

POLITICA EXTERNĂ A GERMANIEI DE LA REUNIFICARE PÂNĂ LA BREXIT

SANDA CINCĂ*

Abstract. *The article will discuss the course of Germany's foreign policy after reunification and its central role within the EU from the perspective of foreign policy, security and defense initiatives, its participation in crisis and conflict management at EU borders, as well as strategic and economic partnerships that it has with France, the USA and the Russian Federation. We will also highlight the new informal management practices preferred by Germany in the event of resolving crises in which political and diplomatic negotiations took place through „horizontal and informal interactions“ between a limited number of EU Member States within mini lateral mechanisms.*

Keywords: *Germany, foreign policy, CFSP, EU, The Franco-German Partnership, The Russian Federation, Crisis in Ukraine.*

În 2019 Germania sărbătorește 30 de ani de la căderea Zidului Berlinului, cel mai puternic simbol al Cortinei de Fier și al Războiului Rece. 9 noiembrie 1989 a fost ziua în care a început eliminarea graniței simbolice instituite la 13 august 1961 care divizase Estul comunist de Vestul democratic al Europei, un „eveniment cu semnificații politice și geopolitice fără precedent după cel de-al Doilea Război Mondial“¹, ce a deschis calea pentru reunificarea politică, legislativă, administrativă și teritorială a Germaniei de la 3 octombrie 1990.

Dărâmarea Zidului Berlinului și reunificarea Germaniei au reprezentat semnalul prăbușirii dictaturilor comuniste din Europa Centrală și de Est și trecerea la o nouă ordine europeană și globală. După retragerea forțelor sovietice din statele care au făcut parte din Blocul Răsăritean, dezmembrarea Uniunii Sovietice și desființarea Organizației Tratatului de la Varșovia (Pactul de la Varșovia), po-

* Cercetător științific drd. la Institutul de Științe Politice și Relații Internaționale „Ion I. C. Brătianu“ al Academiei Române; sanda.cinca@ispri.ro.

¹ Jeffrey A. Engel, *The Fall of the Berlin Wall, The Revolutionary Legacy of 1989*, Oxford, Oxford University Press, 2009, apud. Dan Dungaciu, „Unitatea germană“, în D. Dungaciu (coord.), *Enciclopedia Relațiilor Internaționale*, vol. II, București, Editura Rao, p. 561.

Rev. Șt. Pol. Rel. Int., XVI, 4, pp. 48–68, București, 2019.

litologul american Francis Fukuyama prevestea chiar „sfârșitul istoriei“ ceea ce însemna că lumea intra într-o nouă eră, a globalizării, în care va domina democrația liberală și economia de piață². În Europa, la începutul anilor '90, transformarea Comunității Europene în Uniunea Europeană însemna trecerea de la integrarea economică la cea politică și stabilirea de noi standarde pentru aderare, pregătindu-se astfel pentru primirea de noi membri dintre fostele state comuniste din Europa Centrală și de Est. În același timp, NATO făcea eforturi pentru a se adapta noului mediu internațional de securitate (din care dispăruse amenințarea militară și nucleară, dar și organizația politico-militară oponentă) și a se reorganiza pentru a coopta fostele state membre ale Tratatului de la Varșovia.

Situația Germaniei Democratice care făcuse parte din Blocul Răsăritean a fost una specială. Reunificarea sa cu Germania Federală și formarea unui singur stat german, însemna integrarea sa de drept în Comunitatea Europeană/UE fără a crește numărul de membri și, de asemenea, accesarea la comunitatea transatlantică, NATO. Odată reunificată, Germania și-a redobândit puterea geostrategică, politică și economică, devenind una dintre cele mai importante voci din Uniunea Europeană.

Articolul va discuta parcursul politicii externe a Germaniei după reunificare și rolul său central în cadrul UE din perspectiva inițiativelor în domeniul politicii externe, a securității și apărării, a participării sale la gestionarea crizelor și conflictelor de la granițele UE, precum și a parteneriatelor strategice și economice pe care le are cu Franța, SUA și Federația Rusă. Vom evidenția, de asemenea, noile practici informale de conducere preferate de Germania în cazul soluționării unor crize în care negocierile politice și diplomatice s-au realizat prin „interacțiuni orizontale și informale“ între un număr restrâns de state membre ale UE în cadrul unor mecanisme/formate mini laterale. Această „încărcare-încrucișată“ (*cross-loading*) reprezintă „un proces nou de europenizare“ care nu înseamnă „o decuplare de la coordonarea comună din cadrul structurilor și procedurilor instituționale formale ale PESC“, ci o nouă dinamică între instituțiile UE și statele membre în domeniul PESC facilitată de Tratatul de la Lisabona.³

Germania divizată

Trecutul tenebros al Germaniei din perioada nazistă datorat ambițiilor lui A. Hitler de a cuceri lumea este un subiect foarte cunoscut de public. Se știe că liderul celui de-al Treilea Reich a susținut dezvoltarea producției de armament, a dus o politică externă extrem de agresivă și expansionistă, împingând omenirea spre cel de-al Doilea Război Mondial. În urma acestui război extrem de sângeros, istoria s-a răzbunat și Germania nazistă a fost silită să capituleze necondiționat

² A se vedea Francis Fukuyama, *Sfârșitul istoriei și ultimul om*, București, Editura Paideia, 1994.

³ Lisbeth Aggestam, Adrian Hyde-Price, „Learning to Lead? Germany and the Leadership Paradox in EU Foreign Policy“, în *German Politics*, publicat on line la 16 April 2019, pp. 11-12, disponibil la <https://www.tandfonline.com/doi/full/>, accesat la 19.11.2019.

la 7-8 mai 1945. Consecințele politice, teritoriale și economice au fost extrem de dure pentru acest stat. În cadrul conferințelor de la Ialta și Potsdam din 1945, cele trei Mari Puteri Aliate (Statele Unite, Marea Britanie și Uniunea Sovietică), învingătoare ale Germaniei naziste, au negociat atât viitorul Europei postbelice cât și soarta Germaniei de după război, în special demilitarizarea sa, restructurarea economiei germane, o nouă delimitare teritorială la granița cu Polonia și obligativitatea unor reparații de război către Uniunea Sovietică. Teritoriul Germaniei a fost împărțit în patru zone de ocupație controlate de URSS, Regatul Unit, Statele Unite și Franța iar capitala, Berlin, de asemenea, a fost divizată în patru sectoare. Odată cu instalarea războiului rece această divizare a dus la înființarea a două state germane în anul 1949: zona de ocupație sovietică a fost proclamată Republica Democrată Germană, iar zonele aflate sub influența puterilor occidentale au fost reunite sub numele de Republica Democrată Germană.

Timp de 40 de ani, cele două state germane s-au dezvoltat separat și diferit: Germania Occidentală, care a beneficiat de planul de reconstrucție Marshall, s-a dezvoltat ca țară capitalistă, cu o economie de piață și cu o viață politică democratică, înregistrând o dezvoltare economică spectaculoasă, în timp ce Germania de Est a fost nevoită să pună în practică modelul sovietic de „democrație populară”, cu un regim politic autoritar/totalitarist și un sistem centralizat de economie planificată, fiind totodată obligată la plata despăgubirilor de război către URSS și Polonia.

La această divizare politică, teritorială și administrativă s-a adăugat o divizare și mai drastică, care viza populația germană, odată cu ridicarea zidului de beton prin mijlocul Berlinului pentru a împiedica migrația cetățenilor est-germani către prosperitatea și libertatea politică din cealaltă Germanie sau alte țări occidentale.

Ridicarea Zidului Berlinului a avut implicații profunde pentru ambele state germane: a marcat consolidarea finală a celor două sfere de influență, evidențiind contrastul dintre sistemul comunist și cel capitalist; a constituit o sursă de tensiune permanentă între Est și Vest; iar prin stoparea exodului populației către Occident, guvernul est-german a putut să recâștige controlul asupra țării. Până la căderea Zidului care a permis reunificarea Germaniei și a marcat intrarea relațiilor intergermane într-o nouă eră, schimbarea orientării politicii externe a Republicii Federale Germane a fost adusă de *Ostpolitik*, o politică de reconciliere și reapropiere de statele care făceau parte din Blocul Răsăritean și o revizuire a poziției față de Germania Democrată, inițiată de cancelarul Willy Brandt, în anul 1969. Această politică de reconciliere a reprezentat în primul rând o normalizare a relațiilor dintre cele două Germanii, conform conceptului „două state – o singură națiune germană”. Ca parte a acestei politici, în decembrie 1972 a fost semnat Tratatul de bază între RFG și RDG care însemna recunoașterea reciprocă a celor două state germane, îmbunătățirea relațiilor economice intergermane, garantarea integrității teritoriale, a independenței și suveranității reciproce. Dar cel mai mare succes comun în urma procesului de normalizare a relațiilor germane a fost admiterea celor două state în ONU, în septembrie 1973. Această politică conci-

liatoare față de Europa de Est a fost continuată și de ceilalți lideri ai Germaniei Federale până la momentul dărâmării Zidului Berlinului.

