

Regiane Nitsch Bressan  e Bruno Theodoro Luciano 

**RESUMO** **Introdução:** O principal objetivo deste trabalho é analisar a Comunidade Andina no contexto do regionalismo latino-americano do século XXI. Após contextualizar a inserção da Comunidade Andina a partir da perspectiva do desenvolvimento de um regionalismo pós-hegemônico no princípio deste século, o estudo tem como objetivos apresentar e discutir o atual estado institucional e político do processo de integração andino. **Métodos:** Para o estudo da Comunidade Andina (CAN) foram aplicados tanto um estudo teórico e bibliográfico sobre o tema, como houve esforço para a obtenção de dados primários de ordem qualitativa e quantitativa sobre a temática. Os autores realizaram entrevistas com parlamentares de diferentes países no Parlamento Andino, com sede em Bogotá (CO) para compor a análise deste estudo, incluindo entrevistas qualitativas com o presidente e vice-presidente do órgão naquela época. Também foram empregados dados estatísticos do Latinobarômetro para arregimentar os argumentos defendidos neste trabalho. A partir da obtenção destes dados, foi possível realizar uma discussão a respeito das atuais fragilidades e carências da CAN. **Resultados:** O trabalho conclui que o processo de integração andino é composto por uma situação de desconhecimento, descrédito e falta de legitimidade, reflexo da percepção social quanto à integração. O trabalho também sugere que a polarização ideológica dos países-membros da integração sub-regional pode afetar a desestruturação desse processo, em razão de outros esquemas de integração, priorizando perspectivas de inserção regional bolivariana – Aliança Bolivariana para as Américas – ALBA, ou liberal - Aliança do Pacífico. **Discussão:** Os resultados apontam que a CAN vive um processo de desintegração andina. Ainda assim, defende-se o que foi construído a partir do projeto da CAN desde o final dos anos 1960. O desenvolvimento de padrões comerciais comuns, de um sistema jurídico comunitário complexo e a constituição de um parlamento regional são conquistas andinas as quais não podem ser extintas, pois representam verdadeiro avanço na integração desses Estados e povos. Desta maneira, o estudo apresenta uma análise consistente e bastante atual sobre a perspectiva da integração andina, inovando ao trazer para a discussão os atuais projetos de integração (ALBA e Aliança do Pacífico) os quais incidem nas dificuldades da CAN.

**PALAVRAS-CHAVE:** integração sul-americana; Comunidade Andina; regionalismo pós-hegemônico; Aliança Bolivariana para as Américas; Aliança do Pacífico.

Recebido em 4 de Novembro de 2016. Aceito em 13 de Abril de 2017.

## I. Introdução<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Agradecemos aos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

A integração andina é o processo integracionista mais antigo da América do Sul. Iniciada no ano de 1969, “(...) fecha de creación del Acuerdo de Cartagena, hasta principios de los 80, se insistía en la necesidad de un desarrollo integral y armónico, centrado en una perspectiva economicista, con muy poca atención hacia lo político” (Arellano 2003, p.79). Ao longo dos anos 1970, a integração andina esteve associada fundamentalmente às esferas econômicas e comerciais, objetivando primordialmente a construção de uma Área de Livre Comércio e, posteriormente, de uma União Aduaneira em nível sub-regional. Nenhum projeto político ou social ambicioso foi pensado nesse período pelos Estados andinos, haja vista a existência de regimes militares nos países da região.

Entretanto, uma das características mais relevantes da integração dos países andinos, que a difere dos demais projetos de integração construídos na América Latina, é que sua institucionalidade recorreu significativamente à experiência da integração europeia, ao analogamente incorporar o papel de protagonista das instâncias regionais na integração (Zegarra 2005). O estabelecimento da Junta

<sup>2</sup> Neste trabalho, integração regional é definida como “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional” (Herz & Ribeiro Hoffmann 2004, p.168).

do Acordo de Cartagena, órgão executivo regional de caráter supranacional, autônomo aos interesses nacionais, indica que a integração andina contou com a institucionalidade mais complexa dos processos de integração do continente<sup>2</sup>.

Contudo, tal nível de complexidade institucional não gerou resultados significativamente positivos à integração andina, assim como nas demais experiências integracionistas da América Latina. Nos primeiros anos de sua criação, o Pacto Andino contava com a participação de Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela e Chile. Esses dois últimos deixaram o processo de integração ao longo do tempo. Enquanto a saída do Chile ocorreu em 1977, no contexto de liberalização comercial do regime do general Augusto Pinochet, a saída da Venezuela foi mais recente, ocorrendo em 2006. A saída do país da integração andina foi acompanhada ao pedido de adesão ao Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Mesmo durante a onda de democratização dos anos 1980 e de relançamento da lógica regionalista, que atingiu toda a América Latina e também a sub-região andina, não foi possível perceber, nos processos de integração da região, um reconhecimento de que estruturas comunitárias mais autônomas seriam as instâncias adequadas para promover a cooperação e o desenvolvimento dos países integrantes da Comunidade Andina (CAN).

Da mesma forma, a partir dos estudos e análises de dados das populações dos países desta integração, o Parlamento da Comunidade Andina não foi identificado pelas populações como uma instância de promoção de direitos e bem-estar, nem tampouco de efetiva participação democrática, embora sua institucionalização fosse contemporânea aos processos de transição democrática no Equador (1977-79), no Peru (1978-80) e na Bolívia (1982).

Apesar do alto grau de complexidade institucional da integração andina e da existência de estruturas supranacionais, análogas à integração europeia, a integração andina apresenta baixo grau de eficiência em suas instituições (Avenidaño 1999). Além disso, a falta de um país que se posicione como *paymaster* (Mattli 1999) da integração, ou seja, responsável pelos custos e condução deste processo, como fez a Alemanha no projeto europeu, liderando o processo de impulsão política do projeto integracionista, têm impedido que os resultados políticos da integração acompanhem o desenvolvimento de suas instituições.

Nos diagnósticos da dificuldade de avanço da integração andina, mais quatro elementos foram adicionados ao rol de empecilhos ao desenvolvimento do projeto integracionista: ausência de um projeto político comum; baixo nível de consolidação democrática nos países da região; aumento do populismo neoliberal; e pouca participação da sociedade civil na integração (Pinto 2001). Além desses diagnósticos, pode ser adicionado o fato de que os países andinos possuem considerável grau de instabilidade política em comparação aos demais na América Latina (Zegarra 2005). Na Colômbia, o cenário instável é provocado pelas questões relacionadas ao narcotráfico, da presença na região de grupos paramilitares e dos grupos revolucionários, como as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN).

Ainda que a transformação do Pacto Andino em Comunidade Andina, nos anos 1990, apontasse para o aprofundamento dos traços de supranacionalidade, com a criação do Parlandino, o bloco vem sofrendo retrocessos no campo da supranacionalização de normas, evidenciando a característica governamental no processo decisório. O desenvolvimento da estrutura institucional provocado pela reestruturação do Pacto Andino aumentou a preocupação acerca de um possível enfraquecimento da soberania estatal, levando a maioria dos governos a decidir por uma estrutura de caráter intergovernamental, na qual os governos

continuam a se posicionar como os principais atores na tomada de decisão (Bustamante 2006).

Ademais, nos últimos anos, identifica-se uma polarização do posicionamento externo e regional dos Estados-membros da CAN, que têm acirrado as dificuldades no andamento do processo de integração andino. Alguns Estados buscaram ampliar sua inserção à economia internacional, por meio de políticas de abertura comercial para bens e serviços e proteção aos investimentos estrangeiros, como Peru e Colômbia (Tussie & Trucco 2010). Em 2012, esses dois países reafirmaram sua posição em prol da expansão de acordos de liberalização comercial ao aderirem à Aliança do Pacífico, formado por esses países somados ao Chile e ao México.

