



## O DOCUMENTO DOS QUATRO E AS ORIGENS DA COMUNIDADE ANDINA

*EL DOCUMENTO DE LOS CUATRO Y LOS ORÍGENES DE LA COMUNIDAD  
ANDINA*

*DOCUMENT OF THE FOUR AND THE ORIGINS OF THE ANDEAN  
COMMUNITY*

*Flavia Loss de Araujo*<sup>1</sup> 

Universidade de São Paulo, Brasil

**Resumo:** O presente trabalho reflete sobre a importância do documento “*Proposiciones para la Creación del Mercado Común Latinoamericano*” para a Comunidade Andina (CAN). Originalmente, o texto visava reformar a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e, apesar de não ter alcançado este objetivo, serviu de base para a construção da CAN, primeiro processo de integração sub-regional da América do Sul. Embora imbuído do pensamento integracionista da década de 1960, o documento contém um diagnóstico preciso de problemas que acometem a região até hoje e algumas diretrizes para a atuação da América do Sul no cenário internacional que continuam válidas.

**Palavras-chave:** Comunidade Andina; Integração regional; Relações Internacionais; CEPAL.

**Resumen:** El presente trabajo reflexiona sobre la importancia del documento “*Proposiciones para la Creación del Mercado Común Latinoamericano*” para la Comunidad Andina (CAN). Originalmente, el texto tenía como objetivo reformar la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y, a pesar de no haber logrado tal objetivo, sirvió de base para la construcción de la CAN, el primer proceso de integración subregional en América del Sur. Aunque grabado del pensamiento

---

<sup>1</sup>Doutoranda pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP) e mestra pelo Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina (PROLAM-USP). Pesquisadora do Observatório de Regionalismo e do Grupo Rede de Investigação em Política Exterior e Regionalismo (REPRI). E-mail: [flavialossaraujo@usp.br](mailto:flavialossaraujo@usp.br)

integracionista de la década de 1960, el documento contiene un diagnóstico preciso de los problemas que afectan a la región hasta hoy y algunas directrices para el desempeño de América del Sur en el escenario internacional, pautas que siguen siendo válidas.

**Palabra clave:** Comunidad Andina; integración regional; Relaciones Internacionales; CEPAL.

**Abstract:** The present work reflects on the importance of the document “Proposiciones para la Creación del Mercado Común Latinoamericano” for the Andean Community (CAN). Originally, the text aimed to reform the Latin American Free Trade Association (ALALC) and, despite not having achieved this objective, it served as a basis for the construction of CAN, the first subregional integration process in South America. imbued with the integrationist thinking of the 1960s, the document contains an accurate diagnosis of problems that affect the region until today and some guidelines for South America's performance in the international scenario that remain valid.

**Keyword:** Andean Community; regional integration; International Relations; ECLAC.

DOI: [10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.171290](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.171290)

*Recebido em: 20/06/2020*

*Aprovado em: 01/07/2021*

*Publicado em: 01/07/2021*

## 1. Introdução

Os processos de integração sul-americanos vivem, atualmente, um momento de paralisia e incerteza frente aos desafios que se apresentam nos cenários domésticos e global. No nível interno, a América do Sul vive o esgotamento do ciclo de governos de esquerda e centro-esquerda que ascenderam ao poder no início do século XXI (fenômeno conhecido como “onda rosa”) e que fomentaram a integração regional com um viés político-estratégico, contemplando questões de desenvolvimento e justiça social. Desde a eleição de Hugo Chávez na Venezuela, em 1998, ocorreram sucessivas vitórias de presidentes alinhados a variações do espectro político de esquerda na América do Sul: Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2003), Tabaré Vasquez (2005) e José Mujica (2010) no Uruguai, Morales na Bolívia (2006), Nestor Kirchner e Cristina Kirchner na Argentina (2003 e 2007,

respectivamente), Ricardo Lagos e Michelle Bachelet no Chile (2000 e 2006), Rafael Correa no Equador (2007), Fernando Lugo no Paraguai (2008) e Ollanta Humala no Peru (2011). Tal coincidência de visões políticas impactou também as relações internacionais do subcontinente, criando novas perspectivas de interação e cooperação entre os países. No que se refere à integração regional, esse período foi prolífico na criação de novos arranjos alinhados à esquerda, como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP) em 2004 e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, além do fortalecimento das pautas sociais nos processos de integração mais antigos, como a Comunidade Andina (CAN) e o Mercosul.

A queda do preço das commodities no mercado internacional, a crise econômica global de 2008 e fatores domésticos de cada país sul-americano provocou a interrupção do ciclo político progressista, levando à emergência de forças políticas ligadas à ideologia nacionalista e à extrema direita na região (SANAHUJA; BURIÁN, 2020). A ascensão de presidentes com perfil conservador teve início com a destituição de Fernando Lugo, ex-presidente do Paraguai em 2012. O vice de Lugo, Federico Franco, concluiu o mandato e as eleições de 2013 deram vitória ao candidato do partido conservador Colorado, Horacio Cartes. Nas eleições de 2018, o vencedor foi Mario Abdo Benítez, também do partido Colorado. Na Argentina, Mauricio Macri foi eleito presidente em 2015, colocando fim aos doze anos de hegemonia kirchnerista e adotando um discurso de orientação neoliberal. Na sequência, em 2016, Dilma Roussef foi afastada através de um impeachment e Michel Temer assumiu a presidência propondo medidas econômicas que se afastavam do projeto proposto por sua antecessora. Já em 2018, Jair Bolsonaro<sup>2</sup> venceu as eleições brasileiras e

---

<sup>2</sup> Ao longo de seu mandato, cada vez mais alinhado à extrema direita.

