



3.3.2 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

Relações Alemanha-França: dinâmicas entre parceiros desiguais (I)

Patricia Daehnhardt

A IDEIA DE QUE O MOTOR FRANCO-ALEMÃO é a principal alavanca para fazer avançar a integração europeia encontrou o seu apogeu aquando da unificação alemã, em 1990, e na fase final da Guerra Fria. Pouco tempo depois, sucessivos alargamentos institucionais, que ampliaram a União Europeia para o leste europeu assim como várias etapas de aprofundamento institucional vieram testar os limites desta cooperação franco-alemã na evolução do processo de integração europeia. Contudo, apesar das crescentes críticas quanto ao motor franco-alemão e das expectativas quanto a novas dinâmicas de liderança, num período quando a União Europeia enfrenta uma das suas mais graves crises, a UE encontra-se hoje, como sempre, sem verdadeira alternativa à estreita cooperação entre Paris e Berlim e continua a ser sobre estes dois Estados-membros que recaem as expectativas de saída da atual crise europeia. Para os otimistas a cooperação franco-alemã na integração europeia evidencia um esforço conjunto do motor franco-alemão para trabalhar em direção a soluções de compromisso, assente em duas posições iniciais divergentes. Para os pessimistas a cooperação franco-alemã reflete uma estratégia bilateral feita à custa dos interesses dos restantes Estados-membros, possibilitando a Berlim e Paris a perpetuação de um diretório ou de uma hegemonia cooperativa. Com o agravar da crise económica e financeira na zona euro, desde 2010, a crítica quanto a um diretório franco-alemão que desrespeita o multilateralismo europeu, porque traduz uma tentativa de hegemonia franco-alemã, está apenas parcialmente certa. A especificidade desta relação bilateral é mais complexa, e reflete alterações de poder em curso na forma como Paris e Berlim lidam com as novas dinâmicas da integração europeia e a crise do euro. Em concreto, espelha o aumento do poder da Alemanha que contrasta com a perda relativa de influência da França na Europa. Este fator por si só dificulta, *a priori*, a continuidade de um verdadeiro motor franco-alemão.

O Tratado do Eliseu e a cooperação franco-alemã

Apesar da concordância da França e da Alemanha, durante a Guerra Fria, em institucionalizar a reconciliação franco-alemã e em aprofundar a relação bilateral através de um núcleo franco-alemão no seio da Comunidade Económica Europeia, os interesses que orientaram os decisores políticos em Paris e em Berlim nunca foram completamente convergentes e os dois países seguiram projetos contrastantes para a integração europeia. Estas divergências fizeram-se sentir desde logo aquando da celebração do Tratado do Eliseu, assinado entre a República Federal da Alemanha

e a França em 22 de janeiro de 1963. Este Tratado representa a pedra angular da reconciliação franco-alemã após a Segunda Guerra Mundial, tendo institucionalizado mais uma intensa e duradoura relação bilateral europeia. O Tratado do Eliseu, que em 2013 celebra o seu 50.º aniversário, foi assinado num clima de divergências e por motivações diferentes. Por um lado, enquanto que para o então Chanceler alemão Konrad Adenauer o objetivo principal era a reconciliação franco-alemã e a intensificação das relações bilaterais, para o presidente francês Charles de Gaulle o Tratado foi entendido como instrumento de emancipação da Europa face aos Estados Unidos da América. Por outro lado, enquanto Adenauer não era avesso a uma maior integração europeia, de Gaulle percecionava uma 'Europa das pátrias' pouco simpaticamente da construção de estruturas europeias supranacionais. O contexto interno alemão foi agravado pelas fortes divergências que emergiram no partido cristão democrata (CDU) entre 'gaullistas' e 'atlanticistas', com Adenauer a representar a preferência franco-alemã e Ludwig Erhard, o seu sucessor a partir de outubro de 1963, a representar a ala atlanticista da CDU. A resolução desta divergência interna levou o Bundestag, aquando da ratificação do Tratado, em 15 de junho de 1963, a adicionar um preâmbulo no qual ficou assente a estreita cooperação política, económica e de segurança da RFA com os EUA, a Grã-Bretanha e a OTAN, diluindo desta forma o significado do bilateralismo franco-alemão proposto por Adenauer e de Gaulle. Para o presidente francês o tratado perdera mesmo significado na sequência da inclusão da referência transatlântica por parte da RFA. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos conseguiram reforçar a sua posição na política alemã, ao aproveitarem habilmente as dissensões internas na CDU.

