

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

O DOCUMENTO DOS QUATRO E AS ORIGENS DA COMUNIDADE ANDINA

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

Flavia Loss de Araujo¹ 
Universidade de São Paulo, Brasil

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 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.

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

¹ Doctorante en el Instituto de Relações Internacionais de la Universidade de São Paulo (IRI-USP) e master por el Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina (PROLAM-USP). Investigadora del Observatorio de Regionalismo y del Grupo Rede de Investigación em Política Exterior e Regionalismo (REPRI). E-mail: flavialossaraujo@usp.br

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.

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. Introducción

El proceso de integración sudamericana vive actualmente un momento de parálisis e incertidumbre ante los desafíos que se presentan en escenarios domésticos y globales. A nivel interno, América del Sur vive el agotamiento del ciclo de gobiernos de izquierda y de centro izquierda que llegaron al poder a principios del siglo XXI (fenómeno conocido como la “ola rosa”) y que propiciaron la integración regional con un objetivo político-estratégico, abordando temas de desarrollo y justicia social. Desde la elección de Hugo Chávez en Venezuela, en 1998, se han producido sucesivas victorias de presidentes alineados a variantes del espectro político de izquierda en América del Sur: Luiz Inácio Lula da Silva en el Brasil (2003), Tabaré Vázquez (2005) y José Mujica (2010) en Uruguay, Evo Morales en Bolivia (2006), Néstor Kirchner y Cristina Kirchner en Argentina (2003 y 2007,

respectivamente), Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile (2000 y 2006), Rafael Correa en Ecuador (2007), Fernando Lugo en Paraguay (2008) y Ollanta Humala en el Perú (2011). Esta coincidencia de tendencia política también impactó las relaciones internacionales del subcontinente, creando nuevas perspectivas de interacción y cooperación entre países. En cuanto a la integración regional, este período fue prolífico en la creación de nuevos acuerdos alineados a la izquierda, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), en 2004, y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en 2008, además se fortalecieron las agendas sociales en los procesos de integración más antiguos, como la Comunidad Andina (CAN) y el Mercosur.

La caída del precio de las materias primas (*commodities*) en el mercado internacional, la crisis económica global de 2008 y factores internos en cada país sudamericano llevaron a la interrupción del ciclo político progresista, provocando el surgimiento de fuerzas políticas de ideología nacionalista vinculada a la extrema derecha en la región (SANAHUJA; BURIÁN, 2020). La toma del gobierno de presidentes de perfil conservador y neoliberal comenzó con la destitución del paraguayo, Fernando Lugo, en 2012. Cuando su vicepresidente, Federico Franco, terminó el mandato, las elecciones de 2013 dieron la victoria al candidato conservador del Partido Colorado, Horacio Cartes. En las elecciones de 2018, el triunfo fue de Mario Abdo Benítez, también del Partido Colorado. En Argentina, Mauricio Macri fue elegido presidente en 2015, poniendo fin a los doce años de hegemonía kirchnerista con un discurso de orientación neoliberal. Posteriormente, en 2016, Dilma Rousseff fue destituida mediante un juicio político, cuando Michel Temer asumió la presidencia, proponiendo medidas económicas que se apartaban del proyecto de su antecesora. En 2018, Jair Bolsonaro² ganó las elecciones brasileñas y

² En su mandato, Bolsonaro se alineó cada vez más a la extrema derecha.

Sebastián Piñera asumió la presidencia de Chile, ambos alineados a la derecha³.

Tales cambios han alterado profundamente la dinámica política de la región y, en consecuencia, los bloques regionales que ya existían o se estaban formando. Luego, la característica intergubernamental (MALAMUD, 2005) de tales proyectos de integración latinoamericanos los hace dependientes para avanzar de la iniciativa de los presidentes de turno. Así, el nuevo ciclo político impuso también nuevos desafíos para el bloque más antiguo de América del Sur, la Comunidad Andina (CAN), que viene enfrentando dificultades para avanzar económica y políticamente, y un proceso de desintegración (BRESSAN; LUCIANO, 2018).

Creada a finales de la década de 1960, con un ambicioso objetivo de integración, la CAN atravesó diferentes etapas de la historia sudamericana, adaptándose estratégicamente a cada contexto para sobrevivir. En la década de 1990 ha sido relanzada y sus mayores éxitos fueron el aumento del comercio entre sus miembros, el fortalecimiento de sus instituciones y la formación de una unión aduanera incompleta. A pesar de un relativo éxito en el intercambio comercial entre miembros y de ser un importante foro de diálogo sobre temas comunes a la región, la CAN no ha logrado el objetivo de profundizar su integración a través de sus instituciones, estrategia que reduciría la dependencia de los voluntarismos presidenciales. (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO; 2016).

