



# Zonas Económicas Especiales, un eslabón en la estrategia hegemónica capitalista.

ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE ZONA ECONÓMICA  
ESPECIAL DE LA REGIÓN SUR ORIENTAL DE EL SALVADOR

# Zonas Económicas Especiales, un eslabón en la estrategia hegemónica capitalista.

ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE ZONA  
ECONÓMICA ESPECIAL DE LA REGIÓN  
SUR ORIENTAL DE EL SALVADOR.

---

**Zonas Económicas Especiales, un eslabón en la estrategia hegemónica capitalista. Análisis de la propuesta de zona económica especial de la región sur oriental de El Salvador.** Es una publicación que se enmarca dentro del proyecto: Movilización para la Implementación de la Prohibición de la Minería Metálica, financiado por American Jewish World Service – AJWS-. También, en el marco del proyecto: Fortalecer la participación ciudadana para lograr el rechazo político de la minería metálica en El Salvador, financiado por MISEREOR. Ambos, ejecutados por la Mesa Nacional frente a la Minería Metálica en El Salvador –MNFM-

### **Organizaciones de la MNFM:**

- Asociación Ambiental de La Maraña - **AALAM**
- Asociación para el Desarrollo Económico y Social Santa Marta - **ADES**
- Asociación de Comunidades para el Desarrollo de Chalatenango - **CCR**
- Asociación Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador - **CORDES**
- Asociación para el Desarrollo de El Salvador - **CRIPDES**
- Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio - **CEICOM**
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho - **FESPAD**
- Justicia, Paz e Integridad de la Creación - **JPIC**
- Movimiento Unificado Francisco Sánchez 1932 - **MUFRAS-32**
- Red Activista El Salvador
- Unidad Ecológica Salvadoreña - **UNES**

### **Mesa Nacional frente a la Minería Metálica en El Salvador**

6a- 10a Calle Poniente y 35 Avenida Sur, Casa 1,833, Colonia Flor Blanca, San Salvador Teléfono de oficina: 2236-1826  
esnomineria@gmail.com | FanPage: Mesa Frente Minería  
Twitter: No minería en ESA | www.noalamineria.org.sv

**ESTA PUBLICACIÓN ES DE DISTRIBUCIÓN GRATUITA, NO SERÁ VENDIDA.**

## Mesa Nacional frente a la Minería Metálica en El Salvador

La Mesa Nacional frente a la Minería Metálica en El Salvador-MNFM, la conformamos en junio de 2005 por varias organizaciones y colectivos sociales, para iniciar una lucha articulada contra las empresas mineras. Desde hace más de una década, hemos desarrollado procesos de información, sensibilización, formación y organización en las comunidades y en distintos sectores, en defensa de sus medios de vida y ante la amenaza de exploración y explotación minera.

Para la aprobación de la Ley de Prohibición de la Minería Metálica en marzo de 2017, fue clave la movilización de las comunidades, la articulación con distintos sectores del país tales como: ambientalistas, académicos, iglesias, organismos internacionales entre otros.

En la lucha por la prohibición, la Mesa frente a la Minería Metálica presentó dos proyectos de Ley para prohibir definitivamente la minería metálica en el país, el primero fue en 2006 y el segundo en 2013.

Este trabajo nos ha posicionado como un referente en la resistencia contra proyectos extractivos no solo a nivel nacional sino regional; además, de haber recibido el reconocimiento de instituciones de derechos humanos y ambientalistas internacionales.

Esta conquista social significó atentados y crímenes contra defensores de los derechos humanos. En el año 2009 fueron asesinados Marcelo Rivera, Ramiro Rivera, Dora Sorto y su bebé no nacido. En 2011 fue asesinado Francisco Ayala. Estos hechos aún se encuentran impunes.

Con la Ley de Prohibición de la Minería Metálica el camino sigue y la lucha contra proyectos de muerte no termina; la amenaza de las empresas mineras está presente en las zonas fronterizas de Guatemala, Honduras y El Salvador.

La minería metálica genera un grave impacto ambiental; y el agua es la más perjudicada y explotada, esto se traduce en una amenaza para el desarrollo sostenible y bienestar de la población.



Mesa Nacional frente a la Minería en El Salvador

## **MISIÓN**

Somos una alianza de organizaciones sociales, comunitarias y religiosas que contribuye a la promoción y defensa de los derechos humanos y ambientales frente al extractivismo, incide en la no reversión de la ley de prohibición de minería y promueve su elevación a rango constitucional.

## **VISIÓN**

Ser una alianza que incide, lucha y defiende, los derechos humanos y ambientales, en contra del modelo extractivista a nivel nacional y regional.

# Contenido

Presentación .....	6
Introducción .....	7
<b>I.</b> La estrategia hegemónica capitalista en la región centroamericana .....	9
1. Crecimiento económico, “desarrollo” y seguridad nacional .....	9
2. Componente logístico-infraestructural de la estrategia.	20
3. Componente jurídico-político de la estrategia .....	27
<b>II.</b> Promoción y desregulación de la Inversión Extranjera Directa .....	41
1. Políticas de fomento e incentivos para la Inversión Extranjera Directa .....	41
2. La evolución de la Inversión Extranjera Directa en El Salvador .....	49
<b>III.</b> ¿Qué es una Zona Económica Especial? .....	54
1. Definición de ZEE .....	54
2. Las presuntas ventajas de las ZEE .....	56
3. Experiencias de ZEE .....	58
<b>IV.</b> Análisis crítico del Anteproyecto de Ley Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador: potenciales impactos .....	61
1. Objeto y ámbito de aplicación, régimen especial e incentivos fiscales, actividades económicas incentivadas y organización de la ZEE .....	61
2. Profundizando el patrón de acumulación capitalista-neoliberal .....	82
<b>V.</b> Conclusiones .....	88
<b>VI.</b> Bibliografía .....	94
<b>VII.</b> Anexos.....	102

## **Presentación**

Principalmente desde sus promotores, mucho se ha dicho positivamente sobre las Zonas Económicas Especiales –ZEE-, pero muy poca ha sido la producción nacional de estudios técnicos sobre las ZEE; ante ello, y con el afán de contribuir al debate serio sobre la conveniencia o no de tal medida, la Mesa Nacional frente a la Minería Metálica de El Salvador –MNFM- encomendó al reconocido economista y académico Dr. Raúl Moreno, el desarrollo de este estudio denominado: Zonas Económicas Especiales, un eslabón en la estrategia hegemónica capitalista: análisis de la propuesta de Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador.

