

PARLANDINO E O DESAFIO DA DEMOCRATIZAÇÃO DA CAN

Karina Lilia Pasquariello Mariano

Bruno Theodoro Luciano

Regiane Nitsch Bressan

O desenvolvimento e o aprofundamento de processos de integração regional ao longo da segunda metade do século XX provocaram diversos debates sobre as implicações destes novos arranjos estatais para o sistema internacional e para o próprio ambiente doméstico. Neste último caso, emergiu um forte questionamento social a respeito da compatibilidade desses arranjos regionais com a estruturação ou reforço nacional de modelos políticos democráticos, porque a formulação de posições políticas e a tomada de decisões no âmbito regional ou supranacional afastavam-se do crivo público e democrático, criando um déficit de representação e participação das sociedades nas políticas integrationistas.

A questão que se colocava era se seria possível democratizar a integração, acrescendo-a de princípios e instituições de natureza democrática com o fito de trazer legitimidade a esse processo, aproximando os cidadãos das decisões políticas tomadas regionalmente. E a resposta encontrada foi a de replicar no âmbito regional as estruturas domésticas, ou seja, o desenvolvimento de instituições parlamentares supranacionais, responsáveis por fiscalizar, controlar e legitimar as práticas políticas da integração. Portanto, com o estabelecimento de Parlamentos Regionais, os processos de integração regional tenderiam a conformar uma representação parlamentar como mecanismo de legitimação e democratização.

A quase totalidade da produção acadêmica que aborda a questão da democratização dos processos de integração regional volta-se para a análise do caso europeu, seja porque este é a experiência integrationista mais aprofundada ou porque o Parlamento Europeu é a instituição parlamentar regional que mais se aproximou do seu similar nacional. Atualmente o debate concentra-se em dois pontos principais: se a expansão dos poderes do Parlamento Europeu

está chegando a seu limite e se foi superado o déficit democrático no bloco europeu (Follesdal; Hix, 2006; Moravcsik, 2002).

Embora as reflexões sobre o Parlamento Europeu sejam interessantes para pensar as possibilidades nas experiências de integração sul-americanas, a análise destas exige uma reflexão específica porque estas representações parlamentares seguem lógicas e funções bastante variadas de sua similar europeia, apresentando em cada situação, poderes e características distintos. No entanto, ao pesquisarmos o assunto encontramos uma produção bastante limitada sobre esses parlamentos regionais, especialmente no caso andino.

A Comunidade Andina (CAN) originou-se em 1969, num contexto influenciado pela experiência da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), e no início sua atuação centrou-se exclusivamente nos aspectos econômicos e comerciais, ainda que institucionalizando uma burocracia supranacional. O Acordo de Cartagena propunha a formação de um sistema de integração e cooperação para o desenvolvimento econômico, através do livre comércio e a formação do chamado Sistema Andino de Integração, previsto no capítulo II, artigo 6.

Este último aspecto revela a disposição dos governos de articular um bloco que ultrapassasse os limites de uma área de livre comércio ou mesmo de uma união aduaneira, nas quais a articulação política necessária é relativamente baixa e pontual, porque uma vez estabelecidos os prazos e as reduções tarifárias, a articulação política centra-se na realização de ajustes e de solução de controvérsias.

Um aspecto importante do Pacto Andino é que desde o início colocou-se como desafio enfrentar o problema dos desequilíbrios entre seus membros e a necessidade de instituições de fomento, criando o Fundo Andino de Reservas e a Corporação Andina de Fomento. Ainda que centrado nos aspectos econômicos e comerciais, o Pacto Andino apresentava uma preocupação com a institucionalização de uma estrutura burocrática supranacional capaz de impulsionar o processo de integração e com certa autonomia em relação aos governos nacionais.

O estabelecimento de instâncias supranacionais pressupõe a delegação de autoridade estatal para tratar de determinados assuntos e a aceitação de uma restrição de sua soberania, em favor de uma estrutura que mantém relação com os governos nacionais, mas possui autonomia decisória perante estes, o que traz o questionamento sobre o problema democrático, como apontamos no início deste artigo.

1. SISTEMA ANDINO DE INTEGRAÇÃO: UM BREVE RELATO

a Comissão da Comunidade Andina é desde o início um órgão de direção e decisão do bloco, com papel deliberativo. Formada por Ministros do Comércio e Integração e pelos representantes plenipotenciários dos países membros é presidida anualmente pelo representante do país que ocupa a presidência do Conselho Presidencial Andino. Seus encontros ocorrem três vezes ao ano ordinariamente, podendo se reunir-se de forma extraordinária.

Em seus encontros formulam-se as políticas de integração andina no que diz respeito à esfera comercial e de investimentos, a fim de estabelecerem uma posição comum aos membros. Sua esfera de trabalho é voltada ao desenvolvimento agropecuário, industrial, à promoção do turismo e das exportações, com o foco em complementar e fortalecer as relações econômicas entre os países membros da Comunidade Andina.

Juntamente com o Conselho Presidencial Andino e o Conselho Andino de Ministros conforma os sistemas decisórios desse processo de integração. O Conselho Presidencial é o órgão máximo do SAI, mas foi criado apenas em 1990. Formado pelos chefes de Estado dos países membros tem a sua Presidência exercida rotativamente, em escolhas anuais por ordem alfabética dos países membros. Os membros deste Conselho reúnem-se anualmente de forma ordinária, e extraordinariamente sempre que necessário, a fim de estabelecerem prioridades e políticas de integração das sub-regiões andinas, através de diretrizes e mandatos, de modo que orientem e impulsionem ações de interesse mútuo sub-regional.

O Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores atua como instância mais deliberativa, e também foi criado em 1979. Formado pelos Ministros de Relações Exteriores dos países membros tem a sua Presidência exercida anualmente pelo Ministro das Relações Exteriores conforme o país que está em atividade na Presidência do Conselho Presidencial Andino. Os encontros dos membros deste Conselho ocorrem duas vezes por ano de forma ordinária, e extraordinariamente quando, tendo em vista nesses encontros a tentativa de formular uma política exterior comum aos países membros.

Outro órgão que existe desde 1969 é a Junta que tem um caráter técnico, funcionando como um secretariado permanente do acordo, voltado para garantir sua implementação e a formulação de resoluções que são encaminhadas

à Comissão para avaliação e implementação. Além destas duas instâncias, permaneceram no organograma do bloco a CAF e o FAR.

O Banco de Desenvolvimento da América Latina é uma instituição financeira e diferentemente dos demais órgãos, é constituída por países de fora da CAN. Seu objetivo central é a promoção do desenvolvimento e da integração andina, financiando projetos de infraestrutura na região. Já o Fundo Latino-Americano de Reservas, anteriormente chamado de Fundo Andino de Reservas, composto pelos países membros do bloco, Costa Rica, Uruguai e Venezuela, visa a melhoria nas condições de inversão das reservas internacionais, apoian-do a balança de pagamento dos membros da CAN, propondo também atuações conjuntas na política cambial, monetária e financeira.

As novidades do organograma referem-se ao Tribunal de Justiça Andino e ao Parlamento Andino, estabelecidos especificamente com o intuito de demarcar a disposição de promover o aprofundamento da integração e a ampliação de sua agenda para além das questões comerciais. O Tribunal possui caráter comunitário e supranacional, tendo como função central garantir o direito comunitário, baseado nos princípios do direito, contribuindo para a sua consolidação e sua aplicação em todos os países membros da Comunidade Andina.

O Parlamento Andino é o órgão deliberante do Sistema de Integração. Com sede em Bogotá (Colômbia), este órgão representa os povos da Comunidade Andina, são eles quem elegem seus representantes através do voto universal e direto. Diferentemente das experiências europeia e do Mercosul, a representação neste parlamento é igualitária entre os países-membros: cinco representantes. Até o momento, apenas a Bolívia ainda não implementou o voto direto para a escolha de seus representantes.

Em sua conjuntura, o Parlamento Andino é administrado pelo Secretário Geral e supervisionado pelo Conselho de Administração, sendo dividido em Oficinas de Representação Parlamentária Nacional do Parlamento Andino com a presença de cada um dos países membros. Sua Mesa Diretora é formada pelo Presidente e Vices, e pelo Secretário Geral. As atividades destes parlamentares dividem-se entre as Comissões e as reuniões plenárias. Suas principais prerrogativas concentram-se na harmonização das legislações dos países membros e com o ordenamento jurídico estabelecido pela Comunidade Andina, e do programa de cooperação e coordenação entre os parlamentares dos países membros com os demais países latino-americanos.

