



PLANIFICACION, INTEGRACION Y COOPERACION REGIONAL

Henry Gill  
Secretario Permanente Adjunto del SELA

Documento preparado para la Sexta Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, La Habana, marzo de 1987.



Es propósito del presente documento realizar un conjunto de reflexiones acerca de la planificación y de los mecanismos de concertación y de cooperación en América Latina y el Caribe, como instrumentos para promover el desarrollo económico y social de la región.

El trabajo analiza las relaciones económicas externas, y sus vinculaciones con la planificación; define algunos criterios en relación con la cooperación regional, desde la perspectiva del SELA; plantea consideraciones sobre la importancia de la cooperación técnica para el desarrollo; establece criterios orientadores para un análisis más profundo acerca de la planificación, la cooperación y la integración y, por último, enfatiza la necesidad de llevar a cabo tareas en materia de opciones deseables para el futuro.

1. Las relaciones económicas externas y la planificación del desarrollo

La necesidad de diseñar una nueva estrategia para el desarrollo económico de la región requiere no solamente la redefinición de los objetivos del crecimiento, para restablecer las prioridades del impulso al aparato productivo interno. En la medida en que América Latina y el Caribe no constituyen una isla, ni aspiran a una teórica autarquía, es necesario replantear los términos en los cuales se desarrollan las relaciones económicas externas. Para ello deben ponerse en aplicación los compromisos que, asumidos por los Estados de la región, representan una respuesta, una actitud dialogante pero al mismo tiempo concertada, para tratar los principales temas que se encuentran incluidos en la agenda de los problemas derivados de la inequitativa relación norte-sur y de la compleja, pero potencialmente importante, cooperación sur-sur.

El Consejo Latinoamericano del SELA, en cumplimiento de lo dispuesto por el Convenio de Panamá, otorga una creciente importancia a la consideración de tales asuntos. Las definiciones de naturaleza política y los lineamientos técnicos para la acción tienen la suficiente profundidad y alcance para permitir que la concertación y la coordinación de posiciones regionales constituyan factores dinámicos e innovadores en el marco de las relaciones económicas externas.

Sin embargo, hay que tener la suficiente claridad en el análisis de los desarrollos objetivos para comprobar que la puesta en práctica de tales compromisos de carácter regional requieren cuando menos (i) un período de tiempo para que los aparatos administrativos nacionales los incorporen como términos de referencia significativos para la adopción de decisiones y (ii) que los intereses nacionales y regionales de mediano y largo plazo se perfilen con la suficiente nitidez como para desplazar a las opciones de carácter inmediato, que impiden ejecutar una estrategia de contenido y proyecciones más amplias.

Existe la necesidad de coordinar los compromisos integradores con los mecanismos en virtud de los cuales se definen las prioridades nacionales de desarrollo. En el caso de las relaciones externas el tema no es únicamente la expresión de la proyección internacional de un país o de la región en su conjunto. Los países desarrollados demuestran con su acción la manera en la cual la política exterior es un medio para afirmar posiciones nacionales y lograr hacerlas primar en la comunidad de naciones.

América Latina y el Caribe deben, igualmente, hacer uso efectivo, en beneficio propio, de su capacidad negociadora y utilizar hasta el límite de lo posible la factibilidad de

concertar posiciones regionales para que queden claramente explicitados los objetivos señalados como prioritarios en la política de relaciones externas. En tal sentido, en la XII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano se definieron un conjunto de temas de particular interés para la región, sobre los cuales resulta conveniente efectuar un análisis:

a) La inserción en la economía mundial

Las transformaciones ocurridas en los últimos años en el contexto internacional hacen que la inserción de la América Latina en la economía mundial vaya sufriendo importantes variaciones en detrimento de las posibilidades de la región para lograr posibilidades concretas de superación de las limitantes que se enfrentan. A este respecto es fundamental la definición de una nueva política de desarrollo, así como de su contenido y alcance, tal como fue reconocido por los gobiernos latinoamericanos al suscribir la Declaración de México en ocasión de la última Conferencia Extraordinaria de la CEPAL.