El interés de la MNFM sobre las ZEE es de carácter general, pues en nuestro colectivo social se está convencido que estas medidas profundizan más el modelo económico imperante; pero particularmente a La Mesa le interesa comprender y discutir lo que implica desde el punto de vista ambiental la instalación de las ZEE, pues de darse dicho proyecto se pondrá en riesgo el recurso hídrico, la biodiversidad, los recursos forestales y la conservación de los ecosistemas; se creará conflictos por la tenencia de la tierra con las comunidades locales, y habrá daños al patrimonio cultural, entre otros problemas.

La MNFM agradece al Dr. Raúl Moreno por atender nuestro llamado, así como a las agencias de cooperación AJWS y MISEREOR, quienes apoyaron este trabajo de investigación.

**Mesa Nacional frente a la Minería Metálica de El Salvador  
–MNFM–**

## Introducción

La iniciativa del Gobierno de la República de El Salvador de promover una Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador da continuidad a tres décadas de políticas económicas de corte "neoliberal" centradas en la promoción y la desregulación de la Inversión Extranjera Directa (IED) y, se enmarca en la estrategia hegemónica capitalista en la región centroamericana, centrada en el control de los recursos naturales: agua, petróleo, gas, agua, minerales, metales y biodiversidad.

En dicha estrategia se integran un conjunto de iniciativas y mega proyectos de infraestructura que favorecen la conectividad vial y marítima, energética y de comunicaciones, soportado en un marco jurídico e institucional que restringe a los Estados imponer requisitos de desempeño a los inversionistas extranjeros, potencia los servicios logísticos y de apoyo a las corporaciones transnacionales, y crea regímenes excepcionales para incentivar la producción en áreas relacionados con la tecnología, y la ciencia e investigación.

En este marco no puede obviarse el componente militar, que juega un rol decisivo en la expansión hegemónica por el control de los territorios de la región, principalmente en aquellas áreas de abundancia de recursos naturales, como el agua, el petróleo, el gas y la biodiversidad; además, del resguardo de las fronteras y la garantía de la seguridad nacional, ante las amenazas del terrorismo y del narcotráfico.

En este sentido, el presente documento parte del análisis de la estrategia hegemónica capitalista en la región, particularmente de sus componentes logístico-infraestructural y jurídico-político. Para ello, se retoman las iniciativas impulsadas por las instituciones financieras internacionales, los bancos regionales, la Corporación Retos del Milenio y los gobiernos de la región, las cuales integran un abanico de megaproyectos que se concentran en inversiones financiadas con fondos públicos o empréstitos, en las áreas de conectividad vial, energética y logística.

Por otra parte, se estudian las principales reformas jurídicas para el fomento de la IED, tales como la Ley de Zonas Francas, la Ley de Inversiones, el capítulo de inversión de los principales Tratados de Libre Comercio, la Ley de Servicios Internacionales y la Ley Especial de Asocios Público-Privado, principalmente; así como también las políticas económicas relacionadas con la desgravación arancelaria, la



desregulación de los flujos de capital y las privatizaciones de las empresas, de los bienes comunes y de los activos públicos, implementadas en El Salvador; y cuyas directrices responden plenamente a los requerimientos del proceso de acumulación internacional del capital, en tanto liberaliza el movimiento de los capitales y de las mercancías para favorecer la expansión del capitalismo y la existencia plena de un mercado a escala planetaria.

A continuación, se presenta la definición y caracterización de las ZEE, lo cual permite conocer que esta iniciativa no es novedosa, que el primer programa de Zona en El Salvador data de 1974; aunque el primer año de la Zona actual se da 1998, con la Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales. El análisis de otras experiencias de ZEE contribuye a identificar los principales factores que han determinado los casos exitosos de Zonas, como el de Shenzhen, República Popular China; y por otro lado, las limitaciones y factores que explican la baja incidencia de estas iniciativas en la dinamización del crecimiento económico de las áreas aledañas y de la economía en que se inscriben.

De manera particular, se presenta un análisis crítico de la propuesta de Anteproyecto de Ley de la Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador presentada por el GOES ante la Comisión de Economía de la Asamblea Legislativa de El Salvador, considerando sus principales implicaciones, con base al objeto y ámbito de aplicación, el régimen especial y los incentivos fiscales, las actividades económicas incentivadas y la organización, propuestos en el referido Anteproyecto de Ley.

Además, se contrasta el propósito del proyecto de la Zona Económica Especial que consiste en “impulsar el crecimiento socio económico sostenible a través del empleo, la competitividad, productividad, sostenibilidad ambiental, progreso tecnológico, contribuyendo a la reducción de la pobreza”<sup>1</sup>, con los principales determinantes estructurales y sistémicos del bajo crecimiento de la economía salvadoreña.

Finalmente, se concluye que después de tres décadas de ensayar una amplia gama de medidas y reformas económicas que calzan íntegramente en la ortodoxia “neoliberal” tendientes a elevar los niveles de IED, como palanca para expandir el crecimiento económico, los resultados han sido estériles, claramente insuficientes y limitados; por lo que la búsqueda del crecimiento económico, la generación de empleo digno y la reducción de la pobreza pasa por un replanteamiento del modelo económico vigente.

---

1. Anteproyecto de Ley de la Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador, presentado por el Gobierno de la República de El Salvador ante la Asamblea Legislativa.

# I. La estrategia hegemónica capitalista en la región centroamericana.

## 1. Crecimiento económico, “desarrollo” y seguridad nacional.

El 23 septiembre de 2010 el ex presidente estadounidense Barack Obama proclamó al cierre de la Cumbre de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>2</sup> la puesta en práctica de un nuevo Plan Global de Desarrollo para ayudar a combatir la pobreza mundial, el cual, según sus declaraciones, “tiene su raíz en el compromiso de Estados Unidos de América con la dignidad y el potencial del ser humano”<sup>3</sup>. Dicho plan expresa “una nueva manera de pensar, que guiará los esfuerzos de ayuda al desarrollo, [...] de una manera simple: Estados Unidos cambiará el modo de hacer negocios”<sup>4</sup>.

