

A POLÍTICA EXTERNA DA VENEZUELA PÓS-CHAVEZ

Venezuela's Foreign Policy after Chavez

José Alberto Antunes de Miranda¹

É possível que o novo governo que venha se instalar na Venezuela venha a instituir algumas mudanças na política exterior do país a partir da morte de Hugo Chavez. O novo Presidente da República que será eleito, provavelmente Nicolas Maduro, atual presidente interino, diminuirá o tom dos discursos inflamados em relação ao posicionamento do país, muito em função do perfil, pois Chavez jamais será substituído em suas características de personalidade. Mas não há previsão de alteração brusca de direcionamentos na condução da política externa da Venezuela a partir do projeto bolivariano de revolução em um primeiro momento. A grande questão é saber se o projeto bolivariano de revolução é sustentável sem Chavez e se a atual política externa permanecerá viável sem o principal expoente.

A revolução bolivariana estava diretamente relacionada à figura do Chefe de Estado, Chavez e a condução que deu as transformações estabelecidas a partir de sua eleição em 1998. Os atores da revolução bolivariana não se preocuparam em preparar sucessores para continuidade do projeto político socialista. A excessiva centralização do poder nas mãos do Presidente da República e seu personalismo influente impediu de preparar sucessores. Por outro lado, conforme expressa Rafael Duarte Villa (2012, p.45):

¹ Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é professor da graduação em Relações Internacionais e Assessor de Assuntos Interinstitucionais e Internacionais do Centro Universitario La Salle. Email: antunesmiranda@hotmail.com

A complexidade do fenômeno chavista é que ele se tornou um fenômeno bem arraigado socialmente, quase uma ideologia (capaz de produzir a força política mais organizada do país, o Partido Socialista Unido de Venezuela PSUV). Por isso, as possibilidades do chavismo sobreviver eleitoralmente a uma eventual desaparecimento física de Chavez são altas.

A revolução bolivariana teve o mérito de converter o problema da pobreza em um tema importante para o debate público interno do país. Também concedeu importância primordial na participação de setores não privilegiados da população até então. Chavez avançou significativamente em frentes que mobilizaram as classes populares, no sentido de permitir a sensação de empoderamento e a incorporação do aprendizado político por parte dos anteriormente excluídos, fatores estes subjetivos e que são difíceis de se medir.

Em contraposição deixou para trás outros três componentes que são essenciais para a consolidação de qualquer novo sistema democrático: os mecanismos para facilitar a discussão crítica interna, a solidez de organização e a institucionalização das novas regras do jogo que definem a participação política cotidiana.

Conforme destaca Risse Kappen (1991, p. 485-486):

Em países com instituições políticas centralizadas mas com sociedades polarizadas e organizações sociais fracas a rede política tende a estar dominada pelo Estado. A coalizão política relevante ficará restrita a elite política e irá mais ou menos excluir os atores sociais e a opinião pública. Em contraposição, o controle social da rede política é esperado em sociedades homogêneas com alta mobilidade da sociedade mas fracas estruturas de Estado. A coalizão política relevante estará sendo construída entre os atores da sociedade, assim a opinião pública irá desenvolver um papel central. Já países com instituições políticas e organizações sociais com níveis de força comparáveis são caracterizados por terem uma rede política caracterizada pelo corporativismo democrático. Os atores políticos e da sociedade estariam engajados em um processo contínuo de barganha na procura por compromissos políticos em um ambiente de “dar e levar”, tradução nossa, (*give and take*). Como resultado, alguns tipos de políticas no meio do caminho são esperadas, refletindo o denominador comum da opinião pública.

Também Steve Ellner salienta o papel fundamental da mobilização popular na estratégia política chavista, via discurso de Chavez, que dá ênfase no papel protagônico do povo, como foi anunciado na constituição de 1999. O governo bolivariano contribuiu

no sentido de dar poder entre aqueles que por décadas haviam sido em grande medida excluídos da tomada de decisões. Segundo o autor, os diversos programas sociais que proporcionaram educação e oportunidades de emprego a um grande número de não privilegiados também contribuiu para a sensação de aumento de poder desses indivíduos. Essas mobilizações e o empoderamento influenciaram em atitudes gerais para a democracia venezuelana. (ELLNER, 2010, p. 33-38).