Como resposta à crise da liberalização comercial, por meio de iniciativas heterogêneas, outros projetos de integração surgiram como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), compreendidos no marco do “regionalismo pós-liberal” (Veiga & Rios 2007), “pós-comercial” ou “pós-hegemônico” (Serbin 2011). Este novo conceito expressa uma nova ordem de prioridades regionais e uma agenda deslocada à esquerda do eixo do poder político.

A principal característica deste novo conceito é a crítica ao paradigma liberal, na qual se basearam tanto as iniciativas de integração latino-americana nos anos 1990, quanto às políticas econômicas domésticas dos países da região. Segundo seus precursores, no regionalismo aberto, os processos de integração ignoraram temas relacionados às assimetrias estruturais entre os países-membros, bem como desprezaram preocupações com as dimensões produtivas e “de desenvolvimento”. Portanto, esse fenômeno decorre do ressurgimento do nacionalismo econômico e da politização das agendas econômicas externas de vários países da região.

O “regionalismo pós-liberal” ou “pós-hegemônico” é composto tanto por uma agenda integrativa de cunho desenvolvimentista, resistente à abertura comercial, quanto por uma agenda antiliberal, que propicia a formação de coalizões entre países afins ideologicamente. O argumento primordial é de que a liberalização dos fluxos de comércio e os investimentos nos acordos comerciais não são capazes de promover o desenvolvimento no interior do processo, reduzem o espaço para implantação de políticas nacionais desenvolvimentistas e dificultam a adoção de uma agenda de integração voltada aos temas de desenvolvimento e equidade social.

Por conseguinte, a segunda proposta desse paradigma é a ampliação temática da agenda de integração, abrangendo assuntos econômicos não comerciais e temas não econômicos. Os novos temas são selecionados segundo critérios diversificados, mas sempre relacionados com os ideais do novo paradigma, tais como: necessidade pelo desenvolvimento e pela busca da equidade social, superação da pobreza e desigualdade, bem como a incorporação de grupos sociais que foram excluídos dos modelos liberais de integração (Veiga & Rios 2007). Os processos regionais mais emblemáticos e criados na era “pós-liberal” ou “pós-hegemônica” são os projetos da ALBA-TCP, UNASUL além da CELAC (Cienfuegos & Sanahuja 2010; Altmann 2011). Embora os projetos que despontaram neste ínterim revelem diferenças entre suas intenções e estrutura, eles compartilham traços típicos deste período que inferem também nos caminhos atuais das relações regionais.

Dentro desse contexto, o presente estudo analisa e discute o lugar da Comunidade Andina no contexto do regionalismo latino-americano do século XXI. Após analisar a inserção da Comunidade Andina a partir da perspectiva do desenvolvimento referente ao regionalismo pós-liberal na virada do século,

apresenta-se o atual estado institucional e político do processo de integração andino, composto por uma situação de desconhecimento, descrédito e falta de legitimidade, reflexo da percepção social quanto à integração. Discute-se se a polarização ideológica dos países-membros da integração sub-regional tem incentivado a desestruturação desse processo, priorizando alternativas de inserção regional pós-liberais ou bolivarianas (ALBA), liberais (Aliança do Pacífico) ou mesmo projetos de integração de amplitude sul-americana (UNASUL).

Ao longo dessa pesquisa sobre a CAN, foi desenvolvido tanto um estudo teórico e bibliográfico sobre o tema, como um esforço para a obtenção de dados primários de ordem qualitativa e quantitativa sobre a temática. Os autores realizaram entrevistas com parlamentares de diferentes países no Parlamento Andino, com sede em Bogotá (Colômbia), incluindo entrevistas semi-estruturadas com o presidente e o vice-presidente deste órgão parlamentar. Também foram empregados dados estatísticos do Latinobarômetro para arremeter os argumentos defendidos neste trabalho, especialmente aqueles relacionados à percepção da população dos países andinos a respeito do processo de integração. A partir da análise combinada desses dados, foi possível realizar uma discussão a respeito das atuais fragilidades e carências da CAN.

## **II. Estado institucional e político da Comunidade Andina**

### *II.1. Do Pacto Andino à Comunidade Andina*

As políticas de integração na sub-região andina iniciam-se a partir da década de 1960, no contexto das primeiras iniciativas de integração econômica da América Latina, representados pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) de 1960. Inspirado na integração das Comunidades Europeias, o Pacto Andino, criado em 1969 pelo Acordo de Cartagena, tinha como objetivo fundamental o desenvolvimento de uma união aduaneira e de um mercado comum entre seus Estados-membros. Inserido nos princípios do regionalismo fechado, a integração andina naquele momento voltou-se principalmente para a consolidação de um modelo de substituição de importações em escala regional (Puertas 2006).

Mimetizando o desenho institucional da integração europeia, um órgão de natureza supranacional foi estabelecido no âmbito do Pacto Andino, a Junta do Acordo de Cartagena, responsável pelo controle e execução técnica das atividades da integração. Diferentemente do caso europeu, a iniciativa legislativa manteve-se atrelada às estruturas intergovernamentais da integração andina, por meio da Comissão de Acordo de Cartagena.

Composto inicialmente por quatro Estados-membros (Bolívia, Chile, Colômbia e Peru), o Pacto Andino teve seu número de componentes alterado com a entrada da Venezuela (1973) e com a saída do Chile (1976). Esse período foi marcado por uma fase de sistemáticos descumprimentos dos prazos previstos para a liberalização comercial nos anos 1970 e 1980 (Avendaño 1999). O processo progressivo de internalizar as normas andinas mostrou-se dependente das forças políticas domésticas de cada Estado-membro e, principalmente, da reação de setores nacionais sensíveis ao avanço da integração econômica e comercial.

Em 1979, a estrutura institucional da integração tornou-se mais complexa com o Protocolo Modificativo de Quito, o qual inseriu novos órgãos de natureza representativa e jurídica à integração: o Parlamento Andino, o Tribunal e os Conselhos Consultivos Empresarial e Laboral. Nesse momento, destacou-se o desenvolvimento do direito comunitário e supranacional na integração andina, a

partir do princípio de aplicabilidade imediata das decisões andinas (após a devida publicação na gazeta oficial andina) e a unificação das interpretações das normas andinas pelo recém-criado Tribunal Andino (Avendaño 1999).

Da assinatura do acordo de Cartagena até a década de 1980, identificou-se a prevalência de questões econômico-comerciais no processo de integração. A partir do final dos anos 1980 e início dos 1990, o sistema andino de integração passou por um novo processo de reestruturação, envolvido em um contexto de redemocratização dos países da região e de nova expansão do regionalismo no mundo e na América Latina (Cera 2009). A assinatura do protocolo de Trujillo, em 1996, modificou o acordo de Cartagena e criou a CAN, substituindo o anterior Pacto Andino. Dentre as principais alterações no processo de integração, destacaram-se a dotação de personalidade jurídica internacional da CAN; a criação da Secretaria Geral (substituiu a antiga Junta) e da figura do secretário-geral da CAN; e a formalização do Conselho Presidencial Andino, instância máxima da integração, responsável pela impulsão, avaliação e orientação política do projeto. No ano seguinte, foi aprovada a futura inclusão de eleições diretas para escolha dos membros do Parlamento Andino, com a intenção de aumentar a participação social e a politização da integração andina (Cera 2009).

Embora a estrutura institucional da CAN tenha sido desenvolvida substancialmente em relação à criada no Acordo de Cartagena de 1969, especialmente no que diz respeito à dotação de instâncias supranacionais (Secretaria, Tribunal e Parlamento), prevaleceu a baixa consolidação e aprofundamento das mesmas, e o protagonismo das estruturas governamentais de alto nível na integração andina. A impulsão política da integração decorre das resoluções do Conselho Presidencial, e não das instituições supranacionais estabelecidas (Puertas 2006). Ainda assim, entre os grandes questionamentos acerca da integração andina concerne se a formalização de uma miríade de estruturas supranacionais tem o potencial de alterar os rumos da integração regional.