Un día antes, Obama había firmado una directiva presidencial sobre la Política de Estados Unidos para el Desarrollo Mundial que, en sus palabras, reconoce “que la dignidad es un derecho humano y que el desarrollo mundial es su interés común”. A partir de esta política, Estados Unidos ha delimitado sus socios “con las naciones que ofrecen a sus pueblos un camino para salir de la pobreza, y juntos liberar el crecimiento que impulsa a los individuos y a los mercados emergentes en todo el mundo”<sup>5</sup>.

La directiva presidencial “reconoce que el desarrollo es vital para la seguridad nacional de Estados Unidos y que es un imperativo estratégico, económico y moral”<sup>6</sup> de esa nación; además, la directiva

2. Cumbre de la ONU denominada: “Podemos Erradicar la Pobreza 2015. Objetivos de Desarrollo del Milenio”.
3. Publicado en El País Plus, Archivo Internacional del 23 de septiembre de 2010. Ver: <http://www.elpaisonline.com/index.php/2013-01-15-14-16-26/opinion/item/53979-obama-promete-un-plan-global-de-desarrollo>.
4. *Ibíd.*
5. Discurso pronunciado por Barack Obama el 23 de septiembre de 2010 en la Cumbre de la ONU. Ver: <http://www.voanews.com/content/president-barack-obamas-address-to-the-unga-103623234/174303.html>.
6. Según Hoja Informativa de la Oficina del Secretario de Prensa de La Casa Blanca del 22 de septiembre de 2010. Ver: <http://archives.uruguay.usembassy.gov/usaweb/2010/10-182ES.shtml>.

hace un llamado para convertir al desarrollo en “un pilar fundamental de la influencia estadounidense y traza un curso para que el desarrollo, la diplomacia y la defensa se refuercen mutuamente y complementen el uno al otro en un enfoque integrado para la seguridad nacional”<sup>7</sup>.

Esta curiosa forma de concebir el “desarrollo” discrepa radicalmente de los enfoques teóricos que conciben al desarrollo como un fenómeno multidimensional<sup>8</sup>, que entraña un conjunto de transformaciones estructurales de orden económico, social, político, cultural y ambiental, fundamentado en valores que propenden a la garantía del sustento vital y la erradicación de la pobreza; el respeto a la identidad de los pueblos, la afirmación de la autoestima y la dignidad de la gente; la supresión de cualquier forma de servidumbre, el fortalecimiento de la soberanía y la capacidad de los pueblos de poder decidir; así como el respeto al medio ambiente, de manera que se garantice la reproducción de las actuales y futuras generaciones.

Desde la perspectiva estadounidense, expresada por Obama, el desarrollo se asume como una pieza “indispensable en la avanzada defensa de los intereses de Estados Unidos”<sup>9</sup>, el gobierno de ese país promueve una agresiva agenda y provee los recursos adecuados para fortalecer a sus socios regionales que estén dispuestos a liderar su nuevo modelo de cooperación internacional y les apoyen a “detener conflictos y contrarrestar redes delictivas internacionales”<sup>10</sup>.

Este modelo no discrepa en lo sustantivo y da continuidad a la visión contenida en las estrategias de seguridad nacional de 2002 y 2006, implementadas por su predecesor George W. Bush. En ambas administraciones se reproduce una visión imperial que reconoce en los “mercados libres y en el libre comercio” la prioridad clave de la estrategia de seguridad nacional, y que, según el ex Secretario de Estado Collin Powell, tiene como objetivo “garantizar a las empresas estadounidenses el control de un territorio que va del Polo Ártico hasta la Antártica, con libre acceso, sin ningún obstáculo o dificultad, para nuestros productos, servicios, tecnología y capital en todo el hemisferio”<sup>11</sup>.

---

7. *Ibíd.*

8. Todaro, Michael (1988): *El Desarrollo Económico del Tercer Mundo*, Alianza Universidad Textos, Cap. 17, pp. 619/652, Madrid.

9. *Ibíd.*

10. *Ibíd.*

11. Departamento de Estado de los Estados Unidos: *Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos*, 2002, sept. p. 23.3, citado en: León, Osvaldo León (2002): *Movilización continental contra el ALCA*, en ALAI, 24 de enero, <http://alainet.org/docs/1698.html>.

Aunque la estrategia de seguridad nacional de Obama reconoce la prevalencia de un orden multipolar, mantiene inalterada la preeminencia del componente de la "defensa", ya no solo expreso en términos del control del territorio nacional, sino también en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, lo cual está fuertemente relacionado con la profundización del proceso de militarización en el hemisferio, y particularmente en la región centroamericana<sup>12</sup>.

El componente militar de la estrategia hegemónica es de enorme relevancia en el hemisferio, tal como lo señala Ana Esther Ceceña, existe una profunda vinculación entre las principales fuentes de recursos naturales y la presencia militar estadounidense, ya sea mediante bases o despliegue de acciones militares, justificadas en la necesidad de defender dichas áreas de las amenazas externas e internas, pero que realmente responden al control ejercido por dicha potencia de los recursos naturales de la región, considerada por ellos como su propio territorio<sup>13</sup>.

El 19 de diciembre de 2017, el presidente Donald Trump hizo pública la nueva Estrategia de Seguridad Nacional "Estados Unidos, primero", la cual incluye cuatro grandes ejes de política con los que se buscaría "colocar a Estados Unidos en el lugar que merece", y para lo cual se hace necesario "crear fronteras", "proteger la patria" e incluir un plan económico internacional que defienda también sus intereses<sup>14</sup>.

En la Estrategia de Seguridad Nacional de Trump, el componente militar también ocupa un lugar central, en él se prioriza el fortalecimiento del ejército, la protección del territorio, la proyección de fuerza en el exterior y la implementación de un sistema escalonado de defensa anti-misiles, todo en función de restablecer la posición de ventaja de Estados Unidos en el mundo y afianzar sus extraordinarias fortalezas<sup>15</sup>.

