

## 5

### Alemanha e a Responsabilidade de Proteger

Ao longo deste capítulo a posição alemã perante a R2P será abordada. Tal como ocorrerá de forma similar nos outros estudos de caso, este capítulo partirá de uma análise da política externa do país em questão, dando destaque aos princípios que guiam esta. Desta forma serão abordados os três preceitos morais nos quais a política externa alemã está baseada desde a Segunda Guerra Mundial, o Auschwitz nunca mais, o sozinho nunca mais e o guerra nunca mais. Já na segunda seção, será descrita a posição alemã perante intervenções humanitárias. Por fim, o posicionamento deste país em relação a R2P será tratado.

#### 5.1

##### A Política Externa Alemã após a Segunda Guerra Mundial

A Segunda Guerra Mundial influenciou fortemente a construção da identidade alemã, bem como a política externa deste país<sup>1</sup>. As atrocidades causadas pelo nazismo ocasionaram um trauma na psique alemã no pós-guerra. Este país, caracterizado como Estado inimigo na própria Carta da ONU, teve que lidar com a falta de uma nítida distinção na comunidade internacional no pós-Guerra entre as categorias “nazista” e “alemão”. Essa infeliz aproximação foi exposta por Thomas Mann:

---

<sup>1</sup> Para fins de análise, quando mencionamos a Alemanha durante a Guerra Fria, estamos nos referindo à República Federativa da Alemanha.

É culpado o povo alemão por ter visto o salvador nesse espantoso sangüinário? Não existe nome para o encadeamento fatal de consequências de uma história infeliz, e se há culpa ela está entrelaçada com muitas culpas do mundo. Mas uma coisa é culpa, e outra é responsabilidade. Todos nós somos responsáveis pelo o que surgiu da essência alemã e que foi praticado historicamente pela Alemanha como um todo. É pedir muito aos outros povos que estabeleçam com nitidez diferença entre o nazismo e o povo alemão (apud Lopes, 2009, p.23).

As potências vencedoras ao mesmo tempo em que pregavam que a Alemanha foi a grande causadora das duas guerras mundiais, avançaram nesse país a desmilitarização, a desnazificação e a democratização. Contudo esses não foram apenas movimentos exógenos, o próprio trauma do povo alemão fez com que o rearmamento e envolvimento em conflitos armados fossem veementemente deplorados no ambiente doméstico (veja, por exemplo, Berger, 1998; Zehfuss, 2007, Lopes, 2009).

Deste modo, durante a Guerra Fria, o antimilitarismo e o multilateralismo passaram a marcar a política externa da República Federativa da Alemanha:

The Germans increasingly came to see military force as a means of the very last resort, and even within such an ultimate scenario its political benefit increasingly appeared doubtful, if not actually counterproductive. The application of organized violence thus came to be regarded as largely ineffective and immoral in all but the most extreme circumstances. In the eyes of very many Germans, deterrence and coercion as traditionally practiced by great powers gained a bad reputation as habits of a bygone era (Wolf, 2001, p.15).

Este antimilitarismo alemão é também relatado no livro “Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan” de Thomas U. Berger (1998). Nele é abordado o fato de que apesar do Japão e da Alemanha, que tiveram uma longa tradição de militarismo, conseguem novamente alcançar

posições de destaque na esfera econômica depois do fim da Segunda Guerra, no entanto, estes países não pretendem retomar seu antigo poder militar.

Para Berger o antimilitarismo estaria diretamente relacionado ao trauma do pós-guerra gerado pelas atrocidades cometidas, “German and Japanese antimilitarism can best be explained by each nation’s struggle to draw lessons from its troubled past” (Berger, 1996, p.6).

For nearly half a century Germany and Japan have pursued remarkably consistent national security policies that deemphasize military instruments as a means of achieving national objectives. They have continued to adhere to these policies despite dramatic changes in their security environments and steady growth in their relative power. Since the 1950s many outside analysts have predicted that these two nations will inevitably assume a larger defense and national security role. Yet, contrary to these predictions, not only have Germany and Japan failed to assume a more independent defense posture, but they have also been slow to assume a larger security role within the context of multilateral institutions, such as the un, nato, or the more limited bilateral context of the U.S.-Japanese Security Treaty (Berger, 1996, p.261).

Desta forma, dada esta aversão alemã ao uso da força, Hanns Maull ao lidar com o comportamento deste país durante a Guerra Fria descreveu a Alemanha como uma “potência civil”:

After the Second World War, West German foreign policy settled into the mould of a ‘civilian power’ – a particular foreign-policy identity which promoted multilateralism, institution-building and supranational integration, and tried to constrain the use of force in international relations through national and international norms. This foreign-policy role concept survived beyond unification. It was shaped by Germany’s traumatic past: the lessons of history led to aversion, or at least profound skepticism vis-à-vis any use of military force; a fierce determination never again to allow German militarism and nationalism to threaten European stability; a desire never again to break ranks with Western democracies; and, later on, also to a strong commitment to projecting universal democratic values in foreign policy (Maull, 2000, p.56).

Dada a ênfase no antimilitarismo e o multilateralismo e a luta, mencionada por Berger, para lidar com as lições do passado problemático, a política externa alemã estava baseada em três preceitos, até então

complementares, o “Auschwitz nunca mais”, o “sozinho nunca mais” e o “guerra nunca mais”:

Na fundação da República Federal da Alemanha em 1949, quase todos os aspectos da sua cultura política e de suas instituições refletiram a forte influência do legado do Holocausto e da derrota das aspirações expansionistas do país na Segunda Guerra Mundial. As políticas de segurança e defesa em particular eram fortemente marcadas pelo desejo de demonstrar que as lições da História—mais frequentemente como interpretadas pelos seus vencedores—tinham sido aprendidas. No que concerne à política militar alemã que se seguiu à refundação das Forças Armadas Federais (Bundeswehr) em 1955, três princípios tiveram especial importância na formação das atitudes no país. Cada um refletindo um aspecto específico dos eventos então recentes, esses três princípios podem ser resumidos como segue: “Auschwitz nunca mais”; “guerra nunca mais” e “sozinho nunca mais” (Kenkel, 2012b, p.2).

O *Auschwitz nunca mais* está diretamente relacionado ao trauma alemão mencionado, pois este preceito denota a vontade deste país de não se envolver em graves crimes em massa, como os praticados pelo nazismo. Já o princípio *guerra nunca mais* diz respeito não só às lembranças do sofrimento causado pela guerra na população alemã, mas principalmente ao trauma das atrocidades cometidas pelos próprios alemães:

It would be a mistake to see German aversion to war, even as prompted by Second World War memories, as exclusively based on the suffering endured. Rather, the invocation of the past and articulation of memories suggest that the recollection of Germans as perpetrators is at the root of anti-war sentiments (Zehfuss, 2007, p.127).