## *II.2. Comunidade Andina: supranacionalismo na forma, intergovernamentalismo na prática*

Comparada aos demais processos de integração na América Latina, a CAN apresenta dispositivos institucionais dos mais avançados entre os projetos de integração do continente. A formalização de estruturas de natureza supranacional, a incorporação de um direito comunitário e a inserção de eleições diretas para os parlamentares andinos expressam a crença importada do Velho Continente de que o grande êxito da integração europeia foi fruto do papel das instituições supranacionais (Zegarra 2005). No caso andino, essa complexidade institucional não resultou, contudo, em um processo de integração que aprofundasse a interdependência econômica entre os Estados-membros e aproximasse as políticas públicas dos países em direção a uma maior integração social e política.

Segundo Bustamante (2006), o sistema institucional criado na CAN pode ser definido como uma mescla de supranacionalidade e intergovernamentalidade. Existe, no entanto, um forte desequilíbrio em favor dos governos nacionais que mantiveram a hegemonia na formulação das decisões políticas de maior magnitude na integração. Conforme pôde ser visto na construção institucional da CAN desde o Acordo de Cartagena, grupos domésticos demandaram a criação de instituições supranacionais sem ameaçar a soberania dos Estados-membros.

A Junta do Pacto Andino, órgão fortemente inspirado na Comissão Europeia, não gozava de tanta autonomia quanto seu análogo europeu, aspecto exemplificado pela falta de competências de iniciativa legislativa, a qual se

manteve atrelada à Comissão Andina, instituição dependente das estruturas intergovernamentais. A Junta, posteriormente denominada Secretaria Geral, constituiu-se como instância meramente burocrática e administrativa da integração.

O Parlamento e o Tribunal, incluídos na integração andina a partir de 1979, permaneceram no histórico da integração como órgãos acessórios, negligenciados em relação às demais instituições (Bustamante 2006). A redução do número de casos recebido pelo Tribunal Andino ao longo do tempo indica o esvaziamento e marginalização dessa instituição (Dri 2009). A transformação do Pacto Andino para a CAN não alterou substantivamente o equilíbrio do binômio supranacional-intergovernamental, mantendo os governos nacionais como os principais atores da integração. Nesse sentido, as inovações institucionais da integração andina, mimetizadas do projeto europeu, não trouxeram grandes compromissos com um real aprofundamento da integração.

Portanto, embora tenha havido um esforço na criação de instâncias supranacionais dentro da CAN, assumindo a necessidade das mesmas para o sucesso do processo de integração, não houve, por parte dos Estados-membros, um compromisso em compartilhar a capacidade decisória com as instituições andinas criadas, relativizando a soberania estatal.

Para o presidente do Parlamento Andino (gestão 2013-2014), Pedro de La Cruz, seria necessário conferir realmente se os países envolvidos estão dispostos a ceder soberania aos parlamentos regionais, bem como às demais estruturas institucionais desta integração. Conferir ao Parlandino a promoção de leis é fundamental ao avanço da Comunidade Andina e à consolidação de sua institucionalidade. Contudo, os Estados e seus governos resistem em ceder soberania para tais estruturas.

Segundo funcionários do Parlandino, evidentemente não há uma verdadeira vontade política dos governos em fortalecer as estruturas regionais:

“Ainda que este órgão seja o único órgão democrático do sistema, todas as decisões ficaram no papel. [...] Ademais, existe um profundo desconhecimento em relação aos trabalhos do Parlandino e dos órgãos institucionais da CAN” (Castro & Gasca 2013).

Tanta institucionalidade sem o desenvolvimento de maior funcionalidade somente burocratizaria o processo de integração (Avendaño 1999), reproduzindo um conjunto de críticas recebidas historicamente pela integração europeia. Dentre essas, podem ser citados o distanciamento social das decisões comunitárias, compreendidas como técnicas e complexas para o entendimento do cidadão comum, e a falta de transparência das políticas de integração, pouco acessíveis à população. A instituição de foros consultivos representativos, como é o caso do Parlamento Andino, sem sua devida inserção no processo decisório andino, não solucionaria o problema do déficit de democracia desenvolvido no seio da integração por conta desse inchaço institucional.

O formalismo disfuncional da CAN convive, ademais, com estruturas políticas latino-americanas baseadas no domínio do Poder Executivo, em especial das figuras dos presidentes, nos temas de política externa e integração regional. O conceito de *interpresidencialismo*, cunhado por Malamud (2010) no contexto dos movimentos políticos do Mercado Comum do Sul (Mercosul), pode, nesse sentido, oferecer alguns *insights* a respeito da relevância dos executivos no andamento da integração. *Interpresidencialismo* seria uma condição exacerbada do intergovernamentalismo, em que especificamente os chefes de Estados latino-americanos teriam competências fundamentais de impulsão política e de mudança nos rumos de integração.

A transformação do Pacto Andino em Comunidade Andina foi, desse modo, produto da impulsão política produzida pelos presidentes dos Estados-membros em um contexto de grande propagação do regionalismo no mundo (entendido como uma segunda onda do regionalismo), com destaque para a criação da União Europeia em 1992.

“By the end of the 1980s, after years of turbulence and standstill due partly to domestic factors but also to the failure to foster economic interdependence, the national presidents decided to relaunch the process with more modest aspirations and a more frugal institutional design” (Malamud & Sousa 2007, p.94).

Essa renovação institucional, conforme ressaltado, não trouxe mais aprofundamento da integração, muito menos garantiu maior permeabilidade das instituições supranacionais no processo decisório regional, distintamente do caso europeu. Como resalta Dri (2009), o opaco desenvolvimento de instituições andinas representa a predominância da forma em relação ao conteúdo da integração. Ademais, “esses aspectos não garantem a efetividade e a legitimidade de suas decisões perante governos ou particulares nacionais” (Dri 2009, p.178).

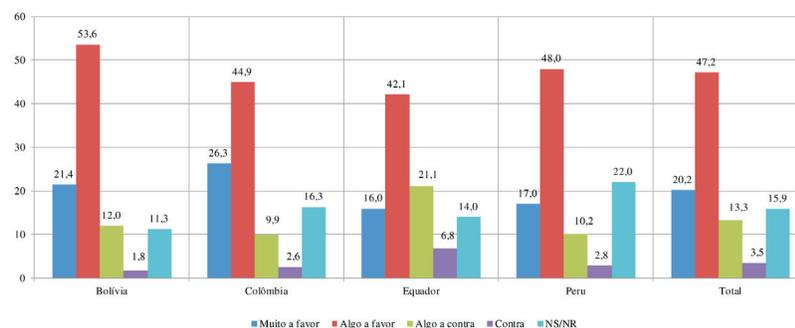
### II.3. A percepção social em relação à integração andina

A análise do campo da percepção social em relação à integração andina apresenta um desafio adicional ao êxito desse projeto regional. Os dados analisados no Latinobarômetro a respeito do conhecimento e opinião dos cidadãos dos países da CAN em relação a essa iniciativa de integração demonstram um apoio retórico e genérico aos processos de integração, acompanhados de um profundo desconhecimento em relação aos projetos de integração já existentes.

Um forte apoio da sociedade à integração regional é encontrado entre a população dos Estados-membros da CAN. Segundo pergunta do Latinobarômetro de 2009, referente à integração econômica entre os países da América Latina (Gráfico 1), mais de 60% dos entrevistados são favoráveis à integração latino-americana, com sociedades mais favoráveis, como a da Bolívia, e outras com menor apoio, como a do Equador. Em um primeiro momento, portanto, o quadro identificado é de alto apreço à integração regional pela população dos países da CAN.

Tendo em vista que o termo “integração econômica regional latino-americana” é bastante amplo e genérico, torna-se fundamental observar o conhecimento dos projetos de integração regional existentes por parte da população desses países. Nesse sentido, a Tabela 1 retrata o grau de familiaridade dos

Gráfico 1 - Integração Econômica Regional entre os países da América Latina, valores percentuais



Fonte: Latinobarômetro (2009).

