

Paradojas de la Integración en América Latina

Política Exterior e integración. Oportunidades y desafíos

.....

Dr. Fernando E. Naranjo V.

FLACSO - Biblioteca



FLACSO
Secretaría General
Sede Académica de Chile

FUNDACIÓN CAROLINA



NACIONES UNIDAS
CEPAL

Santiago, 13 y 14 de diciembre de 2006



FLACSO
Secretaría General
Fondo Académico de Chile



REDES UNIDAS
CEPOL

Seminario Internacional
Paradojas de la Integración
en América Latina
Realizado en Santiago, Chile,
diciembre, 2006

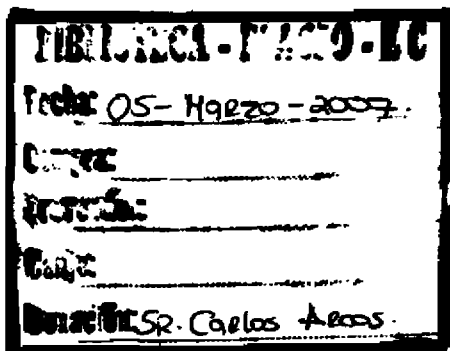
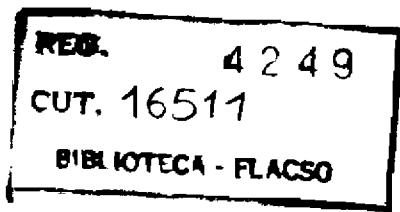
Publicado por la Secretaría General
Departamento de Diseño
Diseño de portada y diagramación:
Leonardo Villegas
Editado en San José, Costa Rica.
Enero de 2007.

www.flacso.org

Tel : (506) 253-0082

Fax.: (506) 234-6696

200 mts sur y 75 este de la
McDonalds, Plaza del Sol,
Curridabat. San José, Costa Rica.



Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como el análisis e interpretaciones son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Ninguna parte de este documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO y la Fundación Carolina.

Índice

Presentación	5
Comentarios generales	7
De la retórica, a la integración práctica hay un largo trecho.....	8
¿Integración económica de naturaleza política o de naturaleza empresarial?	10
¿Cuán relevante es la integración económica de la región hoy?	12
¿Estamos siendo solidarios en los procesos de integración?	14
Ejemplo de TACA en el mundo de la Globalización	15
Iniciativas en el campo aéreo	17
La integración económica ha sido muy profusa, en los últimos años, en la banca, actividades financieras y en los servicios.....	17
Algunas reflexiones en torno a la integración económica de Centroamérica.....	19
Desafíos y oportunidades hacia el futuro	24
Bibliografía	27

Presentación

Los resultados de este año electoral están modificando el mapa político de la región por un lado; y, por otro, abren opciones a nuevos actores políticos, nuevos esquemas y nuevos procesos de integración. No obstante, muchos acontecimientos en América Latina y el Caribe podrían inducir a pensar que la región se encuentra fraccionada y sin un norte claro en temas de integración y concertación política.

La complementariedad entre las distintas agendas y acciones de integración es compleja al considerar sus diferentes niveles subregionales, regionales, hemisféricos y globales. De allí que es esencial el producir coordinación. Sin ella cada uno de los procesos será visto desde una perspectiva sectorial sin ningún tipo de vínculo con los otros procesos, y en definitiva, se reafirma la fragmentación y las reducidas capacidades de concertación. Cada uno de estos procesos impacta a los más diversos actores y generan escenarios diversos.

La región enfrenta importantes paradojas en la búsqueda de mejores oportunidades para los procesos de integración. El Seminario Internacional, Paradojas de la Integración en América Latina, organizado por CEPAL, FLACSO y la Fundación Carolina, busca analizar y debatir sobre temas tales como: las políticas exteriores y su impacto en los procesos de integración; de que manera los arreglos subregionales se consolidan o por el contrario se fragmentan; que nuevas estrategias abren oportunidades a espacios renovados a la integración; cómo nuevas temáticas están impulsando visiones y proyectos de complementación. De igual forma, el encuentro se propone identificar el rol de los actores externos en los procesos de integración y el papel que desarrollan las organizaciones políticas y de la Sociedad Civil. Estos debates sobre los escenarios para la integración y concertación regional permitirán recoger recomendaciones de política en la materia.

Política Exterior e integración. Oportunidades y desafíos



Dr. Fernando E. Naranjo V.

Santiago, Chile, diciembre, 2006

Comentarios generales

El tema es polémico, interesante y de actualidad. Ha estado en el "tapete" del análisis y la discusión entre políticos, académicos, empresarios, miembros de la sociedad civil y organismos internacionales, desde hace varias décadas.

En esta ponencia haré algunos comentarios en relación a las experiencias vividas sobre la integración económica regional, desde la óptica de la política exterior, con especial referencia a Centroamérica.

En momentos en que la mayoría de nuestras naciones se orientan a la búsqueda de tratados de libre comercio con los principales bloques económicos del mundo, América de Norte, Unión Europea o la zona Asia Pacífico, la gran pregunta es ¿cuál es el papel de la integración económica regional?

Por otro lado, casi todos los días nos preguntamos si hemos hecho mucho o muy poco por la integración de la región. Difícil contestar esta pregunta. Cuando la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) planteó en la década de los cincuenta y los sesenta el tema de la integración económica regional como vía y medio para lograr un desarrollo más acelerado, a través de la sustitución de importaciones y de una mayor producción industrial, las condiciones económicas eran muy diferentes a las que hoy enfrenta la América Latina.

El esfuerzo de la CEPAL, de ese entonces, se centró mucho en apoyar y alentar la integración económica, en especial, de los pequeños países centroamericanos. Cuarenta años después, se sigue hablando, aunque con menos intensidad, de la importancia de fortalecer la integración de la región como medio lograr un crecimiento económico más pronunciado.

