: a response**. Cambridge: Polity Press, 2012a.

_____. The crisis of the European Union in the light of a constitutionalization of International Law. **The European Journal of International Law**, v. 23, n. 2, 2012b.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Tradução de Cristina Soreanu Pecequilo. Porto Alegre: UFRGS/NERINT, 1999.

HARNISCH, S. German foreign policy: Gulliver's travails in the 21st century. In: BEASLEY, Ryan K. (Ed.). **Foreign policy in comparative perspective: domestic and international influences on state behavior**. 2nd Edition. Thousand Oaks: CQ Press, 2013.

HARNISCH, S. MAULL, H. **Germany as a civilian power?** The foreign policy of the Berlin Republic. Manchester: Manchester University Press, 2001.

HELLENBROICH, Elisabeth. Diretrizes estratégicas para uma nova política externa europeia num mundo de grandes incertezas. **Solidariedade Ibero-americana**, vol. 24, n. 14, dezembro 2017.

HILL, Christopher. **The actors in Europe's foreign policy**. London: Routledge, 1996.

HILMER, Richard. EU vor Bewährungsprobe – Was erwarten, wo-rum sorgen sich die Bürger? Eine repräsentative 8-Länderstudie, **Friedrich-Ebert-Stiftung**, 2016.

HAMILTON, D.S. America's mega-regional trade diplomacy: comparing TPP and TTIP, **The International Spectator**, v. 49, n. 1, p. 81-97, 2014.

HETTNE, B. Globalization and the New Regionalism: the second great transformation. In: _____. **The New Regionalism and the Future of Security and Development**. London: Palgrave Macmillan, 2000.

HOFFMANN, Stanley. French dilemmas and strategies in the New Europe. In: KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S.; HOFFMANN, Stanley (Ed.). **After the Cold War: International institutions and state strategies in Europe, 1989-1991**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

HOWORTH, J. A UE, a OTAN e a Parceria Oriental: o insolúvel dilema sobre segurança. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **A União Europeia alargada em tempos de novos desafios. Série Relações Brasil-Europa Volume 4**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2015.

HUNTINGTON, Samuel. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Tradução de M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

HURREL, A. **On global order: power, values and the constitution of international society**. New York: Oxford University Press, 2007.

HÜTHER, M. **Die Junge Nation: Deutschlands neue Rolle in Europa**. Hamburg: Murmann Verlag, 2014.

HYDE-PRICE, Adrian. **Germany and the European order: enlarging NATO and the EU**. Manchester: Manchester University Press, 2000.

IEP. **Global Terrorism Index 2016: measuring and understanding the impact of terrorism**. New York: Institute for Economics & Peace, 2016.

IISS. The International Institute for Strategic Studies. **The Military Balance 2018**. Routledge: London, 2018.

JAGUARIBE, Hélio. **Relações Brasil – União Europeia**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

JIN, Yan. Germany's leadership in the EU and the dilemma of the European Integration: opportunities and challenges. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “O FUTURO DA EUROPA E A INICIATIVA BELT AND ROAD: PERSPECTIVAS DA AMÉRICA LATINA E CHINA”, 2017. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017. Palestra.

JUNCKER, Jean-Claude. Europe's challenges for the next five years: towards a stronger, better Europe, **European Commission**, Madrid, 2014.

_____. Speech by European Commission President Jean-Claude Juncker at the 25th Anniversary of the Maastricht Treaty: “EU and Me”. **European Commission**, Maastricht, 09 Dec. 2016. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-4343_en.htm>. Acesso em: 9 dez. 2016.

KAIM, Markus; LINNENKAMP, Hilmar. The new White Paper 2016: promoting greater understanding of security policy? **German Institute for International and Security Affairs – Stiftung Wissenschaft und Politik**, SWP Comments, n. 47, November 2016.

KANT, Immanuel. **Perpetual peace**. New York: Columbia University Press, 1939.

KATZENSTEIN, Peter. **A world of regions: Asia and Europe in the American imperium**. Ithaca: Cornell University Press, 2005.

KELLY, R. Security theory in the “New Regionalism”. **International Studies Review**, v. 9, p. 197-229, 2007.

KENNAN, George. A Fateful Error, **New York Times**, February 5, 1997.