En este documento los gobiernos reiteran un compromiso con políticas que permitan llevar a cabo enfoques innovadores de estabilización y ajuste que privilegien el crecimiento y el desarrollo, protegiendo las economías de los impactos negativos externos, promoviendo la recuperación del empleo y programas de desarrollo que faciliten cambios que afiancen los sistemas democráticos con equidad y solidez. En este sentido sostienen que se debe transformar las estructuras productivas de tal manera de mejorar la utilización de las potencialidades productivas, humanas y tecnológicas que dan base a un crecimiento sostenido, así como promover la capacidad de ahorro e inversión productiva. Por ello sostienen que habrá que conciliar los patrones de consumo con los de acumulación, fortalecer las finanzas del sector público y establecer

políticas de estímulo al ahorro institucional, social y personal. Con ello se podría conseguir una distribución de los costos y frutos del progreso material en el marco de un proceso participativo indispensable en la ejecución de estrategias de desarrollo económico y social que permitan una mejor inserción de nuestros países en la economía mundial.

Asimismo en América Latina debemos aplicar recursos para la realización de estudios, con la necesaria profundidad, acerca de la situación existente en las principales potencias económicas dominantes y conocer de tal manera cuáles son los mecanismos más adecuados para superar las situaciones adversas que para los intereses regionales se registran en tales países desarrollados. El SELA, en esta materia, ha realizado, y continuará trabajando en esta área, estudios integrales sobre este particular.

Por su parte los países desarrollados observan y analizan en forma orgánica y permanente la evolución de la economía y de la sociedad en las naciones del Tercer Mundo. En muchos casos es posible obtener rigurosos análisis de carácter científico y académico acerca de la realidad de nuestros países elaborados por los centros de investigación de tales naciones. En base al conocimiento de la situación y de las tendencias, están, por tanto, en capacidad de definir opciones para la negociación internacional sustentadas en una adecuada y bien procesada información.

#### b) La deuda externa

Por su importancia el tema de la deuda externa requiere un análisis permanente, desde una óptica latinoamericana. En el presente año, en que los efectos de las adversas condiciones del mercado mundial se dejan sentir con el mismo, o tal vez mayor, impacto, la región ha

reiniciado un proceso de revisión conceptual sobre el tema. Los desarrollos indican que la iniciativa parece estar pasando a los deudores, incapacitados para cumplir con las obligaciones de la deuda y enfrentar las necesidades del desarrollo. Todo ello en el marco de una caída de los ingresos por exportaciones, que sólo en 1986 significó perder ingresos equivalentes al 17,5 por ciento.

Los desarrollos ocurridos con posterioridad a la Conferencia Económica Latinoamericana, que se realizó en Quito en enero de 1984, demuestran que los criterios que se plantearon en tal oportunidad con relación al tema del endeudamiento externo y los efectos perversos que provocan en la estructura económica y social de la región las remesas de capital hacia los países industrializados, no estaban alejados de la realidad. Estos criterios sostenían que no se deben comprometer los ingresos procedentes de las exportaciones más allá de un porcentaje razonable, compatible con el mantenimiento de niveles adecuados de la actividad productiva interna, reducir los pagos por concepto de servicio de la deuda mediante la reducción drástica de los intereses, comisiones y márgenes por todo concepto, garantizar plazos de gracia y financiamiento que permitan recuperar la capacidad productiva interna, con el objeto de hacer posible procesos sostenido de desarrollo, así como fortalecer la capacidad de pago de nuestros países, a la vez que se deberían asegurar el mantenimiento de flujos netos adecuados de recursos financieros nuevos.

En marzo de 1984 la Secretaría Permanente del SELA presentó un conjunto de propuestas para la puesta en práctica de estos principios de la Declaración y Plan de Acción de Quito, sobre la base de una reducción de las tasas de interés, reestructuración de los períodos de pago y adopción de períodos de gracia suficientes, la limitación del servicio de la deuda en función de las necesidades del desarrollo y los

ingresos por exportaciones. Asimismo, se proponía establecer garantías de pago proporcionadas por el sector público, gubernamentales o multilaterales. Entonces, como ahora, la concertación regional en esta materia, a partir del respeto a las decisiones soberanas que adopte cada país, es una necesidad histórica.

c) El proteccionismo

Las medidas adoptadas por los países desarrollados para proteger sus actividades productivas contrarían los acuerdos internacionales, han debilitado la confianza y la operatividad de los mecanismos multilaterales para promover un comercio internacional más libre y han provocado un perjuicio a las economías de los países en desarrollo, cuyos ingresos por exportaciones han disminuido por las restricciones existentes en los mercados de destino.