Por otra parte, en materia económica la Estrategia busca la aplicación de políticas comerciales más favorables para Estados Unidos, que en muchos casos propenden a prácticas proteccionistas y la revisión de tratados comerciales; reconoce la presencia de rivales poderosos

---

12. En algunos de los países de las Américas se ha marcado una clara tendencia hacia la militarización de la seguridad pública, la participación de ejércitos nacionales acompañando ocupaciones militares estadounidenses, la proliferación de bases militares y la creación de legislaciones anti-terroristas, que en la práctica han llevado a la criminalización y estigmatización del movimiento social y de cualquier expresión de disenso político.

13. Ceceña, Ana Esther (2004): Militarización y resistencia, Observatorio Social de América Latina (año V no. 15 sep-dic 2004), Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

14. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests/?source=GovDelivery>

15. *Ibíd.*

-como China y Rusia- con quienes pretende establecer relaciones de cooperación en todos los ámbitos —bilaterales, multilaterales y de la información-, siempre en favor de los intereses de Estados Unidos.

La nueva Estrategia está basada en cuatro ejes de política: a) "Proteger la patria, al pueblo estadounidense y al estilo de vida estadounidense", a través de fortalecer el control de las fronteras, reformar el sistema inmigratorio y restablecer la soberanía; b) "Promover la prosperidad estadounidense", con base en el restablecimiento del poder nacional mediante la renovación de la economía estadounidense en beneficio de los trabajadores y empresas, nacionales, sin tolerar abusos comerciales crónicos; c) "Preservar la paz mediante la fortaleza", para lo cual se plantea reconstruir la fortaleza militar estadounidense para asegurar que no haya otra mayor, como medio para asegurar la paz y disuadir las hostilidades; y d) "Impulsar la influencia nacional" para favorecer sus propios intereses y beneficiar a la humanidad<sup>16</sup>.

En coherencia con las diferentes estrategias de Seguridad Nacional estadounidenses, se busca favorecer a las corporaciones estadounidenses a fin de permitirles un mejor posicionamiento frente a la competencia de sus homólogas europeas y asiáticas. En esta lógica el componente de la "defensa" se integra para complementar a las otras dos claves de la estrategia: por un lado, la definición de un marco jurídico, construido bilateral y regionalmente a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC) y los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), en los cuales se legaliza el esquema de actuación y desenvolvimiento de las corporaciones estadounidenses; y por el otro, un conjunto de iniciativas de inversión en todo el hemisferio, mayormente financiadas con los presupuestos de los Estados o mediante préstamos otorgados por las instituciones financieras internacionales, y orientadas a crear las condiciones de infraestructura que faciliten la operación y el desempeño de las corporaciones transnacionales<sup>17</sup>.

En América del Norte se impulsa la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), posteriormente denominada Iniciativa Mérida; en América Central el Plan Puebla Panamá, conocido como Iniciativa Mesoamericana; y en América del Sur, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

El objetivo supremo de la estrategia de seguridad nacional estadounidense no sólo está asociado con la expansión y la apertura

16. Ibid.

17. Moreno, Raúl (2008): Los megaproyectos de inversión en Centroamérica: control hegemónico y apropiación de recursos naturales, Agencia Latinoamericana de Información, Ecuador. Ver: <http://alainet.org/active/22425>

de nuevos mercados para las corporaciones transnacionales, mediante la implementación de procesos de desregulación y liberalización de la inversión extranjera, de los servicios y de las compras gubernamentales o del fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual, sino principalmente se centra en el control corporativo de los recursos naturales: el agua, la biodiversidad, el gas natural, el petróleo, los minerales metálicos y no metálicos, así como de la tierra misma.

Por otra parte, la presencia europea en América Latina y el Caribe data de fines del siglo XV, con la conquista y posterior colonización de una extensa región del territorio americano por parte del imperio español y portugués, quienes sometieron y expoliaron a sus pobladores nativos y mantuvieron por siglos un saqueo sistemático de sus principales riquezas naturales. Con posterioridad, desde inicios del siglo XVII, se registra la presencia en la región del imperio británico, de Francia y de los Países Bajos.

Históricamente, las relaciones exteriores de América Latina y el Caribe han sido determinadas por las metrópolis y los centros industriales, su inserción fragmentaria y dependiente al comercio mundial estuvo determinada por la división internacional del trabajo, en un orden económico mundial hegemónico por países europeos y, posteriormente por los Estados Unidos. Los países de la región han soportado secularmente una relación desfavorable en sus términos de intercambio, un limitado acceso al sistema financiero internacional y un escaso reconocimiento de la soberanía sobre sus propios recursos naturales<sup>18</sup>.

En un contexto de hegemonía estadounidense en América, la Unión Europea (UE) ha buscado ampliar su influencia hegemónica para disputar a los Estados Unidos el control de los mercados y de los recursos productivos. Así, desde una visión de la "Europa Global"<sup>19</sup>, el proyecto europeo pretende consolidar un Área Euro-Latinoamericana de Libre Comercio, a través de la suscripción de Acuerdos de Asociación Bi-regionales.

Con la pretensión de reforzar la competitividad europea y aprovechar las oportunidades derivadas de la apertura internacional, la UE se ha planteado que "la mejora de las condiciones de inversión en terceros países para los servicios y otros sectores puede realizar una importante contribución al crecimiento, tanto en la UE como en los

18. Ver: Zenk, Guenter (1976): El desarrollo de las relaciones entre América Latina y la Comunidad Económica Europea, Revista Nueva Sociedad, No. 22, 1976.

19. Comisión Europea (2006): Una Europa global: competir en el mundo, Bruselas, Bélgica. Ver: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r11022&from=ES>

países receptores. En la medida que se globalizan las cadenas de suministro, crece la importancia de la capacidad de invertir libremente en terceros mercados.”<sup>20</sup>

La UE ha suscrito acuerdos con agrupaciones de países del Caribe y Centroamérica, y cuatro países latinoamericanos: México, Chile, Perú, Colombia y Ecuador. Ha mantenido negociaciones comerciales desde 1999 con el Mercosur (excepto Venezuela) y la Comunidad Andina (2009), aunque este proceso fue suspendido en 2004 por diferencias en áreas específicas del comercio como: agricultura, servicios y contratación pública; pero han sido reanudadas a partir de 2010<sup>21</sup>.

