

Venezuela e os antecedentes de uma Política Externa ativa: petróleo e democracia como elementos da Política Externa do regime de Punto Fijo

Renata Peixoto de Oliveira*

Resumo

Uma das características principais da Política Externa Venezuelana durante o governo Chávez (1999-2013) é o ativismo internacional, baseado em elementos políticos e econômicos, tal qual a promoção do regime político e da economia petroleira. É mister ressaltar que tanto o ativismo internacional quanto o papel fundamental do regime político e dos recursos energéticos também são elementos centrais da Política Externa da Venezuela durante o período em que vigorou o regime puntufijista (1958-1998). O objetivo deste trabalho é destacar como o ativismo internacional se tornou uma constante, uma característica deste país, décadas antes da ascensão política de Hugo Chávez à presidência.

Palavras-Chave: Política Externa ativa, Petróleo, Democracia, Pacto de Punto Fijo.

Resumen

Venezuela y los antecedentes de una política exterior activa: el petróleo y la democracia como elementos de la política exterior del régimen de Punto Fijo - Una característica clave de la política exterior venezolana durante el gobierno de Chávez (1999-2013) es el activismo internacional, basada en los elementos políticos y económicos, como la que la promoción del régimen político y de la economía del petróleo. Es necesario destacar que tanto el activismo internacional y el papel del régimen político y los recursos energéticos son también elementos centrales de la política exterior de Venezuela durante el período en que el régimen se prolongó puntufijista (1958-1998). El objetivo de este trabajo es destacar cómo el activismo internacional se ha convertido en una constante, una característica de este país, décadas antes de la aparición política de Hugo Chávez a la presidencia.

Palabras-Clave: Política Externa activa, Petroleo, Democracia, Pacto de Punto Fijo.

Abstract

Venezuela and the background of an active foreign policy: oil and democracy as elements of the Foreign Policy of the Punto Fijo regime - One of the most important characteristics of the Venezuelan foreign policy during Chávez term (1999-2013) is the international activism, based on political and economic elements, such as the political regime promotion and the oil economy. Democracy and oil became very important to Venezuelan foreign policy. It's utmost saying that international activism, the fundamental role of political regime and energetic resources are Venezuelan Foreign Policy central elements during the puntufijista regime (1958-1998). This work objective, is analyze the foreign policy activism as a constant element before Chávez ascension.

Keywords: active Foreign Policy, oil, democracy, Punto Fijo Pact

*Professora adjunta de Ciência Política no curso de Relações Internacionais e Integração na UNILA. renata.oliveira@unila.edu.br

1. Introdução

Até a década de 1960, o país se encontrava isolado internacionalmente, priorizando sua aliança com os EUA. Apenas com a redemocratização, ocorrida em 1958, e que colocou fim ao regime de Pérez Jimenez, a Política Externa venezuelana foi reativada. Finda a ditadura, a Política Externa foi se tornando, gradativamente, mais ativa e independente, e a integração regional foi incentivada, ao mesmo tempo em que se buscou maior visibilidade internacional para o país.

A junta de governo que se constituiu em 1958, logo após a derrocada de Pérez Jiménez, convocou eleições que foram ganhas pelo candidato da Acción Democrática, Rómulo Bettancourt. No ano seguinte à sua posse, o presidente eleito, juntamente com Rafael Caldera daCOPEI e Jovito Villalba da Unión Republicana Democrática firmaram o acordo consociacional, conhecido como Pacto de Punto Fijo. O acordo que instituiu o sistema democrático consolidou-se em virtude de dois sustentáculos, por um lado, através do direcionamento da renda petrolífera para o atendimento de demandas setoriais, corporativas e privadas dos principais atores da cena política, incluindo-se a organização militar e, por outro, por sua própria engenharia institucional. Com efeito, o desenho das regras eleitorais facilitaram a colonização do Estado por parte dos dois maiores partidos – Acción Democrática (AD), dominante, e o Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) – que se alternaram no governo durante quarenta anos, isto é, de 1959 a 1999, configurando o chamado “efeito pêndulo” da política Venezuelana a cada quinquênio: Rómulo Bettancourt da AD (1959-1964), Raúl Leoni da AD (1964-1969), Rafael Caldera do COPEI (1969-1974), Carlos Andrés Pérez da AD (1974-1979); Luis Herrera Campins do COPEI (1979-1984); Jaime Lusinchi da AD (1984-1989); Carlos Andrés Pérez da AD (1989-1993)[1]; Rafael Caldera do COPEI (1994-1999)[2] (ALVAREZ, 2006, p.20).

No plano externo, a Venezuela desenvolveu uma Política Exterior ativa, marcada pelo peso do poder executivo na sua condução, e das ideologias partidárias na sua configuração. Dentre os órgãos oficiais que passaram a exercer grande influência no delineamento da Política Externa, cabe destacar, além do executivo nacional e do MRE, o Ministério de Minas e Hidrocarburos; Ministério de Assuntos Econômicos Internacionais; Banco Central; Conselho de Segurança Nacional e Defesa e o Congresso Nacional (EWELL,1982,p.296). Nesse campo de forças, a composição do Congresso e o alinhamento partidário passaram a se constituir em importantes elos no processo de formulação da Política Externa, em torno da qual, não obstante o amplo consenso com relação a seus vetores fundamentais houve pontos de atrito significativos, sobretudo, em torno aos vínculos com Cuba, após a revolução na Ilha. (MARTZ,1984).

2. Governos Adecos de Bettancourt e Leoni

Na área econômica, o primeiro governo civil, de Rómulo Bettancourt (1958-1964), procurou estimular o modelo de substituição de importações (ISI) com a adoção de medidas consideradas protecionistas. Também, nesse governo, ocorreram mudanças fundamentais no setor petrolífero, quando em 19 de Abril de 1960, através do decreto 260, foi criada a Corporación Venezolana de Petróleo (CVP). Tratava-se de uma empresa nacional vinculada ao Ministério de Minas e Hidrocarburos com objetivo de explorar, refinar, transportar, além de comprar e vender petróleo dentro e fora do país.