De ese entonces a hoy, el contraste entre lo ocurrido en Europa y América Latina en el tema de la integración económica es dramático. En particular, cuando se compara la experiencia europea con la de los países centroamericanos, los éxitos de allá contrastan notoriamente con las deficiencias de acá. Paradójicamente en los países europeos apenas se empezaba a hablar de la integración económica cuando en Centroamérica ya se había creado una zona de libre comercio, se estaban formando instituciones regionales y hasta se había promulgado una moneda propia (peso centroamericano).

¿Qué diferencia hay entre lo ocurrido en los procesos de integración económica en Europa y la América Latina y, en particular, en Centroamérica? ¿En qué radica la gran diferencia entre los dos procesos? Uno con gran éxito y otro con un éxito apenas a medias.

En ambos ha habido grandilocuentes y sonoros discursos de los políticos, numerosas cumbres presidenciales y de primeros ministros y apoyo de organismos internacionales. ¿Por qué los centroamericanos, en particular, no han tenido el éxito europeo a pesar de contar con una historia común, la misma lengua entre los países y la cercanía geográfica de las pequeñas naciones?

De la retórica, a la integración práctica hay un largo trecho

Si sumáramos las declaraciones presidenciales y ministeriales de los últimos cincuenta años en relación a la importancia, necesidad y urgencia de la integración económica de América Latina, posiblemente los documentos pesarían varias toneladas.

Hace algunos lustros el tema tenía una sonada importancia, en particular por el apoyo que recibía de organismos internacionales, como la CEPAL, y el Banco Interamericano de Desarrollo. Es importante

recordar como en "La Alianza para el Progreso", impulsada por el recordado Presidente John F. Kennedy, el tema cobró una relevancia especial para la región.

En el ámbito centroamericano, luego de la formación del Mercado Común Centroamericano, a principios de la década de los sesenta y luego de la crisis política, económica y comercial que vivió la región en los ochenta, el tema surge, de nuevo, con especial fortaleza en la década de los años noventa.

Durante mi paso por la Cancillería de Costa Rica recuerdo que en prácticamente todas las reuniones regionales, presidenciales o ministeriales, de una manera u otra, se mencionaba el tema de la integración económica, social, cultural, y la necesidad de modernizar, en el caso particular de Centroamérica, las instituciones regionales. En la política exterior de las cancillerías latinoamericanas el tema de la integración económica ha jugado un papel relevante. Es difícil identificar un país en el cual el tema integracionista no haya sido un elemento de su política exterior durante las últimas décadas, sea una integración bilateral, subregional o hemisférica.

Por muchos años vivimos una época de floridas declaraciones que tuvieron un limitado eco en la práctica. Se "decía mucho, pero relativamente se hacía poco".

¿Por qué hubo tan poca respuesta en la práctica al llamado de integración formal de los gobiernos e instituciones décadas atrás? En primera instancia la respuesta posiblemente se debe a que las declaraciones políticas no tenían un contenido real en la práctica. Esto es, no se pasaba de los enunciados generales a factores prácticos que alentaran la integración económica. Había, aranceles relativamente altos, entrambamientos administrativos, limitaciones comerciales y otros factores que obstaculizaban el libre comercio de bienes. En segundo término, los grupos empresariales tenían un enfoque muy local en sus negocios. Con facilidad se identificaban los grupos empresariales por países y no tenían mayor interés en explorar otros mercados, dado el alto proteccionismo que en muchos casos tenían en los países de origen. Finalmente, hay que reconocer que los gobiernos mismos, en muchos casos, no tenían la decisión política para impulsar en la práctica la integración comercial. Con frecuencia cedían a intereses de muy variada índole y en sus agendas el tema integracionista no era el prioritario.

Estos son algunos de los factores que han determinado el contraste entre el éxito europeo y el limitado éxito latinoamericano en sus procesos integracionistas.

La integración económica de hoy difiere mucho de la de hace pocas décadas atrás. Es importante destacar que lo que era relevante antes quizás ya no lo es hoy día. La naturaleza, características y forma de la nueva integración regional difieren sustancialmente de los planteamientos políticos realizados tan solo veinte o treinta años atrás. La región vive ahora una integración de naturaleza diferente, movida por fuerzas que no eran tan evidentes en el pasado.

La "integración real" que algunos mencionan se ha dado durante los últimos quince años, ha tenido como principales actores a los sectores empresariales con una visión multinacional y a las empresas transnacionales de capital extranjero. Esta integración, se dice, es muy diferente a la "integración formal, oficial o institucional" que fue promovida por los gobiernos latinoamericanos, especialmente en las décadas de los sesenta y setenta.

¿Integración económica de naturaleza política o de naturaleza empresarial?

Algunos autores plantean la dicotomía entre la "integración oficial o formal" impulsada por los presidentes, primeros ministros, cancilleres, ministros de comercio y organismos internacionales de la llamada "integración real" llevada a cabo por los grupos empresariales latinoamericanos o extranjeros. En mi opinión este análisis es solo parcialmente cierto. En la realidad son dos facetas diferentes de un mismo fenómeno.

La integración formal conlleva conceptos mucho más amplios que trascienden la integración económica y comercial. Los planteamientos políticos contemplan procesos de mayor acercamiento cultural, social, ambiental, migratorio y de naturaleza política como tal. Sería un gran error desvirtuar todo este esfuerzo y simplemente buscar una integración económica, financiera y comercial.

