



INTERNACIONAL

El Tratado franco-alemán de Aquisgrán

Grupo de Análisis FAES



Foto: Wikimedia Commons/Foire du Livre de Francfort 2017/www.flickr.com/photos/actualitte/37361062760/



El pasado 22 de enero, con motivo del LIII Aniversario del Tratado del Elíseo de 22 de enero de 1963, Francia y Alemania firmaron el Tratado de Aquisgrán, ciudad de Carlomagno, lo que supone una nueva etapa de sus relaciones bilaterales.

Antecedentes: el Tratado del Elíseo

La simbología de la relación franco-alemana nos lleva a estudiar las circunstancias históricas que propiciaron su inicio para poder entender los objetivos que ambas naciones persiguen con su estrecha relación bilateral.

El Tratado del Elíseo fue resultado de la iniciativa de Charles de Gaulle y Konrad Adenauer. Cuando De Gaulle llegó al poder en mayo de 1958, los pilares básicos de la Europa Occidental estaban ya en marcha. La cuestión del rearme alemán –puesto de manifiesto con la guerra de Corea en 1953– estaba ya encarrilada, pues tras el fracaso en agosto de 1954 del proyecto de la Comunidad Europea de la Defensa, en 1955 la RFA –creada con apoyo norteamericano en 1949– ingresó en la OTAN. Por otro lado, la Europa comunitaria comenzó a dar sus primeros pasos con el Tratado de París de 1950 para consolidarse con los Tratados de Roma de 1957.

La actitud inicial de De Gaulle hacia la construcción comunitaria fue la de apoyar la puesta en marcha de la unión aduanera e impulsar la creación de la Política Agrícola Común, lo que consiguió en julio de 1962. Respecto a Alemania, De Gaulle, a los pocos meses de asumir el poder, recibió a Adenauer en su domicilio de Colombey-les-Deux-Églises y no en París, subrayando así su deseo de impulsar una verdadera reconciliación.

Durante los primeros años de la década de los 60, Europa vivió momentos de alta tensión debido a la segunda crisis de Berlín y a la construcción del Muro en agosto de 1961. El peso de la amenaza soviética sobre la RFA hizo que De Gaulle apostara definitivamente por superar la vieja rivalidad franco-alemana. La firma de los Acuerdos de Evian sobre Argelia, en 1962, le permitieron promocionar libremente su política europea basada en una cooperación intergubernamental destinada a otorgar directrices políticas a las instituciones comunitarias y a desarrollar aspectos estratégicos, de asuntos exteriores, defensa y cooperación científica. Esta Europa debía ser independiente en el plano defensivo de los Estados Unidos y reticente ante el Reino Unido, pues tal como demostraron los acuerdos de Nassau –entre el Reino Unido y los Estados Unidos de 1962–, para Gran Bretaña la prioridad estratégica se situaba en Washington.

De Gaulle comenzó a impulsar su diseño europeo por medio de los planes Fouchet, que no vieron la luz tras la defensa de belgas y holandeses de la construcción comunitaria y de la centralidad de los Estados Unidos en la defensa europea.



► **Con el Tratado del Elíseo, Francia buscó anclar a la RFA alejándola de los Estados Unidos y ejercer un papel político superior al de una potencia media, mientras Alemania quiso consolidar su posición en Occidente y evitar que la búsqueda de su unificación y su creciente poder económico inquietaran a sus socios**

Tras el fracaso de la realización de la visión gaullista de la Europa de las naciones, Francia priorizó sus relaciones con Alemania por medio del Tratado del Elíseo.

El Tratado del Elíseo recogió un conjunto de cláusulas de diferente naturaleza. En primer lugar, reguló las relaciones bilaterales entre Francia y Alemania, que se inspiran en el deseo mutuo de reconciliación y en la profundización de sus relaciones bilaterales en el marco de la construcción europea. El ámbito externo del Tratado, es decir, la proyección de la relación bilateral más allá de las fronteras de ambos países, se basaba en dos objetivos: primero, la voluntad conjunta de resistir la amenaza soviética e impedir que Europa se convirtiera en moneda de cambio entre la URSS y los Estados Unidos dentro del marco de la Guerra Fría; y segundo, el fomento la construcción europea.

