



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

## FAIR USE POLICY

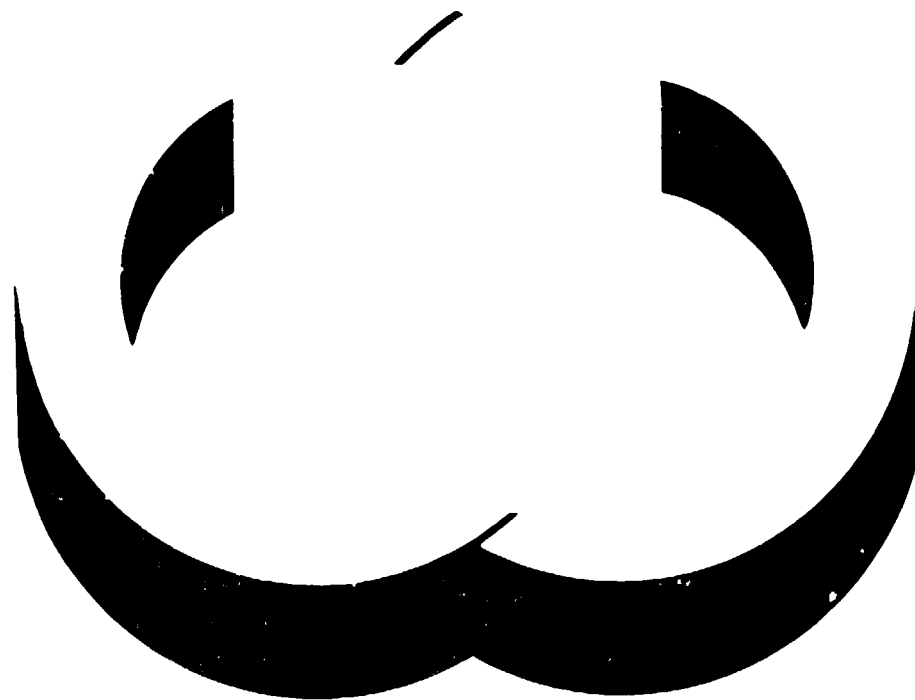
Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)

COOPERACIÓN INDUSTRIAL  
REGIONAL:  
EXPERIENCIA  
Y PERSPECTIVAS  
DE LA  
ASEAN Y DEL PACTO ANDINO



**COOPERACIÓN INDUSTRIAL REGIONAL:  
EXPERIENCIA Y PERSPECTIVAS DE LA ASEAN  
Y DEL PACTO ANDINO**

**COOPERACIÓN  
INDUSTRIAL REGIONAL:  
EXPERIENCIA Y  
PERSPECTIVAS DE  
LA ASEAN Y  
DEL PACTO ANDINO**



**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL**  
Viena, 1986

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

El material contenido en la presente publicación puede citarse o reproducirse con entera libertad siempre que se mencione su origen y se remita a la Secretaría un ejemplar de la publicación en que figure la cita o la reproducción.

Las opiniones que el autor expresa en este documento no reflejan necesariamente las de la Secretaría de la ONUDI.

ID/309

**PUBLICACIÓN DE LA ONUDI**

Núm. de venta: S.85.II.B.5

ISBN: 92-1-306147-1

00900P

## Prefacio

Como parte de su programa de investigación, la Subdivisión de Estudios Regionales y de Países de la División de Estudios Industriales de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial está estudiando cuestiones relativas a la cooperación industrial entre países en desarrollo en varias regiones y subregiones, por ejemplo, complementación industrial, empresas conjuntas, financiación industrial y políticas industriales (véase el anexo I).

Se ha realizado una serie de estudios sobre la experiencia, los planteamientos actuales y las perspectivas de la cooperación industrial en la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y en el Pacto Andino. Para facilitar un intercambio directo de experiencias y una revisión conjunta de cuestiones fundamentales en la cooperación industrial, se organizó una conferencia en Lima del 11 al 14 de octubre de 1982 con funcionarios de la ASEAN y del Grupo Andino, seguida de una gira de estudios de los participantes de la ASEAN a las capitales de los cinco países del Grupo Andino (UNIDO/IS/R.9).

Se han integrado en la presente publicación las principales conclusiones de la serie de estudios y de la Conferencia y la Gira de Estudios ASEAN/Pacto Andino Sobre Cooperación Industrial Regional, junto con propuestas de acción. Puede considerarse que la información sobre la experiencia y las perspectivas de la ASEAN y del Grupo Andino son una base importante para una cooperación industrial continuada en estos dos contextos regionales y para iniciar mecanismos de cooperación en otros grupos de países en desarrollo.

El trabajo fue realizado por John Wong, de la Universidad Nacional de Singapur, como consultor de la ONUDI, en cooperación con el personal de la Subdivisión de Estudios Regionales y de Países, y se publicó en agosto de 1983 como documento de trabajo (UNIDO/IS.01).

## NOTA EXPLICATIVA

Siempre que se mencionan dólares en esta publicación se trata de dólares de los Estados Unidos de América, a menos que se indique otra cosa.

### Abreviaturas

AAF	Federación Automóvil de la ASEAN
ABA	Aceptación Bancaria de la ASEAN
ABC	Consejo Bancario de la ASEAN
AFC	Corporación Financiera de la ASEAN
AIC	Complementación Industrial de la ASEAN
ALJV	Empresa Industrial Conjunta de la ASEAN
AIP	Proyecto Industrial de la ASEAN
AJDC	ASEAN-Japan Development Corporation
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
CAES	Comité Asesor Económico y Social
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCI	Cámaras de Comercio e Industria
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas
COFAB	Comité de Hacienda y Bancos (ASEAN)
COFAF	Comité de Alimentación, Agricultura y Bosques (ASEAN)
COIME	Comité de Industria, Minerales y Energía (ASEAN)
COTAC	Comité de Transportes y Comunicaciones (ASEAN)
COIT	Comité de Comercio y Turismo (ASEAN)
DCM	Componentes básicos requeridos como condición para la manufactura nacional
DOS	Componentes originarios de la subregión
ET	Empresas transnacionales
FAR	Fondo Andino de Reservas
JIC	Japan Investment Company
JUNAC	Junta del Acuerdo de Cartagena
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MIDF	Malaysian Industrial Development Finance
ND	Componentes no requeridos para un PSDI
NIC	Club nacional de la industria
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PADT	Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico
PAI	Proyecto de asistencia integrada
PIB	Producto interno bruto
PIC	Programa industrial conjunto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Programa de Racionalización Industrial
PSDI	Programas Sectoriales para el Desarrollo Industrial
RIC	Club regional de la industria
SAFICO	Sistema Andino de Financiación Comercial
SAIT	Sistema Andino de Información Tecnológica
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
WGIC	Grupo de Trabajo sobre Complementación Industrial

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
Prefacio .....	v
Nota explicativa .....	vi
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
A. Cooperación e integración económicas regionales .....	1
B. Experiencias de cooperación económica en los países de la ASEAN y del Pacto Andino .....	2
 <i>Capítulo</i>	
<b>I. COOPERACIÓN INDUSTRIAL EN LA ASEAN</b> .....	<b>9</b>
A. Visión de conjunto .....	9
B. Desarrollo comercial e industrial en los países de la ASEAN ...	11
C. Estrategias de industrialización de los países de la ASEAN ....	15
D. Las técnicas de cooperación económica de la ASEAN .....	19
E. Liberalización del comercio .....	20
F. La cooperación industrial de la ASEAN en la práctica .....	22
Proyecto Industrial de la ASEAN .....	23
Complementación Industrial de la ASEAN .....	30
Empresas Industriales Conjuntas de la ASEAN .....	39
Cooperación de la ASEAN en financiamiento industrial .....	42
Otros campos de cooperación industrial .....	48
 <b>II. COOPERACIÓN INDUSTRIAL EN EL PACTO ANDINO</b> .....	 <b>50</b>
Introducción .....	50
A. Evolución del marco de integración .....	50
B. Objetivos y marco del Pacto Andino .....	52
C. Desarrollo industrial del Pacto Andino .....	55
Estrategias industriales en los países del Pacto Andino .....	55
Papel del Gobierno .....	59
Políticas comerciales .....	60
Integración subregional e industrialización .....	62
D. Programas del Pacto Andino para la liberalización comercial .....	62
E. Aranceles exteriores comunes .....	65
F. Programas industriales conjuntos .....	67
G. Programas sectoriales para el desarrollo industrial .....	68
Programa de manufacturas metálicas .....	69
Programa petroquímico .....	70
Programa de la industria del automóvil .....	72



	<i>Página</i>
H. Programa de racionalización industrial .....	76
I. Reservas para productos de Bolivia y Ecuador .....	78
J. Armonización de políticas económicas y otros aspectos de la cooperación .....	79
K. Política común sobre inversiones extranjeras .....	80
L. Cooperación financiera .....	81
M. Cooperación tecnológica .....	82
N. Integración agrícola .....	83
O. Otros ámbitos de integración .....	84
 III. ANÁLISIS GLOBAL .....	 86
A. Obstáculos a los esfuerzos de cooperación regional en el Tercer Mundo .....	 86
B. Cooperación o integración .....	90
C. Trato especial de los países miembros menos desarrollados ....	93
D. Programación industrial .....	96
E. Papel de las inversiones extranjeras .....	99
F. Papel del sector privado .....	102
G. Cooperación extrarregional .....	103
H. Otras cuestiones .....	105
 IV. PROPUESTAS DE ACCIÓN Y NUEVOS ESTUDIOS .....	 107
A. Sugerencias sobre medidas inmediatas .....	107
B. Sugerencias de nuevas investigaciones .....	108
Estudios de macroperspectiva .....	108
Programas específicos de investigación .....	108
 <i>Anexo</i> Estudios realizados sobre cooperación industrial regional: experiencias y perspectivas de la ASEAN y del Pacto Andino	 110
 Abstract—Sommaire .....	 111/112

#### Cuadros

1. Algunos indicadores socioeconómicos básicos de la ASEAN y del Pacto Andino .....	5
2. Indicadores de rendimiento económico .....	6
3. Proyectos de complementación industrial de la ASEAN considerados por los clubes regionales de industria .....	35
4. Condiciones de los préstamos para tres AIP .....	44
5. Pacto Andino: Estructura del producto interior bruto a precios de mercado para las industrias manufactureras por país, según la CIIU, 1973 .....	56

	<i>Página</i>
6. Pacto Andino: Producto interior bruto al costo de los factores, por sector y país, 1973 .....	56
7. Pacto Andino: Producto interior bruto a precios de mercado, 1970-1980 .....	58
8. Pacto Andino: Tasas de devaluación y de inflación por país, 1971-1980 .....	61
9. Pacto Andino: Estructura de las exportaciones por sector de producción, 1970 y 1979 .....	64
10. Pacto Andino: Desarrollo de las exportaciones industriales por país, 1970 y 1979 .....	65
11. Pacto Andino: Exportación de productos dentro de la subregión en virtud del programa de liberalización comercial, 1970 y 1979 .....	66
12. Pacto Andino: Capacidad de la industria petroquímica, 1975 .....	71

#### **Figuras**

I. Estructura orgánica de la ASEAN .....	12
II. Diagrama de la interacción CCI-ASEAN/Gobiernos de la ASEAN .....	33
III. Interacción de los NICs, los RICs, las CCI-ASEAN y los Gobiernos de la ASEAN .....	34

# Introducción

## A. Cooperación e integración económicas regionales

En la actualidad, la cooperación, o la integración<sup>1</sup> económica regional, ha ganado una amplia aceptación como instrumento importante y medio potencialmente eficaz de facilitar el desarrollo en un grupo de países del Tercer Mundo. Cuando a principios del decenio de 1960, empezó a desarrollarse un sentimiento regional, primero en América Latina y después en otras partes del mundo en desarrollo, se pensó que la teoría tradicional del comercio internacional podría proporcionar conceptos o producir variantes que serían adecuados para explicar el proceso de cooperación o integración económica regional. La cuestión se analizó así a menudo sobre la base de la teoría de la unión aduanera, es decir, la posibilidad de que las pérdidas causadas al bienestar por el efecto de desviación del comercio se compensaran con ganancias de bienestar debidas al efecto de creación comercial surgido de la integración. Se admitió más tarde que, para los países en desarrollo, la fundamentación económica de la cooperación y la integración podía no estar en los criterios estáticos que prestan atención a una eficiente redistribución de los recursos y de la producción, según lo establecido en la teoría de la unión aduanera, sino más bien en consideraciones relativas a los potenciales de crecimiento y desarrollo de los países que toman parte en la integración.

En el decenio de 1970, una serie de crisis económicas mundiales, desencadenadas por los primeros ajustes del precio del petróleo, sacudieron gravemente a muchos países en desarrollo. Desde la perspectiva de hoy, la agitada economía mundial de ese período resultó ser un gran estímulo para los esfuerzos de cooperación económica regional en el Tercer Mundo. Aunque esas crisis demostraron claramente que las economías nacionales eran de hecho más estrechamente interdependientes de lo que antes se había pensado, al mismo tiempo, los países en desarrollo, en su mayor parte de pequeñas y medianas dimensiones y con débiles estructuras económicas, se sintieron vulnerables ante el deterioro del contexto económico internacional y se inclinaron cada vez más a buscar medios más autónomos o pautas de desarrollo más autosuficientes. Como la autosuficiencia nacional era con frecuencia una política escasamente

<sup>1</sup>Los dos términos se utilizan con frecuencia como intercambiables, aunque con imprecisión; en el presente informe, se habla de cooperación regional con referencia a las actividades en los países de la ASEAN, mientras que la expresión integración regional se refiere a las actividades emprendidas por el Grupo del Pacto Andino. Según Bela Balassa, la cooperación abarca varias medidas para armonizar las políticas económicas y disminuir la discriminación, mientras que la integración económica abarca medidas para suprimir o eliminar la discriminación. Por ejemplo, un acuerdo internacional de comercio pertenece al amplio campo de la cooperación económica, pero la abolición de las restricciones comerciales es un acto de integración económica. ("The theory of economic integration", en *Latin American Economic Integration: Experiences and Prospects*, Miguei S. Wionczek, ed. (Nueva York), Praeger, 1966.

realista, la autosuficiencia sobre una base regional pareció una alternativa aceptable, incorporándose esta idea al nuevo orden económico internacional. De ahí que el período de crisis de los años setenta presenciara renovados intentos y nuevos esfuerzos de grupos de países en desarrollo en el sentido de la cooperación económica regional, tendencia que también apoyaron decididamente muchos economistas expertos en desarrollo como forma de cooperación económica Sur-Sur.

La ola de interés por la cooperación económica regional entre países del Tercer Mundo puede entenderse también fácilmente en función de las relaciones económicas internacionales configuradas en el decenio de 1970. Se decía que muchos países en desarrollo conseguirían una participación más equitativa en el crecimiento de la economía internacional si actuaban en cuanto grupo. Muchos países en desarrollo se veían afectados, en diversa medida, por la multiplicación de problemas mundiales relativos a productos primarios, inversiones extranjeras, transferencia de tecnología, proteccionismo, ayuda económica, etc. Estaba claro, por consiguiente, que necesitaban organizarse para hacer frente colectivamente a esas cuestiones vitales de la economía internacional, con objeto de alcanzar una mayor capacidad de acción frente a los países desarrollados u otros grupos interesados.

Año tras año, los objetivos y las funciones de la cooperación o la integración económicas regionales en el Tercer Mundo han aumentado en complejidad y han adquirido mayor significación. Se acepta ahora en general que los beneficios netos de cualquier plan de cooperación o integración económica regional entre países en desarrollo no pueden ya analizarse con realismo dentro del marco económico neoclásico, sino que deben entenderse en un contexto institucional más amplio. Las bases y los argumentos para la cooperación o la integración regional pueden variar radicalmente de una región a otra y de un caso a otro, de manera que deben considerarse las posibilidades de éxito o de fracaso de varios planes en función de las condiciones institucionales y de los problemas económicos específicos de cada región. Sobre todo, el progreso de la cooperación o la integración económicas no debe medirse en términos puramente económicos, sino que hay que situarlo en el contexto más amplio de la realidad política y de las circunstancias históricas en que se producen tales esfuerzos.

## **B. Experiencias de cooperación económica en los países de la ASEAN y del Pacto Andino**

La cooperación económica regional en los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) (Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia<sup>2</sup>) y en los del Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) se ha afirmado en los últimos años como experimento relativamente logrado en el Tercer Mundo. Ambas organizaciones regionales han desplegado dinámicamente o han intensificado sus esfuerzos por mejorar la cooperación económica regional. Mientras que los actuales esfuerzos de

<sup>2</sup>Desde principios de 1984, Brunei Darussalam es también miembro de la ASEAN.

cooperación de la ASEAN son cautos y moderados, pareciendo orientarse hacia una mayor "cooperación regional", los del Pacto Andino apuntan al objetivo más ambicioso de la "integración regional".

El presente informe se centra en la cooperación regional en la industria, que desempeña un papel clave en los planes de cooperación económica regional. La mayoría de los planes regionales empiezan con la cooperación en el comercio mediante una liberalización selectiva o una reducción arancelaria, que es más fácil de administrar. No obstante, el progreso real suele lograrse con la cooperación industrial. Así ocurre sobre todo con la cooperación económica en el Tercer Mundo, donde el comercio intrarregional suele ser bajo y tener unas posibilidades limitadas de expansión mientras no se produzca una decidida transformación en el contenido del comercio, pasando de los productos tradicionales a los manufacturados. Por ejemplo, la proporción de exportaciones intrarregionales de los países del Pacto Andino en la época de su formación era sólo del 3%. En el caso de la ASEAN, la proporción parece ser mucho más elevada: algo más del 15%. Pero esta cifra es muy engañosa, pues el nivel del comercio dentro de la ASEAN sería mucho más bajo si no se incluyeran el comercio de tránsito de Singapur y la tradicional corriente comercial entre Singapur y Malasia, que eran un solo país. Además el grueso del comercio entre países de la ASEAN era y sigue siendo de productos primarios y otros artículos tradicionales. Así pues, no es probable que se produzca un aumento notable en el comercio intrarregional de la ASEAN o del Pacto Andino mientras no se logre un crecimiento importante del volumen del comercio de manufacturas. Pero la expansión del comercio de manufacturas entre países del Tercer Mundo está limitada a menudo por su falta de complementariedad industrial, aparte del hecho de que los mercados de exportación de los principales productos industriales son sumamente competitivos y han tendido a estar dominados por los países altamente industrializados y por un puñado de países dinámicos que se han industrializado en años recientes. Un medio eficaz para promover el comercio regional en productos manufacturados entre países en desarrollo consiste en tomar medidas regionalmente coordinadas para aumentar su complementariedad industrial. De ahí se deriva la necesidad de cooperación industrial.

La cooperación industrial es la clave no sólo del constante crecimiento del comercio intrarregional, sino también del éxito de una región en su esfuerzo general de industrialización. Es bien sabido que los mercados nacionales de los países miembros de la ASEAN y del Pacto Andino son demasiado pequeños para permitir el funcionamiento eficiente de toda una serie de industrias manufactureras. Las economías menores pueden concentrarse en un número limitado de productos manufacturados cuidadosamente seleccionados para realizar suficientes economías de escala. Este tipo de desarrollo selectivo de la industria manufacturera se denomina "industrialización truncada", y para ella puede actuar como catalizadora la cooperación industrial regional. Pero la mejor y más efectiva industrialización truncada se consigue cuando un gran país vecino industrializado puede completar o complementar fácilmente los insumos de fabricación nacional, a la manera en que la economía japonesa ha actuado con la economía de la República de Corea. Por lo tanto, la cooperación regional entre países del Tercer Mundo no conduce necesariamente a una autarquía regional, sino que el proceso podría llevar a una

interdependencia económica más estrecha con centros industriales mayores fuera de la región.

Los Estados miembros de la ASEAN y del Pacto Andino están actualmente en el proceso crucial de transición de una industrialización orientada a la sustitución de importaciones a la basada en la expansión de las exportaciones. La cooperación regional puede ciertamente facilitar el desarrollo industrial en ambas fases. A corto plazo, la cooperación regional ofrece a los países miembros la oportunidad de mancomunar sus mercados nacionales y funciona por lo tanto como dispositivo adecuado para extender el proceso de sustitución de importaciones. Pero algunos economistas han alertado a los países en desarrollo contra la tentación de aprovechar las ganancias a corto plazo que conducirían a la prolongación de una fase de sustitución de importaciones —normalmente corta— mediante la creación de un mercado regional artificialmente expandido. Una prestigiosa economista ha declarado: "Una región en que todos los países miembros basen sus estrategias de comercio y desarrollo en un enfoque coordinado hacia la sustitución de importaciones estaría condenada al fracaso."<sup>3</sup> La cooperación regional funciona mejor cuando los países miembros se encuentran en la fase inicial de aspiración a la expansión de exportaciones. Esto puede hacerse estableciendo acuerdos de cooperación regional para promover industrias más orientadas hacia el exterior y aprovechando las oportunidades mundiales de expansión del comercio. Evidentemente es ventajoso que un órgano regional formule una estrategia común de promoción de exportaciones, ya que muchas medidas de fomento de exportaciones pueden aplicarse con menos costo y más eficacia en un marco de coordinación regional.

El significado de la cooperación regional entre países en desarrollo puede contemplarse también en un contexto "dinámico". A la larga, la cooperación industrial puede conducir a una planificación industrial coordinada a escala regional, lo que aumentará el potencial de industrialización del conjunto de la región. Además, los procesos de cooperación industrial regional y de desarrollo industrial de la región pueden alimentarse recíprocamente. La cooperación industrial aporta un ímpetu para la continuación del crecimiento industrial de la región, al dar oportunidades para el establecimiento de nuevas industrias que aprovechen la división regional del trabajo y la especialización de la producción. Por su parte, el rápido crecimiento industrial aumentará la capacidad y la flexibilidad de la región para una mayor cooperación industrial.

Reconociendo la importancia de la cooperación industrial como estrategia clave para la cooperación económica regional y de su impacto potencial sobre la industrialización del conjunto de la región, en octubre de 1982 se convocó en Lima la Conferencia y la Gira de Estudio ASEAN/Pacto Andino sobre Cooperación Industrial Regional<sup>4</sup>, seguidas de visitas de los participantes de la ASEAN a las capitales de los cinco países del Grupo Andino. El objetivo principal de la Conferencia era revisar los progresos de la cooperación industrial en esas dos regiones, así como ofrecer un foro para que los países

<sup>3</sup>Ann O. Krueger, "Regional and global approaches to trade and development strategy", en *ASEAN in a Changing Pacific and World Economy*, Ross Garnaut, ed. (Canberra, Australia National University Press, 1980).

<sup>4</sup>"Informe sobre la Conferencia y la Gira de Estudio ASEAN/Pacto Andino sobre cooperación Industrial Regional, 11-23 de octubre de 1982" (UNIDO ISR.9)

Cuadro 1. Algunos indicadores socioeconómicos básicos de la ASEAN y del Pacto Andino

	Superficie (1 000 km <sup>2</sup> )	Población (Millones mediados 1980)	PIB (Millones dólares) 1980	PIB por habitante (dólares) 1980	Esperanza de vida al nacer	Crecimiento anual medio de la población		Fuerza de trabajo en la agricultura (%)		Población urbana (% del total)		Población por cada médico 1972	Consumo diario de calorías por habitante (% de las necesidades) 1977	Adultos alfabeti- zados (%) 1977	Matrícula en las escuelas secundarias, en % del grupo de edad 1979
						1970-1980	1960-1980	1960	1980	1960	1980				
<b>ASEAN</b>															
Filipinas	300	49	34	690	64	2,7	61	46	30	36	2 810	107	75	63	
Indonesia	1 919	147	63	430	53	2,3	75	58	15	20	13 670	102	62	22	
Malasia	330	14	23	1 620	64	2,4	63	50	25	29	7 640	116	—	52	
Singapur	1	2,4	11	4 420	72	1,5	8	2	100	100	1 250	135	—	59	
Tailandia	514	47	31	670	63	2,5	84	76	13	14	8 220	97	84	29	
Total	3 064	259	162	625											
<b>Pacto Andino</b>															
Bolivia	1 099	6	3	570	50	2,5	61	50	24	33	1 850	87	63	35	
Colombia	1 139	27	32	1 180	63	2,3	51	26	48	70	1 970	98	—	46	
Ecuador	284	8	10	1 270	61	3,0	58	52	34	45	1 570	90	81	49	
Perú	1 285	17	16	930	58	2,6	52	40	46	67	1 530	98	80	50	
Venezuela	912	15	54	3 630	67	3,3	35	18	67	83	930	102	82	40	
Total	4 719	73	115	1 575											

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report 1982* (Washington, D.C., 1982).

Nota: Una raya (—) indica que no se dispone de datos.

Cuadro 2. Indicadores de rendimiento económico

	Tasa media anual de crecimiento, 1970-1980 (%)					Porcentaje de las manufacturas en el PIB, 1980	Tasa anual de inversiones nacionales brutas 1970-1980 (%)	Inversiones nacionales brutas en % del PIB 1980	Crecimiento medio anual del comercio 1970-1980 (%)		Balanza de pagos 1980 (millones dólares)	Servicio de la deuda en % de las exportaciones 1980
	PIB	Agricultura	Industria	Manufacturas	Servicios				Exportaciones	Importaciones		
<b>ASEAN</b>												
Filipinas	6,3	4,9	8,7	7,2	5,4	26	10,5	25	7,0	7,1	-2 046	7,0
Indonesia	7,6	3,8	11,1	12,8	9,2	9	14,4	30	8,7	11,9	2 872	8,0
Malasia	7,8	5,1	9,7	11,8	8,2	23	10,3	29	7,4	7,0	-470	2,3
Singapur	8,5	1,8	8,8	9,6	8,5	28	6,7	43	12,0	9,9	-1 577	1,1
Tailandia	7,2	4,7	10,0	10,6	7,3	20	7,7	22	11,8	5,4	-2 280	5,2
<b>Pacto Andino</b>												
Bolivia	4,8	3,1	4,3	6,0	5,7	14	2,9	15	-1,6	8,9	-115	25,9
Colombia	5,9	4,9	4,9	6,3	7,0	22	5,4	25	1,9	5,7	-25	9,6
Ecuador	8,8	2,4	12,1	9,8	9,4	8	8,8	23	7,5	9,9	-575	14,0
Perú	3,0	—	3,7	3,2	3,5	27	2,3	19	3,9	0,2	618	31,3
Venezuela	5,0	3,8	3,0	5,7	6,5	16	—	25	-6,7	-10,9	-4 240	13,2

Fuente: Banco Mundial, *World Bank Report 1982* (Washington, D.C., 1982).

Notas: Una raya (—) indica que el concepto no es aplicable. Un signo menos (-) delante de una cifra indica cantidad negativa.



miembros de la ASEAN y del Pacto Andino cotejaron sus opiniones y experiencias en relación con sus esfuerzos para alcanzar varias formas de cooperación económica regional, en particular de cooperación industrial. Las experiencias adquiridas por estas dos regiones hasta ahora y los actuales esfuerzos en el sentido de la cooperación económica regional podrían ser instructivos para otros países del Tercer Mundo.

A grandes rasgos, los miembros de la ASEAN y del Pacto Andino entran en la categoría definida por el Banco Mundial como países en desarrollo de ingresos medios, y se caracterizan por un notable grado de similaridad en sus niveles de desarrollo socioeconómico, como puede verse en el cuadro 1. La diferencia apreciable entre ambos grupos es que la mayoría de los países del Pacto Andino tienen poblaciones menores y tienden a una mayor urbanización que los países de la ASEAN, con la excepción de Singapur. Desde el punto de vista del crecimiento económico, sin embargo, los países de la ASEAN parecen ser más dinámicos, en especial durante el último decenio, como se refleja en los principales indicadores de rendimiento económico recogidos en el cuadro 2. A la larga, el rápido crecimiento económico puede facilitar la cooperación económica regional.

# I. Cooperación industrial en la ASEAN

## A. Visión de conjunto

La Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) se constituyó en agosto de 1967 en Bangkok, siendo sus miembros Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia. Como se proclama en la Declaración de Concordia de la ASEAN, uno de los objetivos generales de la ASEAN es "acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural en la región mediante esfuerzos conjuntos con un espíritu de igualdad y participación"<sup>5</sup>.

Durante la primera parte de su existencia, la ASEAN fue poco conocida incluso para el público general de la región, aunque el regionalismo no era un fenómeno enteramente nuevo, pues la región había hecho varios intentos fracasados para alcanzar alguna forma de agrupación con anterioridad a la ASEAN. Sin embargo, el fracaso de los anteriores esfuerzos de agrupación regional y lo limitado de los progresos de la ASEAN hacia la cooperación regional en su periodo inicial subrayan los obstáculos que se oponen a un movimiento regional en Asia Sudoriental. Se trata de una de las regiones más heterogéneas del mundo en cuanto a cultura, lenguas, composición étnica, religión, historia y tradición. Hay también una gran disparidad entre los países en lo tocante a extensión geográfica, volumen de la población y grado de desarrollo económico.

En 1975, el radical cambio político operado en Asia Sudoriental condujo al robustecimiento de la voluntad política de los líderes de la ASEAN de encararse de una manera más dinámica con la cooperación regional. Mientras tanto, una sucesión de crisis económicas internacionales que se inició con los ajustes de 1973 en el precio del petróleo había avivado aún más la conciencia de vulnerabilidad económica de los países de la ASEAN, lo que culminó en la convocatoria de la primera Cumbre de la ASEAN en Bali en febrero de 1976, con asistencia de los cinco jefes de Estado.

La Cumbre de Bali condujo a la firma de la Declaración de Concordia de la ASEAN, que puso un hito en la historia de la cooperación en la región. Además de apoyar el desarrollo de la unidad y la identidad regionales, la Declaración formula un programa de acción como marco para la cooperación dentro de la ASEAN. Concretamente para la cooperación económica, destaca cuatro ámbitos: *a*) productos básicos, en particular alimentos y energía: los países miembros convienen en concederse recíprocamente un acceso prioritario a los suministros y a los mercados en circunstancias críticas; *b*) desarrollo industrial: los países miembros establecerán proyectos industriales regionales en

<sup>5</sup>"Declaration of ASEAN Concord", *10 Years ASEAN* (Jakarta, Indonesia, Association of South East Asian Nations, 1978), p. 111.

gran escala, en particular los que contribuyan a cubrir las necesidades básicas de la región, y utilizarán materias primas locales; c) comercio: los países miembros pondrán empeño en promover el comercio dentro de la ASEAN mediante arreglos preferenciales, así como un mayor acceso a los mercados extrarregionales, y d) cuestiones económicas: los países miembros adoptarán una posición unificada frente a los productos básicos internacionales y en otras cuestiones de la economía mundial.

En la Cumbre de Bali, los jefes de los gobiernos de la ASEAN firmaron también el Tratado de Amistad y Cooperación en Asia Sudoriental y decidieron establecer la Secretaría de la ASEAN. La ASEAN había empezado sin una carta formal y sin una secretaría central coordinadora. Antes de la Cumbre de Bali, la reunión anual de ministros de relaciones exteriores de la ASEAN, junto con un comité permanente, constituía el único mecanismo institucional. Al proponerse y considerarse en Bali varios planes de cooperación, se juzgó necesaria una estructura orgánica más formal, lo que explica la decisión de establecer una secretaría central.

La Secretaría de la ASEAN está situada en Yakarta, capital de Indonesia, que es el mayor miembro de la Asociación. Encargada de funciones administrativas y de coordinación, la Secretaría de la ASEAN está dirigida por un Secretario General. Se han creado tres oficinas —económica, de ciencia y tecnología y de asuntos sociales y culturales—, siendo tal vez la Oficina Económica la más importante.

La Declaración de la ASEAN estipula que las reuniones ministeriales sobre cuestiones económicas tendrán lugar cuando sea necesario. Al centrarse las actividades de la ASEAN, después de la Cumbre de Bali, en la cooperación económica, las Reuniones de Ministros Económicos de la ASEAN han adquirido una importancia creciente frente a las reuniones regulares de Ministros de Relaciones Exteriores. Los ministros económicos de la ASEAN dirigen todas las actividades de cooperación económica mediante cinco poderosos Comités Económicos, cada uno de los cuales tiene su sede en un país miembro de la ASEAN, a saber:

- Comité de Industria, Minerales y Energía (COIME), con sede en Filipinas
- Comité de Alimentación, Agricultura y Bosques (COFAF), con sede en Indonesia
- Comité de Hacienda y Bancos (COFAB), con sede en Tailandia
- Comité de Transportes y Comunicaciones (COTAC), con sede en Malasia
- Comité de Comercio y Turismo (COTT), con sede en Singapur

Cada uno de estos Comités está a su vez apoyado o servido por una serie de subcomités, grupos de expertos, grupos de trabajos y otros órganos auxiliares. El COTT, por ejemplo, tiene el Subcomité de Turismo y el Grupo Negociador de Preferencias Comerciales; el COFAB tiene el Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Aduaneras y el Grupo de Expertos del Banco Central de la ASEAN y las Autoridades Monetarias; el COTAC tiene subcomités en los sectores de transporte terrestre, navegación y puertos, aviación civil, y correos y telecomunicaciones, además de órganos auxiliares de nivel inferior como el Grupo de Trabajo Mixto *Ad Hoc* sobre Transportes Marítimos.

En términos generales, las tareas primarias de estos cinco comités son de tres tipos: *a)* revisar las directrices básicas propuestas sobre cooperación económica en su esfera particular y someterlas a las deliberaciones de la Reunión de Ministros Económicos de la ASEAN; *b)* revisar los proyectos propuestos con ayuda de una secretaría técnica temporal en el país de la sede y de grupos de expertos selectos, y *c)* presentar propuestas de proyectos y recomendar medidas a los ministros económicos de la ASEAN.

Aparte de los grupos formalmente constituidos, otros órganos oficiales de la ASEAN como la Junta de Inversiones y los Gobernadores del Banco Central de la ASEAN y Autoridades Monetarias se han reunido también oficial y oficiosamente para examinar los aspectos de la política económica de la ASEAN que son de su incumbencia. En resumen, a medida que las actividades de cooperación económica de la ASEAN se han desarrollado en amplitud e intensidad a través de los años, la estructura orgánica de la Asociación ha crecido también, dando lugar a gran número de comités de trabajo y reuniones especiales en el nivel inferior. Los principales rasgos de la organización de la ASEAN se dan en la figura I.

### **B. Desarrollo comercial e industrial en los países de la ASEAN**

Las economías de la ASEAN están orientadas naturalmente hacia el comercio, teniendo cada una de ellas un amplio sector externo y en general un comercio elevado en relación con la producción. Se trata del tipo de economías impulsadas por la exportación, en el sentido de que su crecimiento se deriva en gran medida del crecimiento de sus exportaciones. Con la excepción de Singapur, las economías de la ASEAN dependen fuertemente de las exportaciones de productos primarios. Además de una alta proporción de sus productos básicos de origen mineral y agrícola, entre ellos el arroz y el petróleo, la región de la ASEAN exporta anualmente más del 80% de la producción mundial de caucho natural, aceite de palma, estaño y productos del coco. La mayoría de estos productos primarios se destina a los países industriales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En consecuencia, el comercio es tanto un motor del crecimiento económico como un mecanismo por el cual las economías de la ASEAN se hacen estrechamente dependientes del mundo industrializado.

La estructura de la dependencia económica de los países de la ASEAN se refleja bien en la orientación de sus relaciones comerciales. En el decenio de 1960, más del 70% de las exportaciones de los países de la ASEAN se dirigieron a los países industrializados, los cuales a su vez aportaron más del 65% de las importaciones totales de la región. Aunque en el siguiente decenio estas cifras se han reducido algo, situándose aproximadamente en el 60%, han seguido siendo altas. Además, la dependencia comercial es sólo uno de los aspectos de la situación general de dependencia económica de la región con respecto a los países industrializados, que proporcionan también financiación, capitales, inversiones extranjeras directas y tecnología. Conviene notar que esta relación de dependencia económica respecto a los países industrializados no ha sido enteramente desventajosa para las economías de la ASEAN, que a través de

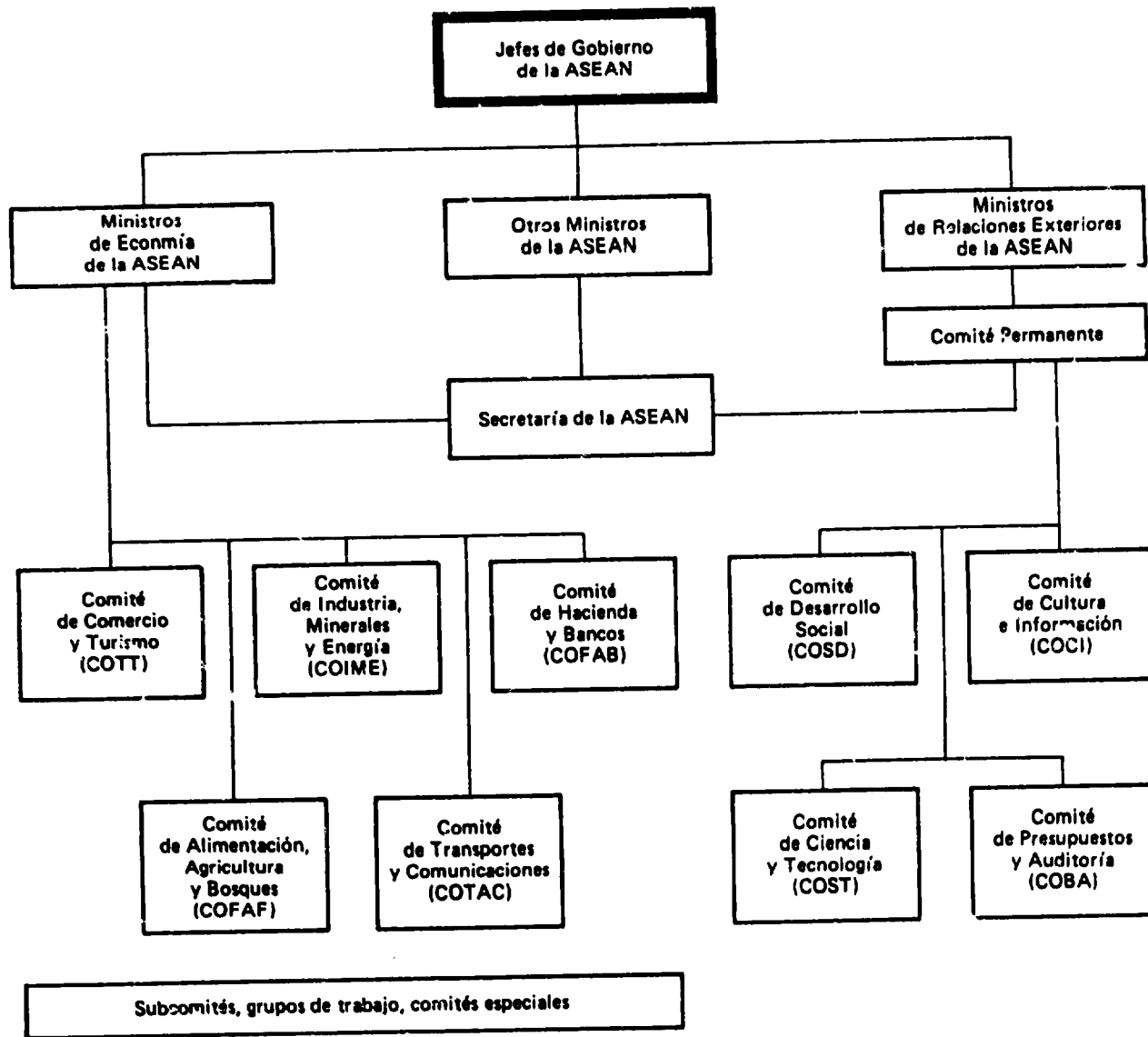


Figura 1. Estructura orgánica de la ASEAN

esos estrechos vínculos con las economías industriales han sido capaces de captar y utilizar para su propio desarrollo económico las fuerzas del mercado internacional. Ello no obstante, hay un amplio consenso entre los altos responsables de la ASEAN, junto con los de otras partes del mundo en desarrollo, en estimar que se ha pagado un precio por su excesiva dependencia de los países industrializados, en la forma de sujeción de sus economías abiertas a las constantes fluctuaciones del sistema del mercado internacional. A lo largo de los años setenta, las economías de la ASEAN experimentaron acusados altibajos en su proceso de desarrollo económico a causa de las fluctuaciones de precios de los productos básicos, de la recesión en los países industrializados y del auge del proteccionismo. De ahí que sea esencial para la ASEAN diversificar sus relaciones económicas exteriores con objeto de reducir cualquier dependencia excesiva respecto a los países industrializados. Un medio eficaz para alcanzar ese objetivo es promover la autosuficiencia regional mediante una mayor cooperación económica.