A liderança carismática de Chavez gerou legitimidade ao mesmo tempo que retardou a aparição de estruturas legais. As qualidades carismáticas do presidente militou contra a institucionalização ao não permitir o desenvolvimento do sistema de controles e contrapeso associado com o modelo de democracia liberal, assim como da democracia participativa. O papel indiscutível de Chavez como líder máximo do governo e do movimento chavista impediu o surgimento de uma liderança coletiva complementar e a competência por postos na dirigência e, dessa forma, obstaculizou o desenvolvimento da organização do partido.

O bolivarianismo, se conseguir se sustentar, fará do presidente morto um mito político. A complexidade do fenômeno Chavez na sociedade venezuelana não é fácil de ser medida, mas a concentração de poder adquirida pelo Chefe de Estado ao longo do processo da revolução bolivariana não permitiu preparar sucessores. A sustentabilidade da revolução bolivariana dependerá da capacidade do novo presidente em manter o discurso carismático assim como em não alterar os gastos sociais nas chamadas *Missiones* (Missões), atividade essa possível muito em função da alta manutenção dos preços do petróleo, mas que tem dado sustentação ao regime, principalmente perante as classes mais desfavorecidas.

O candidato da oposição para as eleições de abril à presidência da república é Henrique Capriles Radonski. Capriles tenta se utilizar de um discurso mais nacionalista para cooptar o eleitorado que dá suporte ao bolivarianismo. O foco das críticas de Henrique Capriles é atacar o desgaste e a ineficiência de políticas bolivarianas. A oposição desenvolveu um forte discurso na eleição passada contra o atual governo nas

áreas da economia, segurança pública e a necessidade de despolitização das instituições públicas.²

O programa de governo de Henrique Capriles defendido nas últimas eleições e que não deve se alterar para as eleições de abril “Comprometido com o Progresso de todos” não especifica muitas questões como o direcionamento de sua proposta na condução da política externa do país. O maior detalhamento do projeto de governo da oposição e que diz respeito às ações de política externa para o país se encontram no “*Lineamientos del Programa de Gobierno de Unidad Nacional 2013-2019*” (Direcionamento do Programa de Governo de Unidade Nacional 2013-2019).

O documento considera a atual política exterior venezuelana como negativa. Aponta para uma crescente intervenção nos assuntos internos de outros países e salienta o aumento do aprofundamento e confrontação nas relações internacionais do país. Também critica a conformação de alianças políticas distante da tradição pacífica e democrática da Venezuela, a construção de um ambiente belicista para enfrentar supostas agressões externas e a utilização do petróleo como arma de chantagem na política internacional. Ainda condena o manejo excludente e desrespeitoso da legalidade internacional como tendo contribuído para o desprestígio do país.³

O documento da oposição que traça as novas ideias ante a formulação de política externa indica obviamente uma clara rejeição ao atual modelo de inserção internacional adotado pelo país. Dessa forma, diverge ante as ações de política externa de cunho contestativo e anti-hegemônico adotados pelo regime bolivariano, dando preferência para a restauração do status quo anterior à eleição de Chavez. Por outro lado, também é pragmática no sentido de anunciar o rompimento de aproximações realizadas pelo atual governo, que, de uma forma ou de outra, podem trazer benefícios comerciais ao país como a relação com Brasil, a China e mesmo a Rússia no âmbito das trocas na área da tecnologia do petróleo.

² O governo controla em torno de 17 estados dos 23 existentes na Venezuela. Mas a oposição controla os estados que são os principais centros urbanos como Miranda, Zulia, Carabobo, Táchira e Nueva Esparta.

³ (MESA... 2011).

Nelson Castellano Hernandez⁴ ex-cônsul da Venezuela em Paris e forte crítico ao bolivarianismo salienta que Chavez desenvolveu uma política exterior agressiva, desentendendo-se com várias partes do mundo. Afirma que posições dogmáticas levaram a desenvolver uma política de importação e beneficiência, destruindo a possibilidade de investimentos estrangeiros no país privilegiando as relações comerciais e políticas com Cuba, Irã, Rússia e China. Afirma ainda para a necessidade de um projeto político-econômico social que de uma resposta à problemática latino-americana ante a violência e à polarização de algumas sociedades.

