

## Política Externa e Integração Regional: a Diplomacia Venezuelana entre a ALBA e a UNASUL

Marcos Antonio da Silva  
Universidade Federal da Grande Dourados  
Anatólio Medeiros Arce  
Universidade Federal da Grande Dourados

**Resumo.** Este artigo discute a inserção da Venezuela nos blocos de integração regional, ALBA e a UNASUL, demonstrando que, apesar das diferenças de objetivos, ambos são considerados estratégicos e complementares pela diplomacia venezuelana. Apesar disto, considera-se que, ao longo do governo Chávez, a inserção na ALBA deve-se ao protagonismo que a Venezuela procurava desempenhar nas relações regionais; enquanto que a UNASUL é percebida como fórum de fortalecimento regional, sem a presença americana. Desta forma, mesmo considerando os objetivos e as dinâmicas diferentes, tais blocos adquiriram uma importância estratégica na política externa venezuelana na primeira década do século XXI.

**Palavras-chave:** ALBA; liderança; UNASUL.

### Foreign Policy and Regional Integration: the Venezuelan Diplomacy between ALBA and UNASUR

**Abstract.** This article discusses the Venezuelan inclusion to regional blocks of integration, ALBA and UNASUR. We also aim to demonstrate that, despite of differences on objectives, both are considered strategic and complementary by Venezuelan diplomacy. Despite of this, it is considered that, along the Chávez government, the inclusion in ALBA is due to a role to which Venezuela sought to play in regional relations; while UNASUR is perceived as a forum for regional strengthening without the U.S. presence. Thus, even considering the objectives and different dynamics, these blocks became strategically important for Venezuelan foreign policy in the first decade of XXI century.

**Key-words:** ALBA; leadership; UNASUR.

### 1 Introdução

O sentimento de superioridade democrática, que sustentou o Pacto de *Punto Fijo* (1958-1998), permitiu às elites dirigentes da Venezuela relegar a integração regional para segundo plano e manter uma política externa, alicerçada no petróleo e nas relações intensas com os Estados Unidos, como prioridade fundamental de sua inserção internacional. A crença na eficácia de sua democracia representativa, difundida durante a Presidência de Rómulo Betancourt (1959-1964), colocava a Venezuela em um patamar distinto em relação às demais nações latino-americanas, a maioria comandadas por ditadores, muitos dos quais também respaldados pelos Estados Unidos.

Todavia, tal política se mostrou parcialmente eficaz e, rapidamente, demonstrou suas debilidades e limitações. O combate às guerrilhas comunistas, que agiam nas montanhas venezuelanas e se inspiravam na experiência cubana, fez Betancourt admitir que para manter uma democracia, em alguns casos, seria necessário lançar mão de ferramentas não democráticas, legitimadas pela conhecida lógica realista da *raison d'état*. Como resultado, Betancourt se posicionou com veemência a favor da expulsão de Cuba da OEA e a Venezuela se transformou em “refúgio” a exilados contrários ao regime de Fidel Castro.

Tal situação demonstra a disparidade em relação ao contexto atual venezuelano. Após a chegada de Chávez ao poder, em 1999, a Venezuela se tornou a principal defensora do regime cubano na região e começou a propor um modelo chamado de socialismo do século XXI. Possui uma economia com forte presença do Estado e fornece petróleo aos cubanos a preços subsidiados.

Além disto, o governo Chávez passou a desenvolver uma política externa cada vez mais complexa, com objetivos globais e regionais, e sua inserção em distintos blocos de integração (ALBA, UNASUL e MERCOSUL) demonstra uma estratégia que priorizou a integração regional, a cooperação sul-sul e a tentativa de diversificação de compradores para seu petróleo. Ademais, o presidente Chávez exerceu de modo intenso a diplomacia presidencial, tornando-o a principal figura

na política externa da Venezuela, em muitos casos diminuindo a influência e autonomia da corporação diplomática nas tomadas de decisões.

A atuação venezuelana insere-se, na primeira década deste século, no contexto de uma revitalização dos processos de integração regional, fruto de uma conjuntura política favorável e da superação, ainda que parcial, dos dilemas de processos anteriores na América Latina. Neste sentido, constata-se a emergência, na região, de novas lideranças políticas e alternativas de governos progressistas que retomaram o impulso integracionista. Como aponta Ayerbe:

Apesar de apresentarem perfis políticos diferenciados, as administrações de Kirchner, Morales, Lula e Chávez tem em comum a preocupação com a revalorização do protagonismo do Estado em face do mercado. Neste sentido, suas ações objetivam recuperar capacidades de gestão nos âmbitos interno, especialmente com a promoção da equidade social, e externo, com a busca de afirmação regional, especialmente no âmbito sul-americano, e maior autonomia nas relações com os Estados Unidos (Ayerbe, 2008, p. 265 - grifo nosso).

Desta forma, este artigo pretende discutir a inserção da Venezuela na Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) e na União Sul-Americana de Nações (UNASUL), dois blocos de integração regional com perfis e dinâmicas distintas. Sumariamente, enquanto a ALBA apresenta um viés político-ideológico, se fixa no embate contra-hegemônico e na diminuição da atuação dos Estados Unidos na região; a UNASUL não apresenta concepções de contra-hegemonia, embora sua atuação também sirva para dirimir o peso da influência norte-americana na região. Desta forma, este trabalho considera que a inserção em tais blocos, apesar das diferenças, é percebida como estratégica e complementar pela diplomacia da Venezuela.