Essas novas estruturas atuam de forma complementar à institucionalidade existente, mas não alteraram o processo decisório. Essa é uma característica comum aos processos de integração na América do Sul que ao longo do tempo tornam-se estruturas mais complexas, incorporando novas temáticas e instâncias de participação, sem alterar os espaços de poder e mantendo as decisões concentradas nos mesmos atores.

As propostas de aprofundamento nesses casos tendem a retomar compromissos assumidos, mas não cumpridos e à ampliação institucional de caráter consultivo, com pouca influência sobre os processos decisórios.

Atualmente, portanto, o SAI é composto três tipos de órgãos e instituições:

- intergovernamentais: Conselho Presidencial Andino, Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, Comissão da Comunidade Andina;
- comunitários: Tribunal de Justiça Andino, Parlamento Andino, Secretaria Geral, Banco de Desenvolvimento da América Latina, Fundo Latino Americano de Reservas, Convênio Hipólito Unanue, e a Universidade Andina Simón Bolívar;
- e instâncias de participação da sociedade civil: Conselhos dos Povos Indígenas, dos Trabalhadores e Empregadores, e da Mesa Andina para a Defesa dos Direitos do Consumidor.

Essa ampliação institucional ocorreu em 1996 num contexto de rediscussão da integração e influenciada pelo contexto mundial de fortalecimento do bloco europeu e pelos bons resultados regionais obtidos pelo Mercosul. Além disso, os processos de redemocratização política vividos pelos países da CAN estimularam também uma preocupação com a ampliação da participação social no processo e com o enfrentamento do problema do déficit democrático.

O Convênio Hipólito Unanue, por exemplo, é um órgão voltado para o tratamento da questão de saúde na região andina, com o papel de coordenar as ações nessa área realizadas pelos países membros, independentemente de serem individuais ou conjuntas. Este órgão estabelece uma política de saúde comum através de resoluções e acordos, e espaços de troca de experiências entre os membros a fim de delinear planos de ação para amenizar problemas comuns que ocorrem na esfera da saúde entre esses países.

O Conselho Consultivo Empresarial Andino atua como uma instituição assessoria do Sistema Andino de Integração. Sua formação consiste na nomeação de um Delegado para cada país membro através dos diretores de organi-

zações empresariais representativas. Seus encontros ocorrem no mínimo duas vezes ao ano e buscam assessorar os demais órgãos, tais como o Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, a Comissão e a Secretaria Geral, tendo voz em todas as reuniões realizadas por esses órgãos.

O Conselho Consultivo Laboral Andino é uma instituição consultiva integrante, com membros eleitos pelos representantes máximos das organizações laborais, tendo cada país direito a quatro Delegados. Em seus encontros, ocorridos ordinariamente duas vezes ao ano, procuram estabelecer opiniões e acordos em prol dos trabalhadores da Comunidade Andina.

O Conselho Consultivo dos Povos Indígenas atua como instituição assesora e está constituído por um representante indígena de cada país. Em seus encontros buscam estabelecer opiniões comuns a serem apresentadas nas reuniões do Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, da Comissão e da Secretaria Geral, nas quais possuem direito de voz, quando podem opinar e propôr acordos com os demais órgãos para promoverem uma maior participação da população indígena no que diz respeito a integração subregional.

O Conselho Consultivo Andino de Autoridades Municipais também faz parte do quadro de assessoria do Sistema Andino de Integração. Seus encontros ocorrem anualmente de modo ordinário, tendo em seu corpo de integrantes três representantes de cada Estado, sendo um dos três os respectivos prefeitos das capitais destes países e os demais são escolhidos entre os municípios inscritos na Rede Andina de Cidade. O intuito deste Conselho é a estratégia de ações que resultem no fortalecimento dos municípios e dos governos locais, agindo como atores do processo de integração, apresentando suas propostas também no Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, na Comissão e na Secretaria Geral da Comunidade Andina em seus encontros sempre que houver necessidade.

A Universidade Andina Simón Bolívar é uma instituição educativa que faz parte do Sistema Andino de Integração, com uma unidade central em Sucre e outra local em La Paz (Bolívia), e demais unidades distribuídas pelas capitais de seus Estados membros. Sua atuação no processo de integração andina contribui para capacitação profissional, técnica e científica dos recursos humanos entre os países membros, auxiliando na divulgação dos valores culturais entre si.

Os demais órgãos instituídos entre 1996 e 2006 são instâncias técnicas, especialmente de apoio para a tomada de decisão, como no caso da Secretaria Geral da Comunidade Andina, das Instâncias Assessoras criadas para dar auxí-

iliar os demais órgãos e instâncias em seus assuntos específicos. Dessa estrutura organizacional do Sistema Andino de Integração, chamamos a atenção para o órgão máximo deliberativo: o Parlamento Andino.

2. A EVOLUÇÃO DO PARLANDINO

A institucionalização do Parlamento Andino (Parlandino) ocorreu uma década após o início do processo de integração entre os países andinos, no momento de relançamento do projeto em que esses países desejavam assinalar seu compromisso com o seu aprofundamento e consolidação. É interessante apontar que esse posicionamento convergia com o que estava ocorrendo na Europa que estava em negociação da estratégia que seria adotada para a plena implantação do mercado comum e as bases para a união econômica, assim como preocupada em reforçar as instituições democráticas e introduzir as eleições diretas para a escolha dos integrantes do Parlamento Europeu.

O Parlamento Andino institucionalizou-se através de seu Tratado Constitutivo de (1997) tornando-se o corpo deliberativo e representativo dos povos andinos. O Parlandino tem por funções contribuir para fortalecer a integração; promover a justiça social, a democracia e o respeito aos direitos humanos; a participação dos povos andinos, estimulando uma consciência comunitária, a paz e a justiça internacional. Além disso, esse parlamento possui uma função prática dentro do bloco porque é a instância responsável por promover uma maior harmonização de políticas entre Estados-Membros.

A representação nesse parlamento é equitativa entre os países, com cinco representantes de cada Estado-membro, que no início eram nomeados pelos seus respectivos Congressos Nacionais. Um ponto a ser ressaltado é que o Regimento do Parlandino estabelece que as decisões são tomadas por maioria simples (PINTO, 2001), considerando que essa medida contribui para facilitar a adoção das deliberações parlamentares.

A criação desse parlamento regional procurava sanar ou amenizar o problema de déficit democrático nesse processo de integração, reconhecendo que a ausência de uma menção à dimensão social e democrática no Acordo de Cartagena revela a falta de importância da sociedade civil no âmbito desse projeto. Havia um entendimento de que a ausência dessa participação social era um fator de enfraquecimento do bloco, em virtude dos poucos canais de interlocução da integração andina com os cidadãos, embora atores econômi-

cos, como trabalhadores e empresários tivessem alguma voz nesse processo (Zegarra, 2005).

O Parlandino tinha por desafio justamente fomentar essa participação social e fortalecer a interlocução com a sociedade civil no contexto regional, contribuindo para a conformação de uma identidade comum andina, que permitisse a construção de interesses comuns e de estratégias de inserção internacional articuladas.

No entanto, a mera implantação do Parlandino não se mostrou suficiente para promover esses objetivos. Os governos reconheceram que o Parlamento Andino e o Tribunal tinham um papel muito limitado na integração regional (Zegarra, 2005). Houve um consenso em torno da necessidade de fortalecer essas instâncias e no caso específico do parlamento, a solução encontrada foi a realização de eleições diretas.

O Protocolo Adicional do Protocolo Constitutivo do Parlandino, assinado em 1997, trouxe como modificação mais significativa a adoção da representatividade direta na composição das bancadas nacionais do Parlamento Andino, que passou a ser composto por representantes eleitos direta e universalmente pelos cidadãos de cada país andino.

As eleições diretas criaram nos parlamentares a expectativa de que esse instrumento representaria uma ampliação das atribuições do parlamento regional (Avendaño, 1999), tal como ocorreria no caso europeu. Mas apesar das mudanças constitutivas traçadas nos anos 1990 no seio da integração andina, pouco se conseguiu alcançar em termos de legitimação democrática do processo integracionista.

Conforme indicado previamente, o Tratado Constitutivo do Parlamento Andino de 1979 demarcou as atribuições e as competências do Parlandino no âmbito da integração. Além de esclarecer o papel do parlamento na institucionalidade do bloco e de dotá-lo de personalidade jurídica internacional, enquanto seu Protocolo Adicional inovou ao inserir a representatividade direta na composição das bancadas nacionais, sem alterar seu papel dentro do SAI.