Sebastián Piñera assumiu a presidência do Chile, ambos com posicionamento alinhado à direita<sup>3</sup>.

Tais mudanças alteraram profundamente a dinâmica política da região e, conseqüentemente, os blocos regionais que já existiam ou estavam sendo formados. A característica intergovernamental (MALAMUD, 2005) dos projetos de integração latino-americanos torna-os dependentes da iniciativa dos presidentes de ocasião para avançarem. Assim, o novo ciclo político impôs novos desafios também para o bloco mais antigo da América do Sul, a Comunidade Andina (CAN), que enfrenta dificuldades em avançar economicamente e politicamente, passando por um processo de desintegração (BRESSAN; LUCIANO, 2018).

Criada no final da década de 1960 com metas de integração ambiciosas, a CAN atravessou diversas fases da história sul-americana e se adaptou a cada contexto como estratégia de sobrevivência. Foi relançada na década de 1990 e teve como maiores êxitos o incremento comercial entre seus membros, o fortalecimento de suas instituições e a formação de uma união aduaneira incompleta. Apesar de ter atingido relativo sucesso no intercâmbio comercial entre seus membros e de ser um importante fórum de diálogo para questões comuns da região, a CAN não atingiu o objetivo de aprofundar a integração através de suas instituições, estratégia que permitiria diminuir a dependência dos voluntarismos presidenciais (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO; 2016).

Além disso, o bloco adentrou o século XXI perdendo um de seus principais sócios, a Venezuela, por conta de diferenças ideológicas entre os presidentes e divergências sobre os rumos do processo de integração (ARAUJO, 2014). Ainda que a conjuntura política dos países membros tenha mudado desde a saída da Venezuela, a CAN continua refém das posições ideológicas dos mandatários de seus membros que muitas vezes optam

---

<sup>3</sup> Ainda mais recentemente, tem se esboçado uma retomada do ciclo progressista na América do Sul após as vitórias eleitorais de Lenin Moreno no Equador (2017), Alberto Fernández na Argentina (2019) e Luis Arce na Bolívia (2020). Essa possível retomada, no entanto, não está no escopo deste trabalho.

pela associação a outros projetos regionais mais afeitos aos seus ideários, como exemplificam as participações da Bolívia<sup>4</sup> e do Equador na ALBA-TCP e a adesão da Colômbia e do Peru à Aliança do Pacífico em 2011.

Em um momento de indefinição sobre os rumos da CAN e frente a um contexto internacional adverso, é importante retomar parte de sua história e os conceitos que levaram à sua construção. Nesse sentido, a proposta do presente trabalho é analisar a influência e o legado da obra *“Proposiciones para la Creación del Mercado Común Latinoamericano”* (também conhecido como *“Documento de los Cuatro”*), de 1965, para o bloco andino. Escrito por Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Felipe Herrera Lane, Carlos Sanz de Santa María a pedido do presidente chileno Eduardo Frei Montalva (1964-1970), o Documento dos Quatro representou um marco na história da integração latina-americana ao apontar as falhas da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e propor a reformulação de suas políticas para atender aos interesses dos países economicamente frágeis. O objetivo original não foi cumprido, porém, o diagnóstico produzido pelo Documento sobre a região e as suas sugestões para a criação de um mercado comum que considerasse as disparidades econômicas entre os países influenciaram a criação do primeiro projeto de integração sub-regional do continente em 1969, o chamado Pacto Andino. É importante ressaltar que o conteúdo do Documento é econômico, mas seu viés político, enfatizado tanto por Frei Montalva quanto pelos próprios economistas, é o foco do presente trabalho. O principal legado da obra reside, como veremos a seguir, na capacidade de mobilização política para a construção do processo de integração andino.

A próxima seção apresentará o contexto de formulação do Documento dos Quatro. A seguir, será discutida a sua influência na

---

<sup>4</sup> A Bolívia fez parte da ALBA-TCP entre os anos de 2006 e 2019. O Equador, entre 2009 e 2018. Ambos participaram da ALBA durante a vigência de governos de esquerda, o que reforça o argumento do voluntarismo dos Executivos quando tratamos do tema de integração regional na América Latina. A mesma situação ocorreu com a adesão da Colômbia e do Peru à Aliança do Pacífico, visto o alinhamento ideológico à direita de seus governos em 2011.

formação do Pacto Andino e a sua posterior transformação em CAN, já na década de 1990.

## **2. Os limites da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e a proposta do “Documento dos Quatro”**

O Documento dos Quatro surge em um contexto de insatisfação dos presidentes andinos com a ALALC<sup>5</sup>, criada em 1960 e que representava a primeira tentativa de integração econômica dos países latino-americanos. Para fins deste trabalho, cabe detalhar as limitações da ALALC que motivaram a criação do Documento. Os membros fundadores da ALALC foram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai (Colômbia, Venezuela, Equador e Bolívia aderiram em período posterior). Claramente inspirada pelo modelo de integração europeu, a ALALC era um projeto de integração gradual que previa a criação de uma zona de livre comércio no prazo de doze anos e, posteriormente, um mercado comum regional. Incluía mecanismos para eliminação progressiva de restrições tarifárias que dificultavam o intercâmbio comercial entre os países membros, como as listas nacionais (que continham as concessões oferecidas por cada país) e as listas comuns (negociadas multilateralmente a cada três anos).

É importante destacar também a influência da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) recebida pela ALALC em sua conformação. A principal preocupação da CEPAL naquela época era a superação do subdesenvolvimento e dependência externa na região, traduzida na subordinação aos centros industriais dos quais os países latinos importavam produtos com alto valor agregado, enquanto a América Latina se especializava na exportação de commodities. As indústrias da região não possuíam condições de competir com os produtos produzidos no exterior,

---

<sup>5</sup> Em 1980 se tornou a Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Intercâmbio (ALADI).

situação que gerava déficits no comércio com os países do centro (BRAGA, 2002).