O trabalho está dividido em três itens. O primeiro discute a ALBA, sua emergência, estrutura e dinâmica, considerando o protagonismo venezuelano. O segundo trata da UNASUL analisando, além de seus objetivos e sua dinâmica, o protagonismo brasileiro e a atuação da Venezuela. Finalmente, o terceiro item desenvolve uma análise comparativa sobre a atuação da Venezuela em ambos e aponta que, apesar das tensões, tal inserção é estratégica e complementar.

## **2 A ALBA e o Protagonismo Venezuelano**

A Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) surgiu em um momento político e estratégico específico nas relações regionais da Venezuela. Quando foi assinado o protocolo de criação, em dezembro de 2004, a ALBA procurou apresentar um perfil crítico às formas de integração vigentes e rechaçou a adesão à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), proposta de livre comércio incentivada pelo governo norte-americano. Os acordos assinados e instituídos em conjunto pelos presidentes Fidel Castro e Hugo Chávez, em Havana, podem ser considerados seu marco jurídico, mas a relação bilateral vinha se incrementando desde a visita a Cuba do então candidato Chávez em 1994 (Lopes e Hitner, 2009, p. 175).

Os documentos assinados e os comunicados conjuntos destacavam que, historicamente, os processos de integração na América Latina e Caribe haviam sido utilizados para aprofundar a dependência e a dominação dos latino-americanos pelos Estados Unidos e, portanto, havia a necessidade de rompimento com o modelo de integração. Por isso, cubanos e venezuelanos rechaçaram a proposta de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), segundo eles baseada em parâmetros neoliberais e orientada para fins comerciais. Resgatando pressupostos do bolivarianismo, ambos os governos estabeleceram pontos de acordo considerados estratégicos que lhes orientariam a partir de então, a exemplo da cooperação solidária contra o analfabetismo (Alba, 2010).

Desta forma, a ALBA foi apresentada como parte da política de aproximação entre Venezuela e Cuba, simbolizada pela relação de “sinergia” e “irmandade” entre os presidentes Fidel Castro e

Hugo Chávez. Em seguida, ocorre um processo de expansão com a adesão de governos simpáticos a sua orientação contra-hegemônica; a primeira a aderir foi a Nicarágua, em 2006, e dois anos mais tarde, integram-se a República Dominicana e Honduras<sup>1</sup>. Em 2009, ocorrem as adesões de Antiga e Barbuda, São Vicente e as Granadinas e Equador<sup>2</sup>.

Contudo, ainda há inúmeras dúvidas sobre sua natureza e atuação. Para Campos (2008), a melhor maneira de defini-la seria compreender que o bloco “se nutre constantemente de esforços políticos, econômicos e sociais que vem ganhando dos países membros como resultado da evolução de seu processo interno e do acordo entre todos” (Campos, 2008, p. 222). Em suma, a ALBA representaria o atual momento político latino-americano, determinado pela emergência de novas lideranças políticas e governos pós-neoliberais, ainda que heterogêneos.

Portanto, a ALBA procura desenvolver uma perspectiva crítica ao *status quo* do sistema internacional e de contra-hegemonia a atuação dos Estados Unidos no âmbito da América Latina e Caribe, principalmente em sua área mais próxima (América Central e Caribe) e por ser uma iniciativa de integração em parâmetros considerados não capitalistas. A ALBA também se destaca por ser um bloco de integração político que propõe a formação de um Estado de direito e de justiça no marco da formação de uma unidade regional, já defendida por Simon Bolívar. As críticas ao neoliberalismo e as políticas do Consenso de Washington fazem parte, segundo o apregoado pelo bloco, a globalização imperialista. Para Rodriguez (2007), a ALBA:

Nos orienta sobre como enfrentar [...] a desregulamentação, a privatização e o desmanche do aparelho institucional, supostamente desenhado pelos organismos internacionais incondicionais ao império, para um êxito econômico que está plena e absolutamente demonstrado que não é assim (Rodriguez, 2007, p. 234).

No plano político, a ALBA agrega a estratégia venezuelana de formação de uma democracia “participativa e protagônica”, desenvolvendo canais de participação popular por meio de plebiscitos, referenda e demais consultas populares, assim como ocorreu na Venezuela ao longo do governo Chávez. No entanto, as nações partícipes da ALBA também reconhecem que suas democracias e regimes internos necessitam ser melhorados. Por outro lado, a proposta do bloco é rechaçar a democracia representativa propagada pelos Estados Unidos durante décadas como modelo e melhor exemplo de participação política. Os países da ALBA, principalmente Venezuela e Cuba, utilizam isso como uma forma de legitimar as transformações internas e combater qualquer tentativa de ingerência em seus assuntos internos.

Além disto, deve-se considerar a importância para o bloco e a própria atuação venezuelana do petróleo. Sob um ponto de vista pragmático, é possível perceber que há fatores que contribuíram na formação de clima político favorável a um projeto de integração mais crítico ao capitalismo estadunidense. A primeira foi o indiscutível peso que o petróleo venezuelano logrou nesta iniciativa integracionista, sobretudo na relação com as nações caribenhas participantes da ALBA. O segundo se destacou pela crítica à ALCA e a receptividade surpreendente que teve no âmbito latino-americano. A disposição do governo Chávez em assinar acordos petrolíferos que forneciam petróleo a preços subsidiados em troca de apoio político colocou a Venezuela em posição de liderança e promotora da integração no caso da ALBA. Desta forma, consolidou-se a posição venezuelana e um conjunto de alianças estratégicas, como pode ser percebido nas relações com Cuba. Neste caso, o apoio e a parceria incentivada pela convergência ideológica serviram para que o governo cubano

---

<sup>1</sup> Honduras deixou a ALBA em 2010. Com a derrubada do governo de Manuel Zelaya em 2009, Tegucigalpa reordenou sua política externa após os desastrosos eventos que malograram a recondução do presidente deposto ao poder. Com a eleição de Profirio Lobo, em novembro de 2009, houve uma reorientação de política externa na qual os hondurenhos entenderam que a ALBA não deveria mais estar nos planos dessa nação.