Apesar destes posicionamentos iniciais diferenciados, cinquenta anos após a celebração do Tratado do Eliseu, pode afirmar-se que a relação franco-alemã fortaleceu-se politicamente, constituindo o catalizador de todos os momentos integracionistas europeus. Dentro da relação bilateral a França seguiu três objetivos. Primeiro, preservar a soberania francesa numa Europa intergovernamental de nações soberanas. Segundo, ambicionar um papel de liderança francesa na Europa num quadro europeizado onde Paris pudesse exercer uma contenção cooperativa e travar possíveis ambições alemãs. Finalmente, a partir de 1993, a França concebia a União Europeia como uma "Europe-puissance", com capacidades autónomas de defesa num mundo multipolar e uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) moldada por concepções francesas. Por seu turno, para a RFA, a integração

europeia funcionou, primeiro, como mecanismo para ultrapassar a memória histórica recente e construir uma identidade alemã europeizada. Segundo, possibilitou-lhe, através do multilateralismo, recuperar o papel legitimador de uma política externa própria mas contextualizada nas estruturas institucionalizadas ocidentais. Por último, proporcionou-lhe um contexto favorável ao "milagre económico alemão" e à sua afirmação enquanto potência económica.

“ [...] Paris tinha de manter-se envolvida na integração europeia para dissuadir a Alemanha de adotar uma ação unilateral sabendo que, ao fazê-lo, estava a auxiliar a Alemanha a tornar-se a principal potência europeia e logo a enfraquecer o estatuto da França. ”

Após a unificação alemã este bilateralismo institucionalizado continuou a ser a parceria estratégica preferencial da Alemanha, e também a França não via alternativa ao eixo franco-alemão, no domínio político e económico. Para os restantes membros da CEE esta situação de 'hegemonia bilateral' funcionava como o motor para iniciativas de integração ou como travão a iniciativas com as quais um dos dois parceiros não concordava. Contudo, tornou-se, a partir de 1990 um bilateralismo mais desequilibrado, com o mecanismo de contenção mútua enfraquecido. A França tentava manter o seu poder – como quando sugeriu a União Monetária Económica, enquanto a Alemanha aumentava o seu poder – como quando garantiu que a estrutura institucional e localização do Banco Central Europeu servissem os interesses alemães, ao ser sediado em Frankfurt e construído segundo os moldes do Bundesbank.

Este desequilíbrio crescente verificou-se particularmente em dois domínios. Em primeiro lugar, existiam posições diferentes quanto à dimensão da União Europeia. Um dos grandes projetos da UE, o alargamento institucional para a Europa de leste não emergiu de uma estratégia conjunta franco-alemã. Paris não foi um forte apoiante porque enfrentou a mudança inevitável do centro de gravidade da UE para o Leste e o aumento da posição negocial da Alemanha que acabaria por se afirmar como a potência central europeia.

O predicamento francês era de que Paris tinha de manter-se envolvida na integração europeia para dissuadir a Alemanha de adotar uma ação unilateral sabendo que, ao fazê-lo, estava a auxiliar a Alemanha a tornar-se a principal potência europeia e logo a enfraquecer o estatuto da França.

Em segundo lugar, no domínio da segurança e defesa, a relação franco-alemã foi secundarizada pela preferência francesa em prosseguir a relação bilateral com a Grã-Bretanha, com a qual assinou o Tratado de Saint Malo, em dezembro de 1998, impulsionando desta forma a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) que viria a ser institucionalizada pelo Tratado de Nice em 2000 e que pelo Tratado de Lisboa viria a constituir a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Nesta política setorial da UE, a relação franco-alemã é pouco determinante, pelo empenhamento pouco assertivo da Alemanha em questões de defesa; o tratado franco-britânico de defesa e segurança

de novembro de 2010 assim como a cooperação franco-britânica durante a intervenção da OTAN na Líbia, em 2011, da qual a Alemanha se absteve na votação no Conselho de Segurança da ONU, refletem bem como na área de defesa a relação franco-alemã não representa um contributo significativo para a ambição estratégica da União Europeia em tornar-se um ator global.

Quanto às outras áreas da cooperação franco-alemã, na primeira metade da década de 2000, quando Gerhard Schröder e Jacques Chirac eram os líderes da Alemanha e da França, os restantes países membros da UE ressentiram-se face ao que criticavam como diretório franco-alemão que se orientava pelos seus próprios interesses nacionais, como a desconsideração franco-alemã pelas regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, cujo défice estipulado em 3% tanto a Alemanha como a França violaram entre 2003 e 2005 ou quando, na política transatlântica, Berlim e Paris

estiveram em sintonia na oposição à administração norte-americana face à intervenção militar no Iraque, em 2003, em vez de promoverem uma posição externa conjunta da UE. A procrastinação nas negociações para a Convenção Europeia, em 2004-2005 assim como o lento avanço para a adoção do Tratado de Lisboa, em 2009, refletia um compromisso onde a defesa de interesses alemães e franceses parecia mais decisiva do que uma preocupação comum de avançar a integração europeia. Isto revelava que o automatismo implícito durante a Guerra Fria – de um dinamismo franco-alemão para desbloquear negociações e prosseguir com a integração – foi significativamente atenuado. E com o fim deste automatismo ruía também o velho consenso de que uma ação conjunta entre Berlim e Paris poderia moldar o processo de decisão de forma mais eficaz do que um Estado-membro por conta própria ou qualquer outra aliança na UE. ■