Com o Governo Bettancourt, iniciou-se a primeira fase da Política Externa venezuelana do regime de Punto Fijo. Nessa primeira fase, que segundo Romero se estende até o ano de 1967, a prioridade teria sido a própria consolidação do novo regime democrático (SILVA, 1987,p. 182). No plano externo, este governo da Acción Democrática, lançou a doutrina Bettancourt, pautada pelo intervencionismo para impor a democracia liberal na região e pelo não-intervencionismo em regimes democráticos. Como contraponto a essa análise, Casanovas (1987) apresenta uma periodização bem distinta. Para a autora, as etapas da Política Externa seriam marcadas por períodos curtos referentes às distintas administrações e seus respectivos projetos nacionais, explicitados no Plan de la Nación, dado a conhecer a cada nova gestão. Assim, as diferenças na Política Externa seriam fruto da alternância partidária no governo. (CASANOVAS,1987,p.214). De toda forma, constata-se que os dois primeiros governos civis da AD não apresentaram grande diferença em termos de Política Externa, tanto por compartilharem uma mesma plataforma política, alinhada aos interesses norte-americanos, como também por se preocuparem com a consolidação do regime democrático. Mesmo assim, As relações com os Estados Unidos experimentaram um leve abalo devido às restrições impostas por esse país à importação do petróleo venezuelano, com vistas a proteger seu próprio mercado, e pela decisão venezuelana de se tornar membro fundador da Organização dos Países Exportadores de Petróleo, a OPEP, em 1960 (HILLMAN; SILVA, 2003). Mas com o estabelecimento da “doutrina Bettancourt” ocorreu a normalização das relações bilaterais, já que, a partir dessa doutrina, privilegiavam-se as relações com países democráticos e não comunistas. Em contrapartida, o governo Kennedy permitiu a participação venezuelana em seu Mandatory import program, garantindo-lhe prioridades alfandegárias e colocando fim as controvérsias referentes às tarifas estadunidenses sobre a importação de petróleo venezuelano.

Durante a presidência de Bettancourt, as relações com os países do Caribe foram conflituosas, em virtude do novo quadro regional configurado pela revolução cubana e das tensões existentes com o regime ditatorial de Trujillo da República Dominicana, ambos considerados desestabilizadores da democracia venezuelana. O governo cortou relações com Cuba em 1961 e apoiou o bloqueio

realizado em 1963. O regime cubano promoveu movimentos insurgentes na região, inclusive, guerrilhas venezuelanas contra as quais o governo teve que criar unidades de contra-insurgência, como os “Cazadores” de elite (MYERS, 1985, p. 6). Quanto à República Dominicana, o governo venezuelano, operando dentro da Doutrina Bettancourt, apoiou a invasão armada naquele país, em 1959, com o intuito de derrubar o ditador dominicano que pouco antes havia mantido estreitos laços com Pérez Jimenez. Em contrapartida, Trujillo teria assistido militares venezuelanos de direita em três tentativas de derrubada de Bettancourt, entre 1960-1962, incluindo um posterior atentado contra o primeiro mandatário venezuelano (BOND, 1981, p. 167). Ainda no que se refere à sua projeção no Caribe, no governo Bettancourt também foi retomada a questão da recuperação do território do Esequibo junto à Guiana (OTÁLVORA, 2002).

No governo seguinte, de Raúl Leoni (1964-1967), ocorreram algumas mudanças políticas importantes. A Acción Democrática formou uma aliança política chamada “Ampla Base”, juntamente com a URD (União Republicana Democrática) e a FND (Frente Nacional Democrático). Quanto ao setor petrolífero, em 1967, ocorreu mais uma modificação parcial da Lei Orgânica de Hidrocarbonetos (1943) abrangendo a estatal CVP, para estabelecer a criação de empresas mistas no setor (MOMMER, 2002). No plano externo, foi mantida a doutrina Bettancourt, e, de acordo com Casanovas (1987, p. 214), o lançamento do terceiro Plan de la Nación apontava a extremada dependência do país em relação ao setor exportador, as limitações do modelo ISI e a inoperância do tratado de reciprocidade mantido com os EUA. Naquela época, ainda não existia uma clara concepção da necessidade de cooperação com o Caribe ou outras regiões da América Latina.

3. O Auge do ativismo internacional com Caldera e Perez

No início dos anos 1970, a economia do país já sinalizava perda de dinamismo no setor exportador, conforme relatado no quarto Plan de la Nación (1970-1974). A economia venezuelana se caracterizou pela adoção de políticas expansivas, com altos gastos públicos e pelo processo de nacionalização da indústria do petróleo. No setor petrolífero, durante o governo Rafael Caldera, entrou em vigor a Lei de Reversão de 1971 que designava maiores obrigações aos concessionários, o que incluía a manutenção de bens tangíveis e intangíveis em bom estado de conservação, além da reversão dos bens que estivessem em mal estado de conservação para o Estado venezuelano (CALDERÓN, 2006, p. 118).

Naquele período, as teses do “pluralismo ideológico” e a das “múltiplas identidades” se tornaram recorrentes nas análises da Política Externa venezuelana. O pluralismo ideológico, subjacente as políticas do governo Caldera (1969-1974), representou, de fato, o abandono da Doutrina Bettancourt, e a diversificação das relações diplomáticas e

comerciais do país. A partir de seu governo, os princípios da Doutrina Bettancourt foram substituídos pela justiça social internacional, baseado em preceitos da democracia cristã. Já no que tange a idéia das múltiplas identidades, a Venezuela procurou promover o resgate de sua identidade amazônica, caribenha e andina para se projetar regionalmente. As mudanças na agenda externa foram favorecidas pela alta dos preços do petróleo, que contribuíram para o abandono da postura isolacionista com relação aos países vizinhos. (CERVO, 2001, p.250).