<sup>2</sup> Atualmente, a ALBA tem oito membros: Venezuela; Cuba; Bolívia; Nicarágua; Dominica; Equador; São Vicente e as Granadinas; Antiga e Barbuda. Somando todos eles, há mais de 75 milhões de habitantes e as maiores reservas de petróleo do mundo.

promovesse a cooperação, nos marcos de sua Diplomacia Social, orientada pelo intercâmbio petróleo por serviços, o que permitiu a presença de milhares de profissionais cubanos das áreas de saúde, educação e esportes, atuarem nas missões promovidas pelo governo Chávez, contribuindo para o desenvolvimento das políticas sociais de tal governo. Neste sentido, pode-se apontar que *Cuba offers 2,000 annual grants to young Venezuelans so that they can attend higher education in any area that could be of interest for the Bolivarian Republic of Venezuela, including the areas of scientific research* (Alba, 2004).

Ainda, em 2005, ambos os governos assinaram acordos de transferência de pacientes venezuelanos para fazer procedimentos cirúrgicos em Cuba, com as despesas custeadas pelo governo venezuelano. Segundo os acordos estabelecidos, o governo Chávez desejava enviar mais de 100 mil pacientes venezuelanos à Ilha.

De acordo com Romero (2010), não surpreende que Chávez tenha construído uma aliança política-estratégica com tais características, sobretudo após se posicionar contra o bloqueio a Cuba e à invasão ao Afeganistão e ao Iraque, chamando o presidente Bush de (2001-2008) de diabo e até mesmo propondo a retirada dos Estados Unidos da Organização das Nações Unidas (ONU).

O combate às assimetrias também ganhou atenção na ALBA, criticando a integração entre nações com níveis de desenvolvimento econômico e social assimétricos. Para eles, este modelo provoca fome e guerra ao justificar a estratégia militarista dos países centrais. Ademais, concordando com as posições venezuelanas, para os membros da ALBA, o bloqueio a Cuba prejudica as relações geopolíticas na região caribenha e lhe retira o direito de participação em algumas instituições no âmbito internacional. Em um dos documentos assinados ainda no plano bilateral, a Venezuela decidiu levar em consideração esse fato como uma maneira de privilegiar ainda mais suas relações com Havana, até mesmo estabelecendo acordos de criação de empresas conjuntas para exportação e desenvolvimento de tecnologias de ferro e aço (Alba, 2005). Isso significa que o bloqueio e todas as outras ferramentas utilizadas para isolar o governo socialista da Ilha são utilizados como justificativas pela ALBA para criticar os EUA e legitimar o caráter contra-hegemônico deste bloco.

Portanto, cabe destacar que a proposta da ALBA também apresenta iniciativas que visam garantir os direitos dos afrodescendentes, indígenas e povos autóctones, por meio de declarações conjuntas assinadas na cidade equatoriana de Otalavo, no ano de 2010. Os governos da ALBA também estabeleceram – neste mesmo ano e local – um documento com autoridades indígenas e afrodescendentes do continente sul-americano em que apoiavam o reconhecimento de terras tradicionais e a preservação das heranças culturais e materiais dos distintos povos indígenas e de origem africana, instituindo o Fundo Cultural da ALBA para financiar iniciativas desta natureza.

Desta forma, sob a perspectiva venezuelana, as relações com Cuba e Bolívia são as mais exitosas entre todas as oito nações membros do bloco, pois, entre outros aspectos, reforçam seu protagonismo. Além da relação com Cuba analisada acima, a integração com a Bolívia, sob o governo de Evo Morales, também se intensificou. Neste sentido, Chávez reiterou apoio à iniciativa de nacionalização das refinarias de gás pertencentes à empresa brasileira PETROBRAS, realizadas durante o governo de Morales e assinou acordos que visam desenvolver a exploração conjunta do petróleo boliviano. Além disto, o governo venezuelano tem dado apoio, material e intelectual, aos processos de mudanças conduzidos no país, gerando a percepção de que, segundo Romero: “de fato, Bolívia se converteu em um laboratório para o governo da Venezuela, no que diz respeito a sua inserção externa e a aplicação do ‘pacote ideológico’” (Romero, 2010, p. 7).

Já com os demais países, há sensíveis diferenças, mas na medida em que os governos adotam posturas convergentes com as posições da diplomacia venezuelana, os laços são reforçados, como nos casos de Equador (sob Rafael Correa) e Nicarágua (sob Daniel Ortega). Vale destacar que, certamente, tal apoio serve para consolidar estas novas lideranças e suas políticas dentro de seus países.

Em suma, a ALBA tem afirmado o protagonismo venezuelano, com base na diplomacia do petróleo, em termos regionais e tem se consolidado como um bloco mais crítico ao *status quo* do sistema mundial. Com a morte de sua principal liderança, o presidente Chávez, ainda é cedo para avaliar se tal tendência se manterá.