Para Centroamérica, Estados Unidos ha sido históricamente el principal socio comercial, más del 32.0 % de sus exportaciones se destinan a ese país del norte; como segundo socio comercial están los países del Mercado Común Centroamericano (26.2%) y la UE es su tercer mercado más grande (9.0 %), equivalente a unos 11,600 millones euros en 2014<sup>22</sup>.

En junio de 2012 la UE suscribió con Centroamérica un Acuerdo de Asociación (AdA) basado en tres pilares complementarios: comercio, cooperación y diálogo político. Aunque la UE define al AdA como una herramienta para “apoyar el crecimiento económico, la democracia y la estabilidad política”, con el objetivo de “fomentar el desarrollo sostenible e intensificar la integración regional”; es evidente que en la estrategia de Europa, el AdA constituye un instrumento para avanzar en la construcción de un ordenamiento jurídico que facilite el desempeño de las corporaciones europeas que operan en Centroamérica, a través del establecimiento de un marco que les permita competir más favorablemente con las transnacionales estadounidenses.

De los tres pilares del AdA es el componente comercial la pieza fundamental, y es a través del TLC como la UE se garantiza una “paridad CAFTA-DR”, que equipara a los inversionistas y mercancías europeas al menos el mismo tratamiento otorgado por el CAFTA-DR a sus pares estadounidenses.

La realidad contrasta con el objetivo y la retórica del planteamiento oficial del AdA, pues las exigencias económicas de la Unión Europea, en la práctica, no han diferido de las exigencias de los Estados Unidos,

---

20. *Ibíd*

21. Parlamento Europeo: Relaciones comerciales entre la UE y América Latina. Ver: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS\\_IDA%282016%29579086](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS_IDA%282016%29579086)

22. *Ibíd*



recogidas por el CAFTA-DR. Tanto la UE como Estados Unidos buscan profundizar en la apertura comercial de los países de la región<sup>23</sup>, avanzar en la privatización de los servicios públicos y de las empresas del Estado, profundizar la desregulación de las inversiones y el control de los recursos naturales; así como la ampliación del marco de protección de los derechos de propiedad intelectual.

De manera expresa, la UE ha destacado su interés en el acceso a nuevos mercados, la obtención de suministros en materia prima y el acceso a licitaciones y contrataciones públicas, sobre este punto enuncia que: "casi todos los principales socios comerciales de la UE tienen prácticas restrictivas de contratación pública que discriminan a los proveedores de la UE (...) que presenten ofertas para contratos públicos en el exterior."<sup>24</sup>

Aunque la mayoría de países latinoamericanos y caribeños dependen enormemente de los Estados Unidos, durante las últimas décadas se ha producido un considerable aumento del comercio de la región con Europa y con los países asiáticos, particularmente con Japón, y más recientemente con la República Popular China.

En la actualidad, la Unión Europea constituye el bloque económico con mayor presencia en América Latina y el Caribe en materia de IED, el stock de inversiones ronda en torno a los 642.300 millones de euros. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), solo entre 2010 y 2015 el valor de las fusiones y adquisiciones en Europa fue de aproximadamente US \$ 49.000 millones, de las cuales España y Portugal representaron la mitad del total de operaciones<sup>25</sup>. Además, los países de América Latina y el Caribe representan de forma conjunta el quinto socio comercial más importante de la UE.

Por otra parte, la creciente relevancia y el dinamismo de la República Popular China en la economía mundial; y particularmente en el

23. Previo a la ratificación del CAFTA-DR, Estados Unidos mantenía para los países de la Centroamérica y el Caribe un marco arancelario preferencial, a través de un Sistema Generalizado de Preferencias y la Iniciativa de la Cuenta del Caribe; por su parte, antes de la ratificación del AdA, la Unión Europea otorgaba a Centroamérica beneficios arancelarios, a través de un Sistema Generalizado de Preferencias "plus". La suscripción de sendos tratados, no modificó significativamente las ventajas arancelarias previamente otorgadas por Estados Unidos y la UE. En este sentido, se dice que, en general, la liberalización comercial no es el componente más relevante en el CAFTA-DR o en el AdA.

24. Citado en: Birgit Daiber, Ed. (2010): *Acuerdos de Asociación Europa-América Latina. ¿Socios Privilegiados o Tratados de Libre Comercio?*, Fundación Rosa Luxemburg, Bruselas. Ver: <http://www.rosalux.org.ec/pdfs/asociacion.pdf>

25. Banco de Desarrollo de América Latina, Ver: <https://www.caf.com/es/conocimiento/blog/2017/11/relacion-entre-america-latina-y-europa-mas-necesaria-que-nunca/>



panorama comercial, energético y de seguridad de Asia Central, configuran la emergencia de una nueva potencia hegemónica asiática<sup>26</sup>.

En la ruta de la República Popular China hacia la hegemonía mundial, esta nación ha dado pasos relevantes en diferentes ámbitos, como son la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras y del Nuevo Banco de Desarrollo; la iniciativa de inversión en infraestructuras de comunicación, transporte y energía para desarrollar una nueva Ruta de la Seda; la propuesta de creación de la Asociación Económica Integral Regional, el avance en la negociación de un acuerdo comercial de envergadura entre los países del sudeste asiático (ASEAN), la ratificación del Acuerdo de París sobre el cambio climático y la apuesta por un acuerdo comercial entre los países del sudeste asiático y del Pacífico<sup>27</sup>.

El presidente Xi Ping ha declarado el resurgimiento de la Gran Nación China, fundamentado en Los Cinco Pilares de Coexistencia Pacífica<sup>28</sup>, en coherencia con "los propósitos y principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas", los cuales constituirían "la base jurídica de un nuevo orden económico internacional"<sup>29</sup>.

Los Pilares de Coexistencia Pacífica propugnan por el respeto mutuo a la soberanía e integridad territorial; el acuerdo mutuo de no agresión y de no intervención en los asuntos internos; la búsqueda de igualdad y el beneficio mutuo; y la coexistencia pacífica<sup>30</sup>. La base doctrinaria en que se asienta el proyecto chino, discrepa en lo fundamental con la visión unilateral, proteccionista y guerrerista de la estrategia de Seguridad Nacional de Trump. Así, la República Popular China se presenta en la actualidad como líder del libre comercio, propulsor de la globalización neoliberal y luchador contra el cambio climático.