Essencial para a reversão da doutrina Bettancourt e para a promoção do ideário político do Copei, foi o próprio papel do Ministério das Relações Exteriores. Pela tradição diplomática venezuelana e também, pela Constituição de 1961, o executivo nacional tinha um papel determinante, na condução da Política Externa, mas a partir do governo Caldera, o Ministério das Relações Exteriores passou a ter um papel mais relevante, diante da própria complexidade na formulação da Política Externa naquele período (HAROLD, 1975, p.433). O ministro das Relações Exteriores, Aristides Calvani teve um papel fundamental nesse quadro. Dentre os principais aspectos geopolíticos da nova Política Externa, que ele ajudou a delinear, destacava-se a importância das ilhas caribenhas para se garantir a passagem segura de petróleo para os EUA; maior atenção à região amazônica pelo temor do expansionismo brasileiro, e a preocupação em relação à estabilidade política dos Estados caribenhos, um mercado em potencial para a Venezuela.

Os anos 1970 foram marcados por um relativo afastamento entre Washington e Caracas. Durante o governo Caldera, o governo Nixon passou a taxar em 10% as importações venezuelanas e, em retaliação, a Venezuela, em 6 de Junho de 1972, colocou fim ao Tratado de Reciprocidade firmado em 1939. Mesmo assim, os dois países mantiveram boas relações diplomáticas e seus acordos militares. Mesmo permanecendo no sistema interamericano, orientado pelos EUA, a Venezuela percebeu os benefícios de se aproximar dos países do sul. Embora, tanto os EUA quanto a Venezuela procurassem apoiar as democracias na região, o país sul-americano não temia tanto que forças políticas de esquerda chegassem ao poder. Se, por um lado, existia uma compatibilidade entre a Política Externa venezuelana e os interesses norteamericanos no Caribe, por outro, no que tange ao conflito leste x oeste, quanto à dinâmica das relações norte x sul, seus interesses eram divergentes (MYERS, 1985, p.09). As divergências transparecem, por exemplo, na atitude de Washington de não se envolver nas disputas territoriais venezuelanas com a Colômbia e Guiana por temer que o país sul-americano não optasse por uma solução pacífica (Ibidem, 1985, p.02). Especificamente, quanto à disputa pelo Esequibo, em 1970, o governo Caldera assinou o protocolo de Puerto España garantindo a suspensão (por doze anos) dos artigos Primeiro e Quarto do Acordo de Genebra, firmado em 1966. O acordo de Genebra buscava por fim a contenda entre os dois países, mas como isso não ocorreu de fato, o governo Caldera passou a considerar uma solução sem in-

termediários, o que preocupava Washington. Em 22 de Junho de 1970, o governo apresentou o protocolo ao congresso venezuelano, mas como o congresso era composto em sua maioria por membros da AD, não foi possível sua ratificação.

Naquela época, o fato de o Caribe passar por um processo de descolonização abriu espaço para que potências regionais, como a Venezuela, aumentassem seu poder de influência naquela região (OTÁLVORA, 2002), inclusive, podendo injetar ajuda financeira naqueles países (BOND, 1981, p.165). Segundo Manigat, este interesse venezuelano pelo caribe respondia a três problemáticas essenciais: a importância mundial do mar caribe como elo entre a América do Norte e do Sul; a uma questão identitária e cultural (o que remete a teoria das múltiplas identidades); e o incremento das relações sul-sul (MANIGAT, 1992, p.29-43).

É importante ressaltar que pontos de atrito, tensão e instabilidade política na América Central ou no Caribe tem um poder de propagação para toda aquela micror-região, com considerável impacto para os Estados Unidos enquanto maior potência hemisférica; México, Colômbia e Venezuela como potências médias; Guianas (Britânica e Holandesa) e Suriname (Guiana Francesa) pela proximidade geográfica. Isto sem considerar o interesse das antigas metrópoles europeias. O mar caribenho, que interliga toda aquela região assim como o Mediterrâneo na Europa, tem grande importância estratégica e comercial por sua localização que permite o acesso das economias locais ao mercado internacional e, em especial ao mercado norteamericano, e por ser o elo entre a América do Sul e do Norte.

Essa região também despertou interesse da Venezuela, país que, geograficamente, se projeta para o mar caribenho. A base caribenha é extremamente importante para a defesa nacional venezuelana, já que se constitui em uma região de fronteira. Ao analisar a importância territorial do Caribe, que se configura como um mar interior para a Venezuela, Maingot cita o geógrafo venezuelano Ruben Carpio Castillo:

This body of water lying between the coast and the chain of seventy-two Venezuelan islands that stretches from los Monjes in the west to Islas Aves in the north and Los Testigos in the east and constitutes a total of 14.650 square miles of land _ seven times that of Trinidad and Tobago no other Latin American country has such a coastal configuration and certainly none has foreign controlled islands as close to its coast as does Venezuela (MAINGOT, 1984, p.73).

Toda a costa Venezuelana está voltada para o Caribe e é nessa região que está concentrada grande parte de sua população, de seu parque industrial e de suas fontes de petróleo. A Venezuela possui cerca de 960 km de costa banhada pelo mar caribenho e através dele tem grande interação política, econômica e migratória com os países da

região (BOND, 1981). Petróleo, setor pesqueiro e fatores ecológicos também são extremamente relevantes para o interesse que a região caribenha desperta na Venezuela. Trata-se de um interesse geográfico que se refere a sua integridade territorial e a manutenção de tratados internacionais históricos firmados pelo país (MAINGOT, 1984, p. 74). Além disso, como a Venezuela é o país mais rico da região caribenha, o que vale também como um comparativo com as economias da América Central, é natural que qualquer desejo expansionista se inicie pelo Caribe. Ewell (1982, p. 295) destaca que, basicamente, existiam quatro objetivos principais que explicariam o interesse da Venezuela pelo Gran Caribe, seriam eles, defender sua costa rica em petróleo; reconquistar territórios perdidos; povoar e industrializar as fronteiras da costa norte e despolitizar e neutralizar o Caribe para manter a estabilidade de seu próprio regime político.