Si bien es cierto, durante los últimos quince años se ha intensificado el proceso de integración comercial y financiera promovido por los grupos empresariales regionales y empresas transnacionales, su visión

integradora es limitada y está enmarcada dentro de los intereses propios de la actividad de dichos grupos. Por otro lado, estos nuevos procesos de integración están íntimamente ligados a las decisiones de invertir de los mencionados actores económicos. Este es un rasgo diferente a la integración comercial que América Latina vivió décadas atrás. En aquel entonces, era mucho más sencillo identificar los grupos empresariales por nacionalidad. Sus inversiones eran principalmente de naturaleza doméstica y la comercialización de bienes se hacía al amparo de acuerdos bilaterales o subregionales.

La integración económica de hoy está más ligada a las inversiones de naturaleza regional y es mucho más difícil identificar la nacionalidad de los grupos que promueven la integración comercial y económica. Se pasó de una visión "nacional" a un enfoque "multinacional". Este es un cambio cualitativo en el nuevo proceso integracionista.

Es interesante analizar, aunque no hay suficiente información para sustentar la hipótesis, que algunos de estos grupos empresariales regionales están más interesados en invertir en la región que buscar exportaciones a los grandes centros mundiales que demandan bienes y servicios. Este ha sido un elemento que ha fortalecido mucho la integración económica en los años recientes.

En un alto grado la comercialización de bienes y servicios provienen de los esfuerzos bilaterales realizados en el pasado entre diferentes pares de países. México y Chile son ejemplos de naciones que han negociado acuerdos bilaterales con muchos de los países de la América Latina. Este es un aspecto que ha ayudado a lograr una integración económica más intensa.

Curiosamente algunos autores lamentan lo que está ocurriendo hoy en la región, cuando realmente ahora se están cosechando los frutos de la siembra que se hizo con la integración formal de hace treinta o cuarenta años. Hoy, los empresarios se convierten en el motor dinamizador del proceso integracionista.

Es difícil imaginarse que la integración real de hoy se pudiera haber hecho en el vacío sin el contexto político de la integración formal planteada décadas atrás. Realmente los dos aspectos integracionistas son complementarios y conducen necesariamente al fortalecimiento de las relaciones comerciales, económicas y financieras en nuestro continente.

¿Cuán relevante es la integración económica de la región hoy?

Hace cuarenta años, los políticos y economistas argumentaban que un elemento importante para lograr tasas más altas de crecimiento económico era ensanchar los mercados. Para ello, uno de los mecanismos era impulsar la integración comercial y económica entre países vecinos.

Las iniciativas y propuestas cundieron por todo nuestro continente, en el Caribe, en el Cono Sur, entre los países Andinos y en Centroamérica.

De esta manera, se argumentaba, se lograría inducir una mayor inversión, especialmente en actividades industriales y vía el mecanismo de la integración comercial romper el círculo del subdesarrollo y pobreza que vivían la gran mayoría de la naciones latinoamericanas. Sin embargo, en la práctica sólo parcialmente se logró una efectiva integración. Los empresarios continuaban teniendo una visión orientada hacia los mercados locales que conocían bien y en los cuales gozaban de ventajas económicas y extra económicas.

La pregunta relevante es ¿cuán válido es este argumento hoy día?

Durante la década pasada y lo que llevamos de la presente los gobiernos de muchas naciones latinoamericanas han buscado con intensidad acuerdos comerciales con países fuera de la región. El argumento, ahora, es que la forma de atraer inversiones extranjeras importantes y alentar una mayor formación de capital de las empresas locales, es tener acceso a los grandes centros que demandan bienes y servicios en el mundo, como es el caso de los Estados Unidos, la Unión Europea y algunos de los países asiáticos, en particular China y Japón.

Los esfuerzos de los países están encaminados, entonces, a buscar tratados de libre comercio con esos países y tener posibilidades más amplias de producir y exportar a estos nuevos mercados. Un fuerte argumento es que esta apertura comercial conlleva a que empresas transnacionales inviertan en América Latina, aprovechando costos inferiores a los que tendrían en los países de origen y desde nuestra región producir y exportar a los destinos mencionados anteriormente.

Chile es, quizás, el mejor ejemplo de un esfuerzo deliberado de negociar acuerdos comerciales con países fuera de la región. La orientación, con mayor o menor intensidad, ha sido prácticamente la misma en la mayoría de los países del continente. La realidad económica, entonces, ha cambiado drásticamente. Ahora se ven los tratados de libre comercio extra-regionales como el mecanismo "idóneo" para lograr tasas más elevadas de formación de capital, incrementar la capacidad de producción, y producir y exportar bienes y servicios a estos centros que demandan grandes volúmenes de bienes finales e intermedios.

¿Cuán relevante es, entonces, para nuestros países la integración económica regional? Aunque el tema sigue siendo de gran importancia, no tiene hoy la relevancia y trascendencia política que tuvo tres o cuatro décadas atrás. Esto no quiere decir que no se deba seguir trabajando por lograr una integración comercial y económica más fuerte en la América Latina.

Paradójicamente, aunque el tema de la integración económica es políticamente menos atractivo hoy, durante los últimos quince años la integración "real" promovida por los sectores empresariales ha conducido a intensificar notoriamente el comercio intraregional. En algunas subregiones del continente, con menos discursos, menos menciones en las cumbres presidenciales y menos apoyo institucional se ha incrementado notoriamente el comercio intraregional. Los más importantes grupos empresariales de la región y las empresas transnacionales están invirtiendo con un criterio integracionista que antes no existía. De los grupos empresariales "nacionales" se ha pasado a un nuevo concepto de grupos empresariales que trascienden las fronteras de sus casas matrices.

Esta integración real o efectiva promovida por los empresarios camina, entonces, paralelamente con procesos de inversión de una naturaleza muy diferente a los del pasado. Ahora se busca integrar mercados, en variadas actividades, conformados por distintos países. Este fenómeno se observa con especial intensidad en algunos sectores. En particular, se puede mencionar la banca y las actividades financieras, el comercio, la prestación de servicios (transporte aéreo, turismo, asesorías de muy variada naturaleza, tan solo para mencionar algunos ejemplos) y desarrollos inmobiliarios.