Una de las consecuencias de la fuerte dependencia comercial de la ASEAN respecto a los países industrializados es que el volumen de comercio intrarregional entre países de la ASEAN es bajo. En los primeros años sesenta, la parte correspondiente al comercio intrarregional era alrededor del 9%, porcentaje que se elevó al 15% aproximadamente al final del decenio de 1970. Sin embargo, sería erróneo suponer que la formación de la ASEAN projujo este notable aumento en el nivel de comercio intrarregional, ya que gran parte del "crecimiento" se debió a cambios en los ámbitos cubiertos por las estadísticas. Tradicionalmente, el comercio en el interior de la ASEAN se ha concentrado fuertemente en el subgrupo que comprende Singapur, Malasia e Indonesia, consistiendo en movimientos de productos primarios, productos de alimentación y otros artículos tradicionales. Este predominio de los productos tradicionales constituye de hecho una limitación estructural de su crecimiento.

La falta de potencial de crecimiento inmediato en el comercio dentro de la ASEAN puede haber estimulado inicialmente el argumento, sobre la base de la vieja teoría de la unión aduanera, de que los factores de producción de que estaban dotados los países de la ASEAN parecían tan similares que una mayor integración conduciría más a desviar que a promover el comercio. Sin embargo, las premisas estáticas en que se basan tales argumentos teóricos han de ser tenidas en cuenta. En la práctica, las políticas económicas rara vez se formulan dentro de un marco estrecho y puramente económico, sino que se basan en consideraciones dinámicas de muy diverso tipo. Desde esta perspectiva, el actual crecimiento limitado del comercio en el interior de la ASEAN no debe tomarse como reflejo de la falta de beneficios reales en una futura integración económica regional. El argumento puede esgrimirse en sentido contrario: el bajo volumen del movimiento comercial en la ASEAN puede considerarse como una indicación de que existe un potencial para el crecimiento futuro.

La fuerte dependencia comercial de la ASEAN respecto a los países industrializados y gran parte de la debilidad estructural de su sector de comercio exterior se deben a su alta concentración en los productos básicos, o están agravadas por tal concentración. La concentración en los productos básicos no es un problema exclusivo de la ASEAN, sino que es corriente en casi todas las economías postcoloniales que dependen de exportaciones primarias. Todo el problema puede contemplarse desde dos puntos de vista: la

inestabilidad a corto plazo de los mercados de productos primarios, que se refleja en amplias fluctuaciones anuales de los precios y de las ganancias de la exportación; y las desfavorables tendencias de los precios a largo plazo, que se reflejan en el deterioro de las condiciones del comercio y en la lentitud con que crecen las ganancias derivadas de la exportación. Desde la perspectiva de los países en desarrollo, incluidos los de la ASEAN, estos problemas se complican por el hecho de que mientras los precios de la mayoría de sus productos primarios acusan una tendencia descendente a largo plazo, los precios de sus importaciones de manufacturas de los países desarrollados, estimulados por la creciente inflación, se han elevado constantemente año tras año.

Es evidente que la ASEAN, como gran exportadora de productos primarios, saldría ganando si las tendencias a largo plazo de los precios de sus principales exportaciones primarias acusaran un movimiento ascendente firme y sostenido, de manera que pudieran transferirse más recursos a la región para su desarrollo. A la larga, la ASEAN necesita desarrollar su propia estrategia general de productos básicos para administrar de manera más eficiente sus recursos primarios en un contexto económico internacional en rápida transformación. En último término, el buen funcionamiento de cualquier política de productos básicos depende de muchos factores externos cruciales originados en los países industrializados tanto como de su aplicación efectiva por parte de los países exportadores primarios. Esto significa que la ASEAN podría aprovechar el marco regional para negociar con los países industrializados, por separado o en grupo, por ejemplo con la Comunidad Económica Europea (CEE), sobre cuestiones como la reducción de su protección efectiva de los productos primarios elaborados. Una política efectiva de productos básicos no puede disociarse de la acción conjunta internacional tal como se refleja en algunos fecundos acuerdos internacionales sobre productos básicos. La ASEAN podría actuar también con acierto en otros campos internacionales si lo hiciera de forma unida y adoptando un enfoque regional.

Si bien la estructura comercial general y las pautas adoptadas por la ASEAN han creado un terreno fecundo para una mayor cooperación económica regional, las políticas comerciales restrictivas proseguidas por algunos países de la ASEAN, en especial por los miembros más cerrados en sí mismos, no han propiciado en general ese esfuerzo. El régimen arancelario indonesio, por ejemplo, es proteccionista. Los aranceles presentan una rápida escalada, elevándose las tarifas entre las primeras y las últimas etapas del proceso de producción, de manera que son mucho más elevadas para los bienes de consumo finales que para los bienes intermedios y de capital. A ello hay que añadir, en muchos casos, las barreras no arancelarias virtualmente prohibitivas en forma de restricciones cuantitativas y trámites y procedimientos aduaneros engorrosos. El mismo panorama, aunque tal vez en menor grado, se repite en Filipinas y Tailandia. En el caso de Malasia, el sistema general de protección es menos severo que en los tres países antes citados, aunque las tarifas medias efectivas son todavía elevadas, variando de una industria a otra. Singapur, centro tradicional de comercio de tránsito y con una economía abierta, tiene el sistema comercial más liberal de la ASEAN. La política comercial proteccionista de Singapur era moderada incluso cuando se inició en el decenio de 1960 para promover la industrialización; la protección y las restricciones se suprimieron enteramente a mediados del decenio de 1970.

En general se reconoce que las estrategias comerciales restrictivas seguidas por la mayor parte de los países de la ASEAN han arrojado un saldo de efectos desfavorables para sus economías, perturbando en gran medida sus estructuras económicas. La intención original de tales políticas era desalentar la importación de bienes de consumo para estimular la industrialización. El resultado fue que surgieron varias industrias poco eficientes de sustitución de importaciones, mientras que las industrias de exportación sufrían y se deterioraba la situación de la balanza de pagos. Estaba claro que este tipo de desarrollo orientado al interior no conduciría a la cooperación económica regional: a) un sistema de proteccionismo comercial restrictivo perjudicaría probablemente al comercio regional, y b) la estructura industrial construida en virtud de la sustitución de importaciones suscitaría probablemente más obstáculos para la cooperación industrial regional, como se explicará más detenidamente en la sección siguiente.

### C. Estrategias de industrialización de los países de la ASEAN

La lógica en que se basan los decididos esfuerzos de los países de la ASEAN para impulsar sus programas de industrialización está clara. Una aspiración común entre los líderes de los países en desarrollo durante casi todo el periodo de la posguerra ha sido la industrialización rápida; las industrias manufactureras debían aportar una fuerza dinámica al progreso económico para alcanzar niveles de vida más altos y el pleno empleo. Con frecuencia subyace en esta idea el argumento de que las estructuras económicas poscoloniales de sus países, estrechamente dependientes de las exportaciones primarias, no tenían capacidad para un verdadero impulso de desarrollo, en parte a causa de la limitada extensión de su tipo tradicional de crecimiento económico basado en el comercio y en parte a causa de los desfavorables movimientos a largo plazo de los precios de sus principales exportaciones primarias.

Las estrategias de industrialización promovidas inicialmente en la región de la ASEAN se basaron en la sustitución de importaciones, cuyos problemas son bien conocidos. Las industrias constituidas tras unos aranceles protectores tienden a ser pequeñas, ineficientes y sin perspectivas hacia el exterior, de manera que rara vez pueden mirar más allá de las fronteras nacionales para participar en los competitivos mercados extranjeros. Con todo, el proceso de sustitución de importaciones fue un importante factor de crecimiento industrial para la región de la ASEAN en el decenio de 1960 y, en medida apreciable, en el de 1970.

En Malasia, la sustitución de importaciones contribuyó notablemente al crecimiento industrial en el periodo 1959-1968. En Tailandia, la mayoría de las industrias operaron una positiva sustitución de importaciones durante el periodo 1960-1972. En Filipinas, el país con más larga historia industrial de la región, el proceso de sustitución de importaciones se extendió realmente a lo largo de dos decenios, a partir de los primeros años cincuenta. Indonesia en cambio fue el último país en este proceso, iniciándose la industrialización para la sustitución de importaciones verdaderamente sólo en los últimos años del decenio de 1960 o los primeros del siguiente. Desde los años setenta, los países



de la ASEAN, con la posible excepción de Indonesia, se han esforzado tenazmente por transformar sus sectores industriales pasando de la sustitución de importaciones a la expansión de la exportación. Singapur ha sido la excepción de la trayectoria general, ya que constituyó desde el principio industrias orientadas a la exportación, y a partir de ahí operó con éxito una transición a la "sustitución de exportaciones" en los primeros años setenta<sup>6</sup>.

En gran parte a consecuencia de la estrategia de sustitución de importaciones, han surgido ciertas cuestiones o problemas estructurales en el proceso de industrialización que son comunes al sector manufacturero de la mayoría de los países de la ASEAN. Estos problemas constituirán algunos obstáculos a los esfuerzos de cooperación industrial de la región.

Primeramente, las economías de la ASEAN dependen todavía mucho de las importaciones de manufacturas, pese a los años de esfuerzos de industrialización. Ello se debe en parte a la forma en que actúa la sustitución de importaciones, que tiende a sustituir sólo los bienes de consumo más algunas categorías de bienes intermedios, mientras que la demanda de importaciones de bienes de producción, materias primas industriales y energía a menudo es bastante mayor en valor que la reducción en la importación de bienes de consumo. De este modo, la industrialización basada en la sustitución de importaciones en los países de la ASEAN ha contribuido en realidad bastante al deterioro de su balanza de pagos.

En segundo lugar, la estructura interna del sector manufacturero de todos los países de la ASEAN ha cuajado en un peculiar dualismo. Por una parte, se caracteriza por la proliferación de industrias "pequeñas", como reflejo típico de las primeras fases de la evolución industrial. Por otra parte, unos pocos grandes establecimientos tienden a dominar toda la escena industrial en lo tocante a producción, capitalización e incluso empleo. En Filipinas, por ejemplo, los establecimientos con más de 20 trabajadores constituían en 1971 sólo el 20% del número total de establecimientos, pero absorbían el 84% del empleo total, el 95% del valor industrial añadido y el 96% del activo fijo. Esta fuerte concentración de actividades industriales en grandes firmas refleja tanto las preferencias de los gobiernos de la ASEAN en el pretérito como la distorsión causada por la política de sustitución de importaciones. En consecuencia, la estructura del sector manufacturero en la mayoría de los países de la ASEAN sigue siendo rígida, desequilibrada y fragmentada, lo que hace difícil la entrada en la cooperación industrial en gran escala sobre una base regional.

En tercer lugar, otra característica del desequilibrio industrial de los países de la ASEAN con la excepción de Singapur es el alto grado de concentración geográfica de las actividades industriales, que parece todavía más acusada que la concentración industrial basada en las grandes empresas. Así las industrias modernas se concentran en Java, en la costa occidental de la Malasia peninsular a lo largo del cinturón del estaño y el caucho, en la región metropolitana de Manila y en el Gran Bangkok, lo que corresponde bastante a los desequilibrios demográficos regionales y a las disparidades de ingresos que se observan en los países de la ASEAN. En cierta medida, el desequilibrio

<sup>6</sup>Puede verse un estudio más detallado del problema de la industrialización de la ASEAN en John Wong, *ASEAN Economies in Perspective: A Comparative Study of Indonesia, Malaysia, The Philippines, Singapore and Thailand* (Londres, MacMillan, 1980, segunda impresión), cap. 3.

actual de las ubicaciones es una consecuencia no prevista de las políticas pretéritas de desarrollo: por ejemplo, las industrias constituidas para sustituir las importaciones en la región se concentran naturalmente en las grandes ciudades, ya que la producción de estas industrias se destina fundamentalmente al consumo urbano. El desequilibrio industrial regional en cada uno de los países de la ASEAN puede también complicar los acuerdos para la cooperación industrial regional.

Por último, el análisis del tipo de industrialización de los países de la ASEAN no es completo sin una referencia al papel que desempeña la inversión extranjera. En virtud de la apertura de las economías de la ASEAN, así como de los esfuerzos de promoción de los gobiernos para atraer inversiones extranjeras mediante varias combinaciones de incentivos y concesiones, hay actualmente un alto grado de participación económica extranjera en las economías nacionales de esos países. Gran parte del capital extranjero invertido en la región tuvo una procedencia colonial, actuando inicialmente en ámbitos relacionados con el sector de los recursos naturales y su comercio. Más tarde, el capital extranjero fue derivando hacia el sector manufacturero en respuesta a las políticas de promoción de los respectivos gobiernos. De ahí que los países de la ASEAN muestren actualmente una tendencia general a la concentración del capital extranjero en las industrias químicas y metalúrgicas, que suelen requerir operaciones en gran escala y tecnología moderna. No es este el lugar para examinar el nivel de rendimiento de las empresas extranjeras en los países de la ASEAN. En conjunto, han respondido bien a algunos objetivos económicos principales en la mayoría de esos países. En vista de la extensa influencia que las empresas extranjeras han ejercido ya en el sector manufacturero de las economías de la ASEAN, convendría preguntarse si sería realista incluir la participación de empresas extranjeras, en una u otra forma, en el proceso de integración económica regional. También habría que considerar si pueden utilizarse componentes económicos extranjeros en algunas etapas para acelerar los esfuerzos de cooperación económica de la región.

En años recientes, las economías de la ASEAN han experimentado rápidos cambios estructurales en respuesta a estímulos nacionales e internacionales. Los países de la ASEAN han aprendido bien las lecciones de los años sesenta, y se están tomando medidas para liberalizar sus economías y darles una mayor proyección al exterior. Los regímenes comerciales se han racionalizado así progresivamente y se han fomentado industrias de exportación. Para el sector manufacturero en su conjunto, se observan claras señales de que está en una crisis de transición de la sustitución de importaciones a la expansión de la importación.

El sector manufacturero de Singapur está orientado casi exclusivamente hacia los mercados de exportación. Ello no obstante, la estructura industrial de Singapur está siendo enérgicamente transformada en el sentido de unas actividades con mayor densidad de capital, a causa de la escasez de mano de obra y de los mayores costos de personal. En este proceso, las industrias con gran densidad de trabajo se están quedando atrás, y los esfuerzos se concentran cada vez más en el desarrollo de industrias con alto nivel de especialización y alto valor añadido.

Como país que ha llegado tarde a la industrialización, Indonesia ofrece un gran contraste con Singapur en su tipo de desarrollo. La mayoría de las

actividades industriales de Indonesia están predominantemente en la fase de sustitución de importaciones, apoyadas por aranceles restrictivos y prolongadas por un enorme mercado nacional, así como por las ganancias de divisas procedentes de las exportaciones de petróleo del decenio de 1970. Con todo, ha habido cambios inequívocos en los últimos años. Hay dos razones imperativas para que los responsables indonesios adopten medidas encaminadas a acelerar la reestructuración industrial. La primera es que para el Gobierno de Indonesia resulta obvio que la actual estrategia de sustitución de importaciones no ha sido eficaz para la creación de empleos. La segunda es que el crecimiento de las exportaciones de las industrias de extracción, en particular el petróleo, que es agotable, y que ocupa por sí solo casi el 70% de las exportaciones totales, no es probable que continúe como locomotora de la economía indonesia más allá de mediados del decenio de 1980. Por ello Indonesia está reorientando su estrategia de desarrollo hacia una base industrial más diversificada. Se han reestructurado muchas industrias para darles mayor eficiencia y mayor proyección hacia el exterior.

Los problemas y perspectivas de la expansión industrial en Malasia, Filipinas y Tailandia parecen situarse entre los casos extremos de Indonesia y Singapur. Es probable que esos tres países busquen un mayor crecimiento de las exportaciones de manufacturas, que se iniciaron en los últimos años setenta. La reestructuración industrial se está realizando con más empeño, al resultar evidente que ya pasó el periodo inicial relativamente fácil de sustitución de importaciones basada en una fabricación sencilla para consumo interior. Las industrias tendrán que perfeccionarse preparándose para la segunda etapa de sustitución de importaciones en la fabricación de artículos intermedios y bienes de capital a fin de constituir la fuente principal de su crecimiento industrial. Al mismo tiempo, se intensificarán los esfuerzos para desarrollar industrias con densidad de mano de obra orientadas hacia los mercados extranjeros.

Al estar las industrias manufactureras de la ASEAN orientadas, en varios sentidos, a responder al desafío de los años ochenta, el contexto económico internacional, dado el debilitamiento del comercio mundial y la reducción de las corrientes internacionales de capital y tecnología, está haciendo mucho más difícil que la ASEAN continúe su alto crecimiento industrial. Está fuera de duda que los mercados de exportación de las manufacturas serán muy competitivos en los años ochenta. Algunas industrias exportadoras de la ASEAN tropezarán con la dura competencia de países que se han industrializado con éxito recientemente como Hong Kong y la República de Corea, mientras que otros se verán afectados por el resurgir de la economía china y su reintegración en el mercado mundial. Si China tuviera éxito en su esfuerzo de modernización económica en el futuro inmediato, tendría una enorme capacidad para lanzar una oleada de exportaciones en gran escala sobre la base de actividades de bajo costo y gran densidad de trabajo, con graves repercusiones sobre algunas de las nacientes industrias de exportación de la ASEAN, por ejemplo algunas industrias textiles. Por añadidura, las economías industriales adelantadas, golpeadas por una prolongada recesión, están adoptando progresivamente severas medidas proteccionistas contra las manufacturas exportadas por los países en desarrollo.

La aparición de problemas nacionales e internacionales en los años ochenta podría en realidad crear una mayor oportunidad para lanzarse más a

fondo a la empresa de la cooperación económica regional. Para hacer frente a las crecientes barreras proteccionistas de los países industrializados, los países de la ASEAN encontrarán que es más eficaz actuar como grupo para tratar de arrancar concesiones arancelarias importantes de los países industrializados mediante mecanismos como negociaciones comerciales multilaterales, o para tener un acceso más fácil a los mercados de esos países mediante los planes del sistema generalizado de preferencias (SGP). La ventaja negociadora de un marco de cooperación económica regional es más evidente en tiempos de crisis económica. Mientras tanto, como las industrias manufactureras de la ASEAN se ven obligadas a realizar ajustes estructurales para responder a las nuevas presiones internacionales y nacionales, aumentará también el ámbito de la cooperación industrial regional. Con una estructura industrial más eficiente y más abierta al exterior, los países miembros tendrán mayor flexibilidad para iniciar varias formas de cooperación regional.

#### D. Las técnicas de cooperación económica de la ASEAN

Las técnicas básicas y las estrategias para la cooperación económica en la ASEAN se establecieron en la Declaración de Concordia de la ASEAN. En términos generales, la cooperación económica en la ASEAN opera en tres frentes: a) liberalización del comercio, b) cooperación industrial, y c) una serie de arreglos y acuerdos concertados por varios órganos oficiales, organizaciones semigubernamentales y por el sector privado. Las actividades en este tercer campo van desde los arreglos para el suministro prioritario de arroz y petróleo o las facilidades para cambio rápido de moneda hasta los de valor más simbólico como los compromisos de incrementar los contactos recíprocos por parte de organizaciones comerciales o profesionales. A la larga, todas las actividades conjuntas en los tres campos están interrelacionadas y contribuirán a ampliar el alcance de la cooperación económica regional y a darle más dinamismo. Incluso los frecuentes gestos en los campos social y cultural, carentes al parecer de contenido real, pueden servir directa e indirectamente a la causa de la cooperación económica regional, popularizando la noción misma de regionalismo. En términos concretos, sin embargo, el verdadero progreso hacia la integración tendrá que venir a través de un avance en la cooperación comercial o industrial. Por ello, en un sentido formal, el impulso principal de las estrategias generales de cooperación económica de la ASEAN se sitúa en los dos primeros frentes: la liberalización del comercio y la cooperación industrial.

Así lo había previsto un equipo de estudio de las Naciones Unidas dirigido por G. Kansu, con el economista británico E.A.G. Robinson como uno de los asesores principales<sup>7</sup>, que se organizó a petición de la ASEAN para examinar el alcance de la cooperación económica en la ASEAN y para identificar posibles formas de acción cooperativa más concreta. El Equipo de Estudio recomendó tres técnicas principales para la cooperación económica regional:

a) Liberalización del comercio mediante acuerdos comerciales preferenciales, con objeto de promover el comercio dentro de la ASEAN y una mayor especialización entre los países miembros;

<sup>7</sup>"Economic co-operation among member countries of ASEAN", *Journal of Development Planning*, No. 7, 1974 (Publicación de las Naciones Unidas).

b) Arreglos de complementación industrial, emprendidos principalmente por el sector privado y encaminados a racionalizar las industrias existentes introduciendo la complementariedad en la producción;

c) Acuerdos globales para la adjudicación de grandes plantas industriales, que deberán negociarse a nivel oficial para lanzar ciertas grandes industrias que requieren un mercado regional para ser económicamente viables. Estas recomendaciones fueron fielmente seguidas por los dirigentes de la ASEAN en Bali y pasaron a ser la columna vertebral de su cooperación económica regional.

El informe del Equipo de Estudio, sin recomendar una forma definida de integración económica a nivel superior —como zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común—, sugirió tres técnicas de cooperación que deberían hacer posible un crecimiento más firme del comercio intrarregional y una adjudicación más equilibrada de grandes proyectos industriales con miras a una distribución más equitativa de los beneficios de la cooperación económica regional. Ante todo, las recomendaciones tenían presente la realidad política de la ASEAN tal como ésta se percibía en 1970, cuando se estimaba que un enfoque prudente de la cooperación regional era el único camino políticamente factible. En 1976 la ASEAN, bajo presiones externas crecientes, había alcanzado más cohesión y estaba más predispuesta a emprender esfuerzos de cooperación más decididos. Si el Equipo de Estudio hubiese recomendado medidas más audaces y ambiciosas de cooperación, puede imaginarse que los jefes de gobierno de la ASEAN, bajo la influencia eufórica del nuevo "espíritu de la ASEAN" que se manifestó en la Cumbre de Bali, las habrían apoyado en principio.

### E. Liberalización del comercio

La cooperación regional en el comercio no sólo conduce a una alteración de la configuración comercial de la región, sino que influye también en último término directamente sobre la estructura y la forma de desarrollo industrial regional. Antes de proceder a un análisis detallado de la cooperación en la ASEAN en el campo de la industria, es oportuno un breve examen de su práctica de cooperación comercial.

El bajo nivel actual de comercio en el interior de la ASEAN ha sido siempre el punto en que confluyen las reivindicaciones de los "regionalistas", que abogan enérgicamente por un rápido crecimiento del comercio intrarregional con miras a diversificar la base mercantil de la región y a reducir su dependencia excesiva de los países industrializados. Sin embargo, el comercio intrarregional de la ASEAN desde 1976 no ha conseguido realmente cobrar impulso y permanece estacionario en torno a un nivel del 15%, pese a la aplicación de liberalización del comercio regional. En cierto sentido, la perezosa expansión del comercio intrarregional en la ASEAN pone de manifiesto la ineficacia, al menos en la fase inicial, de la técnica de cooperación comercial adoptada por la Asociación. Al mismo tiempo, la debilidad del comercio en el interior de la ASEAN refleja también los enormes problemas estructurales y los condicionamientos institucionales que operan contra el

comercio intrarregional. Muchos de los obstáculos que se alzan en el camino del comercio intrarregional son bien conocidos. Primero, las actuales pautas de comercio y producción han creado escasa capacidad de absorción en los países de la ASEAN para las principales exportaciones de los demás, tales como caucho, estaño, madera, aceite de palma y productos del coco, que se destinan primariamente al consumo fuera de la región. Una excepción notable es la exportación de arroz tailandés. Segundo, las economías de la ASEAN en su actual fase de desarrollo han agotado casi su capacidad comercial al responder a los mercados de exportación cada vez mayores de los países desarrollados durante los dos últimos decenios. Tercero, las políticas de sustitución de importaciones unidas a las dificultades de la balanza de pagos que experimentan algunos países de la ASEAN han tenido como consecuencia ciertas políticas que adolecen de una parcialidad implícita contra el comercio regional, por ejemplo la alta prioridad a la importación de bienes de capital e intermedios, habitualmente suministrados por los países desarrollados.

Para superar estas dificultades inherentes, las economías de la ASEAN necesitan cambiar su orientación general a largo plazo. Pero a corto plazo, un cambio fundamental en la técnica de cooperación regional en el comercio puede ser también eficaz. Habría que impulsar más enérgicamente la liberalización comercial y orientarla hacia las industrias pequeñas y medianas con capacidad sobrante. En definitiva, el crecimiento del comercio intrarregional no puede dissociarse del crecimiento industrial y del ajuste industrial en los países miembros.

Los cinco gobiernos reunidos en la Cumbre de Bali, en su Declaración de Concordia de la ASEAN, se comprometieron expresamente a la liberalización comercial mediante arreglos preferenciales de comercio. El Acuerdo de Arreglos Preferenciales de Comercio, firmado por los ministros económicos de la ASEAN en Manila en febrero de 1977, ofrece un marco general para que los países miembros intercambien concesiones comerciales para expandir el comercio intrarregional. Los instrumentos para la aplicación de ese Acuerdo son la extensión de las preferencias arancelarias, la liberalización de medidas no arancelarias sobre una base preferencial, los contratos de largo plazo sobre productos básicos, el apoyo financiero a las compras con tipos de interés preferenciales y las preferencias en las compras realizadas por entidades oficiales. Entre estos instrumentos, las reducciones arancelarias han sido con mucho el más importante. Las negociaciones arancelarias corren a cargo del Grupo de Negociación de Preferencias Arancelarias del Comité de Comercio y Turismo, y las preferencias se intercambian producto por producto. En la mayoría de los casos, las preferencias se expresan en porcentaje de los derechos de importación percibidos sobre los productos procedentes de fuera de la ASEAN. En la primera etapa, se consideraron inicialmente unos 1.700 artículos, pero la lista se redujo a 200, de los cuales sólo 71 productos fueron finalmente seleccionados después de duras y prolongadas negociaciones. La primera etapa fue aprobada en junio de 1977 y su aplicación comenzó en enero de 1978. Las negociaciones arancelarias se celebran trimestralmente sobre la base de listas de ofertas y peticiones de cada país miembro. A mediados de 1981, se habían intercambiado 5.825 artículos con total exención aduanera o con márgenes preferenciales del 20%, el 25% o más. A fines de 1982, el número de artículos aprobados para los arreglos comerciales preferenciales había

alcanzado 8.527, aun cuando la mayoría de ellos se beneficiaran sólo de una reducción del 10%.

Conviene notar que los arreglos preferenciales de comercio cubren todavía un pequeño porcentaje del comercio total intrarregional de la ASEAN. Una razón de ello es que la actual modalidad de concesión de preferencias arancelarias producto por producto afecta a muchos artículos con bajo contenido comercial, máxime cuando las reducciones arancelarias se negocian sobre la base de la categoría de siete dígitos de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas para artículos que entran en el comercio mundial. Gran número de los artículos incluidos inicialmente en la lista de arreglos comerciales preferenciales eran en realidad artículos tan refinados que prácticamente no tenían impacto comercial.

Todo esto condujo a sostener que el plan de arreglos de comercio preferencial con su actual estructura, y en esta fase inicial, no es probable que influya notablemente sobre la reestructuración del comercio de la ASEAN en favor de una orientación regional. La ASEAN podía haber seguido un proceso más rápido de liberalización comercial si hubiese adoptado desde el principio el sistema más eficaz de reducciones arancelarias en la frontera en lugar del método de reducción artículo por artículo. Este último método deja abierto el marco temporal y ha dado lugar a embarazosas negociaciones entre los Estados miembros. En cambio, el gran empujón de las reducciones arancelarias en la frontera se habría interpretado como un gesto de firme determinación y podría haber generado el estímulo psicológico necesario para dar verdadero dinamismo al comercio intrarregional de la ASEAN.

Sin embargo, durante los dos últimos años se han hecho nuevos esfuerzos en la ASEAN para extender la reducción arancelaria general hasta un promedio del 20 al 25%, elevándose de 50.000 a 500.000 dólares<sup>8</sup> el límite máximo del valor de los bienes importados en virtud de la lista de arreglos preferenciales de comercio. Además, se están tomando medidas para ampliar las preferencias comerciales introduciendo una reducción arancelaria del 20% en la frontera sobre artículos cuyo valor de importación sea menor de 50.000 dólares, a reserva de las listas nacionales de exclusión de productos sensibles.

A la larga esta liberalización selectiva del comercio, operada a través de la extensión y la ampliación de los arreglos preferenciales, podría producir un notable impacto en la estructura del comercio regional. Pero el mecanismo sería mucho más eficaz si entre los productos escogidos hubiera más artículos no tradicionales, de preferencia los relacionados directamente con los proyectos industriales regionales o los planes regionales de complementación industrial. De ahí que la liberalización comercial, en último término, esté estrechamente vinculada a la cooperación industrial.

#### F. La cooperación industrial de la ASEAN en la práctica

El impulso principal de las actuales actividades de la ASEAN en favor de la cooperación industrial se contiene en dos programas básicos: el Proyecto

<sup>8</sup>Todos los dólares mencionados en esta publicación son dólares de los Estados Unidos de América, a menos que se indique otra cosa.

Industrial de la ASEAN (ASEAN Industrial Project, AIP) y la Complementación Industrial de la ASEAN (ASEAN Industrial Complementation, AIC). El programa AIP trata de establecer grandes proyectos industriales iniciados por los gobiernos, mientras que el programa AIC pretende promover una mayor complementariedad entre las industrias existentes a través de iniciativas privadas. Se consideró que el sector privado estaría en mejores condiciones para iniciar y promover el programa AIC gracias a su extensa y completa red de vinculaciones comerciales, mientras que los gobiernos estarían mejor equipados para ocuparse de grandes proyectos que requieran fuertes inversiones de capital. El programa AIP se lanzó inmediatamente después de la Cumbre de Bali, y despertó mucho interés. Sin embargo, al no conseguir después progresar rápidamente, el impulso de la cooperación industrial derivó hacia el programa AIC, que es actualmente el escenario principal de los esfuerzos de cooperación industrial de la ASEAN.

Como ya se ha dicho, el alcance y las técnicas de la cooperación económica regional que la ASEAN adoptó en la Cumbre de Bali se ciñen estrechamente a las recomendaciones del Equipo de Estudio de las Naciones Unidas. Algunas de las conclusiones y recomendaciones del "Asian Industrial Survey for Regional Co-operation"<sup>9</sup> preparado en 1973 por la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente<sup>10</sup> (CEALO) tienen eco también en los actuales esfuerzos de la ASEAN en favor de la cooperación industrial. Las técnicas de cooperación industrial recomendadas por estos dos informes de las Naciones Unidas tienen especialmente en cuenta la realidad política de la ASEAN, así como su actual estructura industrial. Así, el programa AIP contemplaría el lanzamiento de grandes industrias sobre la base de una negociación global por parte de los gobiernos de la ASEAN, mientras que el programa AIC facilitaría la racionalización de las industrias existentes, en particular las medianas o pequeñas, por medio de la complementación para aprovechar el más amplio mercado regional.

### *Proyecto Industrial de la ASEAN*

La Declaración de Concordia de la ASEAN estipula, entre otras cosas, que los países miembros "cooperarán para establecer grandes plantas industriales de la ASEAN, en particular para satisfacer las necesidades regionales de productos esenciales", y que "la expansión del comercio entre los Estados miembros será facilitada por la cooperación . . . en el Proyecto Industrial de la ASEAN"<sup>11</sup>. Se ha de dar prioridad a los proyectos industriales que puedan utilizar las materias primas de los países miembros, crear empleos, contribuir al crecimiento de la producción alimentaria y facilitar la ganancia o el ahorro de divisas.

Inmediatamente después de la Cumbre de Bali, en marzo de 1976, los ministros económicos de la ASEAN se reunieron en Kuala Lumpur para

<sup>9</sup>El estudio fue patrocinado por la CEALO (hoy CESPAP) en cooperación con el Banco Asiático de Desarrollo, el PNUD y la ONUDI. AIDC (9)/1 (Naciones Unidas, 1975).

<sup>10</sup>Actualmente, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP).

<sup>11</sup>"Declaration of ASEAN Concord", *10 Years ASEAN* (Yakarta, Indonesia, Association of South-East Asian Nations), p. 111



identificar y asignar el primer grupo de proyectos AIP: fábricas de urea para Indonesia y Malasia, una fábrica de superfosfato para Filipinas, una de motores diesel para Singapur y una de sosa para Tailandia. Se calculó que cada uno de estos cinco proyectos industriales requeriría una inversión de 250 a 300 millones de dólares aproximadamente, suscribiendo el país interesado el 60% de las acciones, y repartiéndose el 40% restante por igual entre los otros cuatro países miembros. El sector privado del país en que radicara el proyecto podía suscribir hasta el 40% de las acciones. Se convino también en que hasta el 70% de los costos de infraestructura de estos proyectos podría financiarse mediante préstamos exteriores. Mientras tanto, el Gobierno del Japón anunció que estaba dispuesto a aportar mil millones de dólares en préstamos para contribuir a financiar los proyectos industriales de la ASEAN. Pero los japoneses hicieron constar que su participación financiera sólo se dirigiría a proyectos que hubieran demostrado su viabilidad económica. En este punto estaban también de acuerdo los dirigentes de la ASEAN, que habían afirmado repetidamente que la viabilidad económica de los proyectos debía quedar establecida por estudios de viabilidad antes de que se diera la correspondiente aprobación.

En varios sentidos la asignación original de los AIP parece bastante lógica en cuanto a ubicación, disponibilidad de factores de producción, estructura industrial, suministro de materias primas y mercado potencial. Mientras el proyecto de construcción de motores era apropiado para Singapur, con su economía urbana y una estructura industrial relativamente adelantada, las otras cuatro industrias se basaban en la disponibilidad de recursos y se adaptaban claramente a las necesidades de los otros cuatro países agrarios de la ASEAN para la transformación técnica de sus sectores agrícolas. Más allá de esta consideración general, la asignación racional requería también que se cumplieran condiciones tanto de eficiencia como de capital antes de declarar viable un proyecto determinado.

Sin embargo, los progresos del plan AIP han sido lentos. Hasta ahora, sólo los proyectos indonesio y malasio relativos a la urea tienen previsto el comienzo de la producción comercial para 1984. El proyecto tailandés de fabricación de sosa es todavía un estudio de viabilidad, mientras que los dos proyectos restantes asignados a Filipinas y Singapur han sido oficialmente retirados.

La concepción original de los AIP, como ya se ha dicho, se basaba en la "técnica de la negociación global" (*package-deal*) recomendada por el equipo de las Naciones Unidas. Esta técnica atribuye a los gobiernos miembros un papel prominente en la identificación, la selección, la ubicación y la ejecución de los proyectos. Se estima que la participación directa de los gobiernos en las grandes empresas ayudaría también a despejar los atascaderos de infraestructura que es probable se produzcan en algunos países de la ASEAN.

Desde el punto de vista económico, es muy razonable que los países de la ASEAN adopten un enfoque de negociación global para la cooperación industrial. Industrias que no son económicas en ningún país miembro aislado pueden ser viables si se sitúan sobre una base de cooperación regional, gracias al mayor mercado resultante. En consecuencia, las economías de escala se convierten en la razón fundamental para el establecimiento de industrias regionales.

El estudio de la CESPAP reveló que los proyectos industriales regionales requieren de hecho menos inversiones y menos mano de obra por unidad de producción que los proyectos nacionales similares. La superioridad relativa de la cooperación regional sobre la no cooperación se ve claramente en las diferencias de costos. El costo de remediar una deficiencia de suministro es notablemente menor en el caso de la cooperación industrial que en el de la no cooperación. Las economías en los costos serían también mayores en caso de cooperación industrial que en caso de importación de terceros países. Cabe esperar de la cooperación industrial conduzca a una balanza comercial más positiva que las otras situaciones, sean éstas de autarquía nacional o de completa dependencia de las importaciones de terceros países.

Sin embargo, sería ingenuo sugerir que un grupo de industrias regionales pudiera establecerse realmente de una manera que fuera verdaderamente óptima desde el punto de vista de la eficiente asignación de recursos. Puede permitirse que los factores económicos dicten la selección de industrias para la cooperación industrial de la ASEAN, pero no la distribución geográfica de las industrias dentro de la región, que entraña consideraciones políticas, además de la compleja alternativa de optar por la eficiencia económica o por la equidad social. A corto plazo, los efectos de la cooperación regional podrían parecer mucho menos favorables a los países miembros, ya que los proyectos industriales regionales deben salir de su infancia antes de que pueda apreciarse plenamente una ventaja en los costos. Se plantea así la cuestión de la protección. La supervivencia del proyecto durante su infancia dependería entonces fundamentalmente del tratamiento preferencial que reciba de los otros países miembros. Finalmente, hay que hacer notar que hay muchas industrias en la región de la ASEAN que podrían no ser competitivas a precios del mercado mundial aun cuando se integraran los mercados nacionales de la región. Hay muchos más problemas de este tipo, que dan lugar entre todos a un desfase importante entre la teoría y la práctica.

En conjunto, el AIP es teóricamente firme y atractivo. Pero en la práctica no es fácil identificar proyectos económicamente viables que puedan pasar también la prueba de la aceptabilidad política por todos los países miembros. La buena economía no significa necesariamente una buena política. A nivel de ejecución, hay un enjambre de problemas comunes derivados de la creación de nuevas industrias con participación intensiva de capital, por ejemplo tamaño mínimo de la planta, ubicación óptima, apoyo adecuado de servicios básicos e infraestructura, estilo de gestión, oferta de mano de obra, forma de comercialización y método de fijación de precios, problemas todos ellos que requieren una cuidadosa consideración.

#### *Proyectos de producción de urea para Indonesia y Malasia*

La selección de un proyecto de producción de urea tanto para Indonesia como para Malasia es fácil de entender. Ambos países padecen deficiencias alimentarias y dependen en gran medida de las importaciones de arroz para cubrir el déficit nacional. Por lo tanto, son muy necesarios los fertilizantes para acelerar su "revolución verde" con objeto de impulsar la producción de alimentos. Además, ambos países tienen abundantes recursos de gas natural, principal materia prima para la fabricación de urea. En el caso de Indonesia,

existen ya instalaciones nacionales para la producción de urea orientadas hacia el mercado nacional.

