

Os erros de Merkel na política externa alemã em relação à Rússia

Merkel's mistakes in German foreign policy towards Russia

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.127738>

Robson Cunha Rael

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB), Brasília, Brasil

robson.c.rael@gmail.com  

Resumo

A política externa alemã voltada a Moscou durante o governo Merkel foi criticada por não ter dissuadido a Rússia a não cometer novas agressões contra a Ucrânia. O objetivo do artigo é analisar em que medida a Chanceler alemã errou na condução de sua política externa em relação à Rússia levando em consideração a Ostpolitik (uma política de Estado da Alemanha Ocidental direcionada ao Leste Europeu), a interdependência entre Alemanha e Rússia no setor de energia (com a participação de companhias de gás natural de ambos os países) e a função de ator mediador exercida por Berlim na crise de Ucrânia, com as assinaturas dos acordos de Minsk no âmbito do Grupo de Normandia. O método empregado é o *process tracing*, para análise da trajetória causal dos fatos ligados a Ostpolitik, a interdependência e a mediação. Conclui-se que Merkel errou em não reduzir a dependência alemã do gás natural russo, no entanto, a atuação geral da política externa da Alemanha não foi errônea ao considerar as relações com a Rússia no longo prazo, para a construção de uma arquitetura de segurança europeia mais estável.

Palavras-chave: Política externa alemã; Rússia; Crise da Ucrânia.

Abstract

German foreign policy towards Moscow during Merkel's administration was criticized for failing to dissuade Russia from committing further aggression against Ukraine. The purpose of the article is to analyze the extent to which the German Chancellor was wrong in her foreign policy towards Russia, taking into account Ostpolitik (a West German state policy aimed at Eastern Europe), the interdependence between Germany and Russia in the energy sector (with the participation of natural gas companies from both countries) and the role of mediator played by Berlin in the Ukraine crisis, with the signing of the Minsk agreements within the Normandy Group. The method used is process tracing, to analyze the causal trajectory of facts linking Ostpolitik, interdependence and mediation. It is concluded that Merkel was wrong in not reducing German dependence on Russian natural gas, however, the general performance of Germany's foreign policy was not wrong when considering relations with Russia in the long term, for the construction of a European security architecture more stable.

Keywords: German foreign policy; Russia; Ukraine crisis.

Recebido: 08 Outubro 2022
Aceito: 14 Março 2023

Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhamento Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte original sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Em junho de 2022, Angela Merkel disse que não se desculparia pela sua política externa em relação à Rússia, rebatendo as críticas que o seu governo teria alguma parcela de culpa pela invasão russa à Ucrânia iniciada em 24 de fevereiro do mesmo ano. Um dos críticos foi o Presidente da Ucrânia Volodymyr Zelensky, que convidou Merkel para visitar Bucha, subúrbio de Kiev, onde ocorreu a morte de civis ucranianos (SOLOMON; BUBOLA, 2022). Alguns pontos enfatizados nas críticas são a resposta alemã à anexação da Crimeia pela Rússia (que não teria sido suficiente para dissuadir Moscou a não cometer novas agressões) e a controversa construção do gasoduto Nord Stream 2, no mar Báltico, criado para transportar gás natural da Rússia diretamente para a Alemanha, de modo a contribuir para o aumento da dependência alemã de energia russa.

Diante de tal cenário, cabe responder a seguinte pergunta: em que medida Angela Merkel errou na sua política externa em relação à Rússia no contexto da crise da Ucrânia?

O objetivo do artigo é analisar a política externa alemã voltada para a Rússia durante um período específico do governo Merkel, qual seja, do início da crise da Ucrânia em 2014 até o término de seu último mandato no final de 2021. A originalidade do estudo repousa em elementos conceituais e empíricos. A presente pesquisa faz uma análise conjunta dos conceitos de Atlanticismo, Ostpolitik, interdependência, transição energética, responsabilidade e mediação que não foram abordados conjuntamente em estudos anteriores (KEOHANE; NYE, 2012; DICKEL, 2014; MAULL, 2015; FORSBERG, 2016; NEWNHAM, 2017; GASKARTH; OPPERMANN, 2021). As definições dos conceitos são apresentadas ao longo das seções quando são aplicados à análise. Do lado empírico, são apresentados dados sobre cada conceito, como, por exemplo, o cronograma de desligamento das usinas nucleares alemãs (referente à transição energética) e o percentual de gás russo na matriz energética alemã (relativo à interdependência). Deste modo, dados empíricos que não foram analisados conjuntamente em pesquisas anteriores, são abordados em conjunto no presente artigo.

O método é o *process tracing*, é indicado para estudo de caso com dados qualitativos. Trata-se de uma técnica adequada para análises de sequências causais considerando a descrição de observações como elemento chave para a identificação de mecanismos explicativos para o caso abordado (COLLIER, 2011). A trajetória analisada envolve a Ostpolitik, a interdependência entre Alemanha e Rússia, e a função de mediador exercida por Berlim na crise da Ucrânia.

A argumentação do artigo está dividida em três partes. A primeira parte analisa a Ostpolitik, uma política de Estado alemã iniciada na Guerra Fria e voltada para a União Soviética, que perpassou diferentes governos comandados tanto pelo SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands* – Partido Social-Democrata da Alemanha) como pela CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands* – União Democrata-Cristã da Alemanha), os dois principais partidos políticos do país. A segunda parte examina a interdependência energética entre Berlim e Moscou, levando em consideração os interesses econômicos de empresas exploradoras de gás de ambos os países, bem como o interesse alemão de importar energia mais barata. A terceira parte interpreta o papel de ator mediador exercido pela Alemanha no conflito entre Rússia e Ucrânia, bem como os resultados alcançados, quais sejam, os acordos de Minsk que estabeleciam um cessar-fogo entre as partes beligerantes. Por fim, a conclusão indica que a política externa de Merkel errou ao continuar um caminho para a dependência alemã de fontes energéticas russas, no entanto, a aproximação com Moscou não foi errônea pois os moldes da Ostpolitik evitam posições extremas e consideram a Rússia na arquitetura de segurança europeia.

