



## Universidades Lusíada

Daehnhardt, Patrícia Vitória Pichler, 1967-

### **As transformações da política europeia : a posição da Alemanha**

<http://hdl.handle.net/11067/1015>

<https://doi.org/10.34628/53w2-hm55>

#### **Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	2011
<b>Resumo</b>	O artigo analisa as transformações da política europeia da Alemanha e questiona a visão convencional da Alemanha como um estado europeizado. Num contexto de simultaneidade de crises europeias, principalmente a crise das dívidas soberanas da zona euro, a Alemanha afirma-se mais assertiva na defesa dos seus interesses. Partindo dos conceitos de "Europeização", "downloading" e "uploading" na interação entre as instituições europeias e o contexto doméstico alemão, argumenta-se que a Alemanha percor...
<b>Palavras Chave</b>	Crises financeiras - Países da União Europeia, Alemanha - Relações externas - Países da União Europeia, Países da União Europeia - Relações externas - Alemanha, Alemanha - Relações externas - Tomada de decisão
<b>Tipo</b>	article
<b>Revisão de Pares</b>	Não
<b>Coleções</b>	[ULL-FCHS] LPIS, n. 05 (2011)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-11-14T19:24:06Z com informação proveniente do Repositório

---

# AS TRANSFORMAÇÕES DA POLÍTICA EUROPEIA: A POSIÇÃO DA ALEMANHA

**Patricia Daehnhardt**

**Resumo:** O artigo analisa as transformações da política europeia da Alemanha e questiona a visão convencional da Alemanha como um estado europeizado. Num contexto de simultaneidade de crises europeias, principalmente a crise das dívidas soberanas da zona euro, a Alemanha afirma-se mais assertiva na defesa dos seus interesses. Partindo dos conceitos de 'Europeização', 'downloading' e 'uploading' na interacção entre as instituições europeias e o contexto doméstico alemão, argumenta-se que a Alemanha percorre actualmente uma reconceptualização dos seus interesses e da sua identidade internacional, com implicações para a solidez da solidariedade intra-europeia e o futuro do próprio projecto europeu.

**Palavras-chave:** Europeização / 'downloading' / 'uploading' / política europeia alemã / crise das dívidas soberanas.

**Abstract:** The article examines the transformation of German European policy and questions the conventional view of Germany as a Europeanized state. In a context of simultaneous crises in Europe, especially the sovereign debt crisis of the eurozone, Germany has become more assertive in defending its interests. On the basis of the concepts of 'Europeanization', 'downloading' and 'uploading' regarding the interaction between European institutions and the German domestic context, it is argued that Germany is currently reconceptualizing its interests and its international identity, with implications for the strength of intra-European solidarity and the future of the European project itself.

**Keywords:** 'Europeanization' / 'downloading' / 'uploading' / German European policy / sovereign debt crisis.

## A transformação da política europeia da Alemanha

O papel da Alemanha como Estado europeu cada vez mais auto-confiante e assertivo na política internacional foi conseguido principalmente através de sua posição de actor chave dentro da União Europeia.<sup>1</sup> Por causa de uma forte congruência entre interesses e identidades alemães e as instituições europeias, a Alemanha tem sido tradicionalmente retratada como um 'estado europeizado'.<sup>2</sup> Mas recentemente esta reputação da Alemanha tem sido contestada por alguns (Hellmann et al. 2005) e a atitude de Berlim face à crise das dívidas soberanas na zona euro, desde 2010, levantou sérias dúvidas sobre a manutenção do compromisso alemão para com a Europa e a solidariedade que a Alemanha está disposta a prestar como principal motor económico na UE.

Este artigo questiona a visão convencional da Alemanha como um estado europeizado e analisa as causas para as mudanças que se têm vindo a verificar na política europeia alemã (PEA). Em que medida é que diminuiu a convergência política, e aumentou a resistência junto das elites políticas alemãs quanto à adaptação de preferências políticas da UE e quais são os limites daí resultantes para a europeização? Para tal será contextualizada a dinâmica doméstica aquando do processo que levou à assinatura do Tratado de Lisboa (TL) pela Alemanha até à posição de Berlim sobre a actual crise das dívidas soberanas da zona euro. À luz do disposto pelo Tratado de Lisboa e da posição do Tribunal Constitucional Federal, por um lado, e as posições assumidas pelas elites políticas em relação à crise da zona do euro, por outro lado, o artigo sugere que esses factores confirmam a afirmação de uma Alemanha mais auto-confiante quanto às suas práticas de europeização convencional para um reflexo mais unilateralista e uma política europeia orientada acima de tudo para o interesse nacional. O argumento defendido é que a Alemanha percorre actualmente uma clara reconceptualização dos seus interesses e da sua identidade internacional, com implicações para a solidez da solidariedade intra-europeia e o futuro do próprio projecto europeu.

<sup>1</sup> Este artigo é parcialmente adaptado de Patricia Daehnhardt, 'Germany in the European Union', in Reuben Wong and Christopher Hill, eds (2011), *National and European Foreign Policy: Towards Europeanization*, Routledge, 2011.

<sup>2</sup> A caracterização da Alemanha como um Estado Europeanizado encontra-se em: J. Anderson (2005). 'Germany and Europe: Centrality in the EU', in S. Bulmer and C. Lequesne (eds.) *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 77-96; S. Bulmer (1997). 'Shaping the Rules? The Constitutive Politics of the European Union and German Power', in Peter Katzenstein (ed.). *Tamed Power. Germany in Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press, 49-79; S. Bulmer, C. Jeffery and W. Paterson (2000). *Germany's European Diplomacy: Shaping the Regional Milieu*. Manchester: Manchester University Press; K. Dyson and K.H. Goetz, eds. (2003). *Germany, Europe and the politics of constraint*. Oxford, New York: Oxford University Press; K. Goetz (1996). 'Integration Policy in a Europeanized State: Germany and the IGC', *Journal of European Public Policy*, 13/1; P. Katzenstein (1997). 'United Germany in an Integrating Europe', in P. Katzenstein (ed.). *Tamed Power. Germany in Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1-48.

## Enquadramento conceptual

Para podermos analisar as mudanças na política europeia alemã (PEA) iremos recorrer ao conceito analítico de ‘Europeização’.<sup>3</sup> De uma forma genérica, europeização implica um considerável grau de identificação entre as políticas de um Estado Membro e as instituições europeias, sugerindo graus de convergência e divergência política, em ambas as dimensões de ‘top-down’ ou *downloading* e de ‘bottom-up’ ou *uploading*. Inicialmente o conceito foi entendido como a influência das instituições europeias para superar as assimetrias entre Estados membros e produzir uma mudança na política interna dos mesmos. Hix e Goetz definiram a europeização como ‘um processo de mudança na legislação nacional de práticas institucionais e políticas que pode ser atribuído à integração europeia’ (Hix e Goetz 2000:27). Radaelli caracterizou a europeização como um conjunto de ‘processos de construção, (b) difusão e (c) institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, paradigmas de políticas, estilos, maneiras de fazer as coisas e as crenças compartilhadas e normas que são primeiramente definidos e consolidados na tomada de decisões da UE e, em seguida, incorporados na lógica dos discursos internos, identidades, estruturas políticas e políticas públicas’ (Radaelli 2000:4). Featherstone e Radaelli definiram europeização como um processo inerentemente assimétrico, com uma qualidade dinâmica: ‘os seus efeitos estruturais não são necessariamente permanentes ou irreversíveis. (...) O impacto da europeização é tipicamente gradual, irregular e desigual ao longo do tempo e entre estruturas locais, nacionais e subnacionais’ (Featherstone e Radaelli 2003:4). Vink e Graziano alargaram o âmbito conceptual sugerindo que a europeização deve ser teorizada para responder ‘como as políticas europeias, regras e normas estão a afectar os sistemas políticos domésticos’ (Vink e Graziano 2006:12). Para outros, a ‘Europeização não é inevitavelmente um processo vertical, com a ocorrência de *uploading* e *downloading*, mas crescentemente um processo horizontal, onde as instituições supranacionais são fracas e os Estados-Membros continuam a ser os principais intervenientes, com a europeização a veicular uma ‘coordenação reflexiva’ entre governos nacionais (Bulmer e Lequesne 2005:345) ao invés de agir como uma variável independente. Mais recentemente, Ladrech explicou a direção ‘de cima para baixo’ da “europeização”, como ‘a maneira através da qual um estado responde a dinâmicas exógenas e endógenas, [que são] muitas vezes condicionadas por regras e processos da UE (2010:21 Ladrech). Mesmo assim, para este autor a pesquisa sobre a europeização está agora num ponto em que