Apesar das críticas da oposição e de alguns analistas se evidencia que também houve avanços concretos atingidos no período do governo de Chavez nas frentes políticas, econômica e social que inclui a mobilização e incorporação de um grande número de marginalizados pelo processo de tomada de decisões, a diversificação das relações tecnológicas e comerciais e de fazer valer um maior controle nacional na esfera econômica. Na esfera social, algumas políticas públicas tiveram repercussão positiva, principalmente as *Misiones*.

A influência que o presidente Hugo Chavez teve na conformação da política externa é estabelecida pelas concepções geopolíticas derivadas de sua formação militar que geraram uma interpretação dos processos internacionais fortemente apoiada por uma visão estratégico-militar das relações de poder entre as nações, onde o componente territorial e a soberania nacional constituem um fator crucial.

Nicolas Maduro herdeiro político de Chavez, presidente interino e candidato a presidência foi fundador do Movimento Quinta República (MVR), sindicalista e também membro do Movimento Bolivariano Revolucionário 200 (MBR-200). Além disso, foi Deputado no antigo Congresso da República da Venezuela de janeiro a dezembro de 1999 e Constituinte de 1999 a 2000. Também exerceu na Assembleia Nacional mandato como Deputado do Distrito Federal. O presidente interino possui um perfil mais pró revolução, muito em função de suas conexões políticas ligadas ao próprio Movimento Quinta República mas não tem o mesmo carisma que Chavez.

⁴ (HERNANDÉZ, 2012).

A política externa implementada no governo de Hugo Chavez na Venezuela durou mais de 13 anos. Novos atores foram incluídos no processo de formulação e implementação com visões diferentes da até então existentes, provocando uma mudança de identidade e um ativismo em matéria de política internacional nunca vislumbrado no país.

As divisas geradas pelo petróleo foram responsáveis pela modernização das estruturas do Estado. Será também o petróleo que irá proporcionar à Venezuela o status de ator internacional mais relevante ante a comunidade internacional, tornando necessário o aprimoramento do serviço exterior, alinhando-o aos interesses e princípios da política externa do país.

Os militares foram atores sempre presentes nas instituições venezuelanas, sendo o exército nacional a principal base do poder político. No governo de Hugo Chavez as Forças Armadas ressurgem como ator de importância. O chefe do executivo, como um militar, se utilizava de crenças autoritárias que interferem em suas preferências a partir da utilização de imagens e figuras sob utilização constante da dialética da confrontação com os adversários políticos. Da mesma forma, não existe na Venezuela um controle institucional civil sob influência política do setor militar, em que os princípios elementares do controle civil em uma democracia estivessem presentes no setor militar. Observa-se ao longo do governo bolivariano a militarização da vida civil e a politização das forças armadas.

A caracterização do chamado processo revolucionário bolivariano na Venezuela se vincula no papel da instituição militar e no próprio Estado. Esse papel dos militares segue sendo ambíguo e paradoxo assim como o processo bolivariano também o é. A revolução proclama que seu objetivo é ser uma democracia participativa, mas promoveu e acentuou o personalismo político, principalmente na figura do Chefe de Estado e que a partir da perda da principal liderança do processo torna-se uma incógnita.

As Forças Armadas hoje desenvolvem importantes funções no âmbito da política interior e do desenvolvimento. Os militares foram chamados pelo governo a assumir responsabilidades da administração pública, principalmente se envolvendo e gerenciando recursos destinados às obras de interesse social.

A liderança político-civil venezuelana não teve e não tem, até o momento, a capacidade, o interesse, a vontade e a clareza política, além de consistência conceitual e convicção doutrinária em determinar a necessidade de implementar um conjunto de mecanismos e técnicas para exercer um efetivo controle civil sobre o histórico potencial pretoriano dos militares venezuelanos. Não houve o estabelecimento de um controle civil sobre os militares desde Perez Jimenez, e sim ao contrário, houve um entendimento, um acordo, uma fusão de uma aliança civil-militar e político-militar não escrita mas operante e efetiva.