Con miras a consolidar el posicionamiento hegemónico de la República Popular China a nivel planetario y sentar las bases económicas de un nuevo sistema internacional, el Consejo de Estado Chino ha definido, la iniciativa de las Nuevas Rutas de la Seda (Belt and Road Initiative), con la cual se proyecta "generar el 55.0% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial, con implicaciones económicas sobre el 75.0% de las reservas

26. De Pedro, Nicolás (2010): El ascenso de China en Asia central: ¿un nuevo hegemón regional en gestación?, UNISCI Discussion Papers, N° 24.

27. Sanz, J.M. La larga marcha de China hacia la hegemonía mundial. Ver: [https://www.eldiario.es/norte/vientodelnorte/larga-marcha-China-hegemonia-mundial\\_6\\_659744044.html](https://www.eldiario.es/norte/vientodelnorte/larga-marcha-China-hegemonia-mundial_6_659744044.html)

28. <http://cr.chineseembassy.org/esp/xwdt/t1173044.htm>

29. *Ibíd.*

30. *Ibíd.*

energéticas y el 70.0% de la población mundial<sup>31</sup>. La República Popular China apuesta de forma decidida por la inversión exterior en todo el mundo, especialmente en países con reservas de materias primas y con posicionamiento marítimo estratégico.

Como parte de la iniciativa "Belt an Road", China invertiría más de una veintena de trillones de dólares y financiaría proyectos de infraestructura en al menos 65 países, con lo cual se tendría una amplia conectividad vial y marítima, mediante una extensa y compleja red de carreteras y ferrocarriles de alta velocidad, rutas interoceánicas y puertos que unirían el sureste de Asia con Europa, África, América del Sur y el Caribe<sup>32</sup>.

En los últimos años, la República Popular China ha manifestado interés económico en los diversos países de América Latina y el Caribe, su influencia en el ámbito comercial se constata en el crecimiento de las exportaciones de la región, principalmente de materias primas, petróleo, productos mineros y agrícolas; y la importación de insumos para la industria ensambladora y de productos industriales. En general, la relación de intercambio es desfavorable para los países de la región latinoamericana y caribeña, y reproduce el esquema de dependencia centro-periferia; algunos países caribeños registran una actividad comercial es minúscula, aunque valoran la importancia de la cooperación recibida y de la asistencia al "comercio y al desarrollo".

Cabe señalar que la presencia de China en la región de Centroamérica y el Caribe obedece principalmente a intereses geopolíticos. Por un lado, desplazar a la República de China Taiwán de la región, con su consiguiente aislamiento diplomático. Así, en la actualidad de los diecisiete países que a nivel mundial reconocen al estatus político de Taiwán, ocho son de Centroamérica y el Caribe; y, por otro lado, no menos relevante, está el control de los recursos naturales y de puertos estratégicos para el trazado de rutas marítimas que favorezcan el comercio interoceánico.

En la Segunda Reunión Ministerial del Foro China y los Estados latinoamericanos y caribeños se plantearon elevar la cooperación integral entre los países; además de considerar a la región como una "extensión natural" y un "participante indispensable" de la Nueva Ruta de la Seda<sup>33</sup>. No obstante, es Panamá el único país que ya ha suscrito su participación en dicha iniciativa.

31. Ugarteche, O. y Vargas, L. (2018): América Latina y el Caribe en la estrategia "Made in China 2025", ALAI, América Latina en Movimiento. Ver: <https://www.alainet.org/es/articulo/196163#sdfootnote5sym>

32. *Ibíd.*

33. *Ibíd.*

En este escenario multipolar, en el que los grandes bloques económicos mantienen una fuerte disputa por asegurar sus intereses económicos, militares, tecnológicos y geo-políticos, también juega un rol relevante la cooperación internacional; sobre todo porque ésta también se enmarca como una pieza relevante en las estrategias hegemónicas.

Las referencias al “desarrollo”, a la “cooperación” o al “combate a la pobreza” como elementos ligados a la estrategia de seguridad nacional estadounidense no fue introducido por la administración Obama. En el marco de la Cumbre de Financiación para el Desarrollo, el ex presidente George W. Bush anunció la creación de la Cuenta Retos del Milenio, “destinada a ayudar a países pobres y subdesarrollados que gobiernan con justicia, invierten en lo social y promueven la libertad económica”<sup>34</sup>; dicho fondo es administrado por la Corporación Retos del Milenio (CRM), cuya Junta Directiva está integrada por el Secretario de Estado, el Secretario del Tesoro, el Representante Comercial, el Administrador de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos, el Director Ejecutivo de la Corporación y cuatro miembros propuestos por el presidente y aprobados por el Senado<sup>35</sup>.

Con la creación de la Corporación Retos del Milenio y después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se liga más fuertemente la ayuda estadounidense para el desarrollo con los intereses geopolíticos y de seguridad nacional de Estados Unidos; además, el gobierno de los Estados Unidos refuerza su paradigma de “libre comercio”, apoyado en la política de ayuda para el desarrollo, al igual que en la diplomacia y la intervención militar<sup>36</sup>.

La relevancia y prioridad del comercio en la estrategia de seguridad nacional estadounidense se expresa claramente en el “Consenso de Monterrey”. En marzo de 2002 se llevó a cabo en Monterrey, México, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo<sup>37</sup>. Destaca en su declaración final la preocupación de los Jefes de Estado y de Gobierno por “erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenido y promover un desarrollo sostenible al tiempo que avanzamos hacia un sistema económico mundial basado en la equidad y que incluya a todos”<sup>38</sup>.

34. Ver: <http://www.mcc.gov>

35. Ver: The Millennium Challenge Corporation (MCC) en: <http://www.mccgov/pages/about/boardofdirectors>

36. Pacheco Alizaga, C. (2005): La Cuenta del Milenio o el nuevo Plan Marshall, mimeo, Centro de Estudios Internacionales (CEI), Managua, Nicaragua.

37. Esta Cumbre fue convocada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y preparada por entidades como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Internacional del Comercio (OMC) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

38. Consenso de Monterrey, Documento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Asamblea General Naciones Unidas, A/AC.257/L.13, marzo 2002, numeral 1.

