

Alemanha em má companhia com os Estados BRIC? A abstenção alemã da Resolução 1973 de 2011 do Conselho de Segurança da ONU

Germany in bad company with the BRIC-states? The German abstention to the UN Security Council Resolution 1973 (2011)

Sven Peterke*

Meridiano 47 vol. 12, n. 125, mai.-jun. 2011 [p. 46 a 52]

Introdução

Após semanas de negociações diplomáticas complicadas, o Conselho de Segurança da ONU aprovou, em 17 de março de 2011, a Resolução 1973. O documento exige o fim das confrontações armadas na Líbia, estabelece um embargo de armas, assim como uma zona de exclusão aérea. No mais, contém uma autorização dos Estados-membros da ONU para impor essa zona por meio de medidas militares e proteger a população civil. Assim, a Resolução 1973 é a base legal dos atuais ataques armados contra o ditador Muammar Gaddafi, os legitimando e restringindo ao mesmo tempo.

A República Federal da Alemanha não acompanhou os votos a favor dos seus parceiros na União Européia e na OTAN; absteve-se junto com o Brasil, Rússia, Índia e China, os BRIC. Este fato causou consideráveis irritações nos países ocidentais, em particular na França, aliado íntimo da Alemanha, que tinha fortemente promovido a intervenção militar. Com efeito, trata-se de um princípio fundamental da política externa alemã ser parceiro calculável e de confiança, encontrando-se suas raízes históricas no fato de que agradece àqueles países por sua própria liberdade, bem como por a sua reconstrução e reintegração na comunidade internacional de Estados. A abstenção alemã deixou a impressão de que o país esqueceu que a defesa dos valores da liberdade e da democracia requer, em circunstâncias excepcionais, medidas militares, pois não queria sancionar uma ação multilateral, que, ao menos oficialmente, serve para apoiar um povo sumprido por seu próprio governo.

O pecado original

Até março de 2011, houve um caso só em que o governo alemão abandonou o princípio de evitar *Sonderwege* (“caminhos especiais”). Este “pecado original” ocorreu em 2003, quando ele, como membro não-permanente do Conselho de Segurança da ONU, recusou-se a autorizar uma guerra contra o Iraque. Na época, a Alemanha era representada pelo Chanceler socialdemocrata Gerhard Schröder, logo chamado pela administração de George W. Bush de “Mr. No”. Sabe-se que a Dra. Angela Merkel e seu agora Ministro de Relações Exteriores, Dr. Guido

* Professor do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba – UFPB (speterke@yahoo.de).

Westerwelle, criticavam a posição tomada por Schröder como “isolacionista”, embora se deva anotar que a França compartilhasse dessa conduta. Agora, Merkel repetiu o “pecado original”, porém, de um modo mais “isolacionista” ainda, pois desta vez se contrapôs a uma ação militar autorizada pelo Conselho de Segurança, aprovada, sem exceções, por todos os seus parceiros ocidentais representados neste órgão principal da ONU.

Na conferência de imprensa, após a votação sobre a Resolução 1973, o Ministro *Westerwelle* declarou que a apoiava. Um dia antes, tinha anunciado no *Bundestag*, o parlamento federal, que rejeitava uma intervenção militar na Líbia. Aumentando as irritações nacionais e internacionais sobre a posição alemã, a Chanceler Merkel manifestou compartilhar “ilimitadamente” os objetivos da resolução da ONU, ao tempo em que enfatizava que a Alemanha não pretendia empregar medidas militares. Acrescentou que a posição alemã não devia ser confundida com “neutralidade”. Ressalva-se, porém, que a Resolução 1973 não obriga governo algum a participar ativamente com suas próprias forças armadas das ações militares contra a Líbia, nem prevê tropas terrestres num país praticamente sem florestas e com uma população relativamente pequena e uma infra-estrutura rudimentar.

Diante desse pano de fundo, pergunta-se: como se explica a abstenção alemã? Quais as reações no lado dos seus parceiros ocidentais? Como avaliar o fato de que os BRIC se abstiveram, aparentemente demonstrando unidade política? A Alemanha solidarizou-se com estes quatro Estados por razões estratégicas, arriscando sua reputação como parceiro calculável e de confiança dos seus aliados?