De hecho, entonces, aunque la integración económica regional no tiene hoy la relevancia de tres décadas atrás, en la práctica el proceso es mucho más intenso actualmente. Desatender y no alentar este proceso de integración económica regional sería un grave error. Una zona económicamente más integrada ofrece una plataforma con mayores posibilidades de éxito para exportar bienes y servicios a otros destinos y puede llevar a incrementar la eficiencia y la productividad.

Se trata, ahora, de perfeccionar los mecanismos que permitan acelerar aún más la integración comercial y económica, de modo que efectivamente se camine hacia una zona de libre comercio de bienes y servicios.

Además, un alto porcentaje de la población (85% según Latinobarómetro Report 2005), tiene una actitud positiva respecto a la integración económica. Entonces, ¿por qué los gobiernos no actúan con más decisión?

¿Estamos siendo solidarios en los procesos de integración?

El tema de las asimetrías económicas es un tema largamente debatido. Con frecuencia este aspecto se discute en las relaciones económicas entre los países del norte y los del sur. Se insiste que los países relativamente menos desarrollados necesitan tiempos más prolongados para hacer ajustes y así aprovechar mejor las oportunidades de la globalización, en general, y de la integración económica, en particular. En la América Latina las cifras indican que las diferencias de ingreso se están ensanchando entre los países relativamente más desarrollados y las naciones más pobres.

El tema tiene poca relación con la integración económica en sí. Es más un criterio ético y de solidaridad. En los últimos años el asunto de las asimetrías en el marco de la integración económica no ha sido un aspecto que desvele a los políticos y, sin embargo, debería ser un tema de preocupación.

La integración económica siempre se visualizó como un mecanismo para lograr mayores inversiones y por ende tasas más elevadas de crecimiento económico y mayores oportunidades de empleo para la fuerza laboral. Si bien esto es cierto, el proceso ha conducido a un ensanchamiento de las diferencias de ingreso entre países.

De hecho, entonces, aunque la integración económica regional no tiene hoy la relevancia de tres décadas atrás, en la práctica el proceso es mucho más intenso actualmente. Desatender y no alentar este proceso de integración económica regional sería un grave error. Una zona económicamente más integrada ofrece una plataforma con mayores posibilidades de éxito para exportar bienes y servicios a otros destinos y puede llevar a incrementar la eficiencia y la productividad.

Se trata, ahora, de perfeccionar los mecanismos que permitan acelerar aún más la integración comercial y económica, de modo que efectivamente se camine hacia una zona de libre comercio de bienes y servicios.

Además, un alto porcentaje de la población (85% según Latinobarómetro Report 2005), tiene una actitud positiva respecto a la integración económica. Entonces, ¿por qué los gobiernos no actúan con más decisión?

¿Estamos siendo solidarios en los procesos de integración?

El tema de las asimetrías económicas es un tema largamente debatido. Con frecuencia este aspecto se discute en las relaciones económicas entre los países del norte y los del sur. Se insiste que los países relativamente menos desarrollados necesitan tiempos más prolongados para hacer ajustes y así aprovechar mejor las oportunidades de la globalización, en general, y de la integración económica, en particular. En la América Latina las cifras indican que las diferencias de ingreso se están ensanchando entre los países relativamente más desarrollados y las naciones más pobres.

El tema tiene poca relación con la integración económica en sí. Es más un criterio ético y de solidaridad. En los últimos años el asunto de las asimetrías en el marco de la integración económica no ha sido un aspecto que desvele a los políticos y, sin embargo, debería ser un tema de preocupación.

La integración económica siempre se visualizó como un mecanismo para lograr mayores inversiones y por ende tasas más elevadas de crecimiento económico y mayores oportunidades de empleo para la fuerza laboral. Si bien esto es cierto, el proceso ha conducido a un ensanchamiento de las diferencias de ingreso entre países.

Europa manejó el tema de las asimetrías dentro de la integración económica con un amplio criterio de solidaridad. Cuando los países de menor desarrollo relativo como Grecia, España y Portugal se integraron a la Unión Europea, los países más ricos estuvieron dispuestos a transferir recursos para tratar de aliviar las diferencias de ingreso con esos países. Este criterio, seguido en Europa, está lejos de ser una realidad en nuestro medio. Da la impresión que en América Latina los países más desarrollados difícilmente están dispuestos a dar mayores concesiones comerciales o a transferir recursos para apoyar a los países de menor ingreso.

Ejemplo de TACA en el mundo de la Globalización

TACA vuela a 19 naciones del Continente Americano y llega a 32 destinos. Cubre, prácticamente, la totalidad de América. Es típicamente una empresa que facilita la integración económica de la región a través del transporte de personas y marginalmente de carga de mercancías.

Es una aerolínea que integra a los países en Suramérica con los de Centroamérica, con algunas naciones del Caribe y con los tres países de Norteamérica. No hay ninguna otra aerolínea que ofrezca esa integración de servicios aerocomerciales como los que ofrece TACA.

A principios de la década de los noventa habían cuatro pequeñas aerolíneas en Centroamérica con una visión limitada y tres de ellas con severos problemas financieros: AVIATECA en Guatemala; NICA en Nicaragua; LACSA en Costa Rica y TACA en El Salvador. El primer acierto fue la integración de las cuatro aerolíneas en el llamado "Grupo TACA". Eso permitió alcanzar una serie de economías y aprovechar oportunidades que individualmente ninguna de las aerolíneas lo hubiera podido hacer. Difícilmente estas aerolíneas habrían subsistido, individualmente, en medio de los procesos de globalización y en una actividad tan competitiva. Más recientemente se creó TACA Perú y ahora todas las aerolíneas se comercializan bajo la marca TACA. De cuatro pequeñas empresas centroamericanas se pasó a una sola empresa más grande con una visión regional y ahora a una corporación con operaciones en todo el continente.