Aunque la agenda de la Cumbre de Monterrey retomó las metas y preocupaciones abordadas en la Asamblea General de Naciones Unidas realizada en Nueva York en septiembre de 2000, contenidas en la Declaración del Milenio<sup>39</sup> de la cual se desprenden los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>40</sup>; el “Consenso de Monterrey” mantuvo la filosofía del “Consenso de Washington”<sup>41</sup> dando predominio a los intereses corporativos frente a los derechos individuales y los derechos colectivos.

El “Consenso de Monterrey” enfatiza en el “comercio internacional como promotor del desarrollo”<sup>42</sup>, orienta a los Estados a movilizar recursos financieros para el desarrollo, mediante la creación de un “entorno nacional propicio para generar los recursos internos, aumentar la productividad, reducir la fuga de capitales, estimular al sector privado y atraer y utilizar productivamente las inversiones y la asistencia internacionales”<sup>43</sup>.

En este sentido, el “Consenso de Monterrey” resultó ser una reedición ampliada y revisada del “Consenso de Washington”. Aunque pone mayor énfasis en los temas sociales, incluye aspectos institucionales y alude a los ODM, dejando intacto el esquema de políticas macroeconómica y las reformas neoliberales desarrolladas por los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y de Estabilización Económica (PEE).

Los enunciados del “Consenso de Monterrey” que postulan por la búsqueda del desarrollo, se vuelven retóricos en la medida en que carecen de mecanismos y compromisos concretos por parte de los gobiernos, que aseguren el seguimiento e implementación de los

39. Declaración del Milenio, Asamblea General de Naciones Unidas, D 55/2, 13 de septiembre de 2000. Ver: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>

40. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) incluyen ocho propósitos de desarrollo humano, que los 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015, e incluyen: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar el sustento del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Ver: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

41. El “Consenso de Washington” incluye un conjunto de reformas económicas, jurídicas e institucionales que constituyen la base de la agenda neoliberal y que integran los Programas de Ajuste Estructural y los Programas de Estabilización Económica, promovidos por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. El concepto fue acuñado por John Williamson después de un Seminario desarrollado en 1989 en Washington D.C. que contó con la participación del complejo político, económico, militar e intelectual estadounidense, integrado por el BM, FMI, BID, Reserva Federal EEUU, agencias económicas del gobierno de EEUU, funcionarios del gobierno EEUU, miembros del Congreso y grupo de expertos, los cuales llegaron al “consenso” de la necesidad de aplicar un decálogo de medidas de política económica, con las que se consolidaría el patrón de acumulación neoliberal.

42. Consenso de Monterrey, Óp. cit, p. 8.

43. *Ibíd.*, p. 3

ODM allí planteados, con el agravante que “según las estimaciones actuales, disminuirá marcadamente el volumen de recursos disponibles para alcanzar las metas de desarrollo convenidas internacionalmente, incluso las fijadas en la Declaración del Milenio”<sup>44</sup>.

Además, el “Consenso de Monterrey” plantea como fuente para la financiación del desarrollo la movilización de recursos internacionales a través de la inversión extranjera directa y de otras corrientes de capitales privados, basados en un sistema comercial multilateral abierto; lo cual en la práctica se complementa con los recursos que las instituciones financieras internacionales direccionan hacia la periferia, y que a partir de la condicionalidad establecida en los préstamos que otorgan, facilitan el proceso de acumulación capitalista de las corporaciones. También el “Consenso de Monterrey” prevé la creación de nuevos mecanismos de financiación bajo la figura de socios públicos-privados que, utilizando instrumentos de deuda y valores, puedan generar recursos financieros a través de la titularización, manteniendo siempre en perspectiva la creación de condiciones favorables para la actividad empresarial<sup>45</sup>.

## 2. Componente logístico-infraestructural de la estrategia.<sup>46</sup>

El predominio del poder económico y político de las corporaciones transnacionales se expresa en la configuración de una normativa construida a “su medida” y con aplicabilidad global, misma que adoptó la forma de Programas de Ajuste Estructural; y más recientemente, en el intento de configurar una especie de Constitución del planeta, que está contenida en los acuerdos y tratados internacionales en materia de comercio e inversión, con los cuales amenazan con ampliar más sus privilegios para transformarlos en derechos.

En el actual escenario económico multipolar, el gobierno de los Estados Unidos promueve una estrategia para las Américas basada en un enfoque de seguridad nacional, que busca un mejor posicionamiento de las empresas estadounidenses frente a la competencia de la Unión Europea y de las economías de Asia Central y Pacífico Sur, principalmente de la República Popular China. La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos trasciende del clásico enfoque de la “defensa del territorio”, pues integra como elementos fundamentales a los TLC y

44. Consenso de Monterrey, Documento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Asamblea General Naciones, párrafo 2.

45. *Ibid.*, p. 7, párrafo 24.

46. Una parte de este título ha sido retomado de Moreno, Raúl (2008): Los megaproyectos de inversión en Centroamérica: Control hegemónico y apropiación de recursos naturales. ALAI, Quito, Ecuador.

a un conjunto de iniciativas en todo el hemisferio a fin de crear las condiciones de infraestructura que faciliten el funcionamiento de las empresas transnacionales; esto con el propósito supremo de garantizar a éstas el acceso y control sobre los recursos naturales: el agua, la biodiversidad, el gas natural, el petróleo, los minerales (metálicos y no metálicos) y la tierra misma.

Como parte de esta estrategia se implementaron de manera simultánea, en el norte, el centro y el sur de América, tres iniciativas que integran un abanico de megaproyectos articulados desde la perspectiva de seguridad nacional del gobierno de los Estados Unidos: el Acuerdo para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), el Plan Puebla Panamá y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

El ASPAN o Iniciativa Mérida constituye un proyecto cualitativamente superior al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que busca una "integración profunda" entre los tres países norteamericanos, trascendiendo de la simple construcción de un mercado común. Este acuerdo retoma el componente clásico de la defensa del territorio y de las fronteras estadounidenses, pero trasciende al ubicar como el aspecto central del mismo el acceso y control de los recursos naturales estratégicos. Además, la concepción de defensa del territorio del gobierno de los Estados Unidos lleva implícita una ampliación de su perímetro defensivo, rebasando sus fronteras y extendiéndolo a una región que va desde el extremo norte de Canadá, el Océano Ártico, hasta el extremo sur de México, la frontera con Guatemala y Belice<sup>47</sup>.