Estos objetivos comunes no impidieron que tanto Francia como Alemania tuvieran ideas diferentes sobre el diseño geoestratégico y político europeo, o que persiguieran objetivos específicos diferentes. Con el Tratado del Elíseo, Francia, además de escenificar su reconciliación, buscó anclar a la RFA a su lado alejándola de los Estados Unidos, así como utilizar la construcción europea para ejercer un papel político superior al que le correspondía como potencia media. Alemania, por su parte, vio en este Tratado una oportunidad para consolidar su posición en Occidente –“*Westbindung*”–, y evitar que la búsqueda de su unificación y su creciente poder económico inquietaran a sus socios. En resumidas cuentas, según apuntó Brzezinski, “por medio de la construcción europea, Francia buscó su reencarnación y Alemania su redención”¹.

Esta divergencia de perspectivas fue pronto evidente con ocasión del proceso de la firma del Tratado. Alemania, a instancias del Bundestag y de la presión norteamericana, añadió al texto un preámbulo que subrayaba su voluntad de mantener una estrecha cooperación de defensa con los Estados Unidos y de apostar por la construcción comunitaria como único medio para integrar a Europa. Incluso, en la actualidad, cada país expone las relaciones bilaterales con un énfasis diferente. Mientras Francia suele utilizar el término “*couple*” en sus comunicaciones oficiales para definir sus relaciones con Alemania, ésta emplea el término “*coopération*” (*Deutsch-Französische Zusammenarbeit*).

¹ Zbigniew Brzezinski. *Le Grand Echiquier*, 1997.



Wikimedia Commons/Bundesarchiv, B 145 Bild-P106816 / Unknown / CC-BY-SA 3.0

Firma del Tratado del Elíseo en 1963. De izquierda a derecha: Gerhard Schröder, Konrad Adenauer, Charles de Gaulle, Georges Pompidou y Maurice Couve de Murville.

El valor simbólico de la relación franco-alemana es sin embargo anterior a la firma del Tratado del Elíseo, pues ya en julio de 1962 De Gaulle y Adenauer asistieron a una misa por la reconciliación en la catedral de Reims. Así, es una constante el intento de franceses y alemanes de dotar a sus relaciones bilaterales de un carácter único y especial, al afectar a unos sentimientos y símbolos que sobrepasan, con mucho, el valor de los tratados. De hecho, y esta es una característica del eje franco-alemán, el conjunto de tratados bilaterales firmados desde el Tratado del Elíseo se caracterizan por ser documentos breves y modestos, cuyo principal objetivo es trasladar una ambición de cooperación compartida.

Esta ambición tiene múltiples manifestaciones y se personaliza en los máximos responsables políticos de ambos países. No es casualidad que el Tratado del Elíseo institucionalizara los encuentros periódicos entre el Presidente de la República y el Canciller, lo que supo respaldar la práctica de las cumbres europeas iniciada en 1961.

► **El Tratado firmado en Aquisgrán, al igual que todos los tratados franco-alemanes, incluye una serie de cláusulas relativas tanto a la relación bilateral entre ambos países como a la visión exterior que Francia y Alemania quieren trasladar**



Estos encuentros bilaterales suelen celebrarse en lugares de alto valor simbólico como la catedral de Reims, el Sarrebruck, Verdún, el Bundestag, Berlín, París, Estrasburgo, Donaueschingen, Immendingen, Müllheim, Karlsruhe, Moineau, Frankfurt, Genshagen, Bonn y ahora Aquisgrán. Del mismo modo que se suelen utilizar los aniversarios del Tratado del Elíseo como ocasión para renovar e impulsar la relación franco-alemana, como ha ocurrido en la ciudad de Acher, para nosotros Aquisgrán. En el ámbito europeo, esta ambición común se ha manifestado por medio de cartas y documentos conjuntos².

El Tratado de Aquisgrán

Desde el punto de vista del contenido, el Tratado firmado en Aquisgrán, al igual que todos los tratados franco-alemanes, incluye una serie de cláusulas relativas tanto a la relación bilateral entre ambos países como a la visión exterior que Francia y Alemania quieren trasladar.