Para América Latina y el Caribe se estima que, en la presente década, las medidas proteccionistas han determinado perjuicios directos, por pérdida de mercados, por 25,000 millones de dólares aproximadamente. Las medidas proteccionistas son cada vez más agresivas. No sólo se bloquea el ingreso de productos primarios o de manufacturas al mercado de los países desarrollados sino que, además, la política de subsidios puesta en práctica por los Estados Unidos de América y la Comunidad Europea, han desplazado de mercados tradicionales las producciones eficientes y competitivas de la región.

Un proceso de planificación del desarrollo nacional, en el cual la variable externa tiene una alta significación, que no tome en consideración en su debida dimensión el tema del proteccionismo y de la necesidad de actuar concertadamente a nivel regional, tendrá un serio factor limitante para una

cabal interpretación y manejo del tema de la inserción de la economía nacional en el contexto internacional.

d) Los foros internacionales

A pesar que el diálogo institucional no ha sido, en los últimos años, un factor importante para evitar el deterioro, en detrimento de las naciones pobres, de los problemas existentes en la relación norte-sur, la posición latinoamericana ha sido la de fortalecer los mecanismos institucionales, como el único medio a través del cual podría resultar posible sentar nuevas bases para promover un orden económico internacional más equilibrado. En tal sentido, la VII UNCTAD, y particularmente, las negociaciones comerciales multilaterales iniciadas en la reunión ministerial de las Partes Contratantes del GATT, celebrada en Punta del Este, Uruguay, ofrece la ocasión para lograr un mejoramiento significativo del sistema multilateral de comercio y resolver los problemas más apremiantes que enfrentan los países en desarrollo en materia comercial. Para lograr efectos positivos y utilizar además la capacidad negociadora de la región, resulta indispensable movilizar la capacidad de acción conjunta de los países de América Latina y el Caribe, así como de los países en desarrollo en general. Debe tenerse presente que en el marco de la Ronda Uruguay quedarán definidos, luego de un largo y complejo proceso negociador, los elementos centrales en base a los cuales se organizará y desarrollará el comercio mundial en los próximos 20 años. De tal manera, lo que se acuerde en el seno del GATT tendrá una influencia directa en el comportamiento del sector externo de las economías de la región y, por tanto, en el diseño de sus estrategias nacionales de desarrollo.

e) La cooperación entre países en desarrollo

Desde el inicio de las actividades del SELA la cooperación entre países en desarrollo asumió un carácter prioritario para los países de la región y, en tal sentido, debe tenerse presente los primeros programas de trabajo del SELA, establecidos por el Consejo Latinoamericano.

El tema, sin embargo, ha experimentado en los últimos años un conjunto de limitaciones, en razón de (i) la crisis económica que, en diferente grado, ha afectado a todos los países del Tercer Mundo; y (ii) los limitados mecanismos de vinculación entre las áreas en desarrollo del mundo.

Tal como lo señala el Consejo Latinoamericano, en 1986 se ha dado inicio a un proceso que puede traer consigo un conjunto de positivos efectos para la región. En efecto, la primera ronda de negociaciones sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo (SGPC), puede servir de punto focal para una investigación y diversificación de las relaciones económicas externas de la región.

f) Los servicios

En la Declaración y el Plan de Acción de Quito se concedió una especial atención al tema de los servicios que, al inicio de 1984, comenzaba a perfilarse como uno de los asuntos medulares que los países desarrollados estaban tratando de incorporar al debate internacional. La región, en tal sentido, expresó su preocupación acerca de las consecuencias que podrían derivarse de una participación en un proceso de liberalización de los servicios, sin haber establecido una posición al respecto.

El conocimiento técnico concentrado en los países desarrollados, unido al propósito de éstos de establecer nue-

vos mecanismos de influencia sobre el comportamiento de las naciones en desarrollo, creó el marco propicio para que se planteara en el ámbito de los foros internacionales el asunto de los servicios. A pesar de que las posiciones no fueron explícitamente planteadas en términos de liberalización del sector de los servicios, a cambio de una mejora en los términos del comercio internacional, resultó evidente que el propósito de los países más desarrollados se inclinaba en favor de tal opción.