Europa manejó el tema de las asimetrías dentro de la integración económica con un amplio criterio de solidaridad. Cuando los países de menor desarrollo relativo como Grecia, España y Portugal se integraron a la Unión Europea, los países más ricos estuvieron dispuestos a transferir recursos para tratar de aliviar las diferencias de ingreso con esos países. Este criterio, seguido en Europa, está lejos de ser una realidad en nuestro medio. Da la impresión que en América Latina los países más desarrollados difícilmente están dispuestos a dar mayores concesiones comerciales o a transferir recursos para apoyar a los países de menor ingreso.

Ejemplo de TACA en el mundo de la Globalización

TACA vuela a 19 naciones del Continente Americano y llega a 32 destinos. Cubre, prácticamente, la totalidad de América. Es típicamente una empresa que facilita la integración económica de la región a través del transporte de personas y marginalmente de carga de mercancías.

Es una aerolínea que integra a los países en Suramérica con los de Centroamérica, con algunas naciones del Caribe y con los tres países de Norteamérica. No hay ninguna otra aerolínea que ofrezca esa integración de servicios aerocomerciales como los que ofrece TACA.

A principios de la década de los noventa habían cuatro pequeñas aerolíneas en Centroamérica con una visión limitada y tres de ellas con severos problemas financieros: AVIATECA en Guatemala; NICA en Nicaragua; LACSA en Costa Rica y TACA en El Salvador. El primer acierto fue la integración de las cuatro aerolíneas en el llamado "Grupo TACA". Eso permitió alcanzar una serie de economías y aprovechar oportunidades que individualmente ninguna de las aerolíneas lo hubiera podido hacer. Difícilmente estas aerolíneas habrían subsistido, individualmente, en medio de los procesos de globalización y en una actividad tan competitiva. Más recientemente se creó TACA Perú y ahora todas las aerolíneas se comercializan bajo la marca TACA. De cuatro pequeñas empresas centroamericanas se pasó a una sola empresa más grande con una visión regional y ahora a una corporación con operaciones en todo el continente.

El sendero recorrido por TACA para estar dónde está hoy día, no ha sido fácil. El camino ha sido difícil y continúa lleno de obstáculos y limitaciones.

En el campo de la aviación civil la integración se ha realizado de hecho, por iniciativa de los empresarios y no como consecuencia de políticas gubernamentales. En este campo los gobiernos siguen considerando el tema aerocomercial en forma muy limitada y con un concepto muy nacionalista. Hay, sin embargo, algunas excepciones como los países andinos que tienen una política de cielos abiertos, pero en la mayoría de las naciones, el tema de los permisos de rutas sigue siendo manejado con un criterio restrictivo.

Las regulaciones y la tramitología son impresionantes en este campo. Cada país tiene sus propias leyes, con requisitos y condiciones específicas que las aerolíneas deben cumplir. Los trámites para inscribir una aeronave difieren de país a país. Los permisos de trabajo para pilotos y tripulantes de cabina difieren en cada nación. Para obtener un certificado de operación aérea los trámites son muy complejos y variados. Difícilmente hay otro campo del quehacer económico donde haya tantas regulaciones y complejidades como en el aerocomercial.

Los permisos de vuelo son un aspecto altamente regulado y protegido en muchos países. Algunas naciones, sin embargo, mantienen ahora políticas aerocomerciales de "cielos abiertos" (como en la comunidad andina), en otras, por el contrario, existe una fuerte protección para las aerolíneas locales (recientemente el gobierno de Colombia no autorizó a TACA la apertura de una nueva ruta desde San José a Medellín y Cali. Todavía está pendiente una nueva ronda de negociación para este propósito).

Comento estos aspectos, ya que son un buen ejemplo donde los gobiernos han hecho muy poco, o inclusive han obstaculizado la integración aerocomercial y por consiguiente la integración económica. Esta se ha logrado gracias a los esfuerzos y tenacidad de los empresarios propietarios de las aerolíneas que operan en la región. Los gobiernos han cambiado muy poco sus políticas nacionalistas y proteccionistas y la integración de los servicios aéreos se logra a pesar de ello. Esta es una de las tantas paradojas de la integración económica regional.

Iniciativas en el campo aéreo

Hasta donde conozco hay dos iniciativas (todavía en sus primeras etapas) en el campo aéreo que ayudarán a fortalecer el proceso de integración económica y en particular el transporte de personas. La primera se refiere a un acuerdo muy reciente de parte de los Ministros de Transporte de Centroamérica creando el Certificado Único de Operación Aérea Regional, mediante el cual las aerolíneas que operan en Centroamérica tendrán un solo certificado válido en los cinco países. Todavía este Certificado tiene que ser refrendado por cada una de las Direcciones de Aviación Civil.

Además hay una iniciativa para crear, eventualmente, una agencia aeronáutica regional centroamericana que se encargaría de homologar procedimientos, legislación y sistemas aplicables en la región (algo parecido a la creación de COCESNA -Corporación Centroamericana de Servicios a la Navegación Aérea - que maneja el espacio aéreo centroamericano).

La otra iniciativa es en los países de Sudamérica con el apoyo de la OACI. Se ha empezado a tratar de homologar procedimientos en materia de mantenimiento de aeronaves, trámites para la obtención de licencias de pilotos y tripulantes, entre otros aspectos. Sin embargo, es poco lo que se ha logrado avanzar, aunque existe por parte de algunos de los gobiernos sudamericanos, una buena y correcta intención de avanzar rápidamente en este importante campo.

Estos son dos pasos interesantes, que sin duda ayudarán a fortalecer el proceso de integración económica latinoamericano en el campo aeronáutico y son ejemplos de propuestas muy concretas sobre campos específicos.

**La integración económica ha sido muy profusa,
en los últimos años, en la banca,
actividades financieras y en los servicios.**

Hasta hace relativamente poco tiempo, las instituciones bancarias y financieras tenían casi exclusivamente operaciones circunscritas a uno o algunos pocos países. Quizás la única excepción eran unos pocos bancos internacionales que tenían operaciones en varios países.

Esa situación cambió a raíz de la liberalización de los movimientos de capital ocurrida, prácticamente, en todos los países del continente durante la década pasada. Ese cambio llevó a la decisión, por parte de muchos bancos, de ofrecer servicios en varios países. Esto a su vez condujo una intensificación de movimientos de capitales financieros que no existían hace un par de décadas. Cada vez más, los bancos ofrecen sus servicios simultáneamente en varias naciones.

En Centroamérica hay varios grupos bancarios que tienen actividades en todos los países de la región. Algunos de esos grupos son de capital centroamericano y algunos, inclusive, han extendido sus operaciones fuera de la región.

También los grandes bancos internacionales han venido extendiendo sus actividades en toda América Latina. En el caso particular de Centroamérica, muy recientemente el HSBC compró el Banco del Istmo de Panamá con lo cual extenderá sus actividades a todos los países centroamericanos, México, y algunos sudamericanos. También el Scotiabank ha realizado inversiones adquiriendo entidades bancarias, lo que le permitirá tener una presencia mayor en Centroamérica y el Caribe. Muy recientemente, se ha anunciado la compra del Banco Uno que opera en todos los países de Centroamérica y es uno de los principales emisores de tarjetas de crédito, por parte de Citibank.

Décadas atrás no se visualizaba la actividad bancaria con un criterio regional. Hoy, esto es una realidad y posiblemente veremos en los próximos años una mayor globalización e integración bancaria y financiera en América Latina.

En el área de los servicios también se está dando una integración muy interesante. No sólo en el campo del transporte aéreo, como ya se comentó, sino en muy variados aspectos. No me refiero únicamente a turismo. Existe un fuerte intercambio de servicios de la mayor trascendencia para el desarrollo económico regional. Además de los servicios financieros, bancarios y bursátiles, las exportaciones de asesorías, servicios contables, producción de software han venido a complementar el proceso de integración comercial.

Este es un campo donde los gobiernos han hecho muy poco por la integración económica, sin embargo, de hecho las empresas la están llevando a una realidad. Es posible que en los próximos años veamos un

fortalecimiento mucho más extendido de la integración regional en materia de servicios.

En todos estos campos complementarios a la integración comercial existen grandes desafíos para los gobiernos de América Latina. En el pasado se puso poca atención a estos aspectos, sin embargo, este tipo de integración es hoy una realidad.

Algunas reflexiones en torno a la integración económica de Centroamérica

En Centroamérica a principios de la década de los 60 se formó el Mercado Común Centroamericano constituido por: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. En aquel entonces, Panamá no fue parte del Mercado Común. Sin embargo, todos los países suscribieron con Panamá tratados comerciales de alcance parcial. Estos tratados estuvieron vigentes por más de tres décadas.

No es sino muy recientemente que se ha vuelto a plantear el tema de tratados de libre comercio entre los países de Centroamérica y Panamá. O sea, que ha sido necesario que transcurran más de treinta años para perfeccionar un mecanismo comercial de alcance limitado. No hubo en estos años una "voluntad política" para que Panamá se incorporara al espacio económico centroamericano, a pesar de tantas cumbres presidenciales.

Centroamérica está viviendo una "nueva integración económica". El anterior modelo ha dado paso a un nuevo proceso. Esta nueva integración económica no se limita únicamente a un mayor intercambio de mercancías entre países. Complementariamente, se realizan inversiones reales por parte de grupos empresariales y de empresas transnacionales que inducen a un mayor intercambio de servicios, a una integración de los mercados laborales, a un aumento en los movimientos de capital y a una integración bancaria y financiera sumamente activa, como no existió en el pasado. Es interesante destacar que las actividades de algunos grupos empresariales centroamericanos trascienden las fronteras del istmo y se extienden a países del Norte y de Sur América.

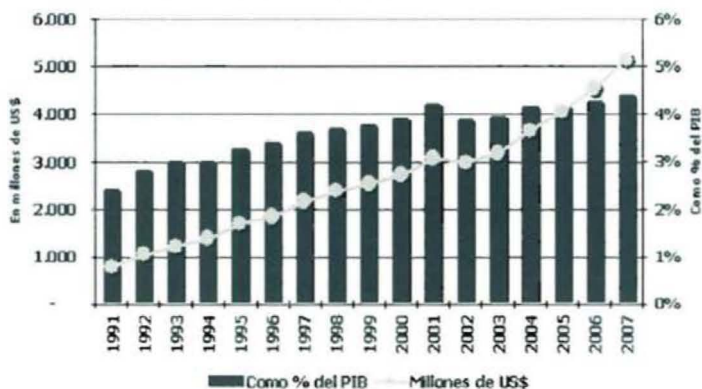
En alguna medida esta nueva integración económica se hace al margen de la institucionalidad y de los convenios de integración

económica, aunque es difícil imaginarse la integración de hoy sin el marco de la integración formal de ayer.