En el conjunto de los países de la ASEAN, se prevé que la demanda de fertilizantes nitrogenados aumentará de 0,3 millones de toneladas de abonos en 1975 a 1,9 millones en 1985, cifra que excede de la capacidad actual de producción de la región. Cuando se aprobó el proyecto relativo a la urea, la producción de fertilizantes nitrogenados en Indonesia ascendía al 71% del total de la ASEAN. Con la ejecución de los dos proyectos de la ASEAN en esta materia, Indonesia y Malasia producirán una cantidad bastante en exceso de las necesidades previstas de los otros miembros de la ASEAN.

Las dos plantas de producción de urea existentes en Indonesia, PUSRI I y PUSRI II, están situadas en Palembang y en Sumatra meridional, y sus capacidades anuales respectivas son de 100.000 y de 380.000 toneladas. Se han terminado además dos nuevas plantas y se prevé la terminación de otras dos dentro de dos o tres años. Entre tanto, Filipinas ha hecho también planes para una fábrica de urea con una capacidad anual de 390.000 toneladas, que se construirá en Limay, mientras que las Industrias Mae Noh de Tailandia están poniendo fin por etapas a su producción de urea y de sulfato amónico.

Si se tienen plenamente en cuenta los proyectos de la ASEAN para Indonesia y Malasia y el proyecto nacional de Filipinas, la situación total de la oferta de urea en la ASEAN cambiaría radicalmente. La producción total de urea aumentaría de 0,5 millones en 1976 a 3,7 millones en 1985, fecha en que se espera que todos los proyectos planificados estén en producción. Indonesia alcanzó la autosuficiencia en urea en 1979, cuando se hizo operativa su nueva planta de Kujang. Con la terminación del proyecto de la ASEAN en Aceh, Indonesia tendrá un excedente de urea. En el caso de Malasia, que hasta ahora no era productora de urea, se alcanzará también a producir excedentes cuando su proyecto en el marco de la ASEAN se encuentre en plena producción después de 1984. Singapur, economía no agraria, requerirá sólo una cantidad mínima. En el caso de Filipinas, su déficit se colmará ampliamente si se termina su planta de producción de urea de Limay. Todo bien mirado, está claro que sólo Filipinas y Tailandia podrían ser los mercados para los excedentes de urea de Indonesia y Malasia, pero incluso estos dos mercados no podrán absorber todo el exceso de producción de Indonesia y Malasia si se llevaran a su máxima capacidad de producción los dos proyectos de la ASEAN. A menos que la ASEAN cultive mercados extrarregionales, tendrá unos considerables excedentes de urea poco después de 1985.

Podría argüirse que en estas circunstancias el proyecto de la ASEAN para Indonesia en Aceh, con una capacidad anual prevista de 670.000 toneladas de urea y 330.000 toneladas de amoníaco, debería haberse concebido como operación orientada a la exportación hacia el mercado internacional más bien que como empresa nacional o regional, que requerirá protección y subsidios para ser viable. También Malasia se ha encontrado ante un dilema. El AIP de Malasia en Bintulu, Sarawak, con una producción anual prevista de 530.000 toneladas de urea y 360.000 toneladas de amoníaco, tiene una capacidad muy superior a las necesidades internas del país. Malasia podía haber optado por una planta nacional más reducida, pero entonces los costos por unidad habrían sido más altos, con el resultado de que la producción de Malasia podría no ser competitiva incluso regionalmente. En resumen, dado el

nivel actual de demanda de urea en la ASEAN, que por el momento es más bajo de lo que podría esperarse a causa de una aplicación relativamente escasa de fertilizantes en las explotaciones agrícolas, está claro que no hay espacio en la ASEAN para dos nuevos proyectos de producción de urea, a menos que sean suficientemente competitivos de cara a los mercados de exportación extrarregionales.

#### *Proyecto de producción de superfosfato para Filipinas*

Como los otros países agrícolas de la ASEAN, Filipinas deseaba desarrollar su propia industria de fertilizantes químicos. La selección del proyecto de fertilizantes fosfatados para Filipinas se basó sobre todo en el hecho de que el país posee abundantes recursos de ácido sulfúrico procedentes de sus plantas de fundición de cobre, pese a la dificultad que implicaría el tener que importar de fuera de la región la otra materia prima necesaria para el superfosfato, es decir la roca fosfatada.

El consumo de fosfato como fertilizante en la región viene inmediatamente después del nitrógeno. El Equipo de Estudio de la Naciones Unidas estimó que la demanda de fertilizantes fosfatados en la ASEAN llegaría a 416.000 toneladas anuales en 1980. La capacidad de producción de la ASEAN era en aquella época sólo de 71.000 toneladas, lo que explica la creciente demanda regional de este producto. La magnitud del proyecto de la ASEAN para Filipinas no era ambiciosa: la producción planificada era sólo de 180.000 toneladas anuales de ácido fosfórico, con una modesta inversión de 44 millones de dólares. Esta producción cubriría la demanda de Filipinas y dejaría un pequeño excedente para otros países de la ASEAN, pero no saturaría el mercado regional.

El problema principal con que tropezó el proyecto de Filipinas fue el costo, no el exceso de capacidad como en los proyectos relativos a la urea. El costo estimado de producción por tonelada de superfosfato oscilaba entre 308 y 379 dólares, según los precios de la materia prima, mientras que los precios dominantes en el mundo en 1977 se situaban en torno a los 180 dólares. El alto costo unitario del proyecto propuesto para Filipinas se debía principalmente a que Filipinas tendría que importar roca fosfatada de los Estados Unidos, lo que supondría del 60 al 65% de los costos totales de producción. El elevado costo significaba que el proyecto requeriría una protección arancelaria exterior de hasta el 70% para hacerlo comercialmente viable, pero ello redundaría en un precio inaceptablemente alto para los consumidores de la ASEAN. Había otra dificultad. Cuando Filipinas optó por el proyecto de fertilizantes fosfatados, había contado con el ácido sulfúrico como subproducto barato de sus plantas de fundición de cobre. Al hundirse el mercado mundial del cobre, esta ventaja resultó incierta. Así pues, no es sorprendente que el proyecto de producción de fertilizantes fosfatados fuera oficialmente abandonado a mediados de 1978, a raíz de un estudio de viabilidad japonés. Para sustituirlo, Filipinas propuso en la novena reunión del COIME en noviembre de 1979 la producción de fertilizante de sulfato amónico con una inversión mucho mayor. No obstante, esta alternativa se abandonó después de las conclusiones desfavorables a que llegó un estudio de viabilidad preparado por una firma consultora independiente. Finalmente, en enero de 1982 la reunión de ministros económicos de la ASEAN aprobó la fabricación de cobre para Filipinas.

### *El proyecto de motores diesel para Singapur*

El proyecto de fabricación de motores diesel en Singapur ha sido, tal vez, el más controvertido del primer grupo de los AIP. Los motores diesel suelen clasificarse por el número de caballos de vapor (hp). Los de menos de 20 hp se usan sobre todo para máquinas cultivadoras, peladoras de arroz, pequeñas bombas hidráulicas y otros aparatos agrícolas, mientras que los motores de más potencia suelen ser fijos y se usan como generadores de electricidad, compresores de aire y motores para tractores y vehículos utilizados en la construcción. También se utilizan ampliamente motores diesel para varios tipos de buques. La región ofrecía un mercado en rápido crecimiento para motores diesel de menor potencia, ya que era insuficiente la capacidad de producción existente.

La mayor parte de la capacidad de producción de motores diesel en la región se limitaba a menos de 300 hp y estaba concentrada en Indonesia, Malasia y Filipinas, ya que ni Tailandia ni Singapur fabricaban ni montaban tales motores. Además, Indonesia, Malasia y Filipinas tenían planes firmes para ampliar su capacidad de producción de motores de menos de 500 hp, mientras que Tailandia estaba entrando en el sector de los pequeños motores fijos de 5 a 50 hp. En el caso de Singapur, había también planes para fabricar motores marinos de alta potencia. El panorama está claro. El grueso de la demanda de motores diesel en la región se limitaba a los de pequeña potencia, pero el mercado residual potencial de estos motores se encogería mucho una vez que se terminaran los diversos planes nacionales al respecto.

El proyecto de fabricación de motores diesel concebido por la ASEAN para Singapur a un costo de 200 a 300 millones de dólares abarcaba una amplia gama desde 5 hasta 12.000 caballos de vapor, con una producción anual de 100.000 unidades, la mayoría de las cuales se destinarían a exportaciones dentro de la región. En la novena reunión del COIME en noviembre de 1979, Singapur hizo constar que no podría llevar adelante el proyecto asignado a menos que otros países miembros abandonaran sus propios planes nacionales en materia de motores diesel. Al mismo tiempo, Indonesia se opuso a la pretensión de Singapur de fabricar motores diesel de menos de 500 hp, con lo que hacía comercialmente inviable el proyecto de Singapur. Finalmente, Singapur abandonó el proyecto de la ASEAN sobre motores diesel.

### *Proyecto de producción de sal gema y sosa para Tailandia*

La sosa es un elemento importante para la fabricación del vidrio, aunque se utiliza también en varias industrias, tales como las de productos químicos derivados del sodio, fabricación de papel, aprovechamiento de chatarra y detergentes. Cuando se inició la primera negociación para los AIP, Filipinas era el mayor consumidor de sosa, con un 40 % del consumo total de la ASEAN, mientras que Indonesia y Tailandia absorbían juntas sólo el 16%. Filipinas manifestó al principio interés por un proyecto relativo a la sosa. No obstante, el proyecto se asignó finalmente a Tailandia, sobre todo en razón a los enormes yacimientos de sal gema en el Nordeste de este país, estimados en 2.000 millones de toneladas. El costo del proyecto tailandés de producción de

sosa se calculó inicialmente en 233 millones de dólares, y su capacidad anual de producción en 400.000 toneladas.

Desde el principio hubo muchas reticencias respecto a este proyecto entre los economistas de Tailandia, según los cuales no sería económico para ningún país de la ASEAN lanzarse a este tipo de producción, ya que sería más barato para la región importar sosa de fuera de ella. También preocupaban los problemas del transporte en el Nordeste de Tailandia. El yacimiento de sal gema está situado en Bamnet Narong, a unos 260 kilómetros de Bangkok, mientras que la cantera de piedra caliza está cerca de Bangkok. Ambos yacimientos, de sal gema y de piedra caliza, están a 430 kilómetros del nuevo puerto de Laem Chabung, lo que significa que una fuerte inversión de infraestructura para una nueva línea férrea es una condición previa para la construcción de la propuesta fábrica de sosa. Aunque el costo de extracción de la sal gema a 3 ó 4 dólares por tonelada podría ser muy competitivo según los niveles mundiales, la inclusión de los fuertes costos de transporte elevaría el precio f.o.b. de la sal gema a unos 10 dólares por tonelada. La construcción de una nueva línea férrea y el desarrollo de nuevas instalaciones portuarias terminarían por reducir considerablemente el costo de transporte, pero elevarían los costos totales de capital del proyecto. El Gobierno de Tailandia decidió ulteriormente adoptar el proyecto absorbiendo todos los costos de infraestructura en la construcción de los servicios ferroviarios y portuarios. El Gobierno suscribió el 20% del capital, y el sector privado se hizo cargo del 40%.

La primera reunión de la sociedad por acciones constituida para el proyecto, ASEAN Soda Ash Co. Ltd., tuvo lugar en Bangkok en octubre de 1979. En cumplimiento de una decisión reciente de la Reunión de ministros económicos de la ASEAN, se están realizando estudios respecto a las dos mejores posibilidades: una es mantener la mina de sal gema en el proyecto de la ASEAN sobre sal gema y sosa, tal como se había convenido al principio, pero reducir la capacidad de producción de sal gema de 1,8 millones de toneladas<sup>12</sup> a 600.000 toneladas anuales; la otra es excluir la mina de sal gema con objeto de reducir el costo total del proyecto.

#### *Otros proyectos industriales de la ASEAN*

Mientras se luchaba todavía con los numerosos problemas iniciales de los primeros AIP, la segunda Cumbre de la ASEAN en Kuala Lumpur en agosto de 1977 identificó, para la realización de estudios de viabilidad, el segundo grupo de siete nuevos proyectos industriales de la ASEAN, a saber: neumáticos para vehículos pesados, máquinas-herramientas para trabajar metales, papel de periódico, hoja de lata electrolítica, tubos de imagen de televisión, potasa y pesca. Estos siete proyectos se distribuyeron como sigue: Indonesia, neumáticos para vehículos pesados; Malasia, máquinas-herramientas para trabajar metales; Filipinas, papel de periódico y hoja de lata electrolítica; Singapur, tubos de imagen de televisión; y Tailandia, potasa y pesca.

La atribución a Indonesia de neumáticos para vehículos pesados es apropiada porque no sólo hay allí una demanda considerable y creciente de

<sup>12</sup>De estos 1,8 millones de sal gema, 560,000 toneladas se suministrarían a la planta de producción de sosa y el resto se consumiría localmente o se exportaría. No obstante, las perspectivas de mercado para la sal gema son inseguras.

esos artículos, sino que además la región misma es la principal productora de la materia prima básica, el caucho natural. Aunque puede parecer que Malasia debería haber aspirado a la adjudicación de este proyecto, ya que es el más destacado país productor de caucho natural de la región y es el único país de la ASEAN que exporta actualmente neumáticos para vehículos pesados, el proyecto se asignó a Indonesia en atención a su fuerte dependencia anterior de los neumáticos de caucho importados.

Hay considerables economías de escala en la fabricación de máquinas-herramientas, productos de los que hay una importante demanda en la ASEAN. Singapur parecía un candidato firme para tal manufactura. Sin embargo, el proyecto de la ASEAN relativo a las máquinas-herramientas se asignó a Malasia, país que carecía hasta entonces de plantas de producción de tales máquinas.

La ASEAN tiene suficientes recursos de maderas tropicales como materias primas para la fabricación de papel de periódico, y todos los países de la ASEAN excepto Singapur tienen actualmente capacidad para tal fabricación. Filipinas expresó el mayor interés por este proyecto, y lo propuso incluso como sustitución de su malogrado proyecto de superfosfato en el primer grupo de proyectos. El proyecto relativo a la hoja de lata electrolítica se adjudicó a Filipinas, aun cuando Malasia, Tailandia e Indonesia son también importantes productores de estaño.

Los países de la ASEAN necesitan todavía tubos de televisión importados, especialmente para la televisión en color. Al mismo tiempo, todos los países de la ASEAN se esfuerzan por acrecentar su producción de estos artículos para cubrir la demanda nacional. Singapur emprendió inicialmente el proyecto de producción de tubos de televisión en sustitución del abandonado proyecto de motores diesel. No obstante, pronto se advirtió que el mercado de la ASEAN para los tubos de televisión en color sería demasiado pequeño para dar vida a una fábrica de la ASEAN de dimensiones económicas. En consecuencia, Singapur continuó con la fabricación de tubos de televisión como proyecto nacional propio orientado al mercado mundial.

Todo el consumo de potasa de la región en la época en que se aprobó el segundo grupo de proyectos industriales se basaba en la importación, y la inclusión de un proyecto relativo a la potasa en el segundo grupo de negociación se consideró por lo tanto racional. Se asignó este proyecto a Tailandia, por ser entonces el mayor país consumidor de potasa de la región. También se asignó a Tailandia el proyecto de pesca, ya que su industria pesquera era la más desarrollada de la región.

Los AIP del segundo grupo se asignaron así a los países de diversas maneras y por varias razones. Actualmente, la mayoría de estos proyectos están todavía en la fase de planificación y estudios de viabilidad, estando unos pocos listos para la fase inicial de ejecución.

### *Complementación Industrial de la ASEAN*

#### *Evolución de la AIC*

La complementación Industrial de la ASEAN (ASEAN Industrial Complementation, AIC) adopta muchas formas. Un tipo de acuerdo de complementa-

ción prevé el establecimiento en cada país miembro de una planta industrial integrada que abarque todas las fases del proceso de manufactura desde las materias primas hasta los productos acabados, debiendo proporcionarse una parte de la producción a los otros países participantes. De esta manera, la industria participante puede especializarse en un producto particular de manera vertical y disfrutar del beneficio de un amplio mercado regional. Otro tipo de acuerdo de complementación prevé la especialización horizontal, por la cual los países miembros pueden especializarse en producir diversos componentes o piezas de los mismos productos, que se expiden después a los otros países miembros para el montaje final o el acabado. Por último, la complementación puede combinar ambas especializaciones, vertical y horizontal.

Después de la aprobación de los primeros AIP en la Cumbre de Bali, se tomaron medidas para formular las directrices básicas de la complementación industrial. Como el plan de AIP tropezaba con dificultades y su empuje se debilitaba, la cooperación industrial se desvió hacia la complementación industrial, lo que condujo a la firma por los ministros de relaciones exteriores de la ASEAN, en octubre de 1980, del Acuerdo Básico de Complementación Industrial de la ASEAN. Las disposiciones más importantes de este Acuerdo son las siguientes:

- a) En cada bloque ("package") de AIC deben participar por lo menos cuatro de los cinco países miembros, a menos que las organizaciones gubernamentales de la ASEAN lo dispongan de otro modo;
- b) La identificación de productos para su inclusión en un bloque de AIC incumbirá a las Cámaras de Comercio e Industria de la ASEAN (CCI-ASEAN), aunque la aprobación del bloque y de las preferencias comerciales conexas correrá a cargo de las organizaciones gubernamentales de la ASEAN;
- c) Los productos del bloque de AIC recibirán "privilegios de exclusividad" durante dos años para productos existentes o tres años para nuevos productos.

En vista del papel dominante desempeñado por el sector privado en las economías mixtas ricas y orientadas hacia el mercado de la ASEAN, el programa AIC, al recabar la participación activa del sector privado, podría ser a la larga la manera más eficaz de alcanzar la cooperación industrial.

#### *Mecanismo institucional de la AIC*

Dos de los cinco comités económicos que trabajan para los ministros económicos de la ASEAN —el Comité de Industria, Minerales y Energía (COIME) y el Comité de Comercio y Turismo (COTT)— intervienen a fondo en las actividades de complementación. La validación del bloque de AIC es función del COIME, mientras que las peticiones de preferencias comerciales para los productos comprendidos en el bloque de complementación son evaluadas por el Grupo de Negociación de Preferencias Comerciales del COTT. La decisión final incumbe a los ministros económicos de la ASEAN, que se reúnen periódicamente para dar una orientación general a las operaciones de complementación y evaluar sus progresos.



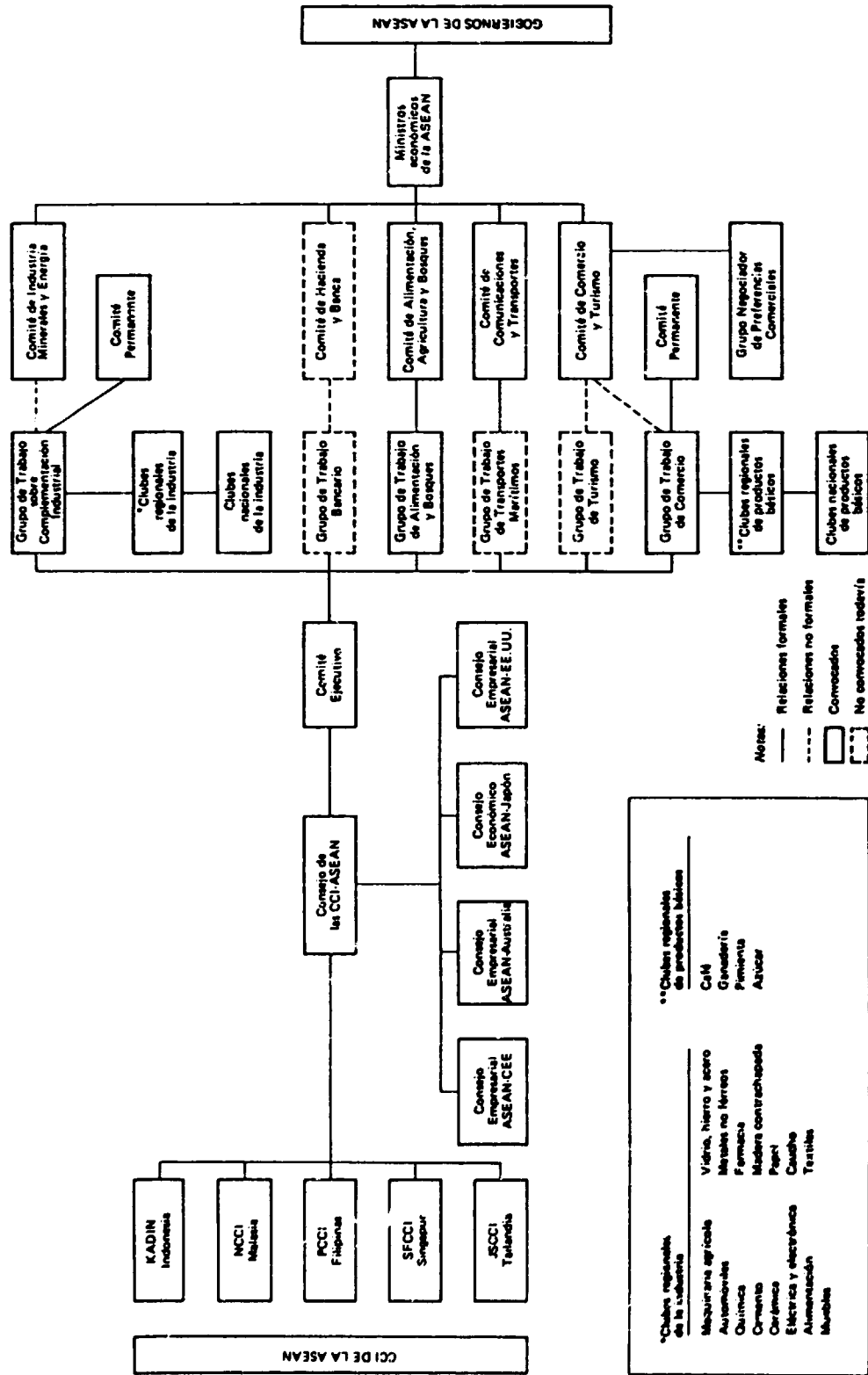
El componente clave de la estructura institucional de la AIC es el sector privado, encargado de identificar y formular los bloques de AIC. Las CCI-ASEAN deben actuar como portavoces oficiales del sector privado y por lo tanto se convierten oficialmente en cauce reconocido de comunicación entre el gobierno y el sector privado de cada país de la ASEAN. En todos los países de la ASEAN existe una CCI bien arraigada, que representa los intereses del poderoso medio empresarial e industrial. Los miembros de las CCI de los diversos países de la ASEAN tienen estrechas vinculaciones con los tecnócratas de los gobiernos.

La figura II presenta las complicadas vinculaciones entre las CCI-ASEAN y los gobiernos en el campo de la cooperación económica regional. Una característica notable es que frente a cada uno de los cinco comités económicos gubernamentales de la ASEAN existe una contrapartida en forma de grupo de trabajo dentro de la estructura de las CCI-ASEAN. En el campo de la cooperación industrial, por ejemplo, está el Comité Permanente de las CCI-ASEAN sobre Complementación Industrial, además del Grupo de Trabajo sobre Complementación Industrial (WGIC). El WGIC coordina la labor de varios clubes regionales de la industria (RICs). Los RICs son esencialmente agrupaciones de entidades, asociaciones, federaciones o grupos del sector privado dentro de la misma industria que representan a cada una de las industrias identificadas para una posible complementación industrial regional. Se componen de representantes de los clubes nacionales de la industria (NICs), pero son reconocidos oficialmente por las CCI-ASEAN. Algunas industrias, por ejemplo la química, son por naturaleza tan extensas que sus RICs han creído necesario dividirse en varios subgrupos dentro de cada Club para centrarse con eficacia en algunas ramas específicas de la industria como pinturas, ácido sulfúrico, jabones, detergentes y fertilizantes.

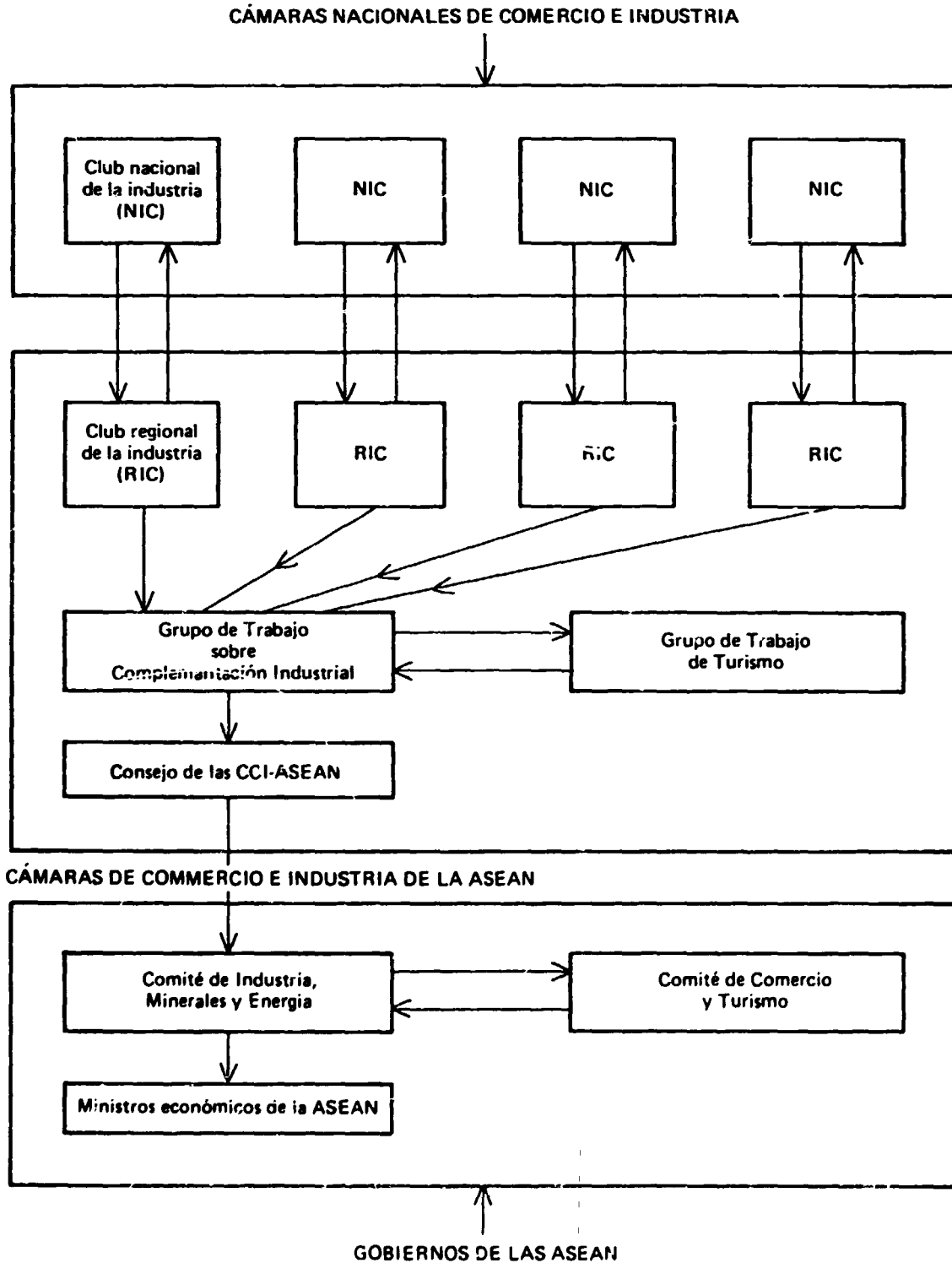
Las propuestas de complementación industrial iniciadas por las asociaciones nacionales de la industria se someten primeramente a la consideración de un RIC, el cual transmite la propuesta al WGIC para su aceptación por el Consejo de las CCI-ASEAN. El Secretario General de las CCI-ASEAN transmite finalmente las propuestas de AIC al Presidente del correspondiente Comité gubernamental de la ASEAN, para que éste decida. Se procura que haya suficientes consultas y debates en cada nivel antes de la decisión definitiva. En la práctica, los grupos nacionales de la industria celebran consultas previas con los funcionarios de su propio ministerio para comprobar que la propuesta que se prepara encaja en las prioridades de la política nacional. El WGIC trabaja intensamente con las CCI-ASEAN para identificar las diversas cuestiones y problemas y para resolver los conflictos antes de hacer recomendaciones al correspondiente comité gubernamental de la ASEAN. En el marco de la ASEAN, el comité técnico correspondiente, normalmente el COIME, evaluará la propuesta antes de someterla a la aprobación final de la próxima reunión de ministros económicos de la ASEAN. El proceso de desarrollo de un bloque de AIC puede, por consiguiente, ser largo. En particular, las propuestas para un bloque de AIC de "nuevos productos" suelen requerir gran número de datos que no es fácil reunir, lo que explica el dilatado proceso de debates y consultas. El proceso de interacción entre los grupos se indica en la figura III.

Las actividades en virtud del programa AIC se resumen en el cuadro 3.

Figura II. Diagrama de la interacción CCI-ASEAN/Gobiernos de la ASEAN



**Figura III. Interacción de los NICs, los RICs, las CCI-ASEAN y los Gobiernos de la ASEAN**



**Cuadro 3. Proyectos de complementación industrial de la ASEAN considerados por los clubes regionales de industria**

<i>Industria</i>	<i>Proyectos de AIC considerados</i>	<i>Situación del proyecto</i>
Automóvil	Primer bloque de AIC (productos existentes)	Aprobado por la ASEAN
	Segundo bloque de AIC (productos nuevos) (Total de 10 proyectos)	Aprobado por los ministros económicos
Eléctrica/electrónica	Tubos de imagen de televisión, blanco y negro	Abandonado en 1978 por falta de consenso
	Transformadores	Abandonado en 1981
	Compresores herméticos	Estudio de viabilidad suspendido, 1981
Maquinaria agrícola	Pequeños tractores	Asistencia técnica del PNUD pedida por el COIME para estudio de viabilidad
	Aspersores eléctricos	En consideración por el RIC
	Sistemas de transmisión de electricidad	En consideración por el RIC
Química	Negro de acetileno	Pendientes de examen en la próxima reunión del RIC, diciembre 1981
	Parafina sólida clorada	
	Dióxido de titanio	
	Hipoclorito sódico de alta calidad	
	Gas freón	
Elaboración de alimentos	Almacenamiento regional de cereales	Desaprobado en diciembre 1981 por el Comité de Alimentación, Agricultura y Bosques
	Fábrica de conservas de pescado	Remitido al Grupo de Trabajo sobre Alimentación, Agricultura y Bosques, diciembre 1980
	Matadero y conservación en frío de carne de res	Pendiente de estudio de viabilidad
	Levadura seca para panaderías	Se propondrá para un acuerdo de comercio preferencial
Productos del caucho	Neumáticos para vehículos pesados	El RIC lo juzgó inviable
	Negro de carbón	En consideración por el RIC
	Cuerda de nilón para neumáticos	Abandonado por el RIC, noviembre 1978
	Productos químicos para fabricación de productos de caucho	En RIC lo juzgó inviable
Vidrio	Caucho sintético	
	Vidrio plano de color	En consideración por el RIC
	Vidrio plano con dibujos	
Lunas de seguridad		
Pulpa y papel	Fábrica de papel para títulos y valores	Asistencia técnica del PNUD para estudio de viabilidad pedida por el COIME
Textil	Recambios y accesorios de máquinas	Grupo de estudio pendiente de reunión para hacer estudio de viabilidad

**Cuadro 3 (continuación)**

<i>Industria</i>	<i>Proyectos de AIC considerados</i>	<i>Situación del proyecto</i>
Siderurgia	Ladrillos refractarios de magnesita	Asistencia técnica del PNUD pedida por el COIME para estudio de viabilidad
	Laminador de lingotes	Abandonado por el RIC, marzo 1980
	Ferroaleaciones	Se presentará al RIC en su próxima reunión
	Electrodos de grafito	Pendiente de estudio previo de viabilidad

*Ejecución de bloques de AIC: La industria del automóvil*

Hasta ahora unas 30 propuestas de AIC han sido consideradas por varios RICs, la mayoría de ellas relativas a "nuevos productos". Sin embargo, sólo hay dos bloques de AIC que han pasado por todo el proceso y han sido aprobados por los ministros económicos de la ASEAN. Ambos se sitúan en la industria del automóvil.

Como la industria del automóvil es la que ha mostrado más potencial entre todas las propuestas de cooperación regional y ha hecho más progresos que otras, merece aquí una consideración especial.

Excepto en Singapur, en la región de la ASEAN se estimula mucho el montaje de motocicletas, automóviles de turismo, vehículos comerciales ligeros y camiones. De hecho, la industria de montaje de vehículos se promovió inicialmente como una industria clave para la sustitución de importaciones, aplicándose aranceles diferenciales considerables a las importaciones de vehículos completamente montados y a los componentes separados.

Sin embargo, la demanda de vehículos en cada país de la ASEAN e incluso en el conjunto de la región es demasiado pequeña para apoyar la manufactura integrada de vehículos a escala internacionalmente competitiva. El mercado del automóvil en cada país de la ASEAN se ve afectado además por la proliferación de tipos y modelos. Las ventas totales de automóviles de turismo en la ASEAN en 1979 ascendieron sólo a 190.000. Aun cuando esas ventas fueran de una sola marca o modelo, la demanda conjunta de la región no podría ser base para una industria del automóvil plenamente integrada que compitiera con las del Japón, los Estados Unidos de América o los principales países europeos. Dados los rápidos progresos tecnológicos hacia motores que aprovechan mejor el combustible y contaminan menos, una manufactura integrada de automóviles de turismo en países con una débil base industrial podría ser una empresa muy arriesgada.

Al mismo tiempo, existe un amplio mercado en la región de la ASEAN para los componentes manufacturados en la región y destinados a ser utilizados en el montaje de vehículos nuevos o en el mercado de repuestos. El volumen de la manufactura de componentes en la ASEAN podría ser todavía mayor si se

racionalizaran y reorganizaran las industrias nacionales de componentes sobre una base regional mediante la complementación industrial. Además, el desarrollo de diferentes industrias de componentes de automóviles podría causar un gran impacto sobre el progreso de la industrialización de los países de la ASEAN merced a sus efectos potenciales de vinculación. Los cientos de componentes que confluyen en un vehículo automóvil requieren para su manufactura una gran variedad de procesos industriales y de materiales, tales como hierro, acero, otros metales plásticos, caucho y vidrio. Las normas de precisión necesarias para fabricar estos componentes en función del grado de tolerancia y de la intercambiabilidad estimularán el desarrollo de las técnicas de fabricación, los métodos de formación y los sistemas de control de la calidad, todo lo cual dará un gran impulso a la capacidad industrial de los países miembros.

Los componentes de automóviles que podrían ser objeto de un plan de complementación regional son los que requieren un amplio mercado regional para ser económicos. Entre ellos figuran subconjuntos como motores de gasolina, motores diesel, transmisiones, ejes de dirección, diferenciales, piezas de suspensión y mecanismos de dirección. También pueden ser parte del bloque de complementación algunos componentes de los subconjuntos como cigüeñales, válvulas, pistones, cojinetes de bolas, cajas de transmisión, engranajes, etc. No deben excluirse las posibilidades de exportación al fabricante original o como piezas de recambio a otros mercados de exportación fuera de la región.

El bloque de AIC relativo a componentes de automóvil fue establecido primeramente por la Federación Automóvil de la ASEAN (AAF), que fue el primer RIC bajo el patrocinio de las CCI-ASEAN. La AAF está constituida por cinco asociaciones automovilísticas. En su primera reunión de diciembre de 1976, el Consejo de la AAF designó un comité técnico para estudiar e identificar componentes, piezas y productos de la industria del automóvil para la complementación industrial. Ulteriormente, el Comité recomendó 32 productos entre los 121 identificados para posibles actividades de complementación industrial, a saber:

*Sistema de suspensión*

- Amortiguador complementado por modelos
- Muelle en espiral

*Sistema de transmisión*

- Conjunto completo de transmisión
- Eje motor con inclusión del conjunto portadiferencial, completo
- Material para árboles propulsores con juntas en forma de "U"
- Juntas de velocidad constante

*Sistema eléctrico*

- Bocinas
- Motores de limpiacristales
- Intermitentes
- Reguladores
- Indicadores de nivel
- Faros

**Motor y sus partes**

Conjunto motor, por marca

Partes del motor:

Filtro de aceite

Indicador de presión de aceite

Indicador de temperatura del aceite

Termostato

Indicador de temperatura del agua

Tapadera de la cadena de distribución

Bloque de cilindros

Cabeza de cilindro

Cigüeñal

Válvulas

Carburador

Cadena de distribución

**Hechura y ruedas**

Tubos y mangueras, manguitos de embrague

**Carrocería (posible complementación por modelos)**

Conjunto de piso y laterales

Estructuras laterales

Techo

Carril lateral del cuadro

Piezas transversales

Para los 32 productos, la situación es como sigue:

- a) Tres componentes no se fabrican en ninguno de los cinco países de la ASEAN;
- b) Siete componentes no se fabrican en cuatro países de la ASEAN;
- c) Seis componentes no se fabrican en tres países de la ASEAN;
- d) Siete componentes no se fabrican en dos países de la ASEAN.

Después de la tercera reunión del Consejo de la Federación Automovilística de la ASEAN, celebrada en Singapur en noviembre de 1978, el bloque inicial para la complementación regional fue aprobado por los miembros de la Federación. Este bloque está constituido de la manera siguiente.

Filipinas	Chapas de carrocería
Indonesia	Motores diesel (30 a 150 hp)
Malasia	Radios de rueda, boquillas y cadenas de transmisión para automóviles
Singapur	Juntas universales
Tailandia	Chapas de carrocería para vehículos comerciales a partir de una tonelada.

La Federación Automovilística de la ASEAN aprobó también los proyectos sobre carburadores y faros.

El bloque inicial propuesto, así como los proyectos sobre carburadores y faros, se aprobaron en la reunión del Comité Permanente del WGIC celebrada

en febrero de 1979 para ser recomendados al COIME. Después de algunas reuniones y consultas con el grupo de expertos de la industria del automóvil, el COIME suscribió finalmente los dos primeros bloques de AIC para ser sometidos a la aprobación definitiva de los ministros económicos de la ASEAN en Bali en septiembre de 1980:

*Primer bloque*

Filipinas	Chapas de carrocería para turismos
Indonesia	Motores diesel (80 a 135 hp)
Malasia	Radios de rueda, boquillas y cadenas de transmisión para motos y cadenas de transmisión para automóviles
Singapur	Juntas universales
Tailandia	Chapas de carrocería para automóviles a partir de una tonelada

*Segundo bloque*

Filipinas	Ejes traseros para vehículos comerciales pesados
Indonesia	Sistemas de dirección
Malasia	Faros para automóviles
Singapur	Bombas de alimentación
Tailandia	Carburadores

Para facilitar la ejecución del primer bloque, la AAF convino en que las compañías dedicadas a la manufactura debían tomar la iniciativa de establecer una complementación multilateral o bilateral. Debían pedirse a los órganos gubernamentales las oportunas concesiones arancelarias. En la cuarta reunión de las CCI-ASEAN celebrada en Yakarta en diciembre de 1980, se autorizó a la AAF a comunicarse y a negociar con el COIME y con el Grupo de expertos sobre Industria Automóvil respecto a todas las cuestiones relativas a la complementación en la industria automóvil. Mientras tanto, las negociaciones sobre preferencias comerciales para los productos comprendidos en los dos bloques de complementación de la industria automóvil habían comenzado en la octava reunión del Grupo Negociador de Preferencias Comerciales del COTT, celebrada en enero de 1981. Las peticiones de concesiones arancelarias recíprocas están siendo examinadas y no hay duda de que darán lugar a nuevas rondas de negociación. Ello se debe a que todos los países de la ASEAN (tal vez con la excepción de Singapur) tienen numerosas industrias de componentes de automóviles que funcionan tras barreras arancelarias.