### 3 A UNASUL: a Liderança Brasileira e a Inserção Venezuelana

A União Sul-americana de Nações (UNASUL) foi oficialmente instituída no dia 23 de maio de 2008, em Brasília, como resultado de um processo de aproximação nas relações político-estratégicas que vinham sendo estabelecidas nos âmbitos bi e multilaterais nos distintos processos de integração já estabelecidos na América do Sul. Tal bloco constitui-se como um desdobramento, quase que natural da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), como resultado de uma reunião de cúpula entre presidentes sul-americanos. Esta, em suas disposições, se originava da convicção de que seria insuficiente atingir desenvolvimento econômico e bons níveis de consumo sem consciência ambiental, reconhecimento das assimetrias entre as nações e uma política de inclusão social mais consistente (Brasil, 2008).

Porém, em pouco mais de quatro anos (2004-2008), a CASA sofreu um processo de reorientação que desencadeou na assinatura da UNASUL, em 2008, buscando o desenvolvimento de estruturas regionais voltadas à integração mais sólida e ampla, o que refletia a nova conjuntura regional. Na verdade, havia divergências sobre tal necessidade. Para Chávez e a diplomacia venezuelana, a aprovação de um processo de integração sem a formação de uma estrutura institucional que a suportasse não agradava; além disto, a postura brasileira de impor resistência a assumir o papel de *paymaster* do processo de integração foi um dos principais empecilhos, sendo criticada pelos países e discutida por Seitenfus (2005, p. 75-84) como uma “penhora” do processo de integração. Para ele, apesar do anti-norte-americanismo de Chávez ser um aspecto negativo para as relações no âmbito regional, sua diplomacia tinha razão ao apontar que os processos de integração regional não produziam institucionalidade, durabilidade e eficiência, daí a incerteza em relação à criação de mais um processo na região.

Para Saraiva (2012), a formação da UNASUL em “substituição” da CASA pode ser analisada sob um ponto de vista mais positivo e otimista, não apenas enfatizando os problemas de baixa institucionalidade e histórico de esvaziamento. Segundo ela, a UNASUL significou um avanço, pois permitiu a unificação de comportamentos e a atuação como mediadora ante as crises no continente, tornando um canal importante de negociação intra e extrarregional.

Sendo assim, aponta a relação mais próxima entre Brasil e Venezuela como o fato que mais contribuiu para viabilizar a formação do bloco, pois:

*El cambio para la Unasur fue el resultado de pleitos del gobierno venezolano articulados con la disposición política del gobierno de Lula y la organización en el principal canal de la acción multilateral. Es un mecanismo que hace hincapié en la dimensión política de la política brasileña para la región y a través de la cual la diplomacia brasileña ha estado con vistas a construir un consenso entre los países vecinos frente a situaciones difíciles, y buscando siempre ocupar un papel destacado (Saraiva, 2012, p. 97-98).*

Sem dúvida, em sua totalidade, a proposta assinada pelas nações sul-americanas que formou a UNASUL era ambiciosa. Segundo o ex-secretário geral do Itamaraty e ex-alto representante geral do MERCOSUL, Samuel Pinheiro Guimarães, a UNASUL não pode ser utilizada na formação de um processo de integração no âmbito regional, pois sua importância é política. Para ele, a UNASUL ficaria inviabilizada se alimentasse intenções de promover políticas econômicas, pois, na América do Sul, já há outras estratégias de desenvolvimento em andamento, a exemplo dos modelos adotados por Chile, Peru e Colômbia, os quais privilegiam os investimentos de capital dos países desenvolvidos (EUA e Europa). Tal estratégia inviabiliza a formação de políticas regionais de

desenvolvimento econômico, financiada pelos países sul-americanos. Por isso, há a necessidade de construir a integração sul-americana através da gradual expansão do MERCOSUL (Brasil, 2012, p. 4-5). Neste sentido, a adesão venezuelana ao bloco iniciada em 2006 foi estratégica.

Sendo assim, a UNASUL destaca a necessidade dos Estados de superar os problemas que se encontram além do multilateralismo, a exemplo dos assuntos de segurança no continente, apostando, desta forma, na formação de uma “cultura da paz” como a melhor forma de começar a resolver os conflitos mais difíceis de serem solucionados em curto prazo.

[Estamos] seguros de que a integração é um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça à igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa (Garcia, 2008, p. 744).

De acordo com Romero (2008), a UNASUL é um “passo adiante” na integração sul-americana e na adequação entre a CAN (Comunidade Andina das Nações) e o MERCOSUL. Por outro lado, tal processo também envolve tensões, além da convivência paralela com outros processos de integração regional. Neste sentido, o bloco precisa administrar as complicadas relações provocadas pela adesão da Venezuela ao MERCOSUL após abandonar a CAN por disputas comerciais e divergências políticas com Colômbia e Peru.

Segundo Dupas e Oliveria (2008), a formação de uma união agregando todos os países sul-americanos, para além das indiscutíveis semelhanças histórico-culturais, pode ser produto de uma aproximação viabilizada por transformações que ocorreram politicamente nesses países, na Argentina, com o governo de Kirchner, na Venezuela, com Chávez e, sobretudo, com Lula do Brasil. Tais mudanças foram determinantes na formação da UNASUL, pois todos estes governos passaram a perceber na integração regional uma excelente oportunidade de se inserir internacionalmente mediante a liderança brasileira, buscando maior autonomia no cenário internacional. Por isso, as reorientações ocorridas no âmbito interno foram importantes, apesar de cada país ter apresentado especificidades e, principalmente, diferentes níveis de compreensão no que tange à integração regional. Apesar disso, há discordâncias concernentes à profundidade e intensidade da integração e na determinação dos limites da influência e cooperação com os Estados Unidos, pois no bloco há países que desejam relações próximas (a exemplo de Colômbia e, em menor medida, Chile) e outros que rechaçam qualquer presença dos norte-americanos na região (como Venezuela, Equador e Bolívia, principalmente).