Tabela 1 - Respostas à pergunta “Você conhece estas Instituições?”, valores percentuais

	<b>Bolívia</b>	<b>Colômbia</b>	<b>Equador</b>	<b>Peru</b>	<b>Total</b>
<b>ONU</b>					
<i>Não</i>	55,25	52,08	47,92	43,08	<b>48,83</b>
<i>Conheço</i>	47,75	47,92	52,08	56,92	<b>51,17</b>
<b>OEA</b>					
<i>Não</i>	55,33	56,50	50,17	45	<b>51,75</b>
<i>Conheço</i>	44,67	43,5	49,83	55	<b>48,25</b>
<b>Mercosul</b>					
<i>Não</i>	60,92	73	68,5	72,83	<b>68,81</b>
<i>Conheço</i>	39,08	27	31,5	27,17	<b>31,19</b>
<b>UNASUL</b>					
<i>Não</i>	75,75	73,75	72	86,58	<b>77,02</b>
<i>Conheço</i>	24,25	26,25	28	13,42	<b>22,98</b>
<b>CAN</b>					
<i>Não</i>	75,92	79,33	73,08	67,83	<b>74,04</b>
<i>Conheço</i>	24,08	20,67	26,92	32,17	<b>25,96</b>
<b>ALBA</b>					
<i>Não</i>	76,92	84,67	74,92	78,08	<b>78,65</b>
<i>Conheço</i>	23,08	15,33	25,08	21,92	<b>21,35</b>
<b>CAF</b>					
<i>Não</i>	72,4	81,1	58,3	74,2	<b>71,5</b>
<i>Conheço</i>	27,6	18,9	41,6	25,8	<b>28,5</b>

Fonte: Latinobarômetro (2009; 2010).

entrevistados com determinadas instituições multilaterais internacionais e regionais, entre elas projetos de integração regional como CAN, Mercosul, ALBA e Unasul.

A primeira observação sobre os dados da Tabela 1 é que existe um alto grau de desconhecimento em relação a todas as instituições questionadas. Com exceção da Organização das Nações Unidas (ONU), mais da metade dos entrevistados desconhecem as organizações ou projetos perguntados. Dentre esses, os projetos mais novos (ALBA e UNASUL) são os mais desconhecidos. Em seguida, vem a própria CAN, a qual é mais desconhecida por parte da população dos Estados-partes do que, por exemplo, o Mercosul, projeto do qual esses países nem sequer são membros plenos. Constata-se também que os colombianos são os que menos têm conhecimento da CAN, mesmo sediando instituições andinas como o Parlamento Andino.

Esse estado de desconhecimento tem reforçado o descrédito da população dos países-membros em relação à integração andina. Embora o Gráfico 1

demonstre o apreço da população à integração regional de forma genérica, quando se trata especificamente de iniciativas de integração existentes há décadas, como é o caso da CAN, prevalece o desconhecimento social a respeito desse projeto regional. Ademais, a falta de conhecimento quanto à CAN vem aumentando nos últimos anos, como bem demonstra o histórico do Gráfico 2. Embora de 2001 a 2003 o grau de conhecimento da integração andina tenha apresentado trajetórias diferentes entre os países (aumento de conhecimento no Equador e no Peru), de 2003 a 2009, o grau de conhecimento decresceu notavelmente em todos os países, demonstrando situação de desconhecimento sistemático de um dos projetos de integração mais antigos da América Latina.

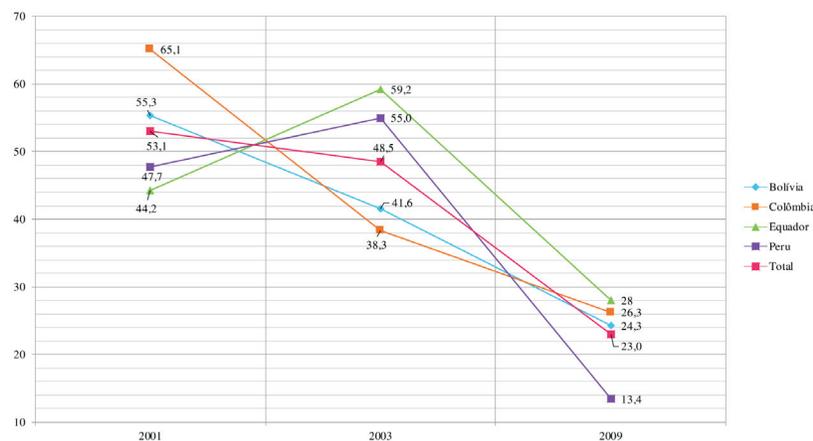
O forte protagonismo das estruturas intergovernamentais nos rumos da integração andina, ainda que existam instâncias supranacionais mimetizadas em relação ao modelo de integração da Europa, associadas a esse alto grau de desconhecimento da sociedade em relação à integração andina, têm favorecido a deterioração do projeto andino e conseqüentemente a priorização de novos esquemas de integração, de maior grau de amplitude ou de polarização, a depender do interesse específico e ideológico dos governantes de cada Estado-membro andino.

#### II.4. Comunidade Andina: desafios atuais

Nos anos 1990, em um contexto regional de expansão de projetos de integração regional pela América Latina, o Pacto Andino sofreu uma alteração constitutiva. Em 1997, com a entrada em vigor do Protocolo de Trujillo, uma nova institucionalidade foi construída na integração andina, na qual, entre outras modificações, o Pacto Andino foi substituído pela Comunidade Andina. O Protocolo de Trujillo instituiu uma Secretaria Geral da CAN, que substituiu a antiga Junta do Acordo de Cartagena, entidade supranacional de caráter administrativo na integração.

Um dos destaques identificados no referido protocolo é a consolidação do papel do Parlamento Andino como órgão deliberante da integração andina. Composto por cinco representantes titulares de cada congresso nacional dos Estados-membros (e dez suplentes), segundo as regulamentações nacionais e do próprio Parlamento, o Parlandino tem a responsabilidade de emitir sugestões normativas com o objetivo de facilitar a harmonização das legislações nacionais. Ademais, apresenta a função de se relacionar com os legislativos nacio-

Gráfico 2 - Respostas à pergunta “Conhece a Comunidade Andina (antigo Pacto Andino)?” valores percentuais



Fonte: Latinobarômetro (2001; 2003; 2009).

nais, garantindo maior contato desses com o processo de integração (Avendaño 1999).

Entretanto, o Parlandino enfrenta desafios e carece de maior suporte da integração andina. Pedro de La Cruz, Presidente do Parlandino (2013-2014), elenca três questões a serem revistas no interior deste órgão:

1. Papel Deliberativo. A importância deste órgão em contribuir com as decisões da integração andina, por meio de sua relação com os parlamentos nacionais. Além disso, deve haver um aumento de suas funções e capacidade deliberativa dentro da integração regional.

2. Reforço às eleições diretas. As eleições diretas de parlamentares visa fortalecer a democracia no escopo da integração regional. Contudo, o descaso com estas eleições por parte das sociedades envolvidas denota a fragilidade democrática ainda muito presente no seio institucional deste projeto.

3. Ampliação da agenda temática. O Parlandino goza de responsabilidade relevante em proporcionar outros temas para agenda da integração andina. A integração econômica andina avançou, mas não houve o mesmo empenho em outras áreas. Temas sociais, ligados à cidadania, questões laborais, indígenas, direitos humanos, migrações, bem como temas de interesse nacional como mineração, energia, recursos ambientais entre outros, carecem espaço na agenda de integração (Cruz 2013).