A incorporação de eleições diretas já estava prevista nos textos constitutivos da integração andina desde 1979, com o primeiro Protocolo Constitutivo do Parlandino:

Artículo 2.-El Parlamento Andino estará constituido por Representantes de los pueblos de cada una de las Partes Contratantes elegidos por sufragio universal

y directo, según procedimiento que los Estados Miembros adoptarán mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional que acuerden las Partes.

Artículo 3.-Hasta que el Protocolo Adicional a que se refiere el Artículo anterior entre en vigencia, el Parlamento Andino estará constituido por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes de entre sus integrantes, según el procedimiento que cada uno de aquellos adopte para el efecto. (Parlamento Andino, 1979)

Somente na década de 1990 foi confeccionado o referido Protocolo Adicional, já no âmbito da Comunidade Andina. Esse documento deixou a cargo dos governos nacionais o estabelecimento das regras eleitorais para a realização das eleições diretas dos parlamentares andinos. No entanto, algumas diretrizes gerais foram estabelecidas:

“(...) los representantes son en total cinco Estados miembros. A estos parlamentarios se les otorga entre otros: inmunidad diplomática, la posibilidad de ser reelegidos; igual se les establece un régimen de incompatibilidades que debe tenerse en cuenta desde el momento mismo en que sean postulados” (Cera, 2009).

Até o momento não foi possível atingir o objetivo de que a totalidade dos parlamentares andinos seja eleita diretamente, conforme previa o referido Protocolo Adicional. Dos países-membros da integração sub-regional andina a Bolívia não realizou eleições diretas para o Parlamento Andino e segue escolhendo seus representantes indiretamente, dentro de seu Congresso Nacional, embora todos os países tenham incorporado a previsão de eleições diretas dos representantes andinos nos arcabouços constitucionais domésticos (Cera, 2009).

O primeiro país a eleger diretamente os parlamentares andinos foi a Venezuela, país que se retirou do processo de integração andina e pediu adesão ao Mercosul (Bustamante, 2006). O país escolheu seus representantes para o Parlandino nas eleições gerais de 2002, realizando novamente o pleito regional em 2005, antes de se sair desse bloco em meados de 2006.

O Equador é o país que mais vezes realizou eleições diretas para o Parlamento Andino. Os equatorianos já elegeram seus representantes andinos em três ocasiões: 2002, 2009 e recentemente em 2013. O Peru desde 2006 seleciona

diretamente seus parlamentares andinos, tendo realizado já duas eleições. A segunda foi em 2011, juntamente com os pleitos nacionais para a escolha do presidente e membros do Congresso.

Na Colômbia, a primeira e única vez que os representantes andinos do país foram eleitos foi nas eleições de 2010, conjuntamente também às eleições para cargos legislativos nacionais. Em virtude do alto número de votos nulos e brancos, o qual superava o número de votos recebidos pela lista partidária mais votada para o Parlandino, houve um debate político interno sobre a validade das eleições para a escolha dos parlamentares andinos pelo país. Setores sociais e políticos do país pediram a anulação desse pleito e a realização de novas eleições para os parlamentares andinos, mas essa solicitação não foi acatada pelo Conselho Nacional Eleitoral da Colômbia (Consejo Nacional Electoral, 2010).

Embora permaneça a diversidade de modelos eleitorais e de datas de realização das eleições diretas para o Parlandino, sem mencionar a falta de eleições no caso boliviano, a escolha nacional dos representantes andinos representa, em alguma medida, a vontade dos atores políticos nacionais em favorecer a democratização da integração andina (CERA, 2009). A legitimidade trazida à integração andina por meio da escolha direta dos membros do Parlandino não é suficiente para resolver o problema do déficit democrático nesse projeto de integração, porém pode ser um instrumento na redução do mesmo, o qual não pode deixar de ser seguido por outras inovações políticas institucionais no âmbito da integração.

3. PARLANDINO E O PROBLEMA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO

No caso andino, o enfrentamento da questão do déficit democrático levou quinze anos. Durante os primeiros dez anos, a integração andina conviveu com um contexto de autoritarismo na região que em boa medida reprimiu debates mais amplos sobre esse problema. Os governos acordaram implantar um parlamento regional somente em 1979, o que se concretizou efetivamente apenas cinco anos depois (em 1984) com a institucionalização do Parlandino (Parlamento Andino) em Bogotá.

A criação do Parlandino pressupunha um impulso importante na democratização do processo de integração e para a sua própria consolidação. Os países andinos tomaram essa decisão influenciados pelo contexto regional e internacional: no primeiro caso, em muitos países da América do Sul o pro-

cesso de abertura e redemocratização de seus sistemas políticos colocava na agenda da integração o enfrentamento do problema do déficit democrático. Ao mesmo tempo, os avanços realizados no bloco europeu no enfrentamento desse problema, caminhavam para o fortalecimento do parlamento regional, tendo como principal medida a realização de eleições diretas para a escolha de seus integrantes.

A institucionalização de um parlamento regional permitiu fortalecer o discurso em torno do aprofundamento da integração e de maior incorporação da sociedade nesse processo, indicando um maior comprometimento desses países com o bloco andino, assim como uma sintonia maior com a onda de democratização nos países ocidentais que durante as décadas de 1960 e 1970 estiveram sob regimes autoritários.

Contradictoriamente, a institucionalização do parlamento regional na CAN aconteceu em um momento de alteração na lógica que impulsionava os processos de integração: a construção de uma institucionalidade regional mais autônoma (com características de supranacionalidade) era considerada prejudicial para a sua consolidação porque burocratizaria a integração e tornaria o processo decisório mais lento e, portanto, inadequado para um contexto marcado pela globalização.

As mudanças decorrentes do fenômeno da globalização econômica exigiram adequações dos blocos integrationistas para se ajustar à nova realidade que requeria economias mais dinâmicas, competitivas e, principalmente, abertas. Isso alterou a percepção dos governos em relação aos processos de integração que passaram a constituir-se primordialmente em instrumentos de inserção internacional, em detrimento da ideia de usá-los como promotores do desenvolvimento conjunto.

O início das atividades do Parlandino coincidiu com a ascensão do pensamento neoliberal na América Latina e a defesa de uma redução no papel do Estado na economia da região. Consequentemente defendia-se a redução da estrutura institucional nos processos de integração regional, ressaltando as vantagens da lógica intergovernamental para o dinamismo das negociações.

O intergovernamentalismo e a democratização mostraram-se duas lógicas aparentemente complementares, mas que no caso da integração revelaram-se contraditórias para o desenvolvimento do parlamento regional. Essa contradição é o elemento chave para explicar a evolução dessa instituição e os desdobramentos de sua existência para a integração andina.

A lógica intergovernamentalista reforça a estruturação de um processo decisório mais enxuto. Isto significou uma concentração das decisões na Comissão da Comunidade Andina, no Conselho Presidencial Andino e no Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, todos eles formados por representantes governamentais exclusivamente. As instâncias com caráter comunitário, como o Parlandino, e as de participação da sociedade civil não possuem poder decisório.

A democratização da integração, por outro lado, pressupõe mecanismos e instâncias de participação da sociedade que permitam a esta de alguma forma intervir no processo decisório. A atual discussão sobre o déficit democrático na União Europeia (UE) é interessante para refletir sobre este aspecto, justamente porque o debate centra-se em definir as características e os limites da democracia num bloco regional.

Para Andrew Moravcsik (2002) haveria legitimidade democrática na UE porque esta apresenta uma série de elementos procedimentais que teriam saído o problema do déficit democrático: sistema de pesos e contrapesos; limites fiscais e orçamentários (controlados por órgãos judiciais e parlamentares); mandatos estritos de seus principais oficiais; um processo decisório baseado em sistema de votos majoritários e/ou consensuais; e a separação de poderes entre os órgãos da integração.

O parlamento regional exerce um papel estratégico para a democratização do bloco europeu porque participa efetivamente do sistema de pesos e contrapesos, e exerce plenamente as funções de controle e representação (especialmente por ser diretamente eleito). Isso garantiria que o processo decisório europeu seja transparente, eficiente e responsável às demandas dos cidadãos europeus (Moravcsik, 2002). A existência de mecanismos diretos e indiretos de *accountability* por meio, respectivamente, dos representantes do Parlamento Europeu e dos oficiais dos governos nacionais garantiria um duplo controle democrático sobre as decisões tomadas a nível europeu.

Os críticos dessa posição argumentam que o déficit democrático na UE não foi superado porque inexistem recursos de contestação política na integração. Dentre os argumentos apresentados pelos autores, destacam-se: o aumento dos poderes dos órgãos executivos nacionais e europeus com a integração, em detrimento da redução do controle parlamentar nacional; a fraqueza do Parlamento Europeu em relação aos demais órgãos participantes do processo decisório europeu; o fato de não haver eleições “europeias”, reguladas e pro-

movidas em âmbito europeu e não nacional; a distância da UE dos eleitores e cidadãos europeus; e o descompasso existente entre as políticas europeias e os interesses e preferências dos cidadãos europeus (Follesdal; Hix, 2006).