Uma política de Estado alemã voltada para a Rússia: a Ostpolitik

Dois conceitos retratam as relações da Alemanha com potências regionais: Atlanticismo e Ostpolitik. O primeiro indica a posição alemã no triângulo estratégico formado por Alemanha, França e Estados Unidos. Enquanto Berlim e Paris dirigem a integração europeia, Washington é o garantidor da segurança desta. De maneira geral, o Atlanticismo ilustra o alinhamento alemão com outras economias ocidentais que compartilham valores democráticos liberais (NEWNHAM,

2017). Por outro lado, a Ostpolitik é voltada ao Leste Europeu para a promoção do diálogo e a redução de tensões, primeiramente com foco na União Soviética e posteriormente na Rússia (GASKARTH; OPPERMANN, 2021).

Ostpolitik é um termo cunhado para descrever a abordagem cooperativa da Alemanha Ocidental em relação à União Soviética e a outros países do Pacto de Varsóvia, iniciada pelo Chanceler Willy Brandt (SPD) em 1969. Egon Bahr, secretário político de Brandt, formulou a ideia da “nova política oriental” para alcançar a “mudança através da aproximação” (*Wandel durch Annäherung*) (FORSBERG, 2016). A Ostpolitik é baseada na ideia de que o engajamento político e econômico com Moscou resultaria numa mudança positiva, tanto para a União Soviética como para a relação bilateral (SIDDI, 2016). Tal estratégia visou a normalização das relações com a Alemanha Oriental pela melhoria das relações com a União Soviética, através da diplomacia e do reconhecimento de fronteiras (GROSS, 2016).

No contexto da Guerra Fria, um notório exemplo da Ostpolitik foi o engajamento da Alemanha Ocidental com a União Soviética por meio de suprimento de gás, incluindo projetos para gasodutos (FORSBERG, 2016). O Chanceler Helmut Schmidt (SPD) – 1974-1982 – também visualizou na Ostpolitik um instrumento útil para o fortalecimento das exportações alemãs e a diversificação dos suprimentos de energia (GROSS, 2016). Durante o governo do Chanceler Helmut Kohl (CDU) – 1982-1998 –, a Alemanha participou do regime ocidental de sanções concernentes a transferência de tecnologia para a União Soviética e seus aliados do bloco socialista, bem como à permissão para o emprego de mísseis nucleares em solo alemão como resposta aos armamentos nucleares soviéticos, ao mesmo tempo em que continuava com a importação de gás (FORSBERG, 2016).

A postura ambivalente de Kohl em relação a Moscou é marcada pela conciliação entre valores e interesses (FARD, 2019). Por um lado, a política externa alemã atuou em conjunto com os aliados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), com sanções ao bloco soviético, mantendo um comportamento alinhado às potências ocidentais, reforçando valores como democracia e multilateralismo. Por outro lado, o engajamento com a União Soviética pavimentou o caminho para a reunificação pacífica entre as Alemanhas Ocidental e Oriental, além de representar uma oportunidade econômica, com a busca de interesses alemães específicos (SZABO, 2018).

O governo alemão adotou a mesma postura com a Rússia pós-soviética, com uma adaptação da “mudança através da aproximação” para a “mudança através do entrelaçamento econômico” (*Annäherung durch Verflechtung*) (SIDDI, 2016). O governo Gerhard Schröder (SPD) – 1998-2005 – realizou uma versão atualizada da Ostpolitik que visualizou no engajamento econômico e na cooperação com a Rússia o melhor caminho para encorajar reformas e a democratização do país eslavo. Com o tempo, as prioridades econômicas se alteraram, particularmente com a necessidade de aumento dos mercados para companhias alemãs, por isso a transformação da “mudança pela reaproximação” em “mudança pelo comércio”. O governo alemão priorizou o crescimento econômico sem minimizar outros objetivos de política externa. A relação especial de Berlim com Moscou foi considerada de fundamental importância para a segurança europeia, uma vez que desde a reunificação e do fim da Guerra Fria, a Alemanha se tornou uma “parceira estratégica” da Rússia na Europa (WRIGHT, 2018).

Os princípios-chaves da Ostpolitik permaneceram intactos quando Angela Merkel se tornou Chanceler em 2005 (FORSBERG, 2016). Em 2008, a “parceria para modernização” (*Partnership for Modernization* – PfM) russo-alemã foi lançada pelo governo alemão. Por meio da PfM, líderes alemães esperavam promover interesses econômicos da Alemanha e o fortalecimento do Estado de Direito na Rússia, enquanto as contrapartes russas tinham interesse na consolidação econômica e na transferência de tecnologia do Ocidente (SIDDI, 2016). A Alemanha permanecia uma parceira russa na Europa e a “parceria para modernização”, elaborada para intensificar a cooperação em vários campos, avançou quando Dmitri Medvedev se tornou presidente russo, em 2008. A parceria russo-alemã não foi um sucesso total em termos políticos, devido às acusações de violação de direitos humanos por parte de Moscou, como a morte na prisão do auditor fiscal Sergei Magnitsky em 2009, no entanto, a relação entre os dois países parecia estável (YODER, 2015; FORSBERG, 2016).