Reações

Enquanto Gadaffi elogiou a posição alemã, os governos ocidentais reagiram, em primeiro lugar, com silêncio à abstenção alemã. Na arena diplomática, isto corresponde a uma repreensão leve, indicando a existência de irritações. Somente na França, o Ministro da Defesa, Gérard Longuet, não conseguiu esconder sua decepção. Na *Assemblée nationale*, comentou a oferta alemã de participar na missão humanitária na Líbia, sendo uma espécie de “prova oral de reposição”.

Na imprensa internacional, a crítica mais dura foi igualmente feita por um francês. O filósofo Bernard-Henry Lévy avaliou a abstenção como uma “catástrofe”. para que Alemanha ainda tivesse de “pagar armagamente”. Outros analistas no exterior, como o professor de Relações Internacionais na Universidade de Zurique (Suíça), Dieter Ruloff, em entrevista para a *Basler Zeitung*, concluíram que, particularmente os governos em Londres e Paris, se sentiram “atacados pelas costas” diante da postura alemã.

No *Bundestag*, houve uma aprovação geral da posição alemã pelos Deputados. O partido que aplaudiu mais forte foi o *Die Linke* (“A Esquerda”). Os socialdemocratas e o Partido Verde criticaram menos o fato da não participação alemã na ação militar, mas o curso de ziguezague do governo. Interessantemente, entre os políticos mais insatisfeitos com a abstenção, encontraram-se altos membros do partido político de Merkel, por exemplo, o Presidente do *Bundestag*, Dr. Norbert Lammert, criticando que não houvesse um automatismo entre a aprovação da resolução e uma participação das forças armadas alemãs.

O professor Jürgen Habermas, analisando as decisões na política externa desde a queda do “muro”, observou que sua pátria comportava-se cada vez mais como um poder médio, consciente do seu valor, começando a deixar atrás sua cultura de discricção. Criticou Merkel por seu estilo político, sendo “*Demoskopie geleitete Machtpragmatik*”: pragmática de poder guiada pela demoscopia. Bernhard Stahl, professor de Relações Internacionais na Universidade de Passau, falou de um “momento vergonhoso”, pois a abstenção contrariou “todos os princípios”. Citou livro do filósofo canadense Michal Walzer, de 1977, sobre “*Just and Unjust War*” e os critérios que propunha. Stahl sustentou que a situação na Líbia, em que um ditador está há 40 anos no poder, recruta mercenários no exterior e bombardiava seu próprio povo, é um caso *par excellence* para uma intervenção humanitária. Lembrou também do fato de que a Alemanha reconheceu na ONU a “*responsibility to protect*” (R2P, a “responsabilidade de proteger”), mas

agora não quer responder de acordo com os princípios declarados, solidarizando-se com o “Putin, os autocratas chineses, Le Pen e Gadaffi”.

No entanto, outros analistas das relações internacionais tomaram uma posição mais cética, questionando, por um lado, a qualidade das informações disponíveis sobre as presumíveis atrocidades cometidos por Gaddafi, e, por outro, não acreditando que a Resolução 1973 comprovasse a prontidão da comunidade dos Estados para responder por graves violações de direitos humanos. O professor de Filosofia do Direito da Universidade de Mainz, Reinhard Merkel, referiu-se ao Immanuel Kant que, em a Paz Perpétua, de 1796, já havia se posicionado contrariamente às intervenções em guerras civis, pois se tratavam de violações ao direito de um “povo lutar contra uma doença interna”. Seu ilustre colega de Berlim, Professor Christian Tomuschat contradisse essa interpretação, apontando o fato de que o conflito não se enquadrava no sistema interestatal clássico, mas se tratava de uma intervenção do Conselho de Segurança da ONU.

Em resumo, a abstenção alemã provocou, sim, irritações políticas, mas reações mais fortes entre os intelectuais.

Causas internas da abstenção alemã

Uma explicação para isso é que tanto na política interna quanto na política internacional prevalece a impressão articulado por Habermas, a saber, que há menos motivos éticos e genuinamente políticos atrás da posição de Merkel, mas, antes de mais nada, a pretensão de se manter no poder. De fato, recomenda-se analisar a abstenção alemã no Conselho de Segurança pela ótica das *domestic politics*.

