

**LA INTEGRACIÓN  
LATINOAMERICANA**

**VISIONES REGIONALES  
Y SUBREGIONALES**

# LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

VISIONES REGIONALES  
Y SUBREGIONALES

---

LUIS GUILLERMO SOLÍS  
FRANCISCO ROJAS ARAVENA  
COORDINADORES



**OBREAL**

OBSERVATORIO PARA LAS  
RELACIONES  
EUROPA-AMÉRICA LATINA



**FLACSO**  
Secretaría  
General

337.1  
I 8 in

REC- 4650  
CUT. 12914  
BIBLIOTECA - FLACSO

**BIBLIOTECA - FLACSO - E C**  
Fecha: 2 de mayo/2007  
Categoría:  
Frec: :  
Ejemplares:  
Diseño: Francisco Rojas

FLACSO Secretaría General  
[www.flacso.org](http://www.flacso.org)

Diseño y Diagramación:  
José Navarro y Leonardo Villegas  
San José, Costa Rica.

Impreso en:  
Lara Segura & Asoc.  
(506) 256-1664



Editorial Juricentro, 2006.  
Teléfono: 221-1407  
Av. 6, Calles 15 y 17,  
San José, Costa Rica.

## INDICE

<b>Presentación .....</b>	<b>7</b>
<b>Francisco ROJAS, Secretario General</b>	
<b>Introducción.....</b>	<b>11</b>
<b>Ramón TORRENT, Coordinador de OBREAL.</b>	
<b>Un marco analítico para los procesos de integración regional.....</b>	<b>13</b>
<b>Ramón TORRENT, Coordinador de OBREAL.</b>	
<b>Relaciones Unión Europea/América Latina y el Caribe:</b>	
<b>Más allá de los rituales, un futuro necesario.....</b>	<b>49</b>
<b>Guillermo YUNGUE.</b>	
<b>A Nova Lógica Global e os Procesos de Integracao</b>	
<b>Latinoamericanos.....</b>	<b>77</b>
<b>Gilberto DUPAS.</b>	
<b>Perspectivas de Chile frente a la Integración Latinoamericana .....</b>	<b>133</b>
<b>María Cristina SILVA PAREJAS.</b>	

**Integración Regional: El caso del Ecuador .....163**  
Claudia DONOSO.

**Integración Centroamericana: Una vista de los intereses  
salvadoreños sobre la integración regional y la apertura externa .. 219**  
Rafael A. SANCHEZ.

**La Integración Centroamericana: Una mirada desde  
Costa Rica ..... 259**  
Daniel MATUL.

**Integración en América Latina: Crisis de los modelos  
regionales y ausencia de certidumbres ..... 309**  
Josette ALTMANN Borbón.

**Cuba: Experiencia de Desarrollo Social Ético y Democracia  
Participativa .....325**  
Elena DIAZ, Eugenio ESPINOZA.

#### **ANEXO**

**CUARTA CUMBRE UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA  
Y CARIBE / DECLARACIÓN DE VIENA..... 351**

# INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

UNA VISTA DE LOS INTERESES  
SALVADOREÑOS SOBRE LA INTEGRACIÓN  
REGIONAL Y LA APERTURA EXTERNA

---

RAFAEL A. SÁNCHEZ<sup>1</sup>

## Introducción

La integración centroamericana volvió a ponerse en el centro de la agenda regional desde principios de la década de 1990 luego de casi dos décadas de crisis. La integración regional es una de las formas a la cual países con economías y mercados estrechos pueden avenirse con el fin tanto de dar impulso a su desarrollo económico así como para fortalecer su poder de negociación externa, fortaleciendo, de esa forma, su presencia en el ámbito internacional.

En Centroamérica desde la década de 1950, se identificó la integración como instrumento para promover la modernización de las endebles economías mediante la coordinación de las políticas industriales así como el compartimiento de los mercados nacionales para la transacción de bienes, esencialmente,

---

<sup>1</sup> Por Rafael A. Sánchez Sánchez, Doctor en Relaciones Internacionales e Integración Regional por la Universidad de Sheffield, Inglaterra. Email: Sanchez1et@AOL.COM.

industriales. Esto llevó a la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) en diciembre de 1960 mediante la firma del Tratado General de Integración Económica. El Salvador es el país de la región que ha estado siempre al frente de las propuestas de integración, fundamentalmente porque es el país que más la necesita, siendo además, uno de los países de la región mejor posicionado para extraer ventajas de ella, como se verá durante el desarrollo de este artículo.

El entusiasmo integracionista produjo un impulso extraordinario del comercio intrarregional y del desarrollo industrial en las primeras décadas. El comercio intrarregional se aceleró pasando de \$32,7 millones en 1960 a \$300 millones en 1970, lo cual representó una tasa anual de crecimiento del 25% (SIECA 1982: 4; 1972: 6). El Salvador fue el país que más exportó con un 35.1% del total de las exportaciones intrarregionales en 1967. Honduras y Nicaragua fueron los que exportaron menos, un 11% y 8.7%, respectivamente (Castillo Zeledón 1970: 34).

El desarrollo industrial de la región también fue favorecido con la integración al pasar la participación de la industria en el PIB del 10% en 1950 al 20% en 1970 (Bulmer-Thomas 1997: 7). En El Salvador la tasa anual de crecimiento de la industria con relación al PIB fue del 10.5% en el período 1960-1967 y el grado de industrialización pasó del 14.6% al 19.6% en el mismo período. Así, la integración actuó como propulsora del crecimiento económico de los países, aunque los estudios existentes no concuerdan sobre el tamaño de su contribución. Los porcentajes que se han presentado hablan de 0.6%, 0.7% y 1.6% del PIB regional (McClelland 1972; Nugent 1974; SIECA 1973). Ninguno de estos avances hubiera sido posible sin integración, aunque deben respetarse las opiniones en contrario.<sup>2</sup> En la década de 1980 la integración regional sufrió una profunda crisis como consecuencia de la inestabilidad

---

2 Una posición contraria a esta afirmación es presentada, con respecto a El Salvador, por González Orellana (1993: 38-47).

política de la región. Sin embargo, el comercio intra regional y la institucionalidad regional entraron en una etapa de recuperación en los años noventas como resultado del avance de los procesos de paz y la democratización.

El presente estudio se centra en el proceso de relanzamiento de la integración Centroamericana desde principios de la década de 1990, enfatizando la situación reciente. Como es bien sabido, este nuevo dinamismo de la integración ha sido posible gracias a los exitosos esfuerzos de cooperación emprendida por los gobiernos del área bajo el Plan de Paz de Esquipulas de finales de la década de 1980. También han sido importantes los cambios internos experimentados por los Estados con la pacificación y democratización de sus sociedades así como los constantes apoyos económicos y políticos externos, especialmente aquellos otorgados por la Unión Europea. Centrado en las acciones e intereses de El Salvador, el Estado más predominante en materia de integración regional, el estudio busca analizar las preferencias e intereses de dicho Estado, las demandas político-económicas y estructurales que empujan a El Salvador a jugar un papel destacado como actor estratégico en el ardid del proceso de relanzamiento de la integración regional.

El Salvador, al igual que los demás países del área, promueve su internacionalización económica y política en donde la integración regional suple una función estratégica tanto para el desarrollo económico como la proyección externa del país. La hipótesis que aquí se plantea es que la integración centroamericana representa una variable estratégica para la supervivencia de El Salvador como Estado-Nación, así como para asegurar su presencia en el ámbito internacional en la era de la globalización. Esto ha llevado al Estado salvadoreño a ponerse al centro de la reinvención del proceso de integración en el nuevo marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y de la reforma económica estatuida en el Protocolo de Guatemala. Esto también lo ha llevado a buscar la cooperación, en sus diferentes formas (político,



jurídico, económico y militar), con sus vecinos sub regionales y a urdir regateos estratégicos a fin de asegurar la solidez y estabilidad del proceso de reconstrucción regional.

El estudio, además, analiza las políticas seguidas por El Salvador frente a otros procesos de integración en el hemisferio occidental, particularmente en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la negociación del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos, así como la cooperación estratégica de El Salvador con los Estados Unidos en áreas de interés común. También analiza la cooperación europea hacia Centroamérica y los intereses salvadoreños en ella. Finalmente se hacen recomendaciones sobre áreas donde debe ponerse énfasis a futuro a efecto de consolidar la integración regional y de sacar un mayor provecho de la apertura externa.

### **Los Intereses de El Salvador en el relanzamiento y reconstrucción de la integración Centroamericana**

Con la consolidación de los acuerdos de paz y el apego a los procesos electorales, aunque el país permanece fuertemente polarizado política y económicamente entre las preferencias de la derecha del partido ARENA<sup>3</sup> y las de la oposición izquierdista del FMLN<sup>4</sup>, podría argumentarse que el país ha pasado la fase de transición del autoritarismo a la democracia para situarse en una nueva fase de consolidación de la democracia. Con ello el liderazgo de ARENA se ha cargado de optimismo en cuanto al futuro económico y en cuanto al papel que El Salvador debe jugar en la región centroamericana. El Salvador se ha estado reposicionando en la región desde la década de 1990 y ha jugado un papel central en el proceso de reforma y relanzamiento de la integración.