Además, su ingreso en el siglo XXI se dio con la pérdida de uno de sus principales socios, Venezuela, por diferencias ideológicas entre los presidentes y desacuerdos sobre el rumbo del proceso de integración (ARAUJO, 2014). Si bien la situación política de los países miembros ha cambiado desde la salida de Venezuela, la CAN sigue siendo rehén de las posiciones ideológicas de los representantes de sus miembros, quienes

³ Recientemente, se ha producido una reanudación del ciclo progresista en América del Sur tras las victorias electorales de Alberto Fernández en Argentina (2019) y Luis Arce en Bolivia (2020). Esta posible reanudación, sin embargo, no está dentro del alcance de este trabajo.

muchas veces optan por asociarse a otros proyectos regionales más acordes con sus posiciones, como ejemplifican la participación de Bolivia⁴ y Ecuador en el ALBA-TCP y la adhesión de Colombia y Perú a la Alianza del Pacífico en 2011.

En un momento de incertidumbre sobre el rumbo de la CAN y ante un contexto internacional adverso, es importante retomar parte de su historia y los conceptos que llevaron a su construcción. En este sentido, el propósito de este trabajo es analizar la influencia y legado de las “Proposiciones para la Creación del Mercado Común Latinoamericano” (también conocido como “Documento de los Cuatro”), de 1965, para el bloque andino. Escrito por Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Felipe Herrera Lane e Carlos Sanz de Santa María, a solicitud del presidente chileno Eduardo Frei Montalva (1964-1970), el Documento de los Cuatro representó un hito en la historia de la integración latinoamericana al señalar las fallas de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y proponer la reformulación de sus políticas al servicio de los intereses de países económicamente frágiles. No se cumplió el objetivo original, sin embargo, el diagnóstico sobre la región elaborado por el Documento y sus sugerencias para la creación de un mercado común que considerara las disparidades económicas entre los países influyó en la creación del primer proyecto de integración subregional del continente, en 1969, el llamado Pacto Andino. Es importante señalar que el contenido del Documento es económico, pero su sesgo político, enfatizado tanto por Frei Montalva como por los propios economistas, es el foco del presente trabajo. El principal legado de esta obra reside, como veremos a continuación, en la capacidad de movilización política para la construcción del proceso de integración andina.

⁴ Bolivia formó parte del ALBA-TCP entre los años 2006 y 2019. Ecuador, entre 2009 y 2018. Ambos participaron en el ALBA durante el período de gobiernos de izquierda, lo que refuerza el argumento del voluntarismo de los Ejecutivos al abordar el tema de la integración regional en América Latina. La misma situación ocurrió con la adhesión de Colombia y Perú en 2011 a la Alianza del Pacífico, dado el alineamiento ideológico a la derecha de sus gobiernos.

La siguiente sección presentará el contexto para formular el Documento de los Cuatro. A continuación, se discutirá su influencia en la formación del Pacto Andino y su posterior transformación en CAN, ya en la década de los noventa.

2. Los límites de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la propuesta del “Documento de los Cuatro”

El Documento de los Cuatro surge en un contexto de insatisfacción de los presidentes andinos con la ALALC⁵, creado en 1960 y que representó el primer intento de integración económica en los países latinoamericanos. A los efectos de este trabajo, conviene detallar las limitaciones de la ALALC que motivaron la creación del Documento. Los miembros fundadores de la ALALC fueron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay (Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia se unieron en un período posterior). Claramente inspirado en el modelo de integración europeo, la ALALC fue un proyecto de integración gradual en que se contemplaba la creación de una zona de libre comercio en doce años y, posteriormente, un mercado común regional. Se incluyeron mecanismos para la eliminación progresiva de las restricciones arancelarias que obstaculizaban los intercambios comerciales entre los países miembros, tales como las listas nacionales (que contenían las concesiones ofrecidas por cada país) y las listas comunes (negociadas multilateralmente cada tres años).

También es importante destacar la influencia de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) recibida por la ALALC en su conformación. La principal preocupación de la CEPAL en aquel momento era la superación del subdesarrollo y la situación de dependencia externa, que subordinaba la región a los centros industriales desde donde los países

⁵ En 1980 se convirtió en la Asociación Latinoamericana de Desarrollo e Intercambio (ALADI).

latinos importaban productos de alto valor agregado, mientras que América Latina se especializaba en la exportación de *commodities*. Las industrias de la región no pudieron competir con los productos producidos en el exterior, situación que generó déficits comerciales con los países del centro (BRAGA, 2002).

Era primordial promover intensa industrialización de las economías latinoamericanas, aumentando la entrada de capital extranjero y reduciendo los déficits comerciales. La solución inicial propuesta por la CEPAL fue el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), proceso que buscaba superar las deficiencias estructurales en América Latina mediante el aumento de la oferta de productos industrializados para la exportación, con lo que se diversificaría la matriz económica de los países latinoamericanos. El tema de la integración regional fue limitadamente previsto, entendido sólo como un complemento a los proyectos nacionales de industrialización, o sea, un proyecto que permitiría crear complementariedad entre industrias de los países y aumentar el mercado de exportaciones intrarregionales. La integración regional sería una etapa del desarrollo económico de los países de la región y no un proyecto independiente. El intercambio comercial interno al bloque supliría las necesidades de todos los países miembros y garantizaría un mercado estable para las exportaciones, reduciendo así su vulnerabilidad externa (BRAGA, 2002).

En 1957, el Comité de Comercio de la CEPAL sistematizó estas premisas y desarrolló un concepto de cooperación regional basado en el sistema de preferencias comerciales, que serviría como medio para acelerar el crecimiento económico de la región. En el mismo año se realizó en Buenos Aires la Conferencia Económica Interamericana, cuando se discutió por primera vez el concepto de cooperación económica regional. Los países latinoamericanos asistentes al evento se habían quedado impresionados con la reciente firma del Tratado de Roma que establecía la

Comunidad Económica Europea (CEE). A la luz de esta experiencia integracionista, entonces los participantes de la Conferencia manifestaron “ *la conveniencia de establecer gradual y progresivamente, de una manera multilateral y competitiva, un mercado común latinoamericano*” (WIONCZEK, 1964).

La CEPAL presentaría una propuesta de zona franca para este proyecto en 1959 y que culminaría con la firma del Tratado de Montevideo en 1960, que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), reconocida como la primera experiencia de integración de los países latinoamericanos.

Los resultados de la ALALC, no obstante, fueron modestos en cuanto al aumento del comercio entre los países miembros: las exportaciones intrabloque pasaron del 6,7% al 10,1% y las importaciones del 8,1% al 11,2% (CINDA, 1987) entre 1961 y 1970. Tampoco, la ALALC pudo estar a la altura de las expectativas de sus miembros. Países medianos y pequeños esperaban que la integración contribuyera para acelerar sus respectivos procesos de industrialización y que no se restringiera apenas al aspecto comercial. Esos países no estaban preparados, pues, para aprovechar las concesiones arancelarias (BRAGA, 2002).

La principal dificultad señalada fue la heterogeneidad económica entre los integrantes de la ALALC, factor que impedía que se profundizaran los acuerdos tarifarios y que las ventajas comerciales beneficiaran a todos. Los países más grandes de la región (Argentina, Brasil y México) estaban satisfechos solo con la perspectiva de expandir sus exportaciones y abogaban por la liberación total de los intercambios de productos, sin tener interés en iniciar políticas que incentivaran la industrialización (conviene recordar que estos países ya contaban con parques industriales y productos manufacturados de exportación, a diferencia de sus vecinos más pequeños).

En tal escenario, se crearon las condiciones para que se forme una percepción de que era posible la formación de un “subimperialismo” (MARINI, 1992) dentro de ALALC, de los países grandes en relación a los pequeños. Así lo recordó el expresidente chileno Eduardo Frei Montalva en un texto de la 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), en un afán por reproducir los moldes de integración europea establecidos por el Tratado de Roma, la ALALC subestimó el impacto de las ventajas comparativas en el intercambio de bienes en el continente, hecho que generó políticas proteccionistas y obstaculizó la integración.

Aún en la década de 1960, se intentó crear mecanismos de compensación dentro de la ALALC, que minimizaran tales disparidades, pero fueron escasos y débiles como para resolver el problema. La dificultad en conciliar intereses divergentes entre los miembros tuvo como resultado que, apenas cinco años después de su creación, la ALALC se convirtiera en una zona de comercio preferencial, distanciándose así de su compromiso original de crear un mercado común (VALVERDE, 2002).

Ante esta situación, no faltaron las exhortaciones de diversos economistas y líderes políticos de América Latina para cambiar los rumbos de la integración regional impulsada por la ALALC. Fue el caso del economista argentino Raúl Prebisch que, en 1963, advirtió que había problemas que obstaculizaban la profundización de la ALALC. Aunque su ensayo “Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano” (PREBISCH, 1963), no abordaba todos los aspectos del problema.

En tal contexto, un personaje importante sería el expresidente de Chile, Eduardo Frei Montalva, quien al cambiar algunas premisas de la

política exterior chilena pasaría a promover activamente la integración en el continente. Abogado de formación y afiliado al Partido Demócrata Cristiano chileno, Frei Montalva orientó su política exterior a un rol más activo, creyendo que la integración regional era una forma de insertar al país en el sistema internacional. Ante el estancamiento de la ALALC, que claramente iba contra los intereses de su política exterior integracionista, Frei Montalva escribió, el 6 de enero de 1965, una carta a cuatro economistas latinoamericanos de gran relevancia en aquel momento: Raúl Prebisch, Secretario General de la Conferencia de Naciones Unidas. Naciones de Comercio y Desarrollo (UNCTAD); José Antonio Mayobre, Secretario Ejecutivo de la CEPAL; Felipe Herrera Lane, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Carlos Sanz de Santa María, presidente de la Comisión Interamericana de la Alianza para el Progreso (CIAP).

El contenido de la carta tenía tres ejes centrales: primero, Frei Montalva exponía sus ideales integracionistas y su convicción de que el escenario internacional en aquel momento ya era adverso para América Latina y, por lo tanto, la integración sería una respuesta a la inserción comercial de nuestros países. También destacaba la importancia del apoyo político y del compromiso con los procesos de integración, ya que sin la participación activa de los gobiernos de la región, sería imposible articular esfuerzos conjuntos hacia metas comunes.

En segundo lugar, el mandatario chileno expresaba su preocupación por el estancamiento del proceso de integración iniciado por la ALALC, criticando el hecho de que las discusiones fueran solo sobre temas arancelarios, dejando de lado propuestas más audaces de articulación económica e industrial.

Finalmente, Frei Montalva pedía a los intelectuales que hicieran sugerencias para resolver los asuntos pendientes y para que la ALALC avanzara en sus objetivos. En la carta, Frei Montalva dejaba explícito el

problema del comercio desigual entre los países miembros, asunto que perturbaba profundamente a las economías más pequeñas de la región: *“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). Otro aspecto importante era su entendimiento sobre la necesidad de existir un organismo supranacional que manejase las disputas comerciales, ya que la ALALC al estar compuesta por varios órganos administrativos nacionales que representaban a sus respectivos países en las disputas, recurriendo inclusive al veto en momentos decisivos. Ello dificultaría aún más el proceso de integración (VALVERDE, 2002).

La carta fue el primer paso en la estrategia de Frei Montalva para la renovación de ALALC. El 12 de abril de 1965, se envió una copia de la carta a todos los jefes de Estado latinoamericanos para que también pudieran contribuir con ideas y sugerencias. Los cuatro economistas citados respondieron al llamado de Frei Montalva y prepararon un texto titulado *“Proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano”* (1965), también conocido como *“Documento de los Cuatro”*. El texto final es una estrategia completa de integración para la formación de un mercado común. Sus directrices siguen las líneas básicas del pensamiento de la CEPAL con énfasis, sin embargo, en la integración regional, destacando la necesidad de institucionalización y compromiso político, condiciones sin las cuales acelerar el proceso resultaría impracticable.

La primera crítica al Documento trataba de la escasa interacción económica entre los países de la ALALC. El aislamiento recíproco se extendería también a las áreas de comunicación, educación, cultura e investigación, con lo que se estaría repitiendo el modelo de desarrollo latinoamericano del siglo XIX, cuando los países interactuaban en aislamiento, pero junto a los grandes centros mundiales, viviendo *“del*

reflejo que irradiaban” (MAYOBRE, HERRERA, SANTAMARIA, PREBISCH; 1965).

Para ello, los autores instan a los países a unirse para fortalecer su capacidad de negociación con los principales centros mundiales. El aislamiento entre economías también estaría obstaculizando la industrialización, ya que los países habrían comenzado a producir los mismos productos que sus vecinos, siendo que lograrían mayor eficiencia y reducción de costos si las industrias regionales se complementasen entre sí. Los autores también enfatizaron que la integración facilitaría la expansión de los mercados y aceleraría el desarrollo económico, con la condición de que los países deberían utilizar la fuerza resultante del proceso para llevar a cabo las reformas económicas y sociales, tan necesarias en la región.

En un subcapítulo titulado “La necesidad de decisiones políticas” se destacó la importancia de involucrar a los líderes de cada país y a sus respectivas sociedades civiles para promover el mercado común. Los economistas proponían que órganos políticos como un consejo de Ministros, una junta ejecutiva y un parlamento latinoamericano fueran los encargados de acelerar el proceso de integración. Posteriormente, la Comunidad Andina (CAN) llegó a adoptar un sistema de instituciones muy similar a tal propuesta. En la misma sección finalmente se destacaba la complementariedad entre el desarrollo regional y nacional, acciones que deberían caminar juntas y no ser entendidas como competidoras entre sí.

En cuanto a sugerencias prácticas para acelerar el proceso de integración, aún en el ámbito de ALALC, los economistas señalaron instrumentos para financiar y promover inversiones regionales, junto con mecanismos recíprocos de pago y de créditos.

La industria jugaría un papel central en la propuesta del Documento y debería ser impulsada a través de la complementariedad entre los países de la región, reduciendo los costos de producción e introduciendo la

especialización en cada sector. El texto reconoce las limitaciones de los beneficios de la sustitución de importaciones, puesto que cada país ya había establecido por separado el propio parque industrial (con diferentes grados de eficiencia). Por tanto, sería la hora de integrar la producción para aumentar la productividad. Los economistas también demostraron la necesidad de un trato especial para aquellos países menos desarrollados, aspecto al que los líderes de la región comenzaban a dar mayor importancia.

