

BOLETIM NEAAPE

v.03 n.02 - ago. 2019



BOLETIM NEAAPE

ISSN 2594-6935

O Boletim NEAAPE divulga análises sobre o processo decisório de política externa de distintos países, bem como sobre temas que integram as agendas de política exterior. A publicação tem periodicidade quadrimestral e é composta por editorial e textos dirigidos a leitores interessados em ter acesso rápido a informações de qualidade sobre temas contemporâneos.

A publicação é vinculada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP/UERJ).

É permitida a reprodução deste boletim e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Corpo Editorial

Conselho Editorial

Leticia Pinheiro

Maria Regina Soares de Lima

Editora Executiva

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

Editor Adjunto

Edgar Andrés Londoño Niño

Editoria de Redação

Amanda Silvestre da Silva

André Pimentel Ferreira Leão

Edgar Andrés Londoño Niño

Ghaio Nicodemos

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

Juliana Pinto Lemos da Silva

Kayo Moura

Leandro Wolpert dos Santos

Leonardo Albarello Weber

Luã Braga de Oliveira

Thaís Jesinski Batista

Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa

neaape.com.br



Instituto de Estudos Sociais e Políticos
Univesidade do Estado do Rio de Janeiro
Rua da Matriz, 82 - Botafogo
CEP: 22260-100
Rio de Janeiro – RJ
(21) 2266-8300

SUMÁRIO

4

EDITORIAL

Leticia Pinheiro

6

O poder de definir a agenda na análise da política externa brasileira

Haroldo Ramanzini Júnior

Rogério de Souza Farias

13

A política externa chilena mais além de La Moneda: das críticas ao governo ao empoderamento da oposição

Amanda Silvestre da Silva

Edgar Andrés Londoño Niño

24

A atuação internacional da oposição: os casos de Bolívia e Venezuela

Leonardo Albarello Weber

Thaís Jesinski Batista

Editorial

Múltiplos atores e diferentes espaços: a política externa fora dos muros da agência diplomática

Leticia Pinheiro

Coordenadora
Neape

Os últimos meses nos trouxeram inúmeros exemplos para pensar a condição de política pública da política externa brasileira. Já não restam dúvidas de que, apesar de suas especificidades, a política externa já não pode ser analisada como totalmente distinta das demais políticas públicas. A despeito de ser fortemente dependente de sua própria trajetória, a política externa não está – nem nunca esteve – dissociada da disputa de posições que caracteriza o exercício da política. E se entendemos a política, de uma forma mais geral, como a atividade humana ligada a obtenção e a manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o outro, isso implica necessariamente em reconhecer agência e disputa.

4

A título de exemplo, a recente decisão do governo Bolsonaro de instruir os diplomatas para que, em fóruns multilaterais, reiterassem o entendimento deste governo de que a palavra gênero significa sexo biológico, mobilizou entidades da sociedade civil – contrárias e favoráveis a iniciativa – a acionar o Supremo Tribunal Federal. Se por um lado a Associação Brasileira de LGBTI entrou com um pedido de medida liminar contra os atos da chancelaria, solicitando que as orientações da diplomacia fossem “imediatamente” suspensas, o que resultou numa intimação ao Itamaraty para que fornecesse ao STF todos os documentos referentes a este posicionamento; por outro, em reação a esta medida, a Associação Nacional de Juristas Evangélicos (ANAJURE) posicionou-se pela preservação da autonomia da agência diplomática, solicitando ao STF que desconsiderasse o pedido da Associação Brasileira de LGBTI. O envolvimento do Poder Judiciário, juntamente com diferentes associações da sociedade civil responsáveis pela mobilização do STF em assunto que envolve diretamente o posicionamento do país em negociações internacionais, é um excelente exemplo a ilustrar como a política externa, como outras políticas públicas, também é palco de disputa por parte de atores diversos.

Da mesma forma, o descumprimento da promessa feita durante a campanha presidencial de transferir a embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém, desvela os diversos interesses que conformam uma decisão de política externa. Enquanto a promessa pode ser explicada pela decisão de atender a demanda de parcela significativa de eleitores evangélicos que apoiavam o então candidato Jair Bolsonaro, seu descumprimento se explica pela reação contrária dos militares, preocupados com as consequências do rompimento da tradição diplomática brasileira de equilíbrio entre as partes em disputa; e de representantes do agronegócio brasileiro, devido ao fato do Brasil ser o maior fornecedor de proteína animal halal para o mundo árabe, levando a suspeita de que a confirmação da promessa poderia provocar um embargo destes países às exportações nacionais com incalculáveis prejuízos para a balança comercial brasileira.

A propósito, a chegada deste tema à agenda da política externa brasileira, em que condições e por meio de quem, é questão que pode ser melhor entendida por meio da contribuição de um dos artigos deste número do Boletim NEAAPE, de autoria de Haroldo Ramanzini Júnior e Rogério de Souza Farias. Os inúmeros exemplos trazidos por ambos mostram com quem reside o poder de agenda e quais as consequências disto para a condução e, mesmo, o desfecho de negociações e processos internacionais.

Já os demais artigos deste número descrevem e analisam processos em curso em outros países da região que também ilustram e analisam os distintos atores e espaços em que se discute e se formula uma política externa. Assim, deste outro ângulo, o artigo de Edgar Andres Londoño Niño e Amanda Silvestre da Silva trata da articulação da oposição chilena em torno de críticas a decisões de política externa tomadas pelo governo Piñera. E o artigo de Leonardo Albarello Weber e Thaís Jesinski Batista examina a estratégia das oposições boliviana e venezuelana de lançar mão do chamado efeito boomerang, ou seja, de usar a arena internacional para indiretamente pressionar o governo em favor de suas demandas ou mesmo para desestabilizá-lo ou mesmo destituí-lo.

Mais uma vez as reflexões dos pesquisadores do Neaape e de colegas convidados compartilham evidências e oferecem ferramentas analíticas para a comunidade de estudiosos de política externa avançar no debate sobre a política externa como uma política pública. Boa leitura!

10 de novembro de 2019.

O poder de definir a agenda na análise da política externa brasileira

**Haroldo
Ramanzini
Júnior**

Professor de
Relações
Internacionais,
Universidade
Federal de
Uberlândia

**Rogério de
Souza Farias**

Pesquisador
Associado,
Instituto de
Relações
Internacionais,
Universidade de
Brasília

6

Introdução

Uma das grandes mudanças das duas últimas décadas no campo de Análise de Política Externa no Brasil foi a crescente consciência de que esta deve ser tratada analiticamente como qualquer política pública, ainda que existam algumas particularidades com relação a atores e arenas decisórias^[1]. Entramos, então, em nova fase, em que nesse paradigma vitorioso se iniciam os trabalhos do que Thomas Kuhn denominou de ciência normal. Isso significa a efetiva utilização do arcabouço teórico da área de Análise de Políticas Públicas na nossa disciplina, indicando a capacidade explicativa e os limites dessas contribuições.

Nesse contexto, o objetivo desta breve nota é fazer uma análise exploratória da noção de definição de agenda (agenda setting) e destacar a sua pertinência para o estudo de política externa, particularmente para aquela formulada e executada no Brasil. O conceito é controverso, mas o estudo clássico no tema o define como “*the list of subjects or problems to which government officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time*”^[2]. Quem ajuda a definir a agenda tem

[1] Oliveira, Amâncio Jorge de; Onuki, Janina. Grupos de interesses e a política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa. Papeis Legislativos, n. 8, 2007. Faria, Carlos Aurélio Pimenta de; Marinho Nogueira, Joana Laura, et al. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. Dados-Revista de Ciências Sociais, v.55, n. 1, p. 2012. Milani, Carlos R. S.; Pinheiro, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. Contexto Internacional, v.35, n. 1, 2013. Milani, Carlos R. S. Política Externa é Política Pública? Insight Inteligência, n. 56-75, 2015. Lopes, Dawisson Belém. Política externa na Nova República: os primeiros 30 anos. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.

[2] Kingdon, John W. Agendas, alternatives, and public policies. 2nd. New York: Longman, 1995, p.3

grande poder sobre o que é apreciado pelo Estado e como.

Análise

Um ponto de partida importante dos estudiosos no tema é considerar que o processo pelo qual um assunto entra no radar de atores relevantes é inerentemente político. Não é sem razão que parte dos estudos se vincula ao campo de *agenda-setting* no legislativo, onde o poder dos líderes partidários e das comissões temáticas são considerados variáveis relevantes^[3]. Na área de política externa, podemos afirmar que a maior parte da literatura pouco incorpora os trabalhos sobre *agenda-setting*. Este é um aspecto relevante a ser considerado na medida em que a formulação da agenda precede e é um fenômeno distinto ao processo decisório. Carecemos, assim, de conhecimento sobre os processos pelos quais uma determinada agenda emerge na ação de política externa. Também sabemos pouco sobre o próprio objetivo dos diferentes atores envolvidos no processo de *agenda-setting* e a inter-relação entre variáveis do âmbito doméstico e internacional nesse processo.

Engatinhamos, então, na tarefa de traçar os mecanismos pelos quais alguns tópicos emergem na agenda governamental de política externa, no exame da dissonância entre a saliência de um tema na agenda da mídia com relação àquela do governo, na compreensão do mecanismo de priorização dos atores, na dificuldade de determinados temas e problemas de chegarem à agenda governamental (e de permanecerem nela) e na forma como alguns empreendedores obtêm sucesso ou fracasso na tentativa de forçar a entrada de um determinado tema na agenda^[4].