---

3 Alianza Republicana Nacionalista, en el poder desde 1989.

4 Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, el partido mayoritario en la Asamblea Legislativa.

## La Integración como búsqueda del Interés Nacional

La integración regional es, entre otras cosas, un medio mediante el cual los Estados promueven la realización de sus intereses nacionales tal como los perciben sus élites gobernantes. Esto puede tomar la forma de una lucha por el poder, como argumenta Morgenthau<sup>5</sup>, pero, dadas las realidades de la interdependencia regional, es más probable que el interés nacional sea perseguido mediante la cooperación y el regateo asimétrico entre los gobiernos en donde se enfatiza la ganancia mutua. Moravcsik denomina esto como una "*política del poder moderna*", pacíficamente perseguida por gobiernos democráticos por razones predominantemente económicas (Moravcsik 1998:5).

Aunque El Salvador está empeñado en promover su internacionalización económica e influencia política en las Relaciones Internacionales, Centroamérica es el escenario inmediato de su política exterior y constituye el espacio económico a donde se orienta su producción industrial, excluyendo la industria de la maquila y los productos tradicionales como el café. En el ámbito regional el objetivo declarado de la política exterior del El Salvador es "*...tomar a Centroamérica como su más inmediato plano de acción...lo cual, para fortalecer su viabilidad, y lograr su inserción ventajosa en el mundo, debe fijar y perseguir una visión estratégica común como condición imprescindible.*" (Ministerio de Relaciones Exteriores 2000: 9-10).

La pregunta importante que subyace aquí es, ¿qué es lo que determina esta centralidad y visión común de Centroamérica para El Salvador? La respuesta es que hay factores de tipo estructural y políticos en la sociedad salvadoreña, que le dan a Centroamérica un valor vital en la visión estratégica del desarrollo y de la política exterior del país. Ya en 1972, Jorge

5

Véase Morgenthau (1986).

Sol Castellanos, quien fue Ministro de Economía de El Salvador en los años cincuentas, cuando comenzó la euforia integracionista, lanzaba algunas razones que explicaban dicha centralidad de la región para este país.

Según Sol Castellanos "*...Para El Salvador, el Mercado Común Centroamericano no es sólo una integración económica. Para El Salvador no es esto un ideal solamente: para nosotros es parte de nuestras necesidades vitales y económicas: El Salvador tendría grandes dificultades para subsistir con una economía suficientemente sólida, dentro de las limitaciones actuales de sus recursos y de sus mercados propios*" (Sol Castellanos 1972:82-83). Además, argumentaba el ex ministro, que debido a la escasez de recursos, lo gastado e inadecuado del suelo, la deforestación y la excesiva concentración de población, lo que ha sido fuente de fuertes migraciones, "*para el pueblo de El Salvador, la Integración no es solamente un ideal: es sencillamente una cuestión de vital espacio*" (Ibid: 83).

Esto ha hecho que aspectos tales como la migración de salvadoreños hacia países vecinos y a los Estados Unidos, así como la disponibilidad de dichos países para tal propósito, adquiera connotaciones sumamente importantes que trastocan la seguridad nacional. Tal como señala Eguizabal (1994:81), "*Cualquier política tendiente a cerrar esa válvula de escape ha sido considerada por los salvadoreños como una amenaza a la seguridad nacional*". El factor migratorio ha sido un tema recurrente en la agenda salvadoreña desde los inicios de la integración centroamericana. Así, en la visión salvadoreña de la integración regional, ésta debe incluir la libre movilidad de los factores productivos, incluyendo la movilidad de personas.

Aunque se han hecho progresos en materia migratoria dentro del denominado Triángulo Norte y el CA-4, en el que participan El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua -el área más integrada de Centroamérica- la libre movilidad de personas no ha sido admitida al nivel de toda la región debido a la oposición, principalmente, de Costa Rica. Así, mientras El

Salvador ganaría con dicha inclusión, Costa Rica y también Panamá se sentirían perdedores. La visión costarricense sobre este tema es que la libre movilidad de personas en Centroamérica no les acarrearía problemas a los otros países porque predominantemente las corrientes migratorias se dan hacia Costa Rica. Como señala Rodrigo Carreras, *"si con la frontera cerrada tenemos más de medio millón de nicaragüenses indocumentados, imagínate con las frontera abierta, no va a quedar nadie, entonces, esos son los aspectos que hay que superar para poder seguir con el proceso de integración"*<sup>6</sup>.

Entonces, los factores que empujan a El Salvador hacia la integración son: la estrechez de sus mercados, lo cual limita las posibilidades de expansión económica de una de las élites más dinámicas y agresivas de la región, la cual goza de ventajas comparativas en la región debido a la abundante mano de obra local calificada como y no calificada, muy disciplinada y que se oferta a un bajo costo. La ausencia de recursos naturales que le den viabilidad a la actividad económica. La sobre población que es fuente de conflictos distributivos en el plano nacional y causa de conflictos con sus Estados vecinos<sup>7</sup>, especialmente con Honduras. La búsqueda de influencia regional es otro factor importante. En los años noventas se agregaron otros factores que renuevan la importancia de la integración, a saber: el interés por atraer inversión extranjera para lo cual la existencia de un mercado ampliado es el principal incentivo dada la estrechez nacional. En este punto hay la idea de que con el mercado ampliado los inversionistas van a preferir El Salvador debido a su posición competitiva y

6 Rodrigo Carreras, Vice-Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica 1994-1998, entrevistado por el autor en San José, Costa Rica el 2 de abril de 1998.

7 Esto ha sido ponderado desde la década de 1990 porque los flujos migratorios salvadoreños se han concentrado en los Estados Unidos, a donde radican unos dos millones de nacionales de este país y sus aportes de remesas mantienen la economía salvadoreña a flote.

estabilidad económica en la región<sup>8</sup>. Este interés, no obstante, se ha visto menguado debido a los altos niveles de violencia social que vive el país<sup>9</sup>, por lo que El Salvador también está promoviendo la integración policial para el combate de la criminalidad. La cooperación regional en esta materia se hace necesaria porque la violencia social también golpea fuertemente a Honduras y Guatemala y ahuyenta la inversión extranjera. El interés de completar el proceso de reforma y apertura económica del país, para lo cual se requiere la integración y estabilidad de las economías de los otros países; el interés de generar crecimiento económico, lo cual también requiere crecimiento económico y estabilidad en los otros países. Finalmente, el interés de usar Centroamérica para impulsar la internacionalización de la economía salvadoreña, como plataforma para adquirir cooperación externa y para proyectar al país en el mundo. Muchos de estos intereses son analizados con más detalle abajo, en donde se organiza la información según las iniciativas de integración en las que El Salvador ha estado fuertemente envuelto en búsqueda del interés nacional.

## **El Proceso de creación y reforma del SICA**

El Salvador ha sido un actor estratégico promoviendo el relanzamiento de la integración centroamericana desde 1991 y ha sido el actor más consistente en los esfuerzos por consolidar el Sistema de la Integración Centroamericano (SICA). El éxito del proceso de paz de Esquipulas, así como cambios internacionales con el fin de la Guerra Fría y el avance de la

---

8 Francisco Peña, Subdirector del Dept. de Política Comercial, Ministerio de Economía, El Salvador, entrevistado por el autor el 6 de marzo de 1998.

9 Según datos del periódico costarricense la Nación, desde enero a octubre del 2005 se perpetraron alrededor de 3.100 homicidios, lo cual representa un 12% más que en el 2004 (<http://www.nacion.com/noviembre/02/2005>).

globalización, abrieron nuevos retos y crearon condiciones que llevaron a los gobiernos centroamericanos a replantearse el tema de la integración regional (Sahahuja 1997: 44; Bulmer-Thomas 1997:12).

Alentados por el espíritu de cooperación alcanzado en el proceso de Esquipulas, los gobiernos decidieron enfrentar el relanzamiento de la integración por la vía de la reforma incremental, en vez del borrón y cuenta nueva, el cual inevitablemente hubiera dado lugar a mayores conflictos y atrasos. Esto quedó evidenciado con la adopción del Protocolo de Tegucigalpa en diciembre de 1991, con el que se reformó la Carta de San Salvador que es el instrumento constitutivo de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), dando, en efecto, surgimiento al SICA, y el Protocolo de Guatemala del 29 de octubre de 1993 que reformó el Tratado General de Integración Económica.