A PfM foi atualizada para o nível da União Europeia em 2010, com o objetivo de promover reformas domésticas na Rússia e aumentar o comércio bilateral, particularmente através do acesso russo à Organização Mundial do Comércio em 2012. Houve o complemento de acordos anteriores entre União Europeia e Rússia objetivando o desenvolvimento de uma parceria estratégica, notadamente em quatro espaços comuns: economia e meio ambiente; liberdade, segurança e justiça; segurança externa; pesquisa e educação (SIDDI, 2016). Na sequência das eleições para o Bundestag (parlamento alemão) em setembro de 2013, as negociações entre CDU e SPD resultaram numa grande coalizão, um novo governo. O acordo incluía um capítulo sobre a Rússia. Primeiro, era defendida a continuação da “parceria para modernização” sob duas condições: a Rússia deveria se desenvolver economicamente e se tornar um país democrático. Segundo, a Alemanha apoiaria a Rússia em múltiplos níveis, incluindo a sociedade civil e a classe média. Por fim, seria fortalecido o diálogo trilateral entre Alemanha, Rússia e Polônia, com o objetivo de aprofundar as relações entre União Europeia e Rússia (YODER, 2015).

A partir do início da crise da Ucrânia, em 2014, a “parceria para modernização” se esvaziou e a ideia de “mudança através do comércio” se mostrou uma ferramenta estratégica ineficiente, uma vez que o verificado foi “comércio sem mudança” (FORSBERG, 2016). A Alemanha respondeu a ação russa na Ucrânia tanto com diplomacia como com *hard power*, uma vez que líderes alemães continuaram conversações com as suas contrapartes russas, ao mesmo tempo em que Berlim aplicou sanções e deslocou um contingente militar para a Lituânia. Logo, o governo alemão tentou combinar deterrence e détente, conciliando elementos da Ostpolitik com uma política de dissuasão (SZABO, 2018).

A política externa alemã mudou significativamente em relação a Moscou, entretanto, não se alteraram os objetivos principais da parceria com a Rússia, quais sejam, a ênfase na diplomacia e nas negociações ao invés do uso da força. Um elemento chave da mudança foi a interação diplomática entre os líderes e as elites políticas de Alemanha e Rússia em resposta à violação russa do direito internacional, com a perda de credibilidade da liderança russa e do modo de o presidente Putin lidar com a crise instaurada na Ucrânia (FORSBERG, 2016).

Diferenças de proximidades geográficas, históricas, culturais e de interesses econômicos são substanciais. Alemanha e Rússia são vizinhos e não separados por montanhas ou oceanos. A Alemanha precisa conviver com a Rússia sem o distanciamento geográfico e a limitada interdependência que possuem os Estados Unidos. A geografia, inclusive, tem um papel importante nas relações econômicas e energéticas entre os territórios germânicos e russos, as quais remontam séculos. Enquanto os stakeholders alemães na política russa são principalmente econômicos e comerciais, os stakeholders americanos são voltados para o tema da segurança nacional, pois os Estados Unidos visualizam na Rússia uma ameaça enquanto os alemães identificam oportunidades econômicas (SZABO, 2018).

Por isso, a localização da Alemanha significa que a política alemã não pode ser baseada numa escolha entre “Ocidente ou Oriente”, de modo que, para Berlim, o isolamento russo precisa ser evitado. A política de evitar posições extremas reflete esse interesse em evitar o isolamento e a determinação de construir coalizões para alcançar resultados específicos (WRIGHT, 2018). Um objetivo de Berlim na importação de gás natural russo foi conseguir uma fonte de energia mais barata do que o gás liquefeito proveniente dos Estados Unidos, de modo que a opção alemã neste caso foi pelo “Ocidente”. Energia com um custo menor é fundamental para uma potência exportadora como a Alemanha.

O método *process tracing* (BEACH; PEDERSEN, 2013) visa a análise de uma cadeia de condições causais, como X1, X2 e X3, de modo que X1 é necessário para a ocorrência de X2, que por sua vez é necessário para a ocorrência de X3. Com a aplicação do *process tracing* no presente estudo, pode-se identificar uma sequência causal entre a Ostpolitik (X1) e a interdependência (X2), no sentido de a primeira ter sido uma condição causal para a segunda. Isto é, sem a aproximação entre Alemanha e Rússia através da Ostpolitik, não haveria o aumento do comércio entre os dois países no setor de gás natural, marca da interdependência energética.

Interdependência entre Alemanha e Rússia no setor energético

A interdependência é a dependência mútua entre dois países (KEOHANE; NYE, 2012). Desde os anos 1980, Alemanha e URSS/Rússia construíram uma infraestrutura contratual e material de interdependência que levaria décadas para ser desfeita. Para a Alemanha, o preço do gás natural liquefeito não reduziu o suficiente para que as companhias de energia importassem gás do Qatar e/ou do Norte da África. Era esperado que em curto e médio prazo a interdependência energética entre Rússia e Alemanha permaneceria (GROSS, 2016).

Nos anos 1990 e 2000, as relações bilaterais entre Alemanha e Rússia também foram dominadas pelo paradigma da interdependência traduzida num modelo de negócio envolvendo uma cadeia de valor transnacional de gás natural. O acordo incluiu a construção do gasoduto Nord Stream no mar Báltico. As empresas alemãs BASF Wintershall e E.ON Ruhrgas participavam da produção de gás na Sibéria. A companhia Ruhrgas chegou a ser a principal acionista estrangeira da empresa russa Gazprom, que expandiu as suas atividades comercializando e distribuindo gás na Alemanha. Por mais de uma década, BASF Wintershall fez uma parceria de joint venture com a Gazprom, que dominou o mercado alemão de gás juntamente com a Ruhrgas. Um efeito colateral de tal relação simbiótica foi a pouca diversificação para além do comércio existente, uma vez que a racionalidade partiu da perspectiva dos interesses de corporações e não necessariamente do ponto de vista da economia nacional alemã (WESTPHAL, 2014).