<sup>3</sup> Existe uma vasta bibliografia sobre ‘Europeanization’: S. Bulmer and C. Lequesne (2005). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1- 20; K. Featherstone and C. Radaelli, eds. (2003). *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press; R. Ladrech, *Europeanization and National Politics*, Palgrave Macmillan, 2010; J.P. Olsen (2002). ‘The Many Faces of Europeanization’. *Journal of Common Market Studies* 40/5, 921-952; P. Graziano and M. Vink, eds. (2006) *Europeanization: New Research Agendas*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.

‘o impacto diferencial da Europa’ reforça a conclusão de que ‘as instituições e políticas domésticas são relevantes’ (Ladrech 2010:34).

Assim, a definição de Europeização de um Estado e das suas políticas baseia-se na definição proposta por Reuben Wong e Christopher Hill segundo a qual a europeização é ‘um processo bi-direcional que leva a uma convergência negociada, mas limitada em termos de objectivos políticos, preferências e mesmo a identidade entre o nível nacional e o nível supranacional’ (Wong e Hill 2011). Para Wong e Hill a utilidade conceptual da europeização está em ‘encontrar um caminho intermédio, uma vez que aceita que os Estados-Membros adaptam estruturas de decisão e normas da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), ao mesmo tempo que reconhece que esses mesmos Estados-Membros estão ativamente envolvidos na formação dessas estruturas e normas’. Neste sentido, o conceito de europeização deve ser entendido como um duplo processo através do qual os Estados-Membros fazem o ‘*uploading*’ das suas preferências políticas para as políticas da UE, e adaptam, através do ‘*downloading*’, políticas desenvolvidas na UE e outros Estados-membros para a arena política doméstica.

Como esses dois processos estão em fluxo constante desenvolve-se a prática simultânea de duas vias de adaptação, cujo resultado varia entre um bom ou mau encaixe, com implicações que alteram as dimensões nacional e europeia de fazer política (Börzel e Risse 2003). Em primeiro lugar, isto pode produzir uma tendência de convergência entre as identidades e interesses nacionais e europeus, em que ambos são cada vez mais constitutivos um do outro, como pode também produzir o efeito contrário. Em segundo lugar, o *uploading* é um processo comparativamente mais rico do que o *downloading* na medida em que geralmente produz dois resultados: por um lado, contribui para a europeização crescente de instituições e políticas, e por outro lado, reforça a influência e o poder de um Estado-membro nas estruturas da UE. *Uploading* produz, assim, o efeito colateral de reforçar o poder nacional tornando-se a estratégia preferida, principalmente para os Estados maiores da UE, enquanto que o *downloading* tende a ser um processo mais demorado, que envolve um compromisso negociado entre múltiplos actores. As pressões de adaptação que são produzidas quando ocorre um mau encaixe da política entre a UE e um Estado-Membro pode levar à mudança interna através de ‘absorção’, ‘acomodação’ ou ‘transformação’ (Risse Börzel e 2003), mas também pode simplesmente provocar ‘inércia’ (Radaelli 2003), o que enfraquece o efeito global da capacidade da UE de fazer o *downloading* ou até mesmo levar a uma oposição à política europeizada. Como Ladrech pergunta, ‘se os diferentes tipos de pressão são de facto criados a partir da relação UE-sistemas domésticos, que factores explicam uma mudança quando ela ocorre?’ (Ladrech 2010: 33).

Se o processo de convergência política bidirecional entre os Estados-Membros e as instituições da UE, através da europeização, é conceptualizado como não sendo nem inevitável nem incremental, isso levanta a questão de saber se é possível que um estado des-europeizar, ou se a Alemanha tornou-se mais como de outros estados, mais propensa a defender, unilateralmente e sem hesitações, o seu interesse nacional. Há alguns anos a questão de saber se a Alemanha se tinha

tornado 'mais britânica', i.e, mais pragmática e menos idealista, foi colocada num contexto de prevalência da tese da continuidade da política externa e da política europeia alemã. Hoje já ninguém nega as profundas mudanças da postura alemã na União Europeia. A diminuição da propensão alemã para uma convergência automática de interesses e para uma política solidária com os Estados membros da UE tem implicações inegáveis para o futuro do projecto europeu, já que o euro sem a Alemanha não só deixaria de ser a segunda maior moeda mundial, como afectaria inevitavelmente a viabilidade do projecto político de unificação europeia.

### **O caminho para a europeização**

A europeização da política alemã começou muito antes de o termo se tornar conceptualmente operacional nos estudos europeus desde o inícios da década de 1990 e desenvolveu-se em três áreas.

Primeiro, a dinâmica de europeização ocorreu na dimensão identitária. A experiência com o nacional-socialismo e a derrota da Alemanha na II Guerra Mundial criou um vácuo de identidade depois de 1945 que a criação da Comunidade Económica Europeia e a participação da RFA como membro fundador desde cedo preencheu. Durante a Guerra Fria, a RFA desenvolveu um europeísmo que serviu de instrumento de recuperação da identidade pós-Auschwitz, levando a República Federal da Alemanha (RFA) a desenvolver uma relação quase simbiótica com a CEE, que, juntamente com a entrada da RFA na NATO, em 1954, serviu como veículo para Bona recuperar a credibilidade internacional como um membro válido da comunidade política da Europa ocidental. A Alemanha assumiu compromissos institucionais em consonância com o quadro normativo comunitário para a formulação de políticas (Anderson e Goodman 1993) construindo gradualmente um papel internacional como um actor com um reflexo multilateralista europeu (Bulmer et al. 2000:52). Durante décadas, essa sinergia identitária entre Bona e Bruxelas funcionou bem, considerando que a interação se desenvolveu principalmente na própria CEE, com apenas uma dimensão de política externa reduzida. A necessidade dos alemães de serem europeus, e mais europeus do que os outros através do multilateralismo institucionalista sempre teve a sua dose de artificialidade, sempre ligada a uma contínua, se reduzida, desconfiança dos vizinhos, como se verificou, aliás, na fase inicial do processo de unificação alemã. Ao mesmo tempo, contudo, foi este 'multilateralismo exagerado' e este europeísmo indisociável da política alemã, que moldou decisivamente os contornos da União Económica e Monetária e a política do alargamento da União.