En América Latina y el Caribe, y como resultado de las acciones realizadas por el SELA y otros organismos de integración y de cooperación, se logró avanzar en el sentido de definir dos conceptos fundamentales: (i) el papel esencial de los servicios en los procesos de desarrollo de las economías de la región y (ii) la necesidad de actuar en forma conjunta y solidaria en las negociaciones sobre servicios que tendrá lugar en el marco de la Ronda Uruguay, de negociaciones comerciales multilaterales.

## 2. La cooperación regional

América Latina y el Caribe para efectos de recuperar el camino del desarrollo económico y social, a través de lo cual se afianzará la Seguridad Económica Regional, requiere fortalecer los instrumentos de cooperación regional y, además, realizar las tareas en esta área dentro de un contexto caracterizado por una más directa y fluida relación entre los organismos regionales y las entidades nacionales, así como por la urgencia de otorgarle al tema de la cooperación un nivel más adecuado de prioridad.

de cooperación son los propios Estados Miembros del SELA; (ii) las acciones concretas de cooperación y concertación regional deben responder a los objetivos de desarrollo de los Estados Miembros, del Convenio de Panamá y de los principios de seguridad económica regional; (iii) la viabilidad de ejecución del Programa está sustentada, básicamente, en el grado, intensidad y diversidad de participación y compromiso de los Estados Miembros y de los diversos agentes de cooperación regional; (iv) la ejecución del Programa priorizará la utilización de la infraestructura y los recursos nacionales procurando, al mismo tiempo, incorporar sus resultados a los procesos internos en materia de desarrollo económico; y (v) para optimizar el empleo de los recursos disponibles se procurará avanzar en la convergencia de los objetivos y de coordinación de actividades entre los organismos subregionales, regionales e internacionales.

Las demandas y posibilidades para ejecutar programas de cooperación regional requieren ser priorizados para concentrar los esfuerzos y los recursos para lograr, de tal manera, una mejor gestión de los proyectos. La determinación de las prioridades en el ámbito regional del SELA ha sido el resultado de un proceso de identificación de capacidades existentes y de los requisitos que, en esta materia, muestran un mayor grado de vinculación con las opciones nacionales de desarrollo.

Los temas definidos como prioritarios son: (i) fortalecimiento de la cooperación regional; (ii) agricultura e industria; (iii) financiamiento, pagos y comercio; (iv) servicios; y (v) ciencia y tecnología.

Un análisis de los subprogramas básicos considerados en el esquema de cooperación regional demuestra que se ha logrado

un importante avance en lo que concierne a la identificación de áreas de fundamental interés.

Luego de la ejecución de los proyectos iniciales que permitieron acumular un conjunto de experiencias y una mayor capacidad en la gestión de la cooperación regional, el SELA, al cumplir su décimo aniversario, en 1985, estuvo en capacidad de efectuar una reflexión acerca de la significación de la cooperación en el proceso de desarrollo regional. En 1985 la Secretaría Permanente del SELA afirmaba 1/ "los objetivos de cooperación regional que establece el Convenio de Panamá, constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano, tienen por finalidad propiciar el desenvolvimiento integral, autosostenido e independiente de América Latina y el Caribe. Con frecuencia se confunde a la cooperación regional con sus manifestaciones explícitas a través de un determinado proyecto o con alguno de sus mecanismos operativos. De esta forma, el fracaso o el éxito del proyecto, o los juicios sobre la bondad o los inconvenientes de un determinado mecanismo, culminan en una apreciación sumaria que, con independencia del signo que adopte, olvida por lo general el verdadero trasfondo del problema. En realidad, la cooperación regional es la esencia misma del Sistema (Económico Latinoamericano). Más allá del propósito específico que atiende, o del alcance global regional de su acción, en su desarrollo reside el poder real de negociación de la región y la fuerza de su acción conjunta".

Tales criterios fueron analizados y debatidos durante la XI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, en Caracas,

---

1/ SELA, Notas para la evaluación de las actividades del Sistema Económico Latinoamericano, Doc. SP/CL/XI.O/DT N<sup>o</sup> 5, pgs. 9 y 10.

durante el mes de diciembre de ese año y permitieron avanzar en una etapa cualitativamente superior del proceso de la cooperación regional. En 1986 se ha enfatizado la prioridad asignada al fortalecimiento de la cooperación regional y la definición de una estrategia. En tal sentido, durante el presente año la Secretaría Permanente se encuentra dedicada a elaborar un trabajo en que se identificarán los objetivos de mediano y largo plazo así como los lineamientos generales que permitan dotar de un marco prospectivo a la estructuración y aplicación de los Programas Bienales y demás actividades de cooperación y concertación regional. La definición de tales objetivos dentro de tal contexto y el afianzamiento de los mecanismos de gestión, constituyen las bases sobre las cuales a nivel de la región deben profundizarse los proyectos de cooperación.

Un aspecto que tiene una destacada importancia es el relacionado a la manera en la cual se organizan los países de la región para mejorar su capacidad de acción en materia de proyectos de cooperación regional.

Dentro de tal contexto el Consejo Latinoamericano ha subrayado la importancia que tiene el fortalecimiento de las capacidades nacionales de cooperación y la plena utilización de la infraestructura regional existente.

Con el propósito de lograr una adecuada vinculación entre los objetivos del Programa Regional de Cooperación con aquellos que los países han determinado para lograr sus propias metas de desarrollo, la Decisión 239, plantea de manera muy concreta, que resulta necesario perfeccionar los mecanismos nacionales y regionales para alcanzar el efecto multiplicador que acompaña a la cooperación regional, "en la medida en que éste importante campo de actividad se transforme en una

verdadera prioridad en las políticas y estrategias internas de desarrollo económico y social de los países".

3. El papel de la cooperación técnica para el desarrollo

La Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) ha alcanzado, durante los últimos años, un importante nivel de avance dentro del marco del Sistema Económico Latinoamericano. Inspirada en el propósito de lograr un desarrollo más acelerado y armónico entre los países del sur, la CTPD ha constituido un elemento esencial para lograr, tal como se afirma en la Decisión 241 del Consejo Latinoamericano, el fortalecimiento de la Seguridad Económica Regional y el logro de un desarrollo integral, autosostenido e independiente.

El esfuerzo llevado a cabo por los países de América Latina y el Caribe, en el marco del SELA, para dar cumplimiento al Plan de Acción de Buenos Aires, ha constituido un importante factor para lograr que, a través de la adecuada implementación de dicho Plan resultara posible consolidar y fortalecer el mecanismo de la CTPD como un factor esencial para hacer frente a la crisis económica regional y, además, para lograr una mayor vinculación entre los Estados Miembros del SELA.

El análisis de lo realizado en esta materia constituye, evidentemente, una clara expresión de las posibilidades con que cuenta la región latinoamericana para lograr importantes avances en una serie de áreas prioritarias para el desarrollo económico y social, en la medida en que existan los adecuados mecanismos institucionales y la decisión política de cumplir con ciertas tareas para el logro de determinados objetivos.

La Secretaría Permanente del SELA actúa como el punto focal a nivel regional para el intercambio de información sobre lo realizado en América Latina y el Caribe en materia de CTPD.

En el mes de mayo de 1987, en Nueva York, se realizará la Reunión de Coordinación Regional previa al V Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel encargado de examinar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. Teniendo en consideración el activo papel desarrollado por la región latinoamericana y del Caribe en esta materia, es importante subrayar que una de las iniciativas que la región podría plantear en dicha sesión del Comité es la preparación de la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre CTPD, para evaluar el cumplimiento del Plan de Acción de Buenos Aires, el cual, en 1988, cumplirá 10 años.

Debe tenerse en consideración que las circunstancias dentro de las cuales a nivel internacional se otorgó prioridad a la CTPD como medio para promover el desarrollo económico de las naciones pobres, no sólo continúan vigentes sino que, en sus aspectos esenciales, se han agravado. En efecto, los problemas de la deuda externa, del deterioro en los términos del intercambio, de la inserción cada vez más asimétrica de las naciones en desarrollo dentro de una economía internacional en la cual las naciones económicamente dominantes adquieren preeminencia, constituyen el escenario dentro del cual, en la presente década, América Latina y el Caribe han experimentado, tal como se afirmó en la Declaración de Quito, la etapa más crítica de su historia contemporánea.

En consecuencia, la CTPD, en la hipótesis que se realice la citada segunda Conferencia, deberá no sólo ser reafirmada con un mecanismo efectivo para promover la cooperación sur-sur

sino, además, como un instrumento determinante y de superación de la crisis por parte de los países en desarrollo.

El análisis de lo efectuado en materia de la CTPD, muestra un importante conjunto de realizaciones y, al mismo tiempo, nuevas e importantes áreas en las cuales deben profundizarse y ampliarse los actuales mecanismos de vinculación entre los países de América Latina y el Caribe. Temas prioritarios a considerar son: (i) la coordinación de los puntos focales nacionales en materia de CTPD; (ii) el intercambio permanente de información y difusión; (iii) la búsqueda de mejores mecanismos para lograr el financiamiento de los proyectos de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, incluyendo la utilización de monedas locales para tal efecto; (iv) la preparación de manuales y metodologías; (v) la ejecución de programas de capacitación; (vi) y, la necesidad de mantener permanentemente una actitud innovadora y creativa sobre las posibilidades de la CTPD. Tales asuntos constituyen, sin duda alguna, una amplia e importante agenda de trabajo en esta materia.

Corresponde en buena medida a los organismos de planificación de los países de la región otorgar la debida importancia a la CTPD, considerar a esta actividad como elemento dinamizador del proceso de desarrollo económico y de innovación tecnológica y prestar la necesaria cooperación a las entidades que, a nivel nacional y regional, tienen a su cargo la ejecución de esta actividad.

La autoconfianza y la utilización de la capacidad existente en los países de América Latina y el Caribe, que constituyen la filosofía sobre la cual reposa la CTPD, representan en la actual coyuntura de América Latina y el Caribe, base esencial para consolidar los esfuerzos de cooperación regional

y lograr, sobre el esfuerzo interno, asumir nuevas opciones frente a una circunstancia interna y externa desfavorable.

#### 4. Planificación, cooperación e integración

América Latina y el Caribe deben evitar la repetición de los errores del pasado que afectaron seriamente las posibilidades efectivas de realización de los proyectos políticos y económicos de cooperación y de integración regional. Evitar que se produzcan divergencias entre las estrategias concebidas en el ámbito de la integración para promover el desarrollo y las opciones adoptadas por los mecanismos de la planificación a nivel nacional. Situaciones de esa índole trajeron como consecuencia que la variable integración tuviera una limitada incidencia en las orientaciones globales para el desarrollo y que, además, fuera dejada de lado al momento de adoptar decisiones de corto plazo destinadas a resolver situaciones de coyuntura.

Para algunos analistas de la evolución del proceso de integración regional, el problema antes señalado obedece a deficiencias de carácter interno, originadas como resultado de la distribución de funciones en la estructura de los Estados. Debido a ello, los organismos responsables de la planificación nacional no tenían el suficiente nivel de participación dentro de los mecanismos nacionales, subregionales y regionales en los cuales se adoptaban los compromisos en materia integradora.

Tal argumento, a pesar de resultar parcialmente válido, no explica suficientemente un problema, cuyas raíces son más profundas. La integración lleva implícita una actitud frente a los problemas del desarrollo. Por tanto, debe

progresivamente adquirir una presencia mayor al interior de los países, de los grupos sociales, políticos, del aparato del Estado, de los agentes económicos. Debe ser, en consecuencia, un proceso histórico, anterior y superior a los instrumentos jurídicos que establecen las obligaciones y los derechos de los Estados que participan en determinado acuerdo de carácter internacional.

En la medida en que en la región se definen los objetivos esenciales que se persiguen alcanzar como resultado del proceso político, social y económico, la planificación constituirá la herramienta indispensable para que las sociedades latinoamericanas y del Caribe estén en capacidad de administrar los limitados recursos disponibles con la mayor eficiencia económica y social.

El proceso de creación, que acompaña a todo esfuerzo planificador, es una tarea histórica que las circunstancias presentes tornan doblemente necesaria para la región, debido a la urgencia de recuperar los negativos efectos de la crisis y de sentar nuevas bases para el desarrollo.

En la presente década, tal como se sostuvo en la Declaración de Quito, América Latina y el Caribe atraviesan por la más grave crisis de su historia. El retroceso económico, la agudización de los problemas sociales y la pérdida de presencia en la comunidad internacional, constituyen los resultados de una adversa coyuntura.