O Nord Stream 2 foi construído como um projeto comercial e político. O lado comercial está no envolvimento de companhias privadas interessadas na importação de gás russo através de uma rota mais segura do que os gasodutos ucranianos, tendo em vista o conflito entre Rússia e Ucrânia. Além disso, para o Nord Stream 2 não há o pagamento de tarifas existentes para os gasodutos ucranianos. Por outro lado, o projeto possui uma forte dimensão política, devido ao potencial para reduzir a segurança energética e a diversidade de fontes de energia importadas pelos mercados da Europa. O Nord Stream 2 também poderia contribuir para a melhoria das relações entre Rússia e União Europeia, através da cooperação energética, que foi um dos principais impulsionadores da Ostpolitik alemã para a União Soviética e contou com participação da sociedade civil. Inclusive, o Fórum Russo-Alemão incluía intercâmbios estudantis, cooperação cultural e cidades parceiras. O referido Fórum é uma associação composta por pessoas físicas e jurídicas (públicas e privadas) com o objetivo de promover o entendimento mútuo entre os povos alemão e russo. Por fim, líderes alemães apoiaram a cooperação energética com Moscou, particularmente através do projeto do Nord Stream 2, numa tentativa de engajar a Rússia em temas globais de segurança (SIDDI, 2016).

A Rússia usou o seu gás natural como uma arma contra a Ucrânia, cortando o suprimento por cinco meses em 2015, de modo a reforçar o argumento de que a Rússia também pode ser uma ameaça à segurança energética alemã. Merkel era a líder ocidental que mais contactava Putin, de modo a ela perceber que o líder russo não era mais confiável. Um ponto de inflexão já ocorreu em fevereiro de 2014, quando Putin e Lavrov asseguram ao governo alemão que a fronteira ucraniana seria respeitada. Pouco tempo depois, tropas russas ocuparam a Crimeia e em alguns meses, lideranças russas negaram o envolvimento de rebeldes pró-Moscou na queda do avião da Malaysia Airlines no leste da Ucrânia, apesar de os fatos terem sido verificados. Mais uma vez Merkel teve certeza que Putin estava mentindo e alertou os seus aliados ocidentais. Steinmeier, líder do SPD, era considerado um “*Putin Versteher*” (“entendedor de Putin”) no governo de Merkel, devido ao seu antigo cargo de chefe de gabinete do chanceler Schröder, pró-Rússia. No entanto, Steinmeier mudou para uma linha cética próxima de Merkel, por se sentir enganado por Putin e Lavrov (NEWNHAM, 2017).

O foco das relações russo-alemãs na “mudança através da integração” (*Wandel durch Verflechtung*) e o otimismo excessivo na transição energética (*Energiewende*), que se refere a redução da emissão de carbono na produção de energia (DICKEL, 2014), levaram a Alemanha a negligenciar a segurança no suprimento de gás. As lideranças alemãs optaram pela ênfase num único mercado de energia e falharam ao não buscarem diversidade de fontes de suprimentos. As dificuldades associadas com a *Energiewende* provavelmente tornam a Alemanha mais dependente do gás russo (DYSON, 2016).

Com o acidente nuclear em Fukushima em 2011, no mesmo ano, o Bundestag (composto em sua maioria pela coalizão do governo Merkel) aprovou uma legislação para a eliminação gradativa das usinas nucleares da matriz energética alemã visando a substituição por fontes renováveis (não emissoras de CO₂). As últimas nove usinas nucleares deveriam ser desativadas de acordo com o seguinte cronograma: uma em 2015, uma em 2017, uma em 2019, três em 2021 e três em 2022 (SCHREURS, 2014). Tanto para a União Europeia como para a Alemanha, o gás natural tem um papel nas descarbonização da matriz energética. O gás emite menos CO₂ do que o carvão mantendo a alta eficiência para a produção de energia. Além disso, as redes de transmissão de energia e gás podem ser utilizadas, com alguns aprimoramentos, para armazenamento e distribuição de energias renováveis (DICKEL, 2014). Com a não diversificação de fornecedores de gás, a política energética de Berlim adotada aumentou a dependência alemã de fontes russas, que representavam 49% do total das importações de gás da Alemanha em 2019, e passaram a compor 55% das importações em 2021 (STATISTA, 2022; WORLD ECONOMIC FORUM, 2022), sendo benéfico para as grandes corporações BASF Wintershall e E.ON Ruhrgas, que tinham negócios na Rússia. Tal postura foi criticada pelos Estados Unidos, que sancionaram o Nord Stream 2, interrompendo a sua construção algumas vezes (NORD STREAM 2, 2020), antes da guerra na Ucrânia, demonstrando falta de consenso sobre o tema no âmbito da OTAN.

Devido ao foco na dimensão ambiental da política energética e na política de reaproximação com a Rússia, a Alemanha negligenciou as implicações de segurança relativas à dependência do gás russo. A excessiva dependência alemã da energia russa limitou a habilidade da União Europeia em fazer frente ao revisionismo da Rússia por meio de sanções ao setor energético. Dois fatores ideacionais foram importantes para o cenário apresentado. Primeiro, o lobby ambiental fomentou a negligência da segurança energética quanto ao suprimento de gás. Segundo, a dominância da abordagem da Alemanha como potência civil ressaltou o potencial da “*Wandel durch Verflechtung*”, levando à falha no reconhecimento da importância da dimensão de segurança na relação russo-alemã no campo energético (DYSON, 2016).