Em segundo lugar, a europeização desenvolveu-se no domínio da congruência institucional. A recuperação de uma política externa semi-soberana (Katzenstein 1987) foi facilitada pela congruência institucional que se desenvolveu entre Bona e as instituições europeias. Paradoxalmente, esta foi uma estratégia de 'obtenção' de soberania através da 'renúncia' parcial de soberania para as ins-

tituições comunitárias (Haftendorn 2001). Ao delegar poderes às instituições - poderes que a RFA efectivamente não tinha, de forma comparável à dos outros Estados membros - os decisores políticos foram capazes de recuperar o poder, muitas vezes involuntariamente, 'de forma indirecta e difusa' (Bulmer 1997:51). As instituições europeias funcionaram, assim, como instrumento para a Alemanha amplificar a sua voz na política europeia e transatlântica. Esta congruência institucional com a Comunidade Europeia abriu o caminho para a Alemanha gradualmente adquirir poder normativo e assim moldar os contornos do processo de integração europeia de uma forma activa (Daehnhardt 2007). Bulmer e Katzenstein argumentaram que essa congruência institucional foi tão significativa, que a Alemanha conseguiu moldar as instituições europeias e de decisão política decisiva, reduzindo as pressões de adaptação sobre as instituições nacionais (Börzel 2005:51).

Finalmente, a europeização ocorreu no âmbito da implementação das políticas (*policies*). Desde o início da Cooperação Política Europeia (CPE), em 1969, a RFA apoiou activamente o desenvolvimento da cooperação de uma política externa conjunta. Este empenho derivava de vários factores: em primeiro lugar, inseria-se na abordagem geral da RFA quanto à integração europeia, de apoio por razões económicas e de consolidação da identidade alemã enquanto país europeista. Em segundo lugar, tratava-se de uma política que representava o sucesso da política externa alemã e que consequentemente reunia o apoio consensual da elite e opinião pública.<sup>4</sup> Em terceiro lugar, a integração da RFA na CEE permitia-lhe aplicar os elementos chave da sua diplomacia: o multilateralismo reflexivo e um institucionalismo de delegação de soberania, numa estratégia voluntária e consciente de inserção nos mecanismos de cooperação europeus e nas estruturas ocidentais no mundo da guerra fria. Por último, o europeísmo alemão significava para parte da elite política alemã, até finais da década de 1990, a constituição, a longo prazo, de uma federação europeia em detrimento das soberanias nacionais. Neste sentido, a Alemanha foi um dos principais países a conduzir o processo de aprofundamento da integração, através da ampliação dos domínios de políticas comunitárias, o aumento das decisões tomadas por maioria a 40 áreas de política (e consequente diminuição do poder de veto dos Estados membros) e o alargamento das competências para os órgãos comunitários, como a Comissão, o Parlamento Europeu e o Tribunal Europeu de Justiça. Esta estratégia alemã pressupunha uma forte convergência entre interesses alemães e europeus, onde os conflitos de interesse na troca de ideias e políticas entre os níveis alemão e europeu mantiveram-se reduzidos, produzindo um grau considerável de europeização da política alemã com uma baixa probabilidade de conflitualidade de interesses. Isto levou um autor a argumentar que 'a europeização do estado alemão faz com que a procura do interesse nacional, em oposição ao interesse europeu, seja uma tarefa infrutífera. Os interesses alemão e europeu fundiram-se ao ponto

<sup>4</sup> H. Schneider, M. Jopp, M. and U. Schmalz, (eds.) (2001). *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen - Problemfelder - Optionen* (Institut für Europäische Politik, Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Bonn: Europa Union Verlag, Bonn, 77.



de tornar o seu significado separado crescentemente impossível' (Goetz 1996:24). Mas não era certo que esta congruência iria perdurar após a unificação uma vez que 'a República Federal não estava institucionalmente obrigada a permanecer uma entusiasta da integração mais profunda' (Banchoff 1999:266). Recentemente unificada, a Alemanha tinha agora o potencial para recuperar uma política nacional soberana, levando muitos a acreditar que o país iria seguir um caminho menos europeizado ou mesmo separar-se da União Europeia (Waltz 1993).

Assim, o fim da Guerra Fria representou um duplo desafio para os decisores políticos alemães, primeiro, porque catapultou a Alemanha para a posição de se tornar a 'potência central europeia' (Schwarz 1994) e segundo, porque o Tratado de Maastricht sobre a União Europeia, de 1993, abriu o caminho para a UE emergir como um actor de política externa através da PESC, onde a Alemanha teria de responder a expectativas sobre o reforço do seu europeísmo. A emergência simultânea destes reflexos aparentemente contraditórios levantava a questão 'se os decisores nacionais estavam a reconceptualizar significativamente as suas noções de interesse e identidade em termos europeus' (Hill 1998:39).

Na década de 1990 observa-se a continuidade da política integracionista alemã e a sua predisposição em fazer avançar o projecto económico e mesmo político europeu. William Paterson falou do 'vision thing' do Chanceler alemão, quando Kohl tinha uma visão sobre o projecto europeu e prosseguia um multilateralismo europeísta (Paterson 1999). Isto colocava a Alemanha na posição aparentemente paradoxal de ser um *semi-Gulliver* que voluntariamente aceitava ser restringido na sua política externa em troca da sua inserção na projecto europeu e aceitação dos seus vizinhos. A Alemanha federalista de Kohl concebia os "Estados Unidos da Europa", projecto que ia ao encontro do interesse alemão, desta forma inserido e 'encaixado' (*embedded*) num contexto europeu. É neste sentido que se explica a vontade política alemã em aderir ao projecto de União Económica e Monetária e a aceitação do fim do marco alemão, evidência da riqueza e força económica alemã e símbolo da identidade pós-guerra alemã. Ironicamente, esta perspectiva de unificação europeia foi seguida por Joschka Fischer, líder do partido Os Verdes e ministro dos negócios estrangeiros do governo centro-esquerda, entre 1998 e 2005. No seu discurso na Universidade de Humboldt, em Berlim, em 12 de Maio de 2000, Fischer apresentou a sua visão quanto ao futuro da União Europeia, e advogou uma federação europeia (Fischer 2000). O seu modelo assentava na 'expansão da cooperação reforçada entre aqueles Estados que pretendiam cooperar mais intensamente do que outros', através da criação de um centro de gravidade, um grupo avant-garde, que funcionaria como 'a força impulsionadora para a finalização da integração política e deveria, desde o início, incluir todos os elementos da futura federação'. Para Fischer, o modelo federativo pressupunha um núcleo duro franco-alemão. Mesmo que este discurso lançasse o debate europeu sobre a reforma institucional da União, Fischer foi o último político alemão a falar publicamente dos 'Estados Unidos da Europa'.

Na prática, porém, a Alemanha já se tinha separado da visão federalista e pós-soberanista. A opinião pública alemã começava a identificar os custos e a questionar o tradicional euro-entusiasmo dos seus governos, principalmente no

domínio económico e monetário, mais do que nas áreas da PESC e da PESD. A decisão da adopção do euro, um projecto chave de Helmut Kohl, foi tomada contra a maioria do eleitorado alemão que se opunha a uma moeda comum, porque pretendia manter a Deutsche Mark, moeda forte e símbolo do sucesso político e económico da reconstrução da RFA. É perante este pano de fundo, com uma opinião pública crescentemente céptica quanto ao aprofundamento económico da integração europeia que se deve entender a gradual alteração do europeísmo alemão.