A Venezuela necessita deixar claro aos vizinhos sua real predisposição no engajamento para construção de uma perspectiva de segurança democrática regional que não implique a adoção de um modelo ideológico específico. O país necessita incentivar uma discussão plural, aberta e democrática ante os temas de segurança e defesa. É preciso incorporar amplos setores internos. Também há necessidade de se fazer uma diferenciação clara dos campos da defesa e da segurança, dando maior incentivo ao controle democrático dos militares pelos civis.

A militarização da vida civil e a politização das forças armadas se continuar a ser sustentada por mais uma liderança bolivariana não contribuem para que a Venezuela seja vista como um país democraticamente equilibrado. O novo governo precisará refletir sobre isso.

A Política Externa da Venezuela implementada pelo governo de Hugo Chavez foi ativa. Como destaca Carlos Romero, até Chavez o país era fundamentalmente conhecido como um país exportador de petróleo. A Venezuela hoje é conhecida devido a Chavez e a sua proposta de revolução socialista-bolivariana (ROMERO, C., 2012). Chavez promoveu mudanças estruturais no âmbito doméstico privilegiando o acesso de atores na comunidade de política externa exclusivamente do mesmo perfil ideológico-partidário. Esses novos atores que passaram a influenciar na elaboração da política externa em sua grande maioria compartilham com as ideias do governo, não havendo espaço para manifestações mais críticas ante a condução da política externa, pois outros atores da sociedade civil como parlamento, o ministério de relações exteriores e

organizações da sociedade civil perderam espaço para a influente Presidência da República.

A concentração de poder na figura do Chefe de Estado, característica apontada como não nova na história da Venezuela, assim como as suas manifestações excessivas não permitiram que se estabelecesse de forma clara um compartilhamento de decisões com características de política de Estado. Os atores envolvidos com a política externa venezuelana devido ao grau de polarização política tem dificuldade de separar o que é transitório de permanente, o contingente do necessário.

Provavelmente a polarização doméstica continuará sendo refletida na política externa, o que promove inseguranças na comunidade internacional devido à grande quantidade de variáveis que necessitam ser consideradas para compreensão das ações do governo venezuelano.

As escolhas políticas feitas pelo governo venezuelano em matéria de política externa refletem a escolha ideológica assim como crenças dos atores envolvidos junto ao processo decisório. Estas crenças não partem de uma corporação diplomática consolidada. A Casa Amarilla nunca exerceu no arranjo institucional venezuelano uma forte influência de burocracia especializada se comparada com o Itamaraty brasileiro.

Ao contrário, na Venezuela nunca houve uma concentração da formulação da política externa pautada por um comportamento estável por padrões normativos, o que torna mais vulnerável a ingerências direta da política doméstica. A estrutura administrativa da Casa Amarilla não conseguiu ao longo da história brindar-se do jogo político-partidário doméstico. O governo Chavez, por meio das reformas institucionais que envolveram o Ministério de Relações Exteriores diminuiu ainda mais essa possibilidade.

A política externa da Venezuela ampliou as alternativas de relações externas, mas não sob um viés institucional ou universalista, “sem escolhas de lado”. Ao contrário, a busca por alternativas se deu ao longo do governo Chavez muito pelo viés de simpatias de governos com a revolução bolivariana não permitindo, com isso, a fixação de uma política externa de Estado de longo prazo.

A relação com os EUA continua sendo vital para economia venezuelana. Na prática, as relações entre os dois países na área comercial são pragmáticas. O aumento da diversificação das relações no sentido de diminuir a dependência com relação a Washington ainda não proporcionaram à Venezuela uma maior independência econômica.

A aproximação estratégica de países como a China, Rússia, Cuba e Irã que se davam muito sob um forte componente ideológico e não particularmente sob o contexto de um interesse nacional de longo prazo poderá sofrer modificações com a morte de Chavez. Fica a impressão de que o estabelecimento de linhas de aliança não se davam pela busca de alternativas que se poderiam perpetuar mesmo com a possível alteração de governos.