Resgatamos esse debate para ilustrar melhor nosso argumento: a democratização do processo de integração regional só é possível se os parlamentos regionais têm poder decisório. Ou seja, não há democratização do processo de integração se essa instância não participa das decisões tomadas no bloco. O parlamento é um órgão de proposição, representação e controle. O pleno exercício de suas funções pressupõe capacidade de intervir nas decisões governamentais; sem esse poder sua existência torna-se inócuia tanto para o funcionamento da integração, como para sua democratização. O funcionamento do Parlandino revela esse limite institucional.

Conscientes dessa limitação, os governos decidiram fortalecer o Parlandino e aumentar a sua legitimidade, estabelecendo que a partir de 1996 a escolha de seus integrantes se realizaria por meio de eleições diretas. Argumentou-se que as eleições aproximariam a população dos representantes andinos por meio do voto e da participação popular.

Nas entrelinhas dessa decisão estava o pressuposto de que se replicaria na Comunidade Andina o sucesso obtido no fortalecimento do Parlamento Europeu, com as eleições diretas. O problema é que se tomou como causa um elemento que era consequência. É inegável que o Parlamento Europeu ganhou maior legitimidade com as eleições diretas. Contudo, o que lhe garantiu a ampliação dos poderes foi a aceitação de uma maior participação nas decisões comunitárias por parte da Comissão Europeia e do Conselho de Ministros (Rittberger, 2003).

A realização de eleições diretas mostrou-se eficiente para enfrentar o problema do déficit democrático quando a representatividade direta ao parlamento serve como elemento dinamizador dessa relação sociedade-integração. Isto supõe que o parlamento tenha capacidade de influir nas decisões e canalizar as demandas dos cidadãos, inclusive incorporando na agenda da integração temas de interesse social e que extrapolam o âmbito econômico-comercial.

A inexistência desse poder decisório debilita o papel do parlamento na integração, ainda mais quando há eleições diretas. Em primeiro lugar está o problema das próprias campanhas eleitorais: quais são as promessas que podem ser realizadas pelos parlamentares, se estes não possuem capacidade de interferir nas decisões? No caso dos países andinos, esse problema foi contornado pelo fato das eleições se realizarem concomitantemente com os pleitos

nacionais, o que permitiu aos partidos apenas incorporarem em suas listas partidárias os candidatos ao Parlandino, sem realizarem uma campanha voltada para discutir a integração especificamente.

Um segundo ponto é a própria consciência do parlamentar sobre o seu papel na integração. O fato de o parlamento permanecer como uma instância consultiva (não-decisória), dificulta a percepção do ator sobre as suas possibilidades de ação concreta e de como essa experiência regional pode contribuir para a sua carreira política. Finalmente, a maior visibilidade decorrente das eleições acaba se tornando um ponto negativo para a instituição porque evidencia para a opinião pública a sua inoperância dentro do processo de integração, contribuindo para um aumento no seu descrédito. O parlamento regional deixa de ser um ganho para a democratização do processo, para se tornar um custo na integração.

Desta forma, a lógica institucional intergovernamental mostra-se como um limite efetivo para a democratização do projeto de integração na CAN, ao impedir que o Parlandino funcione de forma plena como uma instituição de representação e controle, mesmo hoje em dia quando a maior parte de seus membros é eleita diretamente pela sociedade. Nas próximas seções deste artigo demonstraremos as consequências dessa situação tanto no seu funcionamento, quanto na percepção da sociedade sobre esse órgão.

4. IMPACTOS DAS ELEIÇÕES NA EXPERIÊNCIA DO PARLANDINO

O desenvolvimento de novas iniciativas de integração regional na América Latina tem dificultado a compreensão da atual relevância dos projetos de integração tradicionalmente existentes na região. As entrevistas realizadas com funcionários e parlamentares andinos oferecem alguns subsídios para se compreender o papel da Comunidade Andina na inserção regional e internacional dos países da região, o lugar do Parlandino dentro da integração da CAN, bem como a importância das eleições andinas para a democratização do processo de integração.

Segundo Montero (2013), o processo de integração andino surgiu em um contexto distinto em relação aos demais projetos atuais, como a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) e a Aliança do Pacífico, os quais têm radicalizado e polarizado a postura dos Estados-membros da região. Nesse sentido, existe uma preocupação em garantir que este processo seja flexível para facili-

tar que seus membros participem dos projetos atuais e busquem novos sócios no âmbito da cooperação regional.

Uma crítica apontada ao projeto andino foi o impedimento à Colômbia e ao Peru de realizarem com mais facilidade acordos de livre-comércio (TCL) com os Estados Unidos e com a União Europeia. No caso colombiano, foram firmados mais de 20 acordos deste tipo fora da Comunidade Andina.

Ao mesmo tempo, os países não deveriam se descomprometer com a integração andina, ou seja, não deveriam torná-la secundária em seus interesses, devido à potencialidade enorme de comércio que representa. Ademais, esse bloco serviria como plataforma ideal de comunhão de forças para a inserção internacional dos seus membros em um mundo irreversivelmente globalizado, no qual este projeto representa indispensável estratégia geopolítica. Segundo Montero, a Comunidade Andina não poderia impedir seus membros de realizarem outros acordos.

A Comunidade Andina tem um acervo institucional comunitário importante. Os mais de quarenta anos de percurso da CAN representam um aprendizado em cooperação significativo, a partir das experiências boas e ruins. Este processo foi o que mais avançou em termos institucionais na América Latina, apresentando avanços sociais resultantes da integração econômica e comercial.

Apesar dos avanços institucionais, a questão da vontade política dos governos permanece como um problema, agravado muitas vezes por conjunturas graves e difíceis entre estes países, dificultando diretamente o desenvolvimento da integração. Há um recorrente desinteresse em aprofundar a cooperação política porque os políticos, sobretudo no caso colombiano, preferem os acordos em nível bilateral, concentrando suas apostas nos acordos com os Estados Unidos e União Europeia, em detrimento da região.

Na visão dos funcionários do Parlamento Andino entrevistados, a CAN constitui um projeto de trajetória muito ampla, um modelo com valores agregados à integração da região de avançada institucionalidade. O processo de reengenharia e reforma da integração andina que transformou o Pacto Andino em Comunidade Andina foi necessário. Contudo, as concepções que conceberam este projeto não são as mesmas em relação aos desafios que os países enfrentam hoje na integração. As expectativas e possibilidades da região não são as mesmas do momento da reforma da CAN.

O projeto da CAN enfrenta hoje fortes questionamentos e o desafio de acomodar sua agenda e interesses aos projetos novos de integração que surgi-

ram na região, como a UNASUL, a CELAC e a Aliança do Pacífico. Para muitos dos entrevistados, essa realidade torna necessária uma nova reforma, devido à debilitação atual do sistema andino, sobretudo após a saída da Venezuela, que consistiu em um dos golpes mais fortes à integração, revelando e confirmando os interesses divergentes no cerne do projeto andino, somado aos interesses dos seus membros em outras iniciativas regionais: ALBA, MERCOSUL, Aliança do Pacífico.

Além disso, os modelos de desenvolvimento dos quatro países andinos mostram-se muito diferentes, Equador e Bolívia de um lado, Peru e Colômbia de outro. Estes últimos focam no desenvolvimento pelos acordos de livre comércio, os primeiros buscam um desenvolvimento endógeno antes de se inserirem no mercado internacional.

Segundo os assessores entrevistados, seria muito importante que os países continuassem fazendo os esforços pela integração andina, fomentando os pontos e visões comuns, elegendo lideranças favoráveis à continuidade do processo, preparando-se para a inserção hemisférica. Caso contrário, os países andinos se tornariam reféns das decisões tomadas pelas grandes potências.

Ainda para os assessores entrevistados, os tratados de livre comércio foram mal negociados, como na Colômbia, onde alguns setores foram por muitos anos golpeados por diferentes medidas liberais do governo. Os governos nem sempre deixam claro que os tratados de livre comércio são importantes e trazem benefícios, mas que também geram perdas e muitas vezes não atendem aos interesses de longo prazo dos países andinos, beneficiando majoritariamente às grandes potências e mercados.

Percebe-se uma visão geral negativa quanto ao atual estágio da integração andina, tendo em vista a polarização dos países andinos e a baixa credibilidade da CAN dentro dos Estados-membros. Ao mesmo tempo, permanece a opinião otimista quanto aos sucessos e à potencialidade que esse bloco ainda contém nos rumos da integração sub-regional.