As sanções da União Europeia apoiadas por Berlim foram cuidadosamente formuladas de modo a diminuir o risco de dano para a economia alemã. A política externa de Merkel teve primazia pela estabilidade e pelo crescimento econômico (com a promoção de exportações e a importação de matérias-primas), deixando em segundo plano a promoção da democracia e a proteção dos direitos humanos (GROSS, 2016).

O SPD preferiu o engajamento no lugar de confrontação com a Rússia, seguindo a tradição da Ostpolitik e sua continuidade espelhada na “parceria para modernização”, sendo o principal partido pró-Rússia no Bundestag. A contínua influência do ex-Chanceler Schröder, com os seus laços com a Gazprom e Putin, foi evidenciada pelo apoio do SPD para a construção do gasoduto Nord Stream 2. Entre as autoridades do SPD que apoiaram o empreendimento estavam os ministros das relações exteriores e da economia. A Chancelaria não bloqueou o projeto apesar de Merkel ter receio que a iniciativa fosse alvo de sanções na União Europeia. Membros da ala empresarial da CDU defendiam o afrouxamento das sanções, embora Merkel as apoiasse de maneira geral. Os principais membros do SPD também preferiram afrouxar as sanções contra a Rússia, de modo que este tópico não fosse um ponto de discordância entre os dois partidos da coalizão (SZABO, 2018). Steinmeier também buscou adaptar a Ostpolitik tradicional (mudança através da reaproximação) para uma “mudança através da integração” (*Wandel durch Verflechtung*), com a tentativa de construir uma “parceria para modernização” na relação bilateral entre Alemanha e Rússia (DAEHNHARDT, 2018).

Percebe-se que há conflito entre valores e interesses na política externa alemã em relação à Rússia. Por um lado, a maioria dos políticos do SPD e parte dos políticos da CDU defendem uma abordagem pragmática nas relações entre Alemanha e Rússia, com foco na economia. Numa perspectiva guiada por interesses, a Rússia é vista como uma fornecedora de energia e de matérias-primas, além de ser um mercado crescente para a economia alemã. As diferenças de valores entre Alemanha e Rússia não foram enfatizadas pelo SPD nem pela CDU (FARD, 2019).

No entanto, o capital político acumulado por décadas, bem como a percepção de influência e confiabilidade na Rússia e na União Europeia, permitiu a Alemanha se tornar um mediador chave durante a crise da Ucrânia, sendo também

o principal interlocutor de Moscou (SIDDI, 2016). Em 2014, Berlim articulou o grupo de Normandia formado por Ucrânia, Rússia, Alemanha e França, tendo obtido o êxito das assinaturas dos acordos de Minsk, os quais estabeleciam um cessar-fogo entre Moscou e Kiev. A política externa alemã colocou em prática seu conceito de responsabilidade na área da segurança internacional.

Aplicando o método *process tracing* (BEACH; PEDERSEN, 2013), é possível depreender que a interdependência entre Alemanha e Rússia no setor energético (X2) foi uma condição causal para o papel de mediação exercida pela política externa alemã (X3), uma vez que os laços criados entre os dois países reduziu a desconfiança existente. Moscou aceitou Berlim como ator mediador, bem como Berlim optou por mediar o conflito entre Kiev e Moscou ao invés de adotar uma postura anti-Rússia, com a dos Estados Unidos.

A responsabilidade alemã com a segurança internacional: a mediação na crise entre Ucrânia e Rússia

Responsabilidade é um conceito com uma longa história na política alemã, pois remonta a distinção clássica de Max Weber entre ética de convicção (*Gesinnungsethik*) e ética de responsabilidade (*Verantwortungsethik*). A ideia de “responsabilidade” da Alemanha possui raízes na culpa coletiva decorrente da Segunda Guerra Mundial, mas também carrega a conotação de poder e influência, de modo que o comportamento alemão precisa ser diferente daquele executado no passado, aliada à ambição de moldar o futuro, pelo bem da Alemanha e de outros países. Esse conceito implica numa agenda ampla de ação coletiva enraizada na concepção da política liberal ocidental, de modo a tentar reparar os danos causados pela Alemanha na Europa e no restante do mundo. Para a Europa, a agenda envolveria segurança, cooperação econômica e dimensão humana (MAULL, 2015).

Os aliados da Alemanha demandavam que o país aceitasse uma maior responsabilidade pela segurança regional e global, no entanto, ainda persistia a prevalência do comportamento centrado no pacifismo e na postura de potência civil (GASKARTH; OPPERMANN, 2021). O governo Merkel foi confrontado com múltiplas crises europeias e internacionais, que ressaltaram as expectativas para que a Alemanha se tornasse mais proativa no cenário internacional. O mandato da Grande Coalizão (CDU/SPD: 2013-2017) promoveu uma mudança significativa no discurso da política externa alemã, o qual foi marcado pela concentração de esforços para liderar tomadas de decisão, de modo a demonstrar o aceite de Berlim por uma maior responsabilidade internacional. O consenso das elites políticas sobre a mudança de postura alemã na política externa continuou a ser vista com ceticismo pelo público (OPPERMANN, 2018).

Na Conferência de Segurança de Munique de 2014, os discursos do presidente Joachim Gauck (independente), do ministro das relações exteriores Frank-Walter Steinmeier (SPD) e da ministra da defesa Ursula von der Leyen (CDU) expressaram alinhamento sobre as expectativas e as necessidades de uma maior atuação da Alemanha para a segurança internacional. O chamado “consenso de Munique” contribuiu para reformar as políticas externa e de segurança da Alemanha de modo a aumentar o engajamento alemão na defesa da ordem internacional liberal, o qual foi a base da prosperidade do país (GIEGERICH; TERHALLE, 2016).