Contudo, como será visto mais adiante, existem interpretações diferentes a cerca deste preceito. Zehfuss, por exemplo, defende que “guerra nunca mais” pode ser entendida de duas formas diferentes: ou se adota a visão de que a Alemanha não pode entrar em guerra, ou a de que as guerras devem ser contidas, assim este país teria a responsabilidade de lutar pela prevenção/ resolução destas, mesmo que isso inclua a utilização da força (Zehfuss, 2001, p.329-330).

Por fim, o preceito *sozinho nunca mais* denota a adesão alemã ao multilateralismo, a fuga de ações unilaterais: “A norma do ‘sozinho nunca mais’ tinha sido implementada na forma da *Westbindung*, a total integração da política de defesa alemã dentro da OTAN, à qual se juntava uma forte ênfase na parceria e na previsibilidade” (Kenkel, 2012b, p.2).

Como será visto na próxima seção, ao longo da década de 90, estes três princípios exerceram um papel fundamental na política externa alemã no que concerne as intervenções humanitárias e a participação deste país em operações de paz da ONU. Contudo, desde já é necessário mencionar que na década de 90 os três preceitos mencionados, que até então eram complementares, entram em colisão, assim como o “consenso antimilitarista” foi rompido (Kenkel, 2012b, p.2).

Os mesmos eventos históricos motivaram tanto a rejeição da intervenção militar que prevaleceu durante a Guerra Fria, quanto a atual inclinação a possíveis incursões militares com viés de ajuda humanitária. Assim, vale dizer que o caso alemão é um interessante exemplo da possibilidade de contestação da narrativa predominante da história. Como foi dito no segundo capítulo, a memória não é homogênea nem imune à contestação. Por estar inserida em complexas relações de poder, que determinam o que é lembrado e o que é esquecido, “[r]emembering is intensely political: part of the fight for political change is a struggle for memory” (Edkins. 2003, p.54).

Na próxima seção, esta luta pela memória mencionada por Jenny Edkins será abordada com maiores detalhes.

## 5.2

### **Alemanha e as Intervenções Humanitárias**

Como já foi afirmado na seção anterior, a Alemanha, após os eventos traumáticos do nazismo e da Segunda Guerra Mundial, era caracterizada por uma

resistência à utilização do uso da força como ferramenta de resolução de conflitos no contexto internacional:

Before unification, Germany had been reluctant to contemplate any use of force outside traditional NATO missions of collective defense. While there had repeatedly been requests for German participation in Western out-of-area operations, and later also for German contributions to UN peacekeeping operations, until 1990 the Federal Republic had never actually deployed Bundeswehr units in any such operations (Maull, 2000, p.57).

A mencionada resistência à utilização do uso da força está expressa na Lei Básica, originalmente promulgada em 1949 para reger a Alemanha Ocidental, mas que em 1990 foi revalidada após a unificação. No artigo 87<sup>a</sup>, por exemplo, é dito que:

- (1) The Federation shall establish Armed Forces for purposes of defense. Their numerical strength and general organizational structure must be shown in the budget.
- (2) Apart from defense, the Armed Forces may be employed only to the extent expressly permitted by this Basic Law.
- (3) During a state of defense or a state of tension the Armed Forces shall have the power to protect civilian property and to perform traffic control functions to the extent necessary to accomplish their defense mission. Moreover, during a state of defense or a state of tension, the Armed Forces may also be authorized to support police measures for the protection of civilian property; in this event the Armed Forces shall cooperate with the competent authorities.

Ou seja, este artigo limita as atividades da Bundeswehr às tarefas de defesa. Em outras palavras “isso se traduzia no entendimento de que não era permitido às tropas alemãs sair do território nacional alemão” (Kenkel, 2012b, p.6). Com a entrada da Alemanha na OTAN, se estendeu a área aceitável de envio de tropas. “Assim, com base no primeiro parágrafo do artigo 87a, as forças armadas alemãs só podiam ser acionadas em defesa do território da OTAN” (ibid, p.6).

Deve-se ressaltar que o segundo parágrafo do mencionado artigo abre uma exceção ao que foi exposto no parágrafo anterior, pois afirma que as tropas podem ser utilizadas de outras formas especificadas na Lei Básica. “Essa exceção foi tomada como aplicável especificamente ao artigo 24, que permite que poderes soberanos sejam cedidos explicitamente a arranjos de segurança coletiva” (ibid, p.6). De acordo com este artigo:

(1) The Federation may by a law transfer sovereign powers to international organizations.

(1a) Insofar as the Länder are competent to exercise state powers and to perform state functions, they may, with the consent of the Federal Government, transfer sovereign powers to transfrontier institutions in neighboring regions.

(2) With a view to maintaining peace, the Federation may enter into a system of mutual collective security; in doing so it shall consent to such limitations upon its sovereign powers as will bring about and secure a lasting peace in Europe and among the nations of the world.

(3) For the settlement of disputes between states, the Federation shall accede to agreements providing for general, comprehensive, and compulsory international arbitration.

Após intensos debates relativos a estas limitações ao envio de tropas alemãs, a Corte Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) no dia 12 de julho de 1994 decidiu que o artigo 87a não impede as previsões do artigo 24, bem como que a permissão se aplica a tropas alemãs em forças multinacionais integradas frutos de arranjos de segurança coletiva (Bredow, 2012, p.3; Talmon, 2005, p.42; Wiefelspütz, 2010, p.1162).

Em suma, durante a Guerra Fria, o comportamento alemão era marcado por uma relutância, baseada em experiências históricas traumáticas, em utilizar da força fora do seu território nacional<sup>2</sup>. Desta forma, ao tratar de questões de segurança internacionais, este país adotou diversas vezes uma política caracterizada como “diplomacia do Talão de Cheques” (“*Scheckbuchdiplomatie*”,

---

<sup>2</sup> Um claro indicador dessa relutância é o fato de que os alemães rejeitaram pedidos norte-americanos de ajuda militar, por exemplo, no Vietnam. Inclusive, os alemães justificaram essa conduta com base na suposta inconstitucionalidade do envio de tropas para o exterior (Kenkel, 2012b, p.9).

em alemão), ou seja, em vez de atuar diretamente através do envio de tropas, este país ajudava financeiramente (Breuer, 2006, p.208).

Desta forma, até a década de 90, a Bundeswehr participou exclusivamente em missões de socorro pós-desastre de pequena escala, bem como na entrega de ajuda humanitária. Foram aproximadamente 130 missões nos continentes europeu, asiático, africano e na América do Sul com o objetivo de combater a fome, incêndios e fornecer assistência após tragédias naturais como inundações e terremotos (Kenkel, 2012b, p.8).

Entretanto desde a década de noventa, este país mudou de forma drástica sua atitude no que diz respeito às intervenções humanitárias. A prioridade alemã passa a ser o impedimento de genocídio, sendo o uso da força um meio possível na tentativa de se evitar catástrofes (Zehfuss, 2001, p.329&330).