Neste processo de projeção regional, reviver o mito de Bolívar fortalecia a auto-imagem que os venezuelanos faziam de si mesmos em relação ao Caribe, já que Bolívar libertou a porção norte da América do Sul. A Venezuela se colocou como um poder regional e se via como uma ponte entre o Caribe e outras regiões da América do Sul. Além disso, a Venezuela era o país mais rico daquela região e com a alta do petróleo na década de 1970, passou a ter maior capacidade para perseguir seus objetivos externos, enquanto os EUA perdiam sua capacidade de controle (MYERS, 1985, p.01).

Assim como o México e Colômbia, a Venezuela se tornou um poder regional no Caribe e sua Política Externa passou a primar pela busca de autonomia, não somente em relação aos EUA, mas também em relação a Cuba, considerada um porta-voz dos interesses soviéticos em nosso hemisfério (GRABENDORFF, 1984, p.83).

Embora a região andina não recebesse tanta atenção quanto o Caribe, durante o governo Caldera, a Venezuela começou a se projetar na América do Sul, tendo seu governo apoiado o Pacto Andino em 1969, que daria origem à Comunidade Andina de Nações. Este era um objetivo secundário da Política Externa venezuelana que encontrava motivação na necessidade de contrabalancear o crescimento brasileiro na base amazônica, isolando este país na região. A Venezuela possui uma larga fronteira com o Brasil e os conflitos fronteiriços com a Guiana, que, por sua vez, também faz fronteira com o Brasil, poderiam desestabilizar a região. Mas a estratégia andina não teve continuidade, pelos próprios conflitos existentes com a Colômbia que atrapalharam o fortalecimento do bloco e pelo desinteresse dos governos da Ación Democrática por aquela região (MYERS, 1985, p.05).

No cenário internacional, a Venezuela exercia um papel secundário dentro da OPEP, em um momento em que essa organização passava a exercer maior influência. Buscando reverter o quadro, em 1973, Carlos Andrés Pérez chegou à presidência depois de vencer as eleições através do slogan "Democracia com Energia". Naquele momento, a produção de petróleo havia aumentando, consideravelmente, e o país vivia um novo boom petrolífero, conhecido agora

como período da Bonança (Bonanza). Na verdade, desde a década de 1940, existia uma tendência ininterrupta de crescimento da produção, que só teve fim com a ocorrência dos choques petrolíferos em 1973 e 1979, ocasionando uma alta dos preços.

O período da bonança petrolífera implicou na entrada de consideráveis quantias de petrodólares no país, o que exacerbou o comportamento rent seeking. Para amenizar os conflitos entre diferentes setores e ainda conter o risco de alta inflacionária, o governo passou a controlar a entrada dos petrodólares e ainda optou pela redução da produção de petróleo, o que pode ser observado no gráfico acima (KARL, 1997, p.118).

Com o propósito de implementar medidas para conter os efeitos perversos do boom petrolífero, o governo Andrés Pérez julgou necessário acelerar o processo de tomada de decisão no Congresso Nacional e, mesmo contando com a maioria, lançou mão das leyes Habilitantes, em 1974. Depois de aprovadas, Pérez passou a governar por decreto entre 31 de Maio de 1974 e 1 de Junho de 1975. Naquele período, o presidente criou um fundo para inversões provenientes do setor energético, o chamado Fondo de Inversiones de Venezuela, e ainda realizou uma reforma tributária no país (Ibidem,1997, p.130-133). As medidas econômicas adotadas tinham por objetivo controlar os efeitos perversos da crise petrolífera e da oil bonanza, mas não surtiram o efeito desejado. Diante da escassez de petrodólares, que tiveram sua entrada controlada, o governo passou a recorrer a empréstimos no exterior para cobrir os crescentes gastos governamentais, elevando consideravelmente sua dívida externa (Ibidem,1997, p.164-174).

Em 1975, o executivo apresentou ao Congresso Nacional um projeto de lei para a nacionalização do setor. O mesmo foi aprovado em 29 de Agosto de 1975 e a lei de nacionalização, como ficou conhecida, foi logo sancionada pelo presidente Pérez. A partir de então, ao Estado ficou reservado o direito de exploração, manufatura, refino, transporte e comércio. As concessões petrolíferas foram extintas, anulando o direito das transnacionais de realizar atividades neste setor. A nacionalização foi favorecida pelo forte apoio popular e pela coesão entre as elites que reforçaram o consenso político em torno daquela medida. Além do mais, não existia grande resistência por parte das multinacionais posto que já fosse prevista sua devida indenização (BAENA,1999, p.31-42). Finalmente, em 1 de janeiro de 1976, a lei entrou em vigor e os equipamentos e propriedades das companhias estrangeiras passaram a pertencer ao Estado venezuelano. A seguir, trechos da ley orgánica de hidrocarbonetos de 1975:

Artículo 1o- Se reserva al Estado, por razones de conveniencia nacional, todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; a la explotación de yacimientos de los mismos, a la manufatura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento; al comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas, y a las obras que su manejo requiera,

en los términos señalados por esta ley. Como consecuencia de lo dispuesto en este artículo, quedarán extinguidas las concesiones otorgadas por el Ejecutivo Nacional y la extinción se hará efectiva el día 31 de diciembre de mil novecientos setenta y cinco.

Se declaran de utilidad pública y de interés social las actividades mencionadas en el presente artículo, así como obras, trabajos y servicios que fueron necesarios para realizarlas.

Lo referente a la industria del gas natural y el mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos, se regirá por lo dispuesto en la Ley de Reserva al Estado la Industria del Gas Natural y la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos derivados de Hidrocarburos, respectivamente, en cuanto no colida con lo dispuesto en la presente ley. Artículo 2o- El comercio exterior de los hidrocarburos estará bajo la gestión y el control exclusivos del Estado, quien lo ejercerá directamente por el Ejecutivo Nacional o a través de los entes estatales creados o que se crearen para realizar los fines de la presente ley (VENEZUELA. Ley de Hidrocarburos de 1975).

A criação da empresa Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA), incluída na política de nacionalização, objetivava a ordenação de empresas e de atividades ligadas ao setor. Importante lembrar que das dezesseis empresas privadas existentes no país, antes da estatização, quatorze eram estrangeiras (ADAMS,1992, p.93). Em sua forma jurídica, a estatal, na época de sua criação, constituía uma sociedade anônima que gozava de grande autonomia gerencial e operativa, tendo o Estado por acionista único (ESPINASA, 2006, p.155). A PDVSA foi criada para atuar na avaliação, exploração, certificação e perfuração de poços de petróleo; em seu refino (separação, beneficiamento e obtenção de produtos derivados); na distribuição e comercialização do petróleo bruto e de seus derivados; além de operar no mercado de gás natural. Segundo o Petroleum Intelligence Weekly rank de 2006, a petrolífera venezuelana é a primeira do mundo em produção e refino; a quarta em petróleo bruto e gás natural; a quinta em reservas comprovadas de petróleo bruto e a sétima em vendas (PDVSA, 2006). Com a nacionalização em 1976, apesar de o governo objetivar fortalecer a indústria petrolífera, esta já havia se tornado mais dependente de insumos externos. Os incentivos à descoberta de novas reservas também encontravam obstáculos nas políticas de contenção da OPEP. O governo regulava as atividades do setor e o Ministro de Minas e Energia era o presidente dos acionistas da PDVSA, mas ele não tinha direito a voto, por isso, os interesses privados ou corporativos prevaleciam sobre os interesses públicos (SILVA, 2009, p.30-34).

No governo Pérez, foi lançado o quinto Plan de la Nación (1976-1980) e a tônica da agenda externa do país

passou a ser o fomento à cooperação, especialmente com o Caribe. Em 1978, foi assinado o tratado de cooperação Amazônica, ampliando a inserção regional para além do Caribe, e incentivando processos de integração e o estabelecimento de laços de solidariedade entre os países do terceiro mundo.

Carlos Andrés Pérez assumiu em 1973, e mesmo sendo da AD não rompeu com o pluralismo ideológico dos copeianos, principalmente por que, naquele contexto político internacional, não julgava ser conveniente resgatar a postura isolacionista de Bettancourt e Leoni. Por isso, não encontrou grande oposição no que se refere a sua Política Externa para o Caribe.

Ao contrário, a tônica da agenda externa do país passou a ser o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional baseada na solidariedade entre os países em desenvolvimento, assim como o fomento à cooperação, especialmente com o Caribe.

Ao mesmo tempo em que procurou se aproximar dos países da OPEP, Pérez buscou liderar o Terceiro Mundo e, ao longo de seu mandato promoveu a cooperação internacional, defendeu um maior papel dos países latino-americanos nos organismos internacionais e, com esse intuito, criou o Sistema Econômico Latino Americano (SELA) (MARTZ, 1984, p.137). Para o autor Franklin Tugwell (1976) tratava-se de uma Política Externa “associada”, já que esse governo procurou resolver as questões referentes às relações exteriores dentro de mecanismos institucionais internacionais como a própria OPEP, o Pacto Andino, o SELA ou a Organización Latinoamericana de Energía (Bond, 1981, p.168). Ademais, nacionalizou o setor petrolífero, criando a estatal petrolífera PDVSA, afetando os interesses comerciais norte-americanos (SILVA, 1987, p.186).

Dentro desta dinâmica de valorização das relações entre os países do terceiro mundo, a projeção venezuelana para o Caribe e América Central ganhou relevância. Merece atenção o apoio do governo Pérez ao Panamá que procurava manter sua soberania sobre o Canal. Pérez ainda procurou se aproximar de Trinidad e Tobago, mas, as relações da Venezuela com os países do CARICOM, conflitos quanto à legislação marítima e as fronteiras no mar caribenho, assim como a própria influência cultural venezuelana na região, fizeram com que essa tentativa não fosse bem recebida por aquele país (MAINGOT, 1984, p.75).

A posição com relação a Cuba, inicialmente alinhada com a dos Estados Unidos, foi mudando ao longo da presidência de Carlos Andrés Pérez. As críticas ao caráter intervencionista e agressor do regime revolucionário foram cedendo lugar a atitudes menos radicais que visavam a normalizar as relações com o país caribenho. Nessa linha, a intenção do presidente venezuelano de reintegrar Fidel Castro na região caribenha, pode ser vista como demonstrativo do pluralismo ideológico em vigor na Política Externa venezuelana nos anos 1970 e até como uma inclinação ideológica de Pérez à esquerda. Em verdade, a aproximação de Pérez com o regime Castro estava relacionada com o apoio que este regime dava as guerrilhas sandinistas contra o regime da família Somoza na Nicarágua. Ao pro-

mover a democracia liberal na região, o governo Pérez acreditava que a derrubada de Somoza pelos Sandinistas poderia abrir espaço para o estabelecimento de um regime democrático naquele país. Durante seu governo também procurou negociar a questão do Esequibo com a Guiana em duas oportunidades em 1975-1978. Este assunto continuou fazendo parte da agenda exterior venezuelana para o Caribe elaborada pelo governo Herrera Campins que chegaria a solicitar a intervenção da ONU em 1982 para solucionar a disputa (OTÁLVORA, 2002).

Carlos Andrés Pérez também buscou liderar a região na conferência de Ministros das Relações Exteriores do Caribe, realizada em Puerto Ordaz, e se aproximou de Porto Rico (HAROLD, 1975, p.429). Na ocasião, criou o Fondo de Inversiones de Venezuela que operou entre 1974 a 2001 (OTÁLVORA, 2002). A Venezuela apoiou países caribenhos em seu processo de descolonização, promoveu a autonomia dos países latino-americanos, em geral, dentro da OEA, e passou a reforçar projetos de cooperação como o Programa de Cooperación con el Caribe (1975), criando ainda o Instituto Venezolano de Cultura y cooperación. Também firmou o Pacto Amazônico, em 1978, servindo como base para a Venezuela se consolidar enquanto um intermediador entre o Caribe e o Sul do continente americano (EWELL, 1982, p.312).

Até o fato de o presidente Pérez ter proposto a criação de uma “Nova Ordem Econômica Internacional” com papel de destaque para as relações sul-sul descontentaram Washington (ADAMS, 1992, p.82). As tensões se agravaram levando a Venezuela a ser excluída, em 1975, do Mandatory import program do qual fazia parte desde o governo Kennedy.

Este período que compreende as administrações de Caldera do Copei e Pérez da AD, representaram o auge do ativismo político venezuelano no cenário internacional. De acordo com o que definem Mendez e Morales, embora existissem diferenças pontuais entre os dois partidos, como por exemplo, a AD era um partido policlassista, nacionalista e reformista enquanto o Copei se inspirasse, inicialmente, na democracia cristã adotando, uma postura mais ao centro, além de diferenças entre os discursos dos dois presidentes, já que Pérez era considerado mais pragmático que Caldera, o período foi marcado por um afastamento de Washington e uma aproximação dos países Caribenhos e de outras nações do terceiro mundo (MENDEZ & MORALES; 2001, p.30-32).

4. Declínio do ativismo internacional: governos Campins, Lusinchi, Pérez e Caldera

Luis Herrera Campins do Copei assumiu em 1979, dando prosseguimento ao ativismo que marcou o governo anterior. A administração Campins representa uma inflexão na trajetória da Política Externa, não tanto pelo arrefecimento do ativismo, mas fundamentalmente pela mudança de sentido e dos objetivos perseguidos. Para entendê-la é

necessário lembrar que, na década de 1980, distintamente ao que vinha acontecendo nos países sul-americanos, o Caribe e a América Central se transformaram no palco derradeiro da Guerra Fria, com maior intensificação de conflitos armados e, concomitantemente, da pressão norte-americana contra os movimentos de guerrilha.

Nesse contexto, a Política Externa de Campins, menos multilateral do que a do período anterior passou a refletir o conflito leste x oeste, e significou a volta do alinhamento com Estados Unidos, o apoio e a promoção de governos capazes de frear tanto os movimentos de guerrilha de inspiração cubana quanto o conservadorismo das oligarquias tradicionais, e arrefecimento ou mesmo congelamento do movimento terceiro mundista (OTÁLVORA, 2002). A influência que Cuba exercia sobre os acontecimentos políticos em El Salvador e Nicarágua erodiu o pacto existente entre AD e Copei e a rivalidade entre os dois partidos aumentou (MARTZ, 1984, p.138). Como seria de se esperar, essa pauta fez da PE um fator de polarização entre os partidos venezuelanos, perdendo a base consensual que a caracterizou nas administrações anteriores.

De um modo geral, Campins seguiu políticas próximas às de Reagan, sobretudo na postura anti-comunista das mesmas, prolongando, assim, a linha mais ideológica da Política Externa imprimida pelos governos do Copei, o que pode ser vislumbrado nos laços estabelecidos com os movimentos ou regimes democrata cristãos. Do mesmo modo que Pérez exercia a liderança regional dentro da Internacional Socialista, Campins aspirava a um papel destacado na Organização Democrata Cristã Americana (ODCA).

Em 1980, a Venezuela firmou o Acuerdo de San José com o México para estabelecer o fornecimento de petróleo para os países da América Central e Caribe, pondo fim à disputa por influência naquela região. Contudo, o contexto regional havia mudado.

Para Carlos Romero, naquela década inaugurava-se uma terceira fase para a Política Externa venezuelana, marcada pelo abandono do ativismo internacional. No que se refere aos planos governamentais, destaca-se o Sexto Plan de la Nación (1981-1985), lançado durante o governo Herrera Campins, que previa maior cooperação financeira entre os países da região e a aquisição de bonos e fundos do Banco de Desenvolvimento do Caribe. Mas os sinais da crise econômica, já no início dos anos 1980, impediram a continuidade dessa estratégia para o Caribe.

De um modo geral, Campins seguiu políticas próximas às de Reagan, ou seja, era anti-comunista. Na década de 1980, os conflitos regionais foram tratados sob a ótica da Guerra Fria, por isso a Venezuela procurava contribuir para a estabilidade política dos países da região.

Em 1980, durante o conflito entre Irã e Iraque, quando os preços do barril chegaram a dobrar de valor, a nacionalização do petróleo mascarou temporariamente os problemas econômicos da Venezuela, permitindo maiores dividendos ao Estado. Esses benefícios imediatos longe de evitar a crise a retroalimentaram. Os anos 1980 foram críticos para os países produtores de petróleo já que para contornar a crise de abastecimento e a alta dos preços

promovida pelos países produtores, os países industrializados buscaram fontes de energia alternativas e descobriram novas reservas em outras regiões do globo. A produção mundial voltou a crescer, em parte, pela incorporação de novas áreas descobertas em países não pertencentes à Organização de Países Exportadores de Petróleo, e pela política de quotas da OPEP naquele momento. Ao longo da década de 1980, a PDVSA perdeu em produtividade. Enquanto no auge do boom petrolífero, em 1973, o país era responsável por uma contribuição de cerca de 80% em suplemento de Petróleo no mercado internacional, no limiar dos anos 1990, a contribuição venezuelana caiu para aproximados 60%.

De uma maneira geral, de 1970 até 1985, as relações venezuelanas com o Caribe devem ser compreendidas dentro de um quadro em que o Estado venezuelano tinha grande poder econômico em um contexto internacional marcado pela alta dos preços do petróleo e pela nacionalização desse setor. Também o processo de descolonização gerou um espaço de poder a ser preenchido, do qual a Venezuela poderia garantir um melhor posicionamento a despeito da influência a ser exercida pelo México e da própria presença americana na região (CASANOVAS, 1987, p.219).