La integración económica de Centroamérica se ha fortalecido notoriamente durante los últimos quince años. El comercio intraregional se estima llegará en el 2007 a US\$5000 millones, o sea aproximadamente 4.4% del producto interno bruto de la región (CEFSA, 2006). En 1991 estas cifras eran tan sólo US\$794 millones y 2.4%, como puede observarse en el siguiente gráfico. Este nuevo proceso ha abarcado un mayor trasiego de bienes, servicios, movimientos financieros y de turismo y ha mantenido un constante ascenso. El proceso está íntimamente ligado a las decisiones de inversión promovidos por grupos empresariales, sin que exista ahora una clara identificación de su nacionalidad, como sí existió en el pasado.

Comercio Intra Centroamericano

(en millones de US\$ y como % del PIB)



Fuente: Organismos oficiales de cada país y CEFSA 2006-2007

Esta nueva forma de integración económica ha conducido a crear una importante red de inversiones a nivel regional, factor que estuvo ausente en las etapas iniciales de la integración. En las primeras décadas del proceso integracionista existía una fuerte rivalidad entre los empresarios de cada uno de los países y las inversiones de ellos en

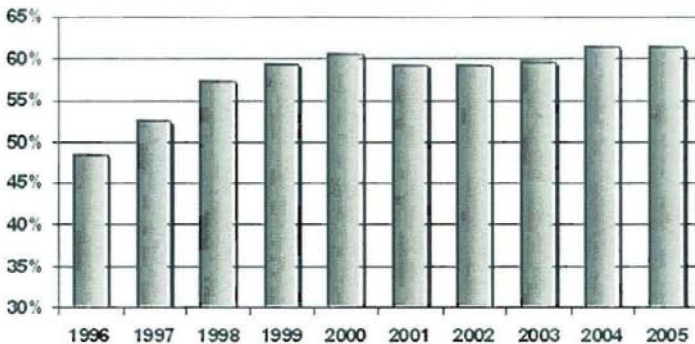
otras naciones eran muy limitadas. Esto ha cambiado radicalmente y ahora las inversiones regionales son el elemento que le ha dado mayor dinamismo al comercio intraregional de bienes y servicios.

Paralelamente a esa intensificación en el proceso de integración regional, Centroamérica en su conjunto o individualmente algunos de los países han negociado tratados de libre comercio con los Estados Unidos, Canadá, México, Chile y República Dominicana, para mencionar los casos más interesantes.

Esto ha conducido a un notorio incremento en el grado de apertura comercial (medida como la razón de exportaciones más importaciones sobre PIB) que pasó de 47% a en 1996 a 61% en 2005. En el gráfico siguiente puede observarse la evolución completa del grado de apertura durante el periodo 1996 - 2005. Es importante destacar que los grados de apertura difieren mucho entre países. Costa Rica muestra la mayor apertura comercial, superior al 100% y Guatemala la más baja.

Coefficiente de Apertura

(Exportaciones e importaciones de bienes y servicios como % del PIB)



Fuente: Organismos oficiales de cada país

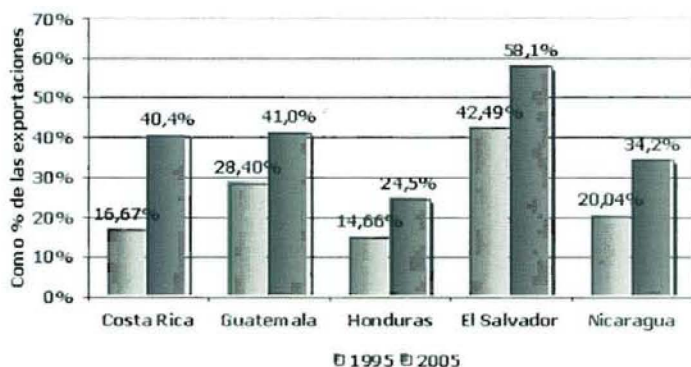
Sin embargo, la región no ha sido exitosa en conseguir otros acuerdos comerciales. Recuerdo, vivamente, el interés que tenía Centroamérica en suscribir un acuerdo comercial con MERCOSUR, a mediados de la década pasada. Tampoco se me olvida el desinterés mostrado por las autoridades de estos países en negociar con los centroamericanos. Nunca se pasó de algunas reuniones informales.

También Centroamérica, desde hace mucho años ha mostrado un interés por negociar un acuerdo comercial con Europa. Los europeos han puesto como condición que haya un único interlocutor entre las dos regiones. También ha condicionado esta negociación a que se mejore el proceso de integración económica y que se fortalezcan las instituciones regionales. Estas condiciones han atrasado el proceso de la negociación comercial. Sin embargo, es posible que si se lleva a cabo esta negociación se va a fortalecer del proceso de integración regional.

El aumento en el comercio intraregional ha sido generalizada en todos los países, aunque no se ha distribuido homogéneamente. Algunos han aprovechado en forma más intensa la oportunidad comercial en la región, como puede observarse en el gráfico siguiente. Costa Rica, es el país que logra un aumento mayor en la participación del comercio regional en relación a las exportaciones totales, excluidos los regímenes especiales (principalmente exportaciones de las zonas francas). Paradójicamente el país con el ingreso per cápita más bajo, Nicaragua, también tiene un significativo incremento en el comercio intraregional en relación a las exportaciones totales.

Comercio Intracentroamericano

(Como % del total de exportaciones-excluyendo regímenes especiales)

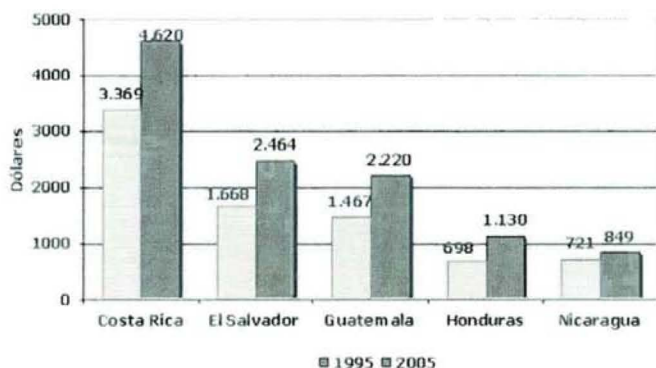


Fuente: Organismos oficiales de cada país y CEFTA 2006-2007

Es interesante destacar que una mayor participación en el comercio internacional no ha permitido reducir las diferencias de ingreso entre los países centroamericanos, por el contrario el país que tenía el nivel de ingreso más alto en 1995 (Costa Rica) es el que logra un aumento

absoluto mayor en el ingreso per cápita. Por contraste, el país con el ingreso por habitante más bajo en 1995 (Nicaragua) tiene el menor incremento absoluto en el periodo 1995 a 2005.