Unificarea Germaniei a fost consfințită prin Tratatul de unificare germană (numit și Tratatul „doi plus patru“ deoarece a fost încheiat între cele două state germane și cele patru puteri care dețineau suveranitatea asupra celor patru zone/întregii Germanii), prin a cărui intrare în vigoare Germania Democrată înceta să mai existe. Data de 3 octombrie devine ziua unității germane, momentul realizării reunificării politice, legislative, teritoriale și administrative a Germaniei și existența unei societăți germane unite. Conform Actului Bonn-Berlin, adoptat de Parlamentul german la 10 martie 1994, Berlinul a redevenit capitala Germaniei și a tuturor germanilor, an în care s-a încheiat și retragerea trupelor rusești.⁴

De la acest moment, Germania iese din umbra trecutului său și își asumă un rol din ce în ce mai activ în cadrul Uniunii Europene și în lume. Alături de Franța (până la Brexit și de Marea Britanie), ea a reprezentat un pilon important în dezvoltarea economică, politică dar și din perspectiva asumării de către Uniune a unui rol global în sfera securității.

În special prin inițiativele sale în domeniul securității și apărării, mai ales după decizia Marii Britanii de a se retrage din Uniune, Germania arată că-și asumă o responsabilitate și mai mare la nivel european în acest domeniu.

Partenerii Germaniei

Aflată în centrul confruntării Est-Vest în perioada războiului rece, partea de est a Germaniei s-a aflat sub control comunist și sub supravegherea atentă a trupelor militare sovietice, în timp ce Germania Federală s-a dezvoltat ca o țară occidentală, însă a avut o putere redusă în cadrul relațiilor internaționale, având un parcurs limitat la nivel strategico-militar deoarece fusese lipsită de puterea militară. A participat însă la alianțele regionale și internaționale, iar datorită puterii economice și a poziției sale geostrategice a încheiat numeroase parteneriate cu state europene și nu numai, precum Franța, Rusia, SUA.

Principalul partener al Germaniei Federale încă din perioada imediat postbelică, a fost Franța cu care a stabilit o puternică alianță economică și politică, simbolizând reconcilierea după război, care se menține și astăzi, mai ales în condițiile Brexitului. Așadar, în 1951, Germania s-a alăturat celorlalte cinci state pentru constituirea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO), apoi a fost membru fondator al celorlalte două comunități europene, participând inclusiv la crearea Uniunii Europei Occidentale (UEO) înființată în urma modificării din 1954 a Tratatului de la Bruxelles, alianță care îi permitea reînarmarea și deținerea controlului asupra forțelor armate naționale, dar sub controlul strict

⁴ Mai multe despre evenimentele politice din istoria Germaniei a se vedea în/Ideii din această secțiune au fost vehiculate și în S. Cincă, „Conferința de la Potsdam“ (pp. 188-190, vol. I), „Ostpolitik“ (pp. 77-79, vol. II), „Zidul Berlinului“ (pp. 595-598, vol. II), în D. Dungaciu (coord.), *Enciclopedia Relațiilor Internaționale*, vol. I-II, București, Editura Rao, 2017.

al UEO. Sprijinită de Franța și Marea Britanie a intrat în NATO în 1955 și a participat, de asemenea, alături de Franța, la tentativa de a înființa Comunitatea Europeană de Apărare (CEA) în 1952, care prevedea integrarea forțelor armate ale statelor membre, proiect care a eșuat din cauza respingerii Tratatului de către Franța prin votul Parlamentului din august 1954, pe motiv că îi amenința suveranitatea națională. Încă de la începutul procesului de integrare europeană cele două state au fost percepute drept „motorul integrării europene“.

O inițiativă bilaterală germano-franceză în domeniul apărării a fost înființarea în 1987 a brigăzii franco-germane care a reprezentat nucleul pentru crearea ulterioară a Eurocorps, după integrarea capacităților militare ale UEO în UE. Astfel, Germania nu a urmărit crearea unei forțe militare autonome a UE, ci o forță militară europeană comună, instrument prin care Berlinul încerca să pună capăt decalajului dintre, pe de o parte „Franța, care prefera o capacitate europeană independentă de NATO, și Marea Britanie, care agreea mai degrabă modelul de securitate și apărare atlantist“⁵. Acest corp european militar autonom, a fost transformat în Forța de Reacție Rapidă, fiind pus atât la dispoziția operațiunilor sub comanda NATO cât și pentru gestionarea crizelor sub comanda UE, urmărind consolidarea contribuției europene la NATO și la securitatea transatlantică. Crearea acestui instrument venea să îmbunătățească capacitățile europene autonome – militare, diplomatice și civile – după ce războiul din provincia Kosovo din 1998 arătase capacitatea redusă a Europei „de a vorbi cu o singură voce“ în cazul conflictelor și arăta dependența europeană de activele militare americane.

Preocuparea Germaniei și Franței pentru o cooperare/integrare europeană în domeniul apărării a continuat în special după obținerea de către cancelarul A. Merkel a unui nou mandat, venirea președintelui E. Macron în fruntea Franței și pregătirea retragerii Marii Britanii din UE. Astfel de proiecte comune recente, inițiate și susținute de Germania și Franța în cadrul UE vor fi abordate în partea finală a articolului.

O altă relație specială pe care Germania o are este cea cu Statele Unite care au sprijinit, prin Planul Marshall, procesul de reconstrucție al Germaniei Federale după cel de-al Doilea Război Mondial. După acel moment, cele două state și-au întărit relațiile economice, culturale și strategice, Germania devenind unul dintre principalii aliații ai SUA, găzduind cea mai mare bază militară americană în Europa, Baza aeriană de la Ramstein.

Germania s-a alăturat Statelor Unite în acțiunile imediate întreprinse de aceasta pentru combaterea terorismului după atacurile teroriste din septembrie 2001, participând la operațiunile din Afganistan, ca parte a efortului NATO de asigurare a securității și păcii în această țară. Cu toate acestea, alături de Franța,

⁵ Reinhardt, Rummel, „Germany's Role in the CFSP. 'Normalität' or 'Sonderweg'?“ în Christopher Hill (ed.), *The Actor's in Europe's Foreign Policy*, London, Routledge, 1996, pp. 46-52, apud Sebastian Harnisch, „Germany and EU Foreign Policy“, Chapter for Klaus Larres (ed.), *Oxford Handbook of German Politics*, Universität Heidelberg, January 8, 2018, p. 8, versiune on-line disponibilă la <https://www.uni-heidelberg.de/md/politik/>, accesat la 20.11.2019.

a avut o poziție critică față de invazia americană a Irakului din 2003, ceea ce a dus la o răcire a relațiilor germano-americane. Inclusiv opinia publică germană condamnă decizia de intervenție a Statelor Unite în Irak și respingea orice fel de implicare a Germaniei în conflict.⁶

Complexa relație bilaterală pe care a stabilit-o în ultimii 30 de ani cu Federația Rusă, dar și relația din cadrul mai larg al parteneriatului UE cu Rusia, le vom aborda separat.

Momente-cheie în politica externă germană și rolul său în cadrul PESCE

Scopul acestei secțiuni este de a surprinde obiectivele de politică externă urmărite de liderii germani în cadrul Uniunii Europene și rolul Germaniei în promovarea politicii externe și de securitate (PESCE) și a politicii comune de securitate și apărare (PCAS), precum și susținerea acestor politici prin inițiativele bilaterale stabilite cu Franța sau prin intermediul unor mecanisme/formate de cooperare instituite pentru a oferi un răspuns sau a acționa vizavi de provocările externe de securitate și de crizele interne.

Poziția geostrategică a Germaniei în centrul Europei, influența politică și potențialul său economic sunt aspecte care au ajutat acest stat membru al UE să ocupe o poziție-cheie în cadrul Uniunii Europene. După unificare, obiectivul politicii externe a Germaniei a fost orientat către extinderea procesului de integrare europeană și o cooperare interguvernamentală mai profundă și eficientă în domeniul afacerilor externe și de securitate ale UE, care s-au dovedit necesare pe fundalul războiului din Golf (1990/1991) și în timpul războaielor iugoslave din anii '90 (Slovenia și Croația), promovând apoi, în tandem cu Franța, crearea unor sisteme defensive și de securitate europene comune.

