

A visibilidade da política externa

Publicação: [O Mundo em Português Nº56](#)

Data de Publicação: Setembro/Outubro de 2004

Autor: Charles Powell

A política externa era, tradicionalmente, uma das políticas públicas menos afectada pelas mudanças de governo nas democracias consolidadas. Tal característica tendia a ser atribuída ao facto de ser uma política de Estado, sobre a qual existia (ou deveria existir) um amplo consenso político e social, e também ao pouco interesse que despertava nos cidadãos, pelo que não ocupava lugar de destaque nos programas eleitorais dos partidos políticos. Aqui reside o grande interesse da situação espanhola dos últimos meses, com a política externa a adquirir uma inusitada visibilidade e relevância política, ao ponto de influenciar decisivamente o triunfo de José Luis Rodríguez Zapatero nas eleições de 14 de Março de 2004.

Como é sabido, as áreas geográficas prioritárias da acção externa dos governos espanhóis têm sido a Europa, a América Latina e o Mediterrâneo. A elas poderia juntar-se o desejo de ter uma boa relação com os Estados Unidos, que se manteve após o final da Guerra Fria, devido, entre outros motivos, à presença de tropas e bases norte-americanas em território espanhol.

Durante o seu primeiro mandato (1996-2000), José María Aznar respeitou, no essencial, a herança dos governos anteriores. A situação mudou após o seu triunfo eleitoral (com maioria absoluta) em Março de 2000, e mais ainda após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001. Aznar considerou que tinha havido uma mudança de paradigma nas relações internacionais e que a nova situação, marcada pelo protagonismo da hiperpotência americana, obrigava a reconsiderar o papel das instituições multilaterais existentes. Ao mesmo tempo, considerou que a Espanha devia aproveitar as circunstâncias para adquirir um protagonismo internacional que melhor reflectisse a sua crescente pujança económica e política. Daqui decorre o envio de tropas espanholas para o Afeganistão e o seu posterior apoio à invasão anglo-americana no Iraque, retratado na famosa cimeira dos Açores de Março de 2003.

Segundo os seus críticos, o apoio de Aznar a Bush debilitou a posição espanhola nas áreas geográficas prioritárias da sua acção externa. No que se refere à União Europeia,

a ruptura provocada pela guerra do Iraque fez com que Madrid enfrentasse Paris e Berlim ao longo de 2003, coincidindo com os debates em torno do projecto de Tratado Constitucional, sem que a aproximação política do governo espanhol a Londres e Roma oferecesse um contrapeso adequado. Ao mesmo tempo, a estreita relação desenvolvida com Washington debilitou a influência espanhola na América Latina, como sugere a recusa do México e do Chile de votarem com Aznar no Conselho de Segurança da ONU. Por último, a beligerância de Madrid no conflito iraquiano surpreendeu e consternou alguns países árabes, acostumados a ver na Espanha um aliado natural.

Não espanta, assim, que Zapatero tenha dedicado os primeiros cem dias de governação a rectificar o rumo traçado pelo seu antecessor, sobretudo porque a sua chegada ao poder se ficou a dever, em grande medida, ao facto de muitos espanhóis – 67%, de acordo com uma sondagem efectuada pelo Real Instituto Elcano – atribuírem os atentados terroristas de 11 de Março ao apoio dado por Aznar a Washington no Iraque.

A prioridade externa do novo governo foi a retirada dos 1300 militares espanhóis do Iraque, operação que se efectuou em Maio de 2004. Zapatero tinha prometido, antes das eleições, que retiraria as tropas se a ONU não assumisse a responsabilidade pela situação militar e política do Iraque antes de 30 de Junho, mas não hesitou em adiantar a retirada, com o pretexto de que não parecia provável a adopção de uma resolução que desse resposta às suas exigências, suposição parcialmente desmentida pela aprovação da resolução 1546. Posteriormente, o novo governo espanhol reconheceria que não voltaria a enviar tropas para o Iraque mesmo perante um pedido da ONU, atitude que não se coaduna com o seu suposto entusiasmo por um multilateralismo eficaz.

Com a retirada do Iraque, o governo espanhol pretendeu acabar com a chamada «coligação dos Açores» e distanciar-se do atlantismo entusiasta do seu antecessor. Esta rectificação deveria completar-se com um suposto «regresso à Europa». Durante o conflito iraquiano, Aznar tinha subscrito a famosa «Carta dos Oito», sem consulta prévia aos restantes Estados membros da UE. No entanto, Paris e Berlim já se tinham pronunciado contra uma intervenção armada no Iraque (mesmo com aprovação da ONU), sem ter em consideração os seus parceiros. Por outro lado, o novo governo espanhol preferiu ignorar que, quando retirou as suas tropas, 13 dos 25 membros da União tinham uma presença militar ou policial no Iraque, um dado que matizava de alguma forma o suposto isolamento da «coligação dos Açores».

A curto prazo, o «regresso à Europa» traduziu-se numa maior cumplicidade com a França e a Alemanha e uma atitude mais flexível perante o Tratado Constitucional, com

o objectivo de superar o bloqueio da Conferência Intergovernamental que ocorreu em Dezembro de 2003, provocado, pelo menos parcialmente, pela postura de Aznar em relação à introdução de um sistema de dupla maioria (50% dos Estados e 60% da população) na ponderação do voto no Conselho da UE. Como tinha feito o próprio governo Aznar a partir de Janeiro de 2004, o executivo de Zapatero exigiu o aumento da percentagem de população dos 60 para os 66,6%, mas teve que conformar-se finalmente com 65%, algo que seguramente o seu antecessor teria aceite sem grandes problemas. Paradoxalmente, foi a combinação entre a firmeza de Aznar na defesa do peso institucional de Espanha e as expectativas suscitadas pela posterior mudança de governo que permitiu a Zapatero alcançar um bom resultado.

O «regresso à Europa» do novo governo e a sua aproximação à França e à Alemanha suscitam muitas questões. Madrid, Paris e Berlim têm visões compatíveis de alguns assuntos, mas não de todos. Desde logo, a França e a Alemanha são contribuintes líquidos para o orçamento comunitário e é de supor que venham a defender posições divergentes das espanholas nas negociações das perspectivas financeiras para 2007-2013, que dominarão, em grande medida, a atenção da UE em 2005. Por isso mesmo, há quem receie que o novo governo possa renunciar ao direito de discordar dos Estados mais poderosos da UE em troca da sua incorporação (mais simbólica, provavelmente, que real) no tradicional eixo franco-alemão.

Em relação à América Latina, a chegada do novo governo foi acompanhada de muita retórica, alguns gestos concretos e poucas mudanças substanciais. A saída de Espanha da «coligação dos Açores» foi bem recebida pelos governos de Cuba, Venezuela e Argentina, com os quais tinham existido divergências relevantes durante a época Aznar, e talvez com um certo alívio pelo México, Chile e Brasil, enquanto o governo colombiano lamentou a derrota do Partido Popular, devido ao seu entusiástico apoio ao presidente Alvaro Uribe na luta antiterrorista. Zapatero, por seu lado, teve especial interesse em demonstrar que o seu governo não seria isolacionista, enviando um contingente espanhol para a missão da ONU de estabilização do Haiti, tal como tinham pedido vários presidentes latino-americanos.

O novo governo espanhol está especialmente activo no Mediterrâneo. Nesta área, a prioridade é a melhoria das relações bilaterais com Marrocos, que conheceram uma grave crise em 2002, fruto da ocupação de Perejil. Para o conseguir, Zapatero pretende alcançar um acordo definitivo sobre o Saara ocidental, que poderia envolver a renúncia ao referendo de autodeterminação que Madrid sempre tinha exigido, algo que seria do agrado de Rabat e de Paris, mas que seria rejeitado por outros actores importantes da

região. Por outro lado, Espanha não deveria aprovar a incorporação definitiva do Saara em Marrocos sem obter em troca alguma garantia sobre Ceuta e Melilla. Para além do Magreb, o novo executivo pretende relançar o Processo de Barcelona por ocasião do seu décimo aniversário, em 2005, se bem que a evolução do conflito israelo-árabe e da situação no Iraque coloquem sérias dúvidas à sua exequibilidade. Em suma, o novo governo espanhol pretende levar a cabo uma reorientação da política externa do seu antecessor, cujos resultados ainda não são claros e cujas consequências a mais longo prazo são difíceis de prever.