Urgia a necessidade de uma intensa industrialização das economias latino-americanas, aumentando o aporte de capitais externos e reduzindo os déficits comerciais. A solução inicial proposta pela CEPAL era o modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), processo que buscava superar a deficiência estrutural da América Latina aumentando a oferta de produtos industrializados para exportação, diversificando, dessa maneira, a matriz econômica dos países latino-americanos. A questão da integração regional era prevista de maneira limitada, entendida apenas como um complemento aos projetos de industrialização nacionais, permitindo que os países criassem complementaridade entre suas indústrias e aumentassem o mercado para exportações intrarregionais. A integração regional seria uma fase para o desenvolvimento econômico dos países da região e não um projeto independente. O intercâmbio comercial entre o bloco supriria as necessidades de todos e garantiria um mercado estável para as exportações, diminuindo a vulnerabilidade externa (BRAGA, 2002).

Em 1957, o Comitê de Comércio da CEPAL sistematizou essas premissas e desenvolveu um conceito de cooperação regional baseado no sistema de preferências comerciais, o qual serviria como meio para acelerar o crescimento econômico da região. No mesmo ano foi realizada a Conferência Econômica Interamericana, em Buenos Aires, ocasião na qual foi discutido o conceito de cooperação econômica regional pela primeira vez. Os países latino-americanos que atenderam ao evento estavam impressionados com a então recente assinatura do Tratado de Roma, que instituíu a Comunidade Econômica Europeia (CEE). À luz dessa experiência integracionista, os participantes da Conferência declaram “*la conveniencia de establecer gradual y progresivamente, de una manera multilateral y competitiva, un mercado común latinoamericano*” (WIONCZEK, 1964). A

CEPAL apresentaria uma proposta de zona de livre comércio para esse projeto em 1959 e que culminaria na assinatura do Tratado de Montevideu, em 1960, que deu origem à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), reconhecida como a primeira experiência de integração dos países latino-americanos.

A ALALC obteve resultados modestos no que diz respeito ao aumento do comércio entre os países membros: as exportações intrabloco passaram de 6,7% para 10,1% e as importações de 8,1% para 11,2% (CINDA, 1987) entre os anos de 1961 e 1970. Além disso, a ALALC foi incapaz de corresponder às expectativas de parte de seus membros. Países médios e pequenos esperavam que a integração contribuísse para a aceleração de seus respectivos processos de industrialização e não ficasse restrita apenas ao aspecto comercial, visto que estes países não estavam prontos para tirar vantagem das concessões tarifárias (BRAGA, 2002).

A principal dificuldade apontada era a heterogeneidade econômica entre os membros da ALALC, fator que impedia que os acordos tarifários se aprofundassem e que as vantagens comerciais beneficiassem a todos. Os países grandes da região (Argentina, Brasil e México) estavam satisfeitos apenas com a perspectiva de expandir suas exportações e defendiam a liberação plena de intercâmbio de produtos, não tendo interesse em iniciar políticas que incentivassem a industrialização (cabe lembrar que estes países já contavam com parques industriais e exportavam produtos manufaturados, diferentemente de seus vizinhos menores).

Tal cenário gerou a percepção de um possível “subimperialismo” (MARINI, 1992) dos países grandes em relação aos pequenos dentro da ALALC, como lembrou o ex-presidente chileno Eduardo Frei Montalva em um texto da década de 1970: “(...) *la ALALC no consultó los intereses de los países medianos y pequeños, y creó la posibilidad de un imperialismo interior en América Latina entre los desarrollados y los menos desarrollados*” (FREI MONTALVA, 1977).

Para GHIGGINO (2011), na ânsia de reproduzir os moldes da integração europeia estabelecida pelo Tratado de Roma, a ALALC subestimou o impacto das vantagens comparativas no intercâmbio de mercadorias no continente, fato que gerou políticas protecionistas e emperrou a integração.

Ainda na década de 1960, houve uma tentativa de criação de mecanismos de compensação dentro da ALALC que minimizassem tais disparidades, mas estes se mostraram escassos e débeis para resolver o problema. O resultado do fracasso em conciliar interesses divergentes entre seus membros foi que, apenas cinco anos após sua criação, a ALALC havia se convertido em uma zona preferencial de comércio, distanciando-se de seu compromisso original de criação de um mercado comum (VALVERDE, 2002).

Diante deste quadro, surgiram exortações de diversos economistas e líderes políticos da América Latina para que o processo de integração regional promovido pela ALALC fosse alterado. Ainda em 1963, o economista argentino Raúl Prebisch alertou para problemas que travavam o aprofundamento da ALALC em seu ensaio *“Hacia una dinámica del desarrollo latino-americano”* (PREBISCH, 1963), mas a obra não contemplava todos os aspectos do problema.

Nesse contexto, um personagem importante foi o ex-presidente do Chile, Eduardo Frei Montalva, que alterou algumas premissas da política externa chilena e promoveu ativamente a integração no continente. Advogado de formação e filiado ao partido Democrata Cristão chileno, Frei Montalva direcionou sua política externa para um papel mais ativo e acreditava que a integração regional era uma forma de inserir o país no sistema internacional. Diante da estagnação da ALALC, que claramente ia contra os interesses de sua política externa integracionista, Frei Montalva escreveu, em 6 de janeiro de 1965, uma carta para quatro economistas latino-americanos de grande destaque na época: Raúl Prebisch, Secretário

Geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); José Antonio Mayobre, Secretário Executivo da CEPAL; Felipe Herrera Lane, Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Carlos Sanz de Santa María, Presidente da Comissão Interamericana da Aliança para o Progresso (CIAP).