4.1 A Importância do Parlandino na Comunidade Andina

Apesar de toda a estrutura institucional da Comunidade Andina, o déficit democrático nos processos de integração regional permanece como um problema mal-resolvido porque somente os representantes dos Poderes Executivos deliberam sobre todas as decisões e avanços do bloco. Ademais, não há atores que contro-

lem o cumprimento destas decisões (DRI, 2009). O Tribunal de Justiça da CAN, que é vinculante e tem claro caráter sancionador, tem sido *desinstitucionalizado* na última década, embora tenha funcionado quando acionado.

Na visão dos entrevistados, o Parlandino apresenta algumas poucas ferramentas de vinculação política, as quais deveriam ser potencializadas. Caso contrário, os governos se apoderam do projeto de integração, conduzindo-o à sua estagnação. Como não há um órgão sancionador para estes casos, que obrigue o executivo a cumprir todo o accordado, a falta de vontade dos governantes impõe e obstrui avanços importantes a este projeto.

Opinião comum entre os entrevistados consultados é de que o Parlandino é uma instituição importante no âmbito da integração andina, porém marginalizada frente ao papel dos presidentes e chanceleres dos países-membros no processo decisório andino. A proposta do fechamento do Parlamento Andino apresentado pela reunião de chanceleres dos países da CAN reforça essa afirmação de que o parlamento é uma instância periférica na integração.

Identifica-se uma politização relevante nos debates e deliberações dentro desse órgão. Por contar com uma sede própria e um corpo de funcionários exclusivos, fora o fato de que três dos quatro países-membros possuem parlamentares diretamente eleitos e com mandato exclusivo, garante-se regularidade e constância das atividades do parlamento regional.

Dentro do Parlandino, debatem-se distintos temas. Entretanto, não há discussões no cerne da integração sobre assuntos relativos à educação e trabalho, segundo a assessora Lourdes de Castro, que normalmente são questões de intenso debate nos Congressos Nacionais. Também é importante ressaltar que o comportamento dos parlamentares varia de acordo com o assunto tratado: em alguns casos atuam segundo lógicas nacionais para tratar de certos temas, e em outros, impõe a perspectiva política-ideológica.

Isso significa que em alguns momentos a articulação parlamentar dentro do Parlandino realiza-se a partir das bancadas nacionais, articuladas pelos interesses econômicos, sociais e políticos, enquanto temas que envolvem diferentes ideologias políticas tendem a gerar articulações parlamentares transnacionais. A saber, os partidos de esquerda se uniram para discutir e poder aprovar temas como a Carta Social Andina, os direitos de reprodução, de aborto, de direitos para LGBT. Além disso, existe a particularidade de que a posição parlamentar em muitos temas não é obtida por nacionalidade nem por ideologia política, mas por crenças individuais e pessoais.

Embora existam atividades internas regulares dentro do Parlamento Andino, questiona-se a possibilidade de influência efetiva desse parlamento no âmbito da integração andina. Dificuldades profundas de posicionamento e influência na integração são encontradas, frente à prevalência das estruturas intergovernamentais nas decisões e no estímulo político desse parlamento (Puertas, 2006).

Isso significa que o ritmo da integração é pouco influenciado pela dinâmica de atuação do Parlandino. Em consequência disso, a atual fragilização da CAN parece acentuar-se por um crescente desinteresse dos governos. As reuniões do Conselho Presidencial Andino perderam força e não têm sido realizadas, muito embora o Acordo de Cartagena obrigue o Conselho Presidencial a se reunir uma vez ao ano de forma ordinária, estas reuniões não têm ocorrido desde 2005.

Até 2005, os cinco presidentes andinos se reuniam e anunciam os atos presidenciais e decidiam sobre as tarefas dadas ao seu executivo, cuidando de temas variados. A partir de então, os presidentes passaram a tratar de forma secundária do tema andino em outras Cúpulas, como foi na Cúpula União Europeia e América Latina em 2010, na qual houve uma mesa sobre o tema andino, quando emitiram um pronunciamento sobre a integração. Não havendo mais este tipo de reunião, isolou-se o Parlandino, bem como as demais instituições da estrutura de integração andina.

Ainda que houvesse desentendimentos entre as reuniões presidenciais e a estrutura institucional andina, as primeiras conduziam e delimitavam diretrizes importantes às ações institucionais, servindo também como um reforço dos comprometimentos dos governos em relação a integração. Atualmente, pelo contrário, detecta-se um temor por parte dos governos para a produção de documentos que visem o fortalecimento da integração andina.

4.2 As Eleições Diretas

As eleições diretas são consideradas como um grande avanço na integração andina porque entende-se que ajudariam o parlamento a se fortalecer e a se aproximar da população. Sem eleições diretas seu impacto seria menor, como se exercesse uma atividade secundária. Os membros do Parlandino eram eleitos anteriormente, de forma indireta, ou seja, eram eleitos para cargos em seus países, e posteriormente remanejados e indicados ao Parlandino, e dessa for-

ma, os parlamentares se interessavam por este espaço político somente quando essa participação regional se transformava em algum dividendo político.

Um primeiro impacto gerado pela realização de eleições diretas foi a promoção de reuniões mais constantes entre os parlamentares, os quais passaram a apresentar mais resultados. Na percepção dos entrevistados, a inserção de representação direta no Parlandino permitiu um maior engajamento dos parlamentares, obrigando-os a se reunir mensalmente. Mesmo em meses em que não há reunião ordinária, os parlamentares andinos costumam realizar reuniões extraordinárias.

Em contrapartida, as eleições diretas surtiram pouco efeito na definição de uma agenda regional dentro do debate político nacional. De acordo com o parlamentar equatoriano Pedro de la Cruz, Presidente do Parlamento Andino (2013-2014), as campanhas para o Parlandino ainda apresentam um de caráter marcadamente nacional. Em sua fala o entrevistado enfatizou sua preocupação a respeito dessa questão e afirmou que sua campanha eleitoral centrou-se justamente em discutir como fortalecer o processo de integração e, também, mudar a visão sobre o Parlamento.

Contudo, o referido Deputado reconhece que para haver essa mudança seria necessário acelerar as mudanças na base do processo sul-americano, permitindo que as decisões do Parlamento sejam vinculantes. É importante indicar que outro problema apontado é o desconhecimento sobre o Parlandino por parte da população. Portanto, durante a campanha os candidatos tiveram que se esforçar para aumentar o reconhecimento popular do Parlamento Andino, de suas atividades, e das possibilidades e dos benefícios que este traz para a cidadania equatoriana.

Como as eleições diretas para o Parlandino acontecem de acordo com as normas eleitorais nacionais, cada país possui regras e datas específicas para a realização dos pleitos, e cada país apresenta uma dinâmica eleitoral própria. No Equador, não houve muitos votos brancos, nem nulos nas últimas eleições ao Parlandino (6,23% de votos brancos e 3,87% de nulos) (CNE, 2013). No caso dos bolivianos, que se apresentam muito interessados no Parlandino, eles ainda não elegem seus representantes, somente os indicam a partir do Parlamento nacional.

Segundo os relatos de uma parlamentar diretamente eleita pela Colômbia, Luisa Del Río Saavedra, sua campanha política ao Parlandino, de 2010, ressaltou os aspectos de liderança regional de seu país. A base de sua campanha foi de que a Colômbia poderia liderar a CAN, pois possui grande potenciali-

dade no setor industrial, bem como no comércio intra-comunitário. Embora abarcasse teor regional à campanha, a Deputada reconheceu que prevaleceu o completo desconhecimento da população nas eleições diretas, as quais ocorrem simultaneamente ao pleito legislativo nacional.

Na visão de sua assessora parlamentar durante o período de campanha, Monica Junca Rodriguez, faltou muita vontade política do governo da Colômbia para fazer uma divulgação ampla destas eleições. O voto em branco para as vagas andinas foi significativo, o que tem favorecido a proposição de projeto de lei para que se elimine a eleição popular ao Parlamento Andino no país. Os meios de comunicação foram e continuam sendo muito críticos às eleições ao Parlamento Andino, conformando uma percepção social ruim sobre essa instituição e que cada vez mais parece difícil de alterar.

No caso do Peru, o espaço aos parlamentares é melhor. Existe algum conhecimento social sobre o Parlandino E um certo consenso em torno de sua importância, o que se traduz atualmente num projeto para que os parlamentares andinos tenham voz e voto no legislativo nacional, representando algum avanço no tema da integração. Um papel importante no legislativo nacional também é encontrado no Equador, onde a atuação dos parlamentares funciona de forma diferente, com direito a voz e ativa participação no Parlamento nacional. Segundo os parlamentares entrevistados, a delegação equatoriana seria a mais prestigiada e respeitada pela população.