O Chanceler Gerhard Schröder, que fora ministro presidente da Baixa Saxónia, até se tornar Chanceler em 1998, tinha uma visão menos europeísta, mais defensora dos interesses dos Estados federados alemães (*Länder*), e concebia, por isso, a devolução de alguns poderes às instituições nacionais. De acordo com este novo impulso nacional a Alemanha deveria deixar de ter hesitações em seguir mais assertivamente os seus interesses nacionais, e deixar de actuar de acordo com constrangimentos históricos que condicionaram a política alemã durante a Guerra Fria. Schröder fortaleceu as coordenadas de uma mudança na política externa alemã, com uma nova espécie de europeísmo quando afirmou, perante o Bundestag, em 10 de Novembro de 1998, que os alemães 'não são europeus porque [eles] têm que o ser, mas porque [eles] o querem ser.' Este novo princípio, que sugere uma hipótese de escolha, mas que na realidade afirmou o início de uma política mais centrada numa análise dos custos e benefícios da integração europeia, mudou o europeísmo alemão. Colocar os interesses alemães à frente de um suposto 'bem comum europeu' é recente na política alemã. Schroeder afirmou que a Alemanha iria agora seguir uma política decidida em Berlim. Como consequência, os parceiros já não podiam contar automaticamente com o comportamento multilateralista alemão. Schröder defendeu uma redução da contribuição financeira alemã para a Política Agrícola Comum (PAC) e os fundos estruturais, a delimitação das competências das instituições da UE, e a recuperação de alguns poderes por parte das instituições nacionais mais bem equipadas para lidar com questões específicas. Isto também teve reflexos na relação transatlântica, quando o governo alemão se recusou a apoiar a política dos EUA de intervenção militar no Iraque, que por sua vez, produziu grandes divergências na Europa e contribuiu para uma séria crise nas relações transatlânticas. Este novo europeísmo, mais instrumental e nacional, equivaleu, para Jeffery e Paterson, a uma 'deslocação das placas tectónicas' da política europeia alemã, indicando o fim do 'círculo virtuoso' que durante décadas caracterizara a congruência entre a Alemanha e a Europa (Jeffery e Paterson, 2003).

Angela Merkel, Chanceler alemã desde 2005, aceitou as premissas do novo europeísmo alemão. Na Alemanha após as crises transatlântica de 2003 e constitucional europeia de 2005, o movimento das placas tectónicas acalmou. Para superar a crise constitucional, o governo de grande coligação CDU/CSU e SPD teve um papel decisivo durante a presidência alemã da UE no primeiro semestre de 2007, reiniciando o processo que conduziria à assinatura do Tratado de Lisboa. Berlim reafirmou a sua postura multilateralista e seu papel de mediador no Conselho Europeu de Bruxelas, em Dezembro de 2005, quando desbloqueou o im-

passse financeiro, e assegurou fundos adicionais à Polónia. Contudo, a Declaração de Berlim de Março de 2007 acabou por destronar a visão de Kohl e atribuir ao Tratado de Lisboa uma linha mais pragmática: a integração europeia manteve-se no caminho da evolução, porém menos à custa da soberania nacional, o que terminou, ou pelo menos adiou *sine die*, os sonhos dos federalistas europeus. Merkel galvanizou a política europeia para garantir que a UE seja capaz de agir, mas já não à custa da marginalização dos próprios interesses da Alemanha.

### O contexto de transformação interna

No ano em que a República Federal da Alemanha celebrou o 60º aniversário de sua fundação e 20 anos desde a queda do Muro de Berlim, a União Europeia respirou de alívio com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de Dezembro de 2009. Este Tratado, que visou reformar as instituições comunitárias como forma de integrar 27 países membros e tornar a UE um actor internacional credível representou, no entanto, o culminar de uma sucessão de crises na Europa, que começou com o fracasso da Constituição Europeia, não aprovada por referendo pela França e pela Holanda em 2005. Como tantas vezes na história da integração europeia, o progresso da integração foi precedido por momentos de crise, o que mostra que a maioria dos casos de europeização estão incorporados num grau considerável de incerteza ou precedido por *uploading* directo ou indirecto por um ou mais Estados-Membros. Mas este processo tem produzido uma mudança na medida em que o optimismo deu lugar a uma sobriedade pós-federalista, muito em função do desencanto crescente das opiniões públicas europeias, que se recusam a aceitar a contínua partilha da soberania nacional em troca do que vêem como uma estrutura supranacional burocrática, onerosa e pouco benéfica às suas vidas. A Alemanha continue a exercer uma influência decisiva sobre o processo de integração europeia, reflectida em grande parte nas novas disposições do Tratado de Lisboa, como acontece com o novo procedimento de votação do TL onde o peso demográfico dos Estados é factor decisivo: para um número importante de questões passa a vigorar, a partir de 2014, a regra da dupla maioria nas votações tomadas no Conselho: 55% dos Estados membros juntamente com 65% da população dos países poderão fazer aprovar leis quando se aplica este tipo de votação. Isto significa que uma minoria de bloqueio poderá constituir-se com pelo menos quatro Estados e pelo menos 35% da população da UE. Como Estado mais populoso da UE, com 82 milhões de habitantes, a Alemanha, que foi a principal impulsionadora desta alteração, aumentou a sua capacidade de decisão dentro da União. O novo europeísmo tornou a Alemanha um poder mais conservador, mais propensa ao intergovernamentalismo, ao mesmo tempo que demonstra menos inibições em renunciar ao tradicional europeísmo.

Esta transformação do europeísmo alemão explica-se através de seis factores provenientes de um novo contexto doméstico alemão mais do que através de um forte desajuste institucional entre as instituições europeias e as estruturas internas da Alemanha. Em primeiro lugar, e desde logo, a PEA baseia-se num siste-

ma pouco coordenado e altamente descentralizado de decisão política, produzindo 'a mais desconcentrada' estrutura institucional interna para a elaboração de políticas comunitárias (Bulmer et al. 2000:22). A existência de vários ministérios envolvidos na elaboração e condução da política europeia, como a Chancelaria, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério das Finanças, o Ministério da Economia e Tecnologia, o Ministério do Desenvolvimento e o Ministério da Defesa, em que cada departamento ministerial está sujeito à acção de lobby de grupos de interesses, torna uma posição coordenada difícil e demorada e enfraquece a posição negocial de Berlim em Bruxelas (Hüttmann 2007). Os representantes alemães em Bruxelas muitas vezes não conseguem chegar a acordo sobre uma posição comum, diminuindo a capacidade global de Berlim para fazer o *uploading* das suas preferências da política nacional porque não há nenhum mecanismo de coordenação formal de trabalho e as actuais dinâmicas de coordenação informal que se desenvolveram ainda não produziram uma postura coerente. A coordenação entre os governos federados, o governo em Berlim e os funcionários alemães na Comissão, no Parlamento da UE é fraca. Por outro lado, a Chancelaria, que já gozava de uma *Richtlinienkompetenz* (direito de definição das linhas de orientação política, constitucionalmente definido) na política europeia, viu a sua posição reforçada com o Tratado de Lisboa já que o Conselho Europeu viu os seus poderes reforçados e os Chefes de Estado são os únicos representantes nas cimeiras mais importantes da UE. A regra política de que o Chanceler vem do partido mais votado e o ministro dos negócios estrangeiros do partido minoritário da coligação apenas contribui para a potencial discórdia, e é outro dos factores que deixa o parceiro minoritário com pouca margem de manobra eficaz para moldar a política europeia.

Em segundo lugar, o federalismo alemão representa uma condicionalidade estrutural, que sempre retardou o processo de tomada de decisão a nível federal. A ocorrência de várias eleições nos Estados federados para a constituição dos governos dos *Länder* e a defesa dos seus interesses influencia decisivamente a tomada de decisão em Berlim; durante o corrente ano de 2011 realizam-se sete eleições regionais, o que automaticamente desacelera o processo de decisão e representa igualmente uma limitação de actuação no palco europeu, num quadro de fundo onde o Tratado de Lisboa fortaleceu o papel dos *Länder*.