### *Empresas Industriales Conjuntas de la ASEAN*

#### *Evolución*

Ante los problemas y obstáculos con que han tropezado los AIP en sus progresos y en su ejecución se consideró que la AIC podía ofrecer un camino más práctico para la cooperación industrial de la ASEAN a largo plazo. Sin embargo, resultó difícil identificar suficientes bloques para la complementación industrial análogos al de la industria automóvil, que pudiera dar lugar a la



participación de todos los países de la ASEAN pese a sus estructuras industriales diferentes. Como se ha visto en la sección anterior, incluso el plan de complementación de la industria del automóvil de la ASEAN no ha progresado con bastante rapidez, y no puede contarse con que dé por sí solo un gran impulso a la cooperación industrial regional. Por ello se han explorado otros procedimientos más innovadores para la cooperación industrial regional dentro del amplio marco de la AIC.

Con miras a acelerar el progreso de la complementación industrial, el presidente de las CCI-ASEAN, Wee Cho Yaw de Singapur, en su discurso en la decimocuarta reunión del Consejo de las CCI-ASEAN celebrada en Yakarta en diciembre de 1980, propuso un nuevo concepto de complementación industrial llamado Empresa Industrial Conjunta de la ASEAN ("ASEAN Industrial Joint Venture", AIJV). Una característica que distingue una AIJV de un proyecto convencional de AIC es que aquélla puede funcionar incluso con dos o tres participantes de la ASEAN del sector privado, mientras que el proyecto de AIC se presenta normalmente como un bloque que supone una participación más o menos igual de todos los países miembros. Es fácil suponer que las AIJV pueden iniciarse como pequeños proyectos, con menos inversión de capital y menos trabajo básico de preparación. En la gestación o la formulación del proyecto, la mayor flexibilidad de las AIJV puede reducir el problema de falta de equiparación o equiparación deficiente entre los países miembros, que ha suscitado grandes dificultades para la identificación de un bloque de AIC aceptable. Se prevé que las AIJV puedan ser aprobadas por separado por los correspondientes ministros económicos de la ASEAN en la medida en que estos proyectos puedan aportar beneficios a los países miembros interesados y no den paso a una distribución inaceptable de los beneficios y los costos entre los países miembros promotores, evitándose así el tener que pasar por todo el embarazoso mecanismo de la ASEAN.

En las reuniones de las CCI-ASEAN de Manila (junio de 1981) y Bangkok (noviembre de 1981), se consideró formalmente la propuesta de las AIJV. Mientras tanto, varios RICs de la ASEAN —en especial el Club de Industrias Químicas de la ASEAN, la Federación Siderúrgica de la ASEAN, la Federación Automóvil de la ASEAN y la Federación de Industrias Textiles de la ASEAN— estaban emprendiendo estudios para identificar empresas conjuntas potenciales. Se dice que pronto se someterán las AIJV a la aprobación del COIME, el cual ha redactado ya, juntamente con las CCI-ASEAN, un Acuerdo Básico sobre Empresas Industriales Conjuntas de la ASEAN.

Los principales principios rectores del Acuerdo Básico son: *a)* en una AIJV participarán por lo menos dos países de la ASEAN, pero la participación no se limita necesariamente a los países de la ASEAN siempre que el componente nacional de la ASEAN sea por lo menos del 51%; *b)* un producto de una AIJV aprobada se beneficiará de un acuerdo de comercio preferencial de la ASEAN del 50%; *c)* otros países de la ASEAN podrán optar por quedar al margen de la AIJV, pero sus productos similares no podrán beneficiarse de tales preferencias arancelarias especiales; *d)* los países participantes podrán considerar la conveniencia de no estimular una capacidad nueva o adicional para los productos aprobados de la AIJV durante un breve período previamente determinado, y *f)* un producto de una AIJV debe tener una calidad internacionalmente aceptable y un precio competitivo.

Puede verse por consiguiente que las AIJV presentan ciertas claras ventajas que no tiene el bloque convencional de AIC. Como la flexibilidad de participación de las AIJV da a cada país miembro libertad para sumarse o no a la empresa, es más fácil iniciar o identificar una amplia gama de proyectos industriales con fines de cooperación regional. Además, la previsión de participación de países ajenos a la ASEAN en el proyecto regional da a las empresas multinacionales la posibilidad de intervenir. Es bien sabido que las empresas extranjeras han desempeñado un papel decisivo en el desarrollo industrial de la región. Con sus conocimientos técnicos superiores, su dominio de los métodos de gestión, sus conexiones de comercialización en el extranjero y sus fondos de capital exterior, las empresas multinacionales aumentarán probablemente la viabilidad económica de los proyectos. La mayor atención prestada a la competitividad internacional es también un paso acertado. Si una AIJV es económicamente eficiente y tiene menos necesidad de acuerdos de comercio preferencial, será también menos vulnerable a los caprichos de la influencia política regional.

#### *AIJV potenciales*

En la decimotercera reunión del COIME, en Kuala Lumpur, en enero de 1981, se tomó la decisión de recomendar estudios previos de viabilidad sobre una fábrica de ladrillos refractarios de magnesia, una fábrica de pequeños tractores y una fábrica de papel para títulos y valores, como AIJV potenciales.

El ladrillo refractario de magnesia se necesita como elemento básico resistente al calor para los hornos de la industria siderúrgica y de la industria del cemento. Entre las materias primas necesarias para esta fabricación, la dolomita es la más importante y existe en los países de la ASEAN, en especial en Tailandia. La demanda de ladrillos refractarios de magnesia (que es una demanda derivada) depende pues del crecimiento de dos industrias vitales en los países de la ASEAN: la del acero y la del cemento. El costo de capital del proyecto de ladrillos refractarios de magnesia depende en gran medida de la escala de producción, de la ubicación, de los costos del trabajo, etc. Una estimación preliminar de la inversión total para una instalación de dimensiones aceptables es 40 millones de dólares.

El proyecto de pequeños tractores fue propuesto por la Federación de Maquinaria Agrícola de la ASEAN. En Indonesia y Tailandia, se utilizan cada vez más los pequeños tractores para cultivar el arroz, y se prevé que su demanda continuará aumentando rápidamente para hacer posible la mecanización de las tareas agrícolas. En estos dos países hay ya algunas fábricas de montaje de pequeños tractores. La AIJV concebida se concentraría en las unidades de 15 a 25 hp. La producción anual proyectada es de 10.000 unidades. No obstante, no hay que excluir la posibilidad de un sobrante de producción, ya que cada uno de los países de la ASEAN, excepto Singapur, tienen ya sus propias fábricas de tractores.

El proyecto propuesto respecto a papel para títulos y valores consistirá en fabricar el papel especial que se utiliza para billetes de banco, cheques, reconocimientos de deuda, acciones de sociedades, timbres y sellos, contratos,

documentos oficiales, boletos de lotería y otros tipos de instrumentos financieros. Este proyecto fue iniciado por el sector privado en Filipinas en vista de la disponibilidad de la principal materia prima: el abacá, planta de fibra larga. Sin embargo es difícil calcular la demanda exacta de la ASEAN para estos tipos de papel, que son simplemente papeles de alta calidad. Algunos países de la ASEAN imprimen tradicionalmente su papel moneda en el Reino Unido, y otros en los Estados Unidos de América.

La AIJV citada ha sido cuidadosamente considerada y se han realizado estudios previos de viabilidad con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la ONUDI. Se han propuesto e identificado también otros proyectos, relativos a electrodos de grafito, ferroaleaciones, parafina sólida clorada, negro de acetileno, dióxido de titanio y freón. La mayoría de estos proyectos son todavía objeto de deliberaciones en sus RICs. De todas maneras, algunos de estos proyectos pueden no ser factibles o no es probable que los acepten las correspondientes autoridades de la ASEAN. El proceso de poner en marcha una AIJV podría ser más rápido si las CCI-ASEAN establecieran una especie de lista preseleccionada de proyectos factibles que tuvieran probabilidades de ser aprobados por los países de la ASEAN.

#### *Cooperación de la ASEAN en financiamiento industrial*

Los escasos progresos de la cooperación industrial de la ASEAN a través de los diversos planes analizados se deben en parte a los muchos problemas estructurales inherentes a esos planes y en parte a la dificultad institucional general vinculada a una organización particular de la ASEAN o a un particular país miembro. Es interesante preguntarse hasta qué punto la perezosa marcha de estos proyectos se ha debido a falta de apoyo financiero y de qué manera la cooperación financiera regional podría contribuir a la cooperación industrial de la ASEAN. Otra cuestión es la de si las consideraciones financieras son fundamentales para el éxito de un proyecto industrial regional.

#### *Financiamiento del desarrollo industrial en la ASEAN*

El progreso de la industrialización en los países en desarrollo está muy condicionado por la disponibilidad de recursos financieros. En el caso de la ASEAN, gracias a la constante afluencia de inversiones extranjeras, a la disponibilidad de ayuda internacional y a los crecientes beneficios procedentes de la exportación de los productos primarios y los recursos naturales de la región, su programa de industrialización no se ha visto constreñido por la escasez de capital ni de divisas. Además, los recursos financieros nacionales en cada uno de los países de la ASEAN se han movilizado oportunamente para el desarrollo, sobre todo porque todos los países de la ASEAN están bien dotados, al menos en comparación con el promedio del Tercer Mundo, de instituciones financieras. En consecuencia, pocos proyectos industriales, públicos pueden señalarse como abortados por falta de financiamiento.

Indonesia está bien servida por instituciones financieras. El Bank Negara Indonesia es el mayor banco comercial de propiedad estatal especializado en el financiamiento de empresas industriales. El Bank Pembangunan Indonesia concede préstamos a medio y a largo plazo para nuevos proyectos industriales, en particular en el sector de transportes, mientras que la Credit Insurance Institution protege con su garantía crediticia a los bancos que financian pequeñas y medianas industrias.

En Malasia, los servicios financieros son en general suficientes para los fines del desarrollo industrial, pero se destinan en gran medida a ayudar a los *bumiputras* (malayos nativos) y a pequeñas industrias. Aparte del Bank Negara Malaysia, que es el banco central, las instituciones financieras que desempeñan un papel principal en el financiamiento industrial son la Credit Guarantee Corporation, que da su aval a las pequeñas empresas; la Malaysian Industrial Development Finance (MIDF), que promueve la participación de los *bumiputras* en las actividades industriales; y el Industrial Development Bank of Malaysia, dedicado principalmente a financiar las industrias con gran densidad de capital y alta tecnología.

En los últimos años, el sistema financiero de Filipinas ha crecido en extensión y aumentado en complejidad. A fines de 1979 había 39 bancos privados de desarrollo especializados en conceder préstamos a medio y a largo plazo con fines de desarrollo económico. Los préstamos a las industrias pioneras pequeñas y medianas corren principalmente a cargo del Development Bank of the Philippines, enteramente de propiedad del Estado.

Como centro financiero del sudeste asiático, Singapur está bien servido por toda una serie de instituciones financieras, tanto extranjeras como nacionales. Con una alta tasa de ahorro y sin problema de balanza de pagos, la expansión industrial de Singapur es financiada fácilmente con recursos nacionales, encauzados generalmente a través del Development Bank of Singapore, de carácter semigubernamental.

En Tailandia, el sector industrial necesita actualmente ayuda financiera para reestructurarse de manera que se oriente más hacia la exportación y se extienda a zonas fuera de la región de Bangkok. El Bank of Thailand, que es el banco central, ha facilitado fondos en condiciones de favor a las industrias a través de la Industrial Finance Corporation of Thailand. Las pequeñas industrias pueden recurrir al Small Industry Finance Office, dependiente del Ministerio de Industria. En la práctica muchas empresas industriales de Tailandia se han autofinanciado en gran medida tomando préstamos de bancos comerciales.

Puede concluirse que los países de la ASEAN han creado una serie de instituciones financieras que, en general, han movilizad con eficacia los recursos nacionales para el desarrollo industrial. Esto no significa que no haya demanda de financiamiento exterior. Las pequeñas industrias, en particular las de los sectores prioritarios, por ejemplo en las zonas rurales, pueden recurrir a entidades de financiamiento gubernamentales o semigubernamentales. Pero la necesidad de recursos financieros exteriores se plantea en el caso de los grandes proyectos de alta densidad de capital, especialmente dependientes de las fuentes de financiamiento de los países industrializados, que pueden ofrecer condiciones de favor atractivas.

*Financiamiento de los proyectos de cooperación industrial de la ASEAN*

Como ya se ha explicado, dos de los cinco proyectos originales del primer bloque de AIP han sido retirados, mientras sólo los proyectos de producción de urea en Indonesia y Malasia se realizan según los planes y el proyecto de producción de sosa en Tailandia está todavía en estudio. De todos los obstáculos con que han tropezado los AIP, los aspectos financieros son los que han planteado menos problemas. Las necesidades financieras de los tres proyectos citados del primer bloque de AIP fueron cubiertas adecuadamente por empréstitos del Japón a largo plazo y en condiciones de favor (véase el cuadro 4).

**Cuadro 4. Condiciones de los préstamos para tres AIP**

	<i>Indonesia</i>	<i>Malasia</i>	<i>Tailandia</i>
Proyecto	Urea	Urea	Sosa
Lugar	Aceh (Sumatra)	Bintulu (Sarawak)	Provincia de Rayong
Comienzo de la construcción	Marzo 1981	1982	
Inversión total:	403 millones de dólares	322.640.000 dólares	280.800.000 dólares <sup>a</sup>
<i>a) Préstamo del OECF<sup>b</sup>:</i>			
Cantidad	46.530 millones de yen	158.094.000 dólares	
Tipo de interés	2,5% anual	4% anual	
Periodo de gracia	18 (7) años	20 (5) años	
Fórmula de adquisiciones	No vinculada, en general	No vinculada, en general	
<i>b) Crédito Ex-Im:</i>			
Cantidad	20.170 millones de yen	67.754.000 dólares	
Tipo de interés	7,5 a 7,7% anual <sup>c</sup>	7,75% anual	
Plazo de amortización	10 años (a partir de la aceptación)	10 años (a partir de la aceptación)	
Fórmula de adquisiciones	Vinculada al Japón	Vinculada al Japón	

<sup>a</sup>Esta suma incluye la inversión para la extracción de sal gema y las canteras de piedra caliza, que podrían no incluirse en el AIP.

<sup>b</sup>Fondo de Cooperación Económica con Ultramar, del Japón.

<sup>c</sup>El tipo de interés superior se aplica a una suma adicional de 5.670 millones de yen.

Con todo, hay ciertos tropezones en la cuestión financiera. Primero, el retraso inicial y el ulterior ritmo lento de estos proyectos han disparado los costos finales. Ello impone la necesidad de renegociar los préstamos y de contraer otros nuevos, lo que ha causado nuevos retrasos. Segundo, hay diferencias muy importantes en los tipos de interés para cada proyecto porque el acreedor principal —el Japón— ha insistido en dar a cada proyecto un tratamiento separado. Los japoneses mantienen también que los préstamos han de hacerse a cada uno de los países de la ASEAN interesados, para ser

transferidos después a las compañías del proyecto. Tercero, los préstamos japoneses no son sin condiciones, y la fórmula de adquisiciones para los proyectos está vinculada al Japón.

En cuanto al programa AIC, de hecho no se han iniciado los proyectos y no se han establecido todavía los arreglos financieros detallados. Las principales fuentes externas de financiación son Japón, los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) y los Estados Unidos de América, siendo el Japón la fuente más probable en vista de la preeminencia económica de este país en la región.

La ASEAN ha tenido éxito hasta ahora en obtener asistencia financiera del Japón para sus esfuerzos de cooperación económica regional. En virtud de la Doctrina Fukuda, Japón había reservado mil millones de dólares para ayudar a financiar los proyectos industriales regionales de la ASEAN; pero el Fondo Fukuda podía agotarse fácilmente una vez confirmados otros AIP. Para mantener una afluencia constante de fondos del Japón destinados a financiar otras empresas de la ASEAN, se constituyó en 1980 un nuevo banco mercantil japonés llamado Japan Investment Company (JIC). Se prevé que la JIC aportará recursos financieros a los proyectos de la ASEAN a través de la recién creada ASEAN-Japan Development Corporation (AJDC), de la cual la JIC es accionista. Con un capital que asciende a mil millones de yen, la JIC tiene entre sus accionistas a unas 150 grandes empresas y firmas aseguradoras japonesas. La JIC solicitará recursos financieros gubernamentales y privados en el Japón y en otros centros financieros internacionales para aportar capital a la AJDC con miras a sus actividades de préstamo. La JIC movilizará fondos a largo plazo emitiendo valores respaldados por empresas japonesas o recibiendo préstamos de organismos oficiales japoneses. De esta manera, la JIC constituye un cauce principalísimo a través del cual varios AIP, siempre que sean económicamente viables, podrán recibir los extensos recursos financieros del mercado del yen.

Los esfuerzos de la ASEAN en busca de asistencia financiera exterior han tenido también algún éxito en la CEE. En marzo de 1980, la ASEAN y la CEE firmaron un acuerdo de cooperación financiera. Más tarde se hizo una propuesta de formación del Fondo de Desarrollo ASEAN-CEE, junto con una petición de la ASEAN de que la contribución de la CEE de 10 millones de dólares se destinara a financiar los estudios previos de viabilidad de algunos proyectos industriales previstos en el bloque de AIC. Ulteriormente, la ASEAN solicitó formalmente de la CEE la suma de mil millones de dólares en forma de crédito en condiciones favorables para financiar los AIP. La petición de la ASEAN ha tropezado con dificultades en vista de la política de ayuda financiera y técnica de la CEE respecto a los países en desarrollo no asociados. La CEE preferiría tratar con la ASEAN a través del Interact Group, asociación no formal de empresas públicas europeas de financiación del desarrollo. Prosiguen las negociaciones entre el Comité de Hacienda y Banca de la ASEAN y el Interact Group de la CEE.

Aparte de la CEE, la ASEAN podría dirigirse a otros países adelantados como Australia, Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos para obtener créditos. Los mecanismos usuales de negociación pasan por un "diálogo" entre la ASEAN y esos países. No obstante, no ha habido hasta ahora resultados apreciables.

### *Instituciones financieras de la ASEAN*

Los problemas relacionados con las fuentes externas de financiamiento de las actividades de cooperación de la ASEAN han reforzado la decisión de la región de aspirar a una mayor autosuficiencia financiera. En agosto de 1976, los banqueros de la ASEAN se reunieron en Singapur para establecer un Consejo Bancario (ASEAN Banking Council, ABC) como mecanismo para el fomento de la cooperación bancaria en la región. Un año después surgió la idea, en una reunión del ABC, de un banco mercantil de la ASEAN, lo que llevó a la creación de la ASEAN Finance Corporation (AFC) en Singapur en 1981 con un capital inicial desembolsado de 50 millones de dólares, compartido por partes iguales por los cinco miembros del ABC. Los accionistas proceden de todos los principales bancos e instituciones financieras de los cinco países.

La idea que promovió el establecimiento de la AFC fue la creación de una institución financiera propia de la ASEAN que pudiera prestar servicios financieros para los proyectos de cooperación regional u otras empresas basadas en la ASEAN. Se observó que las instituciones financieras existentes dentro o fuera de la región se resistían a financiar empresas regionales. El Equipo de Estudio de las Naciones Unidas había recomendado la formación de la ASEAN Development Corporation en tiempo oportuno para los fines de cooperación comercial e integración económica, pero la ASEAN consideró que esto era prematuro.

En la práctica, la AFC funciona más bien como un banco de inversión de la ASEAN. Su principal finalidad es actuar como centro catalizador del desarrollo económico de la región participando activamente en nuevas actividades de inversión o iniciándolas, especialmente suscribiendo empréstitos y acciones de las industrias basadas en la ASEAN. La AFC puede ofrecer así un capital inicial a los diversos proyectos de AIC. Puede también servir como conducto a través del cual los recursos financieros internacionales de fuera de la región se encauzan hacia ésta al servicio del desarrollo. Sobre todo, la formación de la AFC llena un importante vacío en el mecanismo general de cooperación regional de la ASEAN, al constituir un cauce formal para que los fondos exteriores se transmitan a diversos proyectos de la ASEAN. Anteriormente, la falta de una institución financiera oficial de la ASEAN como contraparte de las instituciones financieras de fuera de la región había dado lugar a embarazosos procedimientos para el desembolso de fondos destinados a varios organismos o proyectos de la ASEAN.

Japón fue el país que mostró más interés por establecer vínculos con la AFC, y dejó que ésta poseyera la mitad de las acciones de la ASEAN-Japan Development Corporation (AJDC), que empezó a funcionar a fines de 1981. El principal objetivo de la AJDC es solicitar y encauzar recursos financieros privados y oficiales del Japón y de otros centros financieros internacionales para promover la cooperación en la región de la ASEAN o las empresas conjuntas ASEAN-Japón.

Mientras tanto, se apoyó también la idea de establecer un banco de exportación-importación de la ASEAN inspirado en una organización similar en América Latina. Esta entidad facilitaría créditos para la exportación y la importación en buenas condiciones, para fomentar el comercio dentro de la ASEAN. La propuesta se formuló formalmente en la primera reunión del

Comité de Hacienda y Banca de la ASEAN, en mayo de 1977. Ulteriormente se pidió a la Corporación Financiera Internacional (CFI), filial del Banco Mundial, que organizara una misión para examinar la viabilidad de un banco de exportación-importación de la ASEAN. Pero las recomendaciones de la CFI fueron contrarias a este tipo de institución financiera, por considerar que el crecimiento del comercio en los países de la ASEAN, especialmente respecto a los artículos no tradicionales, no se había visto entorpecido por la falta de créditos a medio y a largo plazo, y que los exportadores de la ASEAN habían dispuesto en general de créditos comerciales suficientes proporcionados por sus autoridades monetarias nacionales. En resumen, la misión de la CFI no encontró un sentimiento de urgencia en la región para la creación de tal institución regional de créditos a la exportación. De momento, pues, ha quedado archivada la idea de un banco de exportación-importación de la ASEAN.

En la reunión de enero de 1980 del Consejo Bancario de la ASEAN se propuso otra idea consistente en la creación del mercado de Aceptación Bancaria de la ASEAN (ASEAN Bankers Acceptance, ABA). Se sostenía que el ABA podría reducir el costo de la financiación de importaciones entre los países de la ASEAN, que normalmente se hace a través del mercado de aceptación bancaria de Nueva York. Los bancos comerciales de los países de la ASEAN, si se autorizara la creación del ABA, podrían pedir a sus clientes tipos de descuento menores gracias a un mercado secundario de ABA. Los bancos centrales de la ASEAN y las autoridades monetarias han aprobado ya en principio el plan ABA. Pero los altos tipos de interés en el mercado internacional del dinero durante 1982 han paralizado el progreso del plan.

Es preciso mencionar el Acuerdo "Swap" de la ASEAN, que entró en vigor en agosto de 1977. Se trata de un mecanismo para conseguir liquidez a corto plazo establecido por los bancos centrales y las autoridades monetarias de la región con objeto de aliviar las necesidades temporales de la balanza de pagos de los países miembros. El banco central del país miembro en apuros hace un "cambio rápido" (swap) de su moneda local por dólares de los Estados Unidos proporcionados por los otros países miembros. El crédito original disponible para este servicio era de 100 millones de dólares, habiendo contribuido cada país con 20 millones. En 1978, los créditos disponibles en virtud de este plan se elevaron a 200 millones de dólares. En 1979, el Acuerdo Swap se prorrogó por otros tres años.

Anteriormente, en 1976, se hizo una propuesta de organizar un sistema de compensación de la ASEAN, ya que en otros grupos regionales se habían adoptado análogos mecanismos de compensación. El plan supondría una economía en los costos de conversión de divisas en la región y podría ayudar a incrementar el comercio intrarregional, pero ulteriormente fue congelado por estimarse que sus beneficios potenciales para la ASEAN no eran suficientemente importantes.

En conclusión, la región de la ASEAN está razonablemente provista de instituciones financieras bastante bien desarrolladas y variadas, que han brindado hasta ahora una base merecedora de confianza no sólo para la industrialización de la región sino también para sus recientes esfuerzos de cooperación industrial. A diferencia de otras agrupaciones regionales en el Tercer Mundo, la amplia red financiera de la ASEAN ha ofrecido suficientes



servicios financieros para las actividades de cooperación regional en el comercio y la industria. Algunos programas de cooperación industrial de la ASEAN han encontrado problemas a causa de sus dificultades estructurales e institucionales, pero no por falta de servicios financieros. En definitiva, la cooperación financiera regional en la ASEAN ha progresado notablemente durante los últimos años, y otros progresos en este campo podrían a la larga tener un efecto todavía más positivo sobre cooperación regional en el campo de la industria.

#### *Otros campos de cooperación industrial*

El principal empuje de la cooperación económica de la ASEAN, tal como se ha expuesto y analizado en las páginas anteriores, está contenido en los programas relativos a acuerdos de comercio preferencial, AIP, AIC, AIJV y AFC. Estas actividades pueden considerarse como cooperación económica regional "formal" en los principales sectores. Pero la cooperación económica regional es un amplio concepto y puede adoptar muy diversas formas; hay otros aspectos o zonas en que pueden tener lugar actividades de cooperación regional menos "formales" y menos visibles. Nos referimos a las ocasiones o contextos que dan oportunidades para que varios grupos de los países miembros establezcan contactos entre sí e intercambien puntos de vista sobre cuestiones de interés regional. Las numerosas rondas de reuniones para la negociación, la consulta y los debates a que han dado lugar programas formales de cooperación regional como los de AIP y AIC han permitido también que los grupos correspondientes de cada país miembro comprendan mejor los problemas y las necesidades de sus homólogos en otros países miembros. Puede ser que los diversos programas formales no hayan producido todavía resultados palpables, pero su prolongado proceso de ejecución ha creado ciertamente efectos secundarios benéficos en forma de una conciencia pública más despierta e incluso una aceptación pública de estos programas. Al final, los ecos positivos llegarán a los gobiernos y a las autoridades responsables, que se sentirán más presionados para modificar las políticas o reestructurar los programas en el sentido de una cooperación genuina. Ello puede estar lejos de la planificación industrial regionalmente coordinada, pero es de todas maneras un paso hacia la armonización de las políticas.

Por ejemplo, el desarrollo de la complementación industrial implica un amplio proceso de interacción en varios niveles, desde el sector privado como iniciador en la base hasta llegar a los gobiernos de la ASEAN para la decisión final, como se apunta en la figura III. Es un complicado procedimiento para montar un proyecto de complementación, y ha contribuido a frenar el progreso de la ejecución, desde una perspectiva diferente, el marco en que se realiza la AIC sirve también como cauce de comunicación entre varias partes y grupos interesados que participan en la AIC, y el intercambio de información es una condición previa para la cooperación regional.

Los procedimientos y mecanismos para producir un bloque de AIC constituyen una red adecuada para el intercambio de información técnica. Los diversos estudios de viabilidad y análisis técnicos y su evaluación pueden lograr eso mismo. Más concretamente, la cooperación tecnológica regional se realiza a

través de arreglos específicos, a menudo iniciados por los diversos RICs. Por ejemplo, la Federación de Fabricantes de Cemento de la ASEAN ha organizado varios simposios técnicos, con especialistas tanto de la ASEAN como del exterior, sobre temas como administración de la energía y gestión planificada de una fábrica de cemento. La Federación de la Industria Textil de la ASEAN ha organizado asimismo cursos de formación para nacionales de la ASEAN sobre técnicas de producción textil, como comprobación de fibra. Algunos RICs han organizado visitas técnicas que facilitan la transferencia regional de tecnología de una manera práctica.

Varios grupos profesionales regionales, tales como médicos, banqueros, economistas, ingenieros, navieros y empresarios, celebran regularmente reuniones o seminarios y conferencias sobre asuntos técnicos relacionados con sus respectivas profesiones, pero a menudo con un enfoque regional. Todas estas actividades contribuyen a aumentar la cooperación tecnológica regional. Como la mayor parte de los conocimientos técnicos que se intercambian en estos foros tienen una especial adecuación regional, es fácil que tales actividades conduzcan al desarrollo de alguna tecnología apropiada de orientación regional que contribuirá a la larga al objetivo de la cooperación industrial regional.

El marco de la ASEAN no sólo facilita la cooperación tecnológica regional, sino que fomenta también la cooperación tecnológica exterior y la transferencia de tecnología desde el exterior. A través de los años, se han establecido contactos con varias organizaciones internacionales, tales como la CEE, el PNUD y la ONUDI, así como con los gobiernos de Australia y el Japón, en búsqueda de ayuda financiera y técnica para las actividades de cooperación regional. De hecho, muchos de los estudios de viabilidad o de los estudios técnicos de base para los proyectos de cooperación económica regional fueron financiados mediante fondos exteriores o realizados con asesoramiento técnico procedente del exterior.

En gran medida, la cooperación económica regional de la ASEAN depende todavía fundamentalmente del dinamismo que adquieran los programas principales como acuerdos de comercio preferencial, AIP o AIC. Pero el progreso paulatino en campos menos destacados, como se ha indicado en esta sección, no debe desdeñarse. A la larga, estas actividades menos formales pueden adquirir algo más que una importancia simbólica. Contribuyen a la robustez general del sistema total de cooperación regional, sentando las bases o creando ambiente para el progreso en los ámbitos más formales.

## II. Cooperación industrial en el Pacto Andino

### Introducción

Después de intensas negociaciones durante 1968 y principios de 1969, que concluyeron en Cartagena (Colombia), el Pacto Andino se constituyó en el momento en que los representantes plenipotenciarios de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena para la Integración Económica Subregional en Bogotá el 26 de mayo de 1969. En diciembre de 1973 Venezuela se incorporó al Pacto Andino, pero Chile lo abandonó en 1976. El Acuerdo de Cartagena aspiraba a acelerar la integración económica en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). El Pacto Andino era pues producto de los esfuerzos generales de cooperación económica regional en América Latina centrados en la ALALC. En realidad, el Pacto Andino se formó en gran medida como consecuencia del descontento por el funcionamiento de la ALALC, que en los últimos años sesenta había perdido dinamismo.

El Pacto Andino, con varias características peculiares, prometía desde el principio inyectar algo del tan necesitado vigor en el desfalleciente movimiento regional latinoamericano. El Pacto Andino se caracterizaba por algunos programas imaginativos o innovadores de integración económica como el proceso automático de eliminación de barreras comerciales intrarregionales, la formación de un arancel exterior común, el tratamiento especial de las inversiones extranjeras y los programas sectoriales para el desarrollo industrial, todos los cuales eran audaces experimentos en los esfuerzos de integración económica regional del Tercer Mundo. Estos programas de integración eran mucho más vigorosos que los propuestos más tarde en la ASEAN o en otras agrupaciones regionales del Tercer Mundo; de ahí que se haya presentado el Pacto Andino como modelo de integración económica para los países en desarrollo<sup>13</sup>. La experiencia de integración económica del Pacto Andino es sin duda instructiva para la ASEAN y para otras agrupaciones regionales del Tercer Mundo.

#### A. Evolución del marco de integración

La idea del regionalismo es vieja en América Latina. Con frecuencia se han expresado en varias reuniones de la Conferencia Internacional de los Estados Americanos fuertes sentimientos favorables a una mayor cooperación interamericana, pero los propósitos serios de cooperación económica sólo se manifestaron durante y después de la Segunda Guerra Mundial. En 1948

<sup>13</sup>R. Frenc-Davis, "The Andean Pact: a model of economic integration for developing countries", *World Development*, No. 5, 1977.

Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela intentaron en vano formar una zona de libre comercio. Argentina había tratado también de iniciar algunos acuerdos regionales entre países sudamericanos, pero no se hizo nada positivo. También se tantearon planes menos ambiciosos, como sistemas regionales de pagos.

Durante los años cincuenta se emprendieron dos medidas significativas y prácticas para la cooperación económica regional bajo los auspicios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas. La primera fue la constitución en 1951 de un Comité Centroamericano de Cooperación Económica para estudiar los problemas de la formación de una unión económica. Ello condujo al establecimiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y a la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana en diciembre de 1960 por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y en 1962 por Costa Rica. La segunda medida fue el patrocinio de varias conferencias oficiales y grupos de trabajo sobre el fomento del comercio regional y la unificación aduanera. El proceso culminó en la formación de la ALALC en febrero de 1960 por Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay. Más tarde se incorporaron a la ALALC Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela.

Como en otras agrupaciones de países del Tercer Mundo, los países de la ALALC diferían considerablemente en desarrollo económico y social y carecían de nexos comerciales tradicionales apreciables entre ellos, ya que estaban geográficamente aislados, con sus economías básicamente orientadas hacia los países industrializados. Estos países latinoamericanos estaban experimentando la explosión demográfica en el orden interno, y en el externo unos desequilibrios económicos crónicos causados por el deterioro de sus condiciones de comercio. Sus industrias eran ineficientes, en parte a causa de la protección excesiva resultante de estrategias prolongadas de sustitución de importaciones y en parte a causa de la pequeñez de sus mercados internos. Todas estas debilidades estructurales brindaban poderosas razones para la integración económica regional. Se argumentaba que la integración podría ayudar a estos países a acelerar la especialización y la producción complementaria, además de reducir su excesiva dependencia económica respecto a unos pocos países desarrollados. Políticamente, la integración podía también reforzar el poder negociador de los países latinoamericanos en la escena económica mundial.

El Tratado de Montevideo constitutivo de la ALALC<sup>14</sup> proclamaba la determinación de los signatarios iniciales de perseverar en sus esfuerzos para establecer de manera gradual y progresiva un mercado común latinoamericano. El artículo 2 disponía que la zona de libre comercio había de funcionar plenamente a los doce años de la fecha del Tratado. Durante ese tiempo, se preveía que los países miembros eliminarían gradualmente los derechos, cargas y restricciones que fueran aplicables a las importaciones de mercaderías originarias del territorio de cualquier otra parte contratante. Para lograr este objetivo, las partes contratantes convenían en entablar negociaciones de vez en cuando con objeto de establecer listas nacionales de productos cuyos derechos de aduana debían reducirse en no menos del 8% anual, así como una lista común de productos para la progresiva reducción arancelaria.

<sup>14</sup>*Tratado de Montevideo, 1960* (Montevideo, Secretaría de la ALALC).

La liberalización comercial alcanzó algunos notables logros. Entre 1961 y 1969, el comercio intrarregional de los países de la ALALC había duplicado sobradamente su volumen y había crecido más rápidamente que su comercio total. Se habían negociado un total de 11.000 concesiones arancelarias nacionales y nueve acuerdos de complementación. En 1967 los aranceles regionales se habían reducido hasta alrededor del 50% del nivel aplicable a las exportaciones no regionales. También se había progresado en otros campos: por ejemplo, en 1969 los bancos centrales de la ALALC establecieron arreglos multilaterales de créditos para ayudar a los países miembros a superar una escasez de dólares.

Pese a los éxitos, sin embargo, la ALALC pronto empezó a crear problemas por sí misma, y las ramificaciones de estos problemas hicieron que se frenara algo el progreso de la integración. Aunque los principales esfuerzos de integración de la ALALC se concentraron en suprimir los aranceles en el período inicial, en 1966 se habían hecho concesiones arancelarias sobre menos de la mitad de los artículos del arancel, y la mayoría de ellos no eran producidos por los países que hacían la concesión. Para los negociadores de la ALALC resultaba cada vez más difícil ponerse de acuerdo sobre concesiones arancelarias respecto a productos comprendidos en listas comunes. El hecho de que el Tratado de Montevideo permitiera un alto grado de selectividad en el proceso de negociación, de forma que los miembros podían negociar también la retirada de productos de las listas nacionales, empeoró mucho las cosas. Aunque las concesiones relativas a productos incluidos en la lista común no podían modificarse, ningún país estaba obligado a reducir los derechos a cargas sobre esos productos hasta el final del período de doce años. En consecuencia, el proceso de liberalización comercial pronto perdió intensidad.

Además de la liberalización comercial, habían surgido otros problemas que obstaculizaban la integración. La ALALC excluyó siempre todo acuerdo sobre una política común de inversiones. Sobre todo, a algunos países miembros les preocupaba mucho que la protección de que disfrutaban sus industrias nacionales pudiera ser perjudicada por el desarrollo de un mercado más amplio previsto por la zona de libre comercio. Estos sentimientos se pusieron de manifiesto en el proyecto regional de la industria automóvil.

Resultó así claro que después del comienzo eufórico en los primeros años sesenta, el proceso de integración de la ALALC perdía vitalidad y no avanzaba tan ordenada ni rápidamente como era preciso. Fue esencialmente su decepción ante los lentos progresos de la integración en el seno de la ALALC lo que llevó a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú a formar el Pacto Andino como planteamiento subregional de la integración. Estos países constituían un conjunto menos variado en dimensiones y nivel de desarrollo, lo que permitía abrigar desde el principio buenas esperanzas de una integración coronada por el éxito.

## **B. Objetivos y marco del Pacto Andino**

Los objetivos principales del Pacto Andino, proclamados en el Acuerdo de Cartagena de 1969, son la promoción de un desarrollo equilibrado y armonioso de los países miembros y la aceleración del desarrollo mediante la integración económica regional. Además, el Pacto Andino aspira a establecer unas

condiciones favorables para la formación de un Mercado Común Latinoamericano. El objetivo último del Pacto Andino es promover un más rápido crecimiento económico mediante la integración, para elevar así los niveles de vida de todos los habitantes de la subregión.

Lo que distinguía el Pacto Andino de la ASEAN y de otras agrupaciones regionales del Tercer Mundo era que los objetivos de integración económica del Pacto se proclamaban más explícitamente. El Pacto Andino no se limitaría a promover el comercio regional mediante el establecimiento de una zona de libre comercio tal como propugnaba la ALALC. Una zona de libre comercio tiene por objeto eliminar todas las restricciones al comercio recíproco, pero deja a cada país miembro en libertad para administrar sus relaciones comerciales con el resto del mundo, mientras que una unión aduanera se caracteriza por la eliminación de derechos de aduana y otras restricciones comerciales entre los países miembros y por el establecimiento de una barrera arancelaria exterior común frente a terceros países. Más todavía: el Pacto Andino fijaba un objetivo más alto de una forma más intensiva de integración que comprendería no sólo la libre circulación de bienes y factores de la producción, sino también la armonización efectiva de las políticas económicas y sociales de los países miembros.

Para lograr sus fines, el Acuerdo de Cartagena formuló, entre otras, las siguientes orientaciones principales:

- Liberalización comercial mediante progresivas reducciones arancelarias
- Establecimiento de un arancel exterior común
- Programación industrial conjunta y desarrollo industrial por sectores
- Armonización de las políticas económicas y sociales
- Aplicación del programa de desarrollo agrícola
- Arreglos de integración física
- Trato preferencial para los miembros menos desarrollados, Bolivia y Ecuador.