Dada esta nova postura alemã, após o fim da Guerra do Golfo de 1990, além de uma equipe médica com a finalidade de tratar dos soldados da missão da ONU, um esquadrão antibombas alemão foi enviado para o Golfo Pérsico. Vale dizer que a opinião pública deste país era muito crítica em relação à invasão de Saddam Hussein no Kuwait, mas a maioria da população preferia o recurso às medidas diplomáticas e não ao uso da força (Berger, 1998, p.172). Berger, ao tratar da opinião dos alemães e dos japoneses a respeito da atuação dos aliados afirmou:

The citizens of both countries overwhelmingly rejected the view that their country should become directly involved in the fighting. In January 1991, 71 percent of all Germans supported allied actions, but only 20 percent would have supported Bundeswehr participation on the campaign. (...) The German debate over the Gulf war was complicated, however, by the comparisons between Saddam Hussein and Hitler drawn by American president (...). Many left-wing commentators and opinion leaders (...) argued that Germany had a moral duty to oppose Iraq precisely because its own history demonstrated the danger of allowing aggressive dictators to go unopposed (ibid, p.172&173).

Além disso, também podemos citar como exemplo desta mudança de postura alemã o envio de tropas para a Somália com o intuito de ajudar na reconstrução deste país (Breuer, 2006, p.208).



Apesar desta atenuação da mencionada resistência Alemã, dada a percepção de que se tinha dos entraves constitucionais, é importante ressaltar que no início da década de 90, a Alemanha apenas atuou em operações de paz sob a bandeira da ONU de caráter não-combatente. Como exemplo deste fato pode-se citar o hospital de campo que em 1993 foi enviado ao Camboja (UNTAC).

Estas operações são frutos de um debate moral e legal que ocorreu no contexto interno do país de 1990 até 1994<sup>3</sup>. No centro deste debate estava a questão de honrar os compromissos do país como membro da OTAN, bem como a redefinição da identidade alemã depois da reunificação ocorrida em 3 de outubro 1990. Em outras palavras, dada a aceitação da idéia da intervenção militar com fins humanitários pela opinião pública ocidental no início dos anos 90 e os sucessivos esforços de determinados países no sentido de impulsionar um maior envolvimento alemão na resolução de conflitos (como foi o caso dos Estados Unidos em relação à *Operation Desert Storm* no contexto da Guerra do Golfo em 1990<sup>4</sup>), a Alemanha iniciou um debate interno sobre a aplicabilidade do preceito “guerra nunca mais” ao contexto da década de 90. Ou seja, dada a realidade da década de 90, os alemães começaram a se perguntar se uma aplicação plena do “guerra nunca mais” poderia prejudicar uma efetivação do “Auschwitz nunca mais”.

O palco deste debate foi o Parlamento alemão, “com a coalizão governante defendendo uma posição crescentemente favorável—embora com divisões com respeito aos contornos exatos—e a minoria parlamentar esquerdista firmemente oposta” (Kenkel, 2012b, p.9). Esta posição cada vez mais favorável pôde ser percebida nas palavras do ex ministro de Assuntos Exteriores Klaus

<sup>3</sup> Este capítulo adota a divisão em fases do debate interno alemão sobre as intervenções humanitárias defendida por Münkler (2008) e avançada por Kai Michael Kenkel (2012b). Segundo esta divisão este processo seria composto por 5 fases:

1949-1990: dormência (envios humanitários)

1990-1994: debate moral e legal (Golfo Pérsico, Somália, Bósnia)

1994-1998: obrigações de aliança (Balcãs)

1998-2001: internalização das normas humanitárias (Kosovo)

2001-presente: participação plena (Afeganistão).

<sup>4</sup> Breuer escreveu sobre esta questão: “The first challenges to conventional German attitudes to security emerged with the Gulf War in 1990. The US and other allies criticised Germany for its refusal to be directly involved in Operation ‘Desert Storm’. Germany began to realise that it was no longer possible to abstain from such kind of operations, relying merely on Scheckbuch-Diplomatie. The Gulf War made clear that the new security environment could lead to clashes between the Germany culture of restraint in the use of military force and the value of multilateralism and solidarity with its allies” (Breuer, 2006, p.208).

Kinkel: “Following reunification and the restoration of our full sovereignty, Germany is now fully capable of playing its role in international affairs and of meeting its alliance obligations” (Kinkel, 1994, p.3). Assim como na citação a seguir, também retirada do mesmo artigo escrito por Kinkel:

Germany pursues a value-oriented foreign policy whose core is human rights. No one can stand on the sidelines when peace is disturbed by violators of the law, when human dignity and the individual's right to life are ignored. This is part of Germany's experience: he who fails to resist totalitarian claims and aggression in time will have to pay for it more dearly later. Precisely because Germany brought war upon the world 55 years ago, it seeks to serve peace all the more consistently. As is written in the preamble to our constitution, Germany is "animated by the resolve... to serve world peace as an equal partner in a united Europe".

Those who claim to oppose war but who are not prepared to resist warmongers by force of arms if necessary can in truth neither create peace nor protect human rights. The international order, like the internal order, must be capable of defending itself against deliberate trouble-makers (ibid, p.4).

Já entre os anos de 1994 e 1998 o debate interno alemão sobre as intervenções humanitárias entra em outra fase. Durante esse período, as questões morais ficaram em um segundo plano, dando espaço para um debate mais centrado na questão de como cumprir as tarefas pertencentes às missões (Kenkel, 2012b, p. 11).

Vale destacar que, como já foi afirmado anteriormente, a Corte já havia determinado que as operações de paz eram compatíveis com o Direito alemão em 1994. Desta forma o governo conservador-liberal, que havia permanecido no poder, iniciou um processo de formalização da participação do país nas missões da OTAN e da ONU. Assim este país fez pequenas contribuições para operações como a UNAMIR (Ruanda) e a UNOMIG (Geórgia), bem como auxiliou a “no-fly zone” realizada pela OTAN na Bósnia. Neste ponto é importante notar que as tropas alemãs ficavam restritas a participações que não envolviam a um alto grau de utilização da força (ibid, p. 11).

Já entre os anos de 1998 e 2001 se inaugura outra fase, fortemente marcada pela internalização das normas humanitárias. Nesta ocorreu um evento

emblemático: a atuação alemã no Kosovo<sup>5</sup>. Esta atuação é rica em simbologia e foi um evento marcante da história alemã, já que tropas alemãs foram enviadas a um local onde as antigas forças armadas alemãs causaram atrocidades. Assim como também a atuação aliada neste país não contou desde o início com o aval do CS.

A mencionada participação alemã é fruto não só da crescente imagem positiva das intervenções humanitárias no ocidente, mas também das imagens impactantes das violações de direitos humanos na Bósnia, principalmente o massacre de Srebrenica. Estas imagens ao acessarem a memória coletiva alemã foram associadas aos horrores praticados nos campos de concentração. A população alemã novamente se deparava com graves crimes em massa ocorrendo em território europeu:

German attitudes and policies towards Kosovo were driven by concern about the atrocities there. This was apparent in all public statements, but also in the large-scale humanitarian assistance which Germany provided to Albania and Macedonia almost from the beginning, and by its willingness to take the largest contingent of refugees (Maull, 2000, p.72).

