



3.3.3 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

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

Patricia Daehnhardt

OS PRIMEIROS ANOS DE RELACIONAMENTO entre a chanceler alemã Angela Merkel e o presidente francês Nicholas Sarkozy foram caracterizados por dinâmicas pragmáticas de cooperação em alguns setores e de competição noutros. Para além do inicial relacionamento pessoal difícil, projetos como a União Mediterrânea, de 2008, proposta pelo presidente francês, ou a Parceria Oriental da UE com seis repúblicas da antiga União Soviética, projeto sueco-polaco apoiado pela Chanceler, evidenciavam que Merkel e Sarkozy não prosseguiram uma agenda de liderança conjunta. Foi a crise do euro, desde 2010, que revitalizou e recuperou o *momentum* do motor franco-alemão, quando a pressão sobre Berlim e Paris obrigou-os a definirem uma estratégia conjunta. Esta estratégia conjunta é na maior parte das vezes resultado da aproximação entre duas posições inicialmente divergentes, só conciliáveis após negociações que permitem cedências mútuas sem perdas de face para nenhuma das partes. No caso da atual crise, a vontade de liderança conjunta e o reconhecimento da importância de um compromisso conjunto para a resolução da crise tardou em chegar, tanto em Paris como em Berlim. Quando em inícios de 2010 se tornou evidente a necessidade de resgate financeiro à Grécia pelos restantes Estados-membros da zona euro, a Chanceler Merkel apenas concordou com esta posição inicialmente proposta pelo presidente Sarkozy após garantir a participação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e a aplicações de condicionalismos estruturais. A Alemanha pagaria a maior parte do pacote de ajuda financeira, mas as condições de resgate seriam definidas por Berlim. Os meses que se seguiram levaram à criação do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEER), mecanismo temporário de resgate, mas não esconderam as divergências entre Paris e Berlim, sobre o sancionamento automático para futuras violações do Pacto de Estabilidade.

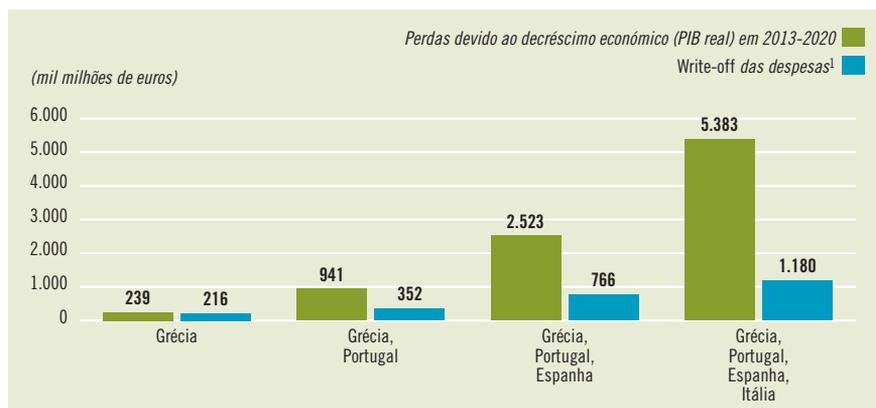
O tom de gestão de crises e definição de agenda ficou marcado no encontro entre Merkel e Sarkozy, em Deauville, em outubro de 2010, quando Sarkozy cedeu à pressão alemã de renegociação parcial do Tratado de Lisboa em troca da aceitação de Merkel de desistir do sancionamento automático dos países da zona euro excessivamente endividados. Das hesitações do duo franco-alemão tinha-se passado para uma liderança particularmente bilateral cuja gestão da crise centralizou o processo de decisão, reforçou a componente intergovernamental e secundarizou os decisores políticos dos restantes Estados-membros e das instituições europeias. Pouco depois, na cimeira da UE em dezembro de 2010, o duo “Merkozy” impôs estas medidas aos outros Estados-membros, que reagiram mal ao novo estilo de liderança franco-alemão de decisão prévia e comunicação posterior aos outros Estados-membros. Esta estratégia de liderança bilateral através de decisões previamente tomadas perdurou durante o ano seguinte quando Paris e Berlim decidiram o Pacto para a Competitividade para promover a convergência entre os países da zona euro sobre os salários do setor público, impostos, reforma, e gastos públicos, relegando os outros Estados-membros e a Comissão Europeia para uma posição secundária. Dos países em crise, Berlim e Paris exigiram a redução dos seus défices orçamentais e propuseram a criação de um Pacto Fiscal para promover a disciplina fiscal e limites à dívida pública. Se bem que Berlim não conseguiu incluir uma exigência de inclusão deste compromisso nas constituições nacionais dos Estados-membros, o facto de Merkel e Sarkozy terem trabalhado em conjunto aumentou consideravelmente a sua margem de manobra e a pressão sobre os países devedores.

Ao passo que este bilateralismo era reforçado ele tornava-se, contudo, mais desigual: a Alemanha assumia agora claramente uma posição qualita-

tivamente mais relevante do que a França. Esta assimetria da parceria explicava-se também pelo desequilíbrio económico entre os dois países. Em 2011, a França tinha um défice na balança de comércio externo de €4 mil milhões, ao passo que a Alemanha registava um ganho de €57 mil milhões. Enquanto a produção industrial francesa decaiu para 13%, a da Alemanha manteve-se nos 26%. Isto revelava que a França tinha um problema de falta de competitividade, agravado pelo aumento da taxa de desemprego que no fim da presidência de Sarkozy era de 10%.

Merkel e Hollande: mutação de “Merkozy” para “Merkollande”?

Desde o início era claro que a relação entre Merkel e o novo presidente francês, François Hollande teria de superar alguns obstáculos antes de se poder afirmar como uma parceria efetiva. Berlim e Paris defendiam dois modelos distintos para combater a crise, com a Alemanha a insistir em medidas de poupança, austeridade e reformas estruturais, e a França a defender que o pacto fiscal só seria bem sucedido se fosse acompanhado por um programa de estímulo ao crescimento económico nos países em crise. Perante a dificuldade óbvia de prolongar a cooperação bilateral que Merkel tinha desenvolvido com o seu antecessor, Hollande tentou alargar o campo de ação da França, ao reaproximar-se das instituições europeias e ao promover relações próximas de consulta com os líderes de Itália e de Espanha. Consciente de que a França se encontrava na posição mais desfavorável na crescente assimetria franco-alemã, o presidente francês reivindicou uma relação bilateral mais equilibrada para Paris recuperar o seu estatuto de igualdade face a Berlim. Para tal Hollande tentou reequilibrar os eixos da relação franco-alemã ao modificar o relacionamento com terceiros países, através de um estilo mais inclusivo, passando a consultá-los, e ao posicionar-se entre a Alemanha, representativa dos países credores da zona norte do euro, e os países do sul, endividados e obrigados a cumprir um denso programa de austeridade e ao defender que o eurogrupo deve receber mais poder, os eurobonds devem ser introduzidos e a Alemanha deve flexibilizar a sua política de austeridade. Assistiu-se a esta nova postura do presidente francês no Conselho Europeu em 28-29 de junho de 2012 quando Hollande se colocou ao lado dos primeiro-ministros de Itália, Mario Monti e de Espanha, Mariano Rajoy, pressionando Berlim a flexibilizar a sua posição e aceitar um pacto para o crescimento e a introdução de *eurobonds*. Merkel cedeu parcialmente, apesar de manter a sua oposição aos eurobonds. Contudo, mesmo que não seja impossível, é improvável que



Custos para a zona euro da bancarrota nacional e saída do euro dos países periféricos.

¹ Write-off das despesas públicas e privadas (e.g.: fundo de resgate do euro), assumindo uma perda de 60% de receita. Fonte: Bertelsmann Stiftung.

Hollande consiga vir a liderar um bloco, com a Itália e com a Espanha em oposição à Alemanha dentro da UE.

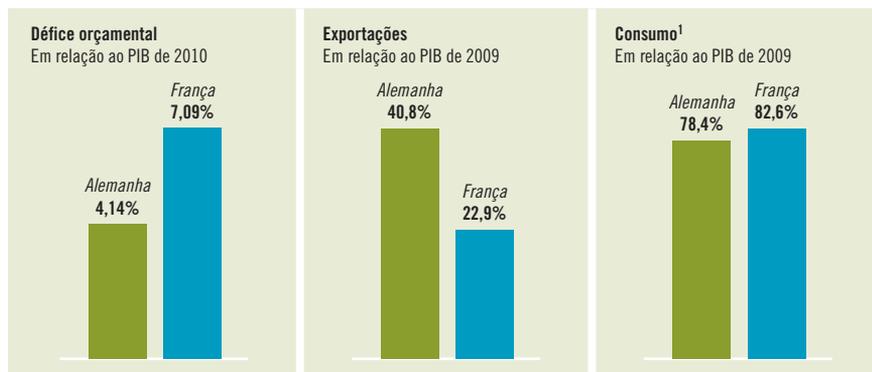
Fragilidades da co-liderança franco-alemã

Tanto Merkel como Hollande sabem que para superar a crise estão condenados a cooperar e a constituir uma aliança bilateral pragmática. Mas a co-liderança franco-alemã apresenta debilidades. Em primeiro lugar, a crise também afeta Berlim e Paris economicamente. Apesar da Alemanha ser uma potência económica (crescimento de 3% do PIB em 2011), o segundo maior país exportador no mundo e a economia alemã se manter relativamente robusta e afastada da recessão, não conseguiu escapar ao impacto dos problemas de outras nações da zona do euro. Em outubro de 2012, as previsões para 2013 previam um crescimento doméstico de apenas 1,0%, em vez dos 2,0% previstos na primavera de 2012.¹ Também a França tem de implementar reformas económicas estruturais e recuperar a competitividade da indústria francesa, e cumprir as suas próprias metas de défice com cortes de gastos e medidas fiscais no orçamento de 2013 para reduzir o défice para 3% em 2013 e uma taxa de desemprego de 10%.

“
À medida que este bilateralismo era reforçado ele tornava-se, [...] mais desigual: a Alemanha assumia agora [...] uma posição qualitativamente mais relevante do que a França.
”

Em segundo lugar, a política interna condiciona a atuação dos líderes e tanto na Alemanha como em França deverá aumentar a resistência política interna face à crise. Na tentativa de alcançar um terceiro mandato nas eleições legislativas em setembro de 2013, Angela Merkel terá uma margem de manobra mais reduzida para resolver a crise do euro: em termos domésticos, não poderá parecer que está a ceder muito à Grécia, e outros países em crise perante uma população e *media* cada vez mais hostis à concessão de mais ajuda económica a países como a Grécia, Espanha, Portugal e Irlanda. No palco europeu, a Alemanha continua a ter dificuldade de traduzir o seu poderio económico em capital político: o seu estilo de governação e as medidas económicas propostas são criticadas por vários parceiros europeus que consideram a liderança alemã hesitante, cautelosa e pouco aberta a compromissos. Isto levou a que Berlim fosse incapaz de reunir à sua volta um conjunto de aliados, consolidar a sua influência e afirmar-se como país líderante: é a principal definidora do modelo económico que está a emergir mas tem um défice de reconhecimento por parte dos seus parceiros.

Por último, as estratégias distintas quanto à resolução da crise dificultam o processo negocial



Comparação económica. ¹ Público e Privado. Fonte: Comissão Europeia e Fundo Monetário Internacional.

e o compromisso. A Alemanha argumenta a favor da mudança de tratados e do fortalecimento da união política (se bem que os contornos dessa ‘união política’ estão loge de estarem definidos ou de reunirem consenso), ao passo que a França se mostra pouco entusiasmada com o aprofundamento político. Verificou-se, no outono de 2012, um novo impulso político alemão face a ideias de união política. Os líderes alemães, têm vindo a sublinhar a necessidade, de promover “mais Europa” em direção a uma união política. O ministro dos negócios estrangeiros, Guido Westerwelle, lançou um grupo de reflexão sobre o futuro da Europa, em setembro de 2012, cujo relatório advogava uma base federalista em termos institucionais. Um mês mais tarde, o ministro das finanças, Wolfgang Schäuble, foi assertivo ao defender a mudança dos tratados, e a criação de um comissário para os assuntos monetários, com fortes poderes de fiscalização sobre os orçamentos nacionais dos países em crise. Do lado francês, não há uma dinâmica semelhante de argumentação a favor do fortalecimento da união política e no outono de 2012 as posições entre Merkel e Hollande eram muito divergentes. Hollande defende a introdução de eurobonds, e uma maior solidariedade entre os Estados-membros, contra as medidas de austeridade e o rigoroso controlo orçamental defendido por Berlim. A forma como a relação franco-alemã contribuir para a resolução da crise do euro – liderança conjunta ou crescente distanciamento – influenciará a futura governação económica e política da UE.

O preço da crise

Os líderes da Alemanha e da França estão condenados a cooperar já que sem uma concordância entre Berlim e Paris, a integração europeia não avança correndo o risco de paralização, senão mesmo de desintegração. A pressão sobre o eixo franco-alemão para gerir a crise e o futuro da UE é enorme. Uma desintegração da área de moeda única seria seguida por uma desintegração política e económica da UE – um processo incontroável com enormes riscos políticos, financeiros e económicos. Um estudo da Fundação Bertelsmann, de outubro de 2012, estimou que a saída da Grécia, Portugal, Espanha e Itália do euro representaria uma perda de €3.383 mil milhões de euros aos países da restante zona do euro entre 2013 e 2020 devido à diminuição do crescimento económico e uma “recessão internacional seve-

ra e uma crise económica global”, que custaria 17,2 triliões de euros ao crescimento económico global até 2020.² Os maiores perdedores seriam a França, seguida pelos EUA, China e Alemanha. Em termos absolutos, a França sofreria as maiores perdas (2,9 triliões de euros), seguida pelos EUA (2,8 triliões de euros), China (1,9 triliões de euros) e Alemanha (1,7 triliões de euros). Segundo o estudo, a Alemanha, perderia €7 triliões de euros do PIB e €55 mil milhões em crédito e o desemprego alemão aumentaria em mais de um milhão em 2015.

Também devido a este cenário, a cooperação franco-alemã manter-se-á como bilateralismo essencial na construção europeia que apenas avança se houver acordo entre Berlim e Paris. O resultado das eleições legislativas alemãs de setembro de 2013 não deverá alterar esta lógica. É plausível que a cooperação franco-alemã persista como a principal aliança dentro da UE, por uma lado, porque a histórica reconciliação franco-alemã, largamente responsável por sessenta anos de paz na Europa, ainda justifica, esta parceria privilegiada; por outro lado, à falta de alternativa bi-ou multilateral, o eixo franco-alemão apresenta-se ainda como melhor garantia de corresponsabilização e partilha de liderança face a um cenário de hegemonia da Alemanha na Europa ou de renacionalização dos posicionamentos políticos de vários Estados-membros. Contudo, é inegável que a qualidade da relação bilateral mudou, e que Berlim é, com ou sem parceria franco-alemã, o poder dominante na UE. A crescente assimetria da relação, e o potencial enfraquecimento deste motor poderá levar a Alemanha a desviar-se para prosseguir a sua visão de uma Europa integrada. Em boa parte, dependerá da Alemanha assegurar que o projeto europeu sobreviverá e nessa equação a própria Alemanha é mais forte quando age aliada à França. Mas dependerá também da França garantir que a nova UE que emergir desta crise, assentará num modelo de governação onde o eixo franco-alemão ainda se afirme como instituição relevante no interesse bilateral assim como europeu. ■

Notas

¹ “Think tanks dampen Germany’s growth prospects”, 11 de outubro de 2012.

² “Economic impact of Southern European member states exiting the eurozone”, Policy Brief 2012/06, Bertelsmann Stiftung, 17 de outubro de 2012.