En estos instrumentos los gobiernos operacionalizan el Regionalismo Abierto<sup>10</sup>, en donde la integración *"se presenta como estrategia para mejorar la inserción internacional en el mundo de la posguerra fría; un mundo en el que, desaparecido el conflicto Este-Oeste, la competencia global se traslada a la arena económica, comercial y tecnológica"* (Sanahuja 1998:14). Este nuevo regionalismo refleja la convergencia de intereses entre los Estados por internacionalizarse y el de sus élites económicas por abrir nuevas oportunidades de negocios en terceros mercados. Por ello, como señala Bulmer-Thomas (1998: 135), la meta de la integración *"ya no es la industrialización sino el crecimiento basado en las exportaciones"*.

Desde el inicio de este relanzamiento de la integración, El Salvador se puso al centro de dicho proceso. Fue en la X Reunión

---

10 Antes de la adopción de estos protocolos, ya en el Programa de Acción Económica para Centroamérica (PAECA) adoptado en la cumbre Presidencial de Antigua el 16 de junio de 1990, los gobiernos habían esbozado los primeros guiones de esta nueva forma de integración.

de Presidentes centroamericanos en San Salvador el 18 de julio de 1991 donde se decidió reactivar la ODECA como sistema institucional de la región y como mecanismo de seguimiento y de coordinación de las decisiones presidenciales. Para tal propósito se instruyó a la Comisión Ejecutiva (integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores) que prepararan un protocolo de readecuación de la ODECA (Declaración de San Salvador, en Pensamiento Centroamericano 1991: 63).

Casi un año antes, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 1 de octubre de 1990, el Presidente Alfredo Cristiani había invitado a sus colegas de la región a retomar la integración bajo un nuevo diseño regionalista, señalando algunas de sus premisas. Debía ser pragmática y debía respetar los particularismos. Para Cristiani, no se trataba "*de repetir los discursos unionistas del pasado, sino de configurar, lo más pronto posible, la Centroamérica de las nacionalidades, que nos permita conservar la individualidad que ya nos caracteriza y al mismo tiempo asumir la dimensión de una realidad mundial que no perdona al aislamiento ni reconoce la autosuficiencia*" (Cristiani 1990: 82-83).

Esta visión pragmática salvadoreña, junto al surgimiento de una nueva convergencia regional de tipo neoliberal que privilegia el mercado, dado el arribo al poder de gobiernos neoliberales en la región, hizo posible que los gobiernos avanzaran en la reformulación de la integración regional como un arreglo flexible, en donde, en última instancia, los países pueden perseguir el interés común según sus propias capacidades. Así, tanto el protocolo de Tegucigalpa como el de Guatemala establecen excepciones, las cuales les permite a unos Estados avanzar más rápido que a otros en la integración, dándoles también la libertad de avanzar en la integración externa ya sea en bloque o de forma unilateral.

El SICA es lanzado como un claro intento de perfilar a Centroamérica como bloque regional y está imbuido de la nueva doctrina democrática de la región, la cual adquiere su mayor esplendor en el tratado marco de seguridad democrática adoptado

en Honduras en diciembre de 1995. Así, se acogen como propósitos orientadores de la integración la idea de la paz, la democracia, la primacía del estado de derecho, la seguridad democrática y el desarrollo sostenible. El artículo 1 del protocolo de Tegucigalpa declara que los países de la región son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica. Los artículos 2 y 8 sitúan al SICA como el marco institucional de la integración de la región y establecen que tanto los órganos como las instituciones de la integración estarán vinculados al SICA, aunque gozarán de autonomía funcional. Finalmente, el artículo 6 establece la obligación de los Estados miembros de abstenerse de adoptar medidas unilaterales que pongan en peligro la consecución de los propósitos y el cumplimiento de los principios fundamentales del SICA., lo que claramente definiría a Centroamérica como bloque regional.

Todo lo concerniente a la integración económica es tratado en el protocolo de Guatemala, en el cual la integración económica es colocada como un subsistema del SICA. Aquí los Estados se comprometen a alcanzar de manera, voluntaria y gradual, la unión económica Centroamericana (art.1), cuyo objetivo básico es alcanzar el desarrollo económico, social, equitativo y sostenible de los países miembros (art.3). Dicho protocolo fue producto de una ardua negociación, en la cual Costa Rica encontró difícil plegarse a los intereses ambiciosos que los otros países, liderados por El Salvador, le deseaban imprimir a la integración. La amenaza de la exclusión por parte de los países que posteriormente formaron el triángulo Norte/CA-4 (Centroamérica, menos Costa Rica), y la posibilidad real de que Costa Rica no apoyara el acuerdo final dio lugar a un compromiso. Según dicho compromiso los países del Triángulo Norte pueden avanzar más rápido en todos los aspectos de la integración, económica, política, social, etc, mientras que Costa Rica sólo participa en todo aquello que no compromete su interés nacional, a la vez que se auto excluye de otros y se le reconoce el derecho de seguir su integración externa de manera unilateral o bilateral (arts.12 y 52).



Así, Costa Rica no se ató en lo que hace a la unión monetaria, unión aduanera, libre movilidad de la mano de obra y capital, armonización de impuestos y aranceles, etc. Es decir, la integración regional tomó la forma de geometría variable. Se procedió así con el propósito de salvar el proceso como tal, ya que de no establecerse esa flexibilidad, como señala Amparo Pacheco<sup>11</sup>, *"se habría roto con la integración, debido a que unos querían avanzar más rápido, otros más lento y otros no querían avanzar"*. Así, Costa Rica, el país más renuente, define el ritmo a la integración y su renuencia o incapacidad de apoyar un acuerdo amplio fortaleció su músculo negociador, no sólo para evitar ser excluida sino además, para imprimirle el carácter gradual, predominantemente comercial a la integración, ajustándola más a las normas de la Organización Mundial de Comercio; y guardando distancia de la idea de integración política.

La dificultad de poder avanzar la integración con todos los países forzó a El Salvador, Guatemala y Honduras, a profundizar la integración a un nivel subregional, dándole forma al Triángulo Norte mediante el acuerdo de Nueva Ocotepeque, Honduras, firmado el 12 de mayo de 1992. Este acuerdo es posteriormente extendido a Nicaragua mediante la firma en Managua el 22 de abril de 1993, del denominado CA-4, a través del cual Nicaragua se adhiere al Triángulo Norte. Este constituye el área económica dentro de la región donde se concentra el grueso de las relaciones económica y comerciales de El Salvador como puede verse el cuadro No.1. Allí se coloca el 86% de sus exportaciones a Centroamérica y El Salvador usa dicho arreglo no sólo para su expansión comercial, sino además, como instrumento de poder para forzar a Costa Rica y Panamá a integrarse más decididamente a la integración económica y política de la región.

---

11 Directora de Tratados Comerciales, Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, 1998-2002, e entrevistada por el autor en San José, Costa Rica, 9 de diciembre de 1999.

CUADRO No.1  
EXPORTACIONES DE EL SALVADOR A CENTROAMERICA

Destino	2000	2001	2002	2003
Centroamérica	737,082	722,711	740,422	746,217
Costa Rica	85,712	94,617	106,628	102,028
Guatemala	318,794	323,378	343,967	361,244
Honduras	225,114	184,456	176,611	184,891
Nicaragua	107,462	120,260	113,21	98,054

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador: Revista Trimestral enero-febrero-marzo 2004, pp.33-33.

En el Triángulo Norte los países buscan acelerar la completa integración de sus economías que incluye *"el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, la formalización de la unión aduanera como paso para alcanzar la unión económica"* (Ministerio de Relaciones Exteriores 1992: 63). Así, envuelve la integración de los factores productivos, incluyendo la movilidad de personas, los servicios, la eliminación del pasaporte para viajeros, el reconocimiento mutuo de estándares nacionales de registros para sus mercancías, el trato nacional a las inversiones y al capital, la coordinación política con miras a la unión económica y política de la región, esfuerzos policiales conjuntos. Los avances sobre la unión aduanera, como se señala abajo, refleja ese esfuerzo de cooperación entre estos cuatro países, y su consolidación da lugar a una amenaza de exclusión contra Costa Rica, cuyas exportaciones han sufrido discriminación en la subregión desde mediados de la década de 1990, lo cual la ha forzado, gradualmente, a cooperar en la unión aduanera y a declarar un mayor apoyo a la integración en los años recientes. En el 2004-2005, la agenda integracionista del Triángulo Norte siguió avanzando con la adopción de la visa única, la cual ya se aplica, dándole sustento a la iniciativa salvadoreña de promover la

integración turística de la región, aprovechando el casi-monopolio regional de su línea aérea TACA.<sup>12</sup> También se está adoptando un pasaporte único y se intenta crear una policía común para el combate de la criminalidad. Costa Rica no participa de estas iniciativas.

El hecho de que entre 1995 y 1998 Costa Rica había definido darle énfasis a la integración regional generó un nuevo impulso en la región y ante el liderazgo de El Salvador con el apoyo de Honduras y Nicaragua, la idea de la unión política tomó fuerza, lo que dio base al regateo en el área de la reforma institucional y que se entrara en negociaciones para un tratado único a la Maastricht propuesto por El Salvador (Sanahuja 1997:49). El arribo de José Figueres Olsen a la presidencia en Costa Rica (1994-1998) reactivó la euforia por la integración económica y política en la región. Figueres tomó a la región como eje importante de su política exterior e inclusive nombró al politólogo Luis Guillermo Solís como embajador itinerante para la integración. Esto reforzó los esfuerzos que en materia de unión Centroamericana venían realizando El Salvador y sus socios del Triángulo Norte, lo que llevó a la cumbre de Managua del 2 de septiembre de 1997, dedicada a la unión política.