O conteúdo da missiva possuía três eixos principais: primeiramente, Frei Montalva expôs seus ideais integracionistas e sua crença de que o cenário internacional daquela época já era adverso para a América Latina e, portanto, a integração seria uma resposta para a inserção comercial de nossos países. Também destacava a importância do apoio e comprometimento político aos processos de integração, visto que, sem a ativa participação dos governantes da região, seria impossível coordenar esforços conjuntos para objetivos comuns.

Em segundo lugar, o presidente chileno mostrou sua preocupação em relação à estagnação do processo de integração iniciado pela ALALC, criticando o fato de que as discussões versavam apenas sobre questões tarifárias, deixando de lado propostas mais arrojadas de coordenação econômica e industrial.

Por último, Frei Montalva solicitou que os intelectuais fizessem sugestões para resolver as questões apontadas e para que a ALALC avançasse em seus objetivos. Frei Montalva explicitou a questão do comércio desigual entre os países membros, problema que incomodava profundamente as economias menores da região: *“No sería admisible entre nosotros aquel viejo esquema de intercambio de artículos manufacturados por productos primarios para repetir viejos errores e injusticias”* (FREI MONTALVA, 1965). Outro ponto importante é a percepção de Frei Montalva sobre a necessidade de um órgão supranacional que gerisse as disputas comerciais, visto que a ALALC era composta por diversas instâncias administrativas nacionais que representavam seus

respectivos países nessas disputas e recorriam ao veto nos momentos de decisões, travando ainda mais o processo de integração (VALVERDE, 2002).

A carta foi o primeiro passo dentro da estratégia de Frei Montalva para a renovação da ALALC. Em 12 de abril de 1965, uma cópia foi enviada para todos os chefes de Estado latino-americanos para que também pudessem contribuir com ideias e sugestões. Quanto aos economistas citados, o quarteto atendeu ao chamado de Frei Montalva e elaborou um texto chamado "*Proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano*" (1965), também conhecido como "Documento dos Quatro". O texto final é uma estratégia completa de integração para a formação de um mercado comum e suas sugestões seguem as linhas básicas do pensamento cepalino, porém, com ênfase na integração regional, ressaltando a necessidade de institucionalização e compromisso político, condições sem as quais a aceleração do processo seria inviável.

A primeira crítica do Documento versava sobre a pouca interação econômica entre os países da ALALC. O isolamento recíproco se estendia também às áreas de comunicação, educação, cultura e pesquisa, repetindo o modelo de desenvolvimento latino-americano do século XIX: os países interagem de forma isolada com os grandes centros mundiais, vivendo do reflexo que estes irradiavam (HERRERA, MAYOBRE, SANTAMARÍA, PREBISCH: 1965).

Neste ponto do texto, os autores exortam os países a unir forças para robustecer a capacidade de negociação com os grandes centros mundiais. O isolamento entre as economias prejudicava também a industrialização, pois os países passam a produzir os mesmos produtos que seus vizinhos, quando poderiam alcançar mais eficiência e redução de custos se as indústrias regionais se complementassem. Os autores enfatizavam ainda que a integração facilitaria a ampliação dos mercados e aceleraria o desenvolvimento econômico, com a ressalva de que os países deveriam

utilizar a pujança resultante do processo para efetuar as reformas econômicas e sociais tão necessárias na região.

Um subcapítulo do texto tem como título “*La necesidad de decisiones políticas*” e destaca a importância do envolvimento dos líderes de cada país e de suas respectivas sociedades civis para o avanço do mercado comum. Os economistas propõem órgãos políticos para acelerar o processo de integração, como o conselho de ministros, a junta executiva e um parlamento latino-americano. Mais tarde, a Comunidade Andina (CAN) adotaria um sistema de instituições bastante similar a essa proposta. Esse trecho também destaca a complementaridade entre o desenvolvimento regional e nacional, visto que deveriam caminhar juntos e não serem entendidos como concorrentes.

Quanto às sugestões práticas para acelerar o processo de integração, ainda no âmbito da ALALC, os economistas indicaram instrumentos de financiamento e promoção de investimentos regionais, conjuntamente com mecanismos de pagamentos e créditos recíprocos.

A indústria ocupa papel central na proposta do Documento e deveria ser incentivada através da complementaridade entre os países da região, diminuindo, assim, custos de produção e introduzindo a especialização em cada setor. O texto reconhece a limitação dos benefícios da substituição de importações, visto que cada país já tinha estabelecidas suas próprias indústrias (com diferentes graus de eficiência) separadamente. Era momento, portanto, de integrar a produção para aumentar a produtividade. Os economistas demonstraram também a necessidade de um tratamento especial para os países de menor desenvolvimento relativo, aspecto para o qual as lideranças da região começavam a dar maior importância.

Segundo Herrera (1973), enquanto alguns líderes receberam as propostas com entusiasmo, o Brasil e a Argentina criticaram duramente a obra, expressando suas dúvidas sobre a viabilidade das sugestões. O fato de

os autores representarem organismos internacionais e defenderem o mercado comum foi visto por parte da esquerda latino-americana como “entreguismo” do continente para as grandes corporações do mundo capitalista, enquanto a direita os chamou de “tecnocratas ambiciosos” (HERRERA, 1973). Poucos viram a obra como uma revitalização do ideal integracionista bolivariano<sup>6</sup>, modo como Herrera a recordou em seu artigo de 1973. Desse modo, o Documento não obteve a repercussão desejada e nem êxito em reformar as instituições da ALALC, ainda que este fosse o seu objetivo primordial.