Durante o governo Herrera Campins, existiu uma forte cooperação com o governo Carter para fortalecer os moderados na Nicarágua, mas aquele governo voltou atrás em relação à aproximação estabelecida com Castro pelo governo anterior. Campins não descartava a cooperação com os norte-americanos em assuntos de interesse mútuo e chegou a apoiar o próximo presidente dos EUA, Ronald Reagan, em El Salvador. O governo Herrera Campins, também foi marcado pela promoção de valores democráticos na região e pelo uso do petróleo para promover os interesses dos democratas cristãos. O governo acreditava que a estabilidade política da base caribenha era importante para a segurança do país, mas o contexto regional era marcado pela eminência de um golpe na Nicarágua e outro em El Salvador, conseqüentemente, diante da influência cubana nos dois processos as relações entre Venezuela e Cuba se deterioraram novamente.

Em 1984, já durante o governo Lusinchi (1984-1989), as condições de cooperação com o Caribe foram revistas em decorrência do aprofundamento da crise econômica (Ibidem, 1987, p. 218). Durante seu governo, cabe tão somente destacar a aproximação com o Caribe anglo-saxão, quando, em 1986, foi firmado um importante acordo de fornecimento de petróleo para a Guiana. No Sétimo Plan de la Nación, estabelecido, antecipadamente, pelo agravamento da crise, já se omitia qualquer menção ao processo de cooperação com os países daquela região. Em vista da crise econômica, a continuidade da estratégia de inserção na região caribenha foi interrompida. No setor petrolífero venezuelano, concomitante à nacionalização realizada pelo governo, ocorreu um programa de internacionalização da empresa estatal. A autonomia crescente desta empresa a transformou em um ator político-institucional de peso, levando o próprio ministério a desempenhar um papel se-

cundário na política petroleira (MOMMER, 2009).

Naquela época, cerca de 50% do ingresso fiscal venezuelano era proveniente das atividades petroleiras e 80% das divisas externas do Estado eram oriundas desse setor (PONCE, 2000, p.18). A crise no setor energético levou Andrés Pérez, já em seu segundo governo (1989-1993), a aprofundar a política de liberalização e ajuste econômico renunciada durante a década de 1980. Dessa forma, Pérez se distanciou das políticas implementadas no seu primeiro mandato e transformou o panorama político e econômico do país que antes primava pelo forte papel do Estado na economia. Não obstante a grande resistência popular à “nova” política econômica, evidenciada pelo episódio do “Caracazo”, o governo conseguiu levar adiante a reforma petroleira. Através da “Apertura Petrolera”, não ocorreu a privatização do setor, mas foi permitida a participação estrangeira para a exploração da Faixa do Orinoco (ADAMS, 1992, p.102). As reformas diminuíram a carga tributária do setor e, ao mesmo tempo, fizeram com que a influência da estatal PDVSA na política setorial energética aumentasse ainda mais (ARAQUE, 2002). Tanto assim que, quando a OPEP procurou reverter o quadro de queda dos preços do barril de petróleo no mercado internacional, a direção da PDVSA se opôs às cotas estabelecidas por aquela organização.

Na verdade as reformas produziram uma modesta e gradativa recuperação econômica. A contribuição dos hidrocarbonetos para o crescimento dos investimentos no país passou da ordem de 8,37%, em 1988, para 33,15%, em 1992. De igual maneira, a participação desse setor no Produto Interno Bruto (PIB) aumentou de 18,72%, em 1988, para 20,89%, em 1991 (LANDER, 1996, p.58). Na verdade, a recuperação era fruto do cenário internacional mais favorável, uma vez que a melhoria da economia norte-americana e o crescimento econômico dos países do sudeste asiático fizeram crescer a demanda por petróleo:

(...) las reformas en el sector petrolero venezolano no escapan al juego de los intereses internacionales. Pese a las estrategias trazadas desde 1974 por los principales consumidores, dirigidas a reducir la dependencia del petróleo, el consumo ha continuado su crecimiento (ARAQUE, 2002, p.198).

No seu segundo mandato, Pérez adotou uma Política Externa que oscilava entre o internacionalismo da cooperação Norte-Sul e o regionalismo, que acabou sendo comprometido pela abertura econômica. Em relação ao Caribe, o presidente venezuelano solicitou a entrada do país no Caricom como observador, além de incentivar a aproximação do G3 do qual fazia parte com a Colômbia e México, o que incentivou a criação do AEC (Associação dos Estados Caribenhos) (OTÁLVORA, 2002). Apesar da crise, o governo seguinte, do presidente Rafael Caldera (1994-1999), conseguiu manter a ordem institucional e impedir o colapso político. Por conta disso, pôde empreender uma política econômica não ortodoxa e ainda assegurar uma maior autonomia à condução da Política Externa. No âm-

bito do GATT, surgiram atritos com o governo norte-americano relacionados à Política antidumping, petróleo e meio ambiente em 1993 e 1994. Na esfera econômica, Caracas se afastou de Washington e se aproximou de Brasília, em virtude das restrições em relação à proposta de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Mas o governo venezuelano não conseguiu manter por muito tempo esta postura independente frente às pressões internacionais e em meio à crise econômica.

5. Conclusões

Ao longo deste trabalho, ficou evidente como desde o estabelecimento do Pacto de Punto Fijo, em 1958, a Política Externa venezuelana primou pela independência e ativismo internacional. Em diferentes momentos, os rumos da Política Externa pareciam se mover de acordo com a dinâmica do conflito bipolar, mas na verdade, seus elementos conformadores foram a importância e vulnerabilidade da economia petroleira e a defesa e promoção do regime democrático. O auge do ativismo internacional se deu durante os governos Caldeira e Andrés Pérez, na década de 1970. Período favorável pela crise de hegemonia dos EUA e processos de independência no Caribe, mas, principalmente, pela alta dos preços do petróleo e pelo rompimento com a Doutrina Bettancourt, permitindo que os governos democráticos venezuelanos estabelecessem laços com diversos países, inclusive, com governos não-democráticos.