Desde 2010, o governo conservador de Merkle do seu parceiro liberal Westerwelle está caindo na opinião pública. Uma razão importante é que ele não parece possuir um verdadeiro programa ou até visão estratégica política, comportando-se regularmente sem orientação, somente reagindo e correndo atrás dos problemas. Em consequência disso, os dois partidos perderam o governo no Estado mais populoso, a Renânia do Norte-Vestfália, preparando-se para um “super-ano” de eleições difíceis em 2011, não qual serão determinados novos governos em outros 7 dos 16 Estados alemães.

Nas primeiras eleições em fevereiro deste ano, o partido de Merkel perdeu novamente, desta vez, o governo em Hamburgo, esperando com mais medo ainda pelas eleições em Saxônia-Anhalt, Bade-Vurtemberg e na Renânia-Palatinado no fim de março. Já tendo grandes dificuldades de defender o apoio financeiro para a Grécia e outros Estados endividados na União Européia, aconteceu poucas semanas antes dessas eleições a catástrofe de Fukushima que provocou outra onda de fortes reações políticas na Alemanha. Milhares de pessoas, junto com os partidos da oposição, os socialdemocratas, o Partido Verde e a Esquerda, manifestaram-se nas ruas para reivindicar a renúncia à energia nuclear. Interessantemente, foi um dos maiores sucessos do governo Schröder e seu parceiro, o Partido Verde, ter decidido por lei desligar todas as usinas nucleares até 2020. Como os socialdemocratas foram os parceiros no primeiro governo de Merkel, este compromisso foi até 2009 inegociável. Quando Merkle formou seu segundo governo com os liberais, um dos seus primeiros atos foi prorrogar, sem necessidade política alguma, o prazo até 2035.

Há 58 anos o partido conservador estava governando, com ou sem os liberais em Bade-Vurtemberg, sempre vencer com grande facilidade as eleições no terceiro Estado mais populoso da Alemanha. Desta vez, contudo, devido a decisões políticas impopulares do governo estadual, houve leves dúvidas sobre a sua reeleição. Com Fukushima agravou-se o cenário de perder o governo neste Estado importante. Tentando evitar a próxima derrota política, Merkle optou por desligar imediatamente as sete usinas nucleares mais antigas e declarou uma moratória de três meses para refletir sobre a política energética alemã.

Neste contexto político, também ocorreu, dez dias antes de duas eleições importantes, a votação no Conselho de Segurança sobre a Resolução 1973.

Presentemente, convencer o povo alemão da necessidade de se engajar num outro conflito armado é algo bem complicado. A razão principal é a participação das suas forças armadas na missão da paz no Afeganistão que o governo Merkel “herdou” do governo Schröder.

O preço que a Alemanha tinha de pagar nas suas relações exteriores para o não apoio da guerra ilegal contra o Iraque foi, entre outros, assumir mais responsabilidade no Afeganistão. O então Ministro da Defesa, Dr. Peter Struck, cumpriu as exigências dos seus aliados, declarando que “a segurança alemã está defendida no Hindokush”. No entanto, até hoje a maioria do povo alemão não acredita nesse raciocínio, observando o engajamento das suas forças armadas com muito ceticismo. Desde 2002, 42 soldados alemães morreram na operação *Enduring Freedom*. No mais, houve operações militares sob comando alemão resultando em altos números de mortos na população civil afegã, aparentemente desnecessários e devidos à falta de diligência dos militares responsáveis.

No entanto, é muito difícil para a Alemanha se retirar deste compromisso internacional. Trata-se para os seus aliados ocidentais de uma questão da solidariedade e de custos divididos. No política interna, porém, a permanência alemã no Afeganistão é vista cada vez mais criticidade.