Quando a crise da Ucrânia iniciou em fevereiro/março de 2014, a Alemanha estava pronta para assumir a função de mediador, isto é, de fazer interlocução com ambas as partes para a busca de algum grau de consenso. Berlim defendia medidas duras em termos de sanções se Moscou escalasse a crise e uma terceira postura alemã era de apoio à Ucrânia. A Alemanha descartou o uso da força militar como solução para a crise, preferindo a abordagem de longo prazo dos esforços diplomáticos para enfrentar o desafio em questão. Na formulação de resposta à Rússia, Berlim buscou uma posição única com a União Europeia (FORSBERG, 2016). Para lidar com as ações russas na Crimeia, no leste da Ucrânia, a Alemanha usou o seu peso econômico e a sua liderança na União Europeia, baseada numa abordagem de gerenciamento de crise com três pilares: sanções econômicas, diálogo com Moscou e fortalecimento da Ucrânia (FIX, 2018).

Merkel reagiu fortemente à ocupação russa e à anexação russa da Crimeia, bem como ao envolvimento militar da Rússia no leste da Ucrânia. Imediatamente após a anexação da Crimeia, a chanceler alemã deixou claro que a Rússia violou

o direito internacional e que não havia parceria possível sem o compartilhamento de um conjunto de valores essenciais. Merkel tentou convencer Putin a cancelar o referendo na Crimeia, bem como optou por sanções pontuais e defendeu mais sanções se Moscou ampliasse as suas ações militares na Ucrânia. Quando houve a escalada do conflito no leste da Ucrânia, em Dombass, a chanceler alemã pediu um cessar-fogo e que Putin utilizasse a sua autoridade e influência sobre os separatistas na região. Merkel também demonstrou solidariedade com a liderança ucraniana, apoiando o aumento de laços entre Ucrânia e União Europeia, além de se manifestar a favor de uma política energética europeia que reduzisse a dependência em relação à Rússia. No entanto, a chanceler alemã declarou que os fundamentos da Ostpolitik não tinham mudado, uma vez que no médio e no longo prazo, a parceria russo-alemã continuaria (FORSBERG, 2016).

A chanceler alemã pessoalmente buscou uma solução para a crise ucraniana que sucedeu os protestos de Maidan, em Kiev, e a renúncia de Yanukovych em 2014. Putin aceitou a função de mediadora exercida por Merkel, apesar da antipatia mútua entre os dois líderes (WRIGHT, 2018). Em março de 2014, Merkel obteve sucesso ao conseguir a aprovação de Putin para uma missão de apuração de fatos da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) na Ucrânia. A chanceler alemã tinha reservas quanto ao cessar-fogo alcançado com o acordo de Minsk em setembro de 2014, devido às contínuas violações no outono daquele ano. Merkel investiu muito capital político para o alcance da renegociação entre as partes do acordo de Minsk em fevereiro de 2015. A chanceler alemã enfatizou que as sanções não seriam retiradas até que o acordo de Minsk fosse implementado, bem como resistiu à ideia de novas sanções e a entrega de armamento letal para a Ucrânia. Na conferência de segurança de Munique, Merkel criticou a Rússia pela violação do direito internacional, enfatizou que a crise da Ucrânia não poderia ser resolvida por meios militares, argumentando que para o fim do conflito era necessário paciência e compromissos de longo prazo (FORSBERG, 2016). A política externa alemã combinou instituições formais e estruturas ad hoc de forma a complementar o alcance de uma solução para a crise, demonstrando centralidade da resposta europeia, principalmente com a aplicação de sanções (WRIGHT, 2018).

Em 2014 e 2015, o processo que resultou nos acordos de Minsk, para a solução da crise ucraniana, ocorreu dentro do Grupo de Normandia (formado por Ucrânia, Rússia, Alemanha e França), endossado pelas Nações Unidas, e assistido por uma missão especial de monitoramento da OSCE, bem como Grupo de Contato Trilateral (OSCE, Ucrânia e Rússia). O acordo de Minsk de fevereiro de 2015 deveria ser implementado até o final daquele ano. No entanto, cada estágio da implementação demorou mais do que o esperado e houveram vários contratempos. Os grupos de trabalho dentro do Grupo de Contato Trilateral alcançaram acordos sobre temas relevantes, como a aplicação da legislação eleitoral em Dombass, datas e locais para as eleições com monitoramento da OSCE (ZAGORSKI, 2015).

O governo alemão exerceu um papel central no gerenciamento diplomático da crise ucraniana. As iniciativas alemãs, em consulta com a França, foram decisivas para os acordos de Minsk. Nesse processo, a política externa alemã coordenou as suas posições com os Estados Unidos, com os parceiros da União Europeia e do G7, bem como com a OSCE. A Alemanha conseguiu uma posição comum da União Europeia sobre as sanções à Rússia, ao mesmo tempo em que manteve diálogo com Moscou. Tal postura foi guiada pela perspectiva de que a Rússia deveria ser reintegrada na arquitetura de segurança europeia depois que o conflito fosse resolvido. Na visão de Steinmeier, somente poderá haver segurança duradoura na Europa com a Rússia e não contra ela. Nesse contexto, a chanceler Merkel se destacou como a principal interlocutora internacional do presidente Putin, e o ministro das relações exteriores Steinmeier manteve contato constante com a sua contraparte russa, o ministro Lavrov (OPPERMANN, 2018).