Si bien algunos líderes recibieron las propuestas con entusiasmo, Brasil y Argentina criticaron fuertemente la obra, expresando sus dudas sobre la viabilidad de las sugerencias. Así, el hecho de que los autores representasen a organizaciones internacionales y defendieran el mercado común fue visto por la izquierda latinoamericana como una “rendición” del continente a las grandes corporaciones del mundo capitalista, mientras que la derecha los llamó “tecnócratas ambiciosos” (HERRERA, 1973). Pocos vieron la obra como una revitalización del ideal integracionista bolivariano⁶, como recordó Herrera en su artículo de 1973. Así, el Documento no alcanzó las repercusiones deseadas ni logró reformar las instituciones de la ALALC, aunque tal fuera su objetivo principal.

A pesar de ello, su influencia fue posteriormente de suma importancia, cuando los Jefes de Estado de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1967 se reunieron en Uruguay. Este encuentro dio lugar a la “Declaración de los Presidentes de América Latina”, en la que, por primera vez a nivel regional, se menciona la necesidad de acuerdos de integración subregional. Según 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). Luego de la Declaración de los Presidentes, la insatisfacción de los países medianos y pequeños con ALALC resultó

⁶ Se refiere a la solidaridad entre los pueblos latinoamericanos defendida por Simón Bolívar (1783-1830).

irreversible, mientras existía ya la voluntad política necesaria para crear la integración andina subregional. Se sentaron las bases que culminarían con el Acuerdo de Cartagena, suscrito por Bolivia, Chile, Ecuador y Perú el 26 de mayo de 1969 en Bogotá, dando lugar al Pacto Andino. A continuación, se retomará la trayectoria de este proyecto y la influencia del Documento de los Cuatro en su carta fundacional.

3. Del Pacto Andino a la Comunidad Andina

Según Mace (1988), el Pacto Andino fue el proceso de integración más ambicioso y amplio realizado en el llamado Tercer Mundo hasta aquel momento y durante más de dos décadas representó el único intento de integración regional en América del Sur. La ALALC salió debilitada de este proceso, pero es innegable que, junto con la CEPAL, fue responsable de mantener vivo el espíritu integracionista en América Latina en la segunda mitad del siglo XX. Como esta es la primera experiencia de este tipo, la ALALC sirvió como plataforma para posteriores intentos de integración.

Así, de acuerdo con la lógica integracionista propuesta por la CEPAL e influenciada por las ideas contenidas en el Documento de los Cuatro, el Pacto Andino intentó evitar los errores de ALALC: "(...) en efecto, el Acuerdo de Cartagena reconoce que los mecanismos son insuficientes para lograr el desarrollo integral de la región, como lo entiende la experiencia de ALALC " (VARGAS-HIDALGO, 1977: 102). En otras palabras, además de las cuestiones comerciales, serían necesarias estrategias para estimular las industrias y atraer inversiones para lograr el desarrollo económico. Se crearon Programas de Desarrollo Industrial Sectorial con el objetivo de profundizar de manera homogénea la industrialización y estimular la interdependencia.

Tal sección del Acuerdo de Cartagena reflejaba el capítulo del Documento de los Cuatro que analizaba la industria regional y proponía un mercado común para el sector. La idea era aprovechar las ventajas comparativas de cada país (recursos naturales y costos de producción) y evitar la duplicación de sectores semejantes, creando un parque industrial regional integrado y complementario (MAYOBRE, HERRERA, SANTAMARIA, PREBISCH; 1965).

Otra preocupación presente en el Acuerdo de Cartagena y que tuvo una clara influencia en el Documento de los Cuatro fue el cuidado con los países menos desarrollados del bloque. El Pacto Andino creó mecanismos para que Bolivia y Ecuador estuvieran protegidos de los impactos provocados por el intercambio con economías más robustas, ya sea en el ámbito industrial, comercial o de inversión. Se pretendía avanzar en las tres áreas simultáneamente y compartir beneficios de manera equitativa. Desde mediados de la década de 1970, empero, tal objetivo resultó incompatible con las políticas económicas nacionales que cada país miembro fue desarrollando sin coordinación con los vecinos y en desacuerdo con las reglas del bloque. Desde entonces, este tipo de divergencia será una constante en el proyecto andino, culminando con la salida de Chile en 1976. Cabe recordar que los socios originales del Pacto Andino fueron Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Venezuela solo se convirtió en miembro en 1976.