El interés del gobierno salvadoreño con estas iniciativas era el de convertir a El Salvador en la Bruselas de Centroamérica, donde todas las instituciones de la integración se concentraran en San Salvador bajo la égida del SICA. Pero, con el cambio gobierno en Costa Rica, con Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) del Partido Unidad Social Cristiana, que agrupa a los escépticos de la integración, más el surgimiento de conflictos fronterizos en varios Estados, el interés por esta idea perdió fuerza. El gobierno de Rodríguez no estaba interesado en este modelo de integración y desistió de los gestos positivos que el gobierno de Figueres había hecho sobre el modelo de reforzamiento y de concentración de la institucionalidad de la

---

12 Transportes Aéreos Centroamericanos, con sede central en San Salvador.

integración en el SICA.<sup>13</sup> El gobierno de Alvaro Arzú en Guatemala, siguiendo a Rodríguez también dio marcha atrás, por lo que el intento de reforma institucional acordado en Panamá en 1997 quedó truncado. El gobierno de Miguel Ángel Rodríguez consideraba que Centroamérica no estaba preparada para este tipo de integración y que, además, dicho esquema era inconveniente para los intereses del país<sup>14</sup>.

Para El Salvador la consolidación del SICA es vital, en el sentido en que lo había señalado Jorge Sol Castellano casi tres décadas atrás. Ello le permitiría profundizar la interdependencia regional en donde los demás países se sentirían forzados a estrechar sus vínculos políticos, económicos y sociales con El Salvador. Dado el dinamismo económico que siempre distingue a este país, así como los altos niveles de apoyo para la integración tanto al nivel de las élites político-económicas como de la población<sup>15</sup>, El Salvador surgiría como el líder indiscutible de la integración regional. Partiendo de la hipótesis de que la interdependencia no sólo envuelve vulnerabilidades nacionales sino que también poder (Keohane y Nye 1989), ello también forzaría a una mayor integración política en donde El Salvador podría ejercer influencia para demandar la inclusión gradual de sus intereses, los cuales se mencionaron arriba. El Salvador tiene un fuerte interés de convertir al SICA en un sistema de derecho comunitario, en donde se asiente la seguridad jurídica, ello porque esto le daría certeza a sus intereses, dada la fuerte dependencia del país de los mercados de la región para sus exportaciones, según se observa en el cuadro No.2 sobre el comercio intrarregional.

13 Esto es conforme con una entrevista del autor con Carlos Manuel Echeverría, Director de política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, 17 de diciembre de 1999.

14 Esta acertación es según entrevista del autor con Carlos Manuel Echeverría, Director de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, San José, Costa Rica, 17 de diciembre de 1999.

15 Véase Seligson (1993); Seligson y Pia Scarfo (1998).

**CUADRO No. 2**  
**COMERCIO INTRARREGIONAL EN EL MCCA 2002.**  
(millones de dólares)

	<b>Exports</b>	<b>%</b>	<b>Imports</b>	<b>%</b>
<b>Total</b>	<b>2 883 872</b>	<b>100</b>	<b>3 087 527</b>	<b>100</b>
Guatemala	910914	31.6	688 367	22.3
El Salvador	751 945	26.1	816448	26.4
Honduras	285750	9.9	792 767	25.7
Nicaragua	251 724	8.7	454 530	14.7
Costa Rica.	683 539	23.7	335 415	10.9

Fuente: <http://www.sieca.org.gt/> marzo 2003.

Así, la consolidación del SICA como sistema de la integración fortalecería el poder regional de El Salvador, lo cual le permitiría proyectarse internacionalmente, favoreciendo, así, la atracción de recursos externos (ayuda económica e inversiones), al igual que reconocimiento y apoyo internacional para su proceso democrático. Esto, indudablemente traería réditos políticos para el partido gobernante, fortaleciendo su hegemonía en la política nacional frente a su principal rival que es el FMLN. El establecimiento de normas comunes es importante para El Salvador y por eso este país ha expresado un apoyo indiscutible a los órganos e instituciones del SICA, incluyendo el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ). Ello explica por qué El Salvador estaba renuente a poner el tema de resolución de conflictos comerciales fuera de la competencia de la CCJ. En cuanto al PARLACEN, recientemente, ha habido voces en el parlamento salvadoreño de apoyo a la idea de otorgarle competencias legislativas a dicho foro regional. Al momento PARLACEN no opera como parlamento porque es concebido solamente como una instancia deliberativa y de análisis, según el artículo I de su tratado constitutivo, pero no legislativo.

Aunque el proyecto del tratado único no prosperó debido a desacuerdos así como por el resurgimiento de conflictos territoriales, de facto El Salvador se ha ido convirtiendo en el país sede de la integración regional y los apoyos externos que el país ha recibido del 2001 a la fecha, incluyendo los de dentro de la región, tienden a reforzar su liderazgo regional.

### **El Arancel Externo Común y la Unión Aduanera**

El establecimiento de un arancel externo común (AEC) y la eliminación de barreras no arancelarias regionalmente son centrales para el forjamiento de la unión aduanera que es lo que conduce al mercado único. Si no se establece un AEC y desmontan obstáculos no arancelarios no sólo se imposibilita la integración sino que, además, se reducen las posibilidades de una inserción externa exitosa tal como se lo plantean los países Centroamericanos (ver Bulmer-Thomas 1998: 137-138).

De nuevo, El Salvador es el país que desde 1991 ha venido liderando el proceso de apertura económica y, por ende, demandando y hasta forzando a los otros países a reducir la tarifa externa y eliminar las barreras no arancelarias. Ya en 1991, en la cumbre de San Salvador, los Presidentes habían acordado un nuevo AEC con un techo de 20% para productos finales e intermedio y un piso del 5% con bandas intermedias de 10% y 15% para materias primas y bienes de capital. Se esperaba que este AEC se implementara para 1993. Igualmente se esperaba que para el año 2000 hubiera un AEC para todos los Estados con un techo de 5% a 15% para bienes finales e intermedios y 0 para materias primas y bienes de capital. Sin embargo, sobre la marcha surgieron dificultades y desacuerdos. Por un lado, Costa Rica que había hechos fuertes reducciones de sus aranceles como parte de su programa de ajuste estructural durante la década de los ochentas estaba indispuesta a cooperar con un nuevo AEC (Bulmer-Thomas 1998: 135). Por otro lado, otros gobiernos incumplían sus compromisos y hasta abusaban en sus

incumplimientos. Esto forzó a El Salvador a demandar disciplina, especialmente de Nicaragua, y a plantear el aceleramiento de la reducción arancelaria<sup>16</sup>.

En 1995 El Salvador adoptó unilateralmente un programa arancelario bien avanzado y, mediante fuertes regateos, forzó a los otros Estados a adoptarlo como programa regional. El nuevo AEC establecía 1% y 5% para materias primas y bienes de capital y 15% y 20% para bienes finales, con reducciones anuales de 3% hasta llegar a 0. La meta era que para 1999 la tarifa regional debía estar finalmente establecida con un techo de 5% y 15% y un piso de 0. El impacto de las disputas territoriales junto a los costos asociados a la desgravación arancelaria retrasaron el proceso y el AEC fue postergado hasta el año 2005, lo cual no sólo ha afectado la integración sino, además, la proyección externa de la región, especialmente en sus negociaciones con la Unión Europea.

La desgravación arancelaria trae costos para los Estados. El Salvador es el país que ha liderado este proceso porque es el país que pierde menos. Es el país que depende menos de aranceles aduaneros al tener el arancel promedio más bajo de la región de un 7.4%. Tiene igualmente las tasas de interés más bajas de la región; ha dolarizado su economía reduciendo costos de transacción y recibe, además, alrededor \$2000 millones al año, un 15% de su PIB en remesas que envían los salvadoreños que radican en Estados Unidos. Asimismo, es el país que más necesita y que se beneficia más con el acceso a los mercados de sus vecinos pues, a parte de tener una clase empresaria competitiva, emprendedora y dependiente del mercado centroamericano, casi un 60% de sus exportaciones industriales y productos no tradicionales, excluyendo maquila, café, y otros, van al MCCA.

---

16 Esto es según entrevista del autor con Francisco Peña, Subdirector de Política Comercial del Ministerio de Economía, San Salvador 6 de marzo de 1998.

17 Eduardo Ayala Agrimaldi, Vice-Ministro de Economía de El Salvador entrevistado en San Salvador por el autor el 10 de marzo de 1998.