Em terceiro lugar, a elite jurídica é a elite alemã mais eurocética, sendo o Tribunal Constitucional Federal (TCF) considerado um obstáculo a uma maior integração europeia (Guerot 2010). A ratificação do Tratado de Lisboa pelo Bundestag só ocorreu após o veredicto do TCF sobre a sua constitucionalidade, pronunciado em 30 de Junho de 2009. Declarada a compatibilidade do Tratado com a Lei Fundamental (Constituição da Alemanha), o TCF impôs salvaguardas em matéria de integração.<sup>5</sup> Em primeiro lugar, ambas as câmaras, o *Bundestag* e o *Bundesrat*, deverão exercer maior controle sobre as acções do governo federal no Conselho Europeu e os processos decisórios sobre a unanimidade teriam que

<sup>5</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1 - 421), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html)

ser aprovados pelo *Bundestag*. Em segundo lugar, a participação dos alemães em missões militares no âmbito da PESC e da PCSD deve ser sujeita a uma maior fiscalização pelo *Bundestag*. Por último, o veredicto foi também uma votação sobre as emendas sugeridas pelo Tratado sobre as competências do próprio TCF, que receava vê-las limitadas pelo Tribunal de Justiça da UE. O veredicto do TCF contribuiu para a desconcentração de algumas competências para as instituições nacionais que limitam o âmbito de acção do governo alemão, dificultando a posterior transferência de soberania da política nacional para a União (Micossi 2009). Como resultado, o TCF continua a desempenhar um papel político considerável ao poder limitar a margem de manobra política do governo em material de política europeia. Alfred Grosser acredita que o veredicto 'não foi motivo de comemoração', pois 'levanta questões sobre o compromisso da Alemanha para com a Europa', concluindo com a pergunta retórica: 'A Alemanha tornou-se o travão da Europa?' (Grosser 2009).

Em quarto lugar, está em curso uma crescente polarização do cenário político alemão. Esta mudança está a desenvolver-se desde as eleições legislativas de Setembro 2009, que deram aos pequenos partidos como o FDP, Verdes e Linke mais de 30 por cento do voto popular. Isto sugere uma transformação significativa a longo prazo da paisagem política no sentido de uma disposição mais fragmentada das escolhas dos eleitores em favor dos pequenos partidos. Esta tendência foi confirmada pelas eleições na Renânia do Norte-Vestfália, em 9 de Maio de 2010, quando os pequenos partidos também conseguiram obter mais de 30 por cento dos votos. E mais recentemente, nas eleições em Março de 2011, na Renânia-Palatinado e em Baden-Württemberg, onde nenhum dos grandes partidos conseguiu formar o governo, originando governos de coligação entre o SPD e os Verdes, com a particularidade de no Estado de Baden-Württemberg o ministro presidente ser colocado pelos Verdes. Esta alteração do quadro partidário afecta a política europeia da Alemanha, tornando o processo de decisão já altamente fragmentado ainda mais complexo.

Em quinto lugar, a erosão do consenso da elite inter-partidária sobre a integração europeia é outro factor inovador. Emergiu uma retórica menos pró-europeia e pró-integracionista nos discursos de todos os partidos políticos, defensável perante todo o tipo de público, interno ou internacional. Isso inevitavelmente enfraquece concepções tradicionais de interesse e de identidade europeus. O SPD, em particular, demonstrou a nova postura quando, em 21 de Maio de 2010, durante um debate sobre a crise do *Bundestag*, se absteve de apoiar os planos de resgate financeiro à economia grega proposto pelo governo para a aprovação de 750 bilhões de euros numa atitude sem precedente (Bulmer e Paterson 2010). Mesmo que o argumento alemão, que o fundo de emergência não pode ser usado como um mecanismo de novos estados para contratar novas dívidas, não seja errado, a falta de tacto e o tom contundente de partes do *establishment* alemão prejudicaram a reputação da Alemanha no seio da UE. Werner Hoyer, secretário de Estado do MNE alemão, admitiu que 'estrategicamente estamos a fazer a coisa

certa, mas temos um problema de comunicação'.<sup>6</sup>

Finalmente, a posição da sociedade civil produz efeitos políticos junto da postura partidária. Em primeiro lugar, a opinião pública alemã, eurocética desde a introdução do euro em 2001, é muito crítica quanto às soluções que o seu governo propõe para a resolução da crise das dívidas soberanas e o contribuinte alemão recusa-se a apoiar as medidas de resgate, que posicionaram a Alemanha como o principal Estado europeu para resgatar a Grécia, a Irlanda e Portugal. Pesquisas recentes indicam que cerca de 60 por cento dos alemães favorecem a reintrodução do euro, 45 por cento consideram que o euro trouxe mais desvantagens do que benefícios, contra 33 por cento que defendem as suas vantagens.<sup>7</sup> Uma parte dos meios de comunicação social alemães tem aproveitado, de forma populista, o crescente ressentimento popular contra as medidas de austeridade que o contribuinte alemão irá indirectamente sentir, e assume posições hostis face à resposta do governo à crise. Um grupo reduzido de personalidades alemãs questionam as medidas adoptadas, e discute-se, em diferentes fora de comunicação, o futuro da integração europeia. Hans Olaf Henkel, antigo presidente da Federação da Indústria Alemã (BDI) e antigo apoiante do euro, por exemplo, defende, desde Novembro de 2010, a criação de duas moedas euro para resolver a crise, um 'euro do Norte' e um 'euro do Sul', com o primeiro grupo a integrar os países do Benelux, a Áustria, a Finlândia e a Alemanha, sob a liderança desta última, ao passo que o segundo grupo seria liderado pela França, integrando Portugal, Espanha, Itália e Grécia.<sup>8</sup> O especialista financeiro Wilhelm Hankel advoga mesmo o regresso da DM (Deutsche Mark), desde Junho de 2010, e apresentou, juntamente com outros académicos, uma queixa junto do Tribunal Constitucional Federal sobre a legalidade do pacote de ajuda à Grécia face ao Tratado de Lisboa.<sup>9</sup> Estas tendências eurocéticas não são novas junto do eleitorado; a mudança está no aproveitamento político pelos partidos, num clima de incerteza generalizada.<sup>10</sup> Isto é algo sem precedentes num país onde a crítica sistemática à integração europeia era até há pouco tempo impensável.

Os seis factores referidos contribuem, assim, para um contexto de mudança interna, com consequências a longo prazo para dinâmica de europeização alemã. Segundo Bulmer, Jeffery e Padgett, o novo contexto 'vai deixar a Alemanha com um tipo diferente de sistema político'. Essa transformação, argumentam os autores, ocorre no meio de uma sensação de 'crise latente', que coincide com 'uma erosão dos alicerces sobre os quais o sistema político de pós-guerra foi construído'. Isto produziu uma Alemanha mais nacional e mais propensa a impor interes-

<sup>6</sup> "'Steht ihr noch zu Europa?'" *Der Spiegel*, 48, 29 November 2010, p. 87.

<sup>7</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25 January 2011, Glomb 2011 and *Financial Times*, 16 December 2010.

<sup>8</sup> [http://www.focus.de/finanzen/news/staatsverschuldung/ex-bdi-praesident-henkel-mit-nord-euro-und-sued-euro-aus-der-schuldenkrise\\_aid\\_576235.html](http://www.focus.de/finanzen/news/staatsverschuldung/ex-bdi-praesident-henkel-mit-nord-euro-und-sued-euro-aus-der-schuldenkrise_aid_576235.html)

<sup>9</sup> O TCF já recebeu mais de 50 queixas de pessoas individuais, ou grupos de pessoas, que contestam a legalidade do pacote de ajuda financeira à Grécia, em curso desde há um ano. '50 Verfassungsbeschwerden gegen die Euro-Rettung', 8 Maio 2011. <http://www.morgenpost.de/wirtschaft/article1632997/50-Verfassungsbeschwerden-gegen-die-Euro-Rettung.html>

<sup>10</sup> Quentin Peel, 'Euroscpticism wins no votes in Germany', *Financial Times*, 16 December 2010.

ses especificamente alemães na política comunitária, e fazê-lo contra a vontade dos seus parceiros, se for necessário (mesmo incluindo a França), e até mesmo para tentar travar o alcance da integração (Bulmer et al. 2010:18).