Kosovo é um indicador da primazia dada ao preceito “Auschwitz nunca mais”. Além da opinião pública calorosamente ter apoiado algum tipo de intervenção no Kosovo, no parlamento alemão, a votação também indicou essa relevância dada ao mencionado preceito: 500 votos a favor contra apenas 62 contra (Kenkel, 2012b, p.11).

Por fim, a última fase, que tem início em 2001 e avança pelo presente, é marcada por uma participação intensa alemã em missões. Deve-se destacar a participação da Alemanha nas missões Operação *Enduring Freedom* (OEF) e na *International Security Assistance Force* (ISAF) ambas relativas ao Afeganistão, no contexto da resposta americana aos ataques do 11 de Setembro. A participação

---

<sup>5</sup> Vale dizer que a decisão de intervir no Kosovo foi tomado inicialmente pelo governo conservador-liberal onze dias antes de deixar o cargo em 1998. Contudo, dada a opinião pública favorável a uma atuação assertiva alemã, o novo governo de socialdemocratas e integrantes do partido verde, que anteriormente sempre se mostraram contrários a qualquer uso da força, por fim decidiu intervir (para maiores informações veja Kenkel, 2012b).

alemã nestas operações também é emblemática já que um alto nível de utilização da força foi empregado em ambas. Desta forma o apoio da população alemã a esta empreitada diminuiu consideravelmente ao longo do tempo, assim como este país como membro não-permanente do CS se recusou endossar a subsequente atuação americana no Iraque (2003):

A natureza da missão no Afeganistão—que não é puramente humanitária e requer um nível alto de uso da força—não diminuiu significativamente o seu apoio inicial pelo público alemão. Em novembro e dezembro de 2001 uma maioria de até 64 por cento declararam apoiar a ação contra os Talibã no Afeganistão. Com o crescente custo da missão em termos de sangue e dinheiro, essa situação mudou. Em dezembro de 2009, 70% dos consultados em uma sondagem feita por um conhecido instituto de pesquisa alemão apoiaram uma rápida retirada das tropas, com só 26% em favor da contínua presença na missão.(...)

Adicionalmente, muitos alemães permanecem céticos com respeito aos objetivos da “guerra contra o terror” norte-americana; como membro não-permanente o país se recusou a endossar a invasão do Iraque em 2003 (Kenkel, 2012b, p.13).

Em suma, como foi mostrado nesta subseção, a atuação alemã desde a década de 90 vem se distanciando progressivamente do antimilitarismo adotado durante a Guerra Fria. Essa nova postura alemã está relacionada não apenas a uma pressão internacional para uma atuação mais assertiva em resolução de conflitos, mas também a própria reflexão interna sobre as memórias da guerra e sobre a responsabilidade alemã no cenário internacional. Principalmente entre 92 e 94, como foi mencionado nas páginas anteriores, houve um debate intenso no Parlamento alemão sobre a utilização das suas forças armadas em conflitos fora do seu território. Em outras palavras, esta nova postura é tanto fruto de um movimento exógeno quanto de uma reflexão interna.

Assim, neste ponto, é interessante destacar o pensamento de Maja Zehfuss sobre as intervenções do nível internacional na formação da identidade de um Estado, bem como a existência de múltiplas representações de identidades diferentes que são discutidas no nível interno. Para esta autora, como já foi abordado no segundo capítulo, o pensamento construtivista de Wendt, ao tratar o Estado como unitário e ao se basear na identidade corporativa, pecaria ao não abordar as intervenções do nível internacional na formação da identidade

nacional. Inclusive, ao tratar especificadamente do caso alemão, esta autora afirma que:

Wendt informs us that “[w]hat makes... Germany ‘Germany’ is primarily the discourse and agency of those who call themselves Germans, not the agency and discourse of outsiders”. The identity of the state as Germany is therefore not created in social interaction. It is, as corporate identity, prior to international politics<sup>6</sup> (Zehfuss, 2002, p.88).

A mencionada nova postura alemã é um claro indicador deste pensamento de Zehfuss sobre as intervenções do nível internacional na formação da identidade de um Estado. O debate interno alemão nasceu justamente da pressão internacional para uma atuação alemã mais assertiva na resolução de conflitos. Para Zehfuss, “international political culture appears to have discouraged a non-military Germany identity in favour of one which was at least capable of violence against others” (ibid, p.83). Assim, de acordo com a autora, “the domestic and international thus look less separate than Wendt asserts” (ibid, p.61).

A obra de Zehfuss também chama a atenção para as múltiplas representações de identidades diferentes que são discutidas no nível interno:

Wendt’s recognition that domestic politics influences state behavior and state identity fails to address the complexity of the issue at hand. Viewed in the context of Wendt’s framework, the issue considered here must be construed around a state with an identifiable identity, what is denoted by ‘Germany’. The insecurity of the German state’s identity can thus at best be considered a curiosity. Although Wendt claims that ‘[h]istory matters’, multiple histories do not. ‘Germany’ makes an appearance only as a unified entity<sup>7</sup> (Zehfuss, 2002, p.90).

Ou seja, ao Wendt enxergar os Estados como entidade unificada, este menciona que a história é importante, contudo a autora chama a atenção do leitor para o fato de que Wendt parece não levar em consideração que múltiplas histórias são importantes. O caso alemão é um importante exemplo dessas

<sup>6</sup> As referências presentes no texto de Zehfuss foram retiradas. Ela cita neste trecho as páginas 74 e 328 do *Social Theory of International Politics*.

<sup>7</sup> A autora retirou as citações do *Social Theory of International Politics*, págs 264, 364 e 109, respectivamente.

histórias múltiplas. Como a própria Zehfuss abordou no prefácio de seu outro livro, *Wounds of Memory*:

When I grew up, war was bad. Unconditionally bad. What was particularly bad was Germans being involved in any war. ‘We’ had started two world wars, after all. Although Germans are still seen as profoundly biased against war, war has been able to dramatically improve its reputation. Germans still hesitate to call it that when they are involved – *Kampfeinsatz* (combat mission) being the most martial terminology thinkable – but war, in some guises, has become acceptable. *And I am still struggling to understand. What is perhaps most astonishing is that the Second World War – the very reason war was so assuredly bad – came to be instrumentalised in justifying this shift, in justifying the permissibility of war*<sup>8</sup> (Zehfuss, 2007, p.xi).

Ou seja, caso alemão é um interessante exemplo da possibilidade de contestação da narrativa predominante, em outras palavras, da luta pela memória mencionada por Jenny Edkins, citada no início deste capítulo. Se durante a guerra fria a memória coletiva levava este país a adotar o antimilitarismo, na década de 90 os mesmos eventos históricos serviram de justificativa para uma nova postura (de acordo com a qual a guerra pode ser justificável). Desta forma, na década de 90 os três preceitos mencionados, que até então eram complementares, entram em colisão. A prioridade alemã passa a ser o impedimento de genocídio, sendo o uso da força um meio possível para evitar catástrofes:

A aceitação da noção da intervenção militar com fins humanitários pelos governos e a opinião pública ocidentais no início dos anos 90 colocou o preceito “guerra nunca mais” firmemente em contradição com a norma do “Auschwitz nunca mais” e deu origem na Alemanha a um debate político e jurídico profundamente emocional sobre o papel do país na ONU e nas suas operações de paz (OPs). Não há dúvida que a história motiva diretamente a conduta da Alemanha na área de defesa, hoje não menos do que em 1949; porém, fica ardentemente contestado quais lições e políticas devem-se tirar dela (Kenkel, 2012b, p.2).