Mediante estas directrices, el Pacto Andino trata de alcanzar un desarrollo económico equitativo y equilibrado para los países miembros explotando las oportunidades comunes creadas por la integración. Al mismo tiempo, hay que esforzarse por minimizar las discrepancias y evitar los conflictos que puedan aparecer entre los países miembros. El marco institucional para la ejecución de los diversos programas de cooperación consta de dos órganos, la Comisión y la Junta, junto con dos órganos auxiliares, el Comité Consultivo y el Comité Asesor Económico y Social (CAES).

### *Comisión*

La Comisión es el órgano superior que toma las decisiones del Grupo Andino, y está constituida por los representantes plenipotenciarios de todos los países miembros. Le incumbe fundamentalmente formular la política general del Acuerdo de Cartagena, aprobando las directrices esenciales para la armonización regional y los demás objetivos del Acuerdo, y velando por el

cumplimiento de las obligaciones de conformidad con el Acuerdo y con el Tratado de Montevideo.

A la cabeza de la Comisión hay un Presidente designado por los países miembros por turno en orden alfabético. El Presidente representa a la Comisión y no puede actuar simultáneamente en nombre de su propio país. La Comisión se reúne normalmente tres veces al año.

#### *Junta*

La Junta es el órgano "técnico" del Pacto Andino y está constituida por tres funcionarios de los países miembros elegidos para un periodo de tres años. Estos funcionarios deben actuar teniendo presente el interés común del conjunto de la subregión y no representan a ningún país miembro. La Junta, radicada en Lima, funciona como Secretaría Permanente del Pacto Andino, junto con un cuerpo de personal administrativo y técnico. Las atribuciones fundamentales de la Junta son velar por que se apliquen debidamente las estipulaciones del Acuerdo y se cumplan las decisiones de la Comisión. La Junta presenta además propuestas a la aprobación de la Comisión, referentes al cumplimiento del Acuerdo. Ocasionalmente, la Junta realiza además estudios y toma medidas que han de ser aprobadas por la Comisión.

#### *Comité Consultivo*

El Comité Consultivo está constituido por funcionarios representativos de los países miembros, y su cometido principal es asesorar a la Comisión y a la Junta y coordinar su trabajo. De esta manera los países miembros pueden mantener un estrecho contacto con las labores de la Junta.

#### *Comité Asesor Económico y Social*

El Comité Asesor Económico y Social (CAES) se compone de tres representantes sindicales y tres empresariales por cada uno de los países miembros. Su misión es hacer que las actividades de los sectores económicos de cada país miembro entren en el proceso de integración de la subregión. Se propone estimular la participación del sector privado en las diversas actividades de cooperación económica regional.

Aparte de estos cuatro instrumentos, que constituyen el principal mecanismo institucional del Pacto Andino para la integración económica, existe también el Tribunal Andino de Justicia, que se creó en mayo de 1979. Este Tribunal es el brazo jurídico formal del Pacto Andino, y se ocupa fundamentalmente de hacer cumplir las reglas subregionales contenidas en el Acuerdo. El Tribunal está facultado para interpretar e incluso anular decisiones o resoluciones del Acuerdo y para investigar sobre cualquier infracción del Acuerdo. Es útil establecer tal órgano jurídico para resolver cualquier disputa o conflicto que pueda surgir ocasionalmente en el proceso de integración.

### C. Desarrollo industrial del Pacto Andino

#### *Estrategias industriales en los países del Pacto Andino*

Una razón básica que explica el impulso de los países en desarrollo hacia la cooperación económica regional es la necesidad de reestructurar sus actuales modelos de comercio e industrialización. Para evaluar adecuadamente los programas de cooperación industrial en el Pacto Andino, es necesario examinar brevemente el proceso y las políticas de industrialización del Pacto y señalar sus características más destacadas.

En la introducción de esta publicación se han apuntado brevemente la mayoría de las características socioeconómicas de los países del Pacto Andino. Baste decir que el Pacto Andino, con una población total de 73 millones de habitantes, comprende cinco países relativamente pequeños, siendo Colombia el más poblado con 27 millones de habitantes. Una proporción muy elevada de la población de todos estos países está concentrada en las ciudades, y las tasas de crecimiento demográfico son generalmente altas. La rápida urbanización durante años ha dado lugar a un desempleo urbano manifiesto, que es un problema familiar en otras partes del mundo en desarrollo. En los países del Pacto Andino, como en la mayoría de los países en desarrollo, la necesidad de crear empleo ha sido el motor principal de los esfuerzos de industrialización de la subregión.

La estrategia de industrialización emprendida en los países del Pacto Andino es típica del modelo de sustitución de importaciones, con una fabricación preponderante de artículos de consumo con alta densidad de trabajo para sustituir las importaciones. Colombia fue el primer país que emprendió este proceso en los años cuarenta, y desde entonces ha adquirido una compleja estructura industrial. En contraste, Bolivia y Ecuador entraron tardíamente en el campo de la industrialización, y sus actividades manufactureras se encuentran todavía principalmente en las etapas de fabricación sencilla en los sectores de elaboración de alimentos, bebidas, productos textiles y vestido, como se indica en el cuadro 5. Perú y Venezuela han progresado considerablemente en los últimos años en la reestructuración de sus industrias de sustitución de importaciones, pasando a las etapas ulteriores relativas a artículos de consumo duraderos.

El grado de industrialización en cada uno de estos países depende de sus características económicas generales, en particular del predominio de su sector de producción primaria. En Colombia, la agricultura y la ganadería son todavía las principales actividades, como la minería lo es en Bolivia y el Perú, y la extracción de petróleo en Venezuela, según se indica en el cuadro 6. El sector primario de estos países impone pues su impronta sobre el carácter de la industrialización en el Pacto Andino. Los tipos de industria actualmente existentes en estos países son esencialmente los basados en los recursos, sobre todo en el uso de materias primas e insumos análogos de fuentes internas, por ejemplo las industrias de elaboración de alimentos en Colombia, las industrias del metal en Perú y Bolivia y las petroquímicas en Venezuela.

Gracias a la disponibilidad de materias primas y a unos mercados nacionales idóneos, las industrias de sustitución de importaciones del Pacto Andino han crecido rápidamente desde los últimos años sesenta. Todos los



**Cuadro 5. Pacto Andino: Estructura del producto interior bruto a precios de mercado para las industrias manufactureras por país, según la CIIU,<sup>a</sup> 1973***(Porcentajes calculados sobre la base de millones de dólares EE.UU. a los tipos de cambio de 1973)*

<i>División</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Colombia</i>	<i>Ecuador</i>	<i>Perú</i>	<i>Venezuela</i>	<i>Pacto Andino</i>
Alimentación, bebidas y tabaco	35,0	31,2	45,6	30,7	25,5	30,7
Textiles, prendas de vestir y cuero	27,3	23,7	20,3	17,1	9,3	17,9
Lana y sus productos, incluídos muebles	5,3	1,7	5,7	2,7	2,2	2,6
Papel y sus productos e impresión	1,8	5,8	5,4	5,4	5,7	5,5
Productos químicos, del petróleo, del caucho y plásticos	16,9	18,1	8,7	16,2	36,0	21,5
Productos minerales no metálicos	4,5	4,7	7,0	4,1	4,8	4,6
Industrias básicas de metales	3,6	2,9	2,4	8,4	5,7	5,3
Manufacturas metálicas, maquinaria y equipo	3,0	10,8	4,5	13,9	10,1	10,9
Otras industrias manufactureras	2,7	1,1	0,7	1,4	0,6	1,0
Total <sup>b</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente:* Junta del Acuerdo de Cartagena, "Andean Group, gross domestic product at market prices for manufacturing sector, 1970-1980" (Lima, 15 febrero 1982) (J/VE.ES/004).

<sup>a</sup>Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

<sup>b</sup>Los totales no son exactos por que se han redondeado las cifras.

**Cuadro 6. Pacto Andino: Producto interior bruto al costo de los factores, por sector y país, 1973***(Porcentajes calculados sobre la base de millones de dólares EE.UU. a los tipos de cambio de 1973)*

<i>Sector</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Colombia</i>	<i>Ecuador</i>	<i>Perú</i>	<i>Venezuela</i>	<i>Pacto Andino</i>
Agricultura, pesca	20,2	29,4	21,4	14,9	6,5	17,8
Minería	8,1	0,5	0,3	6,5	1,2	2,4
Petróleo	2,2	1,0	7,4	0,6	20,7	7,7
Manufacturas	14,0	19,5	18,0	22,6	15,4	18,6
Construcción	4,6	5,4	4,5	3,7	5,4	4,9
Servicios básicos	8,9	7,6	7,7	6,8	11,7	8,8
Gobierno	8,5	7,3	8,8	11,0	11,3	9,6
Otros servicios	33,5	29,3	31,8	33,7	27,8	30,2
Total <sup>a</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente:* Junta del Acuerdo de Cartagena, "Consolidated accounts for the Andean countries" (Lima, 9 julio 1981).

<sup>a</sup>Los totales no son exactos por que se han redondeado las cifras.

países del Pacto Andino tienen unas economías basadas en la existencia de recursos, por lo que se beneficiaron mucho con los primeros ajustes mundiales del precio del petróleo. Con los altos precios del petróleo y con el alza de los productos básicos al principio del decenio de 1970, las economías del Pacto Andino registraron llamativas tasas de crecimiento (véase cuadro 7). En la segunda mitad del decenio, sin embargo, el crecimiento económico del Pacto Andino se hizo más lento. Este debilitamiento económico sacó a la luz muchos problemas estructurales propios de esas economías, especialmente en el sector manufacturero. El problema básico del sector manufacturero consistía en encontrar la manera de mejorar la asignación de recursos y aumentar la eficiencia de las industrias. A continuación se hace un breve repaso del proceso de industrialización de cada uno de los países del Pacto Andino.

En Colombia, aunque no se dio al sector industrial la más alta prioridad en los tres Planes Cuatrienales de Desarrollo en los años setenta, se hizo hincapié en el aumento de la eficiencia de la producción dentro del marco general de liberalización económica. Se sostenía que la industrialización había alcanzado en Colombia una fase de madurez, de manera que había que prestar atención al ajuste estructural y al perfeccionamiento interno más bien que a un mayor crecimiento en extensión.

En Bolivia, la estrategia de desarrollo de los primeros años setenta se centró inicialmente en las reformas sociales. Más tarde se estableció un nuevo plan de desarrollo que destacaba proyectos específicos orientados a una sustitución selectiva de las importaciones de alimentos, textiles, prendas de vestir, madera y muebles. Este enfoque era más pragmático, aunque algo circunstancial y carente de coherencia general. Pero se reconoció también cada vez más que era necesaria una estructura industrial más equilibrada orientada hacia la explotación de los recursos naturales del país. En general, la base industrial de Bolivia es todavía débil, con una serie de rasgos característicos de las primeras etapas de la industrialización. Su capacidad industrial va muy a la zaga de la de Venezuela y Colombia.

En Ecuador, el Plan para el período 1972-1979 se centró también en el desarrollo industrial para reducir la dependencia del país respecto a las exportaciones de petróleo. Este fue uno de los objetivos a largo plazo que se fijó el país. La lista de prioridad para el desarrollo industrial comprendía industrias estratégicas como refinerías de petróleo, siderurgia, fertilizantes, pesca y cemento. Pero se atribuyeron también altas prioridades a industrias que pudieran utilizar las oportunidades creadas por la integración regional o subregional.

En el Perú, el Plan de 1971-1975 dio prioridad a las reformas sociales basadas en el crecimiento económico, pero la industria se consideró todavía el punto central de toda la estrategia en favor de un desarrollo apoyado en sí mismo. La Ley General de Industria clasificó las industrias en cuatro grupos basados en un orden descendente de prioridad. Así, el grupo con más alta prioridad comprendía la siderurgia, los fertilizantes químicos y las industrias productoras de bienes de capital. La segunda categoría comprendía bienes de consumo masivo y los principales artículos de equipo industrial. La tercera eran las industrias establecidas para "complementariedad", mientras que la cuarta eran las industrias no prioritarias. El sistema de incentivos estaba estructurado con arreglo a estas prioridades.

**Cuadro 7. Pacto Andino: Producto interior bruto a precios de mercado, 1970-1980**  
*(Tasa de crecimiento en 1973, monedas nacionales en porcentajes)*

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1970- 1975	1975- 1980	1970- 1980
Bolivia	4,9	5,7	6,8	6,1	5,1	6,8	3,4	3,1	2,0	0,8	5,7	3,2	4,5
Colombia	5,8	7,8	7,1	6,0	3,8	4,6	4,9	8,9	5,1	4,0	6,1	5,5	5,8
Ecuador	4,9	7,2	25,3	6,4	6,4	5,6	5,6	6,2	5,8	4,6	9,6	6,3	7,9
Perú	5,0	1,7	4,3	7,5	4,5	2,0	2,0	-0,5	3,7	3,1	4,6	1,6	3,1
Venezuela	3,0	3,3	6,1	6,1	5,9	8,4	8,4	3,2	0,7	0,7	4,9	3,9	4,4

*Fuente:* Junta del Acuerdo de Cartagena, "Consolidated accounts for the Andean countries" (Lima, 9 junio 1981) (JN/de 566).

En Venezuela, se asignó a la industria en los planes de desarrollo un papel más prominente que en Colombia. Los planes venezolanos reconocían que la fase inicial de sustitución de importaciones había terminado, pero no todas las industrias estaban dispuestas para iniciar actividades de exportación. Incumbía al Gobierno, en la promoción de un nuevo crecimiento industrial, un papel distinto al desempeñado por el sector privado. La prosperidad petrolera había dado lugar a enormes dispersiones en una amplia gama de industrias de bienes de consumo, con el consiguiente desequilibrio industrial. El Gobierno estaba especialmente preocupado por la falta de cohesión interna del sector manufacturero. En el último Plan (1976-1980), se hizo hincapié en la necesidad a largo plazo de mejorar la eficiencia industrial y de establecer industrias básicas como las de aluminio, hierro y acero y productos petroquímicos, para aprovechar, hacia arriba y hacia abajo del proceso industrial, los efectos de la prosperidad en el sector petrolero.

### *Papel del Gobierno*

El papel de los gobiernos en el desarrollo industrial del Pacto Andino adopta diversas formas. Con pocas excepciones, los gobiernos ocupan una posición secundaria, más bien que administrar directamente o controlar la administración de las industrias. No obstante, son decisivos en lo que toca a encauzar los recursos del sector primario al industrial. Fundamentalmente, el sector privado asume todavía un papel primordial en el crecimiento y el desarrollo del sector manufacturero en la subregión del Pacto Andino.

Colombia es el país del Pacto Andino cuya política está más orientada hacia el mercado. Una directriz de sus planes de desarrollo es que la intervención del Gobierno en la economía se limita básicamente al establecimiento de reglas y a la creación del necesario marco institucional y de los incentivos para que actúe el sector privado. La participación directa del Gobierno en las actividades económicas aparece sobre todo en el sector minero y en las industrias básicas, tales como producción de energía e infraestructuras, dejando el sector manufacturero fundamentalmente en manos del sector privado.

En Venezuela, el Gobierno interviene decididamente en la transferencia intersectorial de recursos, lo que supone un encauzamiento y una redistribución de los excedentes de la próspera industria petrolera hacia otros segmentos de la economía. Como las arcas del Gobierno se llenaban rápidamente al crecer los ingresos petroleros, el Gobierno tenía que invertir sus excedentes en industrias básicas de la lista oficial de prioridades. En Venezuela, como en otros pequeños países ricos en petróleo, los ingresos de esta industria han conducido rápidamente a acentuar la intervención del Gobierno en la economía, haciendo destacar el papel del Gobierno en la dirección de ésta.

En el Perú es donde se produce en mayor escala, dentro de los países del Pacto Andino, la intervención gubernamental en la economía. El Gobierno interviene no sólo en las operaciones de producción en algunas industrias, sino también en el comercio exterior y en el sistema financiero. El Gobierno está también muy presente en la supervisión del cumplimiento de las metas de

reforma socioeconómica de alcance inmediato, por ejemplo en el mercado laboral. Al mismo tiempo hay un movimiento oficial hacia la descentralización, que podría reducir el efecto de la intervención gubernamental.

Como Venezuela, el Ecuador es un país exportador de petróleo, aunque en menor escala. El Gobierno desempeña un papel activo y de apoyo a las industrias. Así, aparte del sector petrolero, la intervención gubernamental es intensa en industrias como las siderúrgicas y la de fertilizantes químicos.

En Bolivia, el Plan de 1970 prescribía un papel importante para las industrias básicas del sector público; en cambio, el Plan de 1975 redujo el papel asignado al Gobierno. De todos modos, se debieron todavía al Gobierno tres cuartas partes del total de inversiones industriales en el período 1975-1980. Durante todo el decenio de los años setenta, alrededor del 60% de las inversiones totales fueron atribuibles al Gobierno. La Corporación de Desarrollo de Bolivia, uno de los principales instrumentos económicos del Gobierno, tiene ahora el control de una gama muy amplia de empresas dedicadas a bienes intermedios y de consumo. El atraso económico de Bolivia en comparación con los otros países del grupo andino ha sido el resorte de una mayor intervención gubernamental en la economía.

### *Políticas comerciales*

Los países del Pacto Andino son economías pequeñas, y en cuanto tales tienen muchas operaciones externas. Además, la industrialización en un pequeño país en desarrollo no puede ser autosuficiente ni verse completamente libre de influencias económicas internacionales. Es necesario pues analizar el aparato político que determina la magnitud y los niveles de la interacción económica exterior. En la presente sección nos centraremos en la política de cambios y la política arancelaria, que están también interrelacionadas.

Durante los años setenta, decenio caracterizado por la incertidumbre económica y la inestabilidad monetaria internacional, la política de cambios de los países del Pacto Andino fue en general pasiva, en particular en el Ecuador y Venezuela, que exportaban petróleo, y los ingentes ingresos petroleros perjudicaron a estas economías propensas a la inflación. Las políticas de cambios no se utilizaron eficazmente ni para moderar la inflación ni para estimular las exportaciones de manufacturas, aunque tal pasividad ante los tipos de cambio favoreció la producción para el mercado interno.

En Bolivia, la ausencia de restricciones sobre los cambios duró hasta 1972, cuando el dólar de los Estados Unidos empezó a flotar. Después de una amplia devaluación en 1973, el peso boliviano mantuvo una cotización fija; en 1979 fue devaluado de nuevo, como consecuencia de una alta presión inflacionista. El resultado es que el régimen de fijación de cambios, reforzado por la política de protección arancelaria, tiende a discriminar contra las industrias que producen para los mercados de exportación. Lo mismo ocurre más o menos en Colombia, donde la tasa de inflación ha sobrepasado mucho la tasa de devaluación.

En el Ecuador se ha fijado un tipo oficial de cambio mientras fluctúan las tasas de inflación. La situación favorece los artículos importados. Las mismas situaciones, en diversas medidas, se dan en Perú y Venezuela (véase el cuadro 8).

Cuadro 8. Pacto Andino: Tasas de devaluación y de inflación por país, 1971-1980

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Bolivia										
i	3,6	6,4	31,6	62,3	8,3	4,5	8,1	10,4	19,7	47,2
d	0,0	11,4	51,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	
Colombia										
i	11,0	13,1	19,6	23,3	22,1	20,5	31,4	18,8	23,9	24,9
d	9,4	9,6	8,2	13,8	15,1	12,1	5,8	6,1	8,3	
Ecuador										
i	9,5	7,7	12,0	22,7	14,4	10,2	12,9	13,1	10,1	12,8
d	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Perú										
i	6,8	7,2	9,5	16,9	23,6	33,5	38,1	57,8	67,7	59,2
d	0,0	0,0	0,0	0,0	5,4	40,8	45,9	86,5	43,6	
Venezuela										
i	3,3	2,8	4,2	8,3	10,3	7,5	7,8	7,1	12,4	23,2
d	0,0	-2,3	-2,2	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	

Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena, *Socio-economic Indicators, 1970-1979* (Lima, mayo 1981).

i = variación, en porcentaje, entre índices de precios medios anuales.

d = variación, en porcentaje, entre tipos de cambios medios.

El efecto de la política de cambios sobre el desarrollo industrial no puede evaluarse independientemente del efecto de la protección arancelaria. En general, se supone que la estructura arancelaria de los Países del Pacto Andino opera en el sentido de facilitar el proceso de sustitución de importaciones. Se determinan las tasas arancelarias y se levantan barreras no arancelarias para proteger mercaderías acabadas de producción nacional y para discriminar contra la importación de bienes de consumo. Los bienes intermedios y de capital disfrutan de exención arancelaria o se les aplican tasas muy bajas. En la práctica, el efecto neto final de la protección arancelaria resulta a menudo muy diferente. En algunos casos, las mercaderías que gozan de exención arancelaria son bienes de consumo. En otros casos, como en Bolivia, la estructura arancelaria básica otorga una mayor protección a los bienes de consumo que a los intermedios y de capital. Este es otro ejemplo de protección real que produce, a menudo sin pretenderlo, resultados diferentes de los de la protección nominal.

En Venezuela, el nivel medio de protección viene a ser el 55%, aunque la cifra real se calcula en el 69%. Se requieren licencias de importación para productos que se fabrican ya en el país. En Colombia, los aranceles se han reducido progresivamente, y la tasa media está en el 26% después de la reforma arancelaria de 1979. En el Perú, los aranceles han permanecido constantes durante la mayor parte del decenio de 1970, siendo la tasa media de un 55%. Además, Perú tiene un sistema mucho más estricto de controles materiales que ningún otro país del Pacto Andino. Por último, en el Ecuador la estructura arancelaria es muy compleja y establece diferencias de trato por categorías de bienes, por ejemplo bienes de lujo o de capital.

En conjunto, el sistema arancelario de los países del Pacto Andino es administrativamente embarazoso y económicamente irracional. El Acuerdo de Cartagena ha brindado un marco muy necesario para la racionalización y la agilización de la política arancelaria en la subregión.

### ***Integración subregional e industrialización***

El breve repaso anterior ilustra algunas deficiencias estructurales y algunos problemas básicos del proceso de industrialización en los países del Pacto Andino. Este proceso ha alcanzado la etapa de actividades intensivas de sustitución de importaciones en el sector más adelantado, con inclusión de muchas industrias básicas de gran densidad de capital. Algunas industrias se encuentran en el momento crucial de transición de la sustitución de importaciones a la expansión de la exportación. Para que la transformación se haga sin tropiezo, será preciso superar muchas de las deficiencias estructurales del sector manufacturero.

Dado el escaso volumen de las economías de todos los países del Pacto Andino, el factor restrictivo de orden estructural que salta a la vista en el sector manufacturero es la limitación de los mercados nacionales, que se saturan fácilmente en la fase inicial de sustitución de importaciones. Pero la mayoría de las actividades industriales dinámicas con producción especializada requieren una escala de funcionamiento que sobrepasa los mercados nacionales. Las muchas industrias básicas creadas en virtud de diversos planes de desarrollo en los años setenta serían claramente inviables si sus productos se destinaran enteramente a sus pequeños mercados nacionales. Ahora bien, los mercados mundiales de exportación son sumamente competitivos para los productos manufacturados y suelen estar dominados por unos pocos países bien industrializados, junto con algunos países dinámicos de reciente industrialización. Hay algo peor: el acceso a los mercados de los países industrializados para las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo se ha hecho cada vez más difícil por obra de un creciente proteccionismo. En estas circunstancias, la integración económica regional se presenta como una opción atractiva y realista para que estos pequeños países logren mercados más amplios y más estables que les permitan continuar su crecimiento industrial.

La integración económica del Pacto Andino aspira a promover la mayor industrialización de la subregión de dos maneras: la primera es hacer más racional y eficiente el proceso de sustitución de importaciones mirando más allá del estrecho horizonte de los mercados de cada uno de los países miembros y la segunda es la introducción progresiva de la competencia en el proceso de desarrollo industrial de la subregión. De esta forma, el proceso de industrialización de esos países les ofrecerá no sólo posibilidades sino también desafíos.

#### **D. Programas del Pacto Andino para la liberalización comercial**

Un mecanismo de integración económica en la subregión es la liberalización automática e irrevocable del comercio entre los países miembros y el

establecimiento de una barrera arancelaria común frente al resto del mundo. El objetivo último es eliminar los derechos y restricciones sobre todo tipo de importaciones procedentes de los países miembros. Desde el principio, los países del Pacto Andino se han comprometido a avanzar hacia la creación de un mercado común.

La gama de productos a que se refiere el programa de liberalización comercial se divide en cuatro categorías. Para la reducción arancelaria, el Pacto Andino ha creado su propia nomenclatura, la NABANDINA, que se basa en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas con adaptaciones a las necesidades de la subregión. Las cuatro categorías son las siguientes:

a) Productos incluidos en la primera sección de la Lista Común de la ALALC, que corresponden más o menos a 132 conceptos de la NABANDINA. Estos productos quedaron completamente liberalizados de restricciones arancelarias a partir del 14 de abril de 1970 excepto para Bolivia y Ecuador, donde era aplicable todavía el Tratado de Montevideo. Venezuela dio libertad arancelaria a estos productos el 1 de mayo de 1974;

b) Productos no producidos en la subregión del Pacto Andino pero reservados para el programa sectorial. Corresponden a 228 conceptos de la NABANDINA, liberalizados totalmente el 28 de febrero de 1971 excepto en Venezuela, que lo hizo el 1 de mayo de 1974. Se concedieron también preferencias especiales a Bolivia y Ecuador. Otros 140 conceptos fueron liberalizados el 31 de diciembre de 1978;

c) Productos reservados para el programa sectorial de desarrollo industrial, es decir seleccionados para el establecimiento de industrias con una orientación regional. Corresponden a 1.100 conceptos de la NABANDINA. La mayoría de los productos de la lista deberían liberalizarse en un plazo de tres años a partir del 31 de diciembre de 1981. Se dio una consideración especial a Bolivia y Ecuador, que deberían finalizar el proceso de reducción el 31 de diciembre 1990;

d) Productos sujetos a la reducción arancelaria automática. La lista abarca unos 3.000 conceptos de la NABANDINA. Abarca además los productos no considerados hasta ahora como de importancia básica para la programación industrial a nivel subregional. En realidad, los productos de esta categoría son la parte central del plan arancelario del Pacto Andino, y están sujetos a un proceso automático de reducción arancelaria intrarregional. Los aranceles para estos artículos se redujeron hasta un máximo del 100% en 1971, menos el 10% cada año hasta 1976, y menos otro 6% anual después. Así pues, en 1980 los derechos máximos pagaderos por artículos de esta categoría eran del 26%, y se preveía que su supresión sería total en 1983. También aquí, Bolivia y Ecuador tuvieron derecho a un proceso más lento de reducción arancelaria.

Es preciso mencionar dos rasgos especiales del programa de liberalización del Pacto Andino. Primero, como ya se ha señalado, se da una consideración especial siempre que es posible a los dos países miembros relativamente atrasados, Bolivia y Ecuador. Ciertos productos de esos dos países se benefician así de márgenes preferenciales para facilitar su acceso al mercado subregional más competitivo. Segundo, para proteger las actividades de producción nacional, que apenas están comenzando o que pueden acusar la



competencia de productos similares fabricados en mejores condiciones por los otros países miembros, el Acuerdo de Cartagena permite a los países miembros excluir ciertos productos de la lista de liberalización arancelaria y de los aranceles exteriores comunes. La lista de excepciones para Colombia y Venezuela ascendía a 250 conceptos; para Perú fueron inicialmente 450 conceptos, pero se redujeron a 350 en 1974 y a 250 en diciembre de 1982. Bolivia y Ecuador recibieron también un trato especial. Se convino en que estas excepciones tenían que suprimirse lo más tarde en 1980.

Como consecuencia de la liberalización comercial mediante la paulatina reducción de aranceles y la armonización del comercio exterior, el comercio de la subregión registró un notable aumento durante los años setenta. Cuando se firmó el Acuerdo de Cartagena en 1969, el comercio recíproco de los cinco países miembros ascendía únicamente a 61 millones de dólares. En 1979, el volumen había aumentado a 1.061 millones, es decir que se había multiplicado por 16. Al ser muy bajo el punto de partida de 1969, los aumentos ulteriores parecen muy elevados. De todas maneras, es innegable que el flujo comercial más intenso se produjo en gran parte gracias al programa de liberalización del comercio.

Lo verdaderamente importante no es tanto el rápido crecimiento del comercio intrarregional como su cambio estructural. Durante el mismo período, la proporción de exportaciones regionales tradicionales descendió mientras crecía la de exportaciones de manufacturas. La proporción de estas últimas en el comercio de la subregión pasó del 25% en 1970 al 65% en 1979 (véase el cuadro 9). Esto revela que el crecimiento de las exportaciones

**Cuadro 9. Pacto Andino: Estructura de las exportaciones por sector de producción, 1970 y 1979**

	1970	1979
<i>Millones de dólares</i>		
<b>Total</b>		
Países del Pacto Andino	111	1 289
Mundo	5 380	24 166
<i>Porcentaje</i>		
<b>Agricultura y ganadería</b>		
Países del Pacto Andino	33	12
Mundo	24	16
<b>Minas</b>		
Países del Pacto Andino	12	4
Mundo	17	12
<b>Petróleo y derivados</b>		
Países del Pacto Andino	30	19
Mundo	56	64
<b>Industria</b>		
Países del Pacto Andino	25	65
Mundo	3	8

*Fuente:* Junta del Acuerdo de Cartagena, *Socio-economic Indicators, 1970-1979* (Lima, mayo 1981).

intrarregionales, excluido el petróleo, ha sido en gran medida debido al mayor comercio de productos manufacturados. Las más amplias oportunidades comerciales de la región fueron aprovechadas sobre todo por Colombia y Perú, y también en alguna medida por Ecuador (véase el cuadro 10). Bolivia no estaba bastante desarrollada económicamente para responder al creciente mercado subregional, mientras que Venezuela se orientó siempre hacia la exportación del petróleo. En el cuadro 11 se muestran las diferentes respuestas a las nuevas oportunidades de comercio regional como consecuencia de los acuerdos regionales de liberalización comercial. Hubo una enorme diferencia entre Bolivia y Ecuador en su respuesta inicial a esas nuevas oportunidades de mercado. El veloz aumento de las exportaciones de Ecuador a la subregión revela claramente que su economía era suficientemente dinámica para beneficiarse de la cooperación económica regional. Sobre todo, la madurez industrial de Colombia se expresa plenamente en su participación dominante en varios acuerdos en el marco general del programa de liberalización comercial.

**Cuadro 10. Pacto Andino: Desarrollo de las exportaciones industriales<sup>a</sup> por país, 1970 y 1979**

(Millones de dólares y porcentaje de las exportaciones totales)

	1970	1979
Bolivia	5,5 (2,4)	60,1 (7,0)
Colombia	94,7 (12,9)	1 168,5 (34,3)
Ecuador	19,9 (10,5)	195,3 (9,6)
Perú	38,4 (3,7)	835,2 <sup>b</sup> (24,8)
Venezuela	65,4 (2,1)	315,5 (2,2)

Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena, *Socio-economic indicators, 1970-1979* (Lima, mayo 1981).

<sup>a</sup>Productos clasificados en el tipo B por la JUNAC.

<sup>b</sup>Información nacional.

### E. Aranceles exteriores comunes

Más que la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, lo que da forma a un plan de integración regional de países en desarrollo es un arancel exterior común. Así como la supresión de aranceles estimula el crecimiento del comercio intrarregional, la fijación de un arancel exterior común es un instrumento fundamental que fomenta el crecimiento industrial regional y la cooperación industrial regional, por cuanto determina el grado de protección que se concederá a las industrias regionales. A la larga, los aranceles

**Cuadro 11. Pacto Andino: Exportación de productos dentro de la subregión en virtud del programa de liberalización comercial, 1970 y 1979**  
(Millones de dólares)

	Apertura inmediata		Lista general		Reservados para PSDI <sup>a</sup>		Bolivia y Ecuador sin liberalización		Petroquímicos		Reducción automática de tasas		Reducción automática de tasas (excepcional)	
	1970	1979	1970	1979	1970	1979	1970	1979	1970	1979	1970	1979	1970	1979
Ecuador	0,1	40,9	0,1	2,4	0,0	1,7	0,1	0,6	0,0	0,0	1,7	16,2	0,0	0,0
Bolivia	0,0	1,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0
Colombia	...	...	0,3	18,1	1,6	28,3	8,5	76,3	0,0	7,3	0,9	188,8	0,4	197,0
Perú	...	...	0,0	1,9	0,8	7,8	4,4	186,2	0,0	11,7	0,2	49,8	0,0	13,8
Venezuela <sup>b</sup>	...	...	0,0	1,6	0,0	18,1	0,0	1,9	0,0	7,3	0,0	2,1	0,0	2,9
Total	0,1	41,9	0,4	24,1	2,4	55,9	13,0	265,3	0,0	26,3	2,8	258,4	0,4	213,7

Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena, *Socio-economic indicators, 1970-1979* (Lima, mayo 1981).

<sup>a</sup>Programas sectoriales para el desarrollo industrial.

<sup>b</sup>Venezuela parte de cero en cada caso, ya que no entró hasta 1974.

exteriores comunes determinarán si la cooperación subregional del Pacto Andino tenderá a prolongar el proceso de sustitución de importaciones o se abrirá sobre una nueva fase de desarrollo industrial.

Según el Acuerdo de Cartagena, los aranceles exteriores comunes han de introducirse en dos etapas. La primera es el establecimiento de aranceles exteriores comunes mínimos, que se iniciaron en 1971 y se aplicaron plenamente en Colombia, Perú y Venezuela en 1975. Como de costumbre, no se obligó a Bolivia y Ecuador a adoptarlos excepto para los productos exteriores de la subregión respecto a los cuales se preveía la adopción de derechos mínimos mediante tres estimaciones anuales. La segunda etapa consiste en unos aranceles exteriores comunes con niveles definitivos, que están en negociación.

Los primeros aranceles exteriores comunes mínimos dieron una protección media del 40% *ad valorem*, con una protección máxima del 110%. Cada uno de los programas sectoriales de desarrollo industrial tiene sus propios aranceles exteriores comunes, siendo como promedio 10 puntos más altos que los mínimos en vigor. Una vez que un producto ha quedado totalmente liberalizado con arreglo al Programa de Liberalización Comercial, quedará sujeto ya sea a los aranceles exteriores comunes mínimos, o a los aranceles exteriores comunes. No se permite que los países miembros alteren unilateralmente los derechos arancelarios comunes, sino que tienen que consultar con los demás antes de concertar con un país no miembro cualquier nuevo acuerdo arancelario.

Aunque para los países del Pacto Andino ha sido bastante fácil aplicar los aranceles exteriores comunes mínimos, resultó muy difícil pasar a la segunda etapa de aranceles exteriores comunes, sobre todo a causa de las enormes diferencias entre los países miembros respecto a sus grados preferidos de protección. Parece que Perú se inclinaba por una tasa efectiva de protección no superior al 40%, aunque pudo aceptar la propuesta colombiana del 60%. Sin embargo, Ecuador y Venezuela querían una tasa efectiva de protección que no bajara del 80%. Se sostenía que una fuerte reducción en la tasa de protección perturbaría el sector industrial nacional fuertemente protegido de los países andinos exponiéndolos a los mercados mundiales, al parecer sin ninguna clase de beneficio inmediato para los esfuerzos de integración regional. Parece, pues, que las medidas para reducir la protección efectiva con objeto de dar una mayor eficiencia a la industria nacional podrían entrar en conflicto con las tomadas para promover la integración regional con miras a estimular los progresos de la industrialización orientada a la sustitución de importaciones. Este dilema se presenta a menudo a las agrupaciones regionales del Tercer Mundo. Un proceso de sustitución de importaciones fuertemente protegido requiere siempre considerables sacrificios por cuanto no puede alcanzarse una óptima asignación de los recursos.

#### F. Programas industriales conjuntos

La cooperación regional en el comercio es inseparable de la cooperación regional en el campo de la industria. El rápido aumento del comercio intrarregional de productos manufacturados ha sido la principal partida del

espectacular crecimiento del comercio intrarregional en la región del Pacto Andino de que se ha hablado en la sección anterior. Pero el aumento del comercio regional de productos manufacturados depende del progreso de la cooperación industrial regional tanto como de la ejecución del programa de liberalización comercial selectiva. A la larga, son los adelantos de la cooperación industrial los que darán un empuje dinámico a los nuevos progresos de integración económica regional.

El Pacto Andino es innovador en ciertos planteamientos de la cooperación industrial regional, que se manifiestan en sus programas industriales conjuntos (PIC). Aparte de fomentar el crecimiento industrial en la subregión, los PIC aspiran a lograr un tipo de industrialización regionalmente equilibrada y a impedir la distribución desigual de los costos y beneficios derivados de la integración. El Acuerdo de Cartagena ha lanzado así a los países miembros por el proceso de desarrollo industrial regional a través de la planificación conjunta con objeto de alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos principales: *a)* mayor expansión, especialización y diversificación de la producción industrial; *b)* máxima utilización de los recursos disponibles en la subregión; *c)* mejoramiento de la productividad y uso más eficiente de los mecanismos de producción; *d)* consecución de economías de escala, y *e)* distribución equitativa de los beneficios. Además, el Acuerdo de Cartagena contiene disposiciones especiales para Bolivia y Ecuador, asignando a estos dos países instalaciones especiales de producción y ubicando fábricas en ellos en el marco del programa industrial regional.

Según el Acuerdo de Cartagena, los PIC deben ser el instrumento principal para conseguir un desarrollo armonioso y equilibrado de la subregión. Para realizar sus objetivos, los PIC deben actuar mediante cuatro mecanismos principales: *a)* Programas Sectoriales para el Desarrollo Industrial (PSDI); *b)* programas de racionalización industrial (PRI); *c)* proyectos de asistencia integrada (PAI), y *d)* reservas de productos para Bolivia y Ecuador.

### **G. Programas sectoriales para el desarrollo industrial**

Los PSDI son el instrumento principal, dentro del marco del Acuerdo de Cartagena, para la planificación industrial regional y para la distribución equitativa de los beneficios del proceso de integración. El mecanismo de los PSDI se concibió para corregir los desequilibrios e ineficiencias potenciales cuya aparición tenían algunos países menos adelantados al agruparse con países miembros más desarrollados en un solo mercado. Se previó también que la programación industrial con arreglo a los PSDI no se limitaría a la asignación geográfica de sectores de actividades. Para alcanzar un crecimiento eficiente de algunas industrias manufactureras, se centralizaron también otras decisiones, por ejemplo, la comercialización y el desarrollo tecnológico dentro de algún tipo de empresas multinacionales andinas.

Hay una diferencia radical entre los programas de industrialización nacional para la sustitución de importaciones y el desarrollo industrial regional en virtud de los PSDI. La diferencia está en el tamaño del mercado, y, en consecuencia, en la escala de operaciones. Las industrias nacionales de los

países andinos orientadas a la sustitución de importaciones suelen caracterizarse por la falta de economías de escala y los altos costos unitarios. Pueden seguir existiendo gracias a la fuerte protección efectiva creada por las altas barreras arancelarias y no arancelarias. Además, la ineficiencia no es un fenómeno pasajero, como en el caso de una industria naciente, sino que se ha convertido en un rasgo permanente del sector manufacturero en muchos países latinoamericanos. En cambio, los PSDI están concebidos para servir un mercado regional varias veces mayor que cada uno de los mercados nacionales. Más importante es el hecho de que los PSDI no deban permitir que se instalen más fábricas de las que sean eficientes para producir un artículo una vez que el mercado regional esté plenamente desarrollado: las únicas fábricas previstas son las eficientes en cuanto a economías de escala. Desde el principio, pues, los PSDI tenían que tomar en consideración las exigencias contrapuestas de los intereses nacionales y regionales.

Se han establecido algunos complejos procedimientos de aprobación para seleccionar los PSDI. Al principio los PSDI abarcaban unos 1.100 conceptos de la NABANDINA, reducidos más tarde a 851 conceptos, reservados especialmente para la programación industrial sectorial. Los PSDI tendrían que tener en cuenta una serie de aspectos o cuestiones esenciales según lo estipulado en el Acuerdo de Cartagena para los PIC, tales como el compromiso de inversión las medidas para garantizar su funcionamiento, los problemas de armonización de políticas y liberalización comercial, y las exigencias de los aranceles exteriores comunes. En concreto, se exigía a los países miembros que respetaran esas condiciones y no se desviarán unilateralmente de ellas. La idea es garantizar que los productos de los PSDI estén suficientemente protegidos en los mercados regionales contra la competencia de productos similares de países extrarregionales. Al asignar familias de productos a países miembros específicos, parecería que la Comisión del Acuerdo de Cartagena prescinde del mercado al tomar la decisión básica sobre dónde invertir. De hecho, no se ha eliminado enteramente el papel del mercado de las fases ulteriores de los programas. La centralización de las decisiones sobre el lugar de inversión va acompañada de un control más descentralizado sobre el cuánto, el cuándo y el cómo de la producción, siendo uno de los mecanismos de control el de los aranceles exteriores comunes, que fijan la sobretasa máxima en relación con los precios internacionales que el país exportador puede imponer. Por otra parte, no se prohíbe a los países miembros el empleo de incentivos para promover las exportaciones de productos de los PSDI. De esta manera, se piensa que los PSDI tienen suficiente flexibilidad institucional para dar lugar a una combinación adecuada de planificación y comercialización para los proyectos regionales.

Hasta la fecha, se han aprobado tres PSDI: manufacturas metálicas, productos petroquímicos e industria del automóvil. En particular, el programa de la industria del automóvil ha atraído mucha atención fuera de la región.

#### *Programa de manufacturas metálicas*

El programa de manufacturas metálicas, con la participación inicial de Bolivia, Colombia, Chile y Perú, se aprobó en 1972. Con la salida de Chile del

Pacto Andino y con la entrada de Venezuela, el programa hubo de revisarse en 1979. El alcance del programa de manufacturas metálicas es bastante limitado, ya que abarca sólo algunas manufacturas. Consta de 267 conceptos de la NABANDINA, agrupados en 76 unidades sobre la base de criterios técnicos y económicos relativos a la magnitud mínima de eficiencia. Las 76 unidades se dividen a su vez en los componentes siguientes: 21 para maquinaria especializada, 15 para maquinaria especial, 11 para máquinas herramientas, 7 para equipo eléctrico, 1 para equipo de transportes, 14 para instrumentos y herramientas diversos, y 7 para bienes de consumo. Puede verse por lo tanto que el programa apunta fundamentalmente a la producción de bienes de capital. Algunas de las 76 unidades se asignan totalmente a países miembros específicos mientras que otras se reparten.

Se establece un arancel exterior común para mantener márgenes de preferencia para la producción subregional frente a la de los países exteriores. Los niveles arancelarios varían entre el 20 y 80%, con una media aritmética del 51%. De los conceptos que constituyen el programa, el 87,6% tienen preferencias del 40 al 65% en el arancel exterior común. Además, los países miembros se comprometen también a no establecer nuevas instalaciones de producción ni ampliar las existentes para los productos designados dentro de un período que se especifica. Tampoco pueden los países miembros autorizar nuevas inversiones extranjeras para los productos designados.

Hasta ahora se han aprobado 122 de los 267 conceptos básicos del programa. Su progreso no ha sido igual en todos los países; en cabeza figuran Colombia y Perú. Un total de 153 compañías participan en la producción de los artículos aprobados, que son sobre todo piezas o componentes de maquinaria. El grado de integración alcanzado por las compañías o las firmas ha sido relativamente alto, sobre todo si se tiene en cuenta el grado de industrialización de los países miembros. Aproximadamente, el 80% de las compañías peruanas y venezolanas tienen un nivel de integración de más del 70%. El comercio subregional de los productos designados ha registrado también un notable aumento, pasando de 5,6 millones de dólares en 1975 a 17,8 millones de dólares en 1979.

### *Programa petroquímico*

El programa petroquímico de los países del Pacto Andino fue inicialmente un derivado de un proyecto análogo iniciado por la ALALC antes de la formación del Pacto Andino. En 1968, Bolivia, Colombia, Chile y Perú firmaron un acuerdo de participación en el primer programa multilateral latinoamericano de la industria petroquímica. Los principios del acuerdo, que abarcaban los métodos de asignación de productos a los países participantes y un compromiso de los participantes de no repetir en sus territorios las actividades de producción proyectadas, se incorporaron ulteriormente al programa petroquímico de los países del Pacto Andino.

En octubre de 1970, la Comisión del Acuerdo de Cartagena resolvió que el proyecto petroquímico original de la ALALC fuera adaptado y programado en el contexto del Pacto Andino, con la participación de todos los miembros de éste. El programa petroquímico del Pacto Andino se concibió para la mejor

utilización de los recursos de hidrocarburos de la subregión, para elevar la productividad y para desarrollar con más eficacia el sector petroquímico. La idea era sustituir las importaciones subregionales de estos productos y ulteriormente buscar mercados de exportación para ellos. Con 161 productos de los cuales 56 se asignaron totalmente o se distribuyeron entre los países miembros, el programa petroquímico debía funcionar según un modelo de mercado abierto, con un nivel relativamente bajo de protección y con posibilidad de vinculaciones con países de fuera de la región. Se preveía que una vez que el programa fuera plenamente operacional y maduro, cada uno de los países del Pacto Andino podría tener complejos petroquímicos modernos integrados, de categoría sólo comparable a los de los países industrialmente adelantados.

El cuadro 12 muestra la capacidad de la industria petroquímica de la subregión en 1975. El valor de la producción del programa petroquímico en 1975 se calculó en 110 millones de dólares, lo que equivale a la tercera parte de la demanda total de la subregión. Para 1985, se preveía una producción total por valor de 830 millones de dólares, lo que sería suficiente para la demanda total de la subregión. Las inversiones iniciales de capital para todo el programa se calcularon en 2.000 millones de dólares.

**Cuadro 12. Pacto Andino: Capacidad de la industria petroquímica, 1975**

(Miles de toneladas anuales)

	Colombia	Perú	Venezuela
Productos básicos	183,4	9,1	—
Productos intermedios y acabados asignados	215,4	81,6	76,0
Productos intermedios y acabados no asignados	144,5	60,8	96,0

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo e Integración. Oficina de la Secretaría de Estado para la Integración, Lima.

Se prevé que para un proyecto de PSDI de este tipo, que entraña una fuerte inversión de capital y una alta tecnología, deberán concertarse muchos acuerdos bilaterales y multilaterales complementarios. Los mercados internos de los países miembros son evidentemente demasiado pequeños para mantener un complejo integrado, y por ello se requieren muchos arreglos de cooperación regional. El instrumento clave para facilitar el desarrollo de un programa petroquímico es el arancel exterior común.

Para el programa petroquímico, los niveles del arancel exterior común de protección se establecieron entre el 20 y el 35% en valor nominal. Los aranceles entrarían en vigor inmediatamente para la producción existente y para la nueva producción planificada. Para armonizar los regímenes arancelarios, se suprimieron las excepciones de importaciones y las subvenciones para exportaciones conexas. Una vez más, se concedió trato preferencial a Bolivia y Ecuador mediante exenciones especiales o asignándoles períodos más largos de ajuste.

La ejecución del programa petroquímico ha experimentado retrasos. Entre 1975 y 1980, el grupo del Pacto Andino aumentó su capacidad petroquímica



instalada en 481.000 toneladas anuales. Casi el 60% del aumento correspondió a fábricas en Venezuela, el 30% en Colombia, el 8% en Perú y menos del 1% en Ecuador. Colombia y Venezuela absorbían respectivamente el 43% y el 45% de la capacidad total instalada. La lentitud de ejecución del programa petroquímico se manifiesta claramente en el hecho de que los países del Pacto Andino dependen todavía en gran medida de los suministros de productos petroquímicos procedentes de fuentes externas a la subregión.

### *Programa de la industria del automóvil*

En los países en desarrollo hay una demanda creciente de vehículos de motor, en especial automóviles de turismo. Pero este producto manufacturado da lugar evidentemente a economías de escala muchas veces superiores a las que pueden autorizar los pequeños mercados nacionales de la mayoría de los países menos adelantados. De ahí que la industria del automóvil sea a menudo el proyecto favorito para la mayoría de los esfuerzos de cooperación económica regional en el Tercer Mundo. Así ha sido en la ASEAN y en los países del Pacto Andino. En 1980, los países del Pacto Andino constituían un mercado de 300.000 vehículos, cuya duplicación se preveía para 1988. El mercado está a punto. En mayo de 1971, los ministros de industria del Pacto Andino reunidos en Bogotá decidieron asignar alta prioridad a la propuesta del programa de industria del automóvil, que fue finalmente aprobada en septiembre de 1977.

Había evidentemente varias razones para que los ministros de industria del Pacto Andino atribuyeran alta prioridad a la ejecución de un programa en la industria del automóvil. Primeramente, el programa conduciría a la creación de empleo, al desarrollo tecnológico y al ahorro de divisas en la subregión. Segundo, ofrecería una base para la tan necesaria racionalización de las industrias automovilísticas existentes en la subregión. Tercero, crearía un mercado ampliado imprescindible para el funcionamiento eficiente de las industrias del automóvil, en particular las de componentes y piezas de recambio. Finalmente, se consideró que el programa proporcionaría las muy necesarias vinculaciones económicas para el desarrollo de las industrias manufactureras de la subregión.

En cuanto al alcance del programa de una industria del automóvil, los vehículos se clasifican en tres categorías: categoría A para automóviles de turismo y sus derivados; categoría B para vehículos comerciales y sus derivados; y categoría C para los vehículos de tracción en las cuatro ruedas. Cada categoría se subdividió en subgrupos, a saber::

#### *Categoría*

A1	hasta 1.050 cm <sup>3</sup> de cilindrada
A2	de 1.050 a 1.500 cm <sup>3</sup>
A3	de 1.500 a 2.000 cm <sup>3</sup>
A4	más de 2.000 cm <sup>3</sup>
B1.1	hasta 3.000 kg de peso bruto
B1.2	de 3.000 a 4.600 kg
B2.1	de 4.600 a 6.200 kg
B2.2	de 6.200 a 9.300 kg
B3	de 9.300 a 17.000 kg
B4	más de 17.000 kg de peso bruto
C	de tracción en las cuatro ruedas, con peso bruto hasta 2.500 kg

Los componentes abarcan también tres grandes grupos: a) componentes básicos requeridos como condición para la manufactura nacional (DCM); b) componentes originarios de la subregión (DOS), y c) componentes no requeridos para un PSDI (ND). Al aceptar los vehículos asignados, los países miembros tienen la obligación de producir o utilizar los componentes del grupo DCM. Aquellos componentes DCM que se utilizan corrientemente en grandes cantidades se asignan a algunos estados miembros para su producción especializada. Cada uno debe producir los componentes DCM para su uso en el vehículo asignado, pues de otro modo el vehículo no puede disfrutar de preferencias en el mercado subregional. Después de cumplir la parte que le ha sido asignada, un país miembro puede manufacturar voluntariamente componentes para su uso en vehículos asignados a otros países miembros. Si ese componente puede producirse eficientemente, la Junta puede asignarle categoría subregional. De esta manera, un componente manufacturado inicialmente para responder a una asignación nacional pasa a ser después un producto subregional.

El modelo básico consiste en una serie de piezas y componentes, cuyas características se definen con fines de identificación de un vehículo subregional. Cada país miembro tiene que seleccionar un modelo básico dentro de cada categoría y tiene que informar a la Junta sobre las principales características técnicas de las piezas y componentes esenciales tales como el motor, la caja de cambios y los ejes. Los países miembros pueden producir diferentes versiones de vehículos a partir del modelo básico para corresponder a la demanda de su mercado, siempre que las variaciones y modificaciones no difieran fundamentalmente del modelo básico que les haya sido asignado.

Se fijan también normas respecto al origen y al grado de integración de los componentes. Se entiende por "vehículo original" el fabricado de conformidad con el modelo básico escogido por los países miembros interesados, y que incorpora los componentes requeridos como condición para la manufactura nacional. Estos componentes, a su vez, deben producirse con un grado de integración nacional para el cual el valor de referencia de las partes importadas no debe exceder del 30% del valor de referencia de los componentes incorporados en el vehículo. Esto significa que el grado de integración no será inferior al 70%. Los DCM requieren integración nacional, mientras que los componentes subregionales requieren integración subregional. Un vehículo original se denomina también "vehículo subregional", y contiene "componentes originales", es decir tanto DCM como DOS. Una vez que los precios de los DCM lleguen a ser iguales o menores que los precios de los componentes importados de fuera de la subregión, los DCM deben ser tratados como componentes subregionales.

Se admiten otras flexibilidades respecto a los componentes. En caso de que algunos DCM no lleguen al nivel requerido de integración nacional, la Junta puede autorizar mayor contenido de importación. Para evitar el exceso de protección para los componentes subregionales, la Junta ajusta de vez en cuando los niveles de protección del arancel exterior común en función del movimiento de los precios internacionales para productos similares.

Además de las reglas sobre componentes, pueden ser de interés varios acuerdos secundarios relativos a coproducción, montaje y complementación. El artículo 20 del programa de la industria del automóvil estipula que podrán

concertarse acuerdos de coproducción entre dos o más países a los que esté asignado el mismo vehículo, o entre los que tengan tal asignación y otros que no la tengan. La idea es estimular la especialización en la producción. Pero hay que cumplir ciertas condiciones para que se autorice la coproducción. Los componentes deben requerirse como condición para la manufactura nacional, y el país responsable de esos componentes debe alcanzar el grado requerido de integración nacional.

En los acuerdos de montaje, el país montador debe incluir los componentes incorporados por el país a quienes se hayan asignado. En caso de que Colombia, Perú y Venezuela decidieran concertar acuerdos para el montaje de vehículos ya asignados a Bolivia o Ecuador, tendrían que incorporar los componentes requeridos como condición para la manufactura nacional para Bolivia y Ecuador. En cambio, si Bolivia y Ecuador concertaran acuerdos de montaje con Colombia, Perú o Venezuela, los dos primeros países podrían incorporar los componentes producidos por ellos mismos, según lo especificado en el modelo básico asignado a ellos.

En cuanto a la complementación, dos o más países miembros pueden concertar acuerdos de complementación para la producción de piezas y componentes requeridos como condición para la manufactura nacional de los vehículos asignados a esos países. A través de este mecanismo los países miembros pueden especializarse en la producción de ciertas piezas y componentes consiguiendo una mayor eficiencia.

El programa de liberalización comercial y los aranceles exteriores comunes del Pacto Andino son esenciales para la ejecución del programa de la industria del automóvil. Se ha pedido a los países miembros que eliminen todo tipo de restricciones sobre las importaciones de productos que interesan al programa de la industria del automóvil. A partir del 31 de diciembre de 1981 Colombia, Perú y Venezuela debían operar en sus aranceles nacionales tres reducciones anuales iguales y sucesivas; Bolivia y Ecuador debían hacer seis reducciones anuales sucesivas a partir del 31 de diciembre de 1983. Respecto a los componentes del grupo DOS, Colombia, Perú y Venezuela aplicarían a partir de diciembre de 1978 derechos no más elevados que los niveles establecidos para los aranceles exteriores comunes. Más adelante, estos países eliminarían esos derechos entre ellos en cinco reducciones anuales sucesivas, a partir de diciembre de 1979, con trato preferencial entre Bolivia y Ecuador, que por su parte abren sus mercados a los otros tres países.

En lo que se refiere a los aranceles exteriores comunes, los países miembros convinieron en imponer derechos aduaneros sobre la importación de productos comprendidos en el programa de la industria del automóvil y no procedentes de la subregión. Los países miembros cuyos aranceles nacionales para los vehículos subregionales fueran más bajos que los aranceles exteriores comunes elevarían aquéllos gradualmente hasta alcanzar los niveles comunes en diciembre de 1983, excepto Bolivia y Ecuador, que podrían prolongar el proceso hasta 1988. Análogamente, los países miembros cuyos aranceles para algunos vehículos excedieran de los aranceles exteriores comunes tendrán que hacer ajustes después de 1983; y para Bolivia y Ecuador, después de 1988. En todos los casos, se espera que los países miembros se comprometan a adoptar los aranceles exteriores comunes tan pronto como empiece la producción de vehículos subregionales. Las normas sobre aranceles exteriores comunes son

obligatorias para todos los países miembros, que no pueden aplazar su aplicación ni modificar unilateralmente las tasas comunes.

Para los componentes ordinarios, los aranceles exteriores comunes se fijaron en niveles del 35 al 55%. Para los componentes subregionales, los países miembros convinieron en acercar sus actuales aranceles nacionales hasta aproximadamente el nivel de los aranceles exteriores comunes en diciembre de 1983; y para Bolivia y Ecuador en diciembre de 1988. Para utilizar el mercado de un tercer país con objeto de complementar el mercado regional ampliado, pueden importarse componentes de fuera de la subregión como contrapartida de una exportación, concediéndoles trato preferencial.

Igualmente importante ha sido el compromiso de los países miembros de evitar la duplicación de actividades. Se convino que los países miembros no promoverían nuevas instalaciones para producir vehículos asignados a otros países miembros ni para producir componentes requeridos como condición de manufactura nacional en otro país miembro sin la oportuna autorización. En caso de que existieran ya esas instalaciones, los países miembros se abstendrían de ampliarlas o mejorarlas, especialmente en cuanto a los componentes no destinados al mercado nacional. Los países miembros convinieron también en no aceptar inversiones extranjeras directas para la producción de vehículos asignados a otros países ni de componentes DCM requeridos por otros países miembros. La participación extranjera en los proyectos regionales tendrá que hacerse con un planteamiento unificado en virtud de acuerdos regionales. De hecho, los países del Pacto Andino se reunieron en septiembre de 1977, después de la aprobación del programa de la industria del automóvil, para convenir en negociar con las empresas transnacionales (ET) poseedoras de la tecnología necesaria para manufacturar los componentes DCM. Desde el punto de vista de las ET, no son simplemente las condiciones tecnológicas, sino también la situación económica general de la subregión y la viabilidad de un modelo básico particular lo que determinará su decisión final de participar en tal proyecto subregional. En general, las ET favorecen los proyectos que emplean las técnicas más adelantadas o los proyectos más próximos al desarrollo general de la industria automovilística mundial. La selección de modelos básicos es pues esencial para determinar el nivel de participación extranjera.

Además de los anteriores tratos, la buena marcha del programa de la industria automovilística tiene también esencial necesidad de acuerdos para armonizar las políticas en materia de cambios, créditos, adquisiciones públicas, exportaciones intrarregionales, etc. En 1978 se presentó a la Comisión una propuesta de normas para armonizar la legislación fiscal respecto a los impuestos nacionales aplicados a los vehículos, en virtud de la cual los países miembros se comprometían también a no introducir diferentes tipos de cambio para las importaciones y las exportaciones de los productos comprendidos en el programa de la industria automovilística, y a no aplicar normas discriminatorias en materia de créditos y precios contra tales productos fabricados en otros países miembros. Los precios de fábrica de los productos del citado programa para la exportación a los otros países miembros debían ser los mismos que sus precios en el mercado nacional.

Por último, el programa de la industria del automóvil contiene también disposiciones para el intercambio de información sobre tratos relativos a nuevas inversiones extranjeras y sobre el desarrollo de nuevas tecnologías en

esa industria. Se han concertado igualmente acuerdos sobre normalización técnica, especificaciones de productos y certificación de calidad. Todas estas medidas reforzarán a la larga la base técnica y económica de la industria del automóvil en la subregión.

Puede imaginarse que un programa sectorial para el desarrollo industrial tan ambicioso como el de la industria del automóvil, con sus complejidades técnicas y económicas inherentes, ha de encontrar numerosas dificultades en su ejecución. Pero los países del Pacto Andino consideran que el programa de la industria del automóvil es una empresa que merece la pena. Los planificadores se han aplicado pues a la tarea de estudiar y definir las condiciones para ajustar el programa con miras a ponerlo a la altura de la nueva realidad de la industria automovilística mundial.

En 1980, la demanda total de vehículos de motor en la subregión ascendía a 300.000 unidades. Para que la producción regional sea totalmente eficiente, el programa de esta industria prevé sólo un modelo regional de automóvil pequeño (hasta 1.050 cm<sup>3</sup>), dos modelos de tamaño pequeño a medio (1.050 a 1.500 cm<sup>3</sup>) tres modelos de tamaño medio a grande (1.500 a 2.000 cm<sup>3</sup>), así como dos plantas locales de montaje. Parecería, pues, que existe considerable capacidad de producción para cada modelo, y que el mercado potencial proyectado creará una demanda suficiente. A fines de 1980 se habían asignado los modelos a los países miembros. Algunos países han concertado ya acuerdos de producción con ciertas compañías internacionales del ramo. El programa de la industria del automóvil, pese a algunos problemas de juventud, está listo para el despegue y promete ser el más importante de los PSDI.

## **II. Programa de racionalización industrial**

Junto con los PSDI, el programa de racionalización industrial (PRI) es otro pilar de los programas industriales conjuntos del Pacto Andino. Mientras que los PSDI apuntan sobre todo al desarrollo de grandes industrias con empleo intensivo de capital, el PRI aspira a reestructurar y agilizar las industrias existentes en la subregión, en gran medida tradicionales. Estas actividades están excluidas del plan de liberalización comercial. Desde el punto de vista de la integración regional, los PSDI constituyen el núcleo de la programación industrial conjunta. Pero el PRI no es menos importante, especialmente para los miembros menos desarrollados, cuyas industrias tradicionales no son eficientes. El proceso de racionalización elevaría primero las industrias menos eficientes y las sacaría después de la "lista de excepción". De esta manera, el PRI ampliaría el alcance de la integración industrial regional.

La idea del PRI se contiene en el artículo 36 del Acuerdo de Cartagena. La Decisión 25 de la Comisión define por otra parte las industrias objeto de la racionalización como aquellas que no están incluidas en la reserva para el PSDI o no están sujetas a la reducción arancelaria automática. Esto resulta a veces algo confuso, ya que los productos reservados para el PSDI, tales como los vehículos de motor, son también productos de las industrias existentes.

En el "micronivel", es decir a nivel de la planta industrial, la racionalización está vinculada tradicionalmente a la ingeniería industrial y a otras técnicas

de producción que pueden impulsar la productividad. Desde el punto de vista de la organización, la racionalización consiste en la simplificación de los procedimientos administrativos y en la reestructuración del sistema de gestión. La racionalización supone además decisiones de alto nivel como absorciones y fusiones entre empresas y agilización de las series de productos recurriendo a diversas fábricas. Desde el punto de vista del economista, racionalizar significa en último término asignar de manera más eficiente unos recursos escasos. En este sentido, la liberalización comercial constituye indirectamente uno de los mejores programas de racionalización, ya que puede suscitar la aparición de industrias más eficientes en virtud de una competencia más reñida.

Sólo en 1976 produjo la Junta los primeros documentos teóricos sobre el PRI, con el propósito de dar orientaciones claras para las futuras actividades de racionalización. Los documentos vinculaban el PRI a la formación del mercado andino ampliado. El PRI podía contribuir a reducir la protección, con el consiguiente aumento de la eficiencia para ciertas firmas.

Después de octubre de 1976 no hubo nuevas declaraciones oficiales sobre el PRI hasta principios de 1980, cuando la Junta publicó un estudio sobre la metodología para la selección de industrias prioritarias para las listas de excepción y sobre otros aspectos técnicos de la racionalización. Más tarde se hicieron también dos estudios pilotos sobre bicicletas y textiles. Nuevas perspectivas se han abierto paulatinamente al PRI, por ejemplo: *a)* vinculación del PRI a la adaptación estructural de las firmas como estrategia a largo plazo; *b)* insistencia en los aspectos positivos del comercio intrarregional en un mercado ampliado, más que en sus aspectos negativos; *c)* una política explícita de ejecución del PRI ofreciendo incentivos y asistencia a las empresas más bien que recurrir a la intervención directa, y *d)* un procedimiento para generar procesos de PRI en los países miembros a través de las instituciones técnicas, financieras y educativas existentes.

Como en otros programas, los miembros económicamente menos desarrollados del Grupo Andino, Bolivia y Ecuador, que cuentan juntos con sólo el 10% de la producción industrial total del Pacto Andino, deben recibir especial atención para el PRI. Por una parte, las industrias relativamente atrasadas de Bolivia y Ecuador están muy necesitadas de aumentar su eficiencia competitiva. Por otra parte, parece muy fácil organizar actividades de racionalización para esos dos países, ya que su estructura industrial es todavía sencilla. Entre tanto, la Junta ha enviado misiones técnicas a Bolivia y Ecuador para estudiar el problema de su sector manufacturero.

Al principio, se suponía que las industrias pequeñas y medianas de la subregión debían ser el objetivo principal de la racionalización industrial, y algunos países del Pacto Andino tienen organizaciones especiales para fomentar tales industrias por su importancia en la creación de puestos de trabajo. Se estimó más tarde, después de algunos estudios analíticos de esas industrias, que la racionalización de industrias, grandes o pequeñas, debía en primer lugar apuntar a la meta de la eficiencia económica, más bien que subvencionar industrias ineficientes con ciertas finalidades sociales. Se ponen así de manifiesto algunos conflictos inevitables entre un amplio apoyo a las pequeñas y medianas industrias por un lado y la exigencia primaria de racionalización para lograr la eficiencia y el crecimiento por otro lado. La posición oficial de la Junta es que la acción relativa a las industrias pequeñas y

medianas de los países del Pacto Andino debe orientarse a mejorar la eficiencia de las empresas en el marco del PRI. Se presta actualmente atención a las bicicletas, los productos textiles y el equipo de minas.

### **I. Reservas para productos de Bolivia y Ecuador**

Los esfuerzos de cooperación económica en el Tercer Mundo encuentran a menudo dificultades porque los países participantes no suelen tener los mismos niveles de desarrollo económico y social. La mayoría de los programas de integración económica tienden a distribuir de manera desigual los beneficios y los costos, de manera que los miembros más desarrollados tienden a ganar más que los menos desarrollados. En el caso de los países del Pacto Andino, los países menos desarrollados son Bolivia y Ecuador. Desde el principio, el Acuerdo de Cartagena previó el trato preferencial para esos dos países para evitar un desarrollo desequilibrado como resultado del proceso racional de integración económica.

El trato preferencial de Bolivia y Ecuador se estipula para prácticamente todos los mecanismos y programas de integración comprendidos en el Acuerdo de Cartagena. En particular, la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó un programa especial en apoyo de Bolivia, que es el país menos desarrollado del grupo. Carente de infraestructura adecuada, de capital y de personal especializado, carente también de litoral, Bolivia padece varios problemas de atraso económico. Se precisan pues esfuerzos especiales para ayudar al país a elevar su economía para poder beneficiarse de la integración.

En el campo de la liberalización comercial, se hicieron concesiones arancelarias para una lista de productos originarios de Bolivia y Ecuador desde el 1 de enero de 1971, para hacer posible su inmediata participación en el mercado regional ampliado. Desde 1974, los productos correspondientes a unos 2.370 conceptos de la NABANDINA procedentes de Bolivia y Ecuador han disfrutado de una total exención de derechos de aduana y restricciones en la subregión.

Más importante es el hecho de que se reservaran los mercados a partir de abril de 1974 para una serie de productos procedentes de estos dos países con objeto de promover su propio desarrollo industrial. La lista de productos se ha actualizado y ampliado desde entonces. Para facilitar el desarrollo de los PSDI en esos dos países, algunos artículos no producidos hasta ahora se reservaron también para su producción mediante las Decisiones 28, 108 y 137 del Pacto Andino.

Para iniciar el proceso de reserva, Colombia, Perú y Venezuela abrieron inmediatamente y por completo sus mercados a las exportaciones de Bolivia y Ecuador durante un período determinado, que en algunos casos llega a diez años. En reciprocidad, Bolivia y Ecuador tenían que abrir sus mercados a los productos de la lista reservada procedentes de Colombia, Perú y Venezuela, pero esos productos estaban sujetos a arancel como si fueran producidos en el exterior. De esta manera, los productos reservados para su producción en Bolivia y Ecuador tenían unos márgenes de protección garantizados.

Una vez que la Junta estableció una lista de productos reservados para su producción en Bolivia y Ecuador, otros países miembros se comprometieron

a no adoptar medidas para estimular actividades análogas en sus propios territorios. En cuanto empezara la producción de los productos reservados, los otros países miembros establecerían aranceles exteriores comunes para esos productos. Bolivia y Ecuador se obligaban a iniciar la producción de los productos reservados dentro de determinados plazos, pues de otro modo caducaría la reserva de mercado. Si algunos productos de los PSDI no estuvieran ya en la lista de reserva, la Junta añadiría nuevos productos para completar la lista. La Junta ha presentado así 12 conceptos de productos químicos y farmacéuticos de producción reservada para Bolivia y 18 para Ecuador.

En teoría, el mecanismo de reserva de producción parece haber dado a los países miembros menos desarrollados, Bolivia y Ecuador, amplia oportunidad para iniciar nuevas industrias o para perfeccionar las instalaciones existentes con miras a la integración regional. En la práctica, no obstante, esos países no han aprovechado plenamente todas las oportunidades así creadas, a causa de sus propias deficiencias institucionales o de otros problemas económicos internos.

#### **J. Armonización de políticas económicas y otros aspectos de la cooperación**

El éxito de los esfuerzos de integración económica regional se mide normalmente por el progreso de los programas de integración, tales como medidas de liberalización comercial, PSDI, etc. Pero la recta ejecución de los programas de integración depende a su vez de sus condiciones objetivas. Es evidente que en un amplio nivel, si pudiera crearse un clima general más propicio a la integración y si hubiera más coordinación y armonía entre los países miembros en cuanto a sus políticas económicas y sociales de conjunto, existiría una condición previa favorable para una mejor ejecución de los diversos programas de integración. Por ello es necesario armonizar las políticas económicas y sociales y coordinar los planes económicos nacionales en el marco del Acuerdo de Cartagena.

Las principales decisiones aprobadas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena en el campo de la armonización de las políticas económicas son:

- a) Reglas comunes sobre capital extranjero, marcas comerciales y patentes, y sistemas de licencias y regalías;
- b) Un convenio para prevenir la doble imposición entre países miembros;
- c) Reglas uniformes sobre empresas multinacionales y trato aplicable al capital subregional;
- d) Reglas para impedir o corregir las prácticas que puedan perjudicar la buena marcha de la economía de la subregión, como dumping, acaparamiento y competencia desleal;
- e) Medidas para armonizar la legislación con miras a la promoción industrial en los países miembros;
- f) Establecimiento de una nomenclatura arancelaria común (NABANDINA) para los países del Pacto Andino;



g) Medios y medidas para armonizar o coordinar los planes nacionales de desarrollo;

h) Una política andina sobre seguridad social y migración laboral.

### **K. Política común sobre inversiones extranjeras**

La política común sobre inversiones extranjeras, aprobada primeramente en 1970 y modificada en 1976, comprende una serie de reglas y disposiciones relativas a la presencia de capital extranjero y de tecnología extranjera en los países del Pacto Andino, cuyo propósito es salvaguardar los intereses de los países miembros. Es bien sabido que cuando la liberalización del comercio recíproco no va acompañada por medidas coordinadas de desarrollo industrial y por un tratamiento uniforme de las inversiones extranjeras, el proceso de integración podría debilitar la posición de los países miembros frente a las grandes empresas transnacionales (ET). Ello se debe a que la integración, al abrir los mercados de la región, ofrece a las ET acceso a los mercados de todos los países miembros y les brinda la oportunidad de obtener ventajas indebidas de algunos de ellos. Es pues necesaria una política unificada y definida para adoptar una posición colectiva ante las inversiones extranjeras.

Desde el principio, la Junta y la Comisión del Acuerdo de Cartagena creyeron conveniente establecer reglas estrictas pero estables para el tratamiento del capital extranjero. Se estimó que de esta manera se atraería hacia la subregión a las ET para poner en marcha empresas conjuntas con el Estado o con el sector privado. Las reglas correspondientes están contenidas en la "Decisión 24" del Acuerdo, que trata de establecer una serie de normas comunes con las restricciones mínimas que cada gobierno aplicará al capital extranjero, pero que permite también que cada país promulgue después normas más estrictas si lo juzga necesario. Dadas las evidentes dificultades de llegar a un acuerdo sobre cuestiones de este tipo, la Decisión 24 estipula un tratamiento diferenciado de las actividades estrechamente vinculadas a la integración y de otras actividades. Los inversionistas extranjeros en el primer grupo de actividades no pueden recibir un trato más favorable que el prescrito en las normas comunes, mientras que en otras actividades cada país puede conceder exenciones. Algunos de los aspectos fundamentales de la política común de inversiones extranjeras requieren una mayor elaboración.

Primero, la política es estable o previsible por cuanto no puede ser modificada unilateralmente sino sólo por consenso de los países miembros. Segundo, es suficientemente selectiva, ya que cada nuevo inversionista extranjero precisa la autorización expresa de un organismo nacional competente para aprobar los proyectos de inversiones extranjeras. Tercero, el Acuerdo regula el uso del crédito interior y exterior. Cuarto, se limitan las reinversiones automáticas de beneficios y las compras de acciones en las empresas nacionales, para impedir que los extranjeros adquieran grandes intereses en las compañías nacionales. Por último, la Decisión 24 recomienda la exclusión del capital extranjero de ciertos sectores estratégicos como actividades financieras, publicidad y medios de comunicación.

Se han formulado también normas sobre transferencia de propiedades de las ET a firmas nacionales. Se definen tres categorías de firmas según la composición de su capital: nacionales, mixtas y extranjeras. Son firmas nacionales las que tienen más del 80% de capital nacional; las mixtas son aquellas cuya proporción de capital nacional va del 50 al 80%; y las extranjeras son las restantes. La Decisión 24 estipula que todas las firmas extranjeras que se beneficien del mercado regional ampliado deberán transformarse gradualmente en empresas mixtas, generalmente en un periodo de 15 años, sin lo cual no se les concederán los beneficios de la integración, tales como las reducciones arancelarias en el mercado del Pacto Andino. La aplicación de esta disposición se deja a cada país miembro. Se especifica también que los inversionistas extranjeros pueden repatriar los beneficios hasta un 20% anual, pero los países miembros están facultados para modificar este porcentaje.

La originalidad de la Decisión 24 es la forma en que trata de racionalizar uniformemente el tratamiento del capital extranjero dando al mismo tiempo a los países miembros suficiente flexibilidad para afinar su propia política de inversiones extranjeras y autoridad para aplicar la Decisión. Se preveía que el proceso de racionalización disuadiría a algunas ET de intentar la penetración y produciría el éxodo de otras, sobre todo las centradas en los mercados nacionales bajo el paraguas de aranceles muy protectores. Se pensó que este enfoque común en materia de inversiones extranjeras sería a la larga ventajoso para la subregión. Aumentaría el poder negociador efectivo de los países del Pacto Andino frente a las ordinariamente poderosas ET, actuando al mismo tiempo como mecanismo de criba para encauzar los tipos convenientes de capital extranjero y de tecnología extranjera al servicio del desarrollo económico de la subregión. Entre 1971 y 1977, las inversiones extranjeras en la subregión aumentaron en un promedio del 7,6%, en comparación con el -0,4% para el periodo 1967-1971 antes de que entrara en vigor la Decisión 24. Esta indicación revela por lo menos que la armonización de la política de inversiones extranjeras no ha perturbado la afluencia de capital extranjero a la subregión.

#### L. Cooperación financiera

La integración industrial regional debe avanzar paralelamente con alguna forma de arreglos financieros regionales. Un ámbito importante de armonización es pues la coordinación en las operaciones financieras y los pagos. Más todavía, debería haber servicios regionales para encaminar los ahorros públicos y privados de la subregión hacia el fomento del comercio regional y el desarrollo industrial regional, y hacia la creación de otros servicios financieros auxiliares como el sistema de compensación multilateral y un fondo común de reserva.

La principal organización financiera es la Corporación Andina de Fomento (CAF), fundada en 1968, antes de la formación del Pacto Andino. La CAF tiene un capital social de 400 millones de dólares. Su misión principal consiste en promover la integración regional prestando apoyo financiero y técnico a proyectos regionales y a planes complementarios aprobados. Aspira también a promover el desarrollo financiero general de la subregión y actúa

como instrumento principal para la coordinación de las cuestiones financieras en la subregión.

La CAF ha aprobado hasta ahora actividades financieras por valor de 500 millones de dólares, realizadas mediante financiación del comercio en los países del Pacto Andino. En 1974, la CAF creó una organización, el Sistema Andino de Financiación Comercial (SAFICO), especializada en la financiación del comercio intrarregional y del comercio entre países del Pacto Andino y países de fuera de la subregión. El SAFICO opera mediante créditos de los exportadores o de los compradores para artículos no tradicionales de la subregión. El monto mínimo de tales créditos es de 10 millones de dólares para un plazo de uno a cinco años, con un tipo de interés actualmente del 13,5%. Para ayudar a los países miembros a superar las dificultades temporales de pagos, se creó en 1978 otra institución especializada, el Fondo Andino de Reservas (FAR).

En la actualidad la CAF atribuye alta prioridad a los proyectos agrícolas y agroindustriales, prestando particular atención a los nuevos insumos tecnológicos aportados a través de esos proyectos. Ha emprendido también estudios de desarrollo industrial sobre temas como la racionalización industrial en los países del Pacto Andino.

Otras acciones en materia de financiación y movimiento de capitales han sido la reciente revisión de la Decisión 24 para facilitar la reinversión de dividendos por las compañías existentes y nuevas normas para el trato del capital subregional.

### M. Cooperación tecnológica

El Acuerdo de Cartagena abarca la política tecnológica de la subregión y prevé el establecimiento del Sistema Andino de Información Tecnológica (SAIT) y de los Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico (PADT). El SAIT funciona como centro de intercambio de información tecnológica en la subregión, mientras que los PADT tienden a promover la asimilación y el desarrollo de tecnología pertinente o adecuada para la subregión.

Los PADT han puesto ya en marcha algunos importantes programas tecnológicos para la subregión. Primero se aprobó el Proyecto Andino de Desarrollo Tecnológico en Hidrometalurgia del Cobre. Su objeto era estimular la transferencia y la adaptación de tecnologías para la extracción del cobre mediante solución ácida y mediante el proceso ácido-bacteriano, y la recuperación mediante intercambio de iones y el empleo de electrodos. El proyecto apuntaba también a la formación de personal calificado y a la adaptación e integración de equipo y tecnología adelantados de las empresas transnacionales para su uso en la subregión. Los principales beneficiarios de este proyecto son los miembros productores de cobre, Bolivia y Perú.

En segundo lugar, el proyecto Andino de Bosques se inició con objeto de realizar investigaciones y difundir conocimientos sobre la madera y otros recursos forestales de la subregión. Se han hecho ensayos con varias especies arbóreas y se han puesto a punto nuevas tecnologías de explotación de la madera. En concreto, se fundó en Lima el Laboratorio Andino de Ingeniería de

la Madera y se formuló un Sistema Andino de Clasificación de Madera Estructural.