A questão das eleições diretas é reforçada pela vice-presidente do Parlandino, Luisa Del Rio Saavedra (2013-2014). Segundo ela, as eleições diretas demonstram completo desconhecimento pela população da existência deste órgão, inclusive na Colômbia, onde está instalada a sede deste Parlamento. Segundo ela, em países como o Peru e Equador, existe reconhecimento destas lideranças. Inclusive no Equador, este parlamentar exerce um papel importante, de prestígio e respeito pela população. Na Colômbia, as eleições diretas têm alto índice de votos brancos e nulos. Na última eleição (2015), ultrapassaram os votos válidos. Alguns meios de comunicação domésticos apresentam uma visão crítica às eleições ao Parlandino conformando uma “percepção social terrível, difícil de alterar” (Saavedra 2013).

De fato, a Comunidade Andina, projeto pioneiro no esquema sub-regional, debilitou-se com a saída da Venezuela e o seu enfraquecimento institucional, com uma possível dissolução do Parlamento Andino, aconselhada pelos seus respectivos chanceleres e pelo próprio Congresso Nacional da Colômbia. O bloco enfrenta sérias divergências internas em razão dos diferentes intentos políticos de seus governantes, mormente no marco “pós-hegemônico” da integração regional, quando alguns países deste bloco, Bolívia e Equador, passaram a vislumbrar outros assuntos no cerne deste projeto. Além disso, a falta de liderança interna ao bloco dificulta sua orientação e desenvolvimento.

Para alguns analistas, caberia à Colômbia, com estrutura industrial mais diversa e com melhor localização estratégica, ocupar a liderança da integração regional e impulsionar a integração em termos políticos e econômicos (Puertas 2006). O Peru, sede da Secretaria Geral, tampouco conseguiu atuar de maneira correspondente a sua responsabilidade institucional, quando assumiu a iniciativa de financiar a infraestrutura operativa deste organismo. O comércio intra-bloco representou uma porcentagem relativamente pequena em relação ao seu comércio total, ocasionando por esta razão, menor interesse econômico pela CAN, e provocando maior resistência às estratégias regionais ligadas à área econômica, política e social. Por sua vez, Equador e Bolívia, que apostam em outro norte para a integração dentro deste novo conceito, enfrentam também pequenas crises sucessivas de distintas áreas.

A realidade mostra que Colômbia e Peru, com o acordo bilateral com os Estados Unidos e com adesão à Aliança do Pacífico, perseguem antigos objetivos de abertura comercial e estreitamento dos laços com a potência do norte e maior inserção no mercado Ásia-Pacífico. Seguindo outra direção, os governos da Bolívia e Equador conformaram a ALBA antes mesmo da criação da Aliança do Pacífico, e se alinharam ao protagonismo venezuelano e a seus ideais *bolivarianos*. A rachadura criada no seio do bloco denota direções distintas em que caminham seus membros, contribuindo fortemente para o enfraquecimento do antigo projeto andino.

Em termos domésticos, o bloco assiste a múltiplos problemas socioeconômicos, étnicos e políticos enfrentados pelos países-membros, os quais contribuem para um cenário de instabilidade para as instituições democráticas domésticas e regionais, além da dificuldade constante na proteção dos direitos humanos e no avanço de políticas sociais mais sólidas. A persistente instabilidade política e socioeconômica padece diante do aumento das dinâmicas de livre-comércio, defendidas e incentivadas pelos acordos com os Estados Unidos.

A estes fatos, somam-se também os conflitos entre seus países membros. O Equador rompeu relações diplomáticas com a Colômbia após o bombardeio a um acampamento guerrilheiro em seu território; a Bolívia ameaçou processar o Equador em relação às divergências com o secretário-geral da CAN, e ao Peru por este dar asilo a membros da oposição. Por sua vez, o Peru foi acusado de interferir em alguns acordos que tratavam da saída boliviana ao Pacífico pelo território chileno (Ramírez 2011).

Este quadro denota a dificuldade atual em se desenvolver uma cooperação regional que contribua à formulação e implantação de políticas de segurança para afrontar os problemas regionais ligados ao narcotráfico e tráfico de armas, sobretudo na Colômbia e, em menor medida, no Peru. Também não existe um consenso regional sobre a forma de aproximação e contribuição à solução do conflito colombiano e ao tratamento da insegurança social e humana em geral. Portanto, questões e obstáculos previamente existentes somam-se às divisões consolidadas no marco dos projetos surgidos na era “pós-hegemônica”, contribuindo possivelmente para a aceleração do enfraquecimento da integração andina.

### **III. Polarização ideológica dos esquemas de integração regional e desestruturação da integração andina**

#### *III.1. Entre bolivarianos e Aliança do Pacífico*

A polarização ideológica dos países-membros da CAN nos últimos anos tem reforçado a crise da integração andina e a desestruturação da CAN. Pinto (2001) destaca uma série de sintomas da crise vivenciada por esse processo de integração: medidas unilaterais de determinados Estados-membros, produzindo descompasso e falta de coerência entre a atuação internacional dos Estados e o projeto andino; sucessivas crises e contestações dos modelos democráticos vigentes na região; tendências centrífugas no âmbito da CAN, polarizando as perspectivas a respeito da integração regional e do modelo de inserção internacional dos países andinos; e visões opostas à vontade de se integrar, fortalecendo interpretações soberanistas ou nacionalistas dentro de setores sociais dos países da sub-região.

Ao mesmo tempo em que a CAN passou por um momento de reestruturação, substituindo o Pacto Andino, aumentando o grau de institucionalização desse modelo de integração, determinados Estados-membros buscaram ações unilaterais contrárias ao aprofundamento da integração, seguindo motivações e

interesses domésticos. Nesse sentido, podem ser citados a assinatura de acordo de livre-comércio bilateral entre Colômbia e Estados Unidos, em 2006, bem como a movimentação da Venezuela em direção ao Mercosul a partir do final dos anos 1990, firmada em 2006. “[...] a decisión de Colombia, Ecuador y Perú de adelantar negociaciones con Estados Unidos para acordar Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales ha originado el retiro de Venezuela del proceso de integración andina” (Puertas 2006, p.4).

A integração andina, com o passar dos anos, deixou de ser percebida como um instrumento eficaz e interessante para inserção internacional dos países andinos. As estratégias perseguidas pelos governos foram ideologicamente opostas e por vezes excludentes em relação ao modelo de projeção internacional e aos rumos e utilidades do processo de integração andino. A polarização entre os caminhos buscados pelos países da CAN refletiu-se em iniciativas unilaterais externas à CAN, indicando a impossibilidade desse projeto de integração sub-regional lidar ou encapsular pressões e conflitos entre os Estados-membros. Seguiu-se, desse modo, a assinatura de tratados de livre-comércio com os Estados Unidos, pelo lado de países como Colômbia e Peru, e, por outro, pela saída formal da CAN e pedido de adesão ao Mercosul, por parte da Venezuela, a partir de 2006.

Nos últimos anos, esse processo de polarização tomou também outros contornos institucionais, com a criação de novos esquemas de integração, guiados por princípios e interpretações a respeito da integração significativamente distintos. Em 2004 foi criada, por iniciativa cubana e venezuelana, a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA). Esta iniciativa enfatiza os interesses políticos em seus princípios acima dos objetivos econômicos e comerciais, os quais compunham os principais logros dos blocos anteriores. A ALBA é sustentada por princípios norteadores como a solidariedade, cooperação, bem-estar, formação integral e intensiva de capital humano (Ramos 2010). Inicialmente, denominada Alternativa Bolivariana para as Américas, essa organização foi criada no intuito de constituir um contraponto a proposta de integração hemisférica da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), liderada pelos Estados Unidos e impulsionada pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) (Borbón 2009).

O protagonismo crescente da Venezuela na região, junto aos ganhos derivados da exportação de petróleo, contribuiu para o projeto ganhar força entre países ideologicamente próximos e enfatizar as questões sociais entre seus princípios, como a luta contra a pobreza e a exclusão social. Ademais, preconizam o anti-imperialismo e o ideal *bolivariano* entre seus membros, que atualmente são Venezuela, Bolívia, Cuba, Equador, Nicarágua, além de Antígua e Barbuda, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia e Suriname, em processo de adesão.