CRONOLOGIA DA CRISE

2 de maio de 2010: Os ministros das Finanças da UE concedem empréstimos à Grécia no valor de €10 mil milhões: €0 mil milhões provenientes dos países da zona do euro, €0 mil milhões do FMI. Em troca, a Grécia é obrigada a reformar a economia e privatizar empresas estatais.

7 de junho de 2010: é criado o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), que dispõe de um total de €50 mil milhões, através de empréstimos junto dos mercados de capitais para apoiar os Estados financeiramente necessitados.

6 de dezembro de 2010: O primeiro-ministro do Luxemburgo e líder do Eurogrupo, Jean-Claude Juncker propõe a introdução de obrigações em euros (eurobonds) para superar a crise da dívida. O governo federal alemão rejeitou a proposta.

16 de dezembro de 2010: Conselho Europeu aprovou a proposta alemã de criação de um fundo permanente de resgate do euro, o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) para substituir o FEEF. O MEE inclui €00 mil milhões, dos quais um máximo de €00 mil milhões podem ser adjudicados a Estados endividados. Torna-se necessário a alteração do Tratado de Lisboa.

11 de março de 2011: Os líderes dos países da UE decidem aumentar a capacidade de empréstimo do FEEF para 440 mil milhões de euros e concordam com o “pacto para o euro” – o compromisso de poupança e maior coordenação das políticas orçamentais, fiscais e sociais. A exigência da Alemanha da implementação de sanções automáticas falha.

17 de maio de 2011: Portugal assina memorando de entendimento com a Troika: recebe ajuda financeira de 78 mil milhões em troca da adoção de fortes medidas de austeridade.

Agosto de 2011: Agudiza-se o debate sobre eurobonds (mutualização da dívida europeia através da compra de títulos pelo BCE para estabilizar as taxas de juro nos países endividados). O chefe do Eurogrupo Juncker e os países em crise no sul são a favor, a França e principalmente a Alemanha rejeita-os.

31 de janeiro de 2012: em Bruxelas os líderes da UE decidem a criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade, e 25 Estados adotam o Pacto Fiscal.

Segundo as novas regras a Comissão pode abrir um procedimento por défice excessivo, sem o consentimento dos ministros das finanças, sempre que o défice de um país exceder três por cento.

1 de março de 2012: 25 líderes europeus assinam o pacto fiscal, ou Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação, para reforçar a disciplina orçamental e introduzir uma supervisão mais rigorosa na área do euro.

6 de maio de 2012: França escolhe um novo presidente: o socialista François Hollande conduziu a campanha eleitoral apelando ao incentivo do crescimento económico e à introdução de *eurobonds*, ao contrário de Nicolas Sarkozy.

25 de junho de 2012: Chipre e Espanha solicitam ajuda financeira. No caso de Espanha, trata-se apenas de ajuda ao sector bancário.

28 e 29 de junho de 2012: Na cimeira da zona euro, Espanha e Itália exigem assistência rápida devido às altas taxas de juro junto dos mercados de crédito. Merkel defende ajuda financeira apenas mediante controlos rigorosos, e continua a rejeitar os Eurobonds. Espanha e a Itália, com o apoio do novo presidente francês, obtiveram uma pequena vitória contra a Alemanha: no futuro o resgate em dinheiro será mais “flexível”, os fundos do Mecanismo Europeu de Estabilidade poderão ser utilizados para financiar diretamente os bancos. Os líderes da área do euro concordam em criar um novo organismo de supervisão bancária, gerido pelo BCE, com vista a dar resposta às tensões nos mercados financeiros e a quebrar o ciclo vicioso entre bancos e emitentes de dívida soberana.

6 de setembro de 2012: Mario Draghi, presidente do BCE apresenta plano para a compra de mais obrigações. Jens Weidman, presidente do Bundesbank, opõe-se.

12 de setembro de 2012: o Tribunal Constitucional Federal lança o veredicto sobre o MEE e pacto fiscal, atestando a compatibilidade legal com a lei alemã.

8 de outubro de 2012: O Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) com uma capacidade de 500 mil milhões de euros entra em vigor.

13 de dezembro de 2012: Os ministros das Finanças da UE decidem criar em 2014 um mecanismo de supervisão bancária central.