En tercer lugar, mediante la Decisión 126 del Acuerdo se aprobó el Proyecto Andino de Tecnología Alimentaria. Este proyecto consta de cinco programas cuyo objeto es investigar sobre la producción, la comercialización y el consumo de alimentos en la subregión, con miras a producir alimentos de alto valor nutritivo y bajo costo para grupos de consumidores como niños y mujeres gestantes.

Finalmente, los PADT han establecido un programa para promover el desarrollo social y económico en el medio rural. Incumbe a este programa generar y transferir tecnología apta para el desarrollo de un medio rural sano.

Aparte de las actividades en el marco de las dos organizaciones formales —el SAIT y los PADT—, la cooperación tecnológica regional prevista en el Acuerdo de Cartagena comprende también legislaciones adecuadas para las técnicas de comercialización, los derechos de patente y los aspectos jurídicos de la transferencia de tecnología de fuera de la subregión.

#### **N. Integración agrícola**

Un rasgo distintivo del proceso de integración del Pacto Andino es, por lo menos en comparación con la ASEAN, su incorporación de un sistema especial de cooperación agrícola. La importancia económica y social del sector agrícola en las economías en desarrollo apenas necesita ser recalcada. Baste decir que los países del Pacto Andino han reconocido el papel crucial que desempeña la agricultura en la elevación del nivel de vida de amplios segmentos de la población, desarrollando los recursos renovables, economizando divisas gracias a la sustitución de importaciones y proporcionando un mercado y una amplia gama de insumos para el sector industrial. Por todas estas razones, el sector agrícola está incluido en el proceso general de integración económica.

El Acuerdo de Cartagena prevé que la Comisión estudiará y aprobará programas conjuntos de desarrollo agrícola por productos o grupos de productos mediante un sistema común de comercialización o mediante la coordinación de la planificación y la investigación agrícolas. Se han iniciado también programas conjuntos sobre exportaciones agrícolas y financiación agrícola. El objetivo final es lograr algún tipo de política agrícola común orientada hacia el desarrollo de la agricultura. La estructura institucional para alcanzar la integración agrícola consiste en la Reunión Anual de Ministros de Agricultura, el Consejo Agrícola, las Unidades de Integración Agrícola y las Reuniones Técnicas de Expertos Gubernamentales. Las actividades de integración agrícola comprenden producción, comercialización, sanidad, formación y planificación.

En cuanto a la producción agrícola, la Junta y las autoridades competentes de los países miembros han establecido proyectos para aumentar la producción de cereales, semillas oleaginosas y carne y productos lácteos. Las actividades de promoción comprenden la elaboración de productos de la palmera, certificación y venta de semillas, adquisiciones conjuntas de trigo, así como actividades agroindustriales relativas a la carne y a los productos lácteos. Hay programas

específicos de integración por acuerdo entre dos o más países miembros para planificar y financiar la producción y otros aspectos del desarrollo agronómico, incluida la creación de compañías regionales para ciertos productos agrícolas.

En cuanto a la comercialización, se trata de crear las condiciones básicas y mejorar la estructura institucional para acelerar el comercio agrícola. Para ello se está preparando un sistema provisional de normas técnicas para los productos agrícolas. Se ha publicado un Repertorio de importadores y exportadores agrícolas del Grupo Andino y se ha organizado la primera Exposición Agrícola Andina. Están además ultimados los planes para el establecimiento de silos para almacenar cereales y productos perecederos. Hay también programas conjuntos sobre veterinaria y enfermedades de las plantas, tales como el Sistema Andino de Sanidad Agrícola, y procedimientos para armonizar las políticas nacionales de desarrollo agrícola. Se han concertado asimismo acuerdos sobre formación y cooperación técnica para el desarrollo de la agricultura. Hasta la fecha, han recibido formación para el desarrollo de la agricultura más de 1.280 personas. Por último, se ha creado el Programa Especial para el Desarrollo Agrícola de Bolivia como resultado de la segunda Reunión de Ministros de Agricultura del Grupo Andino. El elemento central de este programa es la creación del Fondo de Ganadería y de la Compañía Nacional de Semillas.

#### **G. Otros ámbitos de integración**

Aunque la armonización de las políticas económicas nacionales de los países miembros aumentará la integración económica regional, también la armonización de las políticas sociales puede contribuir a la integración. El Acuerdo de Cartagena contiene por lo tanto medidas de cooperación en los campos de la educación, la cultura, la ciencia, el trabajo y la salud. Las actividades en estos campos aspiran a popularizar en la subregión la idea del regionalismo y a promover la fraternidad entre los países miembros para hacer que surja un fuerte sentimiento de identidad regional. La armonización de la legislación social y laboral y la cooperación en la ciencia y la educación pueden producir resultados concretos y contribuir directamente a los esfuerzos de integración regional. Lo mismo cabe decir de la cooperación en cuestiones de salud pública. Muchas de estas actividades se extienden por el conjunto de la subregión, y la cooperación sería necesaria aunque no existiera el Pacto Andino.

Todavía mayor importancia tiene la integración física, que se refiere a las actividades de cooperación regional relativas a la energía, las comunicaciones y los transportes. El Consejo de Integración Física se creó para ocuparse de las medidas que puedan promover el acercamiento de los países miembros mediante proyectos como carreteras interregionales. El Consejo de Integración Física se creó para ocuparse de las medidas que puedan promover el acercamiento de los países miembros mediante proyectos como carreteras interregionales. El progreso en esta esfera ha producido de hecho efectos colaterales favorables como el crecimiento del turismo regional y del comercio intrarregional.

En resumen, la integración económica subregional en el Pacto Andino avanza en un amplio frente. Si bien los progresos de fondo dependen todavía de instrumentos formales como la liberalización comercial y la programación industrial por sectores, la armonización en toda una serie de aspectos económicos y sociales ha contribuido también directa e indirectamente a los logros del Grupo Andino en el camino de la integración económica regional.

### III. Análisis global

#### A. Obstáculos a los esfuerzos de cooperación regional en el Tercer Mundo

La consideración general de los movimientos de cooperación económica regional en la ASEAN y en el Pacto Andino, así como los debates y cambios de impresiones que tuvieron lugar en la Conferencia ASEAN/Pacto Andino sobre Cooperación Industrial Regional que se celebró en Lima, han puesto de manifiesto los progresos logrados hasta ahora por la ASEAN y por el Pacto Andino junto con los principales problemas y obstáculos con que ha tropezado cada agrupación. En una evaluación general, parece que estas dos agrupaciones regionales han creado tantos problemas como los que han resuelto. Hay también la impresión de que con frecuencia sus fracasos tienden a hacer sombra a los éxitos ya logrados.

Así, en el caso de la ASEAN, le queda un largo camino por recorrer antes de que pueda considerarse como una agrupación económica efectivamente integrada; sus muy apreciables logros en el campo de la cooperación económica e industrial han sido hasta ahora principalmente el establecimiento de una amplia red de estrechos contactos, en el plano oficial y en el de las industrias privadas, y la creación de marcos para la colaboración. En el campo de la cooperación económica real, los progresos de la ASEAN han sido hasta ahora desiguales y bastante modestos. Sus programas de liberalización comercial, deficientes en amplitud y en intensidad, son todavía inefectivos para reestructurar su comercio dándole una orientación más regional. Años de duras negociaciones sólo han conducido a la propuesta de un reducido margen de preferencias arancelarias para poco más de 8.000 artículos, y la mayoría de ellos carecen incluso de importancia comercial. El volumen del comercio intrarregional creado por el plan de liberalización comercial asciende todavía a una parte muy pequeña del comercio intrarregional total. Los progresos en el campo de la cooperación industrial son igualmente limitados. El programa de Proyectos Industriales de la ASEAN no ha conseguido despegar en bloque, y sólo dos de los cinco proyectos iniciales están próximos a terminarse. En cuanto al plan de Complementación Industrial de la ASEAN, ha dado lugar a muchas actividades y consultas, pero ninguno de sus programas ha arrancado todavía.

El Pacto Andino parece ir algo mejor en comparación, ya que puede referirse a varios campos o proyectos que dan testimonio de logros concretos. Pero esto no debe disimular el hecho de que el proceso general de integración del Pacto Andino, que se inició con grandes promesas y buenos propósitos, se ha hecho más lento en los últimos años, habiendo perdido algunos programas su empuje inicial. Paulatinamente han ido saliendo a la superficie dificultades políticas y económicas al avanzar el proceso de integración del Pacto Andino. Hay nuevos problemas político-económicos relacionados con los cambios de

gobiernos en los países miembros, y hay rigideces estructurales en las economías de algunos países miembros debidas a la recesión mundial. Estos problemas dificultan en gran medida los esfuerzos de integración del Pacto Andino.

En vista de que el Pacto Andino y la ASEAN se han presentado a menudo como ejemplos de experimentos exitosos de cooperación o integración regional en el Tercer Mundo, la lentitud con que avanzan hacia sus metas y objetivos ha movido a muchos observadores escépticos a expresar serias reticencias sobre las verdaderas posibilidades de futuro para una cooperación concreta en los países en desarrollo, dadas sus enormes trabas y rémoras políticas y económicas. Se tiende a ver en esas agrupaciones regionales unos tratos principalmente políticos, que atan entre los países unos lazos esencialmente de conveniencia. La ASEAN es citada muchas veces como ejemplo, ya que su fachada política tiende a malograr sus esfuerzos de cooperación económica. Para esos observadores, las agrupaciones regionales del Tercer Mundo tienen un potencial limitado para la integración económica regional.

¿Está justificada esta visión pesimista? Para empezar, hay que señalar que es muy engañoso evaluar el éxito o el fracaso de los esfuerzos de cooperación regional en el Tercer Mundo sobre la base de criterios convencionales y de comparaciones entre grupos regionales. La falta de un éxito patente hasta ahora en los diversos programas de cooperación de la ASEAN o en algunos planes de integración del Pacto Andino no significa que hayan fracasado rotundamente. Además, es ciertamente imposible emitir un juicio fundado sobre el ritmo actual de progreso hacia la integración económica en la ASEAN o en el Pacto Andino, habida cuenta de sus marcos temporales. Ambas regiones han proclamado categóricamente que la cooperación y la integración económicas son sus objetivos a largo plazo, y las vicisitudes a corto plazo no son una buena base para una evaluación con miras a objetivos a largo plazo. Está claro que si los gobiernos miembros estuvieran más dispuestos a subordinar sus intereses nacionales a los regionales, el Pacto Andino y la ASEAN habrían avanzado de manera más decidida hacia una verdadera integración económica. Pero había trabas institucionales y problemas estructurales que se manifestaron como tropiezos independientes del proceso de integración, y todo proceso honrado de evaluación de los diversos programas y políticas debería tomar en consideración estas circunstancias atenuantes.

Si se aplican a los logros de las dos regiones los mismos criterios que los utilizados por ejemplo para la Comunidad Económica Europea, ambas regiones han conseguido poco en el camino de una verdadera integración. Pero como se señaló al principio de este informe, hay una diferencia entre países adelantados y países en desarrollo en cuanto a la base y las razones para la cooperación y la integración regionales. Estrictamente hablando, es incluso impropio comparar el esfuerzo de cooperación regional de la ASEAN con el del Pacto Andino. Un análisis correcto del éxito o el fracaso de cualquier plan de integración en el Tercer Mundo tendría que emprenderse en función de las circunstancias históricas específicas a partir de las cuales se ha gestado ese plan; por ejemplo, las fuerzas geopolíticas que le dieron forma y los muchos problemas estructurales inherentes a las economías comprendidas en el plan.

Consideremos el caso de la ASEAN, que es probablemente una de las regiones más heterogéneas del mundo desde prácticamente todos los puntos de



vista. La cooperación económica regional en la ASEAN puede no haber producido todavía beneficios importantes, pero lo que ha logrado, por poco que sea, es importante si se compara con la posibilidad de no cooperación. Habida cuenta, en efecto, de que la historia moderna del Asia sudoriental está salpicada de luchas y conflictos, era muy posible que la no cooperación hubiera producido considerables efectos negativos si no se hubiese constituido la ASEAN. Desde esta amplia perspectiva, el haber de la ASEAN está lejos de ser desdeñable. Análogamente, lo que el Pacto Andino tiene en su haber tampoco es insignificante.

Para los países del Tercer Mundo nunca ha sido fácil ponerse en camino hacia la cooperación económica regional. Después de la independencia, la mayoría de ellos se encuentran con enormes problemas políticos en las relaciones con sus vecinos. Aparte de su retraso económico general, las estructuras de sus economías estaban en general orientadas hacia los países industrialmente adelantados y eran escasamente complementarias entre sí. Esto se manifiesta en el reducido volumen del comercio intrarregional (por ejemplo, 3% para el Pacto Andino). Un largo período de dependencia ha tenido para estas economías el resultado de su estrecha integración con los países industrializados, que no son necesariamente sus antiguas metrópolis de los tiempos coloniales, sino las economías industrializadas en general. Una integración económica regional auténtica requerirá tanto la desintegración, en el sentido de desconectar algunas actividades económicas de los países miembros cortando sus lazos tradicionales con los países industrializados, y reintegración, en el sentido de reorientar las actividades económicas hacia la región. Es, pues, sumamente difícil que los países en desarrollo se lancen en breve plazo a una integración económica regional a fondo, sin un extenso cambio estructural previo. El proceso requiere ajustes por parte de los países miembros y hace surgir considerables desequilibrios internos y externos en sus economías, sobre todo en las de los menos desarrollados.

Por otra parte, la integración económica puede ser un objetivo deseable a largo plazo para el conjunto de una región, pero puede no ser inmediatamente esencial para cada uno de los países o puede no producir beneficios inmediatos importantes, en especial durante las fases iniciales de sus actividades. Por ello los programas de integración no pueden aspirar, por lo general, a que se les atribuya una alta prioridad por parte de cada país miembro, que continuará preocupado con sus propios problemas económicos y sociales internos. Por ejemplo, con la excepción relativa de Singapur —con una orientación mundial, además de ser el más adelantado económicamente—, los países de la ASEAN tienen todavía agudos problemas de desarrollo como pobreza, desempleo y desigualdad de los ingresos (lo mismo que los países del Pacto Andino). Para encararse eficazmente con estos problemas, los gobiernos de la ASEAN no pueden contar en esta etapa con ningún plan exterior de cooperación económica, sino que necesitan concebir políticas internas más decididas, por ejemplo, un programa de desarrollo rural más innovador o una política desarrollista de más amplia base para producir más empleos. Dentro de un país miembro determinado, los beneficios de la integración económica, derivados del efecto de creación comercial, se concentran invariablemente en su sector urbano y no es probable que recaigan sobre los millones de campesinos en sus medios rurales. En la medida en que un programa de integración pueda alterar

la posición económica relativa de distintos grupos sociales en distintos sectores o localidades, habrá que tener cuidado de que no produzca efectos de polarización indeseables que socavarían en breve plazo los esfuerzos de desarrollo del país.

Aparte de las anteriores consideraciones macroeconómicas, las actividades de integración regional a nivel sectorial o industrial tropiezan con obstáculos distintos pero no menos difíciles. Observemos la cooperación regional en la industria, que puede considerarse como el motor de la integración económica. Es cierto que la cooperación económica regional puede contribuir mucho a los esfuerzos generales de industrialización de la región. Pero las circunstancias a partir de las cuales se ha gestado la industrialización en cada país miembro con frecuencia tienen poco que ver con las condiciones para la cooperación económica regional. En concreto, el planteamiento de la industrialización en cada país miembro ha sido nacional más bien que regional, aunque sean las mismas en esos países las razones básicas del impulso industrializador (por ejemplo, diversificar sus economías primarias basadas en la exportación) y la idea rectora de la industrialización (por ejemplo, la estrategia de sustitución de importaciones). Dentro de cada país miembro, las industrias se han instalado generalmente de manera que la ubicación, la escala y las vinculaciones estén calculadas en función de la demanda nacional, y las políticas económicas nacionales, como la protección arancelaria, se han concebido especialmente para hacer viables esas industrias en cuanto empresas nacionales. Así, todo programa industrial regional lleva al difícil empeño de cruzar las formidables barreras nacionales de los países miembros. Un programa industrial regional puede parecer sencillo y moderado en su concepción a nivel regional, pero, como muestra la experiencia del Grupo Andino, puede resultar una empresa muy compleja en cuanto se intenta integrarlo en la estructura nacional, porque puede provocar reacciones en cadena en la economía nacional. Pueden derivarse toda una serie de cuestiones y problemas: creación de nuevas infraestructuras, cambios en las políticas arancelarias y de precios, y problemas relacionados con el empleo, la ubicación, las vinculaciones, etc. En resumen, incluso un sencillo proyecto de microintegración acarrearía cuestiones macroeconómicas de amplio alcance en el conjunto de la nación. Esto explica que los AIP se hayan demorado en su ejecución o incluso se hayan cancelado, pese a haber sido aprobados estos proyectos en el plano regional.

En vista de los enormes problemas y obstáculos inherentes a los planes de integración económica regional en el Tercer Mundo, no sería nada realista esperar rápidos resultados. Tampoco sería realista emitir juicios apresurados sobre el éxito o el fracaso de cualquier programa. Primeramente, las empresas de integración regional deben considerarse como empeños a largo plazo, y el proceso debe ser suficientemente largo para que las economías nacionales puedan operar ajustes estructurales esenciales. En segundo lugar, todo plan de integración regional, para ser efectivo, no debe dissociarse de las políticas nacionales de desarrollo seguidas por los países miembros. Incluso es posible, como en el caso de Venezuela, utilizar el plan regional como instrumento para introducir la necesaria racionalización de una industria local desarrollada a la sombra de altas barreras arancelarias. A la larga, el desarrollo económico continuado es el mejor medio de lograr los objetivos regionales de integración. En tercer lugar, para que cada uno de los programas de integración

microeconómica se ejecuten sin tropiezo, deben concebirse en función de la realidad macroeconómica de los países miembros.

Tanto la ASEAN como el Pacto Andino tienen más de diez años de existencia, y sus esfuerzos de cooperación e integración económicas regionales han permitido adquirir una experiencia considerable que será útil no sólo para sus futuros programas de trabajo, sino que además brindará valiosas lecciones para los esfuerzos análogos que se emprendan en otras partes del Tercer Mundo. Es tiempo, pues, de hacer el balance y de considerar, de manera comparada, las características más destacadas de las actividades de cooperación e integración de estas dos regiones.

### **B. Cooperación o integración**

Como ya se ha dicho, hay una clara distinción entre integración económica regional y cooperación económica regional, pese a que ambos términos se utilicen a menudo como intercambiables. El Pacto Andino ha empleado oficialmente el término integración para referirse a todas sus actividades regionales, en tanto que en la ASEAN la palabra integración nunca ha figurado en los documentos oficiales, y para todas las actividades regionales se habla explícitamente de cooperación, dando a entender unos objetivos menos ambiciosos. El uso de términos diferentes en estas dos regiones es deliberado. Es importante tener esto en cuenta al hacer comparaciones sobre hechos y procesos entre la ASEAN y el Pacto Andino.

Desde el mismo comienzo, el Pacto Andino se fijó un objetivo ambicioso de integración según el modelo de una unión económica. Se apartó de la ALALC fundamentalmente porque los países andinos estaban impacientes por la falta de progresos en los planes de integración de ésta, o más bien porque los beneficios de la integración en la ALALC tendían a desviarse de los miembros más pequeños. El Acuerdo de Cartagena se concibió para mirar más allá del mero establecimiento de una zona de libre comercio según lo propugnado por el tratado de Montevideo para la ALALC, y para entrar en un proceso de integración mucho más intenso con miras a una forma más avanzada de institución regional. En el Acuerdo de Cartagena se concibieron pues instrumentos para la realización del objetivo de la integración, atacando el problema desde varios ángulos. Primero, se formuló un programa dinámico de liberalización comercial encaminado no sólo a reducir las barreras arancelarias y no arancelarias existentes entre los países miembros, sino también en último término a establecer un arancel exterior común. Segundo, los programas industriales regionales debían garantizar la complementación industrial y evitar duplicaciones antieconómicas. La columna vertebral de los programas industriales regionales está constituida por los programas sectoriales para el desarrollo industrial, que son en sí mismos una apreciable innovación. El tercer instrumento principal fue la Corporación Andina de Fomento, que está encargada de estudiar e identificar nuevos proyectos de integración en la región y de encauzar los recursos hacia esos proyectos. Había también otros mecanismos para promover la integración, tales como la armonización de las políticas económicas y sociales en la subregión del Pacto Andino y las políticas agrícolas concertadas.

En principio, todos estos instrumentos de integración debían funcionar coordinadamente. El objetivo era promover la integración regional de tal manera que condujera a un desarrollo armonioso y equilibrado para todos los países miembros. El enfoque de la integración regional en el Pacto Andino es evidentemente original. Muchas agrupaciones regionales del Tercer Mundo han contenido muchas veces mecanismos de integración ineficaces para alcanzar realmente su objetivo. Otras han adoptado un enfoque fragmentario, que tampoco es válido para dar un fuerte empuje inicial ni para asegurar el buen progreso ulterior hacia la verdadera integración. El Pacto Andino, en cambio, ha adoptado desde el principio un enfoque vigoroso, atacando el problema en un amplio frente. Los objetivos generales quedaron claros para todos los miembros, que se comprometieron a trabajar para alcanzar los objetivos comunes.

Después de haber fijado las ambiciosas metas de la integración, los tecnócratas del Pacto Andino procedieron a montar un complejo mecanismo de ejecución con sede en Lima. El Acuerdo de Cartagena se apoya así en órganos institucionales y técnicos sólidos, bien dotados de personal técnico y administrativo, para la ejecución de los acuerdos de integración. Sin embargo, como ya se ha indicado varias veces, los programas del Pacto Andino, tales como los programas sectoriales para el desarrollo industrial en sus fases de ejecución, han tropezado con numerosas dificultades y obstáculos que han tenido como consecuencias incumplimientos y otros entorpecimientos. Sobre todo, los elaborados programas convenidos han resultado demasiado difíciles de ejecutar en tiempos de cambios dinámicos que afectan fuertemente al sector, por ejemplo, en las industrias petroquímica y automovilística.

Podría decirse que el Pacto Andino reúne varias condiciones previas favorables para desarrollar un sistema propio de integración regional, que acaso no están presentes de manera inmediata en el caso de otros grupos regionales. Para empezar, América Latina ha heredado un fuerte movimiento de integración. Los países del Pacto Andino estaban ya altamente motivados en favor de la integración cuando decidieron ponerse en marcha con sus propios acuerdos subregionales en ese sentido. Muchos de los programas de trabajo y de los mecanismos del Pacto Andino se forjaron con la idea de evitar los errores y las deficiencias de la ALALC, y la experiencia de ésta fue muy útil para el Pacto Andino en la formulación de su propio enfoque de la integración. Políticamente, algunos países del Pacto Andino han seguido un estilo de gobierno algo autoritario, y en cuanto grupo son muy propensos a un enfoque fuertemente centralizado de la integración, o a un plan de integración de elevado tono intervencionista. Social y culturalmente, los países del Pacto Andino son homogéneos, lo que hace más fácil que cada uno de los gobiernos se comprometa a apoyar tal plan de integración de altas pretensiones. Incluso geográficamente, los países del Pacto Andino forman un grupo compacto, lo que también facilita la integración física, aunque en la práctica los transportes directos y los vínculos comerciales no están bien desarrollados, y a menudo son más flojos que las conexiones con otros países por vía marítima.

Pocos grupos regionales en el Tercer Mundo gozan de todas estas ventajas iniciales. No las tiene ciertamente la ASEAN, que en muchos aspectos ofrece un agudo contraste con la forma de integración que tiene lugar en los países del Pacto Andino. La ASEAN no ha expresado oficialmente ningún deseo

inmediato respecto a objetivos remotos de integración. Toda actividad regional queda en los estrechos límites de una simple cooperación económica regional. En comparación con los del Pacto Andino, muchos programas de cooperación de la ASEAN no son, sin duda, suficientemente efectivos para constituir un componente regional apreciable en la economía general de la Asociación. Tampoco hay en la Secretaría de la ASEAN una estructura elaborada comparable a la del Pacto Andino. Los mecanismos de ejecución de la ASEAN consisten en gran medida en una serie de comités *ad hoc* o grupos de trabajo, correspondiendo el poder final de decisión a las reuniones ministeriales. En resumen, en la primera fase de existencia de la ASEAN no había una carta constitutiva formal, ni siquiera una secretaría; ésta empezó a existir sólo después de la Cumbre de Bali en 1976. La cooperación económica era sólo un pequeño aspecto de una cooperación regional ampliamente definida. Sin embargo, incluso después de la Cumbre de Bali, cuando se hicieron auténticos esfuerzos por ir más allá de una cooperación sólo simbólica, se ha progresado poco hacia una cooperación económica regional de contenido real. A diferencia del método vigoroso adoptado por el Pacto Andino, el enfoque de la ASEAN es gradual. En la ASEAN, se ha consumido mucha energía para conseguir un consenso, y la mayoría de los programas de cooperación tienen que recorrer el largo y tortuoso camino de la negociación antes de alcanzar progreso alguno.

La mejor manera de definir el estilo de cooperación económica de la ASEAN podría ser presentarla como una forma de cooperación regional basada en el *laissez faire*, lo que da a los gobiernos miembros un amplio margen de maniobra para ajustarse a la demanda regional. Es tentador apresurarse a concluir que el vigoroso planteamiento de la integración el Pacto Andino es el más efectivo. Puede haber en esto un elemento de verdad, pero tal conclusión sería una simplificación excesiva. Aunque el enfoque integrado del Pacto Andino constituye ciertamente un logro notable, el vigoroso planteamiento de la cooperación y la integración regionales para esos países en desarrollo tal vez no ha tenido, en su fase de ejecución, la flexibilidad y la sensibilidad necesarias para el cambio, corriendo así el riesgo de sobrepasar el sistema de integración o de desbordar los límites de las cambiantes realidades económicas de esos países.

Un sistema óptimo de cooperación para una región debe tener en cuenta sus condiciones. Puede decirse que la ASEAN ha trazado desde el principio a la medida de sus propias circunstancias sus programas para cubrir sus propias necesidades. Ha dado así la máxima prioridad a la formación de un consenso, más bien que al logro de objetivos no realistas. Este proceso se consideró indispensable para una región que encierra tanta diversidad y heterogeneidad. En la ASEAN, sigue siendo grande la distancia política, social y cultural entre los cinco miembros, aunque se haya reducido considerablemente año tras año. También existe la distancia física. Lo que es realmente vital para la cooperación económica de la ASEAN no es la velocidad, sino la dirección. Parece claro que el proceso de cooperación económica regional en la ASEAN será un asunto largo y dilatado. No es probable que haya avances repentinos espectaculares, pero tampoco habrá deserciones. Continuará la tendencia inconfundible de avance constante y gradual hacia un nivel más alto de cooperación. Tal es el estilo de integración regional en el Asia sudoriental, quizás el único que permitirá a la región llegar a su objetivo. El crecimiento lento y continuado de

la cooperación económica en la ASEAN no ha de verse como algo negativo, a condición de que no pierda su dirección.

El planteamiento de la cooperación económica regional en la ASEAN, caracterizado por el gradualismo y la formación de consenso, es también una valiosa lección para otros empeños de cooperación regional en el Tercer Mundo. La experiencia de la ASEAN es particularmente instructiva para los países desprovistos de condiciones previas favorables para la cooperación económica regional.

### C. Trato especial de los países miembros menos desarrollados

Cualquier plan de cooperación económica regional puede producir consecuencias diferentes sobre los países miembros en lo tocante a su comercio exterior, sus estructuras de producción, su disponibilidad de factores y sus necesidades infraestructurales. Pero los participantes son naciones soberanas, y cada una de ellas aspira naturalmente a mejorar en lo posible su propio bienestar nacional para empezar. Ofrecerán una auténtica cooperación sólo si pueden esperar recoger lo que consideran como una participación equitativa en las ganancias. Se plantea así de manera muy real el problema de la desigual distribución de los beneficios potenciales y de los costos correspondientes a un programa de cooperación.

La cuestión de la equidad adquiere dimensiones particularmente graves en los planes de cooperación económica regional del Tercer Mundo, donde los países miembros suelen presentar grandes disparidades en cuanto a sus fases de desarrollo económico y a la orientación de sus economías. Los países miembros más dinámicos obtendrán así probablemente más provecho de la nueva economía regional, lo mismo que los más abiertos al exterior. Un plan viable de cooperación económica regional necesita pues prestar especial consideración a los miembros del grupo relativamente menos desarrollados, con objeto de reducir toda desigualdad llamativa en la distribución de los beneficios y de los costos.

Una característica destacada del Pacto Andino es la forma en que ha planteado las cuestiones de la distribución. Desde el principio, los países del Pacto Andino recalcaron que podrían mantener su soberanía nacional únicamente si podían asegurar una clara igualdad entre ellos. Tal igualdad sólo se realizaría si se tomaban medidas para contrarrestar la tendencia hacia la concentración del desarrollo en las zonas que ya están más desarrolladas que el resto de la región. De ahí que el Acuerdo de Cartagena estipulara tratos especiales para Bolivia y Ecuador, los miembros menos desarrollados de la subregión. Medidas especiales para estos dos países se previeron sobre todo en los acuerdos de liberalización del comercio y de reserva de mercado en la programación industrial.

El trato especial para Bolivia y Ecuador se ha explicado brevemente en el capítulo II, pero algunos rasgos destacados se repiten aquí. En el programa de liberalización comercial, se dispone que Bolivia y Ecuador no necesitan eliminar los aranceles y las restricciones sobre los productos incluidos en la Lista Común durante un período de protección de 10 años. En la programación industrial para las industrias y los productos seleccionados por el Pacto Andino

y la Comisión para el desarrollo sectorial, se harán a los dos países concesiones de peso en cuanto a designación de plantas industriales, determinación de reglas de reducción arancelaria en el interior del Pacto y aranceles exteriores comunes. Además del trato privilegiado dentro de los programas sectoriales, el Acuerdo de Cartagena contiene también una importante disposición sobre asignación automática de producción a Bolivia y Ecuador.

Cabe preguntarse si Bolivia y Ecuador se han beneficiado de la especial atención que se les ha prestado. Aunque el Acuerdo de Cartagena reconocía el peligro derivado de la distribución desigual de las ventajas de la integración, no fijó una pauta deseable de distribución, parte porque sería difícil formular normas distributivas explícitas. En consecuencia, los principales avances del proceso de integración del Pacto Andino, manifestados en el establecimiento de un arancel exterior común mínimo, la introducción de la liberalización comercial y la asignación de industrias dentro de los programas sectoriales de desarrollo industrial, han sido en gran medida resultado de negociaciones entre gobiernos más bien que de un análisis económico objetivo. Ahora bien, estas son precisamente las actividades que determinarán la distribución de los beneficios entre los miembros. Así pues, el programa especial para Bolivia y Ecuador se ha quedado corto en relación con sus objetivos.

En la Conferencia ASEAN/Pacto Andino celebrada en Lima, los delegados del Pacto Andino admitieron que Bolivia, y en menor grado Ecuador, no habían obtenido de las disposiciones especiales dictadas para ellos en el Pacto Andino tantos beneficios reales como deberían o podrían obtener, sobre todo porque esas dos economías siguen estando menos desarrolladas que las de los otros miembros del Pacto. En la medida en que Bolivia y Ecuador no tienen suficiente actividad comercial, no es posible que ganen mucho con el programa de liberalización comercial, pese a las concesiones que se les hacen. Al estar subdesarrolladas sus infraestructuras, tampoco los PSDI han sido eficaces para estos países. Se plantea así la importantísima cuestión del trato especial a los países miembros menos desarrollados en un plan de integración. No basta reconocer la importancia del problema distributivo en un proceso de integración, ni basta incorporar simplemente medidas de trato especial en el plan de integración. Lo que tiene más importancia es que el mecanismo de trato especial esté concebido de manera realista, de modo que corresponda adecuadamente a la capacidad de los países miembros menos desarrollados o les permita absorber los beneficios de la integración. Parece que en este caso los proyectos de integración del Pacto Andino apuntaban ambiciosamente a un nivel demasiado alto o se han desviado demasiado hacia actividades en gran escala, de manera que las economías menores y menos desarrolladas de Bolivia y Ecuador no están en condiciones de aprovecharse directamente de todos estos dispositivos de integración. He aquí una lección útil para otras agrupaciones regionales del Tercer Mundo.

La ASEAN no ha dictado ninguna disposición oficial de trato especial para ningún país miembro, pero de ello no se sigue que la cuestión de la distribución de beneficios no sea importante en el contexto de cooperación de la Asociación. El problema se aborda de manera indirecta en virtud del mecanismo de consenso; al llegar a un consenso, ningún país miembro puede adquirir sobre los otros ventajas indebidas. De hecho, gran parte del retraso en la ejecución de los proyectos de cooperación de la ASEAN se ha debido a la

dificultad de promover el consenso requerido, y la incapacidad para llegar al consenso se explica en buena medida por los temores de una posible distribución desigual de los beneficios y de los costos. Esto es particularmente evidente en la negociación sobre los bloques de AIP y el plan de liberalización comercial. Las negociaciones sobre proyectos específicos suelen correr a cargo de burócratas prudentes, de talante fundamentalmente tecnocrático, pero que, quizá, suelen ser demasiado sensibles a la posibilidad de unos efectos redistributivos adversos para sus propios países. Los negociadores sólo se embarcarán en los proyectos si pueden divisar beneficios en el horizonte y si esperan que los beneficios se repartirán equitativamente. En un palabra, la ASEAN no ha dejado de lado el problema de la distribución, sino que lo ha abordado de una manera que requiere invertir mucho tiempo.

Se ha señalado ya que la ASEAN, como grupo económico, es mucho más diverso que el Pacto Andino. Pero la asimetría económica de la ASEAN ofrece un contraste mucho más agudo que la del Pacto Andino. En la ASEAN, como muestra el cuadro 1, el miembro más pobre por su ingreso por habitante es Indonesia, que es precisamente el país mayor, mientras que el país más adelantado, Singapur, es una ciudad-estado. En el Pacto Andino, los países más desarrollados podían permitirse el conceder una especial consideración a los menos desarrollados, que son relativamente pequeños y tal vez no impongan un costo inaceptable a los primeros. Esto no puede ser así en la ASEAN, donde el país relativamente más atrasado es un país enorme. En la actual etapa de desarrollo de la ASEAN, ningún tipo de parcialidad redistributiva que pudiera imponer altos sacrificios a los países más desarrollados será suficiente para elevar de manera perceptible la economía de Indonesia. Puede añadirse que la debilidad económica relativa de Indonesia en cuanto al ingreso por habitante se ve compensada en parte por sus considerables recursos naturales y su preeminencia política. Indonesia es políticamente la nación más poderosa del Asia sudoriental por su mero tamaño, que lleva naturalmente implícito un fuerte poder político de negociación. En un proceso de toma de decisiones basado en el consenso, la influencia política es un factor importante.

Como la distribución vital de la distribución forma parte del proceso de consenso, el mecanismo de consenso merece aquí más comentarios. Prácticamente todos los proyectos de cooperación de la ASEAN han supuesto un dilatado proceso de negociación, que explica su escaso nivel de ejecución hasta la fecha. La primera ventaja principal de alcanzar un consenso es que todas las cuestiones difíciles se han esquivado previamente, para que la ejecución pueda hacerse sin tropiezo una vez que se ha dado la aprobación final. Además, el proceso de consenso de la seguridad de que ninguna parte suscitará objeciones a los acuerdos aprobados y ninguna parte necesita hacer sacrificios desproporcionados, con lo que habrá un nivel de equidad aceptable. Pero todo el mecanismo para forjar el consenso es aparatoso y rígido. Con frecuencia se convierte en un ejercicio político, que requiere un constante sopesar de pros y contras y un ajuste de demandas recíprocas, de modo que el resultado final puede estar muy lejos del ideal de un economista sobre distribución equitativa de beneficios y costos. Además, un consenso total tendrá que dar cabida a las demandas de todas las partes, lo cual resulta con frecuencia un negocio sumamente difícil.



En abril de 1980, el Sr. Lee Kuan Yew, de Singapur, propuso el principio de "cinco menos uno" como consenso modificado. Este nuevo método puede utilizarse en sustitución del consenso total como base para la cooperación industrial. Así, si cuatro miembros de la ASEAN están de acuerdo y uno no se opone, puede tomarse esta situación como consenso para cualquier programa regional. En la práctica esto significa que, por ejemplo, si Singapur pudiera permanecer al margen de algunos programas regionales, facilitaría su ejecución sin suscitar el temor de que el miembro más adelantado, Singapur, se aprovechara demasiado de los programas. Es decir, que el mecanismo mismo de consenso necesita ganar en flexibilidad. Con este espíritu, en gran medida, se ha desarrollado el nuevo plan de empresas conjuntas industriales de la ASEAN (AIJV).

Con esto se plantea otra cuestión esencial para el éxito de la cooperación económica regional. Las naciones miembros deben acercarse a la cooperación con flexibilidad y pragmatismo. Aunque para ellas sea importante no olvidar las implicaciones distributivas de cualquier programa de cooperación o integración, la cuestión de la equidad no debe interpretarse en un marco estrecho y estático de forma que la ganancia de un miembro sea necesariamente una pérdida para otro. Hay que recalcar que muchos de los beneficios y costos de un programa regional, tales como la creación de una nueva industria en una economía en desarrollo, son por lo menos difíciles de percibir o cuantificar, sobre todo antes de que la industria empiece a funcionar. Todo proyecto de nueva inversión entraña riesgos; su ejecución requiere por lo tanto un acto de fe. El análisis económico debe servir sólo como orientación aproximada, pero los responsables de las decisiones deben encararse con el problema de la cooperación con una mente abierta. A corto plazo, la cooperación regional exige ajustes por parte de los países miembros, y podría haber factores externos negativos surgidos de tal proceso de ajuste. Los países miembros deben estar dispuestos a pagar costos a corto plazo por ganancias a largo plazo. En otras palabras, más allá del ejercicio costo-beneficio, se requiere también visión para ejecutar los programas de cooperación económica.

La cuestión de la distribución es central para el éxito de un plan regional, pero el problema debe abordarse con pragmatismo y flexibilidad. Desde el punto de vista de una estrategia a largo plazo para la cooperación o la integración regional, podría ser un error hacer un excesivo hincapié en los aspectos de la distribución en la fase inicial.

#### **D. Programación industrial**

El Pacto Andino no sólo ha subrayado fuertemente la importancia de la cooperación industrial como pilar básico de su programa general de integración, sino que ha concebido además una técnica innovadora para la programación industrial regional (o programas industriales conjuntos). El principal empuje de la programación industrial está en los programas sectoriales para el desarrollo industrial, que han recibido amplia publicidad y que comprenden el Programa de Manufacturas Metálicas, el Programa Petroquímico y el Programa de la Industria del Automóvil, siendo este último en particular objeto de mucha atención.

Es fácil comprender por qué el Pacto Andino ha prestado tanta atención a la programación industrial. Primeramente, como ya se ha hecho notar, cuando estos países en desarrollo constituyeron un grupo regional era evidente que las ventajas potenciales inmediatas de su liberalización comercial serían bastante limitadas, ya que casi no comerciaban entre sí. Los beneficios se esperaban pues principalmente de la integración industrial a través de mayores inversiones, mejor utilización de los factores de producción y más amplias economías externas de producción. Al mismo tiempo, algunos países miembros estaban ya avanzados en el proceso de sustitución de importaciones mientras que otros se disponían a intensificar sus esfuerzos dentro de esa estrategia, con la consecuencia de una proliferación de industrias de alto costo que estaban muy necesitadas de racionalización. El tipo de industrialización y su fase de evolución en el grupo andino ofrecía una oportunidad excelente para iniciar una cooperación industrial regional en sectores escogidos en el marco de los PSDI.