### **A crise das dívidas soberanas da zona do euro**

A crise das dívidas soberanas da zona euro tem reforçado questões sobre o compromisso alemão com a União Europeia. Como para os decisores políticos alemães a estabilidade monetária é politicamente vital, a forma como o governo alemão tem lidado com a crise das dívidas soberanas da zona do euro nos últimos 12 meses é indicativa da sua posição mais ampla no seio da UE. Neste momento a crise do euro está a ser discutida na Alemanha num contexto de crescente frustração com os custos, para os contribuintes alemães, do resgate financeiro à Grécia, Irlanda e Portugal, numa altura em que a economia alemã é a grande excepção, de recuperação económica, descida da taxa de desemprego e aumento do volume de exportações na zona euro. Isto levanta questões sobre o compromisso da Alemanha e a sua vontade em manter a solidariedade intra-europeia. O regresso ao realismo na PEA traduz-se na passagem do dictum de Kohl de que a integração europeia é uma questão de guerra ou paz, para uma análise actual dos custos da integração europeia. Esta análise de custos e benefícios da crise provocou intensas críticas a Berlim por parte dos seus parceiros europeus e da Comissão Europeia e, levanta questões sobre se a reacção da Alemanha à crise confirma um reflexo mais unilateralista e uma atitude mais orientada para o interesse nacional alemão. Assim, a dimensão política da crise é uma indicação da direcção da PEA. É também politicamente relevante porque, se confirmou 'a Alemanha como líder indiscutível da UE' (Grant 2010), esta liderança tem deixado a Alemanha numa posição isolada, o que poderá diminuir a sua capacidade de continuar a exercer influência.

Qual é a posição da Alemanha sobre a crise das dívidas soberanas da zona euro? É primordialmente baseada em critérios de estabilidade económica como sustenta Glomb: 'A Alemanha considera três princípios como imutáveis: a estabilidade da moeda comum, a independência do Banco Central, e a responsabilidade de cada Estado sobre as suas próprias finanças. A rejeição alemã de uma zona euro inflacionista e de uma união de transferências financeiras não é negociável. A Alemanha passou por dois períodos de hiperinflação; a unificação alemã custou ao governo federal 1.3 bilhões de euros em 20 anos ou mais de 60% do PIB anual do país' (Glomb 2011). Além disso, os líderes políticos sabem que a decisão de desistir do marco alemão, em Maastricht, em 1991, nunca foi bem recebida pela opinião pública alemã, e que a atitude desta, que já era de pouca compreensão quanto ao resgate grego porque se recusa a ver os contribuintes alemães como o principal contribuinte financeiro para a ajuda à Grécia, transformou-se em desilusão total em relação ao que grande parte da opinião pública considera como críticas injustas por parte dos seus vizinhos.

Três fases podem ser identificadas na reacção de Berlim, através de três ati-

tudes distintas: hesitação, reacção e liderança. A primeira fase foi caracterizada pela hesitação e cautela do governo alemão, depois do Conselho Europeu informal de 11 de Fevereiro de 2010 ter decidido que Estados-Membros endividados deveriam receber ajuda. Face às eleições regionais no Estado federal da Renânia do Norte e Vestefália, de 9 de Maio de 2010, a Chanceler hesitou em comprometer-se a ajudar a Grécia e opôs-se à proposta do presidente francês, Nicolas Sarkozy, em Março, de criação de um mecanismo da UE para ajudar os Estados endividados.<sup>11</sup> Até ao fim de Abril de 2010 Berlim parecia não opor-se à expulsão dos países endividados da zona euro, o que provocou duras críticas à Alemanha e levou alguns governos a acusá-la de seguir uma linha populista e não demonstrar a liderança necessária para acalmar os mercados (Jones 2010).

Na segunda fase, o governo Merkel simplesmente reagiu a pressões externas que exigiam uma liderança alemã. Em 7 de Maio de 2010, o *Bundestag* votou a favor da aprovação do plano de resgate grego. Este voto foi crucial na dinamização da adopção de um pacote de resgate 750 bilhões de euros na cimeira da UE no mesmo dia e na reunião do Ecofin, em 9 de Maio, da qual resultou a criação do Fundo Europeu para a Estabilidade Financeira (EFSF) e, sob a insistência da Chanceler, sob a inclusão do Fundo Monetário Internacional. Nesta fase, contudo, a Alemanha alinhou-se ao lado de outros Estados membros mais do que seguiu uma convicção verdadeira mesmo se isto contrastava com a retórica utilizada. Num discurso perante o *Bundestag*, em 19 de Maio, Merkel comentou sobre a crise: O que está em jogo 'é muito mais do que estes números, é muito mais do que uma moeda. A união monetária é um destino comum (*Schicksalsgemeinschaft*). É, portanto, nada mais, nada menos do que a preservação e a viabilidade da ideia europeia. Esta é a nossa missão histórica, pois se o euro falhar, a Europa falha' (Merkel 2010). Para Merkel, tratava-se de uma crise existencial e da maior prova de que a Europa teve de enfrentar desde 1957, mas, apesar disso, o governo não assumiu uma postura pró-activa, para contrariar os efeitos desestabilizadores da crise.

Na terceira fase, ainda em curso, a Alemanha tornou-se mais assertiva na defesa das suas posições. Embora com relutância, mostrou liderança pela primeira vez na cimeira franco-alemã de Deauville, em 19 de Outubro de 2010, quando Merkel e Sarkozy bilateralmente definiram a agenda para os próximos meses. Apesar da coordenação franco-alemã, Paris assumiu claramente um papel secundário: Berlim impôs regras mais rígidas e penalidades para os Estados-Membros

<sup>11</sup> O resultado da eleição foi penalizante para ao partido CDU. Mais de um quinto do eleitorado rejeitou a forma como o governo alemão estava a lidar com a crise na Grécia. Os custos políticos de Berlim eram altos porque a estratégia de Merkel falhou duas vezes: primeiro, quando, inicialmente, a Chanceler parecia opor-se à ajuda financeira para a Grécia e tentou adiar a decisão sobre o financiamento até para depois das eleições regionais, submetendo o seu governo a críticas nacionais e internacionais; em segundo lugar, quando, poucos dias antes da eleição, o governo decidiu aprovar um pacote financeiro em conjunto com a UE e o FMI para Atenas, aprovado pelo *Bundestag*, em 7 de Maio. Os eleitores mostraram que rejeitavam o papel de Berlim como o pagador da União Europeia, e como o principal financiador do resgate das economias mais fracas na zona euro. Além disso, como resultado das eleições, a CDU perdeu a maioria no *Bundesrat*.