No entanto, sua influência foi extremamente importante posteriormente, na ocasião da reunião de Chefes de Estado da Organização dos Estados Americanos (OEA) de 1967, no Uruguai. Esta reunião deu origem à “Declaração dos Presidentes da América Latina”, na qual, pela primeira vez a nível regional, é mencionada a necessidade de acordos de integração sub-regionais. Segundo Magariños, *“la Declaración de Jefes de Estado representó un espaldarazo político del más alto nivel al concepto de integración global y plena desarrollado en el Documento de los Cuatro”* (MAGARIÑOS, 2005). Após a Declaração dos Presidentes, a insatisfação dos países médios e pequenos com a ALALC se mostrou irreversível e já existia a vontade política necessária para a criação da integração sub-regional andina. Estavam lançadas as bases que culminariam no Acordo de Cartagena, assinado pela Bolívia, Chile, Equador e Peru em 26 de maio de 1969 em Bogotá, dando origem ao Pacto Andino. A seguir, será retomada a trajetória desse projeto e a influência do Documento dos Quatro em sua carta fundacional.

---

<sup>6</sup> Refere-se à solidariedade entre os povos latino-americanos defendida por Simón Bolívar (1783-1830).

### 3. Do Pacto Andino à Comunidade Andina

Segundo Mace (1988), o Pacto Andino foi o processo de integração mais ambicioso e amplo realizado no chamado Terceiro Mundo até então e por mais de duas décadas representou a única tentativa de integração regional na América do Sul. A ALALC sairia enfraquecida desse processo, mas é inegável que foi, juntamente com a CEPAL, a responsável por manter vivo o espírito integracionista na América Latina na segunda metade do século XX. Por se tratar da primeira experiência do gênero, a ALALC serviu de plataforma para as tentativas posteriores de integração.

Dessa forma, de acordo com a lógica integracionista proposta pela CEPAL e influenciado pelas ideias contidas no Documento dos Quatro, o Pacto Andino tentou evitar os erros da ALALC: “(...) en efecto, el Acuerdo de Cartagena reconoce el hecho de que los mecanismos mercantiles son insuficientes para alcanzar el desarrollo integrado de la región, como la experiencia de la ALALC comprueba.” (VARGAS-HIDALGO, 1977:102). Ou seja, além das questões comerciais, seriam necessárias estratégias de fomento das indústrias e de atração de investimentos para lograr o desenvolvimento econômico. Foram criados os Programas Setoriais de Desenvolvimento Industrial cujo objetivo era aprofundar a industrialização de maneira homogênea e estimular a interdependência.

Esse ponto do Acordo de Cartagena refletia o capítulo do Documento dos Quatro que analisava a indústria regional e que propunha um mercado comum nesse setor. A ideia era aproveitar as vantagens comparativas de cada país (recursos naturais e custos de produção) e evitar a duplicação indiscriminada dos mesmos setores, criando um parque industrial regional integrado e complementar (MAYOBRE, HERRERA, SANTAMARIA, PREBISCH;1965).

Outra preocupação constante do Acordo de Cartagena e que possuía nítida influência do Documento dos Quatro era a preocupação com os países menos desenvolvidos do bloco. O Pacto Andino criou mecanismos para que a Bolívia e o Equador fossem protegidos dos impactos provocados pelo intercâmbio com as economias mais robustas, seja na área industrial, comercial ou de investimentos. Pretendia-se avançar nas três áreas simultaneamente e compartilhar de maneira equitativa seus benefícios. A partir de meados da década de 1970, essa meta se mostrou incompatível com as políticas econômicas nacionais de cada membro, desenvolvidas sem coordenação com os vizinhos e em desacordo com as normas do bloco. Esse tipo de divergência seria constante no projeto andino a partir de então e culminou com a saída do Chile em 1976. Cabe lembrar que os sócios originais do Pacto Andino eram a Bolívia, a Colômbia, o Chile, o Equador e o Peru. A Venezuela se tornou membro apenas em 1976.

Voltando às motivações que levaram ao afastamento do Chile, o desentendimento em relação aos princípios do Acordo de Cartagena ocorreram após a ascensão de Augusto Pinochet (1973-1990) à presidência através de um golpe de Estado. A política econômica progressivamente neoliberal instaurada pela ditadura militar chilena entrou em choque com duas regras comuns estabelecidas pelo Acordo de Cartagena: a Decisão 24, que regulava os investimentos estrangeiros e a Tarifa Externa Comum (TEC). O governo chileno temia que os investimentos não fossem distribuídos de maneira equitativa entre os países membros e considerava a TEC excessivamente protecionista. O próprio ex-presidente Eduardo Frei Montalva, convidado a escrever sobre a saída do Chile em 1976, qualificou a posição do governo Pinochet em relação ao Pacto como dogmática e alheia aos possíveis benefícios dessas medidas (FREI MONTALVA, 1976), visto que seriam transitórias e tinham como objetivo o fortalecimento das indústrias e mercados da região. Segundo Wilhelmy (1977):

Los problemas originados por la Decisión 24 y otras políticas del Acuerdo de Cartagena en relación con Chile no fueron de naturaleza exclusivamente económica y la relación entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Mientras para los demás miembros del Grupo Andino un cierto grado de "nacionalismo económico" representa la respuesta propia de países menos desarrollados a su condición frente a las potencias industriales, el gobierno chileno estima que la "apertura al exterior" debe ser sin condiciones, de manera de establecer las condiciones de confianza y estabilidad que faciliten la captación de inversiones y créditos y estimulen el comercio internacional. (WILHELMY, 1977:85)

Diante das divergências incontornáveis entre o governo Pinochet e os demais membros do Pacto, o Chile se retirou em 30 de outubro de 1976. O país andino só retornaria ao projeto de integração andino como Estado-associado trinta anos depois, em 2006.