Așadar, ce fel de politică externă a promovat Germania în cadrul Uniunii Europene? Prin exemplele pe care le vom oferi reiese că Berlinul a pus în practică mai multe tipuri de politică externă. În primul rând, la nivelul UE, a urmărit obiective politice similare sau cel puțin compatibile cu politica sa externă națională, în al doilea rând, a încercat să transmită preferințele sale politice în tratatele UE, iar în anumite situații s-a ferit de europenizarea politicii germane.⁷

Lisbeth Aggestam și Adrian Hyde-Price disting două direcții la nivelul politicii externe germane: o viziune europeană comună bazată pe cooperare și „împărțirea sarcinii conducerii”/„conducerea împărțită”, „fără a însemna că va căuta să exercite «leadershipul comun», și o viziune proprie politicii externe germane, aceea de a coopera prin intermediul unor mecanisme mini laterale, în formate mai mici alături de parteneri-cheie ai UE, în cadrul unui proces de

⁶ L. Aggestam, A. Hyde-Price, *loc. cit.*

⁷ S. Harnisch, „Germany and EU Foreign Policy”, Chapter for Klaus Larres (ed.), *Oxford Handbook of German Politics*, Universität Heidelberg, January 8, 2018, p. 2, versiune on-line disponibilă la <https://www.uni-heidelberg.de/md/politik/>, accesat la 20.11.2019.

„încărcare-încrucișată“ (*cross-loading*), un model nou de interacțiune în politica externă promovat post-Lisabona pentru soluționarea crizelor și provocărilor de securitate, și practicat cu precădere în cazul crizei din Ucraina.⁸

După reunificare, obiectivul politicii externe a cancelarului Helmut Kohl a fost să asigure membrii UE și statele vecine că Germania se va angaja activ în procesul de unificare europeană, susținând extinderea UE către statele din Europa Centrală și de Est, construirea unei politici externe și de securitate comune a UE, precum și dezvoltarea UEM prin adoptarea monedei unice. Cu toate aceste angajamente pentru o politică externă și de securitate europeană, ale guvernului Kohl, NATO a rămas primul și cel mai important pilon pentru politica de securitate și de apărare a Germaniei. Așadar, obiectivele sale de politică externă erau mai degrabă comune, europene și rareori pur naționale⁹. Deși membră a UE, Germania a recurs și la acțiuni unilaterale, prima fiind chiar reunificarea sa din 1990, apoi recunoașterea independenței Croației și Sloveniei în 1991 sau a independenței statului Kosovo în 2008.

Față de conflictele din Balcani și găsirea unor soluții de mediere politică pentru restabilirea păcii și menținerea stabilității, cooperarea comună a statelor membre ale UE în cadrul PESC a fost inefficientă, fiind nevoie de intervenția SUA și a altor organisme internaționale de securitate. Germania a fost cooptată în cadrul Grupului de Contact¹⁰ creat de SUA în 1994 pentru gestionarea conflictelor din Bosnia și Herțegovina (1994-1997), precum și din Kosovo (1997-1999). Scopul acestui forum informal era alinierea pozițiilor politice între membrii Consiliului de Securitate al ONU (fără China) și pentru a reconcilia apoi această poziție cu acei membri ai UE care aveau legături și interese puternice în regiunea Balcanilor de Vest.

În 1999, guvernul condus de cancelarul Gerhard Schröder a definit o nouă bază pentru politica externă germană și a admis participarea Germaniei la acțiunile militare ale NATO în Kosovo prin participarea cu forțe militare aeriene pentru menținerea păcii și asigurarea stabilității în Balcani. Aceste acțiuni se petreceau în anul în care Germania deținea președinția Consiliului European, oferindu-i oportunități însemnate în conducerea procesului diplomatic și militar care încheia campania NATO în Kosovo, din iunie 1999. Politica lui Gerhard Schröder s-a îndreptat, totodată, și către stabilirea unui parteneriat mai solid cu Federația Rusă.

După momentul 11 septembrie 2001, când SUA lua măsuri unilaterale de combatere a terorismului internațional, încălcând ordinea internațională bazată pe reguli, intervin schimbări la nivelul politicii externe germane. Deși un partener strategic al Statelor Unite, Germania a refuzat să participe la campania militară americană împotriva Irakului din 2003 care nu avea avizul Consiliului de Securitate al ONU; militarii germani, însă, participaseră la operațiunea NATO

⁸ L. Aggestam, A. Hyde-Price, *loc. cit.*, pp. 11-12.

⁹ S. Harnisch, *loc. cit.*, p. 7.

¹⁰ Grupul de contact era constituit din: Germania, Statele Unite, Franța, Marea Britanie, Italia și Rusia.

din Afganistan desfășurată în 2001. Față de asumarea combaterii terorismului de către SUA, Uniunea Europeană declara, prin noua sa Strategie europeană de securitate, că preferă soluțiile diplomatice în locul conflictului și promitea susținerea „multilateralismului efectiv” și a ordinii internaționale instituționalizate¹¹.

Dosarul nuclear iranian¹² a reprezentat un caz important de politică externă și de implicare activă pentru Germania, în principal prin intermediul unor formate mini laterale create *ad-hoc* care să răspundă la situația de criză, dar care au adus plus-valoare acțiunii externe a UE. Așadar, negocierile politice și diplomatice pentru rezolvarea acestei crize internaționale au fost demarate în cadrul unor mecanisme mini laterale, constituite în afara structurilor formale ale PESK (dar cu participarea Înalțului Reprezentant al UE, ulterior și a Serviciului European de Acțiune Externă), din care a făcut parte și Germania. Este vorba de formatul tri-lateral „E3” (Germania, Franța și Marea Britanie, cele trei mari puteri europene care aveau interese comerciale în Iran, două dintre ele fiind și puteri nucleare) creat în 2003, format care s-a extins în 2006 la „E3 + 3”/EU3+3¹³ (E3 + SUA, China și Rusia) după ce Iranul a reluat politica sa nucleară în 2005.¹⁴ Mecanismele mini laterale/restrânse create în afara cadrului UE la care Germania a participat activ, nu au subminat, ci din contră, au consolidat instituțiile PESK.

Reconfigurarea PESK și schimbările în guvernanta politicii externe europene (cu o delegare semnificativă a funcțiilor formale de conducere la nivelul UE, în timp ce luarea deciziilor rămânea interguvernamentală și în mare măsură consensuală între statele membre ale UE) aduse de Tratatul de la Lisabona în 2009, au creat o nouă dinamică între instituțiile UE și statele membre, oferindu-i Germaniei prilejul de a-și asuma un rol primordial în acest domeniu¹⁵. După ce UE și SUA aplicau primele sancțiuni economice și le consolidau în 2012, UE a reluat în 2015 negocierile nucleare cu Iranul, care s-au încheiat cu semnarea, de către statele implicate în procesul de negociere, a unui acord nuclear¹⁶. Iranul a rămas sub embargoul economic internațional impus de Consiliul de Securitate al ONU. Contribuția adusă de negocierile privind politica nucleară iraniană în cadrul celor două formate discutate sunt frecvent invocate ca fiind un succes pentru diplomația europeană¹⁷.

¹¹ Council of the European Union, *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World*, 12 December, 2003, Brussels, la www.consilium.europa.eu/, accesat la 19.11.2019.

¹² În anul 2003, în urma dezvăluirilor despre existența unui program nuclear secret al Iranului inițiat în 2002 care încălca înțelegerea cu Autoritatea Internațională pentru Energie Nucleară, UE începea negocierile politice și diplomatice cu Iranul în diverse formate pentru a opri proliferarea nucleară. Implicarea activă a UE s-a datorat atât lipsei relațiilor diplomatice între SUA și Iran, precum și a bunelor relații dintre Iran și UE, la care se adaugă interesele comerciale ale principalelor state membre, printre care și Germania.

¹³ Sau P5 + 1 (cei cinci membri permanenți ai Consiliului de Securitate al ONU și Germania).

¹⁴ Emily B. Landau, Ephraim Asculai, „Iran's Nuclear Program and Negotiations with the EU-3”, în *Strategic Assessment*, Volume 8, No. 3, November, 2005, la www.inss.org.il/he/wp-content/, accesat la 12.11.2019.

¹⁵ L. Aggestam, A. Hyde-Price, *loc. cit.*

¹⁶ SUA s-au retras în mai 2018 din Acordul nuclear cu Iranul.

¹⁷ Vezi T. Sauer, „The EU as a coercive diplomatic actor? The EU-3 initiative towards Iran”, în J. A. Koops, G. Macaj (eds.), *The European Union as a diplomatic actor*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015, pp. 103-119.

Însă abordarea generală a Germaniei către o integrare europeană mai profundă a devenit mai nuanțată pe fundalul unor crize interne din spațiul european, dar și a unor conflicte din vecinătatea UE, în sensul că deciziile individuale ale Germaniei și poziția sa în cadrul UE, prin vocea cancelarului Angela Merkel¹⁸, au fost pe cât de proactive, pe atât de prudente¹⁹. Așadar, criza financiară globală din 2008-2009 și criza zonei euro, cât mai ales provocările geopolitice de la granițele externe ale UE și alte evenimente derulate în spațiul UE (anexarea ilegală a Crimeii din 2014, războiul informațional, criza din Siria, aflusul mare de refugiați din 2015, valul de atacuri teroriste islamiste din vestul Europei din 2016-2017 și decizia din 2016 a Marii Britanii de a părăsi UE), „au scos Germania din zona sa de confort post-război rece”²⁰, punând-o în fața unor provocări și obligând-o să-și asume o mai mare responsabilitate în domeniul securității interne (își asumă conducerea în gestionarea crizei migrației) și un rol mai accentuat în acțiunea externă și în conducerea PESC.

Germania s-a implicat în stabilizarea crizei din zona euro, dar a făcut și pași greșiți în timpul crizei datoriilor suverane din anul 2009 față de Grecia. Un moment important pentru politica germană a fost gestionarea crizei migrației. Pe măsură ce statele vecine au început să își închidă granițele în fața valului de refugiați veniți în Europa în anii 2015-2016 din Orientul Mijlociu, cancelarul Merkel pleda pentru o „politică a brațelor deschise”²¹, permițând primirea refugiaților sirieni în interiorul granițelor Germaniei. Problema migrației i-a afectat credibilitatea în interiorul UE, fiind criticată din cauza măsurilor privind impunerea/distribuirea cotelor de migranți la nivelul UE. În special Grupul de la Vișegrad a format o rezistență față de Germania și politica de azil pe care o promova.²²

Față de crizele și conflictele de la granițele Uniunii, politica externă a Germaniei a fost diferită. Dacă în politica UE pentru Orientul Mijlociu și Africa de Nord nu s-a implicat și s-a abținut de la intervenția în Libia în 2011 (pentru care a fost criticată atât de partenerii europeni care au participat la misiunile politicii comune de securitate și apărare, cât și de aliații din NATO care se bazau pe capacitatea militară superioară a Germaniei)²³, criza geopolitică din Ucraina a obligat-o să-și „reseteze” politica externă și de securitate în sensul unui angajament mai activ pentru PESC la nivelul UE, dar și pentru NATO.²⁴

¹⁸ Angela Merkel a fost aleasă cancelar federal pentru prima oară în 2005, apoi realeasă consecutiv în aceeași funcție, obținând în 2018 al patrulea mandat.

¹⁹ Paul Taylor, *Jumping Over its Shadow Germany and the Future of European Defence/Über den Eigenen Schatten Springen Deutschland und die Zukunft der Europäischen Verteidigung*, REPORT, Friends of Europe, Autumn, 2017, p. 18.

²⁰ Paul Taylor, *op. cit.*, p. 15.

²¹ Ines Pohl, „Comentariu: Merkel se refugiază în fortăreața Europa”, DW, 03.07.2018, publicat on-line la https://www.dw.com/ro/comentariu-merkel-se-refugiaz%, accesat la 20.11.2019.

²² Ian Traynor, „Germany to push for compulsory EU quotas to tackle refugee crisis”, *The Guardian*, Fri. 23 Oct. 2015, disponibil la <http://www.theguardian.com/world/2015/oct/23/refugee-crisis-germanypush-compulsory-eu-quotas>, accesat la 20.11.2019.

²³ Corina Berceanu, „N.A.T.O în relație cu UE. Lecția oferită de războiul din Libia”, 24.01.2013, la <http://geopolitics.ro/>, accesat la 20.11.2019.

²⁴ L. Aggestam, A. Hyde-Price, *loc. cit.*, p. 9.

„Lumini și umbre“ în relația Germania-Rusia

Referitor la relația/parteneriatul Germania-Rusia vom încerca să surprindem trei aspecte: relația bilaterală complexă dintre cele două state, rolul de mediator al Germaniei în cadrul cooperării dintre UE și Federația Rusă privind problemele strategice și de politică externă, precum și momentul crizei geopolitice din Ucraina (2014) care tensionează relația dintre cele două state.

Privind retrospectiv, relațiile dintre Germania și Rusia au fost întotdeauna fundamentale pentru pacea și stabilitatea Europei. Relația dintre cele două state a marcat soarta Europei atât negativ, dacă ne referim doar la pactul Molotov-Ribbentrop – semnat de cele două state în 1939 în ajunul celui de-al Doilea Război Mondial²⁵, cât și pozitiv privind din perspectiva unificării germane, a colapsului Uniunii Sovietice și a aderării statelor est-europene eliberate de comunism, la Uniunea Europeană și NATO.²⁶ Foste mari imperii, actuale puteri (una civilă și economică, alta militară, chiar nucleară și energetică), cele două state au contribuit semnificativ la conturarea mediului politic, geopolitic și geostrategic european. Relația dintre cele două state a cunoscut atât cooperarea și alianța, cât și cealaltă extremă, tensiunea, ostilitatea și războiul total, așa cum remarca John Wheeler-Bennett: „relațiile dintre Rusia și Germania (...) au fost o serie de alienări, distinse pentru amărăciunea lor, și de apropieri, remarcabile pentru căldura lor (...)”²⁷.

În anii '90, în timp ce fosta URSS se dezmembra, Germania, susținută de Statele Unite, a reprezentat cheia stabilizării Europei. Post-război rece, relațiile bilaterale dintre cele două foste rivale, Germania și Rusia, au intrat în era cooperării, dezvoltând o relație complexă, pe mai multe straturi, „care cuprinde relațiile diplomatice, comerțul, securitatea și politica externă, precum și cultura și memoria istorică“, dar cu viziuni complet diferite asupra viitorului securității europene și a ordinii mondiale.²⁸

În timp ce Germania își contura strategia de politică externă și diplomatică în acord cu noua ordine globală bazată pe respectarea regulilor de drept, a acordurilor existente și a valorilor democratice, mizând pe cooperare și relații pașnice și urmărind consolidarea instituțiilor multilaterale, Rusia împărtășea o viziune de politică externă diferită, aceea în care războiul este un mod legitim de a impune interesele, adoptând mai degrabă o politică bazată pe forță sau soluții militare.²⁹ Dacă obiectivul final al politicii Germaniei este „protejarea unei so-

²⁵ Pactul Ribbentrop-Molotov era un tratat de neagresiune sovieto-german care cuprindea și înțelegeri secrete expansioniste, stabilind sferele de influență pentru fiecare stat, având consecințe nefaste pentru statele din estul Europei. După 1989 acest pact a fost condamnat în mai multe rânduri de către statele cărora li s-au schimbat frontierele în urma acestei înțelegeri. Vezi D. Dungăciu, „Pactul Ribbentrop-Molotov (condamnare)“, în D. Dungăciu, (coord.), *Enciclopedia Relațiilor Internaționale*, vol. II, București, Editura Rao, 2017, pp. 91-93.

²⁶ S. Meister, *loc. cit.*

²⁷ John W. Wheeler-Bennett, „Twenty Years of Russo-German Relations: 1919-1939“, în *Foreign Affairs*, 25#1, 1946, pp. 23-43, online la <https://www.jstor.org/>, la 12.11.2019.

²⁸ L. Aggestam, A. Hyde-Price, *loc. cit.*, p. 9.

²⁹ *Idem.*

cietăți deschise și liberale, pentru Kremlin societatea rusă nu este beneficiarul, ci audiența politicii externe“³⁰.

Pe lângă relația personală pe care elitele germane și rusești au stabilit-o, mai cu seamă în perioada cancelarului Gerhard Schröder (1998-2005), cele două state au dezvoltat importante proiecte comune, în special economice³¹. Unul dintre proiecte este Parteneriatul strategic bazat pe factorul energetic, arătând pe de o parte nevoia Germaniei de gazul rusesc, de cealaltă parte dependența Rusiei de investițiile germane pentru dezvoltarea infrastructurii energetice.

Cel mai important proiect comun de infrastructură a fost construirea gazoductului Nord Stream prin Marea Baltică, funcțional din 2011, precum și construirea altor două conducte (Nord Stream II urmând să fie funcțional la sfârșitul anului 2019).

Acest proiect energetic afectează economia câtorva state europene, în special a Ucrainei, dar și a altor țări prin care tranzitează gazul rusesc până ajunge la destinație (Polonia și țările din Est), creând unele dispute între statele europene.³² În timp ce Comisia Europeană tratează cu prudență acest subiect, asigurându-se doar ca proiectul să fie în concordanță cu regulamentele de pe piața europeană a energiei, mai ales în ceea ce privește concurența, Statele Unite (și ele, un mare producător de gaze naturale, aflate în căutare de noi piețe de desfășurare), critică proiectul Nord Stream 2, pe motiv că nu este unul pur comercial, evidențiindu-i latura politică ascunsă. SUA reclamă contradicția din politica externă germană care, deși susține sancțiunile împotriva Rusiei după criza din Crimeea, continuă proiectele comerciale cu Rusia.³³

Germania a fost un susținător puternic al participării Rusiei la Grupul celor 8 state dezvoltate, din care a făcut parte între 1997 și 2014. Din cauza implicării Rusiei în conflictul din Ucraina, ceilalți 7 participanți cărora li s-au alăturat reprezentanții Comisiei Europene, au sancționat-o retrăgându-i dreptul de a participa la reuniunile grupului. Germania s-a opus invitației ca Ucraina și Georgia să urmeze parcursul aderării la NATO în timpul summitului de la București din 2008, alăturându-se astfel Rusiei și Franței care respinseseră și ele acordarea MAP.

Un demers important al strategiei Germaniei (cu acordul tacit al UE) cu privire la Rusia, în cadrul mai larg al relațiilor UE-Rusia în domeniul securității, din care reies și propriile interese ale ambelor state, îl reprezintă *Memorandumul de la Meseberg*, un document semnat de cancelarul german Angela Merkel și președintele Federației Ruse de la acea vreme, Dmitri Medvedev, în iunie 2010, care prevedea constituirea unui Comitet pe Problemele Politice și de Securitate UE-Rusia la nivel ministerial (Înaltul Reprezentant al UE și ministrul de Externe al Rusiei). Acest forum ar fi fost cadrul în care puteau fi exprimate puncte de

³⁰ S. Meister, *loc. cit.*

³¹ *Idem.*

³² „Gazoductul Nord Stream II va afecta profund Ucraina – Naftogaz“, la <https://www.economica.net/>, accesat 12.11. 2019.

³³ „Nord Stream 2, un proiect controversat, care îi divizează pe europeni și îl irită pe Trump“, by Agence France-Presse, 12 martie 2019, la <https://www.ednh.news/ro/nord-stream-2-un-proiect-controversat-care-ii-divizeaza-pe-europeni-si-il-irita-pe-trump/>, accesat 12.11.2019.

vedere referitoare la politica și agenda de securitate; stabilite reguli comune în vederea desfășurării unor operațiuni în domeniul managementului crizelor; cooperarea în situații de criză și conflicte; cooperarea UE-Rusia în vederea soluționării crizei transnistrene etc. Dacă Rusia urmărea crearea unei fisuri în relația transatlantică, pentru a-i permite participarea la negocierile problemelor securității europene și posibilitatea redesenării arhitecturii mondiale de securitate dincolo de angajamentele NATO și OSCE, și în final apariția unui acord „Helsinki II”, de cealaltă parte, Germania urmărea „menținerea Rusiei într-un dialog european”, posibilitatea de a ajunge „la un compromis favorabil ambelor părți” în dosarul transnistrean și, de asemenea, un interes economic care viza accesul la piața rusă, în contextul crizei financiare globale. Însă „reacția iritată a SUA față de un posibil Helsinki II” și „problemele de comunicare și negociere” între cele două părți apărute în urma anexării ilegale a Crimeii și a conflictului din Donbass, au făcut ca acest memorandum să nu se mai dezvolte.³⁴

Evident că cele două state au și alte parteneriate pe care nu le abordăm aici, ci dorim să punctăm ideea că odată cu anexarea ilegală a Crimeii de către Federația Rusă, relațiile dintre cele două state devin încordate. Criza geopolitică din Ucraina a reprezentat un moment crucial pentru relația dintre cele două state, aducând schimbări în politica externă a Germaniei în sensul că elita politică germană se vedea nevoită să își asume o mai mare responsabilitate în cadrul politicii externe și de securitate a UE³⁵, iar poziția sa era modelată de interacțiunea dintre factorii interni și de așteptările pe care aliații și partenerii săi le aveau.

Criza din Ucraina și anexarea Crimeii

„Utilizarea războiului hibrid de către Rusia și anexarea ilegală a Crimeii” erau percepute de statele europene drept „provocări grave” pentru ordinea bilaterală și multilaterală de securitate europeană stabilită după sfârșitul Războiului Rece³⁶. Prin acțiunile sale agresive și încălcarea suveranității Ucrainei, Rusia demonstra că „ignoră legislația internațională și încalcă acordurile existente în relațiile internaționale”³⁷, iar partenerii europeni ai Germaniei, cunoscând legăturile sale extinse cu Rusia, se așteptau ca Berlinul să preia „rolul de lider în gestionarea crizei și să formuleze un răspuns strategic european la agresiunea rusă”³⁸. Întâmplător sau nu, Rusia a intervenit în Ucraina în primăvara lui 2014, anexând Crimeea și declanșând un conflict în țară, chiar când se semnau primele capitole politice ale Acordului de asociere Ucraina-Uniunea Europeană.

Deoarece criza din Ucraina avea o natură complexă care îngreuna gestionarea rapidă, Germania s-a angajat într-un proces de conducere în trei domenii princi-

³⁴ Vezi D. Dungaci, „Memorandumul de la Meseberg”, în D. Dungaci (coord.), *Enciclopedia Relațiilor Internaționale*, vol. I, București, Editura Rao, 2017, pp. 566-569.

³⁵ L. Aggestam, A. Hyde-Price, *loc. cit.*, p. 9.

³⁶ *Idem.*

³⁷ S. Meister, *loc. cit.*

³⁸ L. Aggestam, A. Hyde-Price, *loc. cit.*, p. 9.

pale: negocieri diplomatice, gestionarea crizelor politico-militare și politica de sancțiuni a UE. Încă de la debutul crizei, Germania a preferat cooperarea cu state-partenere din UE în cadrul unor formate mai mici, precum *Triunghiul de la Weimar*³⁹ (din care fac parte Germania, Franța și Polonia), reactivat în februarie 2014.

Acest format s-a desfășurat la nivel de miniștri de Externe care s-au întâlnit la Kiev cu președintele și liderii opoziției din Ucraina, pentru a negocia un compromis politic în vederea încheierii unui acord de soluționare a crizei. Decizia de a utiliza cadrul Triunghiului de la Weimar pentru a stabili situația sensibilă din punct de vedere strategic și politic din Ucraina, a demonstrat că Berlinul își asumă rolul de lider european în forma de „conducere împărtășită”, alături de aliata sa Franța, precum și partenerul său cheie din Europa Centrală, Polonia, și nu prin intermediul instituțiilor formale ale PESC. Totodată, cele trei state din Triunghiul de la Weimar au coordonat activ și politica cu Statele Unite, G7, OSCE, NATO și, evident, UE. În plus, cei doi lideri, cancelarul Merkel și președintele Putin au stabilit contacte personale telefonice, fiind susținuți de miniștrii omologi de Externe și ai Apărării din ambele state.⁴⁰

Un alt moment crucial în asumarea unui rol activ și totodată prudent al Germaniei în cazul crizei din Ucraina, l-au reprezentat negocierile diplomatice din cadrul *Formatului Normandia* instituit în iunie 2014, între liderii și miniștrii de Externe din Germania, Franța, Rusia și Ucraina. Acest format a pregătit terenul pentru discuțiile din cadrul Formatului de la Geneva⁴¹ care au dus la semnarea primului *Acord de la Minsk* („Minsk I”) din septembrie 2014 – un acord de pace care prevedea încetarea focului și o serie de măsuri economice și reforme constituționale. După încălcările repetate ale Acordului Minsk I, Grupul Normandia a negociat un nou acord, intitulat „Minsk II”, semnat în februarie 2015, ce cuprinde un set de reguli internaționale menite să rezolve conflictul din Ucraina.⁴² Încălcarea repetată a Acordurilor de la Minsk a atras continuarea aplicării sancțiunilor economice împotriva Rusiei până cel puțin în 2020. Se preconizează o nouă reuniune în formatul Normandia pentru luna decembrie 2019, la Paris pe tema situației din Ucraina, având ca obiectiv principal „să deschidă o nouă secvență de punere în aplicare a acordurilor de la Minsk”⁴³.

Cu riscul sacrificării intereselor politice și economice naționale, trecând și peste rezistenței unor guverne pro-ruse din cadrul UE, poziția Germaniei a fost

³⁹ Formatul/Triunghiul de la Weimar a fost creat în august 1991 și exprima, într-o declarație în 10 puncte, viziunea celor trei miniștri de Externe ai statelor reprezentate referitoare la un viitor comun european, având o contribuție incontestabilă la procesul de extindere a UE și a NATO către noile democrații din centrul și estul Europei. După 2004, acest forum de dialog și-a pierdut din însemnătate, fiind reactivat în 2014 pentru a negocia acțiunile imprevizibile ale Rusiei în Ucraina.

⁴⁰ L. Aggestam, A. Hyde-Price, *loc. cit.* pp. 9-10.

⁴¹ Formatul de la Geneva a reunit reprezentanții Ucrainei, Rusiei, UE și SUA.

⁴² Vezi European Parliament, „Minsk peace agreement: still to be consolidated on the ground”, *Briefing*, 12 February 2015, disponibil la <http://www.europarl.europa.eu/>, accesat la 20.11.2019.

⁴³ Valentin Vidu, „Un summit în «formatul Normandia» urmează să aibă loc la 9 decembrie la Paris, anunță Palatul Elysée”, 15 nov. 2019, la <https://www.news.ro/externe/>, accesat la 20.11.2019.

una fermă la adresa Rusiei, fiind principala susținătoare a tuturor sancțiunilor economice (împotriva industriilor de petrol și instituțiilor bancare) impuse acestea de către instituțiile internaționale pentru a o forța să renunțe la sprijinul oferit separatiștilor pro-ruși din estul Ucrainei care au recurs la acțiuni militare (conflictul din Donbas), începute în aprilie 2014. Pierderile economice în urma aplicării sancțiunilor au fost resimțite de ambele țări, fiind afectate inclusiv firmele germane care operau în Rusia. Ca răspuns, Rusia a redus importurile de alimente din UE.

Ministrul german de Externe de la acea vreme, Frank-Walter Steinmeier, a susținut în mod explicit că apărarea ordinii liberale din Europa este mai importantă decât pierderea unor avantaje economice din cauza restrângerii comerțului cu Rusia, argumentând: „dacă noi în Europa am tolera ca legea celor puternici să prevaleze asupra puterii legii, prejudiciul va fi mult mai mare pe termen lung”⁴⁴. La rândul său, cancelarul Angela Merkel a condamnat referendumul de aderare a Crimeii la Rusia din 18 martie 2014, considerându-l ilegal deoarece încalcă suveranitatea și integritatea teritorială a Ucrainei, prin următorul mesaj: „A fi capabil să schimbe frontierele în Europa fără consecințe și să atace alte țări cu trupe, este, în opinia mea, un pericol mult mai mare decât să trebuiască să accepți anumite dezavantaje pentru economie”⁴⁵.

Pozițiile celor doi lideri germani față de condamnarea anexării ilegale a Crimeii nu a rămas fără ecou din partea rusească. În replică, oficialii ruși au acuzat că reîntregirea Germaniei din 1990 ar fi ilegală deoarece nu a existat un referendum prin care cetățenii din RDG să decidă uniunea germană, semnalând astfel că în Crimeea a existat un astfel de referendum⁴⁶.

Deși liderii germani nu au reușit să rezolve conflictul real, au avut succes în gestionarea diplomatică a crizelor și în intermedierea unei poziții comune a UE privind sancțiunile față de Rusia. Potrivit unor autori, conducerea germană s-a dovedit „flexibilă, pragmatică și inovatoare prin utilizarea unor practici informale de conducere” în cadrul unor foruri restrânse de cooperare politică, într-o coordonare susținută cu celelalte organisme internaționale⁴⁷.

Considerăm că în toate etapele de negociere cu privire la această criză, Germania a acționat activ, dar prudent, reușind prin această abordare să realizeze un compromis reciproc acceptabil. Nuanțând, observăm că acțiunea sa s-a concentrat pe trei direcții; negocierea unui angajament diplomatic cu Rusia; construirea unui consens în cadrul comunității internaționale, cu informarea și consultarea

⁴⁴ „Speech by Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at the opening of east forum Berlin“, German Historical Museum, 09.04.2014, disponibil la <https://www.auswaertiges-amt.de/en/>, accesat la 24.11.2019.

⁴⁵ Robyn Dixon, „As NATO talks near, Merkel appears to be losing patience with Putin“ în *Los Angeles Times*, Sept. 3, 2014, online la <https://www.latimes.com/world/europe/>, accesat 12.11. 2019.

⁴⁶ Adam Taylor, „Russia considers bizarre proposal to condemn West Germany’s 1989 ‘annexation’ of East Germany. Russia and Germany have an important, if complicated, relationship“, în *The Independent*, Friday 30 January, 2015, disponibil la <https://www.independent.co.uk/news/world/europe>, accesat la 22.11.2019.

⁴⁷ L. Aggestam, A. Hyde-Price, *loc. cit.*, p. 11.

tuturor membrilor Uniunii Europene asupra politicii față de Rusia; combinată cu sprijinul ferm pentru Ucraina și condamnarea acțiunilor rusești.

În prezent, relația economică și de securitate dintre două state este limitată, ambele încercând o resetare a relațiilor bilaterale. Potrivit lui Stefan Meister, „relația dintre Germania și Rusia are nevoie de o bază nouă care nu ignoră trecutul, dar care se bazează pe realitățile actuale și este ghidată de o viziune pentru viitor. (...) Germania și Rusia trebuie să accepte că au interese diferite (cu privire la estul Ucrainei și anexarea Crimeii), dar ignorarea reciprocă nu este o soluție.”⁴⁸ Și cum dialogul cu Rusia rămâne în continuare necesar atât pentru Europa cât și pentru comunitatea internațională, autorul propune ca „dincolo de abordarea actuală de confruntare, atât Rusia cât și Germania trebuie să lucreze la o viziune pe termen lung pentru o Europă economică, politică și socială comună, care să includă Rusia și Europa de Est.”⁴⁹

De cealaltă parte, Berlinul trebuie să regândească și să reconceptualizeze „o nouă politică estică a UE pe baza relației actuale cu Rusia”, „o politică realistă și pragmatică” care să aducă securitatea și prosperitatea în vecinătatea Uniunii, pentru că altfel „țările dintre Rusia și UE vor rămâne pentru ambele părți sursa conflictului previzibil în viitor”⁵⁰.

Revigorarea axei franco-germane – inițiative pentru securitatea și apărarea UE

Marea Britanie a fost un factor ponderator în cadrul UE datorită căruia proiectul european a rămas cu transferuri de suveranitate limitate către instituțiile de la Bruxelles, fără a se face vreo diferență între statele membre, în sensul existenței unor țări de mână a doua, fără o Armată europeană unită. Ea a respins constant inițiativele germane sau franceze care se configurau în sensul invers al celor enumerate mai sus, în jurul său creându-se majoritatea alianțelor anti-Germania sau anti-Franța din cadrul instituțiilor europene.

Privind la recente evoluții din Uniunea Europeană, Germania împreună cu Franța arată că au cel mai mare potențial dintre toate țările membre de a transforma Uniunea și a construi o uniune europeană de apărare. În contextul Brexitului, cele două state au susținut mai multe proiecte comune în domeniul apărării, precum Cooperarea Structurată Permanentă (PESCO), revizuirea anuală coordonată a apărării (CARD), fondul european de apărare și capacitatea de planificare și conduită militară (MPCC).

PESCO este un mecanism de cooperare de nivel ridicat în domeniul apărării, care aparține politicii de securitate și apărare a Uniunii Europene, prevăzut în Tratatul de la Lisabona.

⁴⁸ S. Meister, *loc. cit.*

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Idem.*

PESCO este similară cooperării sporite din alte domenii de politică, în sensul că integrarea nu necesită participarea tuturor statelor membre ale UE. A existat un oarecare dezacord între Franța și Germania cu privire la natura PESCO: în timp ce Franța pleda pentru crearea unui grup mic dar ambițios, cu capacități serioase, care putea progresa mai repede, Germania proiecta o abordare mai incluzivă, care ar putea include toate statele, indiferent de capacitatea lor militară sau de disponibilitatea lor de a se integra. Diferențele de viziune vin din interesele celor două state: în timp ce mesajul Germaniei era de a da un semnal de unitate post-Brexit, Franța își făcea planuri pentru operațiuni în Africa. Compromisul a însemnat lansarea unui PESCO ca un proces: incluziv, la care pot participa toate statele, dar fără a fi obligate să ia parte la toate proiectele, iar progresul va fi etapizat, permițând dezvoltarea unor noi capacități comune. La PESCO participă 25 dintre cele 27 de forțe armate naționale (fără Danemarca și Malta).⁵¹

PESCO a fost lansată abia în 2017, după ce în 2016 Marea Britanie a luat decizia părăsirii Uniunii (știindu-se că aceasta a fost un adversar constant al acestei cooperări și a reprezentat una dintre cele mai mari puteri militare ale UE), și după alegerea din același an a lui Donald Trump în funcția de președinte al Statelor Unite, care a criticat aliații NATO că nu contribuie financiar în susținerea organizației. PESCO a dat un nou impuls colaborării europene în domeniul apărării, precum și propunerilor germano-franceze de a crea o „Uniune Europeană de Securitate și Apărare”, care să includă PESCO.