Otros países con mayor dependencia arancelaria encuentran difícil seguir la velocidad Salvadoreña. En Costa Rica, por ejemplo, según Luis Guillermo Solís, casi que un 50% de sus ingresos provienen de impuestos, incluyendo los aduaneros<sup>18</sup>.

En cuanto a la unión aduanera, la falta de progreso en el avance de la integración desde 1999, debido, especialmente, a conflictos fronterizos entre Estados, y la consecuente reducción de la cooperación política, forzó a El Salvador durante el gobierno de Francisco Flores (1999-2004) a cambiar de estrategia. Se dejó de lado la discusión de la integración política y se le dio énfasis a la integración económica mediante el avance de la unión aduanera. En vista de la imposibilidad de avanzar a la velocidad que El Salvador le había venido imprimiendo a la integración durante el gobierno del presidente Armando Calderón Sol (1994-1999), y dado el afloramiento de conflictos políticos entre los estados, el gobierno del Presidente Flores optó por impulsar la integración mediante proyectos concretos en áreas tales como infraestructura, energía y fronteras. Igualmente se le dio énfasis a los acuerdos bilaterales con Guatemala, Nicaragua y después con Honduras<sup>19</sup>. Esos esfuerzos se concentraron en el establecimiento de un Corredor Interoceánico vinculando los puertos de El Salvador, Nicaragua y Guatemala a través del Golfo de Fonseca (Ministerio de Relaciones Exteriores 2000:10). Estos esfuerzos también incluyen la cooperación en el Plan Puebla-Panamá con México que busca integrar a Centroamérica con la parte sur de México. Este Plan fue lanzado en San Salvador el 15 de junio del 2001 en el contexto de la cumbre de Presidentes Centroamérica-México. En este proyecto participa toda la región y El Salvador ha jugado un rol muy activo en su formulación y promoción internacional.

---

18 <http://www.laprensa.com.sv/> 2000.

19 Director de Política Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica 1994-1998, entrevistado por el autor en San José, el 24 de abril de 1998.



El Presidente Flores creía que esta forma de impulsar la integración atraería el interés de Costa Rica y Panamá, los cuales eran renuentes a la unión institucional y política. El pragmatismo de Flores encontró eco en Costa Rica, especialmente con el Gobierno del presidente Abel Pacheco que, desde el inicio de su administración, expresó a poyo a la integración y a la unión aduanera<sup>20</sup>.

El Salvador y Guatemala venían trabajando la unión aduanera con el paso fácil de mercancías y personas desde 1996. La cooperación bilateral se interrumpió por un tiempo por diferencias en la aplicación del acuerdo migratorio CA-4, en el que también participan Honduras y Nicaragua, pero los Presidentes Flores y Arzú, y quienes los sucedieron, Portillo y Berger por Guatemala y Antonio Saca por El Salvador han dado continuidad a dicha política. La proyección era que estos dos países integrarían sus aduanas en el 2002. Luego de retrasos, seguido por la incorporación de Honduras y Nicaragua al proyecto de unión aduanera, la proyección era que las aduanas de estos cuatro países quedarían integradas para el 1 de enero del 2004<sup>21</sup>. A pesar de los retrasos, la integración aduanera ha avanzado en la región y ahora hasta Costa Rica ha expresado su disposición de entrar a ella.

## **Las Relaciones Comerciales al nivel del ALCA y con los EE.UU**

La integración hemisférica en el contexto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-EE.UU (TLC) ha ocupado también una posición central en los intereses salvadoreños y se les ha dedicado debido prioridad. A nivel hemisférico El Salvador ha participado en diferentes tipos de negociaciones. En bloque con

---

20

ver <http://www.nacion.co.cr/> 20de junio/2002.

21

Ver <http://www.laprensa.com.sv/9/24/02>

Centroamérica ha negociado tratados de libre comercio (TLC) con Chile con República Dominicana, con los Estados Unidos de América. Persigue la negociación de un TLC con la Unión Europea y ha estado muy involucrado en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas desde el inicio. En bloque con el Triángulo Norte ha firmado TLC con México, Canadá y Panamá. Participa activamente en las reuniones de la Asociación de Estados del Caribe donde ha ocupado posiciones importantes<sup>22</sup>. El activismo del país es consistente con los esfuerzos de internacionalización y universalización de sus actividades económicas y diplomáticas, las cuales tomaron mayor fuerza durante la administración del Presidente Flores. Esto lo ha llevado a hacer una presencia dinámica en los diversos foros de la región, que aparte de los señalados deben mencionarse, la Organización de Estados Americanos (OEA), el Mecanismo Permanente de Consulta y concertación Política (Grupo de Río), la Cumbre Iberoamericana, el Diálogo San José entre la Unión Europea-Central América, etc.

### **La Participación en las negociaciones del ALCA**

El Salvador ha sido un participante entusiasta en el proceso de apertura económica del ALCA, que busca liberalizar el comercio en el hemisferio occidental. Este entusiasmo encuentra su basamento en el alto nivel de convergencia entre los intereses comerciales salvadoreños y la política comercial hemisférica de los Estados Unidos, donde El Salvador aparece como un aliado comercial y político incondicional. Esto explica las alabanzas de las autoridades estadounidenses, incluyendo el Presidente Bush,

---

22 En 1997 ocupó la vicepresidencia del Comité de Desarrollo del Comercio y de las Relaciones Económicas Externas. Desde julio del 2000 ocupó por dos años consecutivos la presidencia del Comité de Desastres Naturales.

hacia este país<sup>23</sup>. Siendo uno de los países más abiertos de América Latina con un arancel promedio de 7.4%, donde más del 90% de sus importaciones entran libres de aranceles, donde el dólar circula como moneda oficial, eliminando efectos cambiarios, el país tiene poco que perder con la apertura económica y, si, mucho que ganar. Es improbable, sin embargo, que la apertura comercial del ALCA le de un repunte substancial a las exportaciones salvadoreñas. Su comercio con América Latina, excluyendo al MCCA, es realmente exiguo y la razón para ello es la poca capacidad del país de generar oferta exportable. En realidad, este es un país que se caracteriza por arrastrar fuertes déficits comerciales con sus socios bilaterales y regionales.

Los intereses de El Salvador en el ALCA pueden agruparse en tres niveles:

**Acceso a mercados.** Como bien lo señalara el Ministro de Economía Miguel Lacayo en noviembre del 2003, el objetivo es *"tener acceso a todos los mercados del hemisferio tanto para bienes como para servicios"*. Este acceso es sobre todo en los mercados del Caribe y Sur América, ya que en el área Mesoamericana y Norteamérica, donde se concentra el 90% del comercio salvadoreño, el acceso a los mercados está más o menos garantizado debido a acuerdos de libre comercio (<http://www.minec.gob.sv/>). El Salvador ha jugado un rol central en cuanto a acceso a mercados, habiéndosele asignado el Grupo de Trabajo de acceso al mercado del ALCA..

**Trato Preferencial.** El Salvador, en coordinación con el resto de Centroamérica y los países del Caribe, ha luchado para que se le otorgue un trato diferenciado en el ALCA, considerando su situación de país menos desarrollado. Los

---

23

Véase el discurso de Robert B. Zoellick en Miami 11 14 de octubre, en la Sexta Conferencia anual de las Américas, <http://cembajadausa.org.ve/>.

países miembros del Mercosur y los andinos han estado oponiendo esta demanda, pero el gobierno de los Estados Unidos, con el objeto de ganarse el apoyo de los países pequeños, ha hecho gestos de apoyo en este sentido.

**El ALCA como forma de consolidar la integración centroamericana.** Aquí El Salvador ha sido uno de los actores centrales promoviendo la idea de una Centroamérica unida ante el ALCA. En buena medida, debido a la iniciativa salvadoreña, en octubre de 1997, en la reunión de Viceministros de Economía de Centroamérica, que tuvo lugar en Conchal, Costa Rica, por primera vez Centroamérica define presentase como bloque regional, con una sola voz ante el ALCA, en donde el Estado con la Secretaría Pro-tempore del SICA lleva la voz cantante de la región<sup>24</sup>.

Los países centroamericanos han actuado como aliados de los Estados Unidos en las negociaciones del ALCA, y como lo demostró la reciente cumbre presidencial de las Américas, en Mar del Plata, Argentina, Centroamérica, Panamá y México actuaron como un bloque defensor del libre comercio contra el Mercosur y Venezuela, los cuales se oponen a la hegemonía comercial estadounidense. La falta de convergencia tanto política como comercial entre el bloque estadounidense y Sur América hace que la idea del ALCA pierda fuerza y posiblemente su realización, si del todo llega a concretarse, tome más tiempo de lo que se pensaba originalmente. Para que haya integración, sea ésta regional o hemisférica, se requiere que las políticas de los Estados sean convergentes.

---

24

Esto es según entrevista del autor con Eduardo Ayala Agrimaldi, Viceministro de Economía de El Salvador, San Salvador, 10 de marzo de 1998.

## **La participación en el TLC con EE.UU**

El TLC con Estados Unidos es el principal instrumento de internacionalización de los países Centroamericanos. Más del 50% de las exportaciones de la región van a ese mercado. Estados Unidos es también la principal fuente de inversión extranjera y de tecnología de la región. Su principal característica es que sustituye las concesiones de acceso unilateral al mercado estadounidense, otorgadas con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), por el acceso recíproco a los mercados, bien en línea con lo que ha sido la política comercial de este país desde finales de la década de 1980, de demandar comercio justo (justo para EE.UU.) y reciprocidad de sus socios comerciales (Nester 1995:317).

El Salvador ha sido el Estado de la región que más dinámicamente se ha venido preparando para el TLC con Estados Unidos. Se convirtió, así, en el líder regional indiscutible del TLC. Para el 2001, EE.UU. no sólo consideraba a El Salvador como el país más preparado para liderar la negociación<sup>25</sup>, sino que además, un aliado en la guerra antiterrorista, al cual buscaba recompensar, dándole apoyo en su proyección internacional<sup>26</sup> y en la solución de problemas económicos internos<sup>27</sup>. Por ello el Presidente Bush el 24 de marzo del 2002 rompió con la tradición de los presidentes estadounidenses de reunirse con sus homólogos de la región en Costa Rica. Así, escogió El Salvador donde no sólo alabó el liderazgo del Presidente Flores y los avances de la economía

---

25 Estados Unidos ha venido considerando a El Salvador como el país más preparado para firmar un TLC desde 1995, debido a su apertura y estabilidad económica (ver La Nación, 2 de septiembre 1995: 21A).

26 Debe recordarse el hecho de que el presidente Francisco Flores fue el único líder latinoamericano invitado a participar en la cumbre del Grupo de los 8, en Génova, Italia, el 20 de julio del 2001, así como el apoyo de la administración Bush a la candidatura de Flores para la Secretaría General de la OEA.

27 El gobierno de los Estados Unidos da ayuda económica al país y apoyo en la situación de los emigrantes salvadoreños en EE.UU.

salvadoreña, sino que, además, dijo que EE.UU. estaría dispuesto a negociar el TLC sólo con El Salvador, si los otros países no estaban listos (<http://www.laprensa.com.sv/20003>).

La fuerte convergencia de intereses políticos, económicos y comerciales entre los dos gobiernos, así como la creciente dependencia salvadoreña con respecto a los Estados Unidos, es lo que subraya esta estrecha colaboración, lo que le permitió a El Salvador ponerse al frente de la región en el proceso de negociación, algo que, además, fue propiciado por la parte estadounidense<sup>28</sup>.

Para la política exterior de los EE.UU. en América Latina El Salvador es importante. El Salvador es un eslabón fundamental de la política estadounidense en la lucha contra la narcoactividad en la Cuenca del Caribe, desde donde se monitorean y combaten actividades narcóticas. Además de usar el aeropuerto internacional del país, el FBI (Buró Federal de Investigaciones) ha establecido oficinas en El Salvador para combatir la criminalidad y la delincuencia juvenil, área en donde tanto El Salvador<sup>29</sup> como EE.UU. están entrelazados debido a la actividad de las maras, grupos de jóvenes involucrados en violencia y actividades criminales en ambos países. Adicionalmente, El Salvador coopera decididamente con EE.UU. en la guerra contra el terrorismo, adoptando medidas nacionales, promoviendo otras de tipo subregional, llamando a la solidaridad continental, invocando el Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) para dicho propósito<sup>30</sup>, así como el envío de tropas a Irak<sup>31</sup>.

---

28 Véase entrevista de la Prensa Gráfica con Mary Rychman, principal negociadora del TLC por parte de los Estados Unidos en (<http://www.laprensa.com.sv/> 6 de febrero 2003).

29 La violencia juvenil golpea fuertemente a El Salvador, Honduras y Guatemala, aportando problemas adicionales a la vulnerabilidad de la región. En El Salvador se cometen como 11 homicidios diarios, causados mayoritariamente por guerras de pandillas.

30 Ver el discurso de la Canciller María Eugenia Brizuela de Ávila ante la XXIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, Washington, DC., 21 de septiembre de 2001, [http://www.oas.org/OASpage/crisis/Elsalvador\\_es](http://www.oas.org/OASpage/crisis/Elsalvador_es).

31 El Salvador coopera con EE.UU. en Irak con cerca de 400 soldados, además de casi 600 salvadoreños enrolados en el ejército de EE.UU. y que están desplegados en Irak.

En el área económica El Salvador es fuertemente dependiente del mercado estadounidense a donde van un 54% de sus exportaciones y de donde vienen cerca del 60% de sus importaciones. La adopción del dólar en el 2000 por El Salvador profundizó aún más dicha dependencia ya que las tasas de interés del país las define el Banco Central de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Es igualmente importante el papel de EE.UU. como fuente de remesas ya que los envíos de dinero de salvadoreños radicados en ese país han sobrepasado los \$2000 millones anuales, los cuales son vitales para la estabilidad económica del país. Debido al impacto que esto tiene para la estabilidad política y económica del país, y en verdad, para la región, el gobierno estadounidense ha cooperado con El Salvador mediante la extensión de permisos de estadía a miles de salvadoreños bajo el sistema conocido como Estatuto de Protección Temporal (TPS en inglés) y da asistencia económica al país para enfrentar problemas sociales y efectos de desastres naturales.

El Salvador fue el primero en ratificar el TLC con la aprobación parlamentaria el 17 de diciembre del 2004. Desde entonces, todos los países, salvo Costa Rica, lo han aprobado. La importancia estratégica del TLC para El Salvador y los otros países de la región es que actúa como garantía de acceso permanente al mercado estadounidense, el cual representa la principal vía de internacionalización económica. Pero el impacto comercial será limitado porque los países de la región tienen problemas de generación de oferta exportable. Además, la mayoría de sus exportaciones ya eran cubiertas por la ICC. En el caso salvadoreño, sus exportaciones aumentarán, pero no dramáticamente. El mayor beneficiado será Estados Unidos ya que con el TLC se asegura la apertura de los mercados de la subregión y el uso de materiales estadounidenses en sus procesos productivos.

Por otro lado, para EE.UU. la región no constituye una zona estratégica desde el punto de vista económico, y quizás tan poco

desde el lado de la seguridad<sup>32</sup>, pero si desde el punto de vista de la negociación comercial internacional. El TLC representa para EE.UU. una pieza estratégica para forzar la apertura de los mercados en el contexto del ALCA, dada la oposición de los países del Mercosur. Similarmente, el TLC se usa como poder de negociación en las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio, en donde también hay fuerte resistencia a la apertura comercial en áreas de interés estadounidense.

### **Relaciones con la Unión Europea (UE)**

La relación de El Salvador con la Unión Europea es importante desde varios puntos de vista. Habiéndose convertido en sede del SICA, y dado el interés de la UE en promover la integración del Istmo, buena parte de la actividad comunitaria tiende a concentrarse en El Salvador. El Salvador tiene, por lo menos tres tipos de intereses concretos con la UE, lo cual determine su activismo con respecto a ella, así como con sus Estados miembros.

**Interés comercial.** Aunque las corrientes de comercio de El Salvador, y en general, de la región con la UE son limitadas, ésta constituye un mercado potencialmente importante para El Salvador y Centroamérica. El Cuadro No.3 muestra las exportaciones regionales a la UE. Cerca de un 75% de esas exportaciones son contribuidas por Costa Rica, la economía más exportadora de la región.

El Salvador muestra una tendencia declinante de sus exportaciones a la UE durante la presente década, las cuales bajaron de \$152, 084 millones en el año 2000 a \$76, 859 millones en el 2003. Por el contrario, las importaciones han seguido

---

32

Véase entrevista de Jeanne Kirkpatrick con la Prensa Gráfica de El Salvador en (<http://www.laprensa.com.sv>/ 23 de julio 2003).



**Cuadro No.3.**  
**INTERCAMBIO COMERCIAL CENTROAMERICA**  
**UNION EUROPEA, 1996-2002.**  
 (En millones de dólares)

<b>Año</b>	<b>Exports.</b>	<b>Imports.</b>
1996	1967	1235
1997	2006	1322
1998	2090	1580
1999	2104	1500
2001	1928	1556
2002	1347	1769

**Fuente:** Elaborado con base a datos de la SIECA, 2002, <http://www.terra.com.gt/> 14 julio 2003.

creciendo, de \$356.6 a \$374.2 en el mismo período<sup>33</sup>, por lo que el país arrastra un fuerte déficit comercial con la UE. Dada la incapacidad del país para aumentar su oferta exportable al mercado europeo (lo cual refleja el estancamiento de la economía en los últimos cinco años; y la falta de diversificación productiva), la UE tiene, sobre todo, una importancia potencial para El Salvador. La política del país ha consistido en obtener concesiones comerciales de parte de la UE. En 1991 la UE extendió a Centroamérica el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) aplicable a las exportaciones agrícolas de la región. El SGP para Centroamérica no cubría las exportaciones industriales, por lo que El Salvador y sus socios regionales presionaron a la UE para que les extendiera la llamada "*paridad andina*", es decir, que se les otorgaran las mismas ventajas que la UE da a los países andinos como parte del denominado Régimen Droga, el cual cubre las exportaciones industriales.