Uno de los elementos a destacar en la Iniciativa Mérida es la inclusión de los recursos naturales en la estrategia de seguridad nacional. Así, el control del petróleo, el gas, el agua y la biodiversidad son parte de la noción de seguridad. Según palabras del expresidente Bush, "el agua de Canadá es parte de la seguridad energética de Estados Unidos"<sup>48</sup>.

En este sentido, el ASPAN incluye varios megaproyectos, como la construcción de súper-carreteras para la transferencia de mercancías, pero también redes de canales y tuberías que atraviesan las fronteras de los países para trasladar el agua en bruto desde los ríos y lagos de Canadá hasta los Grandes Lagos, donde EEUU tomaría millones de litros de agua. Uno de los megaproyectos más importantes es el NAWAPA (por sus siglas en inglés de Autoridad Norteamericana para la Energía

47. Pickard, Miguel, "Se avanza hacia el TLCAN plus", Programa de las Américas del IRC, 2005, [www.americaspolicy.org](http://www.americaspolicy.org)

48. Barlow, Maude, "The Canada We Want", *The Council of Canadians*, Ottawa, ON, s/f, p.18, [www.canadians.org](http://www.canadians.org).



y el Agua), que contempla reencauzar los ríos de Columbia Británica y del Yukón hacia un gigantesco cráter en las Montañas Rocallosas para abastecer a los Estados Unidos<sup>49</sup>.

De manera complementaria al ASPAN, desde 2002 los gobiernos mesoamericanos impulsan el PPP o Iniciativa Mesoamericana; un conjunto de megaproyectos incluidos en ocho iniciativas, las cuales se financian principalmente a través de la contratación de préstamos y las asignaciones otorgadas desde los presupuestos nacionales. Entre las iniciativas más importantes del PPP se encuentran la integración vial, la integración energética y el corredor biológico mesoamericano; sólo las dos primeras iniciativas concentran más del 96% del presupuesto total del Plan<sup>50</sup>.

En el caso de la integración vial se busca la creación de infraestructura vial basada en un sistema que comunica los centros de producción con los mercados de origen de las materias primas y los mercados de destino de los bienes producidos; en este sentido se busca la construcción de canales secos interoceánicos, así como la construcción de puertos y aeropuertos, de manera que puedan facilitarse la circulación de las mercancías y reducir los costes de transporte. La posición centroamericana resulta estratégica para los intereses estadounidenses, por constituir un puente entre los dos bloques económicos mundiales: Europa y Asia, sobre todo ante la posibilidad del trazado de un canal seco interoceánico que sustituya el paso a través del Canal de Panamá, y que suponga una significativa reducción de los costes de transporte.

A la iniciativa de integración vial responden los proyectos de construcción de la Carretera Longitudinal del Norte (318 kms.), la ampliación de la Carretera del Litoral y del Corredor Logístico Interoceánico que ligará el Puerto de Cutuco, en El Salvador, con Puerto Cortés, en Honduras (371 kms.) cuyo trazado está determinado en función de intereses estrictamente económicos –principalmente transnacionales- y no en función del desarrollo y la reducción de la pobreza de los municipios que son atravesados.

Resulta que el trazo de la Longitudinal del Norte coincide con la mayoría de proyectos de exploración y explotación de minería metálica en El Salvador, el proyecto de exploración de uranio en Guatemala, los proyectos de desarrollo turístico de la zona norte, la ubicación de las presas y los proyectos de represas contemplados en el PPP; con el agravante que el trazado de la misma se proyecta a través de la cuenca

49. Pickard, M., Óp. cit.

50. Moreno, Raúl, “Desmitificando el Plan Puebla Panamá. Los impactos económicos y sociales”, en Plan Puebla Panamá: Economía, Política y Ambiente, Oikos Solidaridad- CEICOM, San Salvador, 2002.

alta del Río Lempa, principal fuente de abastecimiento de agua del país. El establecimiento de una zona de actividades logísticas en el departamento oriental de La Unión, basada en la construcción de un puerto de tercera generación tipo "Panamax", no sólo tendrá un efecto negativo sobre los pescadores artesanales de la zona que ya tienen dificultades para faenar y los habitantes del litoral oriental del país que "gracias" a los proyectos de desarrollo turístico ya están siendo desalojados de sus lugares de vivienda para dar paso a la instalación de infraestructura hotelera de primer nivel.

La iniciativa de interconexión energética del PPP ha sido promovida por un conjunto de corporaciones estadounidenses y españolas que ejercen un control monopólico u oligopólico del sector energético regional (producción, distribución y comercialización); son estas corporaciones quienes resultarán directamente beneficiadas de la implementación de esta iniciativa, dado que el principal proyecto de esta iniciativa, el Sistema de Interconexión Eléctrico de América Central (SIEPAC), pretende la creación de un mercado regional de electricidad, para lo cual se proyecta la construcción de una línea de transmisión de 1,829 Kms. a un coste de US \$ 320 millones, de los cuales US \$ 280 millones provendrían de préstamos contratados por los gobiernos al BID y Banco Europeo, y sólo US \$ 40 millones serían aportados por un grupo de corporaciones estadounidenses y españolas, que se convertirán en la Empresa Propietaria de la Línea (EPL).

En la iniciativa energética también se contempla la construcción de presas y represas que estarían ligadas a la línea de interconexión. Los daños colaterales de esta iniciativa tienen una trascendental relevancia, pues el desvío del cauce de los ríos ocasiona el desplazamiento de comunidades de sus lugares de vivienda, la destrucción de ecosistemas, la pérdida del patrimonio natural y, en general, mayor vulnerabilidad frente a los desastres.

Aunque el corredor biológico mesoamericano, no constituye un proyecto priorizado en términos presupuestarios en el PPP, tiene una enorme relevancia para las empresas transnacionales dedicadas a la bio-prospección, pues de manera complementaria al Capítulo de Propiedad Intelectual del CAFTA-DR, con esta iniciativa se favorecería directamente los ejercicios de apropiación y extracