



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

OCCASIONAL PAPER N.º 19

A dupla oportunidade de liderança

Patrícia Daehnhardt, IPRI-UNL

A dupla presidência alemã da União Europeia e do G-8 que se iniciou a 1 de Janeiro representa uma dupla oportunidade de liderança internacional para o governo de Berlim. Ao mesmo tempo representa um duplo desafio. Por um lado, o desafio de reproduzir os sucessos em política externa do primeiro ano do governo de coligação, integrá-los numa liderança no plano europeu e internacional e evitar que diferenças nas abordagens políticas, entre a chancelaria de Angela Merkel, e o ministério dos negócios estrangeiros de Frank Walter Steinmeier, dificultem esses mesmos sucessos. Por outro lado, o desafio de conduzir a passagem da Alemanha de um actor regional europeu para um actor global na política internacional, com responsabilidades internacionais acrescidas.

Os temas principais da presidência alemã de uma UE já alargada à Roménia e à Bulgária são um acordo sobre a política e segurança energética europeia, a revitalização do tratado constitucional, a desburocratização da União, a dinâmica económica da Europa, e a definição das relações com a Rússia e os países da Ásia Central. Na presidência do G-8, a Alemanha ambiciona um maior dinamismo económico global. Para o efeito, a chanceler mostrou-se aberta à criação de uma zona de livre comércio transatlântica, esperando-se uma iniciativa para uma nova cooperação económica transatlântica.

A política e segurança energética serão um dos principais temas dos primeiros meses das presidências alemãs. A Alemanha não só importa da Rússia uma elevada percentagem da energia que consome como é o país da UE que terá o porto destinatário da nova pipeline que transportará o gás natural da Rússia para os países europeus. Para otimizar a segurança energética europeia Berlim indicou como objectivo a criação de um mercado europeu energético. Enquanto que existe consenso sobre a necessidade de redução da dependência

energética dos países europeus, a estratégia para o fazer passa ou por diversificar as fontes de abastecimento ou por redefinir a parceria estratégica com a Rússia, principal fornecedor da Europa. Enquanto que a chanceler prefere a primeira, o ministro dos negócios estrangeiros prefere a segunda. Para Merkel as relações entre a Alemanha e a Rússia são importantes mas não prioritárias num quadro político onde as relações inter-europeias e a parceria transatlântica são os palcos privilegiados. Para a chanceler o Acordo de Cooperação e Parceria entre a UE e a Rússia que será renegociado até Novembro 2007, terá por isso de conter um capítulo sobre a política energética e deverá ser enquadrado no contexto das relações transatlânticas. Para Steinmeier as relações entre a Europa e a Rússia são essenciais para a estabilidade europeia e a sua segurança energética, cabendo à presidência alemã promover um maior entendimento russo-europeu.

Em ambos os casos, a Alemanha e a Rússia são actualmente as únicas grandes potências com lideranças fortes. A isto acresce o facto de as relações entre a UE e a Rússia estarem tensas, particularmente entre esta última e a Polónia, devido à forma como Moscovo tem instrumentalizado o fornecimento de energia, e lidado com a Ucrânia e a Bielorrússia no que se refere ao fornecimento energético russo a estes dois países, e devido à lentidão do processo de reformas democráticas na Rússia. Perante este cenário, Merkel prefere enquadrar as relações com a Rússia num contexto europeu e transatlântico mais alargado; Steinmeier prefere privilegiá-las. Foi, por seu turno, também Steinmeier que no mês passado anunciou a definição de uma Ostpolitik europeia como uma das prioridades da presidência alemã. Para o efeito pretende que a UE defina uma estratégia de vizinhança com os países da Ásia central.

O segundo grande objectivo da presidência alemã será a recuperação do tratado constitucional europeu. Para tal, Berlim irá promover a reforma institucional da UE em detrimento do seu alargamento. Dar um novo impulso ao Tratado Constitucional europeu do qual a Alemanha continua a ser um dos principais apoiantes continua a ser a prioridade na política europeia de Berlim. Na visão de Merkel a Europa precisa do tratado para manter a sua capacidade de actuação (*Handlungsfähigkeit*). Berlim vai por isso prosseguir uma política de revitalização do tratado, e já indicou a sua discordância quanto à proposta do candidato à presidência francesa, Nicholas Sarkozy, de uma mini constituição europeia. Contudo, esta revitalização pressupõe um entendimento franco-alemão e este só poderá consubstanciar-se depois das eleições presidenciais francesas de Maio próximo. Assim, é provável que a política energética constituirá a primeira parte da agenda alemã, enquanto que avanços na questão constitucional serão adiados para depois das eleições francesas, o que dará à presidência pouco tempo para apresentar as suas propostas até ao Conselho Europeu de Bruxelas em 21 e 22 de Junho. Seja como for, os políticos alemães têm-se esforçado por atenuar as expectativas quanto à presidência alemã e já declararam esforçar-se pela revitalização do tratado em termos da definição de um roteiro constitucional que será desenvolvido durante os meses após a presidência de Berlim.

Se as expectativas que recaem sobre o governo de Berlim e a liderança de Merkel são elevadas, o contexto europeu, ainda no rescaldo da dupla crise transatlântica e constitucional, parece

atenuar essas mesmas expectativas. A política europeia da Alemanha é por tradição uma política de consulta, negociação e parceria com os restantes membros da União Europeia. Uma liderança forte de Berlim necessita por isso que as transições políticas em França e no Reino Unido nos próximos meses não resultem em lideranças fragilizadas em Paris e Londres.

Quanto à actuação da UE no plano internacional, Steinmeier pretende que a UE fale cada vez mais a uma só voz. No Médio Oriente poderá despoletar uma nova crise que obrigue o governo alemão a actuar com clareza estratégica, e fazê-lo através de acções concertadas com os seus parceiros. Nesse sentido, o governo alemão propõe a revitalização do quarteto para o Médio Oriente, uma iniciativa diplomática conjunta entre os Estados Unidos, a ONU, a UE e a Rússia.

Se por um lado iremos observar uma dupla presidência preocupada em restabelecer um equilíbrio entre o pilar europeu da política externa alemã, e o pilar transatlântico da mesma, iremos constatar uma Alemanha que, na sua política europeia irá prosseguir uma mistura de objectivos europeus, na linha europeísta de Helmut Kohl e Joschka Fischer, com objectivos claramente mais delimitados por interesses alemães, mais inclinados a reforçar as competências intergovernamentais do Conselho, e em detrimento da Comissão. Uma primeira demonstração deste equilíbrio pretendido será a visita que Merkel fará a Washington na próxima quinta-feira, onde se encontrará com George W. Bush.

A presidência alemã da UE poderá não produzir muitos resultados concretos ao fim dos seis meses. Mas o governo alemão está empenhado em definir o roteiro e a delinear a estratégia a seguir pelas presidências portuguesa e eslovena, sucessoras da alemã. Na prática, por isso, a dupla oportunidade de liderança para a Alemanha termina, no plano europeu, dentro de dezoito meses, no fim das presidências conjuntas alemã, portuguesa e eslovena, através do programa trilateral que visa assegurar uma maior continuidade política. É a primeira vez que se constitui uma presidência europeia conjunta por dezoito meses, e reflecte, desde logo, a preferência alemã por este modelo proposto no projecto constitucional europeu. Esta liderança conjunta poderá ser uma das vantagens da Europa comunitária. Poderá ser também uma vantagem a aproveitar pela presidência portuguesa a partir de Julho de 2007.