KENNEDY, Paul. **The rise and fall of great powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000**. London: Unwin Hyman, 1988.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S.; HOFFMANN, Stanley (Eds.). **After the Cold War: international institutions and state strategies in Europe, 1989-1991**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

KEOHANE, Robert O. Counter-multilateralism. In: MORIN, J. et al. (Ed.). **The politics of transatlantic trade negotiations: TTIP in a globalized world**. New York: Routledge, 2016.

KISSINGER, Henry. **Years of upheaval**. London: Simon and Schuster, 2011.

_____. **Ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

KLARE, Michael T. **Resource wars: the new landscape of global conflict**. Markham: Metropolitan Books, 2001.

KRASNER, S. **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

KRIPPENDORFF, Ekkehart. **International relations as a social science**. Leiden: Brill, 1983.

KROTZ, U. **History and foreign policy in France and Germany**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.

KUNDNANI, Hans. **The paradox of German power**. London: Hurst & Company, 2016.

_____. Leaving the West behind: Germany looks east. **Foreign Affairs**, January/February 2015.

KUNZ, Barbara. The 2016 German White Paper: The consolidation of the “Munich Consensus” and persisting questions. **Institut Français des Relations Internationales (IFRI)**, Policy Papers, n. 134, October 2016. Disponível em: <<https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/notes-cerfa/2016-german-white-paper-consolidation-munich-consensus-and>>. Acesso em: 31 out. 2016.

LAKE, D.; MORGAN, P. (Eds.). **Regional orders: building security in a New World**. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997.

LEMKE, D. **Regions of war and peace**. New York: Cambridge University Press, 2002.

LEVER, Paul. **Berlin rules: Europe and the German way**. London: I. B. Tauris, 2017.

LIEBER K. A.; PRESS, D. G. A ascensão da supremacia nuclear dos Estados Unidos, **Política Externa**, São Paulo: Paz e Terra, v. 15, n. 1, jun./jul./ago., 2006.

LIST, Friedrich. **The National System of Political Economy**. London: Longmans, Green & Co., 1909.

LUNDESTAD, Geir. **The United States and Western Europe since 1945: from Empire by invitation to transatlantic drift**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

LUO, Tianhong. The logic of OBOR and its interpretation. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “O FUTURO DA EUROPA E A INICIATIVA BELT AND ROAD: PERSPECTIVAS DA AMÉRICA LATINA E CHINA”, 2017. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017. Palestra.

MACKINDER, Halford J. The geographical pivot of history. **The Geographical Journal**, v. 23, n. 4, pp. 421-437, Apr. 1904.

MAÇÃES, B. **The dawn of Eurasia: on the trail of the new world order**. London: Penguin, 2018.

MAHAN, Alfred T. **The influence of sea power upon history**. New York: Little, Brown and Co., 1890.

MARTINS, José Miguel Quedi. **Digitalização e guerra local**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

MAULL, Hanns W. (Ed.). **Germany’s uncertain power: foreign policy of the Berlin Republic**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

MAYER, H. Between ‘NATO for Trade’ and ‘Pride in Angst’: the German TTIP debate and its spill-over into wider transatlantic concerns. In: MORIN, J. et al. (Ed.). **The politics of transatlantic trade negotiations: TTIP in a globalized world**. New York: Routledge, 2016.

MAYER, Maximilian. China’s rise as Eurasian power: the revival of the Silk Road and its consequences. In: MAYER, Maximilian (Ed.). **Rethinking the Silk Road: China’s Belt and Road Initiative and emerging Eurasian relations**. Singapore: Palgrave Macmillan, 2018.

MEARSHEIMER, J. **The tragedy of great power politics**. Chicago: University of Chicago, 2001.

_____. Why the Ukraine crisis is the West’s fault: the liberal delusions that provoked Putin. **Foreign Affairs**, Sep./Oct. 2014.

MONTES, L. F. M. La nueva Eurasia: actores y dinámicas. In: GONZÁLEZ, A.; CLAUDÍN, C. (Eds.). **Asia Central y la seguridad energética global: nuevos actores y dinámicas en Eurasia**. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.

MORGHENTAU, Hans. **Politics among nations: the struggle for power and peace**. New York: Alfred A. Knopf, 1948.

NATO. **NATO Ministerial Meetings Berlin – 3-4 June 1996**, June 1996. Disponível em: <<https://www.nato.int/docu/comm/1996/9606-brl/9606-brl.htm>>. Acesso em: 31 mai. 2017.