Se ha sugerido que la forma de programación industrial en el Pacto Andino es esencialmente una forma de sustitución de importaciones ampliada. Estrictamente hablando, hay una diferencia básica entre la programación industrial andina de los PSDI y la industrialización nacional para la sustitución de importaciones que es característica de las economías latinoamericanas por separado. Esta diferencia radica en el tamaño del mercado de cada una de estas opciones. Lo típico de una sustitución de importaciones en el plano nacional es el establecimiento de demasiadas industrias grandes o medianas ineficientes, fuertemente protegidas por elevados aranceles. Sus costos unitarios son excesivamente altos, porque la escala real de producción está lejos del nivel óptimo a causa de la limitación del mercado interno.

En principio, los PSDI andinos se enfrentan directamente con el problema de la capacidad sobrante. No sólo el mercado regional es varias veces mayor que cada uno de los mercados nacionales, sino que cada uno de los programas sectoriales para el desarrollo industrial no permite que las fábricas produzcan un artículo en cantidad superior que la requerida para asegurar la eficiencia una vez que el mercado regional esté plenamente desarrollado. En otras palabras, sólo se autoriza un número de firmas suficiente para asegurar alguna competencia entre ellas, con lo cual esas firmas acercarán su escala real de funcionamiento a la escala óptima.

El programa automovilístico puede tomarse como ejemplo. El Pacto Andino constituía un mercado de 300.000 vehículos en 1980, previéndose que para 1988 se duplicaría ampliamente. Para hacer más eficiente la producción regional de automóviles, los PSDI autorizan sólo un modelo regional de vehículo pequeño (hasta 1.050 cm<sup>3</sup>), dos modelos de tamaño medio (1.050 a 1.500 cm<sup>3</sup>), tres modelos medianos a grandes (1.500 a 2.000 cm<sup>3</sup>) y dos modelos grandes (más de 2.000 cm<sup>3</sup>). O sea un total de ocho modelos, con lo que el mercado para cada uno es razonablemente grande. A fines de 1980, los modelos se habían asignado a los países miembros, con varios efectos inmediatos. Primero, se facilitó la consolidación y racionalización de las industrias automovilísticas existentes en los países miembros. Segundo, al pasar de los mercados nacionales a uno regional, se preveía que las diversas fábricas reducirían los costos y los precios. Tercero, como consecuencia de los acuerdos regionales, las industrias del automóvil encontraron más facilidad para

concertar acuerdos técnicos y de producción con algunas compañías internacionales del ramo en condiciones más favorables.

¿En qué medida es la experiencia del Pacto Andino en la programación industrial aplicable a la ASEAN o a otras agrupaciones regionales? La ASEAN, cuyos propios programas de cooperación regional en la esfera industrial (AIP, AIC y recientemente AIJV) progresan a un ritmo lento, ha considerado con interés la experiencia de programación industrial del Pacto Andino. Como en otros aspectos de la integración en el Pacto Andino, el gran mérito de su programación industrial está en el enfoque coordinado o la manera en que los tecnócratas andinos han planificado con audacia y visión de conjunto los programas para las industrias claves de la subregión. Las lecciones que hay que aprender de los menores logros en la ejecución también se tienen muy en cuenta.

Aparte de los PSDI para las nuevas industrias regionales, hay también medidas de racionalización para las industrias pequeñas y medianas existentes, con miras a su futura integración en la economía regional. En contraste, el planteamiento de la cooperación industrial regional en la ASEAN, tal como se refleja en sus actuales actividades de AIP y AIC, ha sido algo incoherente, basado en gran medida en arreglos fragmentarios y ocasionales.

Conviene observar, no obstante, que, si bien los tecnócratas del Pacto Andino pueden haber realizado una magnífica labor formulando programas industriales conjuntos de carácter global en el marco de los PSDI, sin haber encontrado probablemente muchas dificultades en la selección de los sectores que habría que incluir en tales programas, el mayor tropiezo para la ejecución surgió de la asignación de las industrias para poner en marcha los PSDI. El proceso de asignación, es decir la adjudicación de las industrias a determinados países miembros para la ejecución de los PSDI, determina de hecho los beneficios que han de obtener los países miembros, y esto es el mayor obstáculo. Para cualquier intento de integración en el mundo en desarrollo, el problema principal no está en la formulación inicial de los planes de integración sino en la adjudicación de nuevas industrias a cada país miembro. La programación industrial general puede estar muy bien concebida, pero tiene que atravesar el proceso político de la asignación, que suele hacerse sobre la base de la negociación entre los miembros. El problema es que no hay seguridad alguna de que las soluciones negociadas sean óptimas en el sentido de que las industrias se adjudiquen racionalmente para reducir los costos todo lo posible. Lo más frecuente es que el proceso negociador sea largo y que su resultado esté muy teñido de consideraciones políticas. En realidad, nada hace pensar que el proceso de asignación en el Pacto Andino sea en sí mismo superior al de la ASEAN, ni viceversa, ya que se trata fundamentalmente de un proceso político que refleja las características políticas dominantes del grupo, aunque podría ser cierto que el proceso de formación de consenso montado por la ASEAN tenga más ventajas a la larga que el seguido en el Pacto Andino.

Otro aspecto de la práctica de programación industrial en el Pacto Andino es que su planteamiento parece demasiado orientado hacia la sustitución de importaciones. Como ya se ha señalado, hay una diferencia considerable entre el estilo de programación industrial del Pacto Andino y la estrategia convencional de sustitución de importaciones. Los países del Pacto Andino han tomado medidas para asegurar que las industrias de los PSDI sean viables en sí

mismas dentro del más amplio mercado regional, mientras que las industrias nacionales convencionales de sustitución de importaciones suelen ser ineficientes por exceso de capacidad. Aunque sea difícil generalizar, si las industrias protegidas por barreras arancelarias nacionales son ineficientes, no hay razón para esperar que las industrias protegidas por barreras arancelarias regionales sean diferentes a la larga, una vez que se haya saturado el más amplio mercado regional. Parece claro que las industrias del PSDI miran esencialmente hacia adentro. La prueba última de la eficiencia de las industrias no es su grado de reducción de costos y precios como consecuencia de un más amplio mercado regional, sino la posibilidad de que resistan a la competencia internacional. En otras palabras, también las industrias regionales tendrán que operar la transición de la sustitución de importaciones a la expansión de la exportación. En realidad, para las industrias regionales es todavía más importante que para las nacionales conseguir esa eficiencia, ya que en cada caso los países miembros andinos en los que no radica la industria ciertamente desean que los costos y los precios se acerquen a los de las industrias internacionales plenamente competitivas.

La sustitución de importaciones tiene profundas raíces en las economías latinoamericanas. Otras economías como las de la ASEAN, que son más abiertas al exterior, tendrán que considerar las maneras de modificar o reestructurar los métodos de la programación industrial andina con miras a incorporar elementos más dinámicos de expansión de exportaciones. A la larga, la cooperación industrial regional deberá ser algo más que una fase ulterior de la sustitución de importaciones. Después de la transición inicial, las industrias regionales deberían mirar también hacia los dinámicos mercados mundiales.

#### **E. Papel de las inversiones extranjeras**

Aunque la cooperación o la integración económica regional en el Tercer Mundo sea, evidentemente, un intento de alcanzar un alto grado de "autosuficiencia regional", las agrupaciones regionales del Tercer Mundo han mantenido una interacción más o menos intensa con los procesos económicos mundiales. Muchos países en desarrollo son pequeños y abiertos, y sus vínculos económicos con los países industriales han sido tan amplios que la influencia extranjera en esas economías seguirá siendo probablemente un factor importante mucho después de haberse iniciado el proceso de integración. Parece realista que esas agrupaciones regionales planifiquen sus programas de cooperación e integración teniendo presente el componente económico extranjero y aprovechándolo.

Dentro del proceso de integración, programas como la liberalización comercial o el desarrollo industrial coordinado pueden debilitar la posición de los países miembros frente a las empresas transnacionales, si las actividades de integración no van acompañadas de algún trato regional convenido para las inversiones extranjeras. El abanico de opciones que se abren ahora a las ET se amplía al mismo tiempo que avanza la integración, ya que las ET, al invertir en uno de los países miembros, pueden tener acceso al nuevo mercado regional. Algunas ET pueden encontrarse en buena posición para negociar con más de

uno de los países y asegurarse mayores ventajas. De ahí la necesidad de una política común frente al capital extranjero.

Como ya se dijo en capítulo II, el Pacto Andino estableció desde el principio unas reglas estrictas pero estables respecto al capital extranjero. La Decisión 24 inicial pretendía ser una especie de código común de inversiones para la subregión que contenía unas restricciones uniformes mínimas para su aplicación por los gobiernos miembros al capital extranjero, aunque les dejaba la posibilidad de promulgar normas más estrictas si lo juzgasen necesario. La expresión clave del criterio común del Pacto Andino ante las inversiones extranjeras es: "estable y predecible". Pero en algunos países extranjeros se interpretó en algún momento como "contrario a las inversiones extranjeras", ya que el objetivo primario de la Decisión 24, por lo menos durante los seis primeros años, era proteger el incipiente mercado común frente a las transnacionales extranjeras que pudieran aprovecharse indebidamente del mercado regional ampliado. En consecuencia, se establecieron dos disposiciones para contrarrestar la amenaza potencial de las ET. Según la primera, las nuevas inversiones extranjeras debían excluirse de ciertas industrias básicas, y las ya establecidas tendrían que desprenderse de hasta el 80% de sus acciones en el plazo de tres años. La segunda contenía una fórmula de "extinción" para todos los inversionistas extranjeros, viejos y nuevos. Las empresas extranjeras ya establecidas en la subregión tendrían que aplicar un plan gradual de enajenación para dar al capital local la posesión mayoritaria (51%) del total de las acciones dentro de un período de 15 años. También se exigía que toda nueva inversión extranjera adoptara un plan análogo de retirada una vez que hubiera comenzado la producción. El Pacto Andino adoptaba una posición dura ante el capital extranjero, en comparación con las prácticas corrientes en el Tercer Mundo.

A la hora de la ejecución, sin embargo, se suavizó mucho la severidad de esta política común de inversiones, en parte por la existencia de escapatorias y en parte porque cada uno de los países miembros tenía libertad para concertar sus propios tratos especiales con ciertas ET en atención a sus propios intereses nacionales. Por ejemplo, las firmas extranjeras que controlan el importantísimo sector de las industrias de extracción, que es fuente de divisas, han recibido generalmente un trato relativamente liberal. La experiencia del Pacto Andino al enfrentarse con el capital extranjero ofrece, pues, una valiosa lección, a saber que no sería nada realista para las agrupaciones regionales del Tercer Mundo, dadas sus actuales estructuras económicas, excluir por completo los elementos económicos extranjeros de la corriente principal del Proceso integrador. Es ciertamente una cuestión de equilibrio: hay que calcular qué suma de intereses económicos extranjeros, de capital extranjero y de tecnología extranjera, así como qué clase de intereses económicos extranjeros, conviene utilizar para acelerar el proceso de integración. Una estrategia cuidadosamente planificada para fomentar una interacción positiva con los intereses económicos extranjeros podría redundar en beneficio de un grupo regional.

El papel de las inversiones extranjeras se ve por supuesto desde otra perspectiva en la ASEAN que, como queda dicho, parece en general más abierta al exterior que las economías del Pacto Andino. En la ASEAN, las ET no suscitan el mismo grado de emoción que en algunas otras regiones del

Tercer Mundo, principalmente porque los países de la ASEAN han sido capaces de utilizar estas fuerzas económicas exteriores, es decir, el comercio extranjero y las inversiones extranjeras, al servicio de su crecimiento económico. Las fuentes de inversiones extranjeras en la ASEAN, al contrario de lo que ocurre en el Pacto Andino, son también muy diversificadas. Aparte de las inversiones estadounidenses, el capital japonés y el de la CEE están ocupando posiciones cada vez más destacadas en los países de la ASEAN. Las inversiones extranjeras en la ASEAN se concentraron inicialmente en el comercio y en el desarrollo de los recursos primarios, pero en los últimos años se han extendido al sector manufacturero en respuesta a los varios planes de incentivos ofrecidos por diversos países del grupo. En conjunto, el capital extranjero ha desempeñado un papel útil como catalizador del progreso industrial de la ASEAN. Ha contribuido también de manera significativa a las exportaciones manufacturadas de la ASEAN, aunque su contribución a la creación de empleos y a la transferencia de tecnología sea en general menos satisfactoria. El hecho de que los gobiernos de la ASEAN todavía no escatimen esfuerzos para crear nuevas formas de estructuras de incentivos con objeto de atraer más capital extranjero atestigua la constante importancia de las inversiones extranjeras en la región.

Si el componente económico extranjero ha conquistado ya un lugar importante en las economías de la ASEAN, sería económicamente imprudente planificar sin él el proceso de cooperación regional. Así, desde el principio, la ASEAN no ha hecho ningún intento específico para excluir la participación extranjera de sus numerosos programas de cooperación. El primer bloque de AIP estaba concebido inicialmente como empresa exclusiva de la ASEAN. En cuanto tropezó con dificultades, saltaron las barreras contra los elementos extranjeros; por ejemplo, el proyecto tailandés no excluye la participación extranjera en forma de accionistas minoritarios. En el plan de AIC se abrió aún más la puerta a la participación extranjera, pues se supone que el sector privado desempeña un papel dominante; pero el sector privado en la ASEAN es conocido por su estrecha vinculación con compañías extranjeras a través de varias formas de arreglos de empresas mixtas. La opinión de que la inversión extranjera no es hostil a los esfuerzos de la ASEAN en favor de la cooperación regional gana rápidamente terreno. Si el capital extranjero ha desempeñado ya un importante papel en cada una de las economías nacionales, no hay razón para que no pueda actuar también de manera positiva en la economía regional en el futuro.

La cooperación económica de la ASEAN no ha progresado todavía hasta la fase en que necesite establecer reglamentos y normas detallados para el trato uniforme del capital extranjero, por más que pudiera ser útil para la ASEAN utilizar el marco regional para promover las inversiones extranjeras en la región. Se han dado algunos pasos hacia esa cooperación, tales como reuniones con representantes de los consejos o comités de inversiones de diversos países.

Independientemente de lo que se avance en esa dirección, la ASEAN se inclina a aceptar los elementos económicos extranjeros como ayuda en su proceso de cooperación regional. La actitud de la ASEAN ante las inversiones extranjeras es una lección que podría ser instructiva para el Pacto Andino y para otras agrupaciones regionales del Tercer Mundo.

## F. Papel del sector privado

La cooperación e integración económica regional puede tener lugar dentro de todos los sistemas económicos. Para las economías de mercado, la integración es básicamente un proceso de integración de mercados, que puede explicarse por la teoría de la ventaja comparativa como forma de la división internacional del trabajo.

Los debates y los cambios de impresiones en la Conferencia ASEAN/Pacto Andino pusieron claramente de manifiesto la diferencia básica entre el planteamiento andino de la integración y el camino escogido por la ASEAN para la cooperación regional. Todo el proceso de integración del Pacto Andino ha estado caracterizado por una intensa planificación burocrática (o tecnocrática), y una ejecución a cargo de una fuerte dirección central. La ASEAN por el contrario ha adoptado un enfoque más abierto, basado en el *laissez-faire*, ante la cooperación económica regional. Aunque la opción del Pacto Andino tiene considerables aspectos positivos, tal como se ha expuesto, las ventajas miradas desde la perspectiva de una agrupación regional diferente, basada en distintas orientaciones económicas y políticas, pueden convertirse en desventajas. El programa de integración muy estructurado del Pacto Andino podría considerarse como excesivamente inclinado a la rigidez y la inflexibilidad. Este estilo de integración podría plantear muchos problemas reales a las economías que funcionan básicamente según el sistema dinámico de fuerzas del mercado. La conclusión depende del papel que se asigne al sector privado.

En comparación, las economías de la ASEAN están más orientadas hacia el sistema de mercado que las del Pacto Andino. En la ASEAN el sector privado, tanto extranjero como local, ha desempeñado un papel destacado en el crecimiento económico regional. Ello no quiere decir que los gobiernos de la ASEAN no sean activos o no intervengan en sus economías. Al contrario, en algunos países de la región hay un fuerte sector público en la economía. Lo que ocurre es que el sector privado no ha sido objeto de presiones excluyentes, y hay suficientes incentivos de mercado para que prospere y crezca, sobre todo en el sector manufacturero. Si las empresas privadas están ya bien arraigadas en las economías de la ASEAN, el realismo político y económico requiere naturalmente que se les reconozca un papel adecuado en el proceso de cooperación económica regional.

La lentitud en la realización del primer bloque de AIP suscitó algunas críticas sobre la viabilidad del procedimiento de la ASEAN para tales grandes proyectos patrocinados por los gobiernos. Se dijo que si se hubiera dado al sector privado mayor participación en los AIP, sus progresos habrían podido ser más rápidos. Ulteriormente, en el plan de AIC, se reconoció debidamente el importante papel del sector privado. En todas las actividades de AIC, las CCI-ASEAN tienen que actuar como portavoces oficiales del sector privado. Se atrae así a las empresas privadas de varios sectores hacia el proceso de cooperación regional a través de sus clubes regionales de la industria. En concreto, el nuevo plan AIJV (Empresa Industrial Conjunta de la ASEAN) fue creado por el sector privado y para el sector privado. En lugar de un proceso de arriba abajo como en los AIP, la iniciativa de cooperación puede partir ahora de la base.

No hay duda de que el sector privado puede aportar una contribución sustanciosa a los esfuerzos de cooperación y la integración económicas regionales, como complemento del papel desempeñado por el sector público. En la ASEAN, el sector privado tiene con frecuencia su propia red de contactos empresariales, que puede brindar un buen cauce para el fomento de la cooperación regional. Más pragmático y con un agudo sentido de la viabilidad económica, el sector privado puede aportar un punto de vista empresarial para hacer frente a los problemas de la cooperación, muy distinto del estilo burocrático adoptado por la mayoría de los funcionarios gubernamentales.

Los gobiernos de la ASEAN han ido progresivamente reconociendo el papel vital desempeñado por el sector privado en la cooperación económica regional. Es de esperar una mayor participación del sector privado para inyectar más flexibilidad en el sistema de cooperación económica de la ASEAN y darle dinamismo. La experiencia de la ASEAN en el estímulo de la participación del sector privado en la cooperación económica regional merece una detenida atención por parte de otros grupos regionales.

#### G. Cooperación extrarregional

La cooperación económica regional consta de dos componentes relacionados entre sí: la cooperación intrarregional y la extrarregional. La cooperación intrarregional consiste en los varios programas que deben elevar el nivel de integración económica interna de la región y suelen constituir el orden del día básico de las actividades regionales. Pero el grupo está llamado a relacionarse con países exteriores, y la fuerza de presión conseguida por el grupo frente a los países exteriores mediante su acción colectiva puede denominarse "cooperación extrarregional". En vista de la creciente interdependencia económica del mundo, las ganancias derivadas de las relaciones exteriores del grupo no carecen de importancia. El empeño en alcanzar objetivos políticos y económicos exteriores es cada vez más lo que mueve a los países del Tercer Mundo a formar agrupaciones regionales. Podría muy bien ocurrir que algunas agrupaciones regionales saquen más provecho de sus operaciones exteriores que de sus actuales programas de cooperación interior.

En la Conferencia ASEAN/Pacto Andino, los participantes del Pacto Andino parecieron muy impresionados por el proceso de la ASEAN en su cooperación extrarregional. Por más divisiones que haya entre los países de la ASEAN, la región se muestra unida en una comunidad de intereses en sus relaciones con los países de fuera de ella, incluidas sus relaciones económicas con los países industrialmente adelantados. Las relaciones de la ASEAN con los países industrializados se sistematizan a través de varios diálogos, por ejemplo los diálogos ASEAN-Japón, ASEAN-CEE y ASEAN-Estados Unidos. Estos diálogos son un medio eficaz para mantener estrechas relaciones con países industrializados o grupos de ellos y para intercambiar puntos de vista sobre cuestiones de interés común, así políticas como económicas. Más importante es que los diálogos ofrecen un mecanismo formal a través del cual la ASEAN puede ejercer presiones colectivas sobre los países industrializados para arrancarles más concesiones o hacerles escuchar las quejas comunes de la



ASEAN sobre una amplia gama de cuestiones vitales como productos primarios, proteccionismo y el acuerdo sobre fibras múltiples. Al poder la ASEAN negociar como grupo, cada uno de los cinco países ha podido conseguir mejores beneficios que si hubiera negociado por separado. Además, la ASEAN ha adoptado una posición unificada en varios foros internacionales organizados por organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, el Banco Mundial y el Movimiento de los No Alineados. Año tras año ha aumentado inmensamente la efectividad de la ASEAN, gracias a su manera de enfocar los problemas internacionales y a su postura en varias cuestiones. La ASEAN, como importante fuerza económica emergente, gana constantemente un mayor reconocimiento internacional.

La influencia económica de la ASEAN, tanto actual como potencial, está fuertemente apoyada en factores reales. Su posición económica relativamente fuerte, al menos en el contexto del Tercer Mundo, se desarrolló como consecuencia de un largo periodo de intenso crecimiento económico y se apoya en su riqueza de recursos naturales. Como ya se ha señalado, la ASEAN es una de las regiones del mundo de más rápido crecimiento, y está dotada con una notable gama de recursos tanto renovables como no renovables. Más importante todavía es la política económica volcada al exterior que siguen en general los gobiernos de la ASEAN. Para explotar su ventaja económica básica, la ASEAN ha mantenido estrechos vínculos con las economías de los países industrializados. Es verdad que tales vínculos han conducido a un alto grado de dependencia respecto a estos países; pero la dependencia de la ASEAN no es excesiva ni respecto a un solo país, como ha sido el caso de los países latinoamericanos. Su dependencia diversificada deja un margen de maniobra para aprovechar los nexos económicos con los países industrializados.

Está claro, por lo tanto, que los buenos resultados de la ASEAN en su cooperación extrarregional hunden sus raíces en algunas circunstancias económicas y políticas especiales que son peculiares de la región. Para algunos, los logros en las relaciones exteriores han eclipsado los progresos internos de la Asociación en la cooperación económica, dejando la impresión de que la ASEAN es más un grupo de presión económica que un organismo serio para la cooperación económica regional. Esta observación es demasiado simplista. Puede ser verdad que es mucho más fácil para un grupo regional como la ASEAN progresar en la cooperación extrarregional, toda vez que para muchas cuestiones los países de la ASEAN pueden encontrar terrenos comunes de trabajo en favor de sus intereses y necesidades comunes. No hay razón alguna para que la ASEAN se abstenga de utilizar sus propias ventajas para desarrollar más fuerza negociadora en sus relaciones exteriores con otros países. Por otra parte, la cooperación intrarregional es mucho más difícil, ya que a menudo acarrea una distribución desigual de costos y beneficios en las etapas iniciales y requiere ajustes por parte de cada país miembro. Por ello los progresos en la cooperación interna tienen que ser más lentos. Al mismo tiempo, hay que recalcar que la ASEAN no ha reducido sus esfuerzos para promover la cooperación económica intrarregional.

Así como es tiempo de que el Pacto Andino mire más hacia fuera e intensifique su cooperación extrarregional, es también imperativo que la ASEAN tome medidas para una más vigorosa cooperación económica

intrarregional. A la larga, debería haber un equilibrio adecuado entre una y otra forma de cooperación. La experiencia de la ASEAN en la cooperación extrarregional ha demostrado claramente, de todas maneras, que la cooperación y la integración económicas regionales en el Tercer Mundo no deben encerrarse en sí mismas. Una agrupación regional debe estar dispuesta también a entrar en interacción con países ajenos al grupo y debe saber aprovechar al máximo toda posible fuerza de presión y toda oportunidad exterior que se derive de la formación del grupo regional.

#### H. Otras cuestiones

Aparte de las consideraciones dominantes que quedan expuestas, hay algunas cuestiones más que se deducen del análisis comparativo de las experiencias de cooperación e integración de la ASEAN y del Pacto Andino. Una esfera esencial que tiene importancia potencial, pero que no ha producido todavía resultados prácticos es la política de armonización.

Siempre que un grupo de países progresen juntos hacia una auténtica integración económica, se dibujará un marco común, que dará a los miembros una base para la interacción en búsqueda de algunos objetivos comunes. Pero el marco se hará inexorablemente más rígido a medida que se intensifique la integración. Dentro de este marco, cada país debe ajustar sus políticas para adaptarse a los otros miembros. Este proceso de interacción para el logro de algunos objetivos comunes es la armonización de políticas. La armonización no se busca por ella misma, sino principalmente por su contribución a un uso más eficiente de los beneficios potenciales de la integración. El objetivo último de la integración es así hacer que el mayor número posible de actividades económicas nacionales se sitúen dentro de la recién creada economía regional y permitir que los países miembros obtengan ganancias equitativas del proceso de integración.

Para la armonización de políticas puede recurrirse a una amplia gama de medidas públicas, instrumentos e instituciones, según el alcance y los objetivos de la integración. El trazado de un programa efectivo de armonización requiere un buen equilibrio de tecnicismo refinado y realismo político, con la debida atención a la autoridad nacional en lo tocante a su autonomía de decisión sobre ciertos aspectos del proyecto regional.

En el Pacto Andino, cada uno de los programas de integración tienen sus propios instrumentos para la política de armonización. Por ejemplo, los PSDI para la industria del automóvil van acompañados de medidas específicas para armonizar la legislación fiscal y la política de cambios respecto a los vehículos. Aparte de las medidas específicas, es también importante el proceso de armonización a nivel macroeconómico. Apunta éste a introducir una perspectiva regional en la planificación industrial, las políticas monetarias y fiscales y el desarrollo de las infraestructuras sociales y físicas de los países miembros. Una mayor armonización en todas estas esferas creará un entorno más propicio para la ejecución de los diversos proyectos de integración y, en último término, allanará el camino para una mayor integración.

No hay duda de que los países del Pacto Andino han puesto gran empeño en la armonización de las políticas económicas y sociales para la integración

regional. Pero la experiencia del Pacto Andino sirve para mostrar que, en términos generales, el proceso de armonización está sujeto a la misma serie de fuerzas que han obstaculizado el progreso de sus programas concretos de integración. En conjunto, la política de armonización no ha progresado más de lo que es política y económicamente factible para el Pacto Andino en la presente etapa.

A pesar de la armonización, el Pacto Andino ha progresado notablemente en cooperación tecnológica. Los diversos centros tecnológicos regionales y sus programas de investigación, dirigidos a resolver problemas comunes a toda la región, han merecido una atención especial. Hay grandes posibilidades para una mayor cooperación tecnológica en la ASEAN, la cual apenas ha iniciado este camino.

Como la ASEAN y el Pacto Andino han seguido diferentes estilos y han adoptado diferentes modos de cooperación e integración regional, lo que ha logrado o dejado de lograr cada grupo será muy instructivo para el otro en sus futuros empeños regionales. Una síntesis sistemática de sus éxitos y fracasos será asimismo una valiosa lección para los esfuerzos de cooperación e integración económica regional en otras partes del mundo en desarrollo.

La actual situación económica internacional ha constituido un desafío para todas las empresas de integración y cooperación económica regional. Si el desafío ha agujoneado a los países miembros de la ASEAN y del Pacto Andino para introducir los necesarios ajustes y reforzar sus actuales programas regionales, ambas regiones saldrán del período de dificultad como agrupaciones con más clara viabilidad.

## **IV. Propuestas de acción y nuevos estudios**

### **A. Sugerencias sobre medidas inmediatas**

La primera ronda del intercambio entre la ASEAN y el Pacto Andino debería terminarse lo más pronto posible tomando medidas para facilitar la visita a la ASEAN de representantes del Pacto Andino, para devolver la visita anterior.

Los participantes de la ASEAN en la Conferencia ASEAN/Pacto Andino consideraron que su visita al Pacto Andino había sido para ellos una valiosa experiencia. La propuesta devolución de la visita a la ASEAN encierra promesas de una experiencia igualmente útil para los representantes del Pacto Andino, además de dar otra oportunidad para que ambas partes continúen sus intercambios y debates.

Además de la visita recíproca a la ASEAN de representantes del Pacto Andino, debería procurarse que otros grupos importantes de personas de ambas regiones entren en contacto mediante conferencias, seminarios y otros métodos. Se trataría de personas del sector privado, los círculos académicos y los medios de comunicación social. Los contactos entre empresarios e industriales de ambas regiones podrían reforzar las relaciones económicas, mientras que los contactos entre universitarios y periodistas podrían ayudar a dar publicidad a las cuestiones de la cooperación regional.

En la Conferencia ASEAN/Pacto Andino, ambas partes manifestaron un fuerte deseo de permanecer en contacto y estaban muy dispuestas a explorar caminos para formalizar o institucionalizar tales contactos. En la fase inicial, se necesitaría un apoyo exterior constante, en especial financiero, para mantener la corriente de intercambios.

La Conferencia ASEAN/Pacto Andino celebrada en Lima ha revelado que las agrupaciones regionales del Tercer Mundo pueden seguir caminos más diferentes que uniformes en sus procesos de cooperación o integración industrial regional, y que tales agrupaciones regionales pueden aprender mucho de sus respectivas experiencias, en particular respecto a las técnicas o metodologías de cooperación e integración regionales. Los participantes en la Conferencia estimaron también que era muy necesario proceder a más intercambios de información sobre los esfuerzos de cooperación e integración industriales en el plano regional en el Tercer Mundo. Podría considerarse la posibilidad de establecer una red de estudios sobre la cooperación industrial regional, que podría funcionar también como centro de intercambio de informaciones sobre todas las empresas regionales de cooperación e integración industrial en el Tercer Mundo. Aunque el Tercer Mundo quedara salpicado con los restos del naufragio de los pequeños o incluso grandes fracasos producidos por los intentos de cooperación e integración regional en la industria, todavía el regionalismo seguiría atrayendo fuertemente a los países en desarrollo. Esa red

internacional prestaría pues un gran servicio a los esfuerzos de cooperación industrial regional en el Tercer Mundo, facilitando la síntesis y la transferencia de una experiencia útil.

## B. Sugerencias de nuevas investigaciones

### *Estudios de macroperspectiva*

El estilo de la cooperación o la integración económicas regionales viene conformado normalmente por sus fuerzas históricas y por la estructura política y económica de sus miembros constitutivos. Ello explica la diferencia intrínseca entre la ASEAN y el Pacto Andino en las modalidades adoptadas. Sin embargo, tienen que compartir también algunos objetivos comunes, utilizar instrumentos análogos y hacer frente a dificultades similares. Es necesario pues analizar sus analogías estructurales tanto como sus diferencias. En el capítulo V de esta publicación se ha intentado poner de relieve algunas diferencias y analogías estructurales destacadas entre ambas agrupaciones en su manera de plantear la cooperación o la integración económicas regionales. Se propone que se lleven a cabo ahora investigaciones formales más a fondo. Tal estudio haría un análisis comparativo, de manera mucho más amplia y sistemática, del cuadro general y de los mecanismos de la cooperación o la integración económicas regionales emprendidas por la ASEAN y por el Pacto Andino, con dos objetivos principales: *a)* investigar y analizar los aspectos de las experiencias de cada agrupación en la cooperación o la integración económicas regionales en lo que tengan de interés operacional y de aplicabilidad para la otra agrupación, y *b)* construir un "modelo sintético" de cooperación o integración económica regional basado en las experiencias combinadas de la ASEAN y del Pacto Andino, que sea pertinente y aplicable a otros grupos regionales.

La actual situación económica internacional no es propicia para el crecimiento y la expansión de la cooperación o la integración económica regional. Para atravesar la crisis económica, tanto países desarrollados como países en desarrollo están haciendo ajustes económicos que requerirán esfuerzos excesivos de muchas agrupaciones regionales. Pero la crisis económica presenta también a las agrupaciones regionales una oportunidad de reforzar sus programas y marcos actuales. Se propone la realización de investigaciones sobre la forma en que los países de la ASEAN y del Pacto Andino responden a la actual crisis económica internacional y a la necesidad de cambios estructurales en su sistema industrial, y sobre las consecuencias para sus futuras actividades de cooperación o integración.

### *Programas específicos de investigación*

En el capítulo IV se ha esbozado ya en términos generales cómo la ASEAN y el Pacto Andino podrían aprender de sus experiencias recíprocas en

materia de cooperación o integración económica regional. Convendría emprender estudios ulteriores detallados sobre algunos temas principales.

En cuanto a la ASEAN, será útil organizar un equipo de investigadores regionales para emprender un estudio detenido de los siguientes programas principales de integración del Pacto Andino, con miras a evaluar su pertinencia para la ASEAN y sugerir medidas concretas para su posible aplicación a la ASEAN:

- a) Estrategia general de integración del Pacto Andino, junto con su marco de ejecución establecido a través de los años;
- b) Programación industrial del Pacto Andino, en particular los programas sectoriales para el desarrollo industrial, haciendo hincapié en las técnicas de formulación de los diversos PSDI;
- c) Trato especial de los miembros menos desarrollados, con particular atención a las bases lógicas, el mecanismo y los efectos redistributivos;
- d) Experiencia del Pacto Andino en la cooperación tecnológica.

A su vez, un equipo de investigación compuesto de expertos del Pacto Andino podría examinar detalladamente con provecho los siguientes aspectos de la cooperación económica de la ASEAN: a) el proceso y el estilo de su formación de consenso, incluido el estilo político de negociación; b) el mecanismo de cooperación extrarregional; c) el papel de las inversiones extranjeras; d) el papel del sector privado, y e) la cooperación financiera.

Además, hay diversos temas de investigación sobre cooperación regional que podrían ser muy beneficiosos tanto para la ASEAN como para el Pacto Andino y que podrían abordarse conjuntamente por investigadores de ambas regiones, en los siguientes ámbitos: a) industrias agrícolas; b) industrias basadas en los recursos naturales, y c) promoción de exportaciones manufacturadas.

*Anexo*

**ESTUDIOS REALIZADOS SOBRE COOPERACION  
INDUSTRIAL REGIONAL: EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS  
DE LA ASEAN Y DEL PACTO ANDINO**

- UNIDO/IS.281 The development of the ASEAN Industrial Projects (AIPS)  
*Mohamed Ariff*
- UNIDO/IS.282 ASEAN Industrial Complementation  
*Vicente T. Paterno*
- UNIDO/IS.291 ASEAN Finance Corporation: prospects and challenge  
*J. Panglaykim*
- UNIDO/IS.310 ASEAN Industrial Joint Ventures (AIJVs) in the private sector  
*Lee Sheng-yi*
- UNIDO/IS.311 La cooperación industrial regional y su enfoque por la ASEAN
- UNIDO/IS.312 Visión global del Grupo Andino,  
*elaborado por la Junta del Acuerdo de Cartagena*
- UNIDO/IS.313 Política económica e industrialización en el Grupo Andino, 1970-1980  
*Javier Iguñiz Echeverría*
- UNIDO/IS.329 The role of the private sector in industrial and technological co-operation in ASEAN  
*Pakorn Adulbhan*
- UNIDO/IS.346 Co-operation in industrial financing in ASEAN  
*Supachai Panichpakdi*

## ABSTRACT

*Regional Industrial Co-operation: Experiences and Perspective of ASEAN and the Andean Pact* is intended to provide an overview of issues pertaining to the enhancement of industrial co-operation between countries at subregional level, and a review of experience, current approaches and prospects relating to such co-operation in the two regional groupings: the Association of South-East Asian Nations (ASEAN) and the Andean Pact.

A series of studies has been carried out covering various aspects, such as industrial complementation, joint ventures, industrial financing and industrial policies. In order to facilitate a direct exchange of experience and a joint review of key issues in industrial co-operation, a conference was organized with officials of the Andean Group and ASEAN in 1982, followed by a study tour by the ASEAN participants to the capitals of the five Andean Group countries. The major findings of the series of studies and of the conference and study tour have been consolidated in the present paper, which also contains proposals for action.

Both regional organizations have been actively pursuing or intensifying efforts towards a more viable pattern of economic co-operation. While the co-operation efforts of ASEAN seem to have been directed towards "regional co-operation" in a more limited sense, those of the Andean Pact have been aimed at the more ambitious goals of "regional integration".

It is felt that the information on the experience and outlook of the Andean Group and ASEAN would be an important basis for continued industrial co-operation in these two regional schemes as well as for conceiving co-operation mechanisms in other developing country groups.



## SOMMAIRE

L'ouvrage intitulé *Regional Industrial Co-operation: Experiences and Perspective of ASEAN and the Andean Pact* donne un tableau d'ensemble des questions liées au renforcement de la coopération industrielle entre pays en développement sur le plan sous-régional et expose les données d'expérience, les méthodes actuellement employées et les perspectives concernant cette coopération entre deux groupements régionaux, à savoir l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) et le Pacte andin.

Diverses études ont été effectuées sur divers aspects de cette coopération, notamment la complémentarité des industries, les coentreprises, le financement industriel et les politiques industrielles. En vue de faciliter l'échange direct de données d'expérience et l'examen en commun des questions essentielles de coopération industrielle, une conférence de fonctionnaires du Groupe andin et de l'ANASE a eu lieu en 1982 et elle a été suivie d'un voyage d'étude de participants des pays de l'ANASE dans les capitales des cinq pays du Groupe andin. Le document qui fait l'objet du présent sommaire récapitule les principales conclusions des études susmentionnées ainsi que de la conférence et du voyage d'étude, et elle renferme aussi des propositions en vue de la suite à leur donner.

Les deux organisations régionales s'emploient activement à poursuivre ou à intensifier leur action en vue d'un mode plus efficace de coopération économique. Alors que les efforts de coopération des pays de l'ANASE paraissent porter avant tout sur la "coopération régionale" au sens limité de l'expression, les pays du Pacte andin tendent vers les objectifs plus ambitieux d'une "intégration régionale".

Les renseignements sur l'expérience et les perspectives du Groupe andin et de l'ANASE devraient pouvoir utilement servir à poursuivre la coopération industrielle à l'intérieur de ces deux groupes régionaux et à concevoir des mécanismes de coopération à l'intérieur d'autres groupes de pays en développement.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يتم توزيع منشورات الأمم المتحدة مجاناً في جميع أنحاء العالم. يمكن الحصول على النسخة العربية من منشورات الأمم المتحدة من مكتب الأمم المتحدة للتعاون الثقافي والتعليمي في جنيف.

#### 如何取得联合国出版物

联合国出版物在世界各城市均有出售。如欲索取，可向联合国文化、教育、科学组织在日内瓦的办事处索取。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications are available free of charge in all countries. The Arabic version of United Nations publications can be obtained from the United Nations Office for Cultural and Educational Cooperation in Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont disponibles gratuitement dans tous les pays. La version arabe des publications des Nations Unies peut être obtenue de l'Office des Nations Unies pour la coopération culturelle et éducative à Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ПУБЛИКАЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издание на арабском языке публикаций Организации Объединенных Наций можно получить бесплатно во всех странах. Для получения арабского издания публикаций Организации Объединенных Наций необходимо обратиться в Отдел культуры и образования Организации Объединенных Наций в Женеве.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están disponibles gratuitamente en todos los países. La versión árabe de las publicaciones de las Naciones Unidas puede obtenerse de la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Cultural y Educativa en Ginebra.

United Nations  
New York, N.Y. 10017

UNEP

United Nations  
Geneva, Switzerland  
CH-1211