En primer término, en la esfera de las relaciones bilaterales se crea un **espacio económico franco-alemán**, para favorecer la convergencia fiscal y la coordinación bilateral a la hora de transponer las directivas de Bruselas, y un **consejo económico franco-alemán**. Además, se impulsa tanto la **cooperación transfronteriza**, particularmente entre los cinco eurodistritos que unen las regiones y municipios en cada lado de la frontera, como la **convergencia institucional**. Así, el tratado se hace eco del acuerdo entre la Asamblea nacional y el Bundestag, por virtud del cual se creará una **asamblea mixta y paritaria** compuesta por cien diputados, cuyo objetivo será el de preparar las iniciativas legislativas necesarias para hacer efectivo las disposiciones del Tratado de Aquisgrán. De esta forma, Francia y Alemania quieren otorgar un elemento democrático a unas relaciones que, hasta ahora, descansaban en la esfera ejecutiva. Se refuerza también la **cooperación de los ejecutivos**, asegurando la presencia trimestral de un ministro de un país en las reuniones del Gobierno del otro. Se constituye un fondo destinado a favorecer la **convergencia en educación** y se consagra un **programa plurianual de proyectos comunes**, entre los que destacan la reconversión de la central nuclear de Fessenheim, la creación de una plataforma numérica o iniciativas conjuntas en materia de inteligencia artificial.

El Tratado de Aquisgrán también confirma la **cooperación bilateral judicial, policial y en asuntos de inteligencia** especialmente dirigidos a la lucha contra el te-

² Por ejemplo, la Carta conjunta de **François Mitterrand** y **Helmut Kohl** a Jean Luc Dehaene, presidente del Consejo Europeo, seguida de una Declaración común sobre sus propuestas para la aplicación del Tratado de la Unión Europea por los doce, de 27 de octubre de 1993. La Cumbre de Dauville entre Francia y Alemania, de 18 de octubre de 2010, previa al Consejo Europeo de diciembre de 2010, obligó a Van Rompuy a cambiar su estrategia de la reunión. Francia y Alemania convocaron una segunda cumbre del euro, en octubre de 2010, por sorpresa y sin comunicarlo a Herman van Rompuy.



rorismo, creándose una unidad conjunta para operaciones ante situaciones de desestabilización en terceros países.

El capítulo de la **cooperación en defensa y seguridad** es uno de los más interesantes del tratado. Francia y Alemania establecen una **asistencia mutua**, con todos los medios disponibles, incluido el uso de la fuerza, en caso de una agresión armada en sus territorios dentro del respeto al Tratado de la Unión y a la propia Alianza Atlántica. De todas formas, esta cooperación defensiva nada tiene que ver con la operatividad contenida en los Tratados de Lancaster House firmados por Francia y el Reino Unido en 2010. Y ello porque la brecha entre ambos países respecto al papel de Estados Unidos en la defensa europea sigue siendo significativa.

Francia, como potencia nuclear, aspira a mantener su capacidad autónoma de actuación, mientras que Alemania no está dispuesta a abandonar el fortalecimiento del pilar europeo en el seno de la OTAN. El texto tampoco prevé una verdadera asistencia mutua en lo que respecta a las operaciones fuera del territorio de la UE. Y aunque el tratado anuncia despliegues conjuntos de los ejércitos de ambos países, no por ello desaparece el freno constitucional alemán que exige un voto previo en el Bundestag para cualquier intervención fuera de la zona OTAN.

El Tratado de Aquisgrán instituye un **consejo franco-alemán de defensa y seguridad**, que viene a ser una respuesta alternativa a la propuesta de Merkel de crear un consejo de seguridad europeo durante su discurso ante el Parlamento Europeo en noviembre de 2018. Esta iniciativa servirá para desarrollar una cultura estratégica común europea, idea que comenzó a ver la luz con la Iniciativa Europea de Intervención.