A tendência crescente a manutenção de uma Política Externa soberana foi interrompida, justamente, com a crise dos preços do petróleo na década de 1980 e com a crise política institucional do regime. Quando os elementos que sustentavam a Política Externa venezuelana entraram em crise, os governos não conseguiram manter uma Política Externa ativa.

Em realidade, a verdadeira inflexão na Política Externa Venezuelana, não é representada pelo período Chávez, mas sim pelos governos das décadas de 1980 e 1990, principalmente, o segundo governo de Carlos Andrés Pérez. Foi neste período que se interrompeu uma tendência que perdurava desde finais da década de 1950. Com Chávez tivemos a retomada do ativismo internacional com o resgate do elemento petroleiro e revalorização do elemento “regime político”. O que difere no período recente é a nova roupagem do regime político democrático, a defesa de uma democracia participativa e protagônica.

Notas

- [1] Sofreu processo de Impeachment em 1993.
- [2] Fundador do COPEI e presidente por este Partido na década de 1970, funda o Partido Convergência em 1993 para se desvincular da ordem bipartidista mantida pelos partidos Políticos tradicionais em meio à grave crise política-institucional que acompanhou o governo anterior do ADECO Carlos Perez.

Referencias

- ALVAREZ, Angel. Social Cleavages, political polarization and democratic Breakdown in Venezuela. In: LANDER, Richard. Política y Sociedad en la Venezuela del Chavismo. Stockholm Review of Latin American Studies. Issue n 1, Nov 2006.
- AL-SHEREIDAH, Mazhar. La dimensión imaginaria en la nacionalización petrolera. Revista Venezolana de economía y ciencias sociales. Ene-Abri. v. 12, n. 1, p. 125-146. 2006.
- BOND, Robert. Venezuela, la cuenca del Caribe y la Crisis Centroamericana. Simposio "Aspectos internacionales de la crisis en Centroamérica. Washington D.C. 1981.
- BORGO, Juan Carlos Sainz; PAZ, Guadalupe. Venezuela: Revolutionary changes under Chavez. In: CRANDALL, R., PAZ, G., ROETT, R. (Org.) The Andes in focus: Security, Democracy & Economic Reform. London: Lynne Publishers. 2005.
- BRASIL. Ministerio de las Relaciones Exteriores. Relaciones entre Estados Unidos y Venezuela (1834-1999). Disponível em <www.mre.gov.br>, Acesso em 11/12/2010.
- CALDERÓN, Álvaro Silva. Trayectoria de la nacionalización petrolera. Revista venezolana de economía y ciencias sociales. Ene-abr. V. 12, n 1. 2006. p. 109-123.
- CERVO, Amado Luis. A Venezuela e os seus vizinhos. Revista Cena Internacional, n 3, 2001.
- EWELL, Judith. Venezuela and the United States: from Monroe's hemisphere to petroleum's empire. Athens. University of Georgia Press.1996
- GRABENDORFF, Wolf. The role of regional powers in Central America: México, Venezuela, Cuba and Colombia. In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. (ed.). Latin American Nations in World Politics. Coleção Foreign relations of the third world, n 3. Boulder. 1984.
- KARL, Terry Lynn. The paradox of plenty: oil, booms and petro-states. Berkeley.University of California Press.1997.
- LANDER, Edgardo; FIERRO, Luis. The impact of neoliberal adjustment in Venezuela 1989-1993. Latin American perspectives, Post Bonanza Venezuela.Sum. v. 23, n. 3. Sage Publications inc. 1996. p. 50-73.
- MAINGOT, Anthony. Perceptions as realities. The United States, Venezuela, and Cuba in the Caribbean. In: Muñoz, H.; Tulchin, J. (ed.) Latin American Nations in World Politics. Coleção Foreign Relations of the third world, n. 33. Boulder, 1984.
- MANIGAT, Leslie F. Geopolítica de las relaciones de Venezuela y el Caribe: problemática general y problemas. In: SERBIN, A. (org). Geopolítica de las relaciones de Venezuela con el Caribe. Simposio XXXII. Convención Anual de la ASOVAC. Fundación fondo Editorial Acta Científica Venezolana. Caracas. 1992.
- ESPINASA, Ramón. El auge y el colapso de PDVSA a los treinta años de la nacionalización. Revista venezolana de economía y ciencias sociales, Ene-Abr. v. 12, n 1, 2006. p. 147-182.
- MARTZ, John. Venezuelan Foreign policy and the role of political parties. In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. (ed.). Latin American Nations in World Politics. Coleção Foreign relations of the third world, n 3. Boulder. 1984.
- MENDES, Ana Irene; MORALES, Elda. La democracia venezolana desde el discurso político de los líderes tradicionales. Sep. Utopía y praxis latinoamericana. v. 6, n. 14, Universidad de Zulia, 2001. p. 9-39,
- MORAES, Wallace dos Santos. Por que Chávez chegou ao poder e como permanece por mais de uma década? Um balanço dos onze anos de chavismo na Venezuela. Análise de Conjuntura. n 4. OPSA/IUPERJ. 2010.
- MYERS, David J. Venezuela's pursuit of Caribbean Basin interests: implications for the United States National Security. Jan.United States Air Force. 1985.
- OTÁLORA, Edgar C. El Caribe y el contencioso con Guyana en la Política Exterior venezolana: contraste de dos tiempos. Ene. Caderno del Cendes. v. 49, n 49. 2002.
- PONCE, Guillermo García. Chávez: la batalla del Petróleo. Caracas. Editorial Fuentes. Colección problemas económicos y políticos mundiales. 2000.
- ROMERO, Carlos. Venezuela, su política exterior y el Caribe. Sep-Dic. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. v. 10, n.3, 2004. p. 243-259.