En muchos países de la región se aplicaron, al inicio de la década, esquemas económicos neoliberales. Las fuerzas del mercado se dejaron sentir en economías dependientes y vulnerables de lo que acontece en el contexto internacional. Los mecanismos de la planificación, de la gestión del Estado,

quedaron limitados, cuando no reducidos a ciertas tareas poco esenciales para el manejo racional de la economía.

La integración económica, dentro de los criterios neoliberales, se consideró, al igual que muchos otros temas, como un asunto que debía someterse a un riguroso proceso de análisis crítico, por cuanto interfería con los propósitos de involucrar a los países de la región sin condiciones en un sistema económico mundial, en el cual las reglas de juego son establecidas y modificadas por las potencias económicas dominantes de acuerdo con sus necesidades.

Las experiencias de la región en los últimos años, junto con el agravamiento de las condiciones generales de la economía, a pesar de algunos signos alentadores registrados en 1986, constituyen un importante elemento para sentar las bases de un renovado esfuerzo destinado a modificar las tendencias del pasado, utilizando para ello aquellos elementos en los cuales el control nacional y regional resulta factible. Por ello, la crítica coyuntura por la que atraviesan América Latina y el Caribe constituye antes que la expresión de un fracaso, la opción para encontrar las nuevas vías para el desarrollo.

La región debe realizar un proceso reflexivo acerca de los mecanismos integradores y la manera en que éstos pueden contribuir a definir un nuevo esquema de desarrollo. Es necesario identificar instrumentos que permitan atenuar los efectos de las adversas condiciones de inserción en una economía internacional en la cual el deterioro de los términos del intercambio, el proteccionismo, las políticas cambiarias y elevadas tasas de interés, junto con el agobiante problema de la deuda externa, constituyen factores retardatarios del avance regional.

La experiencia histórica demuestra que sólo con un gran espacio económico resulta posible lograr resultados favorables en materia de producción y de comercio. La región latinoamericana ha procurado, a lo largo de su historia, conseguir para sus productos básicos y, también para sus manufacturas, condiciones más adecuadas en términos de volúmenes de adquisición y de precios. Las tendencias, sin embargo, son claras: el deterioro en los términos del intercambio ha determinado una disminución del poder de compra de las exportaciones latinoamericanas y del Caribe superior al 30 por ciento, en el período 1980-85. La situación se ha deteriorado en mayor medida durante 1986, debido a la caída de los precios del petróleo.

Por su parte, la participación del comercio intrarregional dentro del comercio exterior total se ha debilitado en términos absolutos y relativos. Los procesos de ajuste de las economías nacionales se han llevado a cabo utilizando, entre otros elementos, la reducción drástica de las importaciones, sin discriminar entre aquellas originarias de la región de las provenientes de terceros países. El debilitamiento de los mecanismos integradores, por tanto, ha sido consecuencia, en buena medida, de las opciones adoptadas por los Estados nacionales.

En la actualidad, se revaloriza la importancia de la integración y se cuestionan las opciones adoptadas en el pasado reciente. En etapas de crisis, derivadas de circunstancias externas adversas, la defensa del mercado regional, el refugio seguro en la complementación de producciones en el marco de la integración, pudieron haber constituido una manera más adecuada de administrar la crisis. Empero, faltó la necesaria coordinación entre quienes, en las estructuras políticas y administrativas de los Estados, tomaban decisiones económicas

y aquellos otros que debían mantener en marcha, a pesar de los retrocesos y frustraciones, los esquemas integradores.

Pero, además de los problemas señalados anteriormente, que afectaban fundamentalmente el comercio, la circunstancia de la crisis exigía el diseño de una estrategia de mediano y largo plazo, para otorgarle una direccionalidad a las decisiones de corto plazo, destinadas a resolver los problemas más urgentes derivados de una coyuntura incierta, con la presentación de negativos factores externos. En ese contexto, en el diseño del futuro deseable para la región, y para los Estados nacionales, la variable de la integración debía ocupar un espacio prioritario, en la medida en que permitiría disponer de ese gran espacio económico, que otorgaría mayor autonomía y capacidad de maniobra a los países de la región y a ésta en su conjunto.