El texto consolida además los proyectos de **cooperación industrial en defensa** e impulsa la concepción y desarrollo del futuro sistema aéreo de combate y de los futuros carros de combate. También se anuncia un **enfoque común** respecto a la **exportación de armas**, resultado de proyectos conjuntos tras las recientes desavenencias en cuanto al embargo a la exportación de armas a Arabia Saudí, lo que no deja de ser una reproducción de los acuerdos Debré-Schmidt de 1971-1972.

Por último, el Tratado de Aquisgrán se ocupa de la cooperación de ambos países más allá de la Unión Europea. El texto consagra la intención de las partes firmantes de consultarse regularmente y a cualquier nivel, y de coordinar las

► **Francia, como potencia nuclear, aspira a mantener su capacidad autónoma de actuación, mientras que Alemania no está dispuesta a abandonar el fortalecimiento del pilar europeo en el seno de la OTAN**



► **Respecto al Consejo de Seguridad, ambos países aspiran a impulsar su reforma y al mismo tiempo se afirma que “la admisión de la República Federal Alemana, como miembro permanente del Consejo de Seguridad, se convierte en una prioridad de la diplomacia franco-alemana”**

posiciones y manifestaciones públicas de ambos países en materia europea e internacional. Esta coordinación se efectuará por medio de una intensificación del intercambio de funcionarios diplomáticos en los respectivos ministerios de Asuntos Exteriores, y su extensión a las representaciones permanentes de ambos países en Naciones Unidas, OTAN, UE, y a los equipos ante el Consejo de Seguridad.

El artículo 8 del Tratado de Aquisgrán describe la futura cooperación en el seno de Naciones Unidas y refleja la voluntad conjunta de coordinar más estrechamente sus posiciones dentro del respeto de la posición de la UE. Respecto al Consejo de Seguridad, ambos países aspiran a impulsar su reforma y al mismo tiempo se afirma que “la admisión de la República Federal Alemana, como miembro permanente del Consejo de Seguridad, se convierte en una prioridad de la diplomacia franco-alemana”, lo que extraña al ser conocidas las reticencias francesas a “europeizar” su plaza en dicho Consejo de Seguridad. Hay que tener también en cuenta que la reforma del Consejo de Seguridad no es, por ahora, una prioridad, y si dicha reforma se llevara a cabo, sería muy difícil oponerse a dar cabida a Estados como la India, Nigeria, Brasil o África del Sur.

¿Qué valoración merece el Tratado de Aquisgrán? Angela Merkel y Emmanuel Macron han firmado el tratado en una situación de debilidad política mutua dentro de un desequilibrio estructural favorable a Alemania. No en vano, *The Economist* destaca que: “El entendimiento franco-alemán siempre se ha basado parcialmente en esconder la debilidad de Francia y la fuerza de Alemania”³.

Creciente peso alemán y estrategia francesa

Las relaciones bilaterales entre Francia y Alemania están marcadas por un profundo desequilibrio a favor de Alemania desde la reunificación. Desde entonces, Alemania ha ido adquiriendo peso en Europa en un proceso que podría dividirse en varias etapas. La primera abarcaría de 1990 a 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. La segunda se prolongaría entre 2009 y 2016. Mientras que la tercera etapa comenzaría en 2016 con el Brexit y el nombramiento de Donald Trump.

³ *The Economist*. Engine trouble. France and Germany plan to sign a new Treaty in Aachen but the planned celebration is really a sign of weakness. 17 January 2019.



► **El Brexit y la política de la administración Trump suponen el surgimiento de un nuevo paradigma de poder en Europa, al cuestionarse por primera vez, y casi simultáneamente, la existencia de la Unión Europea y la protección norteamericana**

Durante estos últimos diez años, el fortalecimiento alemán en Europa se ha fundamentado en su apuesta por la construcción europea y el asegurarse la protección norteamericana.

La reunificación supuso para Alemania convertirse en el mayor Estado miembro de la Unión Europea (en 1990 Alemania contaba con 21,5 millones más de habitantes que Francia). Además, con la ampliación de la OTAN (1992-1999) y de la UE (2003), Alemania pasó a ocupar el centro geográfico, militar y económico europeo. La reunificación y la centralidad permitieron que Alemania diera por terminada su “redención” dando por finalizada su “larga marcha hacia Occidente”⁴. Al mismo tiempo, y gracias a las reformas económicas emprendidas por la Agenda 2010, Alemania sentó las bases de su competitividad económica.