Al recordar las motivaciones que llevaron a la salida de Chile, vemos que el desacuerdo con los principios del Acuerdo de Cartagena se produjo luego del ascenso de Augusto Pinochet (1973-1990) a la presidencia mediante un golpe de Estado. La política económica progresivamente neoliberal introducida por la dictadura militar chilena se chocó con dos reglas establecidas por el Acuerdo de Cartagena: la Decisión 24, que regulaba las inversiones extranjeras, y el Arancel Externo Común (TEC). El gobierno chileno temía que las inversiones no se distribuyeran

equitativamente entre los países miembros, y consideró al TEC excesivamente proteccionista. Cuando el propio ex presidente Eduardo Frei Montalva fue invitado a escribir sobre la salida de Chile en 1976, calificó la posición del gobierno de Pinochet en relación al Pacto como dogmática e inconsciente de los posibles beneficios de estas medidas (FREI MONTALVA, 1976), ya que su propósito era fortalecer las industrias y los mercados de la región, y su duración sería transitoria. Según 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).

Ante las inevitables diferencias entre el gobierno de Pinochet y los demás miembros del Pacto, Chile se retiró el 30 de octubre de 1976. El país andino sólo volvería al proyecto de integración andina como estado asociado treinta años después, en 2006.

A fines de la década de 1970 se produjo el enfriamiento de los ideales de Cartagena, especialmente con el advenimiento de la crisis de la deuda externa a partir de 1980. Los problemas económicos que se iban acumulando frente a los socios andinos impulsaron soluciones individuales, de modo que la integración se volvió utópica en medio de un contexto de crisis tan adverso.

Entre 1976 y 1982, Peñaherrera (1995) señaló que surgieron los primeros problemas derivados del incumplimiento de las normas de la Comunidad que generaron conflictos por cuestiones técnicas y tarifarias. La crisis de la deuda externa afectó profundamente el dinamismo comercial del bloque, ya que los países miembros pasaron a enfrentar desequilibrios en sus balanzas de pagos y, como reacción, adoptaron medidas proteccionistas. En 1987 se firmó el Protocolo de Quito, que

flexibilizó los objetivos del Acuerdo de Cartagena, permitió la apertura del bloque a las inversiones extranjeras y reglamentó el establecimiento de acuerdos bilaterales. Tales medidas evitaron que las divergencias comerciales socavasen por completo el proyecto de integración, sin por ello traer los resultados positivos esperados. Como señala Vargas-Hidalgo (1977), *"la forma como el Acuerdo de Cartagena resolvió los problemas fue, en general, postergándolos."*

En 1989, en la reunión presidencial que impulsó el "Diseño Estratégico para la Reorientación del Grupo Andino", el bloque estableció nuevas metas para la década de los noventa, que incluyeron el incremento del comercio intrarregional, la diversificación de las agendas de exportación e la inserción internacional. Al comentar los primeros veinte años de integración andina, Puertas (2006) señala que los países miembros no avanzaron en sus metas comunes durante la década de 1970 y, a partir de la década de 1980, se vieron obligados a adoptar medidas económicas contrarias a los supuestos del Acuerdo de Cartagena. En el núcleo del proceso andino se encontraba el proyecto de crecimiento endógeno de la región, una meta inviable ante el escenario de globalización acelerada de la década de 1990 y de las políticas internas limitadas por el Consenso de Washington⁷.

Aun así, en 1993 se dio un paso importante: se estableció la zona de libre comercio entre los países del bloque. Sin embargo, solamente en 1996, con el Protocolo de Trujillo, la organización regional fue reactivada con características económicas neoliberales. Su institucionalidad fue reestructurada a través del Sistema Andino de Integración (SAI), que incorporó al Consejo Presidencial y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, y con arquitectura intergubernamental. Estos cambios incrementaron la institucionalización de la CAN y el comercio intrabloque. Pero, el efecto positivo de tales medidas luego se vería interrumpido con la

⁷ Conjunto de medidas económicas adoptadas por instituciones financieras con sede en Washington D.C., en particular el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, que fueron impuestas a los países en desarrollo en sus negociaciones de deuda externa.

repercusión de varias crisis financieras (Argentina, en 1995; Sudeste Asiático, en 1997, Rusia, en 1998 y Brasil en 1999) y con el continuo incumplimiento de las normas internas del bloque. Tal irregularidad del proceso andino se evidencia cuando retomamos su accidentada trayectoria, cuyos avances y retrocesos siempre han dependido de la voluntad política de los eventuales presidentes. Para puertas (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 infinita potencia (PUERTAS, 2006:4).

Los resultados positivos se limitaron al comercio intrabloque, pero la dificultad para incrementar las exportaciones extra bloque y formar una plataforma de inserción internacional persiste hasta el día de hoy. Tales dificultades refuerzan la tendencia a la superposición de proyectos regionales y la promoción de acuerdos bilaterales o minilaterales (VAN KLAVEREN, 2012). Sobre esta cuestión, cabe señalar que la diferencia de entendimiento sobre la posibilidad de acuerdos bilaterales provocó una nueva crisis en la primera década de la década del 2000, que culminó con la salida de Venezuela del bloque. Los desacuerdos sobre la dirección del proceso de integración se vieron agravados por el surgimiento de gobiernos de izquierda en la región a partir de 1998, cuando la elección del presidente venezolano Hugo Chávez (1998-2013).

En 2005, Evo Morales ganó las elecciones presidenciales en Bolivia, asumiendo en 2006; en 2007, fue la vez de Rafael Correa en Ecuador. Por primera vez y por poco tiempo, la mayoría de los países de la CAN fueron de izquierda, mientras que Colombia fue presidida por el neoliberal Álvaro Uribe (2002-2010). Venezuela se oponía a la posibilidad de negociar acuerdos de libre comercio entre los socios andinos y Estados Unidos. Desde la perspectiva del gobierno venezolano, tales tratados deberían negociarse en bloque y no bilateralmente. La exacerbación de las tensiones llevó a la CAN a emitir la Decisión 598/2004, que permitió negociaciones

bilaterales con países fuera del bloque. Insatisfecha, Venezuela terminó retirándose en 2006 del bloque, provocando una nueva ruptura en el proceso de integración andina.

La segunda década del siglo XXI fue testigo aún de la polarización ideológica entre Colombia y Perú, centradas en políticas económicas neoliberales, y Bolivia y Ecuador⁸, persistentes en el proyecto de generar un desarrollo basado en procesos regionales autónomos (BRESSAN; LUCIANO, 2018). Como resultado, la fragmentación ideológica del regionalismo sudamericano también fue padecida por los países andinos, especialmente desde que Colombia y Perú se unieron a la Alianza del Pacífico en 2011. Persisten así las dificultades comerciales dentro y fuera del bloque, mientras el compromiso de los socios con la CAN viene sensiblemente enfriándose.

La comparación entre las propuestas del Documento de los Cuatro, sus principios declarados en el Acuerdo de Cartagena y los resultados alcanzados por la CAN en las últimas décadas lleva a dos conclusiones: primero, persiste la dependencia del proyecto a la voluntad política del momento, característica intrínseca al intergubernamentalismo de la integración andino. El proyecto avanzó sólo en momentos de alineación entre miembros, subordinando los objetivos e intereses económicos a la lógica de la política. Asimismo, los momentos de parálisis fueron provocados por desacuerdos ideológicos.

En segundo lugar, el diagnóstico de los problemas económicos realizado en los años sesenta sigue siendo, al menos en parte, actual. En pocas palabras, el Documento criticó el predominio del sector primario en las exportaciones, la falta de esfuerzos conjuntos por industrialización y la ausencia de redes de transporte y comunicaciones de calidad en la región, escollos abiertos hasta el día de hoy. Obviamente, los factores externos impactaron la integración andina (especialmente a partir de la década de

⁸ Ecuador salió del ALBA en 2018. Bajo la presidencia de Jeanine Áñez (2019-2020), Bolivia se retiró del bloque en 2019, regresando en 2020 bajo Luis Arce (2020-actual).

1980), asuntos que no se detallaron en el presente trabajo, pues el objetivo aquí era discutir los procesos internos relacionados al Documento. Sin embargo, el núcleo de los problemas internos, ya sean políticos o económicos, permanece inalterado. Solo se agregan preguntas y dificultades específicas de cada momento histórico.

4. Consideraciones finales

El ambicioso proyecto de integración propuesto por ALALC fracasó en su intento de abrir mercados y otorgar preferencias comerciales a sus miembros. Las disparidades entre las capacidades productivas y los mercados internos han tenido efecto contrario al esperado, generando una ola de proteccionismo comercial en el continente. Originalmente, el Documento de los Cuatro tenía como objetivo resolver los problemas de la ALALC. Y aunque hubo resistencia de los miembros a aceptar las propuestas del texto, el Documento fue utilizado como un pilar de la integración subregional andina. El Pacto Andino pionero surgió, entonces, con objetivos audaces y especial preocupación por las economías más sensibles del bloque, Bolivia y Ecuador. A pesar de su accidentada trayectoria y de los pronósticos pesimistas que aparecen a cada década decretando su fin, la actual CAN resiste a la falta de compromiso de sus socios. Como se comenta en este trabajo, su surgimiento se debió al ímpetu de gobiernos que creían en una estrategia conjunta regional e internacional para enfrentar problemas comunes, contrariamente a las tendencias individualistas observadas en los últimos años. La situación actual que enfrenta la integración andina requiere una reorientación de sus objetivos y propósitos, de ahí la importancia de analizar los paradigmas que guiaron su formación.

Infundido de la esperanza de un futuro común, el Documento de los Cuatro puede considerarse uno de los textos más importantes de la historia del pensamiento político y económico en la integración latinoamericana. Los autores eran los economistas más destacados de la época en América Latina, y estaban profundamente involucrados en el servicio público regional. Contribuyeron no sólo para el debate académico sobre el regionalismo, sino de manera práctica cuando trabajaban en organizaciones internacionales.

Llama la atención el esfuerzo conjunto de actores políticos y académicos para la elaboración de los lineamientos incrustados en el Documento, hecho que ilustra la centralidad de la integración regional en aquel momento, entendida como fundamental para el pleno desarrollo económico y social de América Latina. Cincuenta y seis años después de la publicación del Documento, hay poco movimiento en la búsqueda de soluciones a la parálisis de la CAN y para la falta de sinergia entre gobiernos, intelectuales y otras organizaciones regionales.

El propio Felipe Herrera hizo tal observación en su texto de 1973, señalando que el Documento fue el último esfuerzo realmente colectivo para impulsar la integración, ya que buscaba renovar el mecanismo más amplio del continente, la ALALC, además de movilizar a políticos y académicos de diversos matices ideológicos en su defensa.

Se puede decir que esta afirmación sigue siendo válida si consideramos la variedad de actores involucrados en la elaboración del Documento, el compromiso político de los presidentes de la época y la colaboración de organismos regionales como la propia CEPAL. Por tanto, recordar el Documento de los Cuatro muestra la viabilidad de los esfuerzos conjuntos entre gobiernos y academia para impulsar la integración latinoamericana y solucionar algunos de los problemas que persisten en la región desde entonces.

Los actores involucrados en la elaboración del Documento no podían imaginar que una de las reflexiones finales de su texto mantendría su valor en el siglo XXI: el peligro de la inacción. La conclusión del Documento advirtió que los países latinoamericanos no deben temer los riesgos inherentes a la construcción de un mercado común, un proyecto complejo que impone sacrificios a sus miembros. El mayor riesgo sería perder las oportunidades de crecimiento económico y social si no se atrevieran a construir un proyecto y siguieran el camino de una inserción tímida y subordinada en el escenario internacional. La advertencia de los autores sobre la inacción sigue siendo válida. Si no se logró el objetivo original, se pueden trazar nuevos rumbos para el proyecto andino, preservando los éxitos ya alcanzados y creando nuevas oportunidades.

5. Referencias

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. Disponible en: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/8199>. Accedido en 02 ene 2021.

BRAGA, Márcio. Integração Econômica Regional na América Latina. Uma Interpretação das Contribuições da CEPAL. In: **Cadernos PROLAM/USP**, Año 1, vol 1, p. 9-30, 2002. Disponible en: www.usp.br/prolam/ae5959.doc. Accedido en 02 ene 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. Disponible en: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782018000100062&script=sci_abstract&tIng=pt. Accedido en 02 ene 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 – Propositiones 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. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76324/2/191934.pdf&origen=HPolitica>. Accedido en 15 marzo 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. Disponible en: <http://www.geic.com.ar/2010/2011/03/09/a-sesenta-anos-de-la-alalc-problematica-inicios-y-fracaso-de-la-primera-integracion-latinoamericana/>. Accedido en 02 ene 2021.

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

MACE, Gordon. Regional Integration in Latin America: a Long and Winding Road. In: **International Journal**, n. 43, p. 404-427, 1988. Disponible en: <http://www.jstor.org/pss/40202547>. Accedido en : 09 abril 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. Disponible en: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/53584/Malamud_Presidential_Diplo_Published_Version.pdf?sequence=1. Accedido en 09 abril 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. Disponible en: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/download/320/306/>. Accedido en 09 abril 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 de México: Fondo de Cultura Económica, p. 20-25, 1963.

PUERTAS, Jaime. La Desintegración Andina. In: **Nueva Sociedad**, n. 204, jul-ago/2006. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/la-desintegracion-andina/>. Accedido en 15 marzo 2021.

SANAHUJA, José Antonio; BURIÁN, Camilo. Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanos frente al orden internacional liberal. In: **Conjuntura Austral**, v. 11, n. 55, 2020. Disponible en: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/106956>. Accedido en 15 marzo 2021.

VALVERDE, Cristian. **Chile y la Integración Latinoamericana: Política Exterior, Acción Diplomática y Opinión Pública**. Tesis de Doctorado. Universidad Complutense de Madrid, 2002. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/tesis/ghi/ucm-t26718.pdf>. Accedido en 20 abril 2019.

VAN KLAVEREN, Alberto. América Latina en un nuevo mundo. In: **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 100, p. 131-150, 2012. Disponible en: https://www.cidob.org/es/content/download/33842/556364/file/131150_ALBERTO+VAN+CLAVEREN.pdf. Accedido en 20 abril 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, mayo-junio, 1977. Disponible en: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/fondohistorico?IDR=13&IDN=1182&IDA=34674>. Accedido en 15 marzo 2021.

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

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