Diante da multiplicidade de reflexões teóricas nesse contexto, convém selecionar alguns problemas de pesquisa. Uma questão promissora, do ponto de vista analítico, é estudar o papel das crises na política externa brasileira. A literatura de Análise de Política Externa nos Estados Unidos comumente utiliza crises como estudos de caso – crise dos mísseis, reação aos ataques de Pearl Harbor e outras. Esses eventos parecem impulsionar um tema na agenda sem grande esforço da ação de empreendedores de política.

A situação comum, contudo, indica a relevância da atuação de empreendedores de políticas estabelecerem elos entre atores relevantes no governo, na imprensa, no parlamento e na sociedade

[3] Convém mencionar que a área de comunicação é a mais ativa na discussão do conceito. Ver: McCombs, Maxwell; Shaw, Donald L. The evolution of agenda-setting research: Twenty-five years in the marketplace of ideas. *Journal of Communication*, v.43, n. 2, p. 58-67, 1993.

[4] Dearing, James W.; Rogers, Everett. *Agenda-Setting*. London: SAGE, 1996, p.8. Jones, Bryan D.; Baumgartner, Frank R. The politics of attention: how government prioritizes problems. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p. 248. Majone, Giandomenico. *Agenda setting*. In: Goodin, Robert E., Moran, Michael, et al. *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 228. Page, Edward C. The origins of policy. In: Moran, Michael, Rein, Martin, et al. *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 221.

civil. Em síntese, podemos considerar como variáveis independentes no processo de *agenda setting*: acesso à agenda governamental e aos espaços institucionais, mídia, posição institucional, conhecimento especializado, eventos, opinião pública, relação com linhas de ação e objetivos de governos, partidos políticos, grupos de interesse, empreendedores políticos, coalizões, presidentes e grande jornais.

Um dos mecanismos mais relevantes nesse processo de transformação é a mídia e a forma como sua agenda impacta a do governo e a da opinião pública^[5]. Não é sem razão que, no Brasil, o relacionamento dos meios de comunicação com atores governamentais historicamente envolveu uma densa teia de relacionamentos entre as lideranças do Executivo, donos de jornal e jornalistas em pactos de interesses informais com impactos diretos na agenda governamental. Do duelo entre o Correio Braziliense e o Investigador Portuguez, no contexto da Independência do Brasil, até a gestão Rio Branco, temos instigantes casos de como se batalhava para colocar determinado assunto de política externa na agenda governamental e para determinar opções e decisões. Talvez o auge desse relacionamento tenha ocorrido no final da Primeira República, com jovens oficiais de secretaria atuando ativamente nos jornais como mecanismo de autopromoção, para complementar os parcos salários e para conseguir influenciar a agenda do próprio Itamaraty – Cyro de Freitas Valle atuava no Correio Paulistano; Maurício Nabuco, em O Jornal; Hélio Lobo, Pedro Leão Velloso e Hildebrando Accioly, no Jornal do Commercio; Felix Bocayuva, no Diário de Notícias; Sylvio Romero Filho, na Gazeta de Notícias.

8

A despeito do papel da imprensa, uma das personalidades com maior importância na definição da agenda de política externa no Brasil é o presidente da República. Desde a campanha eleitoral, a maioria dos candidatos já seleciona temas ou países/regiões como prioritários. O discurso de posse no cargo, por sua vez, cristaliza esses assuntos e já sinaliza para a burocracia uma direção sobre o que fazer e como. Ao longo do mandato, ele tem o poder de privilegiar arenas decisórias e atores burocráticos para canalizar assuntos que avalia ter prioridade. O aspecto mais instigante da definição de agenda na área de política externa é o conjunto de estrangimentos específicos e praticamente diretos que aspectos do sistema internacional exercem sobre esse domínio. Imprensa, presidente, burocratas, parlamentares e empreendedores de política em geral tem menos poder e são constantemente estrangidos por uma rede de atores e instituições internacionais. No cotidiano, pode-se falar inclusive que existe um ciclo de eventos da política externa – um conjunto de reuniões, encontros e cúpulas bilaterais e multilaterais que engajam regularmente presidente, ministros e burocratas, empurrando determinados temas para o centro da agenda governamental e forçando as autoridades a apreciar esses assuntos mesmo que não tenham planejado ou desejado esse foco de atenção.

[5] Dearing, James W.; Rogers, Everett. Agenda-Setting. London: SAGE, 1996, p.8. Wolfe, Michelle. Putting on the brakes or pressing on the gas? Media attention and the speed of policymaking. Policy Studies Journal, v.40, n. 1, 2012, p. 109.

Do ponto de vista multilateral, o evento mais importante e talvez um dos mais antigos é a Assembleia Geral Ordinária da Organização das Nações Unidas (ONU). Em decorrência da presença de ministros e/ou do presidente, demanda que jornalistas, ativistas, parlamentares e vários setores da máquina burocrática do governo, particularmente do Ministério das Relações Exteriores, apreciem itens da agenda da instituição, nos quais o Brasil têm poder limitado de influir. Na segunda metade do século passado, a lista desses eventos elevou-se e hoje podemos citar reuniões de Cúpula do Mercosul, o Fórum de Davos, reuniões do BRICS, encontros ministeriais da Organização Mundial do Comércio e fóruns bilaterais. Não há, ainda, estudos sistemáticos sobre o assunto. Em termos de agenda de pesquisa, se poderia analisar, por exemplo, a agenda de política externa de presidentes e ministros das Relações Exteriores para se avaliar o peso relativo de compromissos relativamente inerciais e quando eles perdem relevância – o que pode ser um bom indicador de mudança tanto da política internacional como da política doméstica. O ponto é que a definição da agenda de política externa tem uma dimensão de *path dependency* que se vincula a uma agenda institucional internacional.

Adicionalmente, o fato de um determinado tema recorrentemente apresentar-se na agenda de política externa não significa que o Brasil mantenha uma mesma posição. O caráter inercial pode ser visto como regularidade na abertura de janelas de oportunidades para determinada questão ser reavaliada e empreendedores de políticas poderem lutar para reverter posicionamentos. Um bom exemplo são as próprias sessões da Assembleia Geral da ONU. Desde a Resolução 181 de 1947, que recomendou a partição do Mandato Britânico para a Palestina em dois Estados e o status internacional para a cidade de Jerusalém, a organização apreciava a questão do conflito árabe-israelense. Nos anos subsequentes, foram centenas de discussões e propostas de resoluções em que se abriam, no âmbito da política externa brasileira, oportunidades para se definir a posição do país com relação aos problemas da região. Na XXX Sessão (1975), durante a discussão do que viria a ser a Resolução 3379, que tratava sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, o tema voltou à agenda e abriu-se nova oportunidade para apreciar a matéria. O presidente Ernesto Geisel e seu ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira, apreciaram o posicionamento de equidistância na região, decidindo realizar um ajuste desfavorável à posição de Israel.

Apesar de os ciclos de eventos inerciais caracterizar o cotidiano, a literatura de Análise de Política Externa privilegia as situações de crise ou eventos inesperados. De ponto de vista da agenda, isso significa súbita saliência de determinados temas ou problemas. Conflitos internacionais envolvendo o país sempre entram nesse tipo de situação. Da invasão das tropas paraguaias de Solano López ao torpedeamento de navios brasileiros na Segunda Guerra Mundial, há profusão de casos em que, de forma súbita ou após lenta escalada, um determinado tema entra para agenda de governo, mobilizando imprensa, parlamento e autoridades governamentais. Em muitas

dessas situações, a chefia do Executivo tem pouca relevância no processo de definição de agenda e acaba refém dos acontecimentos. Um estudo de caso oportuno para trabalhar a emergência inesperada de temas na agenda é a Operação Pan-Americana (OPA). Em 28 de maio de 1958, o presidente brasileiro Juscelino Kubitschek (JK) enviou uma carta ao presidente americano Dwight Eisenhower. O teor da missiva era emotivo. Indicava que o ideal do pan-americanismo sofria graves reveses e a situação hemisférica abria espaço para propaganda ideológica. Para JK era o momento de reverter esse quadro e sugeria uma revisão das políticas pan-americanas. Após a Segunda Guerra Mundial, Washington era inundada por tais correspondências. Ditadores, primeiros-ministros, presidentes, ministros, embaixadores e parlamentares de outros países constantemente demandavam armas, empréstimos, ajuda técnica e apoio político de lideranças americanas.

O que torna o caso da Operação Pan-Americana particularmente interessante é o fato de o governo estadunidense ter se sensibilizado com a carta de JK, de maneira a elevar a relevância do tema na agenda hemisférica. Adicionalmente, não deixa de ser digno de nota o fato de existir quase que automaticamente estudos técnicos para subsidiar a iniciativa (“Estudos econômicos da OPA”). Há, portanto, neste caso, a oportunidade de estudar o tema de formação de agenda em dois níveis distintos: primeiro, estamos examinando um caso em que há a definição da agenda de pelo menos dois Estados e a interação destas no plano bilateral e hemisférico; e, segundo, há a questão do conteúdo da agenda do lado brasileiro. Afinal, o que explica o sucesso da proposta de JK em influenciar a agenda de política externa americana, quando o Brasil e outros países tentaram por vários anos iniciativas semelhantes? E o que explicaria a emergência de um conteúdo específico de proposta (aquela formulada por Miguel Ozório)?