Zehfuss, ao lidar com essa questão, defende que “guerra nunca mais” pode ser entendida de duas formas diferentes: ou se adota a visão de que a Alemanha não pode entrar em guerra, ou a de que as guerras devem ser contidas,

---

<sup>8</sup> Grifo meu.

assim este país teria a responsabilidade de lutar pela prevenção/ resolução destas, mesmo que isso inclua a utilização da força (Zehfuss, 2001, p.329-330). Assim para esta autora os dois conceitos não entraram em colisão, um deles é que ganhou novos contornos.

Tanto considerando que os preceitos entraram em contradição e, portanto, que “Auschwitz nunca mais” saiu vitorioso, ou que “guerra nunca mais” pode ter dois significados diferentes, o fato é que, como foi discutido nas páginas anteriores, a Alemanha passou a ter um comportamento internacional mais assertivo no que diz respeito à resolução de conflitos e as intervenções humanitárias. Como será visto na próxima seção, isto terá uma influencia fundamental no relacionamento deste país com a R2P.

### 5.3

#### **Alemanha e a Responsabilidade de Proteger**

Dado o trauma alemão discutido anteriormente, bem como a importância dada ao preceito “Auschwitz nunca mais”, a Alemanha se mostrou favorável à doutrina da Responsabilidade de Proteger. Contudo como será visto nesta subseção, a adesão alemã não é incondicional e automática. Este país, dada a sua memória a respeito dos efeitos devastadores da guerra, materializada no conceito “guerra nunca mais”, ao lidar com o R2P, sempre defendeu a existência de critérios claros para o uso da força.

A resposta inicial alemã ao conceito em questão foi mais favorável do que a dos outros dois estudos de caso que serão desenvolvidos nos próximos capítulos – Brasil e Índia. Este contato inicial positivo pode ser explicado pela memória coletiva alemã. Para Duncan Bell, “Memory of the war, and in particular of the Holocaust, seems impossible to escape (Bell, 2006, p.13). Assim, como já foi dito “[i]t is clear, then, that deeply ingrained perceptions of the past play a

powerful role in shaping communal identities, and that this helps mould political perceptions *and policy choices*<sup>9</sup> (ibid, p.15).

Assim, dado o desejo alemão de que as atrocidades cometidas durante o holocausto e as praticadas durante a Segunda Guerra não se repetissem jamais, ou seja, “Auschwitz nunca mais”, seria no mínimo incongruente ter uma objeção automática e completa à R2P, tendo em vista que este conceito afirma que a população vítima de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade deve ser protegida pela comunidade internacional quando o Estado não se mostra disposto a exercer sua responsabilidade primária.

Esta incongruência de uma *hipotética* objeção automática e completa à R2P ganha respaldo pela própria leitura do primeiro artigo da Lei Básica alemã aonde é dito que:

Human dignity shall be inviolable. To respect and protect it shall be the duty of all state authority.

The German people therefore acknowledge inviolable and inalienable human rights as the basis of every community, of peace and of justice in the world.

Assim, em outubro de 2004, antes da Cúpula Mundial de 2005, durante a 59ª sessão da Assembleia Geral da ONU, o representante permanente alemão na ONU, Gunter Pleuger, afirmou:

Failing States, terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction raise the question of whether the Charter and international law provide the instruments necessary to deal with those new challenges. The responsibility to protect, the legality of pre-emptive military action and the question of how to prevent impunity in cases of gross human rights violations are some of the issues that must be addressed (A-59-PV.26, 2004).

Nesta mesma ocasião, Pleuger ainda aproveitou para avançar a agenda de reforma do CS, afirmando que “we have decided to take on the responsibility associated with a permanent seat” (ibid):

---

<sup>9</sup> Grifo meu.



(...) in our view, countries that are willing and able to make a particularly meaningful contribution to the maintenance of world peace should become permanent members. That applies to major resource providers among the developed countries as well as to major players in the developing world.

For those reasons, we have decided to take on the responsibility associated with a permanent seat, and we support the readiness of Brazil, India and Japan to do the same (ibid).

A Alemanha assim como Brasil e a Índia, como será discutido nos próximos capítulos, inúmeras vezes atrelou ao debate da R2P a questão da necessidade de reforma do CS. Da mesma forma que os países mencionados, ao tratar da reforma em questão, a Alemanha sempre se descreveu como um país com responsabilidade e capacidade de ser um dos países mantenedores da ordem global.

Já em 2007 em um debate do Conselho de Segurança sobre a proteção de civis, a Alemanha, que na ocasião representava a União Europeia afirmou:

At the 2005 World Summit, heads of State established the responsibility to protect. The EU welcomes the reaffirmation of that responsibility by the Security Council in subsequent resolutions, including resolution 1674 (2006). (...)

The protection of civilians in armed conflict is a complex task. The EU is fully committed to meeting that challenge. In cooperation with the United Nations, the EU continues its work for the promotion of peace and the prevention of conflict so that, one day in the future, human suffering can end (Conselho de Segurança da ONU, SC/9057, 2007).

No debate intitulado “Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect” realizado na Assembléia Geral no dia 9 de agosto de 2010, a Alemanha declarou o seu apoio ao conceito: “Let me state once more that Germany fully supports the concept and implementation of RtoP”. Assim como o seu comprometimento com a implementação da R2P: “It is now the time to make RtoP operational. We welcome the important progress since then in this respect” (Alemanha, 2010).

Novamente em julho de 2011 em um debate informal na Assembléia Geral sobre a R2P, a Alemanha – através das palavras do Conselheiro Christoph Retzlaff - destacou o comprometimento alemão com a implementação da R2P, assim como descreveu a R2P como “broadly accepted concept”:

The progress we have seen in implementing RtoP in the last years is indeed encouraging. We have applied this principle in a number of specific situations. This is a decisive step that clearly demonstrates that RtoP has become a broadly accepted concept and an emerging norm of international law.

(...) let me conclude by underlining Germany’s commitment to the further implementation of RtoP (Alemanha, 2011).

Neste ponto, é interessante notar que a Alemanha já havia declarado seu comprometimento com a R2P no documento intitulado “White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”. Nele foi afirmado que:

The international law doctrine of the Responsibility to Protect has developed as a result of the lessons learned from the intervention in Kosovo in 1999. (...) the debate about the Responsibility to Protect is increasingly impacting on the ways of thinking in western countries (...). Germany accepts its share of the responsibility to strive for world peace and international security within the framework of the United Nations. As the third-largest contributor in monetary terms after the USA and Japan, Germany currently shoulders just under nine percent of the UN budget and of the budgets for international peace missions and additionally makes obligatory and voluntary payments to sub-organizations and special organizations (Alemanha, 2006, p.44).