_____. **Troop Contributing Nations**, Resolute Support Mission, May 2017. Disponível em: <http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_05/20170523_2017-05-RSM-Placemat.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2017.

NYE, Joseph S. **Soft power: the means to success in world politics**. London: Hachette, 2009.

_____. **The paradox of American power: why the world’s only superpower can’t go it alone**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

OLIVEIRA, Amaury B. Porto de. A questão alemã desgasta a Pax Americana. In: GUIMARÃES, Samuel (Org.). **Alemanha: visões brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, FUNAG, 2000.

OTT, Konrad. **Zuwanderung und Moral: Was bedeutet das alles?** Stuttgart: Reclam, 2016.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A União Europeia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. Berlim, a construção do muro e o socialismo alemão. **Ciências & Letras**, Porto Alegre, n. 46, p. 13-29, jul./dez. 2009.

POSEN, Barry R. **Command of the commons: the military foundation of U.S. hegemony**. *International Security*, v. 28, n. 1, pp. 5-46, 2003.

RIBEIRO DA SILVA, Ricardo L. P. **A Nova Rota da Seda: caminhos para a presença brasileira na Ásia Central**. Brasília: FUNAG, 2011.

RICHTER, P. M.; SCHÄFFER, G. F. Die Kontroverse um das Freihandelsabkommen TTIP, **DIW Roundup: Politik im Fokus**, n. 42, 2014.

RITTBERGER, V. (Ed.). **German foreign policy since unification: theories and case studies**. London: Palgrave, 2001.

ROBERTS, Geoffrey. **German politics today**. New York: Palgrave, 2009.

RÖHR, Wolfgang. Berlin looking eastward: German views of and expectations from the New Silk Road. In: MAYER, Maximilian (Ed.). **Rethinking the Silk Road: China's Belt and Road Initiative and emerging Eurasian relations**. Singapore: Palgrave Macmillan, 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. São Paulo: Penguin Companhia, 2011.

RUMSFELD, Donald H. Transformando as forças armadas. **Política Externa**, v. 11, n. 2, set./out./nov., 2002.

SCHNEIDER, P. "Migranten und Flüchtlinge als Herausforderung für Deutschland und Europa". **S+F, Sicherheit und Frieden**, 2016.

SCHWARZ, Hans-Peter. **Anmerkungen zu Adenauer**. München: Pantheon, 2007.

_____. **Die gezähmten Deutschen: von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit**. Stuttgart: DVA, 1985.

SCO. **Declaration on the Fifth Anniversary of the Shanghai Cooperation Organization**, 15 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.sectesco.org/EN123/show.asp?id=94>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

SENGHAAS, Dieter (Ed.). **Den Frieden denken: Si vis pacem, para pacem**. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1995.

SIKORSKI, Radoslaw. I fear Germany's power less than her inactivity. **Financial Times**. Acesso em: 1 set. 2016. Disponível em: <<http://www.ft.com/cms/s/0/b753cb42-19b3-11e1-ba5d-00144feabdc0.html?siteedition=intl>>.

SKIDELSKY, Robert. Germany's hour. **Project Syndicate**, Sep. 18, 2017. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/german-european-union-leadership-by-robert-skidelsky-2017-09>>. Acesso em: 18 set. 2017.

SPECK, Ulrich. Kant vs. Hobbes: elements of Germany's emerging Grand Strategy. **Center for Security Studies ETH Zurich**, 22 Sep 2017. Disponível em: <<http://www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/articles/article.html/915021f4-61fa-4887-b245-2563c521c9a4/pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

STEININGER, Rolf. **The German Question: the Stalin Note of 1952 and the problem of reunification**. New York: Columbia University Press, 1990.

STEINMEIER, F. Germany's new global role. **Foreign Affairs**, July/August 2016.

STRATFOR. Is a U.S.-German trade war looming? **Stratfor**, Jan. 30, 2017. Disponível em: <<https://www.stratfor.com/sample/image/us-german-trade-war-looming>>. Acesso em: 1 fev. 2017.

STUENKEL, O. **Post-western world**. Cambridge: Polity Press, 2016.

SWANSTRÖM, Niklas. **China and Greater Central Asia: new frontiers?** Washington: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program (Paul H. Nitze School of Advanced International Studies), 2011.

SZABO, S. F. **Germany, Russia, and the rise of geo-economics.** London: Bloomsbury, 2015.