As falas nas entrevistas dos funcionários e parlamentários andinos reforçam a ideia de que as eleições diretas são secundárias em relação aos debates políticos nacionais, tratadas pela literatura de integração regional como *eleições de segunda ordem* (Schmitt, 2005). Como consequência, verifica-se nos pleitos que o nível de votos brancos e nulos para o Parlandino é maior do que os verificados para os cargos políticos nacionais, e prevalece a pouca publicização das campanhas e dos candidatos ao Parlandino.

As campanhas partidárias são essencialmente nacionais, sobre temas e debates nacionais (especialmente pelo fato de que as eleições ao Parlandino ocorrem simultaneamente às eleições legislativas nacionais). Os parlamentares afirmaram nas entrevistas que durante as suas campanhas buscaram informar a população sobre o que é o Parlandino, além de sua importância para a sociedade, porém reconhecem o pouco sucesso alcançado.

A baixa importância eleitoral do Parlandino evidencia as fragilidades desse órgão dentro da integração. A percepção parlamentar sobre o Parlandino

confirma a pouca atenção da opinião pública à atuação do Parlandino, que permanece para a população como uma instituição pouco valorizada e, portanto, um custo para a integração, tornando-se factível, inclusive, a proposta de seu fechamento.

5. PERCEPÇÃO PARLAMENTAR SOBRE O PARLANDINO

Conforme os comentários dos entrevistados, a percepção social sobre o Parlamento Andino é significativamente débil. As atividades do Parlamento e dos parlamentares não estão presentes nos meios de comunicação. Pouca importância é atribuída pela mídia aos temas de integração. Há muita desinformação a respeito do significado da integração andina, o que se potencializa quando se trata de uma instituição que não apresenta grandes competências decisórias no processo de integração. O Assessor Parlamentar, Carlos Chacon, reforça que a variedade de temas discutidos e deliberados no âmbito deste Parlamento e que não foram incorporados na agenda decisória da CAN, prejudica o apoio popular a esta instituição.

Essa percepção é identificada em todos os países da CAN, mas se accentua na Colômbia, a qual paradoxalmente sedia o Parlandino. O resultado das eleições de 2010 no país indica como a opinião pública colombiana sobre o Parlandino é problemática. A vitória do voto branco é resultado desse desrespeitório, superando a votação do parlamentar que mais teve votos para este cargo. O *Partido de la Unión*, liderado pelo ex-presidente Álvaro Uribe e vencedor nas eleições legislativas de 2010 na Colômbia, foi o que mais obteve votos, no entanto, mais de 50% dos votos foram em branco, denotando o desinteresse pelo Parlandino e gerando desgaste político a todo o processo eleitoral.

Segundo um dos entrevistados, poucas pessoas sabem de todos os benefícios oriundos da integração da CAN, somente aqueles que se beneficiam diretamente, como os comerciantes, ou mesmo aqueles que trabalham com exportação. A visão de grande parte da população é de que os benefícios se limitam a viajar com menos documentação. Esse fato reforça a situação de desconhecimento e por consequência de descrédito quanto ao papel dessa instituição parlamentar regional.

Essa percepção negativa estimula uma discussão de reengenharia da integração andina na qual se reforça opinião contra a continuidade do parlamento regional. O argumento na Colômbia, por exemplo, recai sobre o custo para o

país em manter o Parlandino. Opinião que encontra ecos em outros países e se agrava com o problema de que uma minoria da população tem conhecimento sobre essa instituição.

Dentro da própria integração, o Parlandino tem sido tratado como uma instituição sem função. Ao mesmo tempo, a classe política internamente desacreditada dificulta o aumento em sua credibilidade e o apoio aos parlamentares andinos. Além disso, o Parlandino não tem muito diálogo com os Congressos Nacionais, e estes últimos têm pouca interação com a integração como um todo. Os congressistas nacionais dedicam-se somente às questões pontuais e domésticas. Os temas de integração estão distantes da população. Como reação a essa situação, os parlamentares andinos da Colômbia empreenderam vigorosos esforços para tentar reverter esse desgaste do parlamento regional, todavia não é possível identificar resultados desse movimento e nem um aumento na interação entre o Parlandino e os cidadãos colombianos.

Os processos de integração se caracterizam por apresentarem déficits democráticos significativos, inclusive o processo europeu. O Parlandino tem suas ações limitadas, mas é o único órgão andino composto através de eleições popular. Portanto, poderia caracterizar-se como grande aliado na construção de uma agenda com participação e decisão popular, ao contribuir com o enlace do cidadão às decisões políticas da integração.

Ao mesmo tempo em que a percepção popular é muito negativa, e até nula em alguns países, os órgãos supranacionais do sistema carecem de maior peso e responsabilidade na integração. A importância conferida ao Parlandino pelos governos nacionais é muito baixa, o que se reflete, inclusive, na crise entre os chanceleres e o Parlamento ocorrida ao longo do ano de 2013, que gerou a possibilidade de dissolução desse órgão parlamentar. Para Carlos Chacon, a crise atual que acomete o Parlandino é caracterizada como a pior em toda sua trajetória, ignorada no seio do debate político entre seus principais representantes governamentais.

Para os entrevistados, essa crise evidenciou a necessidade de melhor orientar a opinião pública e situar a integração em uma lógica democrática, retirando a ideia de que o Parlamento não teria serventia. Todavia, em nenhum momento foi possível identificar este esforço, ou seja, mostrar a importância do órgão de eleição popular e democrático no rol do sistema de integração andino. Ademais, tampouco é dito aos cidadãos do papel que o Parlamento exerce sobre o controle político dos demais órgãos de integração, mesmo

com as eleições diretas. Pelo contrário, a desilusão implantada pelos meios de comunicação sobre o Parlandino deveria ser contestada fortemente, diante à popularidade de determinados parlamentares em seus países, como o próprio Presidente do Parlandino, Pedro de la Cruz no Equador. Ademais, Chacon revela seu estranhamento sobre a falta de popularidade deste órgão nas eleições diretas, diante a manifestação de muitos grupos organizados, quanto ao apoio à integração regional .

As eleições diretas trouxeram modificações importantes na organização e nas atividades dos parlamentares andinos. Nos primeiros anos de atividade do Parlandino, o Secretário Geral do Parlandino organizava a agenda e facilitava todo o contato com o Congresso e a chancelaria. Porém, a falta de parlamentares com mandatos exclusivos desde o início, impediu que o Parlandino se fortalecesse. Todos os países enviam os parlamentares, mas a representatividade era menor. A partir da inclusão de eleições, iniciaram-se as campanhas eleitorais e o nível de representatividade melhorou.

É importante lembrar que no contexto de criação de um Parlamento para a CAN, houve uma forte influência da experiência europeia, o que levou os negociadores andinos a se basearem no exemplo do Parlamento Europeu. No entanto, logo ficou evidente que o modelo europeu demandou uma maior cessação soberania e autonomia institucional, o que não fazia parte da agenda dos governos andinos, levando à estagnação do Parlandino, já que não há consenso nem interesse dos governos da região em relativização da soberania estatal .

Atualmente as atividades do Parlamento se concentram em ampla agenda de conversa, diálogo e controle do executivo. O Parlamento Andino atua como ingrediente democrático ao sistema de integração. Segundo o presidente do Parlandino, Pedro de La Cruz, os parlamentares deveriam trabalhar, sobretudo, no processo de integração entre os povos, uma vez que os governos se concentram majoritariamente na integração comercial e econômica. Na visão do entrevistado, os Parlamentos seriam fundamentais na promoção de democracia participativa, na qual a cidadania pode se expressar e entender como se beneficia diretamente dos processos de integração. No entanto, a integração ainda está muito distante da população e as pessoas desconhecem os benefícios do processo de integração.

Muitas temáticas são debatidas no âmbito do Parlandino: drogas, fome, inter-culturalidade, povos indígenas, defesa da biodiversidade, segurança, integração, temas sociais como laborais, e até políticas públicas. Dentre essas,

a questão do narcotráfico foi a mais enfatizada pelos entrevistados. Todavia, para uma das parlamentares consultadas, Luisa Del Rio Saveedra, o Parlandino deveria trabalhar mais com outros temas como a situação das minorias, negros, afros, homossexuais, mulheres, gênero, setores sociais. Nesse sentido, o sistema andino apresenta documento aprovado, produzido por grande contribuição do parlamento, muito importante e de grande divulgação, trata-se da Carta Social Andina. Importante ressaltar que a consulta aos funcionários e parlamentares indicou consenso de que o Parlandino é um locus para apreciação e defesa dos valores e culturas indígenas compartilhados pelos povos de todos os países andinos.