O final da década de 1970 testemunhou o arrefecimento dos ideais de Cartagena, especialmente com o advento da crise da dívida externa a partir de 1980. Os problemas econômicos que se avolumavam diante dos sócios estimulavam soluções individuais e a integração parecia utópica em meio a um contexto tão adverso.

Entre 1976 e 1982, Peñaherrera (1995) destaca que surgiram os primeiros problemas derivados do descumprimento da regulamentação comunitária, gerando conflitos sobre questões técnicas e tarifárias. A crise da dívida externa afetou profundamente o dinamismo comercial do bloco, visto que os países membros enfrentavam desequilíbrios em suas balanças de pagamentos e, como reação, adotaram medidas protecionistas. Em 1987, foi assinado o Protocolo de Quito, que flexibilizou as metas do Acordo de Cartagena, permitiu a abertura do bloco para investimentos estrangeiros e regulamentou o estabelecimento de acordos bilaterais. Tais medidas evitaram que as divergências comerciais minassem completamente o projeto de integração, mas não trouxeram os resultados positivos esperados. Como ressalta Vargas-Hidalgo (1977), *"la forma como*

*el Acuerdo de Cartagena resolvió los problemas fue, en general, postergándolos.”*

Em 1989, com o encontro presidencial que promoveu o “Desenho Estratégico para a Reorientação do Grupo Andino”, o bloco estabeleceu novas metas para a década de 1990, que englobavam aumento do comércio intrarregional, diversificação da pauta de exportações e a inserção internacional. Ao comentar os primeiros vinte anos da integração andina, Puertas (2006) salienta que os países membros não avançaram em seus objetivos comuns durante a década de 1970 e, a partir da década de 1980, foram obrigados a adotar medidas econômicas contrárias aos pressupostos do Acordo de Cartagena. O cerne do processo andino era o projeto crescimento endógeno da região, ideia inviável frente ao cenário de globalização acelerada da década de 1990 e das políticas domésticas limitadas pelo Consenso de Washington<sup>7</sup>.

Ainda assim, em 1993 um importante passo foi dado: estabeleceu-se a zona de livre comércio entre os países do bloco. Porém, somente em 1996, com o Protocolo de Trujillo, a organização regional foi reativada, aportando características econômicas neoliberais e reestruturando sua institucionalidade através do Sistema Andino de Integração (SAI), que incorporou o Conselho Presidencial e o Conselho de Ministros de Relações Exteriores e que possuía um desenho intergovernamental. Essas modificações aumentaram a institucionalização da CAN e o comércio intrabloco. O efeito positivo dessas medidas seria interrompido com as repercussões de diversas crises financeiras (Argentina, em 1995; sudeste asiático, em 1997, Rússia, em 1998 e Brasil em 1999) e com o contínuo descumprimento das normas internas do bloco. A irregularidade do processo andino fica evidente ao retomarmos sua acidentada trajetória,

---

<sup>7</sup> Conjunto de medidas econômicas adotadas por instituições financeiras sediadas em Washington D.C., em especial o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que eram impostas aos países em desenvolvimento nas negociações de suas dívidas externas.

cujos avanços e retrocessos sempre dependeram da vontade política dos presidentes de ocasião. Para Portas (2006),

(...) lo que sí se ha agotado es la voluntad política y la capacidad de efectuar oportunamente correcciones para rectificar rumbos y consolidar la senda trazada. Un proceso de integración no se agota; lo que se agota son las ideas, las voluntades y las capacidades para comprender su importancia y su infinito potencia (PUERTAS, 2006:4).

Os resultados positivos ficaram restritos ao comércio intrabloco, mas persiste, até hoje, a dificuldade de aumentar as exportações extrabloco e formar uma plataforma de inserção internacional. Tais dificuldades reforçam a tendência de sobreposição de projetos regionais e a promoção de acordos bilaterais ou minilaterais (VAN KLAVEREN, 2012). Sobre esse ponto, cabe destacar que a diferença de entendimento sobre a possibilidade de acordos bilaterais causou uma nova crise na primeira década dos anos 2000, culminando com a saída da Venezuela do bloco. As divergências sobre os rumos do processo de integração foram acirradas pela ascensão de governos de esquerda na região a partir de 1998, com a eleição do presidente venezuelano Hugo Chávez (1998-2013). Em 2006, Evo Morales venceu as eleições presidenciais na Bolívia; em 2007, Rafael Correa no Equador. Pela primeira vez e por um curto período, a maioria dos países da CAN eram de esquerda, enquanto a Colômbia era presidida pelo neoliberal Álvaro Uribe (2002-2010). A Venezuela opunha-se à possibilidade de negociação de tratados de livre comércio entre os sócios andinos e os Estados Unidos. Sob a ótica do governo venezuelano, tais tratados deveriam ser negociados em bloco e não bilateralmente. O exacerbamento das tensões levou a CAN a emitir a Decisão 598/2004, que permitia a negociação bilateral com países de fora do bloco. A insatisfação venezuelana culminou com a sua retirada em 2006, causando nova fratura no processo de integração andino.

A segunda década do século XXI testemunhou a continuidade da polarização ideológica entre a Colômbia e o Peru, voltados para políticas

econômicas de viés neoliberal, e a Bolívia e o Equador<sup>8</sup>, fiéis à tentativa de criar desenvolvimento a partir de processos regionais autônomos (BRESSAN; LUCIANO, 2018). Assim, a fragmentação ideológica do regionalismo sul-americano se consolidou também entre os andinos, especialmente a partir da adesão da Colômbia e do Peru à Aliança do Pacífico em 2011. As dificuldades comerciais intra e extrabloco persistem e o engajamento dos sócios com a CAN arrefeceu sensivelmente.