PIB nominal per cápita (En dólares)



Fuente: Organismos oficiales de cada país.

A pesar de la globalización comercial que ha vivido Centroamérica y que le ha llevado a un alto grado de apertura económica, el comercio intraregional sigue en ascenso, lo cual muestra que ambos procesos pueden ser complementarios.

En buena medida, las decisiones integracionistas formales del pasado, han inducido a una integración comercial, financiera y económica con mucha mayor intensidad en los últimos quince años.

En el futuro, la integración económica tiene bastante que aportar al desarrollo económico de la región. Si se mejora el marco jurídico, si se eliminan las trabas, limitaciones, procedimientos engorrosos, en los próximos años habrá un trasiego de bienes y de servicios mucho más intenso. Se trata, entonces, de perfeccionar y dinamizar el área de libre comercio regional. En este sentido, los gobiernos y las autoridades regionales tienen mucho que hacer en el futuro. El éxito estribará en tomar acciones muy concretas y prácticas que perfeccionen mucho más el área de libre comercio, de modo que se consolide el espacio económico centroamericano.

La integración económica tuvo, tiene y tendrá su lugar para beneficio de todos los países. Esa es la enseñanza de la experiencia centroamericana.

Desafíos y oportunidades hacia el futuro

Ya no son necesarios los discursos floridos con planteamientos ambiciosos por parte de los políticos, las cancillerías o los ministros de comercio. En el tema de la integración regional casi todo, por no decir todo, está dicho. No se trata ahora de grandes reformas ni propuestas revolucionarias, se trata de ir mejorando el marco jurídico y administrativo para que la integración económica financiera y comercial se convierta, cada vez más, en una realidad de mayor beneficio para nuestras sociedades.

Se trata de ir poco a poco eliminando barreras arancelarias, controles innecesarios a los movimientos de bienes, discriminaciones que no tienen justificación y perfeccionar el libre trasiego de mercancías y posteriormente de personas y servicios.

En el futuro será necesario ir homologando, cada vez más, la legislación en una serie de campos tales como impuestos, marcas, patentes, licencias bancarias, servicios bursátiles, controles sanitarios, permisos aerocomerciales, tan solo para mencionar unos ejemplos. Aquí hay un enorme campo de trabajo por parte de los gobiernos para fortalecer la integración en aspectos muy concretos y específicos.

América Latina tendrá que enfrentar complicados desafíos en el campo de la integración económica en los próximos años. Los acuerdos bilaterales y subregionales están conduciendo a consolidar un bloque económico del norte, constituido por los países miembros de NAFTA (Estados Unidos, Canadá y México), las naciones centroamericanas (CAFTA) y varios de los países del Caribe. Por otro lado, también es muy probable se consolide otro bloque de naciones en el sur en torno a Brasil, Argentina y otras naciones sudamericanas. La gran pregunta es si en el futuro próximo ambos bloques económicos, a su vez, lograrán una mayor integración económica o por el contrario se va segmentar en dos grandes bloques el mercado del continente americano. Este es, sin lugar a dudas, otro gran desafío que enfrentarán los gobiernos en los próximos años.

Si bien es cierto, es difícil reconocer que la integración económica latinoamericana ha perdido el ímpetu político que tuvo años atrás, eso no significa que no sea importante para el futuro económico de la región. Los obstáculos políticos, presiones empresariales, limitaciones jurídicas que en el pasado condicionaron un proceso más acelerado de integración comercial y financiera deben eliminarse, en la medida de lo posible. Con ello se fortalecerá el espacio económico regional y éste debe ser un importante factor de contrapeso en el proceso de globalización que vive el mundo actualmente.

Bibliografía

.....

Arredondo, Sylvia; Naranjo, Naranjo (editores) Costa Rica ante del Mundo II, 1ª edición. San José, Costa Rica, AFOCOI, 2004.

Banco Central de Costa Rica (2005), Inversión Extranjera Directa en Costa Rica 1997-2004, Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa. Enero.

Cáceres, Luis René. La integración de Centroamérica: promesa y reto vigente. Publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica. 2002.

CEFSA, Centroamérica: evolución de la economía durante el primer semestre del 2006, revisión del pronóstico económico CEFSA para el año 2006 y perfil 2007. Agosto. 2006

CEFSA. Centroamérica: evolución de la economía durante el 2005 y pronóstico económico CEFSA para el año 2006. Marzo 2006.

CEPAL (2001), Inversión Extranjera y Desarrollo en Centroamérica: Nuevas Tendencias, LC/MEX/L.509, México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Diciembre.

Corporación Latinobarómetro, Latinobarómetro Report 2005, Santiago, Chile, 2006.

Granados, Jaime. La Integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible. Intal, BID, documento de Divulgación 8.

Oppenheimer, Andrés. Cuentos Chinos, el engaño de Washington, La mentira populista y la esperanza de América Latina. Editorial Sudamericana, 2005.

PNUD (2003), Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Segovia, Alexander. Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región. Primera Edición, San José, Costa Rica. Fundación Friedrich Ebert, Diciembre 2005.