

A veinte años de la creación del Instituto para la Integración de América Latina (*)

Juan Mario Vacchino

Un poco de historia

Al inaugurarse el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), el 24 de agosto de 1965, el proceso de integración económica entre los países de la región ya había recorrido un primer, pero apreciable, tramo de su largo camino histórico, enmarcado institucionalmente por dos importantes acuerdos de integración: el Tratado de Montevideo y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, ambos suscritos en 1960. El primero que creaba la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC), constituía el instrumento enunciativo y programático de un esfuerzo de integración económica para un número importante de países de la región, que en conjunto representaban la porción más sustantiva del territorio, de la población y de las transacciones económicas y comerciales latinoamericanas. El segundo, que daba forma definitiva al Mercado Común Centroamericano (MCCA), sistematizaba los objetivos e instrumentos de un esfuerzo

(*) *Discurso pronunciado por J. M. Vacchino, director del Instituto para la integración de América Latina, en la sede del INTAL, en Buenos Aires, al celebrarse el vigésimo aniversario de la fundación de dicho organismo, el 21 de agosto de 1985.*

de integración cuyos orígenes se remontaban al primer lustro del decenio de los años cincuenta.

Por aquellos días, también la cooperación interamericana mostraba un notable dinamismo. A partir de la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los países de la región, por primera vez y en forma sistemática, ponían en práctica un conjunto de medios y procedimientos multilaterales con el fin de movilizar recursos financieros destinados a brindar apoyo a los planes y programas de desarrollo económico y social de los países latinoamericanos. Para subrayar la prioridad que asignaba al proceso de integración como instrumento para el desarrollo de América Latina, el BID, con legítimo orgullo, se calificó, y así fue considerado, como el “*banco de la integración*”.

En ese contexto histórico de creciente, aunque difícil, articulación de América Latina, concebida e impulsada por Felipe Herrera, primer presidente del BID, surgió la idea de crear un instituto al servicio de la integración latinoamericana, que fuera foro de investigación y centro de enseñanza y divulgación. Esta iniciativa, acogida con vivo interés por los gobiernos de los países de la región, fue apoyada con entusiasmo por el Gobierno argentino del presidente Arturo Illia, que le brindó toda la colaboración necesaria para que el INTAL se hiciera realidad y tuviera su sede en la ciudad de Buenos Aires.

El perfil del nuevo instituto, multifacético e imaginativo, quedó claramente prefigurado con ocasión de su inauguración. El entonces ministro de Economía de Argentina, Juan Carlos Pugliese, afirmaba, en su discurso de apertura, que “*aguarda al INTAL un arduo y plausible cometido*”, destacando la importancia, entre otros aspectos de su futura actividad, “*la intercomunicación que habrá de establecerse con los organismos especializados*”, con lo cual “*se evitará la actual dispersión de esfuerzos*” y se fomentará “*la*

formación de expertos que habrán de transmitir las experiencias recogidas a sus respectivos países". A su vez, el entonces presidente del BID, Felipe Herrera, expresaba que al instituto le correspondía "el estudio objetivo de los problemas de la integración y la investigación de las fórmulas y medios para resolverlos. Pero, al mismo tiempo, su función será servir de punto de encuentro de los latinoamericanos que en las diversas esferas de sus actividades participan en la búsqueda de políticas, de respuestas, para marchar con rapidez hacia la construcción de nuestra comunidad de naciones".

En la misma ceremonia inaugural, en forma concordante, el presidente del INTAL, Julio C. Rodríguez Arias, subrayaba que el instituto debía "cumplir un programa interdisciplinario y examinar la integración en sus contextos filosófico y social, político y jurídico, económico, comercial y financiero, administrativo e institucional", en un plano teórico elevado, "pero con la mira puesta en su aplicación inmediata". A su vez, el director del nuevo instituto, Gustavo Lagos, luego de reflexionar sobre la importancia de la integración entre los países latinoamericanos, advertía que "la complejidad de los problemas de tipo sociológico, político, institucional y económico estaba exigiendo la creación de una institución que permitiera reunir a un grupo de especialistas de las distintas disciplinas que, por medio de un estudio objetivo de los problemas que plantea el proceso de integración, pudiera ir entregando conocimientos técnicos a los gobiernos y a los pueblos, a fin de contribuir a orientar de una manera racional y equilibrada el proceso integracionista".

Inspirados en estos criterios de servicio y vocación latinoamericanista, sus documentos constitutivos caracterizaron al INTAL como una "unidad permanente" del BID, que debía: a) efectuar tareas de investigación vinculadas con sus labores de enseñanza, asesoría y difusión; b) realizar seminarios con la participación de líderes latinoamericanos en el campo económico, social y político,

destinados al análisis de los problemas relacionados con la integración de América Latina; c) asesorar al BID en materia de integración; ch) reunir, intercambiar con otras instituciones y difundir documentos y estudios sobre los procesos de integración que se llevan a cabo en diversas partes del mundo, y en especial en América Latina; y d) colaborar con organismos internacionales de ámbito mundial o regional, con universidades y centros de investigación y enseñanza, a fin de establecer la ayuda y cooperación necesarias para el cumplimiento de sus objetivos, y de manera especial con los organismos regionales directamente vinculados al proceso de integración. En suma, por iniciativa del BID y con el apoyo unánime de los gobiernos de los países latinoamericanos, se creaba un instituto que debía servir a la integración latinoamericana como centro de investigación, centro de asesoría, centro de enseñanza superior y centro de intercambio y difusión.

Al cabo de veinte años del establecimiento del INTAL, resulta inexcusable confrontar sus realizaciones efectivas con los grandes propósitos que inspiraron su creación. En esta valoración, se debe tener presente que, a diferencia de otras instituciones más directamente vinculadas con las necesidades específicas y las demandas intergubernamentales concretas de esquemas o programas de integración económica, el INTAL fue concebido para dirigir su atención y orientar sus esfuerzos en función de los problemas, las realidades y los intereses globales de la región latinoamericana en su conjunto y, lo que es más importante aún, en función de las finalidades trascendentes, y no sólo coyunturales, del proceso de integración regional.

El INTAL y el desarrollo de la integración

La historia del INTAL ha estado, por supuesto, íntimamente relacionada con la historia del esfuerzo para la integración económica de los países latinoamericanos. En realidad, no sería exagerado sostener que aquella forma parte de esta última, pues, tanto por

su composición como por sus inquietudes, a poco de su establecimiento dejó de ser un observador pasivo de este desenvolvimiento para convertirse en un centro claramente comprometido con el mismo.

Después de 1965, el proceso de integración de la región latinoamericana, superando conflictos y períodos de estancamiento, se fue ampliando y reforzando progresivamente. Así, por ejemplo, en abril de 1969 se suscribió, en Brasilia, el Tratado de la Cuenca del Plata, origen de un programa de desarrollo integrado de obras de infraestructura y otros proyectos, dentro de una importante área geográfica que conforma una de las cuencas hidrográficas más vastas de América del Sur. Poco tiempo después, en mayo de 1969, se suscribió en Bogotá el Acuerdo de Cartagena, por el cual se instituyó uno de los programas de integración económica más ambiciosos entre países latinoamericanos.

No fueron escasos los aportes que el INTAL, mediante estudios especiales y prestación de colaboración técnica a los gobiernos involucrados, brindó a estos dos programas de integración y cooperación. En relación con el programa de la cuenca del Plata, el instituto contribuyó al esclarecimiento de la concepción global del mismo y de las bases para la acción intergubernamental mancomunada. En cuanto al esquema del Grupo Andino, no fueron menos significativos, si bien indirectamente planteados, ciertos aportes del INTAL. En los dos casos, la atención y los esfuerzos del instituto se tornaron más directos y específicos a medida que ambos esquemas iniciaban su desarrollo, después de su institución formal.

En los inicios del siguiente decenio, otro hecho señaló las nuevas perspectivas del proceso de integración. En julio de 1973 se suscribió el Tratado de Chaguaramas, por el cual se dio nacimiento a la Comunidad del Caribe (CARIOOM), como un proyecto más complejo y de mayores alcances que la antigua organización de la

zona de libre comercio del Caribe. En este intento, los países de esa subregión incorporaron, por primera vez, como componente básico del programa de integración, la coordinación de sus políticas exteriores, tanto en el campo de las relaciones económicas internacionales como en el área de las relaciones políticas.

Como reflejo de un nuevo ciclo histórico en la evolución del sistema económico internacional, en octubre de 1975 se suscribió el Convenio de Panamá, que estableció el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), como un novedoso esquema destinado a promover una más amplia cooperación económica entre los países latinoamericanos y a ordenar más sistemáticamente la coordinación de las posiciones y acciones de éstos en el campo de sus relaciones económicas internacionales con otros países y regiones. Inspirado en la urgencia de fortalecer la capacidad de acción de América Latina en el sistema económico internacional, en el momento en que éste mostraba signos inequívocos de sus deficiencias para afrontar los problemas del desarrollo económico del tercer mundo y de la creciente interdependencia económica internacional, el SELA adoptó nuevos procedimientos de concertación, lo bastante versátiles para dar respuesta a los desafíos de la dinámica situación internacional, y consagró formalmente la adhesión de sus países miembros a los grandes postulados del nuevo orden económico internacional.

Más tarde, ya en las postrimerías del decenio de los años setenta, fue suscrito el Tratado de Cooperación Amazónica, que propuso diversas formas de acción mancomunada entre países latinoamericanos para promover el desarrollo de un área geográfica de gran importancia, como es el caso de la cuenca del Amazonas. El nuevo intento, al igual que el de la cuenca del Plata, incluyó medios y procedimientos encaminados a fomentar la acción cooperativa y a armonizar los esfuerzos nacionales, bilaterales y colectivos.

El INTAL no fue, por supuesto, ajeno a estos procesos de surgimiento de nuevas instituciones y esquemas de cooperación e integración. Realizando estudios específicos, promoviendo intercambios de ideas y difundiendo iniciativas por medio de sus publicaciones regulares, el instituto llamó la atención sobre el significado y las posibilidades de estas nuevas empresas que, en definitiva, reforzaban la red de interrelaciones intrarregionales.

Para contribuir al establecimiento de ese sistema latinoamericano, el INTAL exploró también otros vastos campos en los cuales, dentro o fuera de los esquemas formales, se podían articular y complementar los países latinoamericanos entre sí. Entre ellos destacan, por el tiempo dedicado y los resultados obtenidos, los estudios y proyectos relacionados con la integración física (redes de transporte, interconexión de cuencas, obras hidroeléctricas, integración energética, etc.) y con la integración fronteriza (como en el caso de la región centro—occidental de América del Sur), así como las diferentes modalidades de cooperación emprendidas con el sector empresarial (como el servicio de cooperación e información empresariales).

Por último, al comenzar el decenio de los años ochenta, el INTAL participó en otro importante acontecimiento: la transformación de la ALALC en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En efecto, el INTAL fue un testigo privilegiado de los hechos que condujeron finalmente, en agosto de 1980, a la suscripción del nuevo Tratado de Montevideo, que creó la ALADI. Desde esa posición, contribuyó a la búsqueda de ideas y a la estructuración de planteamientos sobre el nuevo esquema de integración, teniendo en cuenta que se trataba de un ensayo fundado en la intención de superar algunas de las restricciones y limitaciones de la antigua ALALC, mediante la instauración de mecanismos más flexibles y acordes con las heterogeneidades de la región y con los cambios que se han operado en su situación dentro del sistema internacional.

Investigación, capacitación y divulgación

Las contribuciones y el compromiso del INTAL con la integración de América Latina se perciben en las tareas de investigación emprendidas, en la promoción y realización de coloquios y seminarios, y en la prestación de cooperación técnica. Aparte de seguir de cerca (y, en definitiva, de participar), dentro del ámbito de sus funciones y responsabilidades institucionales propias, el mencionado proceso histórico, el INTAL desempeñó una acción más específica y directa en el fomento de crecientes interrelaciones entre las administraciones nacionales, los organismos de integración y cooperación, y los grupos de actores e instituciones preocupados por el proceso de integración de América Latina. Esta fue, sin duda, una de las principales consecuencias de los numerosos seminarios organizados por el INTAL y de los varios proyectos de investigación realizados a solicitud de los gobiernos de los países de la región, en forma conjunta con las secretarías y otras instituciones técnicas de los esquemas de integración.

Para realizar las actividades enumeradas, el INTAL, entre otras cosas, buscó el concurso de profesionales y especialistas de prácticamente todos los países latinoamericanos y contribuyó, de este modo, a la formación de un pensamiento propio sobre la realidad de la región y sobre las orientaciones de las políticas de integración, así como al mejor conocimiento recíproco y a la colaboración intelectual entre esas personas. Finalmente, los cursos anuales sobre integración regional, que con plausible continuidad ha ofrecido el instituto desde su misma inauguración, le han permitido cooperar en la formación de funcionarios de las administraciones nacionales y personal docente de las universidades, así como en el conocimiento de materias y actividades, teóricas y prácticas, propias de la temática de la integración. Dichos cursos, asimismo, han facilitado un mayor acercamiento personal y una más amplia comunicación de sus respectivas inquietudes y perspectivas.

Los resultados de estos esfuerzos, afortunadamente, no quedaron confinados a círculos restringidos de especialistas, sino que trascendieron hacia grupos más numerosos de personas e instituciones, mediante el programa de publicaciones del INTAL. Las publicaciones periódicas, por ejemplo, se iniciaron casi en el mismo instante de su surgimiento y han acompañado su actividad durante los veinte años de su existencia. La primera, el *Boletín de Integración*, se editó desde diciembre de 1965 hasta diciembre de 1975; la revista *Derecho de la Integración*, desde octubre de 1967 hasta noviembre de 1978; la *Revista de la Integración*, desde noviembre de 1967 hasta septiembre de 1975; y la revista *Integración Latinoamericana*, a partir de abril de 1976. Con un elevado nivel académico y un amplio criterio pluralista, el INTAL transmitió su mensaje integracionista por conducto de estas publicaciones. Cabe subrayar, como aspectos importantes del programa de publicaciones periódicas, la continuidad lograda en el esfuerzo editorial y la ductilidad que ha mostrado para adecuarse a los cambios de circunstancias.

La perseverancia y el interés exteriorizados en las tareas de divulgación son el fiel reflejo de aquella intención de propagar en diversos círculos de latinoamericanos los principales frutos de los trabajos de investigación emprendidas por el INTAL. En una primera fase, los libros editados por el INTAL tuvieron el propósito de facilitar el acceso de profesionales y especialistas de la región a las investigaciones, concepciones e ideas sobre experiencias de integración de otras regiones, que, a pesar de sus especificidades, brindaban valiosos elementos, sobre todo desde el punto de vista teórico, para la elaboración posterior de un pensamiento o de un esquema de ideas más genuinamente latinoamericanos. En una segunda fase, se orientaron a difundir los estudios dedicados más específicamente a las cuestiones de la integración latinoamericana, que estuvieron a cargo de especialistas y profesionales de la región. Su consulta sirve, en buena medida, para apreciar el paulatino surgimiento de un pensamiento más genuino que, sin ignorar los aportes teóricos fundamentales de los estudiosos de otras regiones y realidades, se ca-

racteriza por su visible intención de lograr una comprensión e interpretación más específicas y autónomas de la realidad latinoamericana, y del sentido y características del proceso de integración económica entre nuestros países.

Por otra parte, el INTAL ha seguido de cerca la evolución de los diferentes esquemas de integración de la región, publicando anualmente un informe que permite apreciar, desde sus orígenes en 1965 hasta el presente, los distintos aspectos vinculados con la marcha de dichos procesos.

Hacia el futuro

Estas reflexiones sobre la trayectoria y las realizaciones del INTAL serían incompletas si no hicieran referencia a sus proyecciones en el futuro. Y, como no puede ser de otro modo, estas proyecciones están profundamente relacionadas con el rumbo y el ritmo que adopte en los próximos años el proceso de integración en la región.

En este aspecto, es dable advertir que, frente a las proporciones y perdurabilidad de la crisis de la economía mundial, cuyos efectos se manifiestan con particular crudeza en los países de la región, no se percibe para América Latina otra opción que la estructuración de un sistema económico regional, que implique el abandono definitivo del aislamiento y la dispersión tradicionales. Indudablemente, no todos los problemas que la crisis trajo aparejados serán solucionados por la vía de la integración regional, pero ésta es absolutamente necesaria para posibilitar otras soluciones también factibles, ya se trate de la continuación y profundización del proceso de industrialización, ya se considere una mayor y más adecuada participación de los países de América Latina en el comercio mundial.

América Latina, al cabo de un cuarto de siglo de esfuerzos integracionistas, ha logrado establecer un conjunto de organismos de integración y cooperación que se imbrican entre sí y cubren su extensa geografía. En la actualidad, se verifican las condiciones económicas y políticas, existe la necesidad y se ha exteriorizado en reiteradas ocasiones la voluntad política de los gobiernos de los países latinoamericanos de romper el estancamiento del proceso de integración y llenar, dándole nueva vida, aquel rico cuadro institucional con acciones concretas generadoras de solidaridades entre países y grupos de países de la región. La actuación concertada frente a terceros, la complementación económica, el aprovechamiento pleno del mercado regional, la cooperación tecnológica, la construcción de grandes proyectos de infraestructura y el desarrollo de regiones multinacionales son, en esa perspectiva, metas factibles y realizables en el mediano plazo.

Para coadyuvar en este esfuerzo de búsqueda, análisis e identificación de los instrumentos y mecanismos que permitan la ampliación y profundización del proceso de integración, el INTAL, al reiterar su compromiso con la región y los países que la componen, ha diseñado su programa de actividades teniendo en cuenta no sólo las urgencias más inmediatas de los organismos de integración y de los países miembros, sino también la problemática integracionista más trascendente y perdurable. En tal sentido, se da prioridad a algunas líneas temáticas útiles y significativas a la vez, como ejes en torno de los cuales habrán de desarrollarse las actividades de estudio e investigación, asistencia técnica, enseñanza y difusión. Entre tales acciones destacan las siguientes:

- La problemática general de la integración, que comprende dos aspectos fundamentales: por una parte, la tarea de identificar, en las condiciones dominantes, los elementos más adecuados para conferir mayor dinamismo a los programas de integración de América Latina y sus diversas subregiones (en este último campo, se está dedicando un esfuerzo especial al caso centroamericano); y, por

otra parte, el estudio del marco general y los instrumentos regionales del proceso de integración latinoamericana, tales como los sistemas de pago y crédito recíprocos y los mecanismos de multilateralización y convergencia.

- Los diferentes problemas de la política comercial y el comercio regional, como una temática por demás esencial en un período en que se pretende recomponer el comercio intrarregional empleando nuevas fórmulas, como el intercambio compensado, y profundizando otras conocidas, como la preferencia arancelaria regional y la eliminación de las exenciones arancelarias.
- El estudio de las formas y modalidades de incorporación del sector público al proceso de integración. En el poder de compra del Estado y de las empresas del sector público, que se canaliza en medida considerable hacia terceros países, existe un importante potencial integrador no aprovechado. Igualmente, corresponde analizar las posibilidades de complementación económica en sectores clave, como la informática, las telecomunicaciones y los bienes de capital.
- El estudio del régimen especial en favor de los países de menor desarrollo relativo, en particular el tratamiento de los diferentes problemas específicos para una participación equitativa de los mismos en los procesos de integración. Estos problemas son todavía algunos de los obstáculos y desafíos más importantes en cualquiera de los esquemas existentes en la región.
- El tratamiento de la múltiple y compleja temática relacionada con la integración física, importante requisito para la viabilidad en cualquier proceso de integración, que también es, en las específicas condiciones de América Latina, un resultado de su progreso y del desarrollo de regiones geográficas multinacionales.

- La participación de los grupos económicos y sociales en la integración, que incluye desde aspectos analíticos tales como la investigación de las actitudes de los grupos dirigentes de los países latinoamericanos respecto a la integración hasta aspectos operativos como la cooperación empresarial y la realización de encuentros empresariales.
- La divulgación de la integración latinoamericana por diferentes medios, entre ellos: la formación de cuadros administrativos, técnicos y académicos; el estímulo a las investigaciones originales; la difusión de los desarrollos teóricos e instrumentales por medio de su revista y otras publicaciones del instituto; y el establecimiento de la cátedra INTAL, a fin de recoger y hacer conocer los puntos de vista de pensadores y tratadistas de la región y del mundo acerca de la integración de América Latina. Todas estas actividades están orientadas hacia la transformación de la integración latinoamericana en una idea-fuerza que motive y movilice las opiniones públicas de los países de la región.

Mediante estas y otras acciones complementarias que se articulan en su programa de actividades, en algunos casos surgidas de las reflexiones y preocupaciones propias y en otros casos resultantes de requerimientos formulados por organismos de integración o por gobiernos latinoamericanos, el INTAL mantiene vivo su compromiso con la región y asume la participación que le corresponde en la trascendente empresa de construir una comunidad latinoamericana de naciones.