Vale ressaltar que este país sempre destacou a importância da prevenção. Assim como sempre chamou a atenção para a descrição da soberania como responsabilidade, ou seja, para a idéia de que a soberania implica em uma responsabilidade de proteger a população de atrocidades em massa. Desta forma a R2P visaria o fortalecimento da soberania, não o contrário. Um exemplo importante deste fato é o discurso do representante permanente alemão na ONU, Thomas Matussek, durante o debate realizado na Assembléia Geral (24 de Julho de 2009) sobre o relatório do Secretário Geral intitulado “Implementing the Responsibility to Protect”:

Germany firmly believes that cooperation and prevention are the basic principles of the 'Responsibility to Protect'. It recognizes the sovereignty of states when it stresses that responsibility for the protection of civilians rests first and foremost with the state whose population is threatened. It aims at strengthening these states' sovereignty and capacity as a state actor when it stresses the responsibility of the international community to cooperate with these states and to help to meet their obligations.

We believe that the strong focus on cooperation in prevention is the reason why many states who have been suffering from conflict and RtoP-situations see the emergence of this concept as an opportunity. This has clearly been shown in our debate so far. They know that the acceptance of this common responsibility gives them leverage to say: we do our part, now you do yours. This is the real challenge of Responsibility to Protect: to start working together early enough to prevent mass atrocities and to provide real protection (Missão permanente da Alemanha na ONU, 2009).

Apesar do exposto, deve-se ressaltar que a adesão alemã não é incondicional. Este país, graças em grande parte a sua memória coletiva a respeito dos efeitos devastadores da guerra, materializada no conceito “guerra nunca mais”, ao lidar com o R2P, sempre defendeu a existência de *critérios* claros para o uso da força. Um exemplo importante desta questão é a sua abstenção em relação à Resolução 1973 de 2011 do Conselho de Segurança que permitiu a utilização de “todas as medidas necessárias” para proteger áreas civis e impor militarmente um cessar-fogo a Kadafi.

Ao justificar sua abstenção, a Alemanha alegou a existência de “consideráveis riscos e perigos” em uma ação militar contra Muammar Gaddafi. Bem como seu ministro do Exterior, Guido Westerwelle, afirmou que as tropas alemãs “não participarão de uma operação militar na Líbia” (O Globo, 2011).

Ainda em relação ao caso da Líbia, o ministro da Defesa, Thomas de Maizière, em uma entrevista ao Spiegel alegou que para a comunidade internacional exercer a “Responsabilidade de Proteger” esta deve estar pautada em alguns critérios como o de que os objetivos devem ser alcançados através dos meios apropriados:

*The "responsibility to protect" a country's civilian population if its government violates human rights is firmly anchored in international law. But does that mean we are allowed to intervene? Or does that mean we're actually required to? I believe that each military operation must be analyzed to determine whether its goals*

*can be achieved with appropriate means and within an appropriate time frame as well as how one gets out at the end.* Every one (Spiegel, 2011).

A respeito destes critérios, Wolfgang Ischinger, importante diplomata alemão e ex secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, afirmou:

At what point does Germany have to take part in an international military operation that aims at protecting populations from mass atrocities? In the face of the Bundeswehr reform and the war against the Gaddafi regime, four essential criteria serving as the basis for a decision on this type of Bundeswehr mission can be identified.

First, we need a mandate to legitimize the mission legally and politically.

Second, the region where the troops would be deployed should support the operation.

Third, the political goal, which should be defined as clearly as possible, has to be actually achievable by using available means, military ones included.

Fourth, we have to be able to explain that the mission corresponds with German and European interests.

German Minister of Defense Thomas de Maizière chose a good phrase when he presented the Defense Policy Guidelines and his plans for realigning the Bundeswehr: “Prosperity entails responsibility,” he said. De Maizière added that he advocated considering this aspect whenever there was a new request for a Bundeswehr deployment.

Prosperity entails responsibility: This principle is particularly true for the difficulties in dealing with the still young international norm called “R2P” (Responsibility to Protect). (...)

Yes, prosperity does entail responsibility, in security policy, when it comes to human rights protection. and, especially, with respect to the Responsibility to Protect. If all four criteria are essentially met and our partners also fulfill their commitments, then we should actively embrace our responsibility (Ischinger, 2011).

De acordo com Wolfgang Ischinger, o primeiro critério se refere ao mandato da missão que deve ser autorizado pelo CS. “However, in some extreme cases it may be conceivable that—unlike in Libya—China or Russia might use their veto power to oppose an intervention which, in the end, may nevertheless be unavoidable” (ibid). Ischinger cita o caso do Kosovo para ilustrar esse fato.

Ainda segundo Ischinger, “[t]he second important criterion is the involvement and approval of the affected region. (...) Experience has shown, (...)”

that interventions are rarely successful without at least some degree of support by the region concerned” (ibid).

Já o terceiro, para o mencionado diplomata alemão, pode ser considerado o mais importante. Segue a descrição dada por ele:

It concerns the strategy of the mission, particularly the identification of a realistic goal and the use of appropriate means. It also considers the unintended consequences resulting from an intervention. While an intervention to protect may have the most noble motives to begin with, it may be hard to justify in the absence of a clear goal, the necessary military means, or the willingness to assist in the potentially highly complex construction of a society after the intervention. After all, a military operation ending in chaos not only weakens our own security and the norm of R2P, but also does a great disservice to the people who needed to be protected in the first place. The mere hope that even without clear goals or the necessary military means an intervention would ultimately be successful cannot be enough. Considering this, the intervention in Libya remains an absolute borderline case which can only be justified by the enormous time pressure following Gaddafi’s threats against the city of Benghazi (ibid).

Por último, para Wolfgang Ischinger, de acordo com o quarto critério:

[E]very mission should be derived from German or European interests. The new Defense Policy Guidelines (DPG) wisely identify the “fulfillment of international responsibilities” as one of the key objectives of Germany’s security policy. As a part of the Western community of values, it is only logical for Germany to elevate in its DPG the “universality of human rights” and a credible security policy—that is, to limit the discrepancies between rhetoric and values on the one hand and political action on the other to the absolute minimum—to German security interests. These considerations are based on the realization that we can only truly serve our interests if we come to consider them long-term. The prevention of mass atrocities—whether in Libya or elsewhere—will not only save lives, but will also deter dictators from committing such crimes in the future and thus strengthen security for us all (ibid).

Assim, os três primeiros critérios guardam inúmeras similaridades com o conceito defendido pelo Brasil da “responsabilidade ao proteger”. Este conceito será tratado no próximo capítulo, quando esta dissertação tratar do estudo de caso do Brasil, mas desde já é necessário afirmar que este conceito defende a aplicação

de princípios como os da razoabilidade e o da proporcionalidade<sup>10</sup> durante a implementação da responsabilidade de proteger.

Apesar das similaridades entre o responsabilidade ao proteger e os três critérios mencionados por Wolfgang Ischinger, a Alemanha não demonstrou um considerável entusiasmo perante este novo conceito. De acordo com Peter Wittig, Representante permanente da Alemanha na ONU, “Responsibility while Protecting appears much more limited on various levels”:

“Responsibility while Protecting” appears much more limited on various levels: this applies to its exclusive focus on the third RtoP pillar, but also to its prescription of a strict chronological sequencing, the mandatory exhaustion of all peaceful means, and the introduction of “exceptional circumstances” as an additional qualifying trigger. “Responsibility while Protecting” therefore limits the scope for timely, decisive and tailor-made solutions to situations of extreme gravity (Missão permanente da Alemanha na ONU, 2012).

Em suma, procurou-se demonstrar que dada a importância do preceito “Auschwitz nunca mais”, já discutida na subseção anterior, a Alemanha se mostrou favorável à doutrina da Responsabilidade de Proteger. Entretanto, como foi dito, a adesão alemã não é incondicional. Este país, em face da sua memória a respeito dos efeitos devastadores da guerra, ao lidar com o R2P defende a existência de critérios para o uso da força.

Desta forma, uma discussão amparada no instrumental teórico do segundo capítulo pode contribuir para uma compreensão mais profunda do posicionamento alemão ao longo do tempo. Um exemplo interessante deste fato é a discussão de Wendt acerca das idéias e a constituição dos interesses. Segundo este autor, as idéias, além das forças materiais, constituiriam o poder e os interesses: “The central thesis is that the meaning of power and the content of interests are largely a function of ideas” (Wendt, 1999, p.96). Assim, já que é

---

<sup>10</sup> Por exemplo, em um documento enviado pela representação brasileira na ONU sobre o responsabilidade ao proteger, que será abordado no próximo capítulo, é afirmado que dentre outros critérios, “[t]he use of force must produce as little violence and instability as possible and under no circumstance can it generate more harm than it was authorized to prevent” (ONU, A/66/551–S/2011/701, p.4).

constituído principalmente por idéias, o interesse nacional não é imutável conforme teóricos realistas defendem.

O aspecto material que constituiria os interesses, para Wendt, é composto pela natureza humana: “(...) only a small part of what constitutes interests is actually material. The material force constituting interests is human nature” (Wendt, 1999, p.115). A mencionada natureza humana estaria relacionada a cinco necessidades materiais: Segurança física, segurança ontológica, socialização, autoestima e transcendência (ibid, p.131&132). Assim, aplicando este pensamento para o caso de Estados, pode-se dizer que no contexto do relacionamento com a R2P, a Alemanha tinha praticamente todas essas necessidades materiais satisfeitas, já que nesta época não objetivava uma expansão territorial, nem se sentia vulnerável a intervenções. Desta forma, a única necessidade para qual se pode apontar carências seria a da “autoestima”. Ao tratar desta necessidade no que diz respeito a indivíduos, Wendt afirma que “human beings need to feel good about themselves”. Isto seria concretizado principalmente através de “social relationships, and as such its content can vary hugely, including ‘needs’ for honor, glory, achievement, recognition (again), power, group membership (again), and so on” (ibid, p. 131). Poderíamos, então, afirmar que dado o trauma alemão, fruto do peso do passado, os alemães, recorrendo-se das próprias palavras de Wendt, “need to feel good about themselves”, desta forma este país além de adotar uma posição mais atuante na resolução de conflitos, tenta se mostrar como um país capaz de arcar com as responsabilidades inerentes a grandes poderes. Desta forma, este país se sente impelido a não se portar como um *spoiler*, ou seja, é incentivado a apoiar a responsabilidade de proteger.

Como já foi defendido no início desta subseção, em face da memória coletiva, seria no mínimo incongruente ter uma objeção automática e completa à R2P, dado o desejo alemão de que as atrocidades cometidas durante o holocausto e as praticadas durante a Segunda Guerra não se repetissem jamais, ou seja, “Auschwitz nunca mais”. Desta forma, como já foi dito, o contato inicial positivo pode ser explicado pela memória coletiva alemã já que narrativas do passado desempenham um papel importante na construção das identidades e estas moldam as percepções e *escolhas políticas* (Bell, 2006, p.15).

Uma evidência importante deste papel do passado na construção das decisões alemães é a atuação deste país na crise do Kosovo, já mencionada. Como foi dito, apesar de a atuação não ter sido respaldada pelo CS, e, portanto ter sido ilegítima, os alemães se sentiram impelidos a atuar nesta crise devido não só à crescente imagem positiva das intervenções humanitárias no ocidente, mas também devido às cenas impactantes das violações de direitos humanos na Bósnia, principalmente o massacre de Srebrenica. Estas imagens ao acessarem a memória coletiva alemã foram associadas aos horrores praticados nos campos de concentração.

Por fim, outra contribuição teórica que também é útil para uma maior compreensão do caso Alemão é a Cultura Estratégica. Como foi dito no capítulo dois, para Kartchner a cultura estratégica pode ser considerada um sistema compartilhado de significado, como também pode remeter a uma coleção de preferências de valores, que define objetivos de segurança do grupo. Assim como especifica uma “fonte de determinação do comportamento ótimo” (2009, p.57&58). Assim, para Duffield, um dos efeitos dessa cultura é o fato de que esta gera uma pré-disposição perante certas ações e políticas (Duffield, 1999, p.771). A cultura estratégica, então, impulsiona ou não o comportamento dos atores quanto à adesão a normas domésticas e internacionais. Em outras palavras, como foi defendido anteriormente, a adesão a normas internacionais – como, por exemplo, a R2P - mais provavelmente ocorrerá quando essas forem consideradas legítimas pela cultura estratégica predominante. Ou seja, quando se nota que essa decisão permite atingir resultados almejados dentro do contexto da cultura estratégica (Kartchner, 2006, p.9). Desta forma, em última instância, esta cultura atua como um filtro “validando” normas que forem consideradas aceitáveis pela cultura estratégica predominante, ou “rejeitando” essas.

O estudo do caso da Alemanha nos mostra que a R2P foi validada através das lentes da cultura estratégica alemã. Isto ocorreu pois a doutrina em questão é compatível com o desejo alemão de que as atrocidades cometidas durante o holocausto e durante a Segunda Guerra não se repitam jamais, ou seja, “Auschwitz nunca mais”. Assim, a R2P é considerada legítima pela cultura estratégica predominante, bem como permite atingir resultados almejados dentro



do contexto da cultura estratégica, pois está em conformidade com o importante preceito mencionado acima<sup>11</sup>.

A legitimidade mencionada no parágrafo anterior é também fruto do processo mencionado no capítulo três de estreitamento da aplicabilidade da R2P (a abordagem “narrow but deep”). Como também será mencionado, por exemplo, no próximo capítulo, quando for abordado o caso Brasileiro, a mudança ocorrida na caracterização da R2P em relação aos contornos iniciais na ICISS, facilitou um maior engajamento positivo de inúmeros países com a R2P. Dentre outras mudanças, todas já mencionadas no capítulo três, no World Summit Outcome Document ocorreu a limitação da aplicabilidade do conceito aos quatro crimes mencionados (genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade), assim como foi ressaltado o papel do Estado como responsável primário pela proteção da sua população (Assembléia Geral da ONU, A/60/L.1, p.31). Desta forma, no que diz respeito ao caso alemão, este estreitamento da aplicabilidade e as outras mudanças tornaram a R2P mais compatível com a norma “guerra nunca mais”, e com a cultura estratégica alemã, de forma mais geral. Pois apesar de o preceito “Auschwitz nunca mais” ter primazia no contexto pós-Guerra Fria, e a Alemanha ter se afastado do seu antigo antimilitarismo, a cultura estratégica alemã ainda é fortemente contrária a utilização da força desenfreada, ou seja, ela é pautada pela defesa da utilização da força militar com critérios – vide, por exemplo os quatro critérios de Wolfgang Ischinger mencionados anteriormente.

Tendo abordado essas contribuições teóricas, é interessante relembrar a hipótese defendida neste trabalho. Segundo esta, *eventos históricos, incentivos sistêmicos globais da aderência* a essa doutrina (ou da recusa desta) e *percepções de segurança/insegurança do presente* moldam as preferências dos Estados em relação ao debate não intervenção versus Responsabilidade de Proteger.

Em relação aos eventos históricos, como foi descrito anteriormente, percepções – idéias - que países foram construindo a partir desses eventos

---

<sup>11</sup> Não podemos esquecer o papel da pressão dos países aliados da OTAN, no sentido de impelir a Alemanha adotar uma postura mais proativa na manutenção da paz e na resolução de conflitos. Ou seja, a atuar no escopo internacional de acordo com a definição ocidental de atuação responsável (veja, por exemplo, Kenkel 2012b, p.14).

influenciam no debate sobre a doutrina em questão. Assim, no caso Alemão deve-se lembrar que durante a guerra fria a memória coletiva levava este país a adotar o antimilitarismo, entretanto na década de 90 os mesmos eventos históricos serviram de justificativa para uma nova postura - de acordo com a qual a guerra pode ser justificável. Desta forma, quando a R2P surge, no contexto desta nova postura, o peso do passado já passou a influenciar favoravelmente em uma postura mais assertiva internacional, inclusive em uma implementação direta do “Auschwitz nunca mais”, como a atuação no Kosovo sugere. Ou seja, a memória do passado influencia positivamente a postura alemã perante a R2P<sup>12</sup>.

Em relação aos incentivos da aderência a essa doutrina, por exemplo, Estados podem se sentir incentivados a aderir devido a possíveis recompensas, como maior status internacional, ou podem se sentir inclinados a recusá-la por que seus países aliados fazem lobby contra esta ou, por exemplo, porque não querem arcar com os custos desta responsabilidade. No caso alemão, podemos constatar alguns incentivos da aderência e nenhum expressivo no sentido contrário – ou seja, no de criar uma recusa da doutrina.

Tal como também será visto nos próximos capítulos, os Estados partem da premissa de que o poder implica em maiores responsabilidades. Assim, por exemplo, um assento permanente no coração das decisões da ONU, o CS, está atrelado a um comprometimento com a resolução de conflitos e com a manutenção da ordem internacional. Esta é uma visão claramente compartilhada pela Alemanha como a citação do representante permanente alemão na ONU, Gunter Pleuger, mencionada no início deste capítulo deixa transparecer: “we have decided to take on the responsibility associated with a permanent seat” (A-59-PV.26, 2004).

Também poderíamos apontar como incentivo, a importância dada pela Alemanha ao multilateralismo, materializada no preceito “sozinho nunca mais”. Bem como a questão da “autoestima” tratada anteriormente. Tal como também ocorre nos próximos estudos de caso, a relutância relativa ao uso da força entra em colisão com a definição de responsabilidade internacional defendida pelas

---

<sup>12</sup> Apesar de também influenciar no surgimento da atenção alemã a critérios. Pois, como foi dito acima, apesar de o preceito “Auschwitz nunca mais” ter primazia no contexto pós-Guerra Fria, a cultura estratégica alemã ainda é fortemente contrária a utilização da força desenfreada.

potencias dominantes ocidentais (vide, por exemplo, a insistência americana no sentido da Alemanha participar de diversas missões, como já foi abordado). Além disso, todos os países com os quais a Alemanha possui intensas relações diplomáticas, inclusive seus parceiros da OTAN, são favoráveis a essa doutrina. Desta forma, uma objeção alemã seria vista como pejorativa, pois a atuação deste país estaria destoando dos demais.

Dada a memória alemã a respeito dos efeitos da guerra, um incentivo que poderia atuar no sentido de gerar uma recusa alemã à doutrina seriam os custos – inclusive humanos – envolvidos na implementação da doutrina. Contudo, dada a restrição da aplicabilidade da R2P mencionada acima, a visão defendida nesta dissertação é que este incentivo não é expressivo no sentido de impedir uma aceitação alemã da doutrina.

Por fim, no que diz respeito à percepções de segurança/insegurança do presente, como já foi abordado no capítulo dois, idéias de possíveis ameaças construídas no imaginário coletivo tendem a afastar Estados de uma aderência ao R2P. No caso alemão, não existem ameaças graves e imediatas, tendo em vista que o país não possui violentos contenciosos relativos a fronteiras com nenhum país, bem como possui estreitas relações com seus vizinhos.

Em suma, o estudo de caso alemão mostra que, este país ao se relacionar com a R2P sofre a influência destes inúmeros fatores. A memória da guerra e o peso do passado, que antes impeliam a Alemanha a adotar o antimilitarismo, no contexto atual impulsionam este país a se tornar mais assertivo, inclusive, como uma forma de tentar apagar o passado. Contudo, ao mesmo tempo, a memória do passado, impele a Alemanha a adotar os critérios mencionados. Ou seja, a ser veementemente contrária a uma utilização da força sem critérios e sem medida.

O exposto nos parágrafos anteriores nos leva a concluir que a Alemanha, como o título deste trabalho sugere, em face da definição de responsabilidade internacional defendida pelas potencias ocidentais dominantes, caminhou em direção a uma posição mais pragmática. Como será também visto nos próximos capítulos, o Brasil e a Índia também realizaram esta caminhada rumo ao pragmatismo. Assim, todos os três países devido ao peso do passado, no que diz respeito às intervenções humanitárias, abordavam estas intervenções com

consternação, contudo posteriormente adotaram uma postura mais pragmática. Apesar desta similaridade entre os três casos, significativas diferenças existem. Para estas diferenças esta dissertação se voltará nos próximos capítulos, principalmente ao longo do oitavo, aonde uma conclusão das idéias defendidas ao longo deste trabalho será exposta.