10

Para responder a primeira pergunta, devemos examinar o início da administração Eisenhower, caracterizada em suas relações com a América Latina pela defesa do livre comércio e por apoiar o aporte de capital privado e não público (ajuda internacional) na região^[6]. A cúpula do governo, assim, era extremamente conservadora do ponto de vista fiscal e comercial, frustrando os anseios das lideranças latino-americanas por um plano de desembolso equivalente ao Plano Marshall. A resposta da administração Eisenhower, portanto, caracteriza momento relevante de ajuste da política externa americana. Isso foi feito no contexto do avanço soviético na região, antes mesmo da Revolução Cubana^[7]; do aumento de relevância de um grupo

[6] Loayza, Humberto Matthew. *Dollar diplomacy with a new look: president Eisenhower's Inter-American policies, 1953-1961* (Ph.D.). West Lafayette: Purdue University, 1999. Loayza, Humberto Matthew. An 'Aladdin's Lamp' for free enterprise: Eisenhower, fiscal conservatism, and Latin American nationalism, 1953-61. *Diplomacy & Statecraft*, v.14, n. 3, p. 83-105, 2003.

[7] Sewell, Bevan. A perfect (free-market) world? Economics, the Eisenhower administration, and the Soviet economic in Latin America. *Diplomatic History*, v.32, n. 5, p. 841-68, 2008. Sewell, Bevan. Early modernisation theory? The Eisenhower administration and the foreign policy of development in Brazil. *English Historical Review*, v.cxxv, n. 517, p. 1449-80, 2010.

minoritário da administração republicana que estava determinado a mudar a política do governo para a região^[8].

Os dois elementos, no entanto, não seriam condições suficientes para a súbita elevação do tema desenvolvimento econômico na agenda hemisférica. O catalizador dessa transformação foi a surpresa sobre o retumbante fracasso da visita do vice-presidente Richard Nixon à América Latina. Esse inesperado evento impulsionou a saliência do tema nas agendas de política externa no hemisfério, levando à carta redigida por JK e à vitória do grupo mais heterodoxo dentro do governo americano para repensar a política externa com relação à região.

Importante notar que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o governo brasileiro buscava elevar o tema do desenvolvimento econômico na agenda bilateral com os americanos. Havia, contudo, grandes divergências sobre como estruturar tal relacionamento. Áreas políticas do governo, inclusive dentro do Itamaraty, tendiam a estar menos preparadas para lidar com as demandas, enquanto os que atuavam no setor econômico, notadamente os de geração mais jovem, formulavam vários planos de ação sem que conseguissem convencer seus superiores a adotá-los. A OPA foi relevante para reposicionar esses atores no governo brasileiro. A literatura indica que Augusto Frederico Schmidt, o mentor intelectual da iniciativa, não tinha nada além de um arcabouço geral de princípios. Isso abriu uma janela de oportunidade para os dois setores do governo tentarem preencher a iniciativa segundo seus interesses, levando a melhor o grupo do diplomata Miguel Ozório^[9].

Conclusão

Este artigo buscou apresentar breve introdução sobre a definição da agenda na política externa brasileira, salientando a existência de um ciclo inercial regular e outro decorrente de crises ou eventos inesperados. Além do refinamento conceitual adaptado às características do país, talvez um próximo passo seja criar indicadores que permitam identificar as âncoras inerciais às quais fizemos referências acima, além de realizar comparações entre governos. A análise de discursos do ministro das Relações Exteriores e do presidente da República seriam fontes adequadas? E as viagens internacionais desses dois atores? Essa é uma discussão complexa, mas devemos apresentar uma nota de cautela indicando que a face pública não necessariamente equivale à

[8] Ver Allcock, Thomas Tunstall. The First Alliance for Progress? Reshaping the Eisenhower Administration's Policy toward Latin America. *Journal of Cold War Studies*, v. 16, n. 1, p. 85-110, 2014.

[9] Almeida, Miguel Ozorio de. Miguel Ozorio de Almeida: um depoimento. Rio de Janeiro e Brasília: Centro de História e Documentação Diplomática e Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 59-61. CHDD. Operação Pan-Americana. Cadernos do CHDD, v. 6, n. 10, p. 203-300, 2007. Guerreiro, Ramiro Saraiva. Ramiro Saraiva Guerreiro (depoimento, 1985). Rio de Janeiro: CPDOC, 2010, p. 97-99. Peixoto, Ernâni do Amaral. Artes na política: diálogo com Amaral Peixoto. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 414-417. Silva, Alexandra de Mello e. A política externa de JK: operação panamericana. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1992.

lista de problemas que a alta cúpula governamental e personalidades externas vinculadas estão dando atenção. Muitas questões, pela própria sensibilidade, estão em grau elevado da agenda governamental, mas são tratados com discrição e não são alvo de pronunciamentos públicos.

Artigo recebido para publicação em: 30 de setembro de 2019.



A política externa chilena mais além de La Moneda: das críticas ao governo ao empoderamento da oposição

**Amanda
Silvestre da Silva**

**Edgar Andrés
Londoño Niño**

*Pesquisadores
NEAAPE*

Introdução

Cada vez mais, presenciamos uma multiplicidade de atores envolvidos em assuntos internacionais, antes limitados aos governos nacionais e suas chancelarias. Como apontam Milani e Pinheiro^[1], com uma distinção menos visível entre o doméstico e o internacional, empresas, organizações não governamentais, governos subnacionais, movimentos sociais, entre outros atores, passaram a atuar internacionalmente de forma mais orgânica e articulada. Nesse sentido, a oposição a um governo, personificada por movimentos e partidos políticos, organizações sociais e líderes da vida política nacional, não se limita às decisões governamentais em questões domésticas, pois esses atores podem ter agência em política externa, exercendo influência sobre as decisões da atuação internacional de um governo.

O caso chileno parece-nos ilustrativo dessa ampliação da agência sobre a política externa de um país, na medida em que nos últimos anos atores não governamentais, como partidos políticos de oposição, ex-chanceleres, ex-embaixadores e outros líderes, têm se envolvido em discussões sobre decisões do governo nessa matéria, trazendo ao debate questões que antes não eram levadas à opinião pública. Como se verá neste artigo, o governo de Sebastián Piñera, em seu segundo mandato, está, cada vez mais, pressionado a defender suas decisões de política externa perante uma oposição ativa e empoderada, que – por sua vez – tem se articulado para questionar decisões específicas da política atual, assim como para refletir sobre a política externa chilena de forma permanente.

Este artigo tem por objetivo analisar a emergência e o fortalecimento de atores não

[1] Pinheiro, Letícia; Milani, Carlos R. S. (org.) Introdução. In: Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

tradicionais na política externa chilena durante o segundo governo de Piñera (2018-dias atuais). Para isso, em primeiro lugar, analisamos as características da política externa do segundo mandato de Piñera e as tensões que têm dado espaço para a oposição se fortalecer. Em segundo lugar, nos referimos à participação dos ex-chanceleres, que junto com outros atores da oposição, conformaram um Fórum Permanente de discussão da política externa. Finalmente, tratamos da maior participação em assuntos externos por parte de partidos políticos de oposição. Tudo isto nos mostra o empoderamento crescente de atores não tradicionais da política externa no Chile.

A política externa do segundo mandato de Sebastián Piñera: atores, agendas e polêmicas

Em apenas dezoito meses, a política externa do segundo governo de Sebastián Piñera vem sendo marcada por contradições e deslizes, os quais têm sido motivos de fortes críticas tanto da oposição, quanto de ex-parlamentares e ex-chanceleres do país. Em abril de 2018, primeiro mês após a sua posse, o mandatário chileno se envolveu em uma polêmica devido à nomeação de seu irmão Pablo Piñera como embaixador na Argentina. Esse ato foi rapidamente denunciado como nepotismo pela oposição, o que o fez voltar atrás indicando Sergio Urrejola Monckeberg para o cargo^[2]. Esse e outros casos, como a presença dos filhos do presidente em sua visita à Ásia^[3], geraram muitas discussões, porém, nenhum outro ganhou tanta repercussão negativa internamente quanto a ida do presidente à Cúcuta, na Colômbia, para a entrega de ajuda humanitária à Venezuela^[4].

Não obstante, as críticas sobre os deslizes da política externa não se limitam à diplomacia presidencial, mas incluem e, na realidade, se concentram no nível institucional, a começar pelo chanceler Roberto Ampuero. A nomeação de Ampuero como ministro das Relações Exteriores surpreendeu a muitos, dado que sua única experiência anterior relacionada à área, era de embaixador no México, no final

[2] Clarín. Sergio Urrejola Monckeberg. Finalmente Sebastián Piñera designó al nuevo embajador de Chile en la Argentina. 21/05/2018. Disponível em:

<https://www.clarin.com/politica/finalmente-sebastian-pinera-designo-nuevo-embajador-chile-argentina_0_rJzI4heyX.html>. Acesso em: 15/09/2019.

La Tercera. Sebastián Piñera desiste de designación de su hermano Pablo Piñera como embajador de Chile en Argentina. 28/04/2018. Disponível em: <<https://www.latercera.com/politica/noticia/sebastian-pinera-desiste-designacion-hermano-pablo-pinera-embajador-chile-argentina/148366/>>. Acesso em: 15/09/2019.

[3] La Tercera. Gira a Asia: El incómodo protagonismo de los hijos del Presidente. 28/04/2019. Disponível em: <<https://www.latercera.com/politica/noticia/gira-asia-incomodo-protagonismo-los-hijos-del-presidente/634294/>>. Acesso em: 15/09/2019.