A comparação entre as propostas feitas pelo Documento dos Quatro, seus princípios expressos no Acordo de Cartagena e os resultados obtidos pela CAN nas últimas décadas gera duas conclusões: primeiramente, persiste a dependência do projeto às vontades políticas de ocasião, característica intrínseca ao intergovernamentalismo da integração andina. O projeto avançou apenas em momentos de alinhamento entre os membros, subordinando as metas e o interesses econômicos à lógica da política. Da mesma forma, os momentos de paralisia foram gerados por desentendimentos ideológicos.

Em segundo lugar, o diagnóstico dos problemas econômicos feito na década de 1960 continua, ao menos em parte, atual. De maneira sintética, o Documento criticava a predominância do setor primário nas exportações, a falta de esforços conjuntos de industrialização e a ausência de redes de transportes e comunicações de qualidade na região, questões em aberto até os dias de hoje. Obviamente, fatores externos impactaram a integração andina (especialmente a partir da década de 1980) e não foram detalhados no presente trabalho, visto que o objetivo era discutir os processos internos que se relacionavam com o Documento. O cerne dos problemas internos, porém, sejam políticos ou econômicos, segue inalterado. Apenas são acrescentadas questões e dificuldades específicas de cada momento histórico.

---

<sup>8</sup> O Equador saiu da ALBA em 2018. Sob a presidência de Jeanine Áñez (2019-2020), a Bolívia se retirou do bloco em 2019, retornando em 2020 sob a gestão Luis Arce (2020-atual).

#### 4. Considerações finais

O ambicioso projeto de integração proposto pela ALALC fracassou em seu intento de abrir os mercados e conceder preferências comerciais para seus membros. As disparidades entre as capacidades produtivas e os mercados internos provocaram o efeito contrário ao esperado, resultando em uma onda de protecionismo comercial no continente. Originalmente, o Documento dos Quatro deveria servir para resolver as questões da ALALC, mas a resistência dos sócios em acatar as propostas do texto possibilitou que fosse usado como pilar da integração sub-regional andina. O pioneiro Pacto Andino surgiu, então, com objetivos audaciosos e especial preocupação com as economias mais sensíveis do bloco, a Bolívia e o Equador. Apesar de sua acidentada trajetória e dos prognósticos pessimistas que surgem a cada década decretando o seu fim, a atual CAN resiste à falta de comprometimento de seus sócios. Como discutido neste trabalho, o seu surgimento deveu-se ao ímpeto de governos que acreditaram em uma estratégia regional e internacional conjunta para enfrentar problemas comuns, ao contrário das tendências individualistas observadas nos últimos anos. O atual momento enfrentado pela integração andina requer uma reorientação de seus objetivos e propósitos, daí a importância da análise dos paradigmas que nortearam sua formação.

Imbuído da esperança de um futuro comum, o Documento dos Quatro pode ser considerado um dos textos mais importantes da história do pensamento político e econômico da integração latino-americana. Os autores eram os economistas mais proeminentes da época na América Latina e estavam profundamente envolvidos no serviço público regional. Contribuíram não apenas para o debate acadêmico sobre regionalismo, mas de maneira prática ao atuarem em organizações internacionais.

Chama a atenção o esforço conjunto de atores políticos e da academia para a construção das diretrizes contidas no Documento, fato

que ilustra a centralidade da integração regional à época, entendida como primordial para o pleno desenvolvimento econômico e social da América Latina. Passados cinquenta e seis anos da publicação do Documento, percebem-se poucas movimentações na busca de soluções para a paralisia da CAN e a falta de sinergia entre governos, intelectuais e outras organizações regionais.

O próprio Felipe Herrera fez essa constatação em seu texto de 1973, afirmando que o Documento foi o último esforço realmente coletivo para o fomento da integração, pois buscava renovar o mecanismo mais abrangente do continente, a ALALC, além de mobilizar políticos e acadêmicos de variados matizes ideológicos em sua defesa.

Pode-se dizer que essa afirmação continua válida se considerarmos a variedade de atores envolvidos na confecção do Documento, o engajamento político dos presidentes da época e a colaboração de organizações regionais como a própria CEPAL. Portanto, rememorar o Documento dos Quatro mostra a factibilidade de esforços conjuntos entre governos e a academia para impulsionar a integração latino-americana e resolver alguns dos problemas que perseveram na região desde aquela época.

Os atores envolvidos na confecção do Documento não poderiam imaginar que uma das reflexões finais de seu texto seguiria válida para o século XXI: o perigo da inação. A conclusão do Documento alertava que os países latino-americanos não deveriam temer os riscos intrínsecos à construção de um mercado comum, projeto complexo e que impõe sacrifícios aos seus membros. O risco maior seria perder as oportunidades de crescimento econômico e social caso não se aventurassem na construção de um projeto e seguissem a trajetória de uma inserção tímida e subalterna no cenário internacional. O alerta feito pelos autores sobre a inação continua válido. Se o objetivo original não foi alcançado, novos

rumos podem ser traçados para o projeto andino, preservando os sucessos já alcançados e criando novas oportunidades.

## 5. Referências

ARAUJO, Flavia Loss. Agendas de Política Externa para a Comunidade Andina de Nações: os casos de Bolívia e Colômbia. Belo Horizonte: **Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas**, vol. 2, n. 2, 189-214, 2014. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/8199>>. Acesso em 02 de janeiro de 2021.

BRAGA, Márcio. Integração Econômica Regional na América Latina. Uma Interpretação das Contribuições da CEPAL. In: **Cadernos PROLAM/USP**, Ano 1, vol 01, p.9-30, 2002. Disponível em: [www.usp.br/prolam/ae5959.doc](http://www.usp.br/prolam/ae5959.doc). Acesso em 02 de janeiro de 2021.

BRESSAN, Regiane; LUCIANO, Bruno. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. In: Revista de Sociologia Política, vol. 26, n. 65, p. 62-80, 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782018000100062&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782018000100062&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 02 de janeiro de 2021.

CINDA. Manual de Integración Latinoamericana. Caracas: **Centro Interuniversitario de Desarrollo**, Universidad Simón Bolívar, p. 82, 1987.

FREI MONTALVA, Eduardo. **Carta del Presidente de Chile**. In: Hacia la Integración Acelerada de América Latina – Proposiciones para la Creación del Mercado Común Latinoamericano. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, p. 1-6, 1965.

FREI MONTALVA, Eduardo. El retiro de Chile, un error irreversible e irreparable. In: **Chile y el Pacto Andino: deslindando responsabilidades ante la historia**. Santiago de Chile: s/ editor, 1976. Disponível em: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76324/2/191934.pdf&origen=HPolitica>. Acesso em 15/01/2021.

FREI MONTALVA, Eduardo. **El Pacto Andino**. Buenos Aires: Ed. Francisco Aguirre, 1977, p. 34.

GHIGGINO, Gonzalo. A sesenta años de la ALALC: problemática, inicios y fracaso de la primera integración latinoamericana. In: **Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos**. Buenos Aires: 2011. Disponível em: <<http://www.geic.com.ar/2010/2011/03/09/a-sesenta-anos-de-la-alalc-proble>

matica-inicios-y-fracaso-de-la-primera-integracion-latinoamericana/>. Acesso em 02 de janeiro de 2021.

HERRERA, Felipe. La Tarea Inconclusa: América Latina Integrada. In: **Revista de Estudios Internacionales**, Vol. 06, N. 21, p. 3-23, 1973. Disponível em: <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/17570/19402>. Acesso em 02 de janeiro de 2021.

MACE, Gordon. Regional Integration in Latin America: a Long and Winding Road. In: **International Journal**, n. 43, p. 404-427, 1988. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/40202547>. Acesso em 09 de abril de 2020.

MAGARIÑOS, Gustavo. **Integración Económica Latino-Americana – Proceso ALALC-ALADI**. Montevideo: ALADI, Tomo I, 2005.

MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. In: **Latin America Research Review**, v. 40, n. 1, p.138-164, 2005. Disponível em: [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/53584/Malamud\\_Presidential\\_Diplo\\_Published\\_Version.pdf?sequence=1](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/53584/Malamud_Presidential_Diplo_Published_Version.pdf?sequence=1). Acesso em 09 de abril de 2020.

MARIANO, Karina; BRESSAN, Regiane.; LUCIANO, Bruno. Eleições diretas no Parlamento Andino: a percepção popular sobre a integração regional. In: **Carta Internacional**, 11(1), p. 245-273, 2016. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/download/320/306/>. Acesso em 09 de abril de 2020.

MARINI, Ruy. **América Latina: dependência e integração**. São Paulo: Brasil Urgente, 1992.

MAYOBRE, José; HERRERA, Felipe; SANTAMARÍA, Carlos; PREBISCH, Raúl. **Hacia la Integración Acelerada de América Latina – Propositiones para la Creación del Mercado Común Latinoamericano**. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 13-37.

PEÑAHERRERA, Germánico Salgado. El Grupo Andino hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica. Quito: Biblioteca Digital Andina, 1995.

PREBISCH, Raúl. **Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano**. Ciudad del México: Fondo de Cultura Económica, p. 20-25, 1963.

PUERTAS, Jaime. La Desintegración Andina. In: **Nueva Sociedad**, n. 204, jul-ago/2006. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/la-desintegracion-andina/>. Acesso em 15 de março de 2021.

SANAHUJA, José Atonio; BURIÁN, Camilo. Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanos frente al orden internacional liberal. In: **Conjuntura Austral**, v. 11, n. 55, 2020. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/106956>. Acesso em 15 de março de 2021.

VALVERDE, Cristian. Chile y la Integración Latinoamericana: Política Exterior, Acción Diplomática y Opinión Pública. Tese de Doutorado. Universidade Complutense de Madrid, 2002. Disponível em: <http://eprints.ucm.es/tesis/ghi/ucm-t26718.pdf>. Acesso em 20 de abril de 2019.

VAN KLAVEREN, Alberto. América Latina en un nuevo mundo. In: **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 100, p. 131-150, 2012. Disponível em: [https://www.cidob.org/es/content/download/33842/556364/file/131150\\_ALBERTO+VAN+CLAVEREN.pdf](https://www.cidob.org/es/content/download/33842/556364/file/131150_ALBERTO+VAN+CLAVEREN.pdf). Acesso em 20 de abril de 2019.

VARGAS-HIDALGO, Rafael. La crisis del Pacto Andino. In: Madrid: **Revista de Política Internacional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC)**, n. 151, mai-jun, 1977. Disponível em: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/fondohistorico?IDR=13&IDN=1182&IDA=34674>. Acesso em 15 de março de 2021.

WILHELMY, Manfred. La política exterior chilena y el Grupo Andino. In: Santiago de Chile: **Estudios Internacionales**, ano 10, n. 38, p. 67-87, abr-jun 1977. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41390875>. Acesso em 20 de maio de 2020.

WIONCZEK, Miguel. **Integración de América Latina**. Ciudad del México: Fondo de Cultura Económica, 1964.