Recientemente, la UE ha presentado un SGP mas avanzado denominado SGP PLUS con lo que se amplían las oportunidades de expandir las exportaciones salvadoreñas. Sin embargo, ésta ha demandado que el Estado salvadoreño le otorgue ciertas garantías

33

Según datos del Banco Central de Reserva de El Salvador, Enero-marzo 2004.

socio-laborales a los trabajadores, las cuales tienen prohibición constitucional. De no hacerlo el país quedaría excluido de dichos beneficios. El presidente Antono Saca se ha comprometido a proponer la reforma constitucional para salvar ese problema.

Aparte del SGP, El Salvador ha desplegado esfuerzos tendientes a persuadir a la UE para que firme un TLC con Centroamérica. El Presidente Flores concentró gran parte de su actividad a la búsqueda de esa meta, tanto como Presidente Pro-tempore del SICA como individualmente, aprovechando su buena relación con el presidente del Gobierno español José María Aznar. Este apoyo español llevó a que la UE y Centroamérica firmaran el 15 de diciembre del 2003, en Roma, un nuevo acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, a partir del cual se daría lugar a un acuerdo de asociación que culminará con el TLC. En la práctica llegar al TLC va a ser un proceso espinoso ya que la UE considera que Centroamérica no está preparada para negociar como bloque debido a que la integración regional está incompleta y la UE pone como condición que la región complete su integración primero.

**Ayuda Económica.** La búsqueda de cooperación internacional es un eje central de la política exterior del país. La UE constituye la principal fuente de ayuda al desarrollo para Centroamérica, y El Salvador ha recibido su justa parte. Según el Embajador Walter Eikoff<sup>34</sup> la región ha recibido un promedio anual de 145 millones de Euros en los últimos siete años. En el caso de El Salvador la UE ha establecido un importe indicativo de 60 millones de Euros como ayuda financiera y técnica para el período 2002-2006. Esta ayuda se destina a áreas como la modernización del Estado, seguridad ciudadana, desarrollo económico, especialmente en el área rural, medio ambiente, etc<sup>35</sup>. Aparte de eso, el país también recibe ayuda dada con carácter regional como parte del Programa Regional de Reconstrucción de Centroamérica (PRRAC)<sup>36</sup> aprobado por la UE en Portugal el 22

34 Embajador de Alemania en Guatemala.

35 UE: Informe Estratégico 2002-2006, p.7, <http://www.delnic.cec.eu.int/es/3> de noviembre 2005).

36 Como parte del PRRAC se le han asignado 28.5 millones de Euros.

de febrero del 2000. En el 2003 el país tenía \$120.4 millones distribuidos en 8 proyectos apoyados por la UE y Estados miembros (Ministerio de Relaciones Exteriores 2003: 65).

**Apoyo a la Integración y como plataforma diplomática.** En este punto debe resaltarse que la UE ha sido promotora de la integración regional y que el Gobierno salvadoreño ha utilizado su apoyo para convertir al país en la Bruselas de Centroamérica. Con el ánimo de promover la integración, la UE no sólo otorga ayuda al país y a sus vecinos bajo ese concepto sino que, además, busca persuadir a los países a que adopten posiciones regionales en sus relaciones con ella. Por otro lado, El Salvador ha utilizado sus relaciones con la UE como plataforma para proyectar sus relaciones diplomáticas en el mundo, especialmente con los nuevos países miembros de la UE, tales como Lituania, Chipre, etc., así como para fortalecer su posición en la región tanto con el SICA como con respecto a la unión aduanera.

## **Conclusiones**

El Salvador es el país de Centroamérica que más asidua y consistentemente ha buscado la integración regional. Con ello ha buscado realizar intereses nacionales considerados como vitales, tales como la apertura de los mercados, el movimiento libre de personas, la creación de reglas comunes con carácter vinculante para los Estados, inversiones y ayuda externa. La integración regional ha sido, entonces, vista como una solución política a estos intereses y problemas.

El Gobierno salvadoreño salió fortalecido con la firma de los acuerdos de paz que pusieron fin a la Guerra Civil. Habiendo sido exitoso también en lo que respecta al manejo y transformación de la economía al libre mercado, los gobiernos de ARENA han buscado reestructurar la integración regional conforme sus intereses. Esto ha incluido la consolidación del

SICA, el establecimiento del arancel externo común y la unificación de las aduanas. La incapacidad de Costa Rica para sumarse a la integración con la presteza y velocidad que El Salvador le ha querido imprimir, ha hecho que el Gobierno salvadoreño concentre sus esfuerzos en el Triángulo Norte con sus vecinos más inmediatos. En el Triángulo Norte, los gobiernos han alcanzado altos niveles de integración económica y mayor cooperación política.

Similarmente, El Salvador ha jugado un papel muy activo en las negociaciones del ALCA, en donde ha promovido presentar propuestas regionales en procura de acceso a los mercados. Con el mismo empuje, El Salvador ha sido el país de la región más comprometido con las negociaciones del TLC con los EE.UU. La convergencia de intereses entre los gobiernos de El Salvador y el de los EE.UU. ha actuado como factor catalítico para esta presteza salvadoreña en el forjamiento de mercados abiertos en el continente americano. Dada la dependencia del país con respecto a los EE.UU., su Gobierno ha cooperado incondicionalmente con la administración del presidente George W. Bush en varias áreas de interés, lo cual va desde el libre comercio, narcotráfico, terrorismo, migración, etc.

Siendo El Salvador uno de los países de la región que más necesita la integración del área, su Gobierno ha jugado un papel dinámico en la búsqueda de un mayor acercamiento y cooperación con la Unión Europea. Fue la diplomacia activa desplegada por el Presidente Francisco Flores, en estrecha cooperación con el Presidente del Gobierno español, José María Aznar, lo que últimamente movió la cooperación UE-Centroamérica hacia la firma de un nuevo acuerdo de Diálogo Política y Cooperación, el cual abre las puertas a un posible TLC entre las dos regiones. Con la Unión Europea El Salvador ha buscado promover el acceso a los mercados, la atracción de ayuda e inversiones, así como apoyo adicional a la integración regional. Aunque El Salvador enfrenta problemas para sacar el máximo provecho de la relación comercial con Europa, la UE representa un mercado potencial para el país. Eso, junto a otros beneficios

asociados a la estrecha relación, tales como la captación de ayuda y apoyo político para la inserción internacional del país, constituyen el aliciente que mueve a este país a estrechar vínculos a los diferentes niveles, el subregional, el hemisférico, el bilateral con los Estados Unidos y el interregional con la UE.

A futuro el Gobierno salvadoreño junto con sus socios regionales deberá seguir esforzándose para perfeccionar algunos de los logros que ya se han obtenido y abrir otros que mejoren el perfil externo del país y de la región. El enfoque debe centrarse en los siguientes aspectos.

Primero, debe impulsar la integración regional más allá del libre comercio. Al momento, el MCCA no pasa de ser una área de libre comercio con muchas imperfecciones. El SICA no pasa de ser más que un facilitador de encuentros presidenciales y ministeriales. Por ello algunos autores señalan que Centroamérica no constituye una región, más allá de lo geográfico y que los inversionistas extranjeros no la toman como una entidad regional (Bulmer Thomas y Douglas Kincaid 2001: 24). El reto, entonces, es convertir a Centroamérica en una comunidad económica y política, en donde se establezcan reglas comunes con aplicación supranacional. Esto es lo que definirá a Centroamérica como región, como un bloque con una sola voz ante el mundo. Debe completarse la unión aduanera y el arancel externo común. Debe igualmente profundizarse la cooperación en otras áreas tales como migración, control de la violencia juvenil y de la criminalidad, ello porque debido a la interdependencia de los países de la región y al carácter transfronterizo de estos fenómenos, lo que sucede en un país inevitablemente tiene repercusiones en los otros países, incrementando la vulnerabilidad de la región. Los logros que se han obtenido dentro del Triángulo Norte deben expandirse a los otros Estados, de lo contrario será difícil de aprovechar ventajas económicas asociadas a la integración, tales como economías de escala, incremento de la oferta exportable, poder de negociación, etc.