Diante desse pano, é relativamente seguro dizer que Merkel optou mais uma vez por uma “pragmática de poder guiada pela demoscopia”. Com certeza, ela recordou o fato de que o governo do socialdemocrata Schröder foi reeleito em 2003, em primeiro lugar por conta da sua rigorosa oposição contra a guerra no Iraque. Só que, em 2011, a grande maioria do povo alemão considerou o curso de reviravolta do governo em vários campos políticos como mero populismo da Chanceler Merkel. Prova disso é o resultado das eleições em Bade-Vurtemberg que pôs fim aos 58 anos do governo conservador: pela primeira vez na história da República Federal da Alemanha, o Partido Verde recebeu, no nível estadual, mais votos do que os socialdemocratas e formou um governo com eles como “parceiro júnior”. Portanto, a pressão política ao governo Merkel continua a ser grande.

O que dificulta a sua situação é o fraco desempenho do Partido Liberal do Ministro das Relações Exteriores Westerwelle nas últimas eleições, que não é mais representado ou somente de modo marginal em vários parlamentos estaduais. Muitos membros do Partido Liberal culpam Westerwelle por este resultado. Seu desempenho como chefe do Ministério das Relações Exteriores é avaliado de forma negativa. A pressão política a Westerwelle ficou tão grande, que ele renunciou ao cargo de Vice-Chanceler e Presidente do Partido Liberal. O novo vice-chanceler e presidente dos liberais será o ex-Ministro da Saúde e agora Ministro da Fazenda, Dr. Philip Rösler. Westerwelle é um *lame duck*, sua carreira política está em declínio. Ninguém sabe, quanto tempo ele ainda continuará como ministro. Mas se ele sair deste cargo, ninguém pode garantir que Merkel se mantenha no poder.

No entanto, neste momento, o governo conservador-liberal dispõe de uma maioria estável no *Bundestag* (Peterke, p. 12) e não há verdadeira alternativa para Merkel, nem no seu próprio partido, nem na oposição. Mesmo assim, as próximas eleições de 2011 podem agravar seus problemas e fortalecer a impressão geral de que a política de Merkel carece de objetivos definidos e baseados em visões políticas e valores éticos.

Consequências

Quanto às consequências internacionais da postura alemã, é ainda cedo demais para chegar a algumas conclusões finais. Não obstante, parece possível fazer uma leitura provisória, analisando, por um lado, alguns aspectos das suas atuais relações internacionais com seus parceiros ocidentais, e, por outro lado, iluminando a presumível unidade entre os Estados BRIC e a Alemanha.

Começando com o único Estado que explicitamente criticou a Alemanha, a França, observa-se, primeiro, que esta crítica foi feita pelo “amigo melhor” e não resultou em algo que pode ser qualificado como crise política entre os dois países. Muito mais, os seus governos sabem da necessidade de colaborar estreitamente, entre outros, para resolver a crise na zona do Euro. Talvez até haja determinada compreensão extra-oficial pela tentativa de Merkel

de evitar uma crise política no seu governo. Como muito indica, a crítica feita pelo Governo Sarkozy está também ligada a motivos políticos internos. Foi ele quem recebeu pomposamente o ditador Gaddafi em dezembro de 2007 e ficou completamente surpreendido pelas revoltas na Tunísia e no Egito, colocando em xeque suas qualidades como líder da *grande nation* que defende com firmeza os valores de *liberté, égalité e fraternité* entre os povos.

Menos firme do que Sarkozy foi o desempenho do Presidente Norte-americano, Barak Obama, que foi eleito por cidadãos americanos crentes em “change”, inclusive nas relações exteriores do seu país, esperando por uma política menos bélica, mais pacífica. Por muito tempo, ele tinha hesitado, mas finalmente demonstrou liderança política, assim contrariando a crítica feita pelos “falcões” republicanos à sua Administração. O ex-Ministro das Relações Exteriores da República Federal da Alemanha, Josef Fischer, acredita que a abstenção alemã teve como consequência direta o fim das discussões com Washington sobre a concessão de uma “cadeira” para Alemanha no Conselho de Segurança da ONU. Outros analistas, como Gartzke, sustentam, porém, que essa chance sempre foi virtual porque não há verdadeiros interesses daqueles que têm poder de veto, em particular os europeus, em alterar a estrutura pós-guerra existente, menos ainda a favor da Alemanha. Conforme ele, a abstenção alemã pode até ter consequências positivas. Como a maioria na Assembléia Geral parece não apoiar a ação militar internacional na Líbia, há uma maior probabilidade para Alemanha de ser reeleita como membro não-permanente do Conselho de Segurança.

Sob uma perspectiva de vantagens econômicas, é difícil dizer que tais interesses realmente motivaram a abstenção do Governo alemão. Alguns autores, como Renard, tentaram explicá-la por um “neo-Thatcherism”, a saber, que os alemães não querem mais gastar dinheiro para outros. No entanto, como sempre, a Alemanha dividirá os custos das operações militares com os seus aliados ocidentais. No mais, já participa nas operações militares disponibilizando suas aeronaves de espionagem, os AWACS, voando, porém, seguramente a 3.000 metros de altura. Igualmente não existem interesses econômicos vitais da Alemanha na Líbia. Ao mesmo tempo, não é evidente que a Alemanha poderá beneficiar-se economicamente da sua presumível solidariedade com os BRIC. O que pode ser dito é que a abstenção foi bem vinda por estes Estados, pois atribuiu mais legitimidade a sua posição.

Os BRIC

Quanto à presumível unidade política dos BRIC, é controversa entre analistas, se eles, como Wagner e Jackman acreditam, se quiseram efetivamente se opor, com sua abstenção, à intervenção militar na Líbia.

Dois Estados – China e Rússia – têm poder de veto no Conselho de Segurança e, portanto, tinham a possibilidade de impedir a Resolução 1973. É conhecida a oposição tradicional da Rússia e da China contra a “responsabilidade de proteger”. Ambos os países estão envolvidos em conflitos em territórios sob seu controle, por exemplo, no Cáucaso e no Tibet, razões importantes porque eles costumam enfatizar o princípio da não-intervenção. Todavia, desta vez foi muito difícil se aliar indiretamente com Gaddafi, bloqueando a Resolução 1973. Ele mesmo tinha se isolado mais e mais; até o próprio Embaixador distanciou-se publicamente do seu regime, exigindo sanções contra ele; a Liga Árabe declarou-se favorável a um zona de exclusão aérea.

No mais, a falta de interesses econômicos vitais na Líbia parece ter facilitado o não-uso do poder de veto. Como muito indica, a China poderia perder, no caso da derrota de Gaddafi, contratos no valor de 18 bilhões de dólares, sem contar que comprou grande parte da indústria petrolífera. A Rússia gostaria de fechar negócios de armas no valor de sete bilhões de dólares, assim como outro sobre um projeto ferroviário. No entanto, parece difícil derivar destes fatos interesses que realmente possam ser classificados como “vitais”.

Sob a perspectiva dos BRIC como bloco político, é interessante observar que a Rússia e a China compartilham com a Índia e a África do Sul - fazendo parte dos BRIC(S) desde dezembro de 2010 - uma história de intervenções militares ou, ao menos, apoio oficial por estes. Neste contexto, o Brasil é a exceção. A África do Sul, por sua vez,

até tinha votado a favor da Resolução 1973; fato que poderia ser tomado para afirmar que não havia uma posição acordada entre estes Estados. Só no dia 4 de abril de 2011, na terceira cimeira dos BRIC, em Sanya (China), eles condenaram juntamente o emprego de força contra a Líbia, embora evitando crítica direta à OTAN que assumiu o comando sobre as operações militares.

Renard observa que a abstenção possibilitou aos Estados BRIC manter sua atitude anti-americana e criticar o “intervencionismo ocidental”. Para alguns autores marxistas, como Chan, missão central desta nova aliança é ganhar mais influência na política mundial, não somente na esfera econômica, mas também militar, até agora dominada pelos Estados Unidos e seus aliados ocidentais. Sob essa perspectiva, a abstenção dos BRIC serviu, entre outros motivos, para assegurar interesses econômicos colocados em xeque não caso da derrota do Gaddafi. Ao mesmo tempo parece possível verificar a outra parte tese, pois os BRIC exigiram na sua declaração de Sanya uma reforma abrangente das Nações Unidas, inclusive do Conselho de Segurança.

Alemanha na má sociedade?