Estos fenómenos contribuyeron a que Alemania adquiriera progresivamente una percepción propia de su seguridad e impulsara un diseño institucional de la Unión Europea, similar a su sistema constitucional, que reforzara el control sobre las políticas e instituciones de la Unión Europea.

El Tratado de Maastricht supuso el abandono del marco a cambio de la creación de una moneda única que fue diseñada, eso sí, siguiendo los fundamentos alemanes. Tras las sucesivas reformas de Ámsterdam, Niza y Lisboa, la Unión acabó dotándose de un marco institucional similar a un sistema federal. El Tratado de Lisboa consagró la fórmula de la doble mayoría –de número de Estados miembros y de población– como criterio de toma de decisiones en el Consejo, estableció una clasificación de competencias y reforzó las competencias legislativas del Parlamento Europeo. De esta forma, Lisboa no sólo equiparó el Consejo a una Cámara territorial y el Parlamento a una Cámara baja, sino que, al fundamentar el criterio de reparto de poder institucional en la población, se reforzó la posición de Alemania como Estado más poblado simultáneamente en el Consejo y en el Parlamento.

La centralidad alemana en el continente europeo, producto de la reunificación, ha alterado su análisis geoestratégico. La prioridad germana ha virado paulatinamente hacia el flanco oriental sobre un hipotético eje Báltico-Balcanes; mientras

⁴ H.A. Winckler. *Le long chemin vers l'Ouest. Histoire de l'Allemagne XIX-XX Siècles*. Fayard. 2005.



que el interés francés ha evolucionado hacia el Magreb, Oriente Medio, el Sahel y África, y de forma secundaria hacia el flanco oriental europeo. Esta nueva conciencia internacional alemana les permitió tomar decisiones sobre política exterior impensables antes de la reunificación. Así, durante la coalición entre el SPD y los Verdes (1998 y 2005), el Gobierno alemán decidió la participación del ejército alemán en acciones de combate de la OTAN en la guerra de Kosovo en 1999.

Ante el auge alemán, Francia ha ido asumiendo paulatinamente su asimetría al darse cuenta de que una Unión Europea –ampliada y controlada política e institucionalmente por Alemania– ya no representa un vector de multiplicación de su poder, sino un medio para contener a la nueva Alemania. La estrategia francesa de claudicación por el control de la Unión ha venido acompañada por iniciativas que buscaban tanto contener el poder alemán, como aislarlo en la esfera exterior de la UE mediante la creación de otras nuevas esferas de influencia, como son el apoyo a la adhesión de Rumania y Bulgaria en 2007, la creación de la Unión Mediterránea en 2008 o el impulso de una defensa europea.

En este último terreno, Francia ha intentado aumentar su margen de autonomía apostando por un impulso de la cooperación europea –diseñado inicialmente como una vanguardia–, el regreso a la estructura integrada de la OTAN (2009), una mayor cooperación con el Reino Unido e incluso con la propuesta de una fuerza común de intervención para escenarios fuera de la Unión Europea –abierta a los británicos tras el Brexit–, como recogió la cumbre franco-británica de enero de 2018. Alemania, por su parte, busca incluir en la cooperación europea de defensa al mayor número posible de Estados y neutralizar así el proyecto francés de crear un núcleo duro de la defensa para que éste no se convierta en una alternativa a la OTAN, y ello a pesar de las declaraciones de Trump⁵ y del nuevo discurso de la autonomía europea estratégica⁶.

Desde 2009, fecha de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y desde el inicio de la crisis del euro hasta 2016, año de la firma del acuerdo UE-Turquía sobre inmigración, Alemania se ha afianzado en Europa defendiendo sus intereses de forma más desacomplejada y hasta cierto punto más unilateral. Muestra de todo ello es la decisión en 2011 de Merkel de no renovar los reactores nucleares alemanes, la abstención alemana en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas respecto a la intervención en Libia, el apoyo germano a la construcción del gasoducto Nord Stream II, el ejercicio Review 2014 que supuso una definición de la

⁵ La desavenencia de los norteamericanos con el nivel de inversión en defensa de sus socios en la OTAN no es nueva. Ya el entonces secretario de Defensa, Gates, lo hizo público en junio de 2011.