A ALBA propõe a criação de mecanismos cooperativos no intuito de compensar desequilíbrios entre os países do hemisfério, pois além de levar a cabo iniciativas para diminuir as assimetrias entre seus membros, prioriza também a construção de relação e cooperação com os demais projetos de integração da América Latina. O bloco propõe a construção de uma moeda comum chamada de Sistema de Compensação Único Regional, Sucre. Também pretende ser um instrumento inclusivo, agregando os grupos sociais dos diferentes países que compõem o bloco e não apenas os grupos predominantes, que tradicionalmente conduzem os projetos da região. Concomitante à ALBA, foi criada a Petrocaribe, por iniciativa venezuelana, em cooperação aos países da América Central e do Caribe, cujo principal objetivo é contribuir para a segurança energética da região. O mecanismo defende um modelo de cooperação de energia guiada pela solidariedade e tratamento especial e diferenciado,

cuja base é a política de concessão preços subsidiados da Venezuela e a construção de empresas mistas para operar no mercado de petróleo. A Petrocaribe deve ser entendida como um instrumento de cooperação da ALBA para além das questões estritamente energéticas propõe projetos para o desenvolvimento do transporte aéreo e marítimo na sub-região como um requisito indispensável para a integração (Borbón 2009).

A ALBA qualifica-se no marco “pós-hegemônico” pela oposição aos Estados Unidos, pelo questionamento das políticas neoliberais e por abranger novas formas de cooperação e comércio diferenciadas, baseados em outros princípios e valores. Portanto, a proposta bolivariana, capitaneada pela liderança de Chávez e de Castro e financiada pelos recursos do petróleo venezuelano, segue radicalmente preceitos do regionalismo pós-liberal, com forte discurso anti-hegemônico e antiamericano.

Por sua vez, recentemente, em 2012, inaugurou-se uma iniciativa de integração ideologicamente oposta, a qual retoma no preâmbulo de seu acordo marco os princípios do regionalismo aberto. A Aliança do Pacífico, composta por Colômbia, Peru, Chile e México, aglomera países com padrões de inserção internacional muito próximos, pautados pela liberalização comercial e a assinatura de tratados de livre-comércio com países desenvolvidos e em desenvolvimento.

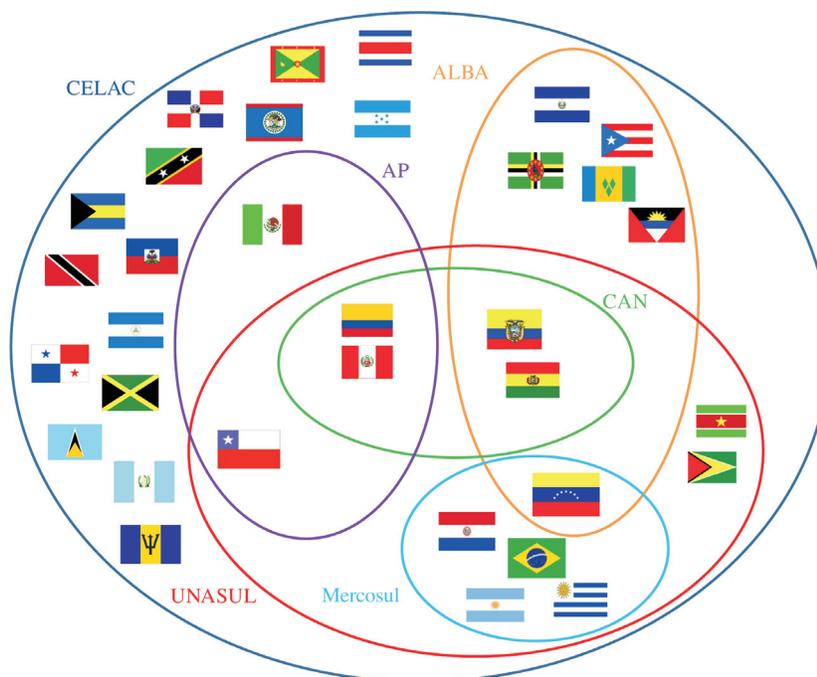
Entre os principais objetivos desta Aliança estão a construção de maneira participativa e consensual, uma área de integração profunda para avançar progressivamente rumo à livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, características de um Mercado Comum, mas sem incluir a harmonização de políticas macroeconômicas. Também pretende impulsionar maior crescimento, desenvolvimento e competitividade das economias envolvidas, no intuito de atingir maior bem-estar e superar as desigualdades econômicas, impulsionando a inclusão social de suas sociedades. Por fim, busca se converter em plataforma de articulação política, integração econômica e comercial, projeção ao mundo, com ênfase à região Ásia-Pacífico.

Com a criação da Aliança do Pacífico, o quadro dos esquemas de integração na América Latina se tornou mais complexo e sobreposto, haja vista a presença de iniciativas tanto de escalas diferentes (latino-americana, sul-americana, andina), como de premissas de modelos de integração distintas. A Figura 1 representa, nesse sentido, a situação da integração andina em meio a outros projetos de integração latino-americanos dos quais seus países fazem parte.

Os quatro países da CAN situam-se divididos entre os projetos de integração existentes na região. Embora façam parte de projetos sub-regional, regional e macrorregional comuns (CAN, Unasul e CELAC), dividem-se em projetos ideológicos que têm caminhado opostamente em relação ao entendimento de aspectos como integração econômica, inserção internacional, papel do Estado e do empresariado na economia, liberalização comercial e relação com os Estados Unidos - Equador e Bolívia, membros da ALBA, e Colômbia e Peru, da Aliança do Pacífico.

Quanto aos projetos criados no marco pós-liberal, a ALBA avança baseada em esboço inovador e ambicioso, mantendo sua postura contra os Estados Unidos e preceitos neoliberais. Todavia, a própria força ideológica que move este processo parece não favorecer a materialização de seus objetivos, o aprofundamento de sua estrutura, bem como o alargamento do bloco. A retórica de suas cúpulas e fóruns demonstra limitada vontade política e efetividade em sua implantação. O falecimento do presidente venezuelano Hugo Chávez, a instabilidade política vivenciada pelo país, bem como a forte queda no preço do

Figura 1 - Iniciativas de integração na América Latina



Fonte: Os autores, com base em Malamud e Gardini (2012).

petróleo trouxeram questionamentos quanto à capacidade da ALBA de se manter como projeto de integração sustentável.

Por sua vez, Unasul avança na tentativa de convergência entre os países do Mercosul e da Comunidade Andina, com adesão de outros países, como Chile, Guiana e Suriname. O seu destino perpassa os modelos contrastantes do Mercosul e da ALBA, voltando-se para diferentes agendas como energia, infraestrutura, defesa e saúde.

A dimensão econômica e comercial provoca dúvida se a Unasul e o Mercosul são processos claramente pós-liberais, dada a manutenção dos acordos comerciais que configuram a base de convergência entre CAN e Mercosul, e o desenvolvimento de mega-projetos orientados a favorecer o intercâmbio comercial regional e extrarregional como a IIRSA (Serbin 2011). Ainda assim, o núcleo duro da integração sul-americana parece se concentrar no Mercosul, embora haja deficiências e limitações institucionais neste bloco. Unasul e ALBA ainda devem maturar seus propósitos para se efetivarem e consolidarem este novo caminho “pós-liberal” da integração latino-americana.

Apesar das divergências que refletem as propostas da ALBA e da Unasul, é evidente que o regionalismo na América Latina está atravessando uma etapa de transição baseada em algumas tendências e traços comuns: a maior intervenção do Estado, a repolitização das relações regionais e o neodesenvolvimentismo.

Por sua vez, a Unasul, ao almejar o comprometimento político de toda América do Sul, permite diferentes graus de adesão das nações regionais, e vários níveis de aporte de recursos às suas instituições. Contudo, tampouco tem como intuito a construção de estrutura institucional e de objetivos tão amplos como a Comunidade Andina, como percebem algumas lideranças da integração andina.

### III.2. A desintegração andina

A fragmentação dos grupos regionais enfraqueceu de forma nítida os projetos de integração já existentes. O caso mais dramático é realmente o da integração andina, paralisada pelas diferenças entre seus membros, entraves domésticos e regionais, distintas percepções e entendimento de como deve ser a integração regional, sobre as formas distintas de inserção regional e global, e as discrepâncias que provocaram a retirada da Venezuela do bloco.

Algumas das dificuldades que acometem o contexto regional andino são de responsabilidade da Colômbia, segundo Posada (2011). O país, por abrigar o Parlamento Andino e destacar-se pela sua economia e industrialização, deveria atuar de forma mais incisiva como proponente deste projeto. Para o autor, o país é também responsável pela saída hostil da Venezuela do bloco, tendo como consequência a perda progressiva de um dos mercados principais para as manufaturas da CAN; o abandono da etapa de União Aduaneira, instrumento importante para as negociações do bloco com outras áreas; o descrédito às condições de supranacionalidade, dando lugar a um generalizado intergovernamentalismo a todo o bloco.

A integração andina já não responde às estruturas institucionais e compromissos supranacionais, se não ao pensamento e vontade de cada governante, empenhando em seguir com suas próprias concepções de integração e desenvolvimento. A estas dificuldades se soma o alto grau de ideologização que cerca as diferentes concepções de desenvolvimento e integração, que vão desde os defensores do modelo neoliberal, até aqueles que desejam reincorporar formas de socialismo e Estado intervencionista, passando por fórmulas equidistantes de economia de mercado, supervisionada pelo Estado.

Contra a instrumentalização dos compromissos de integração, há várias visões e entendimentos detectados sobre as relações internacionais dos países andinos, os quais têm atuado também pela desqualificação do que vem sendo trabalhado pela integração econômica e comercial, em razão da integração política e social no marco pós-liberal.

Diante da crise na relação entre os membros da integração andina exposto anteriormente, o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores não foi consultado para lidar com os problemas da integração; o Parlamento Andino não conseguiu mediar as crises políticas e se fazer relevante no processo decisório regional; o Conselho Presidencial Andino também não voltou a se reunir depois de realizar reuniões interrompidas durante anos; a Secretaria Geral tampouco assumiu um papel efetivo de aproximação entre os países. Um dos processos de integração da América Latina, caracterizado por deter um grau de institucionalidade bastante avançado, encontra-se inoperante neste quadro.

Nos últimos anos, observa-se a intervenção direta dos governos, cujas lideranças desejam o protagonismo e controle do processo integracionista, debilitando uma das principais características da integração: a busca por consensos, com objetivo de formar espaços amplos e compartilhados, e não com regresso à defesa dos interesses nacionais.

Entre os anos de 1999 e 2001, os países membros intentaram definir uma Política Exterior Comum (PEC), com a qual se aspirava atuar como bloco de diferentes relações internacionais assumidas naquele momento. Entretanto, as grandes diferenças nas prioridades das relações internacionais adotadas por cada um dos países tornaram impossível a adoção da PEC, limitando-se às relações e acordos bilaterais com países extrabloco, perdendo a oportunidade de aproveitar um dos maiores instrumentos da integração: unir as forças do bloco para dispor de maior poder negociador.

O Prospecto atual da CAN é de limitar a agenda a trabalhos de aspectos conflituosos, dado à animosidade existente entre seus membros nos últimos anos. O perigo é convertê-la em um processo superficial para não provocar mais discórdias, ainda que assuntos como biodiversidade, minorias étnicas e participação da sociedade civil sejam cada vez mais relevantes à agenda de integração. As orientações opostas dos governos, a flexibilização de uma agenda que não alcança consenso entre seus integrantes, surgiu como fórmula para evitar avançar em decisões de difícil regresso.

A falta de visão, organização política e empreendimento sistêmico implicaram que os países-membros avançassem em caminhos diferentes durante a última década. Embora este não seja um argumento suficiente para afirmar o esgotamento da CAN de forma definitiva, como anunciou o governo venezuelano ao retirar-se do bloco, a estagnação da vontade política e a capacidade de efetuar oportunamente correções para retificar os rumos e consolidar a rota traçada dificultam seu avanço. O processo de integração pode se esgotar quando as ideias, vontades e capacidades de compreender sua importância e potencial de cooperação se findam em discursos pouco eloquentes.

As crescentes diferenças ideológicas entre alguns dos membros, a falta de acordo sobre a importância de política externa comum e independente, multilateral e, portanto, interdependente, trazem muitos impactos negativos à integração andina atual. A falta de liderança em relação à integração econômica e política e o papel limitado das instituições supranacionais reforçam a ineficiência do processo de integração, reduzida em grande medida ao campo retórico (Malamud 2009).

Em 2013, houve uma proposta de reforma da Comunidade Andina que pudesse acomodar as diferentes expectativas em torno da integração, pois estas se diferem das concepções iniciais que conceberam este projeto. Tanto as expectativas atuais dos membros propulsores, como as possibilidades da região, não são as mesmas que conformaram a CAN. Segundo funcionários do Parlandino, a proposta de reengenharia da CAN é fundamental para enfrentar os desafios impostos pelos seus membros e pela conjuntura regional com o surgimento de outros processos de integração, como a Unasul, CELAC, e AP (Castro & Gasca 2013).

Para eles, a debilitação da CAN, a saída da Venezuela e a criação de outros projetos regionais que exercem atração sobre os membros da CAN configuram a agenda de reforma desta proposta. Ademais, esta agenda deveria focar os pontos e expectativas comuns entre os membros.

Além disso, o modelo de desenvolvimento dos quatro membros reforça a necessidade de reforma deste projeto. Enquanto Equador e Bolívia prezam pelo desenvolvimento endógeno, antes de se inserirem no mercado internacional; Peru e Colômbia focam no desenvolvimento pelos acordos de livre-comércio. Os governos progressistas geralmente protetores de suas economias não identificam vantagens com os tratados de livre-comércio com países extrabloco. Por sua vez, os países proponentes destes acordos pouco negociam com os países andinos para que os benefícios sejam voltados eles e não às grandes potências e mercados internacionais (Castro & Gasca 2013).

#### IV. Conclusões

Na última década, os governos latino-americanos contestaram as políticas neoliberais identificadas ao regionalismo aberto e, por conseguinte, os projetos do Mercosul e Comunidade Andina. O neoliberalismo e a globalização são entendidos no discurso de alguns atores de esquerda como sinônimos e coadjuvantes, representando a ameaça constante do imperialismo e intervenção estran-

geira, que debilitam o Estado e sua capacidade de promover o desenvolvimento. No regionalismo “pós-liberal”, em termos políticos, existe evidente distanciamento do Consenso de Washington, sobretudo pela maior intervenção do Estado, do fortalecimento da agenda social e desenvolvimentista.

Ao mesmo tempo em que se intentou incorporar elementos do regionalismo pós-liberal na tradicional integração andina, desenvolveram-se outras iniciativas pós-liberais, como a ALBA (de cunho mais radical e anti-hegemônico) e a Unasul (caráter mais reformista), além de projetos que se mantêm inspirados pelo regionalismo liberal, como a Aliança do Pacífico. O surgimento desses novos projetos, de características ideológicas distintas, questiona a manutenção de um processo de integração andino eficiente e com alguma perspectiva de avanço frente à diversidade de modelos de inserção internacional e às novas concepções de integração na América Latina.