Como dito, é ainda cedo demais para falar com firmeza sobre os impactos da abstenção alemã na votação sobre a Resolução 1973. O certo é que ela resultou em vários dilemas éticos e políticos para o governo alemão que parece ter optado por um curso de zigue-zague para assegurar, antes de mais nada, sua base de poder. Assim a explicação da sua posição encontra-se primariamente nas *domestic politics*. Pelo menos, não há índices suficientes para concluir que o país pretendeu se solidarizar com os BRIC. Mesmo assim, o voto alemão atribuiu mais legitimidade a sua abstenção, e, por isso, foi bem vindo por seus governos. Para estes, a abstenção foi bem mais vantajosa e mais fácil de justificar tanto na política interna quanto na política externa.

Talvez hoje seja um pouco menos difícil para Estados como a Alemanha se distanciar em determinados pontos e momentos de seus aliados. Se é, porém, possível falar de um mundo pós-americano, como Reynard acredita – um mundo menos dominado pelos Estados Unidos e mais fragmentado, querendo complicar a cooperação internacional necessária para resolver desafios globais – continua uma questão aberta. Em qualquer caso, a abstenção alemã ainda não serve para tal indicador, pois continua a ser um acontecimento excepcional.

Bibliografia

- Chan, John. BRICS-Gipfel verurteilt „Gewaltanwendung“ gegen Libyen, 20 de abril de 2011. Disponível em: www.wsws.org (acesso em 05/05/2011).
- Gartzke, Ulf. Deutschlands Enthaltung bei UNO-Sicherheitsratsresolution 1973. *Politischer Sonderbericht aus den Vereinigten Staaten von Amerika*, No. 05/2011, 29 de março de 2011. Hanns-Seidel-Stiftung. Disponível em: www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Berichte/110329_PB_Washington.pdf (acesso em em 05/05/2011).
- Habermas, Jürgen. Merkels von Demoskopie geleiteter Opportunismus, *Süddeutsche Zeitung*, 7 de abril de 2011.
- Meier, Albrecht. Libyeneinsatz: Frankreich spottet über Deutschland. *Der Tagesspiegel*, 13 de abril de 2011.
- Merkel, Reinhard. Völkerrecht contra Bürgerkrieg: Die Militärintervention gegen Gaddafi ist illegitim, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22 de março de 2011.
- Peterke, Sven. Alemanha após as Eleições de Setembro de 2009. *Merdiano 47*, n. 113, , p. 12-13, dezembro de 2009.
- Renard, Thomas. Libya and the Post-American World: Implications for the EU. *Security Policy Brief* No. 20, April 2011. Disponível em: www.humansecuritygateway.com/documents/RIIR_LibyaandthePostAmericanWorld_ImplicationsfortheEU.pdf (acesso em em 05/05/2011).
- Sinjen, Svenja. Der Preis der Freiheit. Fall Libyen: Was wir neu denken müssen. *Internationale Beziehungen*, April 2011. Disponível em: www.internationalepolitik.de (acesso em 28/04/2011).

Stahl, Bernhard. Gegen alle Prinzipien, *TAZ*, 24 de março de 2011. Disponível em: www.taz.de (acesso em 28/04/2011).

Tomuschat, Christian. Wenn Gaddafi mit blutiger Rache droht, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23 de março de 2011.

Wagner, Daniel e Jackman, Daniel. BRICS Form Unstable Foundation to Multilateral Action. *China US Focus*, 12 de abril de 2011. Disponível em: www.chinausfocus.com (acesso em 05/05/2011)

Resumo

Em março de 2011, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 1973 que regula a intervenção militar na Líbia. Abstiveram-se os BRIC e Alemanha; todos os outros Estados votaram a favor. O artigo analisa as causas e potenciais consequências da posição alemã.

Abstract

In March 2011, the UN Security Council approved Resolution 1973 which settles the military intervention in Libya. Together with the BRIC-states, Germany abstained; all other states voted in favor. The article analyses the causes and potencial consequences of the German position.

Palavras-chave: Resolução 1973 (2011); Alemanha; BRIC; Organização das Nações Unidas

Key words: Resolution 1973 (2011); Germany; BRIC; United Nations

Recebido em 22/05/2011

Aprovado em 05/06/2011