⁶ **Angela Merkel** en el Parlamento Europeo, el 13 de noviembre de 2018: “Four years ago, J-C Juncker said: a joint EU army would show the world that there would never again be a war between EU countries. That would not be an army in competition with NATO – do not misunderstand me – but it could be an effective complement to NATO. Nobody want to call traditional alliances into question.



► **La prioridad alemana es mantener tanto el *statu quo* y la cohesión del conjunto de la Unión como su relación con Francia, y preservar en lo posible la relación bilateral en defensa con los Estados Unidos dentro de la OTAN**

política exterior alemana, la no aplicación del Tratado de Schengen a los refugiados sirios en agosto de 2015 y el claro protagonismo de la Canciller a la hora de conseguir el acuerdo UE-Turquía en marzo de 2016.

Esta progresiva afirmación del perfil político internacional alemán es producto de su propia evolución económica y del liderazgo desempeñado, sobre todo, en la gestión de la crisis del euro. Y especialmente a partir del 13 de enero de 2012, fecha en que la deuda francesa pierde la calificación AAA. Desde entonces, Francia ya no es el socio de referencia natural de Alemania en lo relativo a la gobernanza económica.

La crisis ucraniana fue la segunda crisis externa contemporánea que Alemania ha tenido que gestionar. La preponderancia económica obtenida con la crisis del euro y su propia centralidad geopolítica permitieron a Berlín ejercer un papel de liderazgo diplomático, convirtiendo a la Canciller en el principal intermediario entre Barack Obama y Vladimir Putin. Dentro de esta crisis, el derribo del avión MH17 por parte de fuerzas prorrusas supuso un revulsivo para Alemania y originó la decisión del Gobierno de Berlín de incrementar los gastos en defensa. Aunque, al mismo tiempo, Merkel supo mostrarse autónoma frente a los Estados Unidos ante la intención inicial de Washington de suministrar armamentos a Ucrania⁷.

Este fortalecimiento alemán parece haberse detenido y no ha encontrado continuidad después de la llamada crisis de los refugiados, ya que el impulso alemán para imponer cuotas obligatorias de admisión de refugiados al resto de sus socios europeos no ha sido lo suficientemente efectivo, incluso después de que la Francia de Macron superara las reticencias de la política de François Hollande al respecto.

Las relaciones tras el Brexit

El Brexit y la política de la administración Trump suponen el surgimiento de un nuevo paradigma de poder en Europa al cuestionarse por primera vez, y casi simultáneamente, la existencia de la Unión Europea y la protección norteamericana, que como hemos destacado son los pilares sobre los que se ha sostenido la posición alemana desde la postguerra⁸.

⁷ Hans Kundnani. *La paradoja del poder alemán*. Galaxia Gutenberg, 2016.

⁸ Ver el discurso del secretario de Estado, **Mike Pompeo**, en el German Marchall Fund de 7 de diciembre de 2018.



El Brexit, además de hacer realidad la posibilidad de un desmembramiento de la Unión, ha supuesto una total reconfiguración del equilibrio del poder en el seno de la Unión Europea, puesto que el Reino Unido representaba un contrapeso a franceses y a alemanes en la UE a 28, función que no podrán desempeñar ni Italia ni España por diversas razones. Al mismo tiempo, el Brexit refuerza la centralidad alemana al convertir a la Unión Europea en un proyecto continental. Y aunque Francia y Alemania juntas estén muy cerca de obtener una minoría de bloqueo en el Consejo, la ausencia del Reino Unido no dejará de suponer una reducción del margen de autonomía de Francia en el seno de la Unión⁹.

La centralidad geográfica, económica y política hacen que, desde 2009, Alemania haya gozado de un “óptimo local” que consiste en el ejercicio de un liderazgo político ejercido más por falta de alternativas que por una voluntad propia (“*reluctant hegemon*”¹⁰).

Sin embargo, el liderazgo alemán es únicamente posible si se canaliza dentro del marco europeo. La Unión ofrece a Alemania el instrumento que le permite influir en el mundo sin parecer nacionalista, puesto que la historia moderna de Alemania desde la postguerra ha sido la renuncia o el olvido de su pasado¹¹; lo que, a su vez, representa una nueva oportunidad para que Francia utilice a la Unión Europea tanto como un instrumento de contención¹², convirtiendo el eje franco-alemán tanto en un nuevo motor de impulso europeo –como el protagonizado por Giscard d’Estaing y Helmut Schmidt o François Mitterrand y Helmut Kohl–, como en un instrumento de potencia, rememorando en este extremo la política de De Gaulle¹³.

⁹ “After Brexit, Germany and France will have a blocking minority almost by themselves. Brussels, 19/12/2018 (Agence Europe) – After the United Kingdom’s departure from the European Union, Germany and France will account for 18.50% and 15.04% of the population of the Twenty-seven, respectively, according to the draft decision amending the EU Council’s rules of procedure adopted by the Member States’ ambassadors to the EU (Coreper) on Wednesday 19 December... After Brexit, the EU population will decrease from 513.27 to 447.04 million. Germany and France will together hold almost a blocking minority (33.54% of the population”. Agence Europe 20.12.2018).

¹⁰ **Bulmer** and **Paterson** (2013). “Germany as the EU’s reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints”. *Journal of European Public Policy*. Volume 20, 2013 - Issue 10. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.822824>

¹¹ **P. Leuer**. *Berlin rules*. IB Taurus. London 2017.

¹² Para Francia esta nueva oportunidad pasa por impulsar el concepto de soberanía europea como sustituto a un eventual nacionalismo alemán. La idea de la soberanía francesa ha sido repetidamente presentada por Macron y recogida por Juncker en su discurso sobre el estado de la Unión de 2018.

¹³ “Macron lui renoue avec le discours de la puissance en s’inscrivant ainsi dans la filiation Gaulliste. S’il affiche un cap résolument européen, c’est pour en appeler à une refondation de l’Europe en cherchant à redonner à la France un rôle moteur dans le processus. Cette actualisation de l’héritage gaullien est probablement l’un des points les plus forts qu’il a marqué”. **Marcel Gauchet**. “Macron An I”. Marcel Gauchet, Philippe Raynaud. *Le Débat*, 2018/4 (n° 201), p. 8.



► **El Tratado de Aquisgrán representa el punto de encuentro de unas perspectivas no siempre coincidentes y que, en la Unión Europea actual, no son suficientes para desarrollar el proyecto europeo**

Para ello, Macron emplea una estrategia con varias vertientes. La primera busca “recobrar la confianza”¹⁴ de Alemania, lo que requiere que su programa de reformas y de ajuste presupuestario sea un éxito. La segunda intenta estrechar las relaciones con Alemania para restarle autonomía propia. El Tratado de Aquisgrán podría ser un buen ejemplo de esta finalidad, puesto que mientras asume el desequilibrio de la relación franco-alemana, incluye ciertas concesiones que atenúan la distancia entre ambos países y puede servir para paliar las dudas germanas tras la crisis de los chalecos amarillos¹⁵. Un ejemplo de ello sería la referencia a la plaza permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹⁶. Y la tercera vertiente es impulsar proyectos entre varios Estados miembros en cuyo centro se encuentre Francia. Estos proyectos principales son la defensa europea y el reforzamiento de la zona euro –que estaría compuesta por países competitivos y solventes donde serían imposibles las transferencias entre Estados– con un presupuesto propio, un parlamento de la eu-zona y un ministro europeo de finanzas.

Hasta ahora, Alemania se ha mostrado cauta ante los llamamientos franceses. En parte porque han sido necesarios seis meses para formar un Gobierno de coalición tras las elecciones federales de septiembre de 2017, en parte porque los alemanes han querido comprobar la efectividad del programa de reformas francés y en parte por el anuncio de Merkel de abandonar la cancillería. De ahí la falta de ambición de la Declaración conjunta de Meseberg, de junio de 2018, y de la iniciativa conjunta de cara al Consejo Europeo de diciembre de 2018.

Desde una perspectiva más general, y como se ha dicho, la prioridad alemana es mantener tanto el *statu quo* y la cohesión del conjunto de la Unión como su relación con Francia, y preservar en lo posible la relación bilateral en defensa con los Estados Unidos dentro de la OTAN¹⁷, además de cuidar las relaciones bilaterales con Polonia

¹⁴ Entrevista a **Emmanuel Macron** en *Liberation* (marzo 2017).

¹⁵ El comisario **Günther Oettinger** lamentó que, como resultado de la crisis de los chalecos amarillos, Francia superara de nuevo el umbral del 3% de déficit del PIB.

¹⁶ A finales de noviembre, el ministro de Economía alemán defendió que Francia ceda su puesto en el Consejo de Seguridad a Europa.

¹⁷ Recientemente, **Jens Stoltenberg** declaró que los esfuerzos de la UE en defensa no pueden reemplazar a la OTAN después del Brexit. 80% del gasto de defensa provendrá de aliados que no pertenecen a la UE y tres de los cuatro grupos de ataque estacionados en el Este serán comandados por aliados no pertenecientes a la UE.



y con el Reino Unido a pesar del Brexit. En el terreno de la UEM, Alemania no se opone a otorgar un papel relevante a las instituciones de la Unión Europea, en la medida en que las controla y en que la configuración de la gobernanza económica sea vinculante y refleje el sistema ordo-liberal alemán. Hasta que dicha cuestión no haya sido resuelta, no habrá cambio alguno en la Unión Europea.

El Tratado de Aquisgrán representa el punto de encuentro de unas perspectivas no siempre coincidentes¹⁸ y que, en la Unión Europea actual, no son suficientes para desarrollar el proyecto europeo. En este sentido, y para finalizar, nos gustaría apuntar dos ideas. El Brexit supone que la construcción europea se concentra sobre el continente europeo, aunque el componente anglosajón es y será esencial para entender lo que es Europa. La segunda idea resalta que la entente franco-alemana es necesaria, pero insuficiente como motor de impulso.

Hoy, la Unión Europea es una unión fragmentada y dividida por múltiples criterios. El Tratado de Aquisgrán supone, como hemos visto, un nuevo paso en las relaciones bilaterales franco-alemanas, pero no debería trasladar la imagen de un duunvirato, que sería ineficaz y contraproducente. Francia y Alemania tienen la responsabilidad de evitar esto, tal como destacó Donald Tusk en su franco y duro discurso durante la ceremonia de la firma del Tratado de Aquisgrán¹⁹.

¹⁸ **Sigmar Gabriel** escribió: "As a follow-up to the Élysée Treaty, the Treaty of Aachen can be touted as a symbol of Franco-German friendship. But Germans should not overlook the fact that both agreements enshrine a political strategy that is at odds with Germany's own longstanding approach of balancing the friendship with France alongside strong transatlantic relations with the US and the UK. This is not to suggest that the two Franco-German friendship agreements are worthless. But by putting too much store in the idealistic notion that 'we can do it, together', France and Germany could find that they have achieved a Pyrrhic victory for the European project... Moreover, France and Germany view the world differently. Whereas integration into the Western liberal order is enshrined in the German constitution (*Grundgesetz*), French foreign policy is guided by the country's national interests at any given time. The Treaty of Aachen, like its precursor, obscures these different outlooks with a fog of good intentions. <https://www.project-syndicate.org/commentary/france-germany-aachen-treaty-european-project-by-sigmar-gabriel-2019-01>

¹⁹ **Donald Tusk**. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/01/22/speech-by-president-donald-tusk-at-the-signing-ceremony-of-the-franco-german-treaty-of-aachen/>

faes
FUNDACIÓN

Suscripción a *Cuadernos de Pensamiento Político*:
www.fundacionfaes.org/pay/confirmBuy?id=6362

Suscripción a la *newsletter*:
www.fundacionfaes.org/es/newsletter

C/ Ruiz de Alarcón, 13. 2ª planta
28014 Madrid
Tlf 915 766 857
info@fundacionfaes.org
fundacionfaes@fundacionfaes.org

DONACIONES

Multimedia