Segundo, debe promoverse una apertura externa que sea compatible con la integración regional y que tome en cuenta las

asimetrías de la región y de los países que la forman. De lo contrario, la apertura externa, como el ALCA o el TLC con los EE.UU., no va a generar mayor desarrollo, sólo más aperturismo. Seguir taxativamente el discurso neoliberal, como se hace en El Salvador, en una forma que lo hace indistinguible de los EE.UU., traerá consecuencias adversas. El país debe atacar los problemas internos, como la pobreza, el desempleo, la salud, la corrupción, etc., con políticas públicas designadas para tal efecto. El no hacerlo afectará su capacidad de liderazgo regional y traerá efectos negativos para la integración regional. El libre comercio por si solo no va resolver esto, y esto incide en la integración. La evidencia internacional demuestra que los países que han realizado esfuerzos públicos a atacar los problemas del subdesarrollo son los que sacan mayor provecho de la globalización. El libre comercio, como señala Donelan (1990:34-35) "*es simplemente el mercantilismo de los más fuertes*", sean éstos grupos domésticos o Estados. Así, seguir la retórica sin los recursos para apoyarla puede convertirse en un bumerang. Por lo tanto, la apertura o integración global no debe verse como un sustituto de la integración regional, ni de los esfuerzos nacionales por el desarrollo, por el contrario, deben promoverlo.

Tercero, debe promoverse una participación efectiva de la sociedad civil en la construcción del regionalismo. Si entre los objetivos de la integración está el convertir a la región en una comunidad económica y política, basada en la democracia, eso no se va lograr sólo con la inter-acción de los Gobiernos y el activismo de los grupos empresariales de la región. La región debe darle forma a una verdadera integración social que incluya no sólo la libre movilidad de personas sino también los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, seguridad social. Sólo así los ciudadanos centroamericanos podrán ver a Centroamérica como la casa común, la casa donde desean vivir y prosperar.

Finalmente, debe promoverse un crecimiento económico y apertura externa basados en productividad, salarios justos y derechos laborales. El crecimiento y estabilidad basados en remesas de emigrantes ilegales en los EE.UU. es contraria al

interés nacional de los Estados en el largo plazo. Algunas de sus consecuencias negativas ya se sienten en la forma de violencia juvenil, ruptura de familias, injerencia externa en los asuntos internos de los países, cambio en conductas sobre el trabajo. En El Salvador, por ejemplo, se está experimentando una escasez de mano de obra en actividades productivas como la recolecta del café y la zafra de la caña, por las migraciones y por las remesas, ya que quienes las reciben ya no quieren trabajar. El Salvador comienza hacer lo impensable años atrás: importar mano de obra de otros países centroamericanos (ver <http://www.laprensagrafica.com/> 6 de noviembre/2005). Estos son los retos que la región debe afrontar si realmente se plantea una inserción externa exitosa.

## Bibliografía

- Banco Central de Reserva de El Salvador (2004) *Revista Trimestral enero-febrero marzo*, San Salvador: BCR.
- BULMER-THOMAS, Victor (1997), *Open Regionalism in Central America: Theory and Practice*. Ponencia presentada en la Annual Conference of Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, México, 17-19 de abril de 1997.
- BULMER-THOMAS, Victor (1998) “La Unión Aduanera: un Imperativo para la Integración Regional en América Central”, en José A. Sanahuja y José A. Sotillo (eds) *Integración y desarrollo en Centroamérica: Más allá del libre comercio*, Madrid: IUDC/UCM, pp.113-139.
- BULMER-THOMAS, Victor y DOUGLAS KINCAID, A (2001) *Centroamérica 2020: hacia un modelo de desarrollo regional*. Cuaderno de Ciencias Sociales No.121, San José, Costa Rica: Flacso.
- CASTILLO ZELEDON, Mario (1970) *El Régimen de Libre Comercio en Centroamérica*, San José, Costa Rica: Educa.
- CORDOVA MACIAS, Ricardo (1996) “El Salvador: Transition from Civil War”, en Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (eds) *Constructing Democratic Governance: Mexico, Central America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, pp.26-49.
- CRISTIANI, Alfredo (1990) “Intervención del Presidente de El Salvador ante la Asamblea General de las Naciones Unidas”, en *Pensamiento Centroamericano*, Vol.45 (208), pp.81-87.



Declaración de San Salvador, en *Pensamiento Centroamericano*, Vol.46 (212), julio-septiembre 1991, pp.62-68.

DONELAN, Michael (1990) *Elements of International Political Theory*, Oxford: Caledonia Press.

EGUIZABAL, Cristina (1994) "El Problema de la Seguridad en Centroamérica: el caso de El Salvador", en Luis G Solis Rivera y Francisco Rojas Aravena (eds) *De la Guerra a la Integración: La Transición y la Seguridad en Centroamérica*, San José, Costa Rica/Chile: Fundación Arias Para la Paz y el Progreso Humano-FLACSO, pp. 75-96.

EICKHOFF, Walter (2004) *Union Europea Ampliada y sus Relaciones con Centroamérica*, Guatemala: <http://www.incep.org/>.

GONZALEZ ORELLANA, Mauricio (1993) *Centroamérica: La Dimensión Institucional de la Integración Económica*. Documento de Trabajo No.35, San Salvador: FUSADES.

KEOHANE, Robert O y NYE, Joseph S (1989) *Power and Interdependence*, New York: HarperCollins.

La Nación, Costa Rica, 02 de septiembre de 1995.

McCLELLAN, D.H (1972) *The Central American Common Market: Economic Policies, Economic Growth, and Choices for the Future*, USA; Praeger Publishers.

Ministerio de Relaciones Exteriores (1992) *Memoria de Labores*, San Salvador: RREE.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2000) *Memoria de Labores junio 1999-mayo 2000: Hacia una Nueva Alianza Internacional*, San Salvador: RREE.

- Ministerio de Relaciones Exteriores (2003) *Memoria de Labores junio 2002-mayo 2003*, San Salvador: RREE.
- MORAVCSIK, Andrew (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, London: UCL Press.
- MORGENTHAU, Hans J (1986) *Política entre las Naciones: la Lucha por el poder y la paz*, Argentina: Gcl.
- NESTER, William (1995) *International Relations. GeoPolitical and GeoEconomic Conflict and Co-operation*, New York: HarperCollins.
- NUGENT, J.B (1974) *Economic Integration in Central America: Empirical Investigation*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- SANAHUJA, José A (1997) "Integración Regional en América Central, 1990-1997: Los Límites del Gradualismo", en *AMERICA LATINA HOY*, No.17, pp. 43-58.
- SANAHUJA, José A (1998) "Nuevo Regionalismo e Integración en Centroamérica, 1990-1997", en José A Sanahuja y José A Sotillo (eds) *Integración y Desarrollo en Centroamérica: Más Allá del libre comercio*, Madrid: IUDC/UCM, pp. 13-58.
- SELIGSON, Mitchell A (1993) "Actitudes de la población centroamericana frente a la Integración Política y Económica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol.19 (2), pp.7-24.
- SELIGSON, Mitchell A y PIA SCARFO, María (1998) "El Público y los Legisladores: Apoyo para la Integración Regional Centroamericana", en Victor Bulmer-Thomas (ed) *Centroamérica en Reestructuración: Integración Regional en Centroamérica*, San José, Costa Rica: Flacso, pp.309-345.

SIECA (1972), *El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década: Bases y Propuestas para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Estudio No.5, Programa de Integración Física, Guatemala.*

SIECA (1973) *El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década.* Tomo 1., BID/INTAL, Buenos Aires, Argentina.

SIECA (1982) “El Proceso de Integración Económica Centroamericana: Evaluación Crítica de Algunas Experiencias, en *Integración Latinoamericana* Año.7, No.65, pp.4-13.

SOL CASTELLANO, Jorge (1972) “Proceso de la Integración Económica Centroamericana”, en *Revista de la Integración Centroamericana*, No.4, pp.45-100.

UNION EUROPEA (2005) *El Salvador: Informe estratégico 20002-2006*, <http://www.delnic.cec.eu.int/es/3> de Nov.2005.

ZOELLICK, Robert B (¿) *Comerciar en Libertad, la nueva Empresa de las Américas*, <http://www.embajada.usa.org.ve/>.

*Páginas de Internet:*

<http://www.laprensagrafica.com.sv/> 2000.

<http://www.laprensagrafica.com.sv/> 02 de marzo/2001.

<http://www.laprensagrafica.com.sv/>24 de septiembre/2002.

<http://www.laprensahn.com/> 6 de febrero/2001.

<http://www.laprensagrafica.com.sv/> 6 de febrero/2003.

<http://www.sieca.org.gt/>marzo 2003.

<http://www.laprensagrafica.com.sv/> 2003.

<http://www.laprensagrafica.com.sv/> 23 de julio/2003.

<http://www.laprensagrafica.com.sv/> 6 de octubre/2003.

<http://www.laprensagrafica.com/> 6 de noviembre/2005.

<http://www.minec.gob.sv/> 13 noviembre del 2003.

<http://www.nacion.co.cr/> 20 junio/2002.

<http://www.oas.org/OASpage/crisis/Elsalvador>.

<http://www.sieca.org.gt/marzo/2003>.

[http://www.terra.com.gt/14 de julio/2003](http://www.terra.com.gt/14-de-julio/2003).

[http://www.nacion.co/2 de noviembre del 2005](http://www.nacion.co/2-de-noviembre-del-2005).