[4] El Desconcierto. Oposición critica viaje de Piñera a Cúcuta: “Es el acto más populista que ha realizado un presidente de Chile en la historia del país”. 19/02/2019. Disponível em: <https://www.eldesconcierto.cl/2019/02/19/oposicion-critica-viaje-de-pinera-a-cucuta-es-el-acto-mas-populista-que-ha-realizado-un-presidente-de-chile-en-la-historia-del-pais>. Acesso em: 14/09/2019.

do primeiro governo de Piñera (2012-2014). A falta de familiaridade com os assuntos e competências do posto mais alto da chancelaria logo se manifestaram. A oposição frequentemente o acusava de ingerência e omissão em temas em que se esperava um maior ativismo de seu cargo. Da mesma forma, esperava-se que o chanceler tivesse alguma influência sobre Piñera de modo a evitar que ele cometesse os deslizes já mencionados. Tomando novamente a viagem à Cúcuta como exemplo, técnicos e profissionais da chancelaria desaconselharam a ida do presidente ao local, enquanto Ampuero somente teria se pronunciado posteriormente para rebater as críticas. Não por acaso, embora outros chanceleres tenham, desde a redemocratização, deixado espontaneamente seus cargos antes do fim de seus mandatos^[5], somente Roberto Ampuero foi demitido, em um contexto de fortes críticas a sua gestão como chanceler^[6].

Ademais, a falta de protagonismo de Roberto Ampuero possibilitou que outros membros do governo tivessem maior participação nas decisões referentes à política externa, como foi o caso de Benjamín Salas Kantor. Com apenas 27 anos, Kantor é assessor presidencial para temas internacionais e entre suas funções atua como ponte entre o presidente e a chancelaria. No entanto, mais que uma ponte, Kantor assumiu uma postura ativa, intervindo nas decisões de política externa, a ponto de incomodar alguns funcionários de carreira dentro do ministério, que se sentiam marginalizados^[7]. Kantor também é um dos nomes a quem se atribui a responsabilidade pela insistência na temática Venezuela. Entretanto, no mês de junho, o presidente Piñera promoveu um conjunto de mudanças em seus ministérios, inclusive o de Relações Exteriores, substituindo Ampuero por Teodoro Ribera. Em apenas três meses, o novo chanceler, que é especialista em direito internacional, demandou maior autonomia, pedindo um canal direto de comunicação com o presidente e delimitando atribuições. Ao que tudo indica, Ribera quer recuperar o protagonismo que o Ministério das Relações Exteriores não possui desde o início do governo^[8].

Piñera tem procurado espaços para se consolidar como líder regional, seja buscando meios de solucionar a crise venezuelana ou comandando a iniciativa do Prosul, um grupo para cooperação entre

[5] Como Carlos Figueroa, José Miguel Insulza e Soledad Alvear, que saíram para assumir outras funções políticas e Alejandro Foxley, que pediu demissão por não possuir um bom relacionamento com a presidente Michelle Bachelet.

[6] La Tercera. Los déficit que marcaron los 459 días de Ampuero en la Cancillería. 13/06/2019. Disponível em: <<https://www.latercera.com/politica/noticia/los-459-dias-angustia-ampuero-la-cancilleria/694091/>>. Acesso em: 14/09/2019.

[7] El Mostrador. La conflictiva convivencia de la Cancillería con Salas Kantor. 20/06/2019. Disponível em: <<https://www.elmostrador.cl/noticias/sin-editar/2019/06/20/el-primer-round-por-rol-de-salas-kantor/>>. Acesso em: 16/09/2019.

[8] Emol. Cambio en Cancillería: Las polémicas que marcaron la gestión de Ampuero y los desafíos que enfrentará Ribera. 13/06/2019. Disponível em: <<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/06/13/951203/Cambio-en-Cancilleria-Los-desafios-pendientes-a-los-que-debera-hacer-frente-Teodoro-Ribera.html>>. Acesso em: 17/09/2019.

países da América do Sul, com o propósito de substituir a Unasul. Além disso, e mesmo não sendo mandatário de um país amazônico, Piñera tem se manifestado sobre os incêndios na Amazônia e nas florestas de outros países sul-americanos, como o Paraguai. O presidente chileno enviou um avião ao Paraguai e quatro aviões ao Brasil para combater os incêndios^[9], além de oferecer ajuda à Bolívia. Ademais, defendeu seu homólogo brasileiro Jair Bolsonaro na reunião do G7, para a qual fora convidado pelo presidente francês Emmanuel Macron, dizendo que o presidente brasileiro não deveria ser culpabilizado pelos incêndios e que, outrossim, fazia todo o possível para controlá-los. Isto revela uma participação mais ativa em assuntos regionais e sua busca por liderança regional.

Contudo, é possível observar uma falta de coerência da postura chilena em alguns temas internacionais, o que tem sido alvo de críticas da oposição. Para ilustrar essa afirmação, podemos tomar como exemplo duas matérias de suma importância: meio ambiente e direitos humanos. Sobre o primeiro tema, embora o país tenha sido, junto com a Costa Rica, um dos articuladores do Acordo de Escazú^[10], para proteção do meio ambiente, optou, ao fim, por não o assinar. Por outro lado, após a desistência do Brasil, o Chile será o anfitrião da COP25, conferência das Nações Unidas sobre mudança climática. Já sobre os direitos humanos, o país tem sido um dos fortes opositores do regime de Nicolás Maduro, especialmente por meio de denúncias de violações de direitos humanos por parte do mandatário venezuelano. No entanto, no mês de julho, em uma votação do Conselho de Direitos Humanos da ONU para aprovação de uma medida contra o governo das Filipinas, o Chile se absteve^[11]. Essas e outras decisões abriram brechas para críticas da oposição, como veremos a seguir.

16

O Fórum Permanente de Política Externa e a participação de ex-chanceleres

Um dos casos que talvez demonstre de uma forma mais evidente a diversificação de atores que participam em questões da política externa chilena é a criação do Fórum Permanente de Política Externa. O Fórum, que começou como um grupo de WhatsApp reunindo vários dos seus membros, tem sua origem na crescente oposição de diversos setores políticos chilenos às decisões em matéria de política externa. Em março de 2019, um grupo conformado por mais de trinta senadores, assim como ex-embaixadores e dirigentes de vários partidos políticos de oposição, decidiu criar esse mecanismo permanente de discussão de

[9] Infobae. Chile confirmó el envío de cuatro aviones a Brasil para combatir el fuego en el Amazonas. 31/08/2019. Disponível em: <<https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/08/31/chile-confirmando-el-envio-de-cuatro-aviones-a-brasil-para-combatir-el-fuego-en-el-amazonas/>>. Acesso em: 15/09/2019.

[10] Acordo regional sobre o acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e Caribe.

[11] Latitudes Sul. Conjuntura Latitudes Sul, julho de 2019. Disponível em: <http://latsul.org/wp-content/uploads/2019/08/ConjunturaLATSUL_julho_2019.pdf>. Acesso em: 17/09/2019.

temas sensíveis ao país.

A criação do Fórum respondeu, principalmente, à crescente oposição em torno das decisões de Piñera em matéria internacional, especialmente relacionadas com a crise venezuelana e a liderança chilena na criação do Prosul. Segundo seus criadores, o Fórum segue os princípios de: respeito irrestrito ao direito internacional; proteção da credibilidade e da seriedade que tem caracterizado a política externa chilena, o que é considerado um patrimônio da diplomacia a ser defendido; compromisso com a defesa da democracia; e uma política de não alinhamento no plano internacional. São esses os elementos que deveriam consolidar a política externa chilena como política de Estado, e que, segundo o Fórum, estariam sendo abandonados pelo governo atual.

Alguns líderes do Fórum assinalaram seu descontentamento pelo que julgam ser uma improvisação em política exterior. Em particular, criticaram a criação do Prosul, por não ter havido uma consulta prévia sobre a proposta a outros atores políticos domésticos, nem um trabalho preparatório a seu respeito. Além disso, uma das críticas à liderança chilena sobre a criação do Prosul foi a de que este reproduzia uma tendência negativa na história do regionalismo latino-americano, qual seja o de criar mais organizações para depois abandoná-las ou extingui-las.

A posição do governo chileno perante a crise venezuelana é outra questão que tem recebido fortes críticas da oposição. Mesmo que representantes do Fórum tenham assinalado que o governo de Nicolás Maduro é uma ditadura, insistem na necessidade de procurar uma solução pacífica para a crise desse país. Sobre esse ponto, o desacordo diz respeito à insistência do governo chileno em se envolver diretamente nos ataques a seu equivalente venezuelano. Assim sendo, o Fórum assinalou que o regime de Maduro é uma ditadura, mas defendeu uma solução pacífica para a crise, destacando iniciativas do México, Uruguai e a União Europeia.

No entanto, é importante salientar que o Fórum não se limita a ser uma instância de crítica das decisões do atual governo. Mesmo que a viagem à China tenha sido criticada pela oposição, o Fórum também emitiu um comunicado criticando as declarações do Secretário de Estado dos Estados Unidos, Mike Pompeo, que se opôs publicamente à viagem de Piñera ao país asiático, e as ameaças de represálias por parte dos Estados Unidos^[12].

Paralelamente à atuação do Fórum como instância coletiva e permanente, evidencia-se um ativo posicionamento por parte de ex-chanceleres sobre as decisões de política externa. Vários ex-chanceleres têm tido maior espaço na opinião pública criticando a política externa

[12] EMOL. Foro de Política Exterior “repudia” declaraciones de Pompeo por viaje de Piñera a China. 23/04/2019. Disponível em: <<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/04/22/945514/Foro-de-Politica-Exterior-repudia-declaraciones-de-Pompeo-por-viaje-de-Pinera-a-China.html>>. Acesso em: 19/09/2019.

de Piñera. Inclusive, o ex-chanceler do governo de Ricardo Lagos, Ignacio Walker (2004-2006), assinalou o ano de 2019 como o pior da política externa desde a recuperação da democracia^[13].

Em fevereiro de 2019, seis ex-chanceleres chilenos emitiram um comunicado conjunto criticando a política externa do atual governo. Os ex-ministros de Relações Exteriores, que fizeram parte dos governos de Eduardo Frei, Ricardo Lagos e Michel Bachelet, assinalaram que nas decisões do Executivo têm predominado a improvisação e a politização da política exterior. Também rejeitaram a criação do Prosul, afirmando ser desnecessária a criação de novos organismos cada vez que mudam os alinhamentos político-ideológicos da região. Além disso, desaprovaram a não assinatura do Acordo de Escazú sobre cooperação ambiental na região e o Pacto Mundial das Migrações das Nações Unidas (ONU).

Os ex-chanceleres criticaram igualmente a infrutífera viagem que Piñera fez a Cúcuta em fevereiro de 2019 com o fim de acompanhar a entrega de ajuda humanitária a Venezuela e de reafirmar o reconhecimento de Juan Guaidó como presidente da Venezuela^[14]. Piñera, junto com o presidente paraguaio Mario Abdo Benítez, estiveram na cidade colombiana acompanhando seu homólogo colombiano, Iván Duque.

Além disso, alguns ex-chanceleres se sentiram excluídos por parte do governo em decisões importantes de política exterior. Na declaração conjunta de fevereiro os ex-chanceleres pediram para convocar novamente o Conselho de Política Externa e o Comitê de Ex-Ministros de Relações Exteriores, pois essas instâncias não haviam sido consultadas sobre várias decisões da política externa, como costumava ser feito pelos governos anteriores. Após essas críticas, o chanceler Ampuero convocou uma reunião com os ex-chanceleres no final de abril de 2019^[15]. Em julho de 2019, após questionamentos ao governo por se abster da resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU para pressionar as Filipinas a modificar seus mecanismos na guerra contra as drogas, Piñera se reuniu com os ex-chanceleres e o novo ministro de Relações Exteriores. Isso demonstra que a procura de

[13] El Mostrador. Excanciller Walker barre con las RR.EE. de Piñera: “Este es el peor año de la política exterior chilena”. 25/04/2019. Disponível em: <<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/04/25/excanciller-walker-barre-con-las-rr-ee-de-pinera-este-es-el-peor-ano-de-la-politica-exterior-chilena/>>. Acesso em: 19/09/2019.

[14] El Desconcierto. Ex cancilleres califican como “imprudente” el viaje de Piñera a Cúcuta. 25/02/2019. Disponível em: <<https://www.eldesconcierto.cl/2019/02/25/ex-cancilleres-califican-como-imprudente-el-viaje-de-pinera-a-cucuta1/>>. Acesso em: 18/09/2019.

[15] La Tercera. Piñera y Ampuero fijan citas con consejos de RR.EE. en medio de críticas opositoras. 05/04/2019. Disponível em: <<https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-ampuero-fijan-citas-consejos-rr-ee-medio-criticas-opositoras/602946/>>. Acesso em: 17/09/2019.

maior participação dos ex-ministros tem sido escutada pelo governo^[16].

No entanto, a saída de Ampuero da Chancelaria em junho de 2019 não levou a uma diminuição da oposição à política externa por parte dos ex-chanceleres e do Fórum. Recentemente, essa instância se pronunciou contra a decisão da chancelaria de apoiar o projeto de consulta ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) para solucionar a crise venezuelana. Para o Fórum, o TIAR aprofunda as divisões entre os países latino-americanos, razão pela qual Chile deveria manter a tradição de política externa pacifista e em busca da integração regional^[17].

A oposição dos partidos políticos sobre temas internacionais

A busca por uma política externa mais ativa por parte do governo implica uma tomada de decisões mais complexa em assuntos internacionais sensíveis. Isso não leva, necessariamente, a um crescimento da atividade da oposição nessas questões, mas aumenta a possibilidade de um empoderamento de setores opositores nesses assuntos. Esse empoderamento se realiza por meio de uma maior coesão desses grupos para criticar as decisões do governo na área internacional, como vimos no caso do Fórum Permanente de Política Externa ou com a participação de ex-chanceleres. Mas, também os partidos políticos chilenos têm tido um forte ativismo nesse assunto. Cabe lembrar que no caso chileno, vários ex-chanceleres e ex-embaixadores possuem uma filiação partidária. Isso faz com que a eventual oposição em decisões de política externa, também seja transferida a seus partidos. Atrelada a essa conjuntura interna, no segundo mandato de Piñera, o âmbito internacional também tem contribuído para o crescimento de manifestações contrárias às decisões governamentais, como por exemplo sobre a crise venezuelana que, diga-se de passagem, também é responsável por provocar polarização de opiniões em vários outros países.

Em março de 2019 vários congressistas, incluindo os presidentes do Senado e da Câmara de Deputados, manifestaram-se contra a visita do presidente Jair Bolsonaro ao Chile e decidiram não comparecer ao evento promovido em honra do mandatário brasileiro em protesto a

[16] La Tercera, Piñera se reúne con excancilleres para abordar política exterior y a pocos meses de cumbres en Chile. 24/07/2019. Disponível em: <<https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-se-reune-excancilleres-abordar-politica-exterior-meses-cumbres-chile/752456/>>. Acesso em: 18/09/2019.

[17] El Mostrador. Foro Permanente de Política Exterior rechazó decisión de Chile de apoyar el TIAR. 12/09/2019. Disponível em: <<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/09/12/foro-permanente-de-politica-exterior-rechazo-decision-de-chile-de-apoyar-el-tiar/>>. Acesso em: 15/09/2019.

suas posições radicais, especialmente contra minorias^[18]. O chanceler Ampuero criticou a decisão dos parlamentares e pediu para a oposição enxergar a política externa com mais altivez^[19]. Além disso, vários parlamentares criticaram a defesa que o presidente Piñera fez a seu homólogo brasileiro, por ocasião da reunião do G7.

Outro fato que levou a uma oposição mais ativa foi o envio de uma carta à Comissão Interamericana de Direitos Humanos pedindo que as decisões desse organismo respeitassem a soberania dos países. A oposição justificou que Piñera se aliava com a direita da região para questionar o sistema interamericano. Segundo representantes da oposição, essas declarações afetam a imagem do Chile e se distanciam de certo consenso dos governos anteriores sobre os princípios da política externa do país^[20].

A oposição conseguiu ganhar dinamismo dentro da Comissão de Relações Exteriores do Senado, que tem se tornado, cada vez mais, um espaço de controle político dos chanceleres. Assim, Ampuero foi chamado em várias ocasiões a comparecer perante essa Comissão, sendo vários os enfrentamentos entre o chanceler e representantes dos partidos políticos opositores. O presidente da Comissão, Ricardo Lagos Weber, em diversas ocasiões questionou Ampuero, tendo inclusive dito que as decisões de política externa eram tomadas pelo presidente e pelos assessores do MRE, mas não pelo chanceler. Ampuero foi convocado em 2018 para explicar a decisão de não assinar o Pacto Mundial para uma Migração Segura, Ordenada e Regular das Nações Unidas, sob alegação de haver contradições nesse pacto^[21]. Em abril de 2019, perante as críticas, Ampuero voltou à Comissão para defender a política externa do governo de Piñera. Em ambas as ocasiões, a maioria dos parlamentares manifestou que as explicações do ministro eram insuficientes e que evidenciavam os graves problemas da política externa do atual governo. O novo chanceler, Teodoro Ribera, também foi

[18] El Mostrador. Amenaza de sillas vacías en el almuerzo con Bolsonaro: suman y siguen los parlamentarios que no asistirán. 19/03/2019. Disponível em: <<https://m.elmostrador.cl/noticias/2019/03/19/amenaza-de-sillas-vacias-en-el-almuerzo-con-bolsonaro-suman-y-siguen-los-parlamentarios-que-no-asistirán/>>. Acesso em: 17/09/2019.

[19] 24 Horas. Cena con Bolsonaro: Canciller califica como “gesto de desaire” decisión de presidentes del Congreso. 20/03/2019. Disponível em: <<https://www.24horas.cl/nacional/cena-con-bolsonaro-canciller-califica-como-gesto-de-desaire-decision-de-presidentes-del-congreso-3179652>>. Acesso em: 18/09/2019.

[20] La Tercera. “No toda política exterior es una política de Estado”: Oposición acusa a Ampuero de afectar la imagen de Chile. 20/05/2019. Disponível em: <<https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/no-toda-politica-exterior-es-una-politica-de-estado-oposicion-acusa-a-ampuero-de-afectar-la-imagen-de-chile/662820/>>. Acesso em: 18/09/2019.

[21] Senado de la República. Canciller Ampuero ante Comisión de RR.EE.: “Chile no suscribe al pacto porque está en contradicción con la práctica migratoria chilena”. 11/12/2018. Acesso em: <<https://www.senado.cl/canciller-ampuero-ante-comision-de-rr-ee-chile-no-suscribe-al-pacto/senado/2018-12-11/170206.html>>. Acesso em: 19/09/2018.

convocado pela Comissão para explicar o voto de Chile para a ativação do TIAR frente à crise venezuelana^[22], o que indica que essa instância continuará exercendo controle político sobre as decisões externas do governo.

A turnê do presidente Piñera pela Ásia em abril de 2019, também foi alvo de críticas da oposição, especialmente do Partido Democrata Cristiano (DC). Devido às críticas de violação aos direitos humanos na China e à viagem de Piñera para estabelecer acordos com este país^[23], Piñera disse que cada nação pode ter o sistema político que quiser. Entretanto, segundo parlamentares opositores, o presidente tem uma posição muito diferente a respeito do governo venezuelano.

Mas, o tema externo sobre o qual os partidos políticos de oposição têm concentrado maior ativismo é a crise na Venezuela e as decisões que se têm tomado sobre esse assunto na gestão de Piñera. Este governo tem sido criticado por se envolver diretamente na crise, perdendo a neutralidade que o Chile deveria assumir. Em fevereiro de 2019, a decisão do presidente chileno de acompanhar a entrega de ajuda humanitária na cidade fronteiriça colombiana de Cúcuta foi fortemente criticada pela oposição. José Miguel Insulza, ex-secretário geral da OEA (entre 2005 e 2015), ex-chanceler (1994-1999) e atual senador, foi um dos mais fortes críticos de Piñera por causa da viagem, dizendo que o mandatário se posicionou como líder de extrema direita da região, rompendo com a tradição da política externa de dar prioridade a seus próprios interesses, descuidando de problemas internos como as inundações e os incêndios que se deram na época da viagem. Em resposta às múltiplas críticas da oposição, o então chanceler e o próprio presidente defenderam, em várias ocasiões, a sua decisão.

Contudo, é importante dizer que esse maior ativismo internacional dos partidos políticos chilenos também tem gerado tensões no interior deles. Por exemplo o Frente Amplio, coalizão de partidos de esquerda, encerrou, em fevereiro de 2019, o Grupo de Política Internacional devido às posições divergentes entre vários dos líderes dos partidos da coalizão sobre a violação de direitos humanos, especialmente ao redor do caso venezuelano. Em substituição foi criada a Mesa de Política Internacional com membros de cada grupo político do bloco, na procura de que seus pronunciamentos sejam conjuntos e

[22] El Mostrador. TIAR: piden citar al canciller Ribera a comisión de RR.EE. para explicar el voto de Chile. 13/09/2019. Disponível em: <<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/09/13/tiar-piden-citar-al-canciller-ribera-a-comision-de-rr-ee-para-explicar-el-voto-de-chile/>>. Acesso em: 19/09/2019.

[23] Bancada Demócrata Cristiana. Diputados DC critican declaraciones del Presidente en China e ingresan proyecto que le pide rechazar las violaciones a los DDHH en ese país. 25/04/2019. Disponível em: <<https://diputadospdc.cl/w2/?p=12890>>. Acesso em: 17/09/2019.

não mais a título pessoal^[24]. Em qualquer caso, esse exemplo evidencia o maior ativismo na política externa chilena e a procura de sua institucionalização no interior dos partidos políticos.

Conclusões

Os acontecimentos aqui descritos nos mostram que, recentemente, a oposição no Chile tem manifestado uma preocupação mais direta por assuntos internacionais e não somente domésticos, como costumava ser seu campo de ação. A emergência e empoderamento internacional de atores não tradicionais de política externa, entendido como maior participação em decisões do governo sobre assuntos internacionais e o fortalecimento do controle político nesse âmbito, é uma tendência que também podemos ver em outras partes da América Latina, porém, o caso chileno se destaca pela maior organização e coesão de grupos opositores, chegando a se institucionalizar em um mecanismo perene como o Fórum Permanente de Política Externa.

O empoderamento da oposição implica colocar na agenda do debate público as decisões em matéria de política externa do governo, o que corrobora a tese de que a política externa é uma política pública, sujeita à problematização, críticas e influência de grupos nacionais com interesses distintos, diferente do que historicamente defende-se no Chile, ou seja, que a política externa é uma política de Estado, que independe do governo vigente. Essa influência, que antes se limitava a políticas públicas nacionais, recai também sobre as decisões e ações do país para o exterior – como aderir ou não a um tratado internacional, a postura do país frente a crises internacionais, as viagens internacionais do presidente, entre muitos outros assuntos que passaram a entrar no debate público – cabendo ao governo dar mais atenção às possíveis críticas no processo decisório de política externa.

Assim, mesmo com a saída de Ampuero da Chancelaria, o monitoramento da oposição sobre as decisões de política externa continua sendo forte, o que evidencia que o MRE é atualmente um ministério menos insulado do que antes. Se historicamente a política externa chilena teve sua formulação fortemente concentrada no Executivo^[25], o que se percebe com os casos aqui apresentados é justamente uma demanda por mais influência de outros atores políticos (partidos, parlamentares) e sociais. Inclusive, a incorporação na agenda do debate público das questões externas tem se refletido nas redes sociais com o maior questionamento dos internautas de decisões

[24] El Mostrador. Frente Amplio disuelve grupo de política internacional tras acusar que no representan al bloque. 04/02/2019. Disponível em: <<https://www.elmostrador.cl/dia/2019/02/04/frente-amplio-disuelve-grupo-de-politica-internacional-tras-acusar-que-no-representan-al-bloque/>>. Acesso em: 18/09/2019.

[25] Vera, Cristián. Política exterior de Chile (transición, políticas públicas y algo más). Revista Enfoques, v.14, n. 24, 2016, p. 203-227.

de política externa, antes menos rebatidas pelos cidadãos^[26].

Como uma das agendas mais importantes, a questão venezuelana tem motivado a participação de atores não tradicionais na política externa do país. Embora esse seja um fenômeno comum em outros países da região, pelos eventos ocorridos, percebemos que a procura de liderança regional de Piñera e a busca por uma política externa mais ativa, tem dado espaço para que esses atores se manifestem, inclusive criando mecanismos permanentes de monitoramento das decisões externas do atual governo. Isso não gera, necessariamente, um aumento da prestação de contas em matéria de política externa (*accountability*), mas um cuidado maior na tomada de decisão e um maior rebatimento de críticas da oposição. A crítica à alegada improvisação da política externa chilena faz com que seja demandada pela oposição uma preocupação com o aumento de sua coerência, o que, de fato, não parece ter sido a principal característica da conduta internacional do país nesses dezoito meses.

Artigo recebido para publicação em: 20 de setembro de 2019.

[26] El Desconcierto. “El peor Canciller de la historia”: Redes destrozan labor de Roberto Ampuero y critican obsesión excesiva con Bachelet. 10/02/2019. Disponível em: <<https://www.eldesconcierto.cl/2019/02/10/redes-el-peor-canciller-de-la-historia-redes-destrozan-labor-de-roberto-ampuero-y-critican-obsesion-excesiva-con-bachelet/>>. Acesso em: 18/09/2019.

A atuação internacional da oposição: os casos de Bolívia e Venezuela

**Leonardo
Albarello Weber**

**Thaís Jesinski
Batista**

Pesquisadores
NEAAPE

Introdução

Tradicionalmente, a atuação internacional de um país é realizada através de seu presidente e de seu Ministério das Relações Exteriores. No entanto, a importância de atores não tradicionais de política externa vem aumentando. Em alguns países sul-americanos se observa um movimento de crescente ação internacional, embora em graus variados, de alguns parlamentares da oposição. Esses sujeitos não têm como objetivo principal representar o Estado frente a outros países, mas buscar o reconhecimento desses para legitimar suas posições. Os dois principais exemplos são os casos da Bolívia e da Venezuela, analisados nesse artigo.

Embora a atuação da oposição boliviana e venezuelana apresente diferenças significativas entre si, as duas buscam no plano internacional apoio para atuar em seus respectivos países. No caso boliviano, a oposição vem adotando diversas estratégias com o objetivo de que Evo Morales não possa ser candidato nas eleições presidenciais de outubro de 2019. Já no caso venezuelano, um deputado de oposição se autoproclamou presidente e tem buscado apoio no plano internacional para depor Nicolás Maduro. Apesar das diferenças nas estratégias adotadas e nos resultados obtidos, ambos os casos demonstram que frente à limitação de atuação doméstica, as oposições recorrem a outros países a fim de buscar satisfazer seus interesses políticos. Essa atitude seria compatível com o que Keck e Sikkink^[1] identificam como “efeito boomerang”: quando os canais de interlocução entre governo e outros agentes são ineficientes na resolução de conflitos, a arena internacional pode se tornar o único meio em que os atores domésticos são capazes de agir.

[1] Keck, Margaret; Sikkink, Kathryn. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

O caso boliviano: a busca por legitimação internacional contra a reeleição de Morales

Evo Morales, do *Movimiento Al Socialismo* (MAS), assumiu a presidência da Bolívia em 2006, sendo o primeiro presidente indígena do país. Sua eleição se inseriu em um contexto de ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina, o que ficou conhecido como “Onda Rosa”. Na Bolívia, Morales implementou mudanças políticas que ficaram institucionalizadas com a aprovação e promulgação de uma nova constituição em 2009, a Constituição Política do Estado (CPE). Entre essas mudanças, se destaca a eleição por meio de sufrágio universal direto dos magistrados das cortes superiores bolivianas, como o Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP)^[2].

Outro destaque da CPE é a permissão de apenas uma reeleição para os cargos majoritários do país. Segundo a CPE, portanto, Morales não teria direito a concorrer a uma nova reeleição ao fim de seu atual mandato, que se encerra em 2019^[3]. No entanto, o presidente buscou alterar essa situação, para inserir na CPE a possibilidade de uma segunda reeleição. Em 21 de fevereiro de 2016 foi realizado um referendo para consultar a população sobre essa possibilidade. Como resultado, 48,7% dos votantes apoiaram a proposta, enquanto 51,3% rejeitaram^[4].

No entanto, o MAS recorreu ao TCP que, em setembro de 2017, autorizou a candidatura de Morales nas eleições de 2019, com base no artigo 23 da Carta Interamericana de Direitos Humanos. Como reação, em outubro de 2017, cinco políticos bolivianos – incluindo o ex-presidente Carlos Mesa e o senador Óscar Ortiz, atuais candidatos à presidência – levaram a questão à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA)^[5]. Os opositores afirmam que o governo está violando a Constituição e desrespeitando o resultado do referendo realizado em fevereiro de 2016. Além disso, criticam o sistema judiciário do país, afirmando que ele estaria sendo aparelhado pelo MAS^[6].

[2] Cunha Filho, Clayton. As eleições judiciais na Bolívia: um breve balanço. Boletim OPSA. n. 4, 2011, p. 4-9. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/21331/1/2011_art_acmcunhafilho.pdf>. Acesso em: 16/09/19.

[3] Evo Morales foi eleito presidente pela primeira vez em 2005, sendo reeleito em 2009 e 2014.

[4] La Razón. Evo acepta la derrota, pero afirma estar fortalecido por el ‘voto duro’, 25/02/16. Disponível em: <http://www.la-razon.com/nacional/animal_electoral/Evo-acepta-derrota-afirma-fortalecido_0_2442955708.html>. Acesso em: 17/09/19.

[5] La Razón. La oposición denuncia ante la CIDH al Gobierno y al TCP por violar el Pacto de San José, 05/10/17. Disponível em: <http://www.la-razon.com/nacional/Repostulacion-CIDH-violacion-oposicion-Gobierno-TCP-Pacto-Jose_0_2795720434.html>. Acesso em: 18/09/19.

[6] Closs, Marília. Polarização política na Bolívia: o crescimento da oposição do Governo Evo Morales entre 2016 e 2018. Boletim OPSA. n. 3, 2018, p. 11-15. Disponível em: <http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_N2-jul-set-2018.pdf> . Acesso em: 17/09/19

No ano de 2019, a oposição boliviana intensificou a busca por apoio internacional contra a candidatura de Morales a uma nova reeleição. Em fevereiro, líderes opositores – incluindo Mesa e Ortiz – pediram que a CIDH emitisse uma opinião consultiva sobre a candidatura de Morales antes das eleições presidenciais, marcadas para 20 de outubro de 2019^[7]. Os opositores consideram que houve uma interpretação arbitrária do artigo 23 da Carta Interamericana de Direitos Humanos, defendendo que essa interpretação vai contra a CPE, que limita a ocorrência de apenas dois mandatos consecutivos, e contra o referendo realizado em 21 de fevereiro de 2016, que rejeitou a alteração desse limite.

A Comissão, no entanto, não se pronunciou. Mesa afirmou que a CIDH, ao adiar seu posicionamento sobre a candidatura de Morales, enfraquece a democracia na região^[8]. Mesmo sem esse pronunciamento, os parlamentares de oposição continuaram agindo ativamente em busca de respaldo internacional para barrar uma nova candidatura de Morales à presidência. Em abril deste ano, um grupo de 12 parlamentares da Assembleia Legislativa Plurinacional (ALP) enviou uma carta ao presidente estadunidense Donald Trump, pedindo a intervenção dos EUA contra a candidatura de Morales. Os opositores solicitaram a Trump uma manifestação da OEA nesse sentido. Como reação a esta carta, o senado dos EUA aprovou uma resolução pedindo que Morales respeite o resultado do referendo de 21 de fevereiro de 2016 e os limites constitucionais à reeleição presidencial. A resolução também solicitou a independência do Órgão Eleitoral boliviano^[9]. O governo de Morales reagiu pedindo que não haja interferência externa nos assuntos internos bolivianos.

Já no mês de maio, a oposição ao governo do presidente Morales foi ao Brasil e à Colômbia em busca de apoio^[10]. Isso ocorreu após declaração do secretário-geral da OEA, Luis Almagro, de que seria discriminatório o organismo se pronunciar sobre a candidatura à reeleição de Morales. No início de maio, uma delegação boliviana, composta pelo líder cívico de Santa Cruz, Luis Fernando Camacho, e pela senadora Carmen Eva Gonzáles, além de dois refugiados políticos, se reuniu com o ministro das relações exteriores do Brasil, Ernesto Araújo. Foi requisitado que o Brasil intervenha na Corte Interamericana de Direitos Humanos para que seja feita uma manifestação contrária à candidatura à reeleição de Morales. No fim de maio foi a vez do ex-presidente boliviano, Jorge

[7] Clarín. Bolivia: denuncian ante la CIDH la candidatura de Evo Morales, 13/02/19. Disponível em: <https://www.clarin.com/mundo/bolivia-denuncian-cidh-candidatura-evo-morales_0_X6hkqi7f8.html>. Acesso em: 16/09/19.

[8] La Razón. Mesa dice que la CIDH debilita la democracia en la región al dilatar postura sobre la repostulación, 12/06/19. Disponível em: <http://www.la-razon.com/nacional/Repostulacion-Mesa-culpa-CIDH-debilitar-democracia-postura-denuncia-OEA_0_3164683517.html>. Acesso em: 19/09/19.

[9] Parlamentares bolivianos enviam carta a Trump. Conjuntura Latitude Sul. n. 4, 2019, p. 6. Disponível em: <http://latsul.org/wp-content/uploads/2019/05/Conjuntura_LATSUL_abril_2019-1.pdf>. Acesso em: 15/09/19.

[10] Oposição boliviana busca apoio de Brasil e Colômbia. Conjuntura Latitude Sul. n. 5, 2019, p. 6-7. Disponível em: <http://latsul.org/wp-content/uploads/2019/06/ConjunturaLATSUL_maio_2019.pdf>. Acesso em: 15/09/19

Tuto Quiroga, ir ao Brasil se reunir com o ministro da justiça, Sérgio Moro, para fazer o mesmo pedido.

Além disso, em maio Camacho e Quiroga se reuniram com o presidente colombiano, Iván Duque, para pedir que a Colômbia também fizesse uma intervenção na Corte Interamericana de Direitos Humanos, apelo que foi respaldado pelo ex-presidente colombiano, Andrés Pastrana. Em reunião da Corte, em agosto, Duque solicitou um pronunciamento do órgão sobre a reeleição como um direito humano, sem mencionar o caso do presidente boliviano^[11]. A Corte, no entanto, não se manifestou.

Os parlamentares de oposição bolivianos estão, portanto, trabalhando ativamente no plano internacional em busca de apoio para deslegitimar a candidatura de Morales nas eleições de outubro de 2019. Ainda assim, a oposição não está unificada, adotando estratégias diversas – como recorrer aos EUA ou buscar apoio de países como Brasil e Colômbia em cortes e órgãos multilaterais regionais. Essas iniciativas, no entanto, não tiveram sucesso, e Morales segue como o principal candidato à presidência. Em pesquisa eleitoral do dia 8 de setembro, Evo Morales (*Movimiento Al Socialismo* - MAS) apareceu com 36% das intenções de voto; Carlos Mesa (*Comunidad Ciudadana* - CC) com 25%; e Oscar Ortiz, de *Bolivia Dice No* (21F), com 11%^[12].

O caso venezuelano: da oposição à reivindicação de governo legítimo

27

A Venezuela experimentou transformações institucionais semelhantes às da Bolívia. Hugo Chávez chegou ao poder em 1999 e promoveu a refundação do país, criando um novo sistema político e deslocando os partidos tradicionais que haviam se alternado no país por quatro décadas. Chávez governou o país até 2013, quando faleceu e foi sucedido por Nicolás Maduro, que foi reeleito em 2018 para mais um mandato de seis anos. Embora sob o governo de Maduro a oposição tenha buscado internacionalizar sua atuação com mais intensidade, essa característica já estava presente desde os primeiros anos do governo Chávez.

Após sua eleição, a oposição tradicional, representada nos partidos *Acción Democrática* e *Comité de Organización Política Electoral Independiente*, teve dificuldade de se organizar institucionalmente e disputar as eleições de maneira competitiva. As forças oposicionistas enfrentam um dilema recorrente: por um lado, desejam vencer nas urnas e chegar ao governo; por outro, não querem legitimar as instituições criadas por Chávez, levando-as a boicotar eleições e aproximando-as de estratégias não democráticas. Nesse sentido, o

[11] La Razón. Presidente de Colombia anuncia que pedirá a la CorteIDH pronunciamiento sobre la repostulación, 27/08/19. Disponível em: <http://www.la-razon.com/nacional/presidente-colombia-corteIDH-pronunciarse-repostulacion-duque_0_3210278990.html>. Acesso em: 19/09/19.

[12] La Razón. Encuesta le da 11 puntos de ventaja a Evo sobre Mesa, 09/09/19. Disponível em: <http://www.la-razon.com/nacional/animal_electoral/elecciones-bolivia-evo-mesa-encuesta_0_3218078166.html>. Acesso em: 15/09/19.

caráter internacional da oposição atual a Nicolás Maduro é um traço antigo da dinâmica política venezuelana. Isso já era observável em 2002, quando Chávez sofreu uma tentativa de golpe, rapidamente apoiado pelo presidente dos Estados Unidos, George W. Bush. Existe farta documentação sobre o financiamento americano a grupos de oposição na Venezuela. Instituições como a Agência Estadunidense de Desenvolvimento Internacional (USAID), a Fundação Nacional para a Democracia (NED) e o Instituto Republicano Internacional (IRI) auxiliaram financeiramente grupos já existentes e apoiaram a criação de novos, como o partido *Primero Justicia* e a ONG *Súmate*^[13].