Desta forma, é possível destacar que, apesar das dificuldades, a iniciativa da UNASUL contou com a adesão de todas as doze nações do subcontinente, sustentada por laços históricos, pelas sinergias étnico-culturais e pelo desejo de superação dos problemas econômicos comuns, tal como o subdesenvolvimento e a pobreza.

Porém, segundo Ventura e Baraldí (2008), a UNASUL demonstrou rapidamente que não é capaz de resolver os impasses regionais no sentido econômico, político e, sobretudo, de segurança, tampouco os minimizou, a exemplo dos relacionados à atuação das FARC. Ademais, para a UNASUL atingir um nível de desenvolvimento visível e satisfatório, a maioria de seus membros, inclusive aos menores que se sentem excluídos ou cerceados pela atuação dos maiores, promovendo investimentos governamentais e do setor privado. Os processos de integração geram gastos que, em tese, as nações maiores devem arcar.

Por isso, os principais objetivos estabelecidos pelo tratado constitutivo visavam um melhor diálogo entre as partes, desenvolvimento sustentável, a integração energética, a erradicação do analfabetismo, a proteção dos recursos naturais, a cooperação comercial, a integração industrial, dentre outros. Entretanto, a UNASUL tem como propósito a aproximação política, entendendo que os avanços neste ponto seriam o principal para que a iniciativa da UNASUL não termine malograda igual a outros processos de integração no continente. “A concentração política entre os Estados

Membros da UNASUL será um fator de harmonia e respeito mútuo que afiance a estabilidade regional e sustente a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos” (Ventura e Baraldi, 2008).

Por fim, para o Brasil, a UNASUL também fortalece sua busca de exercício de liderança na região, o que agrega outras responsabilidades no sentido de mediar conflitos entre nações e tratar dos problemas de segurança que estão em evidência na imprensa do continente. Para a diplomacia brasileira, parece ficar claro que o bloco pode impulsionar a projeção internacional do país, contribuindo no seu intuito de tornar-se um *global player*. Mas, há que calcular se outros setores políticos e a sociedade brasileira aceitariam os custos regionais e mundiais de tal ação. Já para a diplomacia venezuelana, principalmente durante a era Chávez, a UNASUL é compreendida como uma estratégia prioritária e complementar em sua política de inserção regional e global, como destacaremos a seguir.

#### 4 ALBA ou UNASUL: Eixos Estratégicos e Complementares

Como apontamos acima, a ALBA e UNASUL, constituem-se processos de integração regional que se diferenciam em relação aos objetivos e na perspectiva político-estratégica. Neste sentido, a ALBA, com base na convergência cubano-venezuelana, destaca-se como uma proposta de contra-hegemonia, no que se refere à integração, ao desenvolvimento e à democracia, caracterizando-se como um processo de integração de alta intensidade e ativismo. Já a UNASUL, caracteriza-se pela tentativa de convergência de política de segurança, sem a pretensão de substituir ou intensificar outros processos já em curso na região. Em suma, enquanto a primeira parece privilegiar uma dinâmica do dissenso, esta sugere uma política gradual e de consenso, minimizando os riscos e tensões. Neste sentido, a diplomacia venezuelana tem atuado nos dois processos buscando impulsionar seus interesses adaptando-os a esta realidade.

Além disto, tal atuação deve levar em consideração os desdobramentos na política interna, principalmente a intensa polarização interna desenvolvida ao longo da era Chávez e sua personalidade centralizadora no exercício da diplomacia presidencial que, apesar do pragmatismo presente na política externa do país, é marcada pelo viés ideológico e pelo discurso contra-hegemônico, como sugere Villa (2007).

Na verdade, o desafio colocado frente ao corpo diplomático venezuelano durante a era Chávez seria o da possibilidade de exercício da liderança regional por um governo que apresenta propostas consideradas radicais pela maioria de seus vizinhos em relação a outros países, como o Brasil e sua liderança fundamentada numa perspectiva neodesenvolvimentista, durante a era Lula<sup>3</sup>.

Além disto, tal atuação envolve o desenvolvimento de relações com outros blocos e países que, no caso latino-americano, passam, indubitavelmente, pela necessidade de estabelecer um *modus vivendi* com os EUA. Neste sentido, entre os países da região, há uma diversidade e disparidade de compreensão sobre até que ponto deve chegar à presença dos Estados Unidos no continente. No entanto, a diplomacia venezuelana tem demonstrado ser crítica a qualquer forma de atuação da nação mais poderosa do globo na América do Sul e parece apostar numa lógica conflitiva, não compartilhada pelos demais.

A atuação venezuelana nos dois blocos, UNASUL e ALBA, têm contribuído para a intensificação de relações bilaterais que podem possibilitar a diversificação de parcerias (políticas e econômicas) contribuindo para o fortalecimento das mudanças internas, principalmente na esfera econômica, que o país tem desenvolvido.

---

<sup>3</sup> Este modelo é conhecido por promover uma política de conciliação entre os distintos setores da sociedade em nome de um compromisso maior, que seria manter a conhecida governabilidade, simbolizado pelo conceito de “presidencialismo de coalizão”. Ademais, também se inspiram nos programas sociais empregados neste país, a exemplo dos programas “Fome Zero”, “Bolsa Família” e “Minha Casa, Minha Vida” do governo brasileiro.

Neste sentido, a inserção venezuelana na UNASUL, assim como no MERCOSUL, parece estar alicerçada na possibilidade de que, a partir destes blocos, se intensifiquem as relações econômicas com Brasil e Argentina, o que poderia conferir melhores condições para o desenvolvimento econômico venezuelano e maior diversificação, portanto autonomia, em sua atuação internacional. No caso do Brasil, a aproximação iniciada na Presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e aprofundada pela diplomacia do governo Lula pôde elucidar a imersão de um novo *modus operandi* nas relações regionais. A pretensa sinergia existente entre Lula e Chávez contribuiu no âmbito energético em viabilizar intercâmbios de tecnologia com a estatal de petróleo brasileira (PETROBRAS). Também há a compra de produtos primários do Brasil, um grande produtor de alimentos. Segundo a FAO (*Food and Agriculture Organization*), o país se destaca como um dos maiores produtores de gêneros alimentícios do mundo, pois o território brasileiro dispõe de vasta oferta de terras agricultáveis, sem contar com a tecnologia do *agrobusiness* brasileiro.

Além disso, não se desconsidera os esforços conjuntos realizados pelas duas nações rumo a uma relação mais próxima, visando dirimir críticas internas que a maioria das iniciativas de integração enfrentam perante suas respectivas sociedades. Por isso, Villa (2006) afirma que a aproximação entre os governos de Brasil e Venezuela, construída ao longo da década de 1990 e aprofundada nos anos 2000, pode ser vista como a construção de ‘capital social positivo’, superando o período de desconfiança e rivalidade existente anteriormente (Villa, 2006, p. 75).

A atuação venezuelana em relação à Bolívia e Equador tem se intensificado, principalmente nos marcos da ALBA, demonstrando a convergência político-ideológica dos mandatários destes países. No caso equatoriano, o apoio de Chávez as iniciativas de mudanças institucionais promovidas, inspiradas no modelo chavista, e de recusa da manutenção de uma base militar norte-americana em Manta, todas elas promovidas por Rafael Correa, fortaleceram os laços diplomáticos e políticos. Além disto, a adesão do Equador na ALBA foi percebida como fator de fortalecimento do bloco muito importante como um mecanismo que fortalece, tanto o processo interno quanto nas mudanças que o país desenvolve como um bloco contra-hegemônico no cenário internacional.

Da mesma forma, no caso da Bolívia, a ascensão de Evo Morales, em 2006, foi fundamental na adesão à ALBA. A ajuda do governo Chávez na nacionalização das refinarias de gás contou com a participação e orientação de técnicos venezuelanos, já com considerável experiência neste tipo de processo. Além disto, as mudanças constitucionais e a adoção de uma perspectiva crítica em relação aos padrões hegemônicos, bem como a reiterada posição de convergência entre as duas lideranças, parecem reforçar as ações da diplomacia venezuelana numa política de cooperação sul-sul e de adoção de uma postura contra-hegemônica.

Finalmente, a partir da ALBA, intensificaram-se as relações entre Venezuela e Cuba, numa política que, além da convergência ideológica, se caracteriza pelo intercâmbio petróleo por serviços. Desta forma, a Venezuela, principalmente as políticas sociais do governo Chávez, tem se beneficiado da presença de profissionais cubanos como o envio de estudantes para cursarem determinadas carreiras profissionais em Cuba, principalmente nas áreas de saúde, educação e esportes. No ano de 2003, durante a inauguração das Missões, o governo venezuelano solicitou a Cuba o envio de mais de 20 mil profissionais para realizar grupos de trabalho paliativos, atendendo aos mais pobres nos serviços básicos. De outro lado, Cuba se beneficia, neste momento de recuperação econômica, do petróleo venezuelano fornecido a preços subsidiados ao país. Além disto, tal relação parece contribuir para a inserção internacional e regional de Cuba, bem como ao desenvolvimento de sua Diplomacia Social, baseada na cooperação alicerçada nos recursos humanos disponíveis em áreas essenciais como saúde, educação, esportes e cultura.

Apesar da projeção internacional e do fortalecimento dos laços bilaterais, a atuação venezuelana nas duas frentes, ALBA e UNASUL, também é marcada por tensões e riscos, derivados da natureza, dos objetivos e da dinâmica distinta que os dois blocos desenvolvem.



Neste sentido, como aponta Saraiva (2010), as distinções ente os dois blocos são perceptíveis, pois:

Se a ALBA inclui uma maior institucionalização e uma forte rede de cooperação técnica e financeira com um viés político, a UNASUL tem um caráter estritamente intergovernamental e de institucionalidade baixa, garantindo a autonomia dos Estados membros em temas extrarregionais (Saraiva, 2010, p. 1-2).

Ademais, a UNASUL possui, ante os demais órgãos internacionais, um maior peso político nos processos de decisão e mais capacidade de resolver os distintos problemas da região, ainda sem desconsiderar sua ineficácia em outros assuntos, principalmente os relacionados à segurança. Mesmo assim, a UNASUL é reconhecida por outros blocos de forte presença de integração no mundo – a exemplo da União Europeia (UE) – como um canal entre os europeus e os sul-americanos. A UE já estabelece como objetivo se aproximar da UNASUL visando formar um canal com os europeus. Por isso, ao contrário da ALBA, na UNASUL *se puede considerar, entonces, una novedad, con un perfil diferente de otras iniciativas, que acomoda diferencias y que puede hacer una importante contribución a la consolidación de una gobernanza global* (Saraiva, 2012, p. 95).