excessivamente endividados (mesmo que falhou, como inicialmente previsto, em privar estes estados temporariamente dos seus direitos de voto), a criação de um novo mecanismo de resgate permanente e a alteração ao Tratado de Lisboa, necessária aos olhos de Merkel para antecipar um possível veto do Tribunal Constitucional Federal quanto à nova instituição, se o TCF a determinasse de inconstitucional com a lei alemã. Isso verificou-se nas difíceis negociações sobre a criação de um mecanismo permanente de resgate financeiro europeu. No Conselho da UE em 28 e 29 Outubro os Estados membros concordaram com o acordo de Deauville quanto à aplicação de sanções mais duras aos Estados-Membros excessivamente endividados, a criação de um mecanismo de emergência permanente (para substituir o EFSF criado em Maio) e as alterações ao Tratado de Lisboa. A Cimeira do Conselho da UE, em Bruxelas, em 16 de Dezembro de 2010 aprovou as medidas decididas no Conselho de Outubro. A nova instituição financeira, a funcionar a partir de 2013, garantiria a estabilidade financeira e disciplina fiscal, e deveria ser criada por 'uma simples alteração ao Tratado de Lisboa que tornaria mais fácil a ratificação e não exigir o tipo de referendo que levou à rejeição de uma Constituição Europeia'.<sup>12</sup>

Em inícios de Fevereiro de 2011 a Alemanha apresentou o plano para um 'Pacto para a Competitividade', a criação de um governo económico com base na coordenação económica mais estreita entre os 17 membros da zona euro para a integração dos sistemas fiscais e mercados laborais.<sup>13</sup> O objectivo é criar uma convergência real das políticas económicas, uma vez que toca na soberania fiscal nacional, em políticas fiscais e leis laborais. Esta é uma mudança considerável de posição da Alemanha um ano antes, quando Merkel rejeitou a proposta de Sarkozy de um governo económico. Para ser justo, em 19 de Maio do ano passado, afirmou perante o *Bundestag*, que 'continua a ser imperativo [implementar], o que até agora não, que nem o Tratado de Maastricht, ou Tratado de Lisboa conseguiu fazer: avançar com a integração económica da União Europeia, que deve seguir a união monetária. Sem ela, a União Monetária não persistirá a longo prazo' (Merkel 2010). O facto de Merkel ter esperado dez meses pode ser explicado pelos consideráveis constrangimentos internos que enfrenta: 'Não é fácil convencer os políticos alemães e os eleitores, e muito menos o poderoso tribunal constitucional em Karlsruhe, que a Alemanha deve tornar-se o fiador da união monetária' (Peel 2011).

A maioria dos Estados-Membros reagiu com grande cepticismo em relação ao Pacto de Competitividade, à proposta de uma maior harmonização das políticas financeira, económica e social e à ideia alemã de uma união económica na

<sup>12</sup> 'Euro Proposal Could Face Constitutional Concerns in Germany', *Der Spiegel*, 14 Febr 2011. <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,druck-745398,00.html>

<sup>13</sup> Stephen Castle, 'Germany and France roll out plan to boost Euro', *NYT*, 4 February 2011. [http://www.nytimes.com/2011/02/05/business/global/05union.html?\\_r=2&src=busln](http://www.nytimes.com/2011/02/05/business/global/05union.html?_r=2&src=busln). A ideia de um governo económico europeu foi defendida por Wolfgang Schäuble, ministro alemão das Finanças, num discurso que proferiu sobre a reforma da regulamentação financeira europeia, na Universidade de Humboldt, em 26 de janeiro de 2011. <http://www.cdu.de/doc/pdfc/110126-rede-schaeuble.pdf>

qual a união monetária existente seria incorporada.<sup>14</sup> Muitos viram isso como uma tentativa deliberada da Alemanha para impor o seu modelo económico à zona euro e reduzir as posições negociais dos outros Estados da zona euro. Mas este foi o preço pedido para que a Alemanha mantenha os seus compromissos quanto a garantias adicionais para o fundo de resgate. A cimeira UE regular de 24-25 de Março de 2011 acabou por adoptar o mecanismo de emergência permanente, em 2013, e a alteração do TL.

Durante esta fase, a liderança da Alemanha assentou numa estratégia de *uploading*, ou seja, onde Berlim introduziu as suas preferências políticas e projectou os seus interesses e influência sobre as políticas da UE, exercendo pressão para acelerar reformas. Se este caso de *uploading* funcionar, uma maior integração económica será feita de acordo com o modelo alemão proposto pelo pacto de competitividade. Contudo, a estratégia era agora diferente, como a própria Chanceler afirmou: 'As regras não podem ser decididas pelos mais fracos, elas devem ser orientadas pelos fortes. ... Em áreas onde uma atitude nacional unilateral pela Alemanha não causar danos, nós iremos agir de forma unilateral' (Merkel 2010). No passado, a estratégia preferencial foi a criação de ligações para incluir Estados mais pequenos no processo de decisão e assegurar assim à sua volta um conjunto de parceiros para fazer valer os seus pontos de vista constituía uma tática frequente na PEA. A forma como Berlim está a responder agora à crise revela menos preocupação com este mecanismo tradicional e com as críticas dos outros Estados. Que as decisões políticas não foram bem recebidas, nomeadamente na Grécia, Irlanda e agora Portugal, onde as opiniões públicas, que não criticam a aceitação do apoio financeiro em grande parte custeado pela Alemanha mas recusam-se a aceitar os condicionalismos económicos e sociais avançados pelos credores, não sugere automaticamente que Berlim tenha uma política menos europeizada. A Alemanha continua a ser um país europeísta (o principal entre os grandes Estados) mas o seu europeísmo típico mudou: o papel que a Alemanha desempenha dentro da União Europeia, e no relacionamento com os seus países vizinhos reflecte cada vez mais uma prossecução própria dos seus interesses. Apesar de nunca ter deixado de seguir os seus interesses, a forma como o faz actualmente, assertiva e auto-confiante, tem implicações na política europeia. As acções da Alemanha tornaram-se, por isso, mais pragmáticas e consequencialistas, e a Alemanha mais conservadora e menos progressista.

<sup>14</sup> A principal preocupação de muitos analistas é de que este pacto poderá perder credibilidade se não tiver um mecanismo de execução que levasse os Estados membros a cumprir com o que o pacto estipula. Invocar, como a posição alemã parece implicar, o método aberto de coordenação, como, por exemplo, 'a pressão dos pares', segundo a qual um Estado cumpriria com as disposições do tratado para evitar a vergonha de não o fazer, não é realista. Aprovar um novo pacto sem um mecanismo de sanções para os Estados que o violem conduziria à erosão funcional, como aconteceu com o Pacto de Estabilidade e Crescimento cujo mecanismo de sanção tornou-se supérfluo quando a Alemanha e a França assim o decidiram, em 2004, quando ambas ultrapassaram o limite do défice máximo de 3%.

## Conclusão

O aumento de vozes críticas quanto à PEA coincide com as fortes expectativas relativamente à Alemanha para que assuma um papel internacional mais relevante num clima de simultaneidade de crises europeias, como a crise do euro, a crise financeira, a crise dos refugiados e a tendência para um aproveitamento populista nacional em alguns partidos políticos europeus. Uma estratégia possível seria a de assumir uma postura menos europeísta e actuar mais como outras grandes potências no palco internacional. No caso da Alemanha, contudo, não é isso que se verifica: estando no caminho da recuperação económica, depois de uma década de duras reformas económicas internas, e sendo a Alemanha a segunda maior potência exportadora no mundo, ela não tem assumido as responsabilidades internacionais que o seu peso estrutural lhe confere; antes pelo contrário, a recente abstenção alemã na votação da resolução 1973, no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 17 de Março de 2011, sobre a aplicação de uma 'no-fly zone' na Líbia, por razões humanitárias, separou Berlim de Paris e Londres, revelou, mais uma vez, que a retórica de responsabilidade internacional invocada não é acompanhada por posições concretas.<sup>15</sup> Isto revela insegurança na actuação internacional e uma política externa com fundamentos pouco pragmáticos que desvalorizam a posição alemã: enquanto que na frente europeia sujeita-se crescentemente a críticas de falta de solidariedade, Berlim não tem compensado esta alteração no palco internacional, o que no seu todo diminui a credibilidade internacional da Alemanha.