O início da guerra na Ucrânia com a invasão russa em 24 de fevereiro de 2022 resultou num ponto de inflexão da política externa alemã. O Chanceler Olaf Scholz (SPD), sucessor de Merkel, fez Berlim abandonar a função de ator mediator (a qual foi deixada para Turquia e Israel), o Nord Stream 2 foi sancionado, o orçamento militar alemão foi expandido para 100 bilhões de euros e a Alemanha passou a enviar armas letais à Ucrânia (HEAVENS, 2022; HILLE; WERKHÄUSER, 2022; KOTTASOVÁ; HALASZ; HEIL, 2022; SCHOLZ, 2022; WERKHÄUSER, 2022). Essa mudança significativa da política externa alemã é explicada principalmente pela escalada do conflito, no entanto, há outros elementos explicativos como a atuação

da ministra alemã das relações exteriores Annalena Baerbock (*Die Grünen* - Partido Verde), uma autoridade forte no governo Scholz. Baerbock antes de assumir como ministra disputou as eleições para chanceler (em 2021), sendo a candidata que se posicionava com mais ênfase contra a Rússia, já defendendo sanções ao Nord Stream 2 (NAHAYLO, 2021). Com o início da guerra, ela foi uma constante defensora do envio de armas à Ucrânia, rompendo também com uma tradição pacifista (não-armamentista) do Partido Verde (VON DER BURCHARD, 2022).

Considerações finais

No caso da crise da Ucrânia, a Alemanha sempre deixou clara a sua oposição à militarização, ou seja, não queria a intervenção da OTAN ou o fornecimento de armas para as forças ucranianas em conflito com os separatistas apoiados por Putin. O foco alemão foi na preservação da unidade dentro da União Europeia a respeito do conflito, priorizando a política antes da força (CUNHA, 2021). Buscou-se conciliar a política de sanções com uma abordagem diplomática pela busca de engajamento de Moscou em temas mais amplos de economia e segurança, uma vez que a Rússia é um fator essencial para a segurança europeia e global, bem como é um fornecedor chave de energia. Por isso, a Ostpolitik não foi totalmente abandonada, pois continua a moldar os objetivos de longo prazo da política externa alemã em relação à Rússia (SIDDI, 2016).

Em julho de 2022, a Rússia cortou o fornecimento de gás pelo Nord Stream 1 apenas para 20% de sua capacidade, sem motivo técnico, de acordo com autoridades alemãs, resultando em aumento dos preços (NANJI, 2022). No mês de setembro do mesmo ano, explosões no mar báltico causaram vazamentos nos gasodutos Nord Stream 1 e 2 (CONNOLLY, 2022). Isto evidencia que foi um erro de Merkel não diversificar as fontes de energia (não renováveis) da Alemanha. Mais usinas nucleares poderiam ter sido mantidas e novas rotas para a importação de gás natural exploradas, de modo a não deixar Berlim tão dependente de um único fornecedor.

Por outro lado, a Alemanha tornou-se um ator mais significativo ao impactar as dinâmicas políticas e de segurança no leste europeu. No conflito entre Ucrânia e Rússia, a Alemanha exerceu uma função de negociador ativo, defendendo explicitamente o poder normativo da União Europeia. A abordagem alemã no cenário europeu após a anexação da Crimeia demonstrou uma linha de ação que coloca o direito internacional acima do poder. A Alemanha visualizou na Ucrânia o principal fator gerador de unidade na União Europeia, de modo que os seus membros se comprometeram com uma política externa baseada em valores, manifestada pela aprovação de sanções coletivas à Rússia (GETMANCHUK; SOLODKYY, 2018).

O comportamento alemão na contenção da ação russa foi um ponto de inflexão nas relações entre Alemanha e Ucrânia. Berlim não tinha a obrigação de assumir uma posição de liderança para as tentativas de resolução do conflito. A Alemanha não assinou o Memorando de Budapeste ou qualquer outro documento internacional que a encorajasse proteger a soberania e a integridade territorial ucraniana (GETMANCHUK; SOLODKYY, 2018). Merkel foi uma força motriz por trás do conjunto de sanções contra a Rússia, no entanto, ela rejeitou a exclusão de Moscou do sistema internacional de transações financeiras SWIFT (the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) (GIEGERICH; TERHALLE, 2016).

A conversação com a Rússia sobre a reconstrução da ordem de segurança europeia deve começar com a avaliação de quais princípios podem ser salvos e quais devem se ajustar à nova realidade. Concedendo a Putin a maior parte do que aparentemente ele quer (um veto à expansão da OTAN) requer a desistência da ideia de que qualquer país europeu é livre para escolher as suas próprias alianças. Os objetivos das negociações sobre a nova ordem não devem socializar a Rússia em algo que ela não é (uma democracia liberal interessada numa parceria estratégica), mas identificar maneiras de chegar a um compromisso entre o Ocidente e os interesses russos (GIEGERICH; TERHALLE, 2016). Não há uma arquitetura estável para a segurança europeia com a exclusão da Rússia. Nas análises das relações contemporâneas entre Alemanha e Rússia é importante lembrar que o governo Putin é temporário e o Estado russo é permanente.