Não existe uma, mas várias oposições dentro do campo oposicionista venezuelano, contendo diferentes orientações políticas, assim como grupos mais radicais e outros comprometidos com vias democráticas de oposição. É possível observar que parte da oposição gradualmente abandonou os canais institucionais para se opor ao governo e apostou na arena externa como forma de ser ouvida e legitimar seu discurso^[14]. Um dos casos de maior destaque é o de Lilian Tintori, esposa de Leopoldo López, do *Voluntad Popular*. López foi preso em 2014 e condenado a 14 anos de prisão por incitação à violência, identificado pelo governo como líder de um movimento de extrema direita, com apoio de Washington. Tintori conduziu uma intensa e bem-sucedida agenda internacional a favor da libertação de seu marido, sendo recebida por chefes de Estado na América Latina, Europa e Estados Unidos. O caso de López não é exceção: vários políticos da oposição tiveram sua imunidade parlamentar suspensa e foram presos, alguns se retirando do país e articulando do exterior a oposição. Esses são os casos de Júlio Borges, ex-presidente da Assembleia Nacional (2017-2018), Antônio Ledezma, antigo prefeito de Caracas (2008-2015), e de Luisa Ortega Díaz, Procuradora Geral da República entre 2007 e 2017.

28

O auge da estratégia de oposição internacional veio com a autoproclamação de Juan Guaidó, do partido *Voluntad Popular*, em 23 de janeiro de 2019, como presidente interino. Guaidó era um deputado jovem e pouco conhecido nacionalmente, recém empossado para a presidência da Assembleia Nacional. Surpreendendo até mesmo outros partidos de oposição com seu anúncio, Guaidó recebeu uma onda de reconhecimento internacional em praticamente toda a América Latina, Europa, Estados Unidos e Canadá. Houve alta expectativa de que o governo Maduro desmoronasse diante de sua ascensão, o que não ocorreu. No mês seguinte, em 23 de fevereiro, Guaidó articulou com os Estados Unidos, a Colômbia e o Brasil a entrada de ajuda humanitária no país, chamado de “Dia D”. Esse evento foi um teste importante para Maduro e Guaidó, porque o governo decidiu fechar as fronteiras,

[13] Pedroso, Carolina Silva. Entre o Bolívarianismo e a Adesão à Hegemonia: a relação de Venezuela e Estados Unidos durante o Chavismo (1999-2013). 393f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas - UNESP, UNICAMP e PUC-SP, São Paulo, 2018.

[14] Nexo. Quantas oposições existem dentro da oposição venezuelana. 16/01/2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/01/16/Quantas-oposicoes-existem-dentro-da-oposicao-venezuelana>>. Acesso em: 19/09/2019.

necessitando das Forças Armadas para isso. Embora tenham ocorrido algumas deserções de militares, Maduro conseguiu impedir a entrada dos caminhões de ajuda, os quais classificou como um “show” e uma intervenção militar disfarçada. A despeito do fracasso da tentativa, Guaidó realizou uma intensa agenda regional, encontrando-se com os presidentes do Brasil, Colômbia, Argentina, Paraguai e Equador. Em 30 de abril, Guaidó anunciou pelo Twitter que possuía o apoio militar necessário para a última fase da chamada “*Operación Libertad*”, que culminaria na derrubada de Maduro. Com ampla repercussão internacional, a iniciativa terminou sem sucesso.

Outra arena importante na qual Juan Guaidó obteve resultados foi a Organização dos Estados Americanos (OEA). O governo Maduro já havia iniciado seu processo de retirada da instituição em 2017, processo que leva dois anos. Contudo, após sua autoproclamação, Guaidó indicou um novo representante para o organismo, que foi reconhecido em votação na OEA. O Secretária Geral da OEA, Luis Almagro, havia aceitado um pedido de Guaidó para que invalidasse a solicitação de saída feita por Maduro. A instituição tornou-se, certamente, um dos ambientes mais férteis para a atuação da oposição e onde recebeu mais aceitação^[15]. Em setembro de 2019, foi aprovada uma reunião para que se discuta a ativação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que contém cláusulas sobre intervenção militar em países que apresentem risco à estabilidade continental, assim como rompimento das relações diplomáticas e econômicas^[16].

A situação da Venezuela coloca um ponto de constrangimento para aqueles países que reconheceram Guaidó como presidente interino na euforia do momento, mas precisam lidar com a incontornável realidade de que Maduro segue presidente do país. O caso venezuelano também demonstra que a atuação internacional da oposição rendeu frutos no campo do discurso e talvez da legitimação internacional, essencial à existência de um governo. Na batalha de narrativas em torno da crise no país, a oposição conseguiu culpabilizar Maduro pela situação econômica e pelo êxodo migratório, classificando-o como um ditador. Contudo, tais aspectos são insuficientes para atingir um objetivo tão extremo quanto o de remover um presidente de seu cargo.

[15] A deputada independente Maria Corina Machado já havia buscado na OEA um palanque para seu discurso. Machado participou de uma reunião da OEA em 2014 como parte da delegação do Panamá, onde pretendia usar do espaço para criticar Maduro.

[16] Estadão. OEA usa tratado da Guerra Fria para pressionar Nicolás Maduro. 11/09/2019. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,oea-usa-tratado-da-guerra-fria-para-pressionar-nicolas-maduro,70003006387>>. Acesso em: 19/09/2019.

Considerações finais

A Bolívia e a Venezuela são dois dos poucos países na região latino-americana que ainda mantêm governos pertencentes à chamada “Onda Rosa”, embora o caráter desses tenha se alterado com o tempo. Ao analisar as atuações de parlamentares e opositores desses governos nos seus respectivos países, é possível observar algumas semelhanças e diferenças. Tanto na Bolívia quanto na Venezuela a oposição se encontra fragmentada, adotando estratégias diversas em relação aos governos de Morales e Maduro. Ainda assim, se observa que mesmo fragmentadas, essas oposições têm buscado apoio internacional – e principalmente dos países da região como EUA, Brasil e Colômbia, e da OEA – para sustentar e legitimar suas atuações.

A explicação para esse movimento poderia se encontrar na limitação da atuação doméstica da oposição e no aparelhamento do poder judiciário por parte dos governos boliviano e venezuelano. No caso da Bolívia, a CPE de 2009 estabeleceu que os magistrados das cortes superiores seriam eleitos por sufrágio universal – o que, segundo a posição, levou à dominância do MAS sobre tribunais como o TCP. Assim, quando esse tribunal decidiu contrariar o resultado do referendo realizado no dia 21 de fevereiro de 2016 – que rejeitou a possibilidade de alterar a constituição boliviana a fim de permitir que Morales pudesse se candidatar a uma segunda reeleição – a oposição se movimentou em busca de respaldo internacional.

30

No caso da Venezuela, está mais clara a importância do Judiciário para a permanência de Maduro no poder. Desde que foi derrotado nas eleições legislativas, em 2015, perdendo a maioria na Assembleia Nacional, Maduro precisou do apoio judicial para conter a oposição e cancelar suas decisões. Foi o Supremo Tribunal de Justiça que suspendeu os poderes da Assembleia Nacional, ainda que por um curto período, em 2017, e que vem permitindo que a lei seja descumprida na Venezuela, como no caso da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. A oposição perdeu os espaços institucionais existentes para exercer sua função política e caminhava para a irrelevância, quando Guaidó se autoproclamou presidente em janeiro de 2019. Nesse sentido, a internacionalização da oposição também ocorre para manter a crise venezuelana sob a atenção dos holofotes internacionais.

Uma diferença importante entre os dois casos é o nível de sucesso atingido pelas oposições. No caso boliviano, a oposição recorreu aos EUA, ao Brasil e à Colômbia para que a OEA e a Corte Interamericana de Direitos Humanos se pronunciassem quanto a possibilidade de reeleição de Morales. Alguns esforços por parte desses países e organismos foram realizados, mas nenhum deles se concretizou em declarações por parte da CIDH e da Corte. Já no caso da Venezuela, a oposição foi reconhecida como um governo legítimo por mais de 50 países e a OEA emitiu diversas declarações críticas ao governo de Maduro. Mais do que

isso, o governo de Juan Guaidó foi aceito na instituição com um representante próprio. O Secretário Geral da OEA, Luis Almagro, adotou posicionamentos claramente favoráveis à saída de Maduro, inclusive sem excluir uma solução militar. A despeito da atenção recebida por ambos os casos, a estratégia de internacionalizar a oposição teve limites nos dois países.

Artigo recebido para publicação em: 08 de outubro de 2019.

O NEAAPE reúne pesquisadoras e pesquisadores dedicados a compreender o processo decisório e os temas que integram as agendas de política externa por meio de estudos e análises sobre distintos países, seja de forma individual ou sob uma perspectiva comparada. O NEAAPE também produz textos, mapas, infográficos, tabelas e entrevistas que ilustram e problematizam este campo de pesquisa e reflexão. Criado em 2016, o Núcleo dá continuidade às pesquisas realizadas no âmbito da extinta Rede de Agendas e Atores de Política Externa que foi responsável, com apoio do CNPq, por avançar a reflexão sobre a política externa como uma política pública.



NEAAPE

Núcleo de Estudos
Atores e Agendas de Política Externa