O novo tom europeu de Berlim revela uma permanente análise de custos e benefícios da sua participação na União Europeia. Se não é surpreendente que a potência central europeia se despediu do tradicional europeísmo idealista e progressivo, esta Alemanha mais assertiva e mais egoísta, leva os restantes Estados membros a adoptarem uma postura mais crítica em relação a ela. O futuro próximo da União deverá por isso percorrer uma estrada esburacada, onde a solidariedade intra-europeia será testada até aos seus limites. Neste contexto extremamente crítico, convém à Alemanha não esquecer os benefícios económicos mas também políticos que lhe advêm do projecto europeu – e dos quais ela precisa, também no século XXI.

## Bibliografia:

ANDERSON, J. (2005). 'Germany and Europe: Centrality in the EU', in S. Bulmer and C. Lequesne (eds.) *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 77-96.

---

<sup>15</sup> 'De Kohl a Merkel: A gradual afirmação da Alemanha como grande potência euro-atlântica', revista «Relações Internacionais», n.º 14, Junho 2007, pp. 27-45.

ANDERSON, J. and Goodman, J. (1993). 'Mars or Minerva, a United Germany in a Post Cold War Europe', in R. Keohane, J. Nye and S. Hoffmann, eds. *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe 1989-91*.

BANCHOFF, T. (1999). 'German Identity and European Integration', *European Journal of International Relations*, 5 (3) 259-289.

BÖRZEL, T. (2005). 'Europeanization: How the European Union interacts with its Member States', in S. Bulmer and C. Lequesne, eds. *The Member States and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 45-76.

BÖRZEL, T. and T. Risse (2003). 'Conceptualizing the Domestic Impact of Europe', in K. Featherstone and C. Radaelli, eds. *The Politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press,

BÖRZEL, T. and T. Risse (2007). 'Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics', in K.-E. Jorgensen, M. Pollack and B. Rosamond, eds., *Handbook of European Union Politics*, London: Sage.

BULMER, S., C. Jeffery and W. Paterson (1998). 'Deutschlands europäische Diplomatie: die Entwicklung des regionalen Milieus', in W. Weidenfeld, (Hrsg.), *Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Bonn: CAP-Publikationen, Europa Union Verlag, 11-102.

BULMER, S. and C. LEQUESNE, eds. (2005). 'The European Union and its Member States: An Overview', in S. Bulmer and C. Lequesne, *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1- 20.

BULMER, S., and W. PATERSON (2010). 'Germany and the European Union: from 'tamed power' to normalized power?', *International Affairs*, 86:5, 1051-1073.

BULMER, S., C. Jeffery and S. Padgett, eds (2010). *Rethinking Germany and Europe: Democracy and Diplomacy in a Semi-Sovereign State* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

DAEHNHARDT, P. (2011). 'Germany in the European Union'. In Reuben Wong and Christopher Hill, eds. *National and European Foreign Policy: Towards Europeanization*, London: Routledge, 2011.

DAEHNHARDT, P. (2011). 'A política externa da Alemanha'. In Maria Raquel Freire, ed. *Política Externa. As Relações Internacionais em Mudança*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011, 55-75.

DAEHNHARDT, P. (2007). 'De Kohl a Merkel: A gradual afirmação da Alemanha como grande potência euro-atlântica', In *Relações Internacionais*, Lisboa: IPRI, N° 14, 27-45.

FEATHERSTONE, K. and C. RADAELLI, eds. (2003). *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.

FISCHER, Joschka (2000). 'From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration', Universidade de Humboldt, Berlin, 12 de Maio. [www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/re-den/2000/r000512a.pdf](http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/re-den/2000/r000512a.pdf)

GLOMB, W. (2011). 'The Franco-German Tandem confronts the Euro-crisis', *Fondapol (Foundation pour l'Innovation Politique)*, [www.fondapol.org](http://www.fondapol.org)

GOETZ, K. (1996). 'Integration Policy in a Europeanized State: Germany and the IGC'. *Journal of European Public Policy*, 3/1, 23-44.

GRAZIANO, P. and M. Vink, eds. (2006). *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

GROSSER, A. (2009). 'Deutschland auf dem Sonderweg', *Süddeutsche Zeitung*, 11 Julho.

HAFTENDORN, H. (2001). *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945-2000*. Stuttgart/München: DVA.

HELLMANN, G., R. Baumann, M. Basche, B. Herborth, and W. Wagner (2005). 'De-Europeanization by Default? Germany's EU Policy in Defense and Asylum.' *Foreign Policy Analysis*, 1, 143-164.

HILL, C. (1983). 'National interests – the insuperable obstacles?', in C. Hill, ed. *National Foreign Policies and European Political Cooperation*. London: George Allen & Unwin, 185-202.

HILL, C. (1998). 'Convergence, Divergence and Dialectics: National Foreign Policies and the CFSP', in J. Zielonka, ed. *Paradoxes of European Foreign Policy*, 35-51.

HIX, S. and K. GOETZ (2000). 'Introduction: European Integration and National Political Systems'. *West European Politics*, 23 (4) 1-26.

HÜTTMANN, M. (2007). 'Die Koordination der deutschen Europapolitik'. *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 10/2007, 39-45.

JEFFERY, C., W. PATERSON (2003). 'Germany and European integration: A shifting of tectonic plates'. *West European Politics*, 26 (4) 59-75.

JONES, Eric (2010). 'Merkel's Folly', *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 52, no. 3, 21-38.

KATZENSTEIN, P. (1987). *Policy and Politics in West Germany: the Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.

KATZENSTEIN, P. (1997). 'United Germany in an Integrating Europe', in P. Katzenstein ed. *Shaping the Rules? The Constitutive Politics of the European Union and German Power*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1-48.

LADRECH, R. (2010). *Europeanization and National Politics*, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.

LAFFAN, B. (2005). 'Der schwierige Weg zur Europäischen Verfassung: Von der Humboldt-Rede Außenministers Fischer bis zum Abschluss der Regierungskonferenz', in M. Jopp e Matl, *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*.

MERKEL, Angela, Discurso perante o Parlamento alemão sobre medidas para estabilizar o euro, 19 Maio 2010. Bulletin 55-1.

MICOSSI, S. (2009). 'Democracy in the European Union', in Stefano Micossi e Gian Luigi Tosato, eds. *The European Union in the 21st century. Perspectives from the Lisbon Treaty*, Brussels: Centre for European Studies.

PATERSON, W. (1999). 'Helmut Kohl, the "Vision Thing" and Escaping the Semisovereignty Trap', *German Politics*, 7(1), 17-36.

PATERSON, W. (2005). 'European Policy-making: Between Associated Sovereignty and Semisovereignty', in Simon Green and William E. Paterson, eds., *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press.

PEEL, Q. (2010). 'Euroscepticism wins no votes in Germany', *Financial Times*, 16 Dezembro.

SCHWARZ, H.-P. (1994). *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin: Siedler Verlag.

*Spiegel, Der*, (2010). "'Steht ihr noch zu Europa?'" , 48, 29 Novembro, p. 87.

VINK, M. and P. GRAZIANO (2006). 'Challenges of a New Research Agenda', in P. Graziano and M. Vink (eds.) *Europeanization: A New Research Agenda*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

WALTZ, K. (1993). 'The Emerging Structure of International Politics', *International Security*, 18(2), 44 -79.

WONG, R. and C. HILL (2011). *National and European Foreign Policy: Towards Europeanization*, Routledge.