Diferentemente de outros parlamentos regionais, como o Parlamento Europeu e o Parlamento do Mercosul, não foi identificada nenhuma discussão política a respeito da modificação da estrutura de vagas igualitárias entre os países-membros da CAN no Parlandino (que atualmente é de 5 parlamentares por país).

Existe comunicação entre os parlamentos nacionais e o regional, por conta dos vínculos político-partidários dos parlamentares eleitos com seus partidos nacionais, porém a participação dos parlamentares andinos nos congressos nacionais é baixa, excetuando-se na Bolívia, onde os parlamentares ainda são eleitos indiretamente, e no Equador, onde eles regimentalmente têm direito de voz e de participação nas atividades do legislativo nacional.

Também é identificada alguma interação entre parlamentares de distintos países com familiaridade ideológica, mas não há indícios de organização de grupos políticos transnacionais formais, como no caso europeu. As afinidades ideológicas estão presentes nas negociações entre parlamentares, ainda que o Parlandino seja um órgão pouco politizado, quando comparado aos legislativos nacionais. Muito embora, o compromisso parlamentar a partir das eleições diretas melhorou a dedicação dos parlamentares andinos.

6. PARLANDINO: CENÁRIOS, DESAFIOS E OBSTÁCULOS

Nos últimos anos, a CAN tem passado por uma discussão relacionada a uma reestruturação do processo de integração, tendo em vista a conjuntura de descrédito da integração e do surgimento de novos esquemas de integração a partir de configurações de membros ou de ideologias diversas das contidas na CAN (UNASUL, ALBA, Aliança do Pacífico). Derivado desse momento, foi

encomendado um estudo a ser desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) para avaliar o estado atual e os obstáculos à integração andina no século XXI. A principal conclusão desse estudo foi de que existe a necessidade de um esforço de reengenharia institucional da CAN a qual, entre outros elementos, deve fortalecer e delimitar melhor as competências do Parlandino, bem como os temas e as atividades de seus parlamentares (FGV; CEPAL, 2013).

Durante esse mesmo período, na reunião de 19 de setembro de 2013, os chanceleres dos países andinos reunidos em Lima propuseram a dissolução do Parlandino e seu possível aproveitamento na futura criação de um Parlamento Sul-Americano, no marco institucional da UNASUL (Observatorio Económico Latinoamericano, 2013).

Os meios de comunicação e o congresso colombianos apoiaram essa iniciativa dos chanceleres, enquanto os parlamentares e funcionários andinos criticaram duramente a proposta executiva, por inclusive contrariar as indicações do estudo da CEPAL e da FGV de que na realidade do Parlamento deveria ser reforçado para passar a influenciar de fato no processo decisório (Ecuador Inmediato, 2013; Jornadanet, 2013).

Esse embate evidencia que não há uma verdadeira vontade política dos governos de fortalecer as estruturas de representação social no sistema de integração regional. O Parlamento Andino é o único órgão democrático do sistema, porém as deliberações emanadas por este Parlamento não foram aplicadas. Os chanceleres tomaram a decisão de extinguir o Parlamento, quando se observa que este é um órgão importante para a integração por estar mais conectado com os cidadãos em comparação aos demais órgãos. Suprimir este Parlamento, como propuseram os chanceleres significa abalar o sistema de integração da CAN, denotando o total desconhecimento das decisões e trabalhos desses órgãos institucionais.

De todos os cenários que se permeiam na região, é preciso definir que tipo de integração os governos desejam, já que ainda há muita diferença na percepção e interesse sobre integração. Os atores políticos realizam severa confusão entre o tipo de integração andino, com os demais projetos existentes, que são mais rasos e tratam de objetivos mais gerais, como a CELAC, UNASUL, ALBA e a própria Aliança do Pacífico, de caráter estritamente comercial.

A integração andina é bastante diferente destes casos citados. Funciona a partir de princípios de supranacionalidade, com instituições diversas e em

várias áreas. Por esta razão, a integração andina obriga os Estados a cederem soberania, pois necessita, para seu funcionamento, estar acima dos Estados, como acontece na União Europeia. Portanto, a integração andina não deve ser comparável à UNASUL, a qual consiste em um projeto mais enxuto, marcado apenas por um cenário de cooperação intergovernamental.

Alguns atores da integração apostam na criação do Parlamento da UNASUL, o qual deveria substituir o próprio Parlandino. Segundo o assessor do Parlandino, Pedro Montero, além da dificuldade em se criar uma estrutura parlamentar em um projeto tão amplo, recente e pouco institucionalizado, sua capacidade de implantação é pequena, pois não há instituições na sua estrutura para facilitar sua consolidação. Este seria o único esboço de supranacionalidade em um esquema estritamente intergovernamental. Carlos Chacon, assessor parlamentar, argumentou com mais ênfase sua oposição pela crença de que o Parlandino poderia ser substituído pelo Parlamento da UNASUL, pois este último estaria muito distante de ser constituído e ter condições de substituir o órgão andino.

Por sua vez, na visão do mesmo, a Aliança do Pacífico pode ser interessante pelo seu pragmatismo, mas não pressupõe supranacionalidade, ao representar interesses estritamente comerciais. Seria um lugar comum para acomodar os interesses com a Ásia e Pacífico, mas não deveria afetar a Comunidade Andina. Além disso, é possível que a proposta desta Aliança resulte muito positivamente para o comércio da CAN. No entanto, não se deve rejeitar esta última em virtude da Aliança do Pacífico. A CAN deveria tratar a Aliança de forma estratégica, sem ignorar esta iniciativa por um lado, mas aproveitando este interesse dos países para os ganhos comuns. Ademais, ainda que se encontre em momento difícil e bastante delicado, a experiência andina poderia deixar um aprendizado ao Mercosul e aos demais projetos regionais.

Na opinião do presidente do Parlandino, a proposta de convergência planejada de fusão com o Parlamento da UNASUL é uma proposta demasiada sensível: não há protocolo adicional específico sobre o tema. Este argumento permitiu a ascensão de propostas mais radicais como a dos chanceleres colombianos que estão defendendo a eliminação do Parlandino, justamente porque seria absorvido pelo Parlamento Sul-Americano.

No entanto, o Parlandino constitui espaço legislativo situado no sistema andino de integração, fazendo parte de várias instituições regionais: Conselho Presidencial Andino, Conselho de Ministros, Secretaria Geral, Corporação

Andina de Fomento (que se ampliou para toda a América Latina), Tribunal Andino de Justiça e muitas outras instituições criadas neste sistema. Os membros do Parlandino trabalham para aprimoramento da Constituição no marco da Integração Andina. As decisões dos chanceleres para eliminar o Parlamento Andino precisam se atentar ao documento modificativo do Acordo de Cartagena. Desse modo, a decisão de suprimir o Parlandino poderia ser considerada um golpe à democracia.

Após a repercussão da decisão dos chanceleres e a polemização da questão pela opinião pública dos países andinos, o Parlamento manteve suas atividades regularmente e novamente os colombianos elegeram seus representantes andinos em março de 2014 (votos brancos superaram mais uma vez os votos da lista partidária vencedora, em 4%) (Registraduría Nacional, 2014).

Nesse sentido, o cenário que parece imperar na CAN e no Parlandino para os próximos anos não é de dissolução, nem de reforço institucional do Parlamento Andino, entretanto, de manutenção da estrutura institucional do mesmo, mantendo-se o quadro latino-americano de manutenção de vários esquemas de integração regional baseados em instituições fracas e com pouca permeabilidade democrática (MALAMUD, 2009).

Essa perspectiva de continuidade da instituição é positiva no sentido de que não representa um retrocesso institucional no processo de democratização da integração andina. No entanto, não se apresenta como um indício de possíveis mudanças no sentido de reforçar o papel do Parlamento no interior do sistema andino e nem de alterar a situação atual, mesmo com a perspectiva de realização de eleições diretas para a escolha dos representantes bolivianos significando que a totalidade dos integrantes do Parlandino seria diretamente eleita.

Como afirmado anteriormente, pressupõe-se que a realização de eleições diretas para o Parlandino se desdobraria em várias consequências. A primeira delas seria contribuir para uma maior divulgação da integração junto aos eleitores, aproximando-os dos debates e incorporando na agenda comunitária temas de interesse social, abordados tradicionalmente pelo âmbito doméstico. A intensificação do diálogo com a sociedade, maior visibilidade e dedicação exclusiva seriam elementos importantes em um contexto em que os parlamentares aumentariam a sua legitimidade, porque passariam a ser eleitos diretamente. Nesse cenário, haveria condições adequadas à ampliação dos poderes parlamentares e maior influência no processo decisório dentro da integração.