Portanto, é fato destacar que este potencial reconhecimento e interlocução com outros países e processos de integração, a exemplo do europeu, foi positivamente construído pela UNASUL, o que não aparece no caso da ALBA, devido ao perfil adotado pelo bloco bolivariano. O discurso antiamericanista desses países, a presença de Cuba e o chamado ‘fator Chávez’ conduzem a dificuldades de inserção (e reconhecimento) internacional da ALBA, de certa forma dirimindo a atuação venezuelana.

O condicionante contra-hegemônico da diplomacia venezuelana e da ALBA contribui para o não estabelecimento de diálogos no âmbito extrabloco. Neste sentido, quatro motivos poderiam ser apontados. Primeiro, a ALBA é o único processo de integração com perfil declaradamente anti-capitalista, rechaçando a atuação e existência dos órgãos financeiros e comerciais internacionais, tal como o FMI (Fundo Monetário Internacional), o BM (Banco Mundial) e a OMC (Organização Mundial do Comércio). Segundo, apesar de a ALBA agregar nações petroleiras, a política desse bloco acaba beneficiando apenas os seus membros, pois não há o estabelecimento de uma política energética ou petroleira conjunta no que se refere às demais nações do planeta. Terceiro, a presença de lideranças como Fidel Castro e Hugo Chávez em um mesmo processo de integração, embora desperte apoio, também desperta velhas desconfianças e divergências, determinando restrições de nações como Colômbia e Chile. Por fim, a visão que a Venezuela e ALBA desenvolvem sobre o tema da democracia, crítica a uma visão universalista, procedimental e representativa historicamente defendida pela perspectiva liberal, bem como seu intuito de desenvolver uma “democracia participativa, ampliada e protagônica”, através da promoção de referendos e consultas populares, estabelece outro ponto de tensão com a comunidade internacional que se orienta pela perspectiva anteriormente mencionada. Sendo assim, de acordo com Romero (2008):

Os mecanismos de integração são vistos pela Venezuela a partir de uma perspectiva global de mudança estrutural, tanto externa quanto internamente. Trata-se então de impulsionar um pacote ideológico não convencional que contribua para fortalecer um ambiente global mais propício para os interesses venezuelanos e que está baseado em um discurso radical e no apoio a governos aliados (Romero, 2008, p. 31).

Portanto, devido às perspectivas e tensões que a ALBA apresenta ante os blocos e nações da comunidade internacional, a atuação venezuelana na UNASUL pode ser compreendida como uma estratégia complementar para a projeção internacional do país e a diversificação de parcerias.

Enfim, tal atuação parece demonstrar que, para a diplomacia venezuelana, a atuação em ambos parece ser fundamental para o aprofundamento do processo que o país desenvolve, embora

por razões distintas. A ALBA confere a projeção do discurso anti-hegemônico e o estabelecimento de uma aliança, pelo menos no âmbito regional, de uma aliança antissistema, legitimando as mudanças (políticas) que o bolivarianismo tem desenvolvido. Já a UNASUL possibilita uma plataforma que supera a possibilidade de isolamento regional e, através da intensificação dos laços bilaterais, confere suporte econômico (e político) para a diversificação dos laços comerciais e organização econômica. De qualquer forma, a diplomacia venezuelana parece ter percebido que é necessário atuar tanto na inserção nos processos de integração regional como difundir seu pensamento e *modus operandi* na região conduzindo, desta forma, “a consolidação da experiência chavista deu origem a uma política externa bifronte, baseada em seu poder econômico e em seu compromisso revolucionário” (Romero, 2010, p. 4). Por isso, a atuação tanto na UNASUL como na ALBA, pode ser compreendida como estratégias complementares para a realização dos objetivos do bolivarianismo. Até aqui, tal atuação tem se mostrado eficaz, no entanto, por não estar alheia a tensões e conflitos que, associados à morte de sua principal liderança, Hugo Chávez, da continuidade e do aprofundamento (ou não) depende, em grande medida, os rumos do bolivarianismo nos próximos anos e a projeção internacional venezuelana.

## 5 Considerações Finais

Ao longo deste trabalho, procuramos analisar a inserção regional venezuelana durante a era Chávez, considerando sua atuação nos processos de integração regional, em especial nos casos da ALBA e UNASUL.

Desta forma, constata-se que a política externa da Venezuela tem sido marcada por um intenso dinamismo em relação aos processos de integração regional na América Latina e desenvolve uma estratégia bifronte, que considera tais blocos estratégicos e complementares, portanto não excludentes e nem contraditórios, apesar das diferenças estruturais entre ambos, o que permite, inclusive, aportes distintos ao processo político bolivariano. No caso da ALBA, tal bloco permite o exercício da liderança regional do país e a construção de um arco de alianças anti-hegemônicas, coadunando-se ao discurso bolivariano. No que se refere à UNASUL, tal inserção permite a ampliação de parcerias, o envolvimento nas questões regionais (principalmente, de segurança) e a consolidação de laços bilaterais que incidem positivamente sobre a economia do país.

Tal inserção, embora impulse a política interna e externa da Venezuela, não se desenvolve sem tensões e conflitos. Dentre elas, podem-se destacar os conflitos oriundos do perfil de liderança regional desenvolvidos pelo país e o Brasil, a defesa incondicional da política cubana, bem como as tensões oriundas do discurso profundamente antiamericano, que incidem nas relações com os demais membros e, obviamente, nas relações interamericanas.