O altă inițiativă privind îmbunătățirea statutului UE ca actor de politică externă și de securitate propusă de Germania (agreată și de Franța) este înființarea unui *Consiliu European de Securitate* (CES), un format/organism politic care ar contracara deficiențele legate de formularea unor răspunsuri comune imediate și coerente la provocările externe de securitate sau de lipsa voinței politice și adesea capacitatea materială de a le pune în aplicare. Altfel spus, un asemenea Consiliu ar avea rolul de a accelera procesul decizional și de a consolida capacitatea de politică externă a UE, complementar acțiunilor diplomatice, resurselor financiare și militare ale UE-27, eficientizând cooperarea interguvernamentală în acest domeniu. Din declarațiile cancelarului, reiese că CES are și un scop suplimentar în viitor: consolidarea rolului Europei în cadrul Consiliului de Securitate al ONU⁵². Propunerea de înființare a Consiliului a fost înaintată în cadrul Parlamentului European din 13 noiembrie 2018, de către cancelarul Angela Merkel.⁵³

Artizanii acestui viitor consiliu, dacă va fi acceptat de statele membre, au conceput patru variante de formate. Prima variantă prevede ca CES să fie un organism informal, „format dintr-un grup restrâns de membri care să funcționeze

⁵¹ Gheorghe Tibil, „PESCO – Momentul adevărului pentru «Apărarea Europeană»”, 8 mai 2018, la <https://monitorulapararii.ro/>, accesat la 22.11.2019.

⁵² La acest moment, UE are statut de observator (din 2011) în Adunarea Generală a Națiunilor Unite, fără a avea drept de vot.

⁵³ Markus Kaim, Ronja Kempin, „A European Security Council. Added Value for EU Foreign and Security Policy?”, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, January 2019, la <https://www.swp-berlin.org/en/publication/>, accesat la 22.11.2019.

în marja reuniunilor Consiliului European cu sarcina de a susține problemele de politică externă și de securitate pe agenda Consiliului și de a elabora avize și recomandări politice cu privire la problemele strategice, în cooperare cu Înalțul Reprezentant⁵⁴. A doua viziune propune ca CES să fie „un organ ad-hoc format din cei 27 de miniștri de Externe” care ar acționa ca un mecanism de răspuns de urgență, activat în cadrul Consiliului European, situație în care „acțiunile sale ar fi limitate în timp și legate de mandatul Consiliului European”, iar Serviciul European de Acțiune Externă să ajute la implementarea politicilor. Al treilea model propune construirea unui „grup de conducere interguvernamental”, „un nucleu format din câteva state membre care sunt dispuse și capabile să contribuie la luarea unor decizii rapide”, decizii care sunt obligatorii pentru ceilalți membri ai UE, și care ar facilita promovarea politicii externe europene atât în cadrul UE, cât și în afara acesteia, „după modelul Consiliului de Securitate al NATO”. Ultima variantă se referă la instituirea unui „organism supranațional de luare a deciziilor și de conducere în cadrul politicii externe a UE”, ceea ce ar însemna ca statele să delege acestui organism dreptul de a lua decizii cu privire la problemele de politică internațională în numele lor, însemnând practic transferul competențelor naționale în politica externă și de securitate comună, dispărând astfel și unanimitatea pentru luarea unei poziții, acțiuni sau strategii comune la nivelul UE. Pentru o astfel de acțiune în numele tuturor ar exista totuși o condiție: „interesele și pozițiile statelor membre să fie convergente”. În acest scenariu, „Înalțul Reprezentant și-ar asuma rolul de secretar general”, iar „SEAE va acționa ca secretariat general” și va îndeplini, pe cât posibil, sarcinile care i-au fost stabilite prin tratat. Chiar dacă strategia globală a UE propune o autonomie strategică pentru Europa, iar prin CES se dorește remedierea deficiențelor UE cu privire la relațiile externe și promovarea integrării în domeniul PESC, primatul statului național în deciziile de politică externă domină încă în statele membre, prin urmare, un astfel de model nu poate fi adoptat în viitorul apropiat.⁵⁴

Fiecare variantă în parte are atât minusuri cât și plusuri pe care nu le vom discuta. În ceea ce privește aspirația UE de a obține un loc permanent în cadrul Consiliului de Securitate al ONU ar fi una semnificativă și rezonabilă, pentru că ar putea crește influența UE în politica internațională. Dar condiția pentru ca acest lucru să fie posibil este aceea a reformării Consiliului de Securitate al ONU, sugestie făcută de actualul ministru german de Externe Heiko Maas în discursul său către Adunarea Generală a ONU din septembrie 2018⁵⁵.

Un astfel de proiect este controversat în rândul membrilor UE. Ideea germană poate fi pusă în aplicare cu succes „numai dacă câștigul statelor membre UE în capacitatea de luare a deciziilor și acțiune compensează pierderea suveranității în politica externă și de securitate”.⁵⁶

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Idem.*

Un alt moment semnificativ pentru axa franco-germană este semnarea, la 22 ianuarie 2019, a *Tratatului franco-german de la Aachen* de către președintele Emmanuel Macron și cancelarul Angela Merkel, o continuare a Tratatului de la Elysee semnat în 1963 de cancelarul Konrad Adenauer și președintele Charles de Gaulle, tratat care a rămas un simbol al reconcilierii franco-germane. Tratatul de la Aachen reînnoiește angajamentele din 1963 și le adaptează la evoluțiile procesului integrării europene, adăugând situația Brexitului și euroscepticismul manifestat în spațiul UE.

Tratatul de la Aachen, pe lângă faptul că are înscrisă „o clauză reciprocă de apărare franco-germană, (...) prin care Germania și Franța se angajează să-și acorde reciproc asistență prin toate mijloacele disponibile, inclusiv forța armată, în cazul în care teritoriile lor ar fi supuse unui atac armat“, stabilește temelia proiectelor concrete de cooperare⁵⁷.

Tratatul de la Aachen conține elemente pentru crearea unei viitoare Europe cu mai multe viteze, în care statele de mână a două (adică statele central și est-europene) sunt lăsate la periferie; prevede crearea unui Consiliu de miniștri franco-german, un Consiliu franco-german pentru apărare și securitate, un Consiliu franco-german al experților în economie; coordonarea producției și exporturilor militare; prevede, de asemenea, că Franța se angajează să susțină obiectivul Germaniei de a dobândi un loc de membru permanent în Consiliul de Securitate ONU; crearea unei „culturi militare comune“; efectuarea de exerciții militare comune și un nucleu franco-german al unei viitoare armate europene; o legislație franco-germană pentru regiunile de graniță etc.⁵⁸ Cu alte cuvinte, urmărește convergența modelelor economice și sociale ale celor două state, a pozițiilor lor în cadrul organismelor internaționale, a reglementărilor în zonele de frontieră.

Concluzii

După 1989 pe harta Europei se retrasau vechile frontiere, apăreau noi state iar cele două Germanii se reunificau. După unificare, Germania și-a extins teritoriul, și-a mărit populația, a prosperat, și-a extins parteneriatele strategice și economice, devenind o voce și mai puternică în cadrul Uniunii Europene. Obiectivele sale de politică externă s-au orientat către integrarea politică și extinderea UE, și o cooperare interguvernamentală mai profundă în domeniul PESC și PCAS. Alături de Franța a avut mai multe contribuții la consolidarea acestor politici, iar Brexitul le-a facilitat revigorarea parteneriatului și conlucrarea pentru noi inițiative în domeniul apărării.

Analiza noastră a arătat că în politica externă a Germaniei exercitată în cadrul UE există un amestec de interese naționale și europene, conturându-se trei viziuni.

⁵⁷ „Treaty of Aachen: a new treaty to strengthen Franco-German cooperation and facilitate convergence between the two countries“, 22 January 2019, la <https://www.gouvernement.fr/en/>, accesat la 22.11.2019.

⁵⁸ Călin Marchievici, „Tratatul de la Aachen – către UE condusă de ei pentru ei“, 22 ianuarie 2019, la <https://www.cotidianul.ro/>, accesat la 22.11.2019.

Prima este aceea că Germania a ales să aibă propria poziție atunci când a recunoscut independența unor țări (precum Slovenia, Croația sau Kosovo) îndepărtându-se de o poziție europeană comună, și a luat o poziție diferită de alte state europene cu privire la unele intervenții militare (Irak, Libia). A doua viziune este aceea de a împărtăși și susține pozițiile și acțiunile comune ale Uniunii Europene în cadrul PESC. Iar a treia orientare în politica externă a Germaniei este folosirea formatelor bilaterale așa cum a procedat cu Federația Rusă (Memorandumul de la Meseberg) sau a unor formate restrânse pentru negocierile politice și diplomatice în vederea soluționării unor probleme de politică externă și de securitate sau pentru gestionarea crizelor, așa cum au fost: Grupul de Contact pentru Balcanii de Vest (pentru războaiele iugoslave), Triunghiul Weimar și Formatul Normandia (criza din Ucraina), E3 și E3+3/EU3+3 (în dosarul nuclear iranian), de fiecare dată cuplând politica sa externă de PESC a UE.

În prezent, când Statele Unite se implică mai puțin în Europa și se concentrează în primul rând pe Asia (China) și Orientul Mijlociu, iar actuala politică a SUA față de Rusia creează noi riscuri în domeniul securității care pot fi periculoase pentru securitatea europeană, Germania se găsește în poziția de a avansa politica UE în Rusia și a stabili o relație bazată pe realitățile actuale. Germania este singura țară europeană care are interesul, puterea și resursele de a negocia cu Rusia, evident sprijinită de Bruxelles și de alte state europene.

În criza din Ucraina, Germania și-a demonstrat rolul de lider, un lider flexibil și pragmatic în negocierile diplomatice, ferm în aplicarea și susținerea sancțiunilor, și totodată prudent. Această prudență vine poate din propria istorie întinată a secolului XX care îi impune constrângeri psihologice și politice asupra voinței și capacității sale de a acționa dincolo de granițele sale și o determină să nu-și asume angajamente individuale, ci să acționeze în cadrul unor formate alături de principalii parteneri de discuție, în cadrul comun al politicii externe și de securitate a UE sau în cadrul instituțiilor internaționale multilaterale.

Relația Germaniei cu Federația Rusă trece printr-o perioadă de tranziție, relația UE-Rusia rămâne încordată. Ar trebui ca pe viitor UE să regândească politica față de Rusia și de statele Parteneriatului Estic într-o abordare integrată, deoarece așa cum menționează S. Meister, „atâta timp cât politicile față de Rusia și țările ENP sunt pe trasee paralele, conflictul cu Rusia în privința vecinătății comune nu se va încheia”⁵⁹.

BIBLIOGRAFIE

- Aggestam, Lisbeth, Adrian Hyde-Price, „Learning to Lead? Germany and the Leadership Paradox in EU Foreign Policy”, în *German Politics*, publicat on line la 16 April 2019, pp. 1-17, disponibil la <https://www.tandfonline.com/doi/>, accesat la 19.11.2019.
- Berceanu, Corina, „N.A.T.O în relație cu UE. Lecția oferită de războiul din Libia”, 24.01, 2013, la <http://geopolitics.ro/>, accesat la 20.11.2019.

⁵⁹ S. Meister, *loc. cit.*

- Cincă, Sanda „Conferința de la Potsdam“, (vol. I, pp. 188-190), „Ostpolitik“ (vol. II, pp. 77-79), „Zidul Berlinului“ (vol. II, pp. 595-598), în D. Dungaciu (coord.), *Enciclopedia Relațiilor Internaționale*, București, Editura Rao, 2017.
- Council of the European Union, *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World*, 12 December, 2003, Brussels, la www.consilium.europa.eu/, accesat la 19.11.2019.
- Dixon, Robyn, „As NATO talks near, Merkel appears to be losing patience with Putin“ în *Los Angeles Times*, Sept. 3, 2014, online la <https://www.latimes.com/world/europe/>, accesat 12.11.2019.
- Dungaciu, Dan, „Pactul Ribbentrop-Molotov (condamnare)“, în D. Dungaciu, (coord.), *Enciclopedia Relațiilor Internaționale*, vol. II, București, Editura Rao, 2017, pp. 91-93.
- Dungaciu, Dan, „Unitatea germană“, în D. Dungaciu (coord.), *Enciclopedia Relațiilor Internaționale*, vol. II, București, Editura Rao, 2017, pp. 561-564.
- Dungaciu, Dan, „Memorandumul de la Meseberg, în D. Dungaciu (coord.), *Enciclopedia Relațiilor Internaționale*, vol. I, București, Editura Rao, 2017, pp. 566-569.
- Engel, Jeffrey A., *The Fall of the Berlin Wall, The Revolutionary Legacy of 1989*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- European Parliament, „Minsk peace agreement: still to be consolidated on the ground“, Briefing, 12 February 2015, disponibil la <http://www.europarl.europa.eu/>, accesat la 20.11.2019.
- Fukuyama, Francis, *Sfârșitul istoriei și ultimul om*, București, Editura Paideia, 1994.
- „Gazoductul Nord Stream II va afecta profund Ucraina – Naftogaz“, la <https://www.economica.net/>, accesat 12.11.2019.
- Harnisch, Sebastian, „Germany and EU Foreign Policy“, Chapter for Klaus Larres (ed.), *Oxford Handbook of German Politics*, Universität Heidelberg, January 8, 2018, pp. 1-22, versiune on-line disponibilă la <https://www.uni-heidelberg.de/md/politik/>, accesat la 20.11.2019.
- Kaim, Markus, Ronja Kempin, „A European Security Council. Added Value for EU Foreign and Security Policy?“, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, January 2019, la <https://www.swp-berlin.org/en/>, accesat la 22.11.2019.
- Landau, Emily B., Ephraim Asculai, „Iran’s Nuclear Program and Negotiations with the EU-3“, în *Strategic Assessment*, Volume 8, No. 3, November, 2005, la www.inss.org.il/he/wp-content/, accesat la 12.11.2019.
- Marchievici, Călin, „Tratatul de la Aachen – către UE condusă de ei pentru ei“, 22 ianuarie 2019, la <https://www.cotidianul.ro/>, accesat la 22.11.2019.
- „Nord Stream 2, un proiect controversat, care îi divizează pe europeni și îl irită pe Trump“, by Agence France-Presse, 12 martie 2019, la <https://www.ednh.news/ro/>, accesat 12.11.2019.
- Pohl, Ines „Comentariu: Merkel se refugiază în fortăreața Europa“, DW, 03.07.2018, publicat on-line la <https://www.dw.com/ro/comentariu-merkel-se-refugiaz/>, accesat la 20.11.2019.
- Reinhardt, Rummel, „Germany’s Role in the CFSP. „Normalität“ or „Sonderweg“?“, în Christopher Hill (ed.), *The Actor’s in Europe’s Foreign Policy*, London, Routledge, 1996, pp. 40-67.
- Sauer, T., „The EU as a coercive diplomatic actor? The EU-3 initiative towards Iran“, în J. A. Koops, G. Macaj (eds.), *The European Union as a diplomatic actor*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015, pp 103-119.
- „Speech by Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at the opening of east forum Berlin“, German Historical Museum, 09.04.2014, disponibil la <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/>, accesat la 24.11.2019.
- Taylor, Adam, „Russia considers bizarre proposal to condemn West Germany’s 1989 ‘annexation’ of East Germany. Russia and Germany have an important, if complicated, relationship“, în *The Independent*, Friday 30 January, 2015, disponibil la <https://www.independent.co.uk/news/>, accesat la 22.11.2019.
- Taylor, Paul, *Jumping Over its Shadow Germany and the Future of European Defence/Über den Eigenen Schatten Springen Deutschland und die Zukunft der Europäischen Verteidigung*, REPORT, Friends of Europe, Autumn, 2017.

- Tibil, Gheorghe, „PESCO – Momentul adevărului pentru «Apărarea Europeană»“, 8 mai 2018, la <https://monitorulapararii.ro/>, accesat la 22.11.2019.
- Traynor, Ian, „Germany to push for compulsory EU quotas to tackle refugee crisis“, în *The Guardian*, Friday 23 October 2015, disponibil la <http://www.theguardian.com/world/>, accesat la 20.11.2019.
- „Treaty of Aachen: a new treaty to strengthen Franco-German cooperation and facilitate convergence between the two countries“, 22 January 2019, la <https://www.gouvernement.fr/en/>, accesat la 22.11.2019.
- Vidu, Valentin, „Un summit în formatul Normandia urmează să aibă loc la 9 decembrie la Paris, anunță Palatul Elysée“, 15 nov. 2019, la <https://www.news.ro/externe/>, accesat la 20.11.2019.
- Wheeler-Bennett, John W., „Twenty Years of Russo-German Relations: 1919-1939“, în *Foreign Affairs*, 25#1, 1946, pp. 23-43, online la <https://www.jstor.org/stable/>, accesat la 12.11.2019.