Entretanto, a realidade mostrou-se bem diferente das expectativas dos atores, pois a existência do Parlamento regional não aumentou o interesse pelo processo de integração na população, não serviu como um canal eficiente de participação e demandas, assim como não promoveu a superação do déficit democrático. A democratização da integração exige uma institucionalidade mais autônoma, que não se verificou no caso do Parlandino. Uma mudança na percepção populacional passaria necessariamente por uma alteração nas expectativas destas sociedades em relação ao papel que seus representantes parlamentares desempenhariam no âmbito regional e na sua efetiva capacidade de influir no processo decisório integracionista.

Além disso, a experiência andina demonstra que a falta de uma função relevante dentro do bloco integracionista permite a ascensão de posturas contrárias à existência desse Parlamento regional, especialmente pela sua falta de legitimidade e apoio junto às populações dos países-membros. Propostas de criação de parlamentos em projetos de integração mais amplos, ideologicamente diversos, como da ALBA, Aliança do Pacífico, UNASUL e CELAC tendem a diminuir relevância de instâncias como o Parlandino, reforçando as propostas de sua substituição.

A experiência da evolução do Parlamento Andino e da realização de eleições diretas em quase todos os Estados-membros do processo de integração evidencia as dificuldades da população desta sub-região da América do Sul em compreender o significado e a importância da integração regional para suas sociedades. Oito eleições nacionais já elegeram diretamente representantes para ocupar o cargo de parlamentar andino (incluindo-se as duas eleições realizadas na Venezuela enquanto este país era membro da CAN).

A realização de eleições diretas para o Parlamento Andino demonstrou o baixo envolvimento da população desses países com o processo de integração andino. Os índices de abstenção, votos brancos e nulos para os cargos de parlamentar andino são superiores aos dos demais cargos eletivos incluídos nas mesmas eleições. O caso colombiano é o mais emblemático, no qual o número de votos brancos superou a quantidade de votos que recebeu o partido mais votado nas eleições para o Parlandino. Esse fato fez com que houvesse uma contestação social com relação à validade das eleições para o Parlandino na Colômbia, posteriormente indeferida pelas autoridades eleitorais desse país (Mariano, 2014).

O cruzamento dos dados eleitorais andinos com os indicadores de percepção social do Latinobarômetro agrupa conclusões adicionais para o entendimento

mento e envolvimento dos cidadãos desses países quanto à integração andina. Segundo os dados dessa pesquisa de opinião, os cidadãos dos países andinos teriam um baixo conhecimento a respeito das instituições regionais andinas.

Somente 26% dos entrevistados declararam conhecer a CAN que é o processo de integração mais antigo da região (Latinobarômetro, 2010). O projeto de integração andino é pouco reconhecido pela percepção popular, mesmo com a existência de um Parlamento regional cujos integrantes são eleitos diretamente, a exceção dos representantes bolivianos. Estes dados indicam que esse projeto regional permanece distante do cotidiano destas populações. Ademais, suas instâncias ao não sofrerem participação e intervenção popular e não promoverem políticas sociais concretas fomenta maior desconhecimento da integração.

Além disso, persiste na região um cenário de instabilidade democrática e uma preferência baixa dos cidadãos ao regime democrático, havendo uma predileção pelo desenvolvimento econômico em detrimento à própria democracia (PNUD, 2004).

Em relação aos pressupostos democráticos, 69,1% da população dos países da Comunidade Andina acreditam que a democracia seja a melhor forma de governo. No entanto, 60,8% destes entrevistados estão insatisfeitos com a democracia em seus países, comprovando o desagrado popular com a instabilidade democrática na América do Sul na última década, sendo que 75,3% destes mesmos entrevistados responderam ser desinteressados pela política de forma geral.

Os dados comprovam os entraves gerados pelo déficit democrático, enfrentados pelo desenvolvimento da integração regional. Embora, os entrevistados apresentem inicialmente apoio à democracia, os números comprovam a fragilidade e descrença da população nas instituições democráticas e nos seus preceitos (Latinobarômetro, 2010).

Portanto, a construção de Parlamentos no seio da integração, não pareceu resolver as contestações políticas quanto à falta de democracia e de participação na integração regional. Esses órgãos foram cada vez mais sendo identificados como condições necessárias, porém não suficientes, para a redução do déficit democrático regional.

Por sua vez, o contexto político instável no qual os sistemas democráticos nacionais se encontram, influenciou na insatisfação e no desconhecimento dessas atitudes tomadas regionalmente. As estruturas parlamentares regionais

estabelecidas, por sua própria natureza pública e transparente, também se tornaram passíveis de críticas e de insatisfações, e são afetadas diretamente pelos seus contextos domésticos e regionais.

REFERÊNCIAS

- BUSTAMANTE, Ana Marleny. Desarrollo institucional de la Comunidad Andina. *Aldea Del Mundo*, San Cristobal, Venezuela, v. 16, n. 8, p.16-28, 09 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18164/1/articulo16-2.pdf>>. Acessoem: 24 abr. 2012.
- CÁRDENAS, Miguel Eduardo. *El futuro de la integración andina*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia – Frescol; Centro de Estudios de La Realidad Colombiana – CEREC, 2004.
- COMUNIDADE ANDINA. *Sociedad Civil propone crear Consejo de Participación Ciudadana y gestionar reincorporación de Venezuela a la CAN*. 18 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np18-9-11.htm>>. Acessado em 08 de maio de 2012.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. *Resultados Elecciones*, 17 Febrero, 2013. Disponível em: <<http://resultados2013.cne.gob.ec/Results.html?RaceID=8&UnitID=1&IsPS=o&LangID=o>>. Acessado em 13 de maio de 2014.
- DRI, Clarissa. Funcionalidade Parlamentar nas Experiências Europeia e Andina: Quais perspectivas para o Mercosul? *Novos Estudos Jurídicos*, vol.14, n.1, p. 169-184, 2009.
- ECUADOR INMEDIATO. Parlamentarios andinos de Ecuador proponen alternativa a cierre del organismo, 01, oct, 2013. Disponível em: http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?modulo=Noticias&func=news_user_view&id=2818748299&umt=parlamentarios_andinos_de_ecuador_proponen_alternativa_a_cierre_del_organismo
- FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *JCMS*, vol. 44, n. 3, p. 533–62, 2006.
- FGV; CEPAL. *Informe final versión de trabajo, para el análisis del comité ejecutivo del proyecto de la reingeniería, y presentación y debate en la reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores*, Lima, el 15 de junio de 2013.
- JORNADANET.Duro golpe contra la integración regional, 26, sep, 2013. Disponível em: <http://www.jornadanet.com/Opinion/n.php?a=3836>
- MALAMUD, Carlos. La crisis de la integración se juega en casa. *Nueva Sociedad*, 219. PRISMA (Publicaciones y Revistas Sociales y Humanísticas), Jan/Feb, 2009, pp. 97 – 112.
- MORAVCSIK, Andrew. In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. *JCMS*, vol. 40, n. 4, p. 603-24, 2002.
- MUTIZ, Paula Lucía Arevalo. *Derecho de La Integración*. Bogotá: Fundación Universitaria los Libertadores, 2011.
- OBSERVATORIO ECONÓMICO LATINOAMÉRICANO. *Editorial de Integración Económica: Se integran más las bolsas del MILA y se cierra el Parlandino*, Octubre 2013. Disponível em: <http://www.obela.org/node/1586>
- PUERTAS, Jaime. La desintegración andina. *Nueva sociedad*, n. 204, 2006.

REGISTRADURÍA NACIONAL. *Resultado elecciones de Congreso y Parlamento Andino*. 2014. Disponível em: http://www3.registraduria.gov.co/congreso2014/preconteo/99PA/DPA9999999_L1.htm

RITTBGERGER, Berthold. The Creation and Empowerment of the European Parliament. *JCMS*, vol. 41, no 2, p. 203-25, 2003.

SAINZ BORGO, Juan Carlos. La salida de Venezuela de la Comunidad Andina. In: *Politeia*, vol.30, no.38, p.127-150, jun. 2007,. Disponível em: <http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-97572007000100005&lng=es&nrm=iso>. Acessado em 17 de novembro de 2011.

SCHMITT, Hermann. As eleições de Junho de 2004 para o Parlamento Europeu: ainda eleições de segunda ordem? *Análise Social*, vol. XL (177), p. 765-794, 2005.,