A análise das instituições da CAN e da percepção social em relação a esse projeto de integração denotam o descrédito funcional e societal da integração andina. A falta de um perfil de liderança de um ou de alguns Estados andinos na integração sub-regional, o baixo papel decisório das instituições andinas supranacionais, a predominância dos interesses nacionais refletidos nas instâncias intergovernamentais, a dificuldade na articulação de posicionamentos externos e política comercial comum e o embate quanto ao relacionamento com os Estados Unidos são alguns dos elementos que têm decretado, ao menos na prática, a desestruturação da integração andina sob a égide da CAN ao longo do século XXI.

Reflete-se, nesse sentido, em que medida se inicia tal processo de desintegração andina, no qual a CAN é formalmente substituída ou, na prática, entra em desuso (esta última mais provável) frente a alternativas bolivarianas, sul-americanas ou voltadas para as dinâmicas da Ásia-Pacífico. Embora essas novas iniciativas estejam mais preocupadas com os novos desafios no campo da integração regional, não é possível descartar plenamente o que foi construído a partir do projeto da CAN desde o final dos anos 1960. O desenvolvimento de padrões comerciais comuns, de um sistema jurídico comunitário complexo e a constituição de um parlamento regional diretamente eleito pelos cidadãos de praticamente todos os Estados-membros (somente a Colômbia voltou a indicar indiretamente seus parlamentares andinos) são algumas conquistas andinas que não podem ser simplesmente extintas, pois representam um verdadeiro avanço na integração desses Estados e povos. Muitas críticas e dificuldades sofridas pela CAN, como o questionamento quanto ao déficit de democracia e transparência das políticas e decisões regionais, podem ser também direcionadas aos projetos regionais pós-liberais ou à Aliança do Pacífico. Os sucessos e fracassos andinos também não devem ser esquecidos no desenvolvimento de novos esquemas e modelos de integração na região.

Regiane Nitsch Bressan (regianebressan@gmail.com) é Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM), da Universidade de São Paulo (USP) e Professora Adjunta do Curso de Relações Internacionais na Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Vínculo Institucional: Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP, Brasil.

Bruno Theodoro Luciano (brutheodoro@hotmail.com) é Doutorando em Ciência Política e Estudos Internacionais na Universidade de Birmingham (Reino Unido) e Bolsista de Doutorado Pleno no Exterior (CAPES). Vínculo Institucional: Departamento de Ciência Política e Estudos Internacionais, Universidade de Birmingham, Reino Unido.

## Referências

- Altmann, L., 2011. *América Latina y el caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?* Buenos Aires: Teseo/FLACSO.
- Arellano, M., 2003. El Sistema Andino de Integración y la Comunidad Andina. *Aldea Mundo*, 5(9), pp.79-81.

- Avendaño, G.S., 1999. Treinta años de integración andina. *Nueva Sociedad*, 162, pp.79-91.
- Borbón, J.A., 2009. El Alba, Petrocaribe y Centroamérica: El Alba, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes? *Nueva Sociedad*, 219, pp.127-194.
- Bustamante, A., 2006. Desarrollo Institucional de la Comunidad Andina. *Aldea Mundo*, 8(16), pp.16-28.
- Cardona, D., ed., 2011. *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert en Colombia.
- Cera, S., 2009. Las elecciones directas en el Parlamento Andino: um caminho para fortalecer su papel como institución promotora de la integración. *Revista de Derecho*, 32, pp.306-333.
- Cienfuegos, M. & Sanahuja, J.A., eds. 2010. *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB.
- Dri, C., 2009. Funcionalidade parlamentar nas experiências europeia e andina: quais perspectivas para o Mercosul? *Novos Estudos Jurídicos*, 14(1), pp.169-184.
- Herz, M. & Ribeiro Hoffmann, A., 2004. *Organizações Internacionais: História e Práticas*. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- Malamud, A., 2010. La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones Internacionales*, 15.
- Malamud, A. & Gardini, G.L., 2012. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1), pp.116-133. DOI: 10.1080/03932729.2012.655013
- Malamud, A. & Sousa, L., 2007. Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance. In A.R. Hoffmann & A. Vleuten, eds. *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations*. Aldershot: Ashgate.
- Malamud, C., 2009. La crisis de la integración se juega en casa. *Nueva Sociedad*, 219, pp.97-112.
- Mattli, W., 1999. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. New York: Cambridge University Press.
- Pinto, M.E., 2001. Seguridad democrática e integración en los países andinos: ¿consolidación o fragmentación? *Comentario Internacional*, 1, pp.30-43.
- Posada, E.V., 2011. Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración In D. Cardona, ed. *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert en Colombia.
- Puertas, J., 2006. La desintegración andina. *Nueva sociedad*, 204, pp.4-13.
- Ramírez, S., 2011. América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento. In D.C. Cardona, ed. *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert en Colombia.
- Ramos, M.A.H., 2011. Etapas de la integración en América Latina. In VV.AA. *Derecho de la integración: Unión de Naciones Suramericanas UNASUR*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.
- Serbin, A., 2011. Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano. *Documentos CRIES*, 17.
- Tussie, D. & Trucco, P., 2010. *Nación y Región en América Del Sur: los actores nacionales y la economía de La integración sudamericana*. Buenos Aires: Teseo.
- Veiga, P.M. & Ríos, S., 2007. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Série Comércio Internacional*, 82. CEPAL.
- Zegarra, J., 2005. La apuesta sindical por la integración andina. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 24(1), pp.85-103.

### Outras fontes

- Castro, L. & Gasca, V.M., 2013. Assessores do Parlandino. Entrevista realizada em setembro de 2013. Sede do Parlandino, Bogotá, Colômbia.
- Cruz, P.L., 2013. Presidente do Parlandino, Gestão 2013-2014. Entrevista realizada em setembro de 2013. Sede do Parlandino, Bogotá, Colômbia.
- Latinobarometro, 2001; 2003; 2009. Banco de Datos. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso em: 30 jan. 2018.
- Saavedra, L.D.R., 2013. Vice-Presidente do Parlandino, Gestão 2013-2014. Entrevista realizada em setembro de 2013. Sede do Parlandino, Bogotá, Colômbia.

## The Andean Community in the 21st Century: between Bolivarians and The Pacific Alliance

**ABSTRACT Introduction:** The purpose of this article is to analyze the Andean Community in the context of the 21st century Latin American regionalism. After introducing the Andean Community (AC) in a conjuncture defined by the development of a Post-Hegemonic regionalism, the study aims to present and discuss the current institutional and political situation of the Andean integration. **Methods:** In this research, we have sought to apply a theoretical and bibliographical analysis as well as to collect qualitative and quantitative primary data about the topic. The authors conducted interviews with members of the Andean Parliament, settled in Bogotá (CO), in order to complement the reflections of this study. Some of those were semi-structured interviews with the President and the Vice-President of this parliamentary body. It was also analyzed statistical data from the Latinobarometer with the aim to strengthen the arguments presented in this article. Due to the gathering of these data, it was possible to respond questions related to the fragilities and deficiencies of the AC. **Results:** The article concludes that the Andean project is currently seen in a context of unawareness, discredit and lack of legitimacy, reflecting the social perception regarding Andean integration. This study also argues that the ideological polarization of Andean member-states has affected the disruption of this process, due to the prioritization of other perspectives of regional insertion, Bolivarian – the Bolivarian alliance for the Americas – or liberal – the Pacific Alliance. **Discussion:** Results have indicated that the AC is suffering from a disintegration process. However, the development of regional commercial standards, a complex communitarian justice system and the constitution of a directly elected parliament are Andean achievements which should not be extinguished, as represents a significant progress to the integration of Andean states and society. In this sense, this study presents an innovative and current analysis of the Andean integration, through discussing how recent integration projects at stake (ALBA and Pacific Alliance) have increased the challenges faced by the Andean Community.

**KEYWORDS:** South American Integration; post-hegemonic regionalism; Andean Community; Bolivarian Alliance for the Americas; Pacific Alliance.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.