##### 5. El futuro incierto

América Latina y el Caribe atraviesan por una circunstancia muy crítica en lo económico y lo social. Pero, además, su futuro es incierto. El número de investigadores, académicos e instituciones que en la región y fuera de ella se preguntan acerca de la viabilidad regional, es creciente. La coexistencia de factores internos y externos, que conspiran contra la recuperación económica y social, el gravitante peso de la deuda externa, el debilitamiento estructural de los productos primarios en el mercado internacional, son elementos que, unidos a los desequilibrios históricos, plantean, cuando menos, un signo de interrogación acerca del modo en el cual la región será capaz de superar el desafío actual y de hacer frente a las nuevas circunstancias que se continuarán presentando en el escenario económico, financiero y comercial del mundo.

El SELA, al igual que otros organismos de la región, reconoce la importancia de definir opciones hacia el futuro. En tal sentido, el tema de la prospectiva económica y social se encuentra en la agenda de los asuntos que deben ser desarrollados dentro de la estrategia de cooperación regional en el marco del SELA.

Adelantar tareas en esta área comporta asumir un reto a la imaginación pero, al mismo tiempo, el diseño de un riguroso sistema de análisis y evaluación de aquellos elementos que, por su importancia estratégica a nivel interno e internacional, tendrán incidencia en el futuro regional.

Las experiencias del pasado en esta materia permitieron identificar algunas de las tendencias regionales, pero no fueron capaces de articular respuestas integrales a los problemas. No fue posible, de tal manera, lograr una metodología sistémica, que permitiera analizar las relaciones entre variables y actores que ejercen una influencia importante en el comportamiento de la economía y de las sociedades. Las nuevas técnicas desarrolladas para avanzar en programas de prospectiva hacen posible construir ciertos escenarios posibles y coherentes. Para los mecanismos planificadores, trabajar con las variables que influyen el futuro resulta esencial. Por ello, todos los esfuerzos que puedan realizarse para alcanzar, a nivel regional y nacional, desarrollos significativos en materia de prospectiva deben merecer el respaldo y recibir la prioridad que les corresponden.

Debe tenerse presente que la diferencia que explica, en alguna medida, el ensanchamiento de la brecha entre las naciones pobres y el mundo industrializado, se encuentra en que éste asume, como una auténtica prioridad, el diseñar un horizonte temporal de mediano y largo plazo, en función del cual

se definen las políticas de coyuntura. Ello les permite llevar a cabo procesos de programación del desarrollo mejor estructurados y más coherentes. En cambio, los países en desarrollo, cercados por los problemas de corto plazo, han perdido la posibilidad de plantearse los grandes desafíos que se deberían tener en consideración para diseñar la estrategia para los primeros años del próximo siglo.

En el pasado, la región fue capaz de articular políticas de desarrollo, cuya vigencia en el tiempo se prolongó por más de 25 años, con las adaptaciones necesarias a la cambiante realidad. Tal el caso, por ejemplo, de las tesis sobre la sustitución de importaciones, para hacer posible el desarrollo industrial de la región. Las ideas-fuerza que se plantearon desde organismos internacionales, centros de investigación, sistemas de planificación y, también, por el aporte de quienes contribuyen a forjar el pensamiento latinoamericano, permitieron que América Latina alcanzara un determinado nivel de desarrollo, con cierto grado de control y de manejo sobre áreas críticas en la gestión productiva. Gracias a las políticas que hicieron posible lograr tales resultados, la región ha estado en capacidad de absorber, a pesar del duro impacto que ello ha significado, los efectos de las políticas de ajuste recesivo. Esa misma base productiva está haciendo posible que se redefinan determinadas políticas económicas y se promueva una política de ajuste estructural para el desarrollo, en virtud de la cual los países latinoamericanos amplíen su capacidad productiva en bienes transables y logren una utilización más eficiente de los nuevos recursos de capital.

Ante las incógnitas del siglo XXI y del complejo proceso de transición de una estructura económica inadecuada para responder plenamente a las demandas internas y a las condiciones

externas, a otra mejor adecuada a las demandas y necesidades se requiere del desarrollo, de la concepción de nuevas ideas-fuerza, en virtud de cuya formulación la región recupere su capacidad de liderazgo del mundo en desarrollo y esté en condiciones de sortear con éxito los profundos y crecientes problemas que confronta actualmente y los que anticipa el futuro, de no adoptar medidas alternativas.