Por fim, a política externa venezuelana critica o que chama de “pensamento único” do “capitalismo selvagem”. A nova composição ideológica se expressa na instituição de um modelo econômico que se diz em transição ao “socialismo do século XIX”. O novo modelo econômico é utilizado como instrumento de política externa.

A ideologia bolivariana prega que a expansão geográfica e a evolução qualitativa do socialismo por todo o continente deveria passar, necessariamente, por uma alquimia de formatos econômicos de complementação, planificação compartilhada, comércio justo, intercâmbios equivalentes, cooperação e integração. A maior dificuldade é que esse modelo não é compartilhado por todos os países da região. Sem Chavez a expansão dessa ideologia diminuirá.

O governo Chavez tomou decisões audaciosas na área internacional. A política exterior chavista, a partir de suas frequentes viagens ao exterior, facilitou convênios que permitiram à Venezuela diversificar as fontes de capital, tecnologia e comércio via relações bilaterais estratégicas com países como China e Rússia. Por outro lado, a contínua dependência do país em importações estrangeiras impede o objetivo de se atingir a meta fundamental dos chavistas da busca por uma maior autonomia.

Pode-se referir que o futuro da política externa da venezuelana continuará a despertar desconfianças pois se manifesta muito por impulsos ideológicos, não permitindo a institucionalização de uma política de Estado, com fins permanentes claros e

com a identificação da participação de amplos setores da sociedade. As novas alianças internacionais existentes não privilegiam críticas ante a necessidade de melhor justiça social no interior da fronteira dos países aliados, o que leva à sensação de uma política externa frágil e inconstante.

REFERÊNCIAS

ELLNER, Steve. Hugo's Chavez first decade in office: breakthroughs and shortcomings. **Latin American Perspective**, Newbury Park, California, n.37, p 77-96, fev. 2010. Disponível em: <<http://lap.sagepub.com/content/37/1/77>>. Acesso em 05/07/2012.

HERNÁNDEZ, Nelson Castellano. Capriles y los desafíos en política exterior. **El Universal**, Caracas, 01 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/opinion/120301/capriles-y-los-desafios-en-politica-exterior>>. Acesso em 12/06/2012

KAPPEN, Thomas Risse. **Public opinion, domestic Structure and Foreign Policy in liberal democracies**. *World Politics*, Princeton, v. 43, n. 4, p. 479-512, jul. 1991.

MESA DA UNIDADE DEMOCRÁTICA (MUD). **Lineamientos del programa de gobierno de unidad nacional 2013-2019**. Caracas, dez. 2011. Disponível em: <<https://filtradas.com/posts/lineamientos-del-programa-de-gobierno-de-unidad-nacional-2013-2019/>>. Acesso em 06/07/2012.

ROMERO, Carlos. **La Política Exterior de Venezuela. La respuesta de la oposición democrática**. *Nuevo Mundo*, [S.l.], 30 jan. 2012. Disponível em: <<http://nuevomundo.revues.org/62525#tocfrom2n4>>. Acesso em 24/07/2012.

VILLA, Rafael. **As eleições presidenciais venezuelanas: cenários domésticos e internacionais**. *Política Externa*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 41-55, jun./jul. 2012.

Artigo recebido dia 16 de março de 2013. Aprovado em 20 de abril de 2013.

RESUMO

A morte de Hugo Chavez poderá provocar mudanças na condução da política externa da Venezuela. Os atores envolvidos sob as bases do projeto político que destaca um discurso revolucionário e de contestação ante uma estrutura do sistema internacional considerada ultrapassada e excludente podem se alterar ao longo do tempo.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa, Venezuela, Bolivarianismo

ABSTRACT

The death of Hugo Chavez may cause changes in the conduct of foreign policy of Venezuela. The actors involved in the foundation of the political project that highlights a revolutionary and a contestation discourse with the structure of the international system, considered outdated and exclusionary, may change over time.

KEYWORDS

Foreign Policy, Venezuela, Bolivarianism