Se tal política tem se mostrado relativamente eficaz, a nova conjuntura regional com a mudança de governos, a potencialização das tensões e conflitos e, principalmente, a morte de Hugo Chávez, principal liderança do bolivarianismo, parecem indicar que a continuidade (ou não) destes laços será fundamental tanto para o processo político venezuelano como para a afirmação da autonomia regional neste novo século.

## Referências

ALBA. Agreement between Venezuela and Cuba for the ALBA application. I Summit – Havana, Cuba – Dezembro 14<sup>th</sup>, 2004, article 7<sup>th</sup>. In: *Building an inter-polar world* (2004-2010). Summits. Translated by Daniel Mompoin. Edited by Anahis Hernández Communication and Information of the Executive Secretariat of the ALBA-TCP, Caracas, 2010, p. 10-14.

\_\_\_\_\_. Final declaration of the first meeting between Cuba and Venezuela for the application of the ALBA. II Summit – Havana, Cuba – April 27<sup>th</sup> and 28<sup>th</sup>, 2005. In: *Building an inter-polar world*

- (2004-2010). Summits. Translated by Daniel Mompoin. Edited by Anahis Hernández Communication and Information of the Executive Secretariat of the ALBA-TCP, Caracas, 2010, p. 15-18.
- \_\_\_\_\_. Join declaration Venezuela – Cuba. I Summit – Havana, Cuba – December 14<sup>th</sup> 2004. In: *Building an inter-polar world* (2004-2010). Summits. Translated by Daniel Mompoin. Edited by Anahis Hernández Communication and Information of the Executive Secretariat of the ALBA-TCP, Caracas, 2010, p. 6-9.
- AYERBE, Luis Fernando (Org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 2008.
- BRASIL. *Relatório ao conselho de ministros*. Samuel Pinheiro Guimarães, Alto Representante Geral do MERCOSUL. (Junho de 2012: 4-5). Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseventos/relatorio-ao-conselho-de-ministros> Acesso em: 12 de julho de 2012.
- \_\_\_\_\_. Declaração de Cuzco sobre a comunidade Sul-Americana de nações. Adotada por ocasião da III Reunião de Presidentes da América do Sul. Cuzco, Peru, 8 de dezembro de 2004. In: GARCIA, Eugenio Vargas (Org.). *Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos* (1493-2008). Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2008. p. 715-718.
- \_\_\_\_\_. Tratado Constitutivo da União Sul-Americana (Unasul). Assinado em Brasília, em 23 de maio de 2008. In: GARCIA, Eugenio Vargas (Org.). *Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos* (1493-2008). Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2008. p. 731-744.
- CAMPOS, Carlos Oliva. A América do Sul na encruzilhada da sua história: fragmentação, alternativas políticas e opções a partir da periferia. In: AYERBE, Luis Fernando (Coord.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 2008. p. 199-233.
- DUPAS, Gilberto; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. A união sul-americana de nações: oportunidades econômicas e entraves políticos. In: AYERBE, Luis Fernando (Coord.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 2008. p. 235-264.
- GARCIA, Eugenio Vargas (Org.). *Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos* (1493-2008). Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2008.
- LOPES, Rodrigo; HITNER, Verena. Venezuela: o papel dos processos de integração para a manutenção do governo Chávez. *Cadernos PROLAM/USP*, 2, São Paulo, 2009, p. 163-181.
- RODRÍGUEZ, Isaías. El Estado de derecho y de justicia social en el marco de la alternativa bolivariana para la América y el Caribe – ALBA. *Revista Diplomacia, Estrategia y Política*, 8, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 224-236.
- ROMERO, Carlos. A política externa da Venezuela bolivariana. *Plataforma Democrática*, 4, Rio de Janeiro, 2010, p. 1-36.
- \_\_\_\_\_. *Venezuela: uma integração complexa*. São Paulo: Fundação Memorial América Latina, 2008.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Procesos de integración de América del Sur: los casos del Mercosur y la Unasur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n. 97-98, Barcelona, 2012, p. 87-100.
- \_\_\_\_\_. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. *OPSA - Observatório Político Sul-Americano*, 7, Rio de Janeiro, 2010, p. 1-16.
- SEITENFUS, Ricardo. O Mercosul e a penhora da casa. *Revista Estudos Avançados – USP*, 19 (55), São Paulo, 2005, p. 75-84.
- VENTURA, Deisy; BARALDI, Camila. A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana. In: \_\_\_\_\_. *Pontes entre o comércio e o desenvolvimento sustentável*, v. 4, n. 3, Porto Alegre, 2005, p. 14-16.

VILLA, Rafael Duarte. A política externa venezuelana de Chávez para a América do Sul: entre a ideologização das identidades e as necessidades do pragmatismo. *OPSA - Observatório Político Sul-Americano*, 10, Rio de Janeiro, 2007, p. 1-31.

\_\_\_\_\_. Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, São Paulo, 2006, p. 63-89.

### **Sites de Internet**

<http://www.alianzabolivariana.org/>

<http://www.fao.org.br/>

<http://www.mre.gov.ve/>

*Artigo recebido em: Setembro/2013.*

*Artigo aprovado em: Dezembro/2013.*

**Marcos Antonio da Silva** (marocam@terra.com.br) é doutor em Integração da América Latina pelo PROLAM/USP e professor de Ciência Política na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

**Anatolio Medeiros Arce** (anatolio.arce@r7.com) é doutorando em História pelo Programa de Pós-graduação em História (PPGH) na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).