TARDY, Thierry. Operation Sophia: tackling the refugee crisis with military means. **European Union Institute for Security Studies**, n. 30, set., 2015. Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_30_Operation_Sophia.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2016.

TELÒ, M. Transatlantic partnership and global governance from the EU's Perspective. In: MORIN, J. et al. (Ed.). **The politics of transatlantic trade negotiations: TTIP in a globalized world.** New York: Routledge, 2016.

THE ECONOMIST. The reluctant hegemon: if Europe's economies are to recover, Germany must start to lead. **The Economist**, June 15, 2013. Disponível em: <<https://www.economist.com/leaders/2013/06/15/the-reluctant-hegemon>>. Acesso em: 1 jan. 2018.

_____. A tale of two ethics. **The Economist**, Sep 29, 2016. Disponível em: <<https://www.economist.com/news/europe/21707959-why-many-germans-think-impractical-idealism-immoral-tale-two-ethics>>. Acesso em: 29 set. 2016.

THER, Philipp. **Europe since 1989: a history.** Princeton: Princeton University Press, 2016.

THUDIUM, G. Migração marítima como desafio para a União Europeia: uma análise das iniciativas navais no Mar Mediterrâneo In: I SEMINÁRIO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO COMANDO MILITAR DO SUL, III SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS, IV SEMINÁRIO CASAS DE UNIÃO, 2017, Porto Alegre. Seminários de Estudos Estratégicos 2016. Porto Alegre: UFRGS/CMS, v. 1. p. 411-430, 2016.

TODD, E. **Depois do Império.** Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

_____. La France s'est mise en état de servitude volontaire par rapport à l'Allemagne. **France: Les Crises**, 1 set. 2014.

UFM. [Site]. Union for the Mediterranean [Union pour la Méditerranée]. Disponível em: <<http://ufmsecretariat.org/>>. Acesso em: 17 de dez. 2016.

UNHCR. Mediterranean situation, **United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)**. Disponível em: <<http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>>. Acesso em: 17 de dez. 2016.

U.S. EMBASSY. U.S. Embassy & Consulates in the United Kingdom. **Policy & History**. Disponível em: <<https://uk.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/>>. Acesso em: 29 jul. 2017.

VAN REEKUM, Rogier. The Mediterranean: migration corridor, border spectacle, ethical landscape. **Mediterranean Politics**, v. 21, n. 2, 2016.

VISENTINI, Paulo. De Berlim a Nova Iorque, 1989-2009: a queda do muro socialista e do muro financeiro. **Ciências & Letras**, Porto Alegre, n. 46, p. 51-71, jul./dez. 2009.

_____. A Alemanha é novamente o pivô da Europa, **Zero Hora**, 20 set. 2014. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2014/09/A-Alemanha-e-novamente-o-pivo-da-Europa-4602607.html>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

_____. **O Caótico Século XXI**. Rio de Janeiro: Vozes, 2015.

_____. **Século XXI: impasses e conflitos**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2017.

VISENTINI, Paulo; PEREIRA, Analúcia D. **História mundial contemporânea (1776-1991): da independência dos Estados Unidos ao colapso da União Soviética**. Brasília: FUNAG, 2012.

WEAVER, O. et.al. **Identity, migration and the new security agenda in Europe**. London: Pinter, 1993.

WEBER, Max. **Politik als Beruf**. München: Duncker & Humblot, 1919.

WIESEBRON, M.; GRIFFITHS, R. (Org.). **Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: UFRGS/NERINT, 2008.

WOHLFORT, W. C. The stability of a unipolar world. **International Security**, v. 24, n. 1, p. 5-41, 1999.

WOLL, C. The brash and the soft-spoken: lobbying styles in a transatlantic comparison, *Interest Groups & Advocacy*, v. 1 n. 2, p. 193–214, 2012. In: MORIN, J. et al. (Ed.) **The politics of transatlantic trade negotiations: TTIP in a globalized world**. New York: Routledge, 2016.

YINHONG, Shi. Does the European Union still matter? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “O FUTURO DA EUROPA E A INICIATIVA BELT AND ROAD: PERSPECTIVAS DA AMÉRICA LATINA E CHINA”, 2017. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017. Palestra.

YIWEI, Wang. **The Belt and Road Initiative: what will China offer the world in its rise**. Beijing: New World Press, 2016.

ZIELONKA, Jan. **Europe as Empire: The Nature of the enlarged European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2006.