Referências

- BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process Tracing Methods - Foundation and Guidelines**. Michigan: The University of Michigan Press, 2013.
- COLLIER, D. Understanding process tracing. **PS - Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p. 823–830, 2011.
- CONNOLLY, K. **Size of Nord Stream blasts equal to large amount of explosive, UN told**. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/business/2022/sep/30/nord-stream-blasts-size-equal-to-large-amount-of-explosive-un-told>>. Acesso em: 8 out. 2022.
- CUNHA, A. Europe's Hegemon? The Nature of German Power During Europe's Crisis Decade. **E-International Relations**, n. 1999, p. 1–16, 2021.
- DAEHNHARDT, P. German foreign policy, the Ukraine crisis and the Euro-Atlantic order: Assessing the dynamics of change. **German Politics**, v. 27, n. 4, p. 516–538, 2018.
- DICKEL, R. **The New German Energy Policy: What Role for Gas in a De-carbonization Policy?** 1. ed. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2014.
- DYSON, T. Energy security and Germany's response to Russian revisionism: The dangers of civilian power. **German Politics**, v. 25, n. 4, p. 500–518, 2016.
- FARD, R. The New Foreign-Policy Pendulum: Geopolitical Codes of German Foreign Policy in the Post-bipolar World Order. **Politics in Central Europe**, v. 15, n. 3, p. 383–418, 2019.
- FIX, L. The different 'shades' of German power: Germany and EU foreign policy during the Ukraine conflict. **German Politics**, v. 27, n. 4, p. 498–515, 2018.
- FORSBERG, T. From Ostpolitik to "frostpolitik"? Merkel, Putin and German foreign policy towards Russia. **International Affairs**, v. 92, n. 1, p. 21–42, 2016.
- GASKARTH, J.; OPPERMAN, K. Clashing Traditions: German Foreign Policy in a New Era. **International Studies Perspectives**, v. 22, n. 1, p. 84–105, 2021.
- GETMANCHUK, A.; SOLODKYY, S. German crisis management efforts in the Ukraine-Russia conflict from Kyiv's perspective. **German Politics**, v. 27, n. 4, p. 591–608, 2018.
- GIEGERICH, B.; TERHALLE, M. The Munich consensus and the purpose of German power. **Survival**, v. 58, n. 2, p. 155–166, 2016.
- GROSS, S. G. The economics of German natural gas imports from Russia, 1982 and 2014 Compared. **German Politics and Society**, v. 34, n. 3, p. 1–25, 2016.
- HEAVENS, L. **Ukraine is working with Israel and Turkey to set up talks with Russia, says negotiator**. Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-is-working-with-israel-turkey-set-up-talks-with-russia-says-negotiator-2022-03-13/>>. Acesso em: 1 ago. 2022.
- HILLE, P.; WERKHÄUSER, N. **How will the German military spend €100 billion?** Disponível em: <<https://www.dw.com/en/how-will-the-german-military-spend-100-billion/a-62020972>>. Acesso em: 1 ago. 2022.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**. Boston: Longman, 2012.
- KOTTASOVÁ, I.; HALASZ, S.; HEIL, U. **Germany agrees to send heavy weapons to Ukraine after major policy U-turn**. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2022/04/26/europe/germany-weapons-ukraine-intl/index.html>>. Acesso em: 1 ago. 2022.
- MAULL, H. W. What German Responsibility Means. **Security and Human Rights**, v. 26, n. 1, p. 11–24, 2015.
- NAHAYLO, B. **Is the new German government good news for Ukraine?** Disponível em: <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/is-the-new-german-government-good-news-for-ukraine/>>. Acesso em: 28 fev. 2023.
- NANJI, N. **Gas prices jump as Russia cuts German supply**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/business-62318376>>. Acesso em: 1 fev. 2022.
- NEWNHAM, R. Germany and Russia since reunification: Continuity, change, and the role of leaders. **German Politics and Society**, v. 35, n. 1, p. 42–62, 2017.
- NORD STREAM 2. **Nord Stream 2 - Annual Monitoring Report 2020**. Disponível em: <<https://www.nord-stream2.com/en/pdf/document/467/>>. Acesso em: 4 fev. 2023.
- OPPERMAN, K. Between a Rock and a Hard Place? Navigating Domestic and International Expectations on German Foreign Policy. **German Politics**, v. 28, n. 3, p. 482–498, 2018.

SCHOLZ, O. **German Chancellor Scholz halts approval of Nord Stream 2**. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/german-chancellor-scholz-halts-approval-of-nord-stream-2/av-60876923>>. Acesso em: 1 ago. 2022.

SCHREURS, M. The Ethics of Nuclear Energy: Germany's Energy Politics after Fukushima. **The Journal of Social Science**, n. 77, p. 9–29, 2014.

SIDDI, M. German Foreign Policy towards Russia in the Aftermath of the Ukraine Crisis: A New Ostpolitik? **Europe - Asia Studies**, v. 68, n. 4, p. 665–677, 2016.

SOLOMON, E.; BUBOLA, E. **Angela Merkel says she 'won't apologize' for her Russia diplomacy**. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2022/06/08/world/europe/angela-merkel-russia-putin.html>>. Acesso em: 26 jul. 2022.

STATISTA. **Dependence on Russian gas imports in the EU 2019, by country Share of Russia in total gas imports in the European Union (EU) in 2019, by country**. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/1302320/russian-gas-import-dependency-in-the-eu-by-country/>>. Acesso em: 3 mar. 2023.

SZABO, S. F. Different approaches to Russia: The German–American–Russian strategic triangle. **German Politics**, v. 27, n. 2, p. 230–243, 2018.

VON DER BURCHARD, H. **Germany's Baerbock calls for 'heavy weapons' for Ukraine**. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/german-foreign-minister-annalena-baerbock-calls-for-heavy-weapons-for-ukraine/>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

WESTPHAL, K. Institutional change in European natural gas markets and implications for energy security: Lessons from the German case. **Energy Policy**, v. 74, n. C, p. 35–43, 2014.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Germany takes new steps to tackle the energy crisis**. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2022/08/energy-crisis-germany-europe/>>. Acesso em: 3 mar. 2023.

WRIGHT, N. No longer the elephant outside the room: Why the Ukraine crisis reflects a deeper shift towards German leadership of European foreign policy. **German Politics**, v. 27, n. 4, p. 479–497, 2018.

YODER, J. A. From Amity to Enmity: German-Russian relations in the post cold war period. **German Politics and Society**, v. 33, n. 3, p. 49–69, 2015.

ZAGORSKI, A. Russian Views of the OSCE and the 2016 German Chairmanship. **Security and Human Rights**, v. 26, n. 1, p. 25–32, 2015.

Funções de colaboração exercidas

Robson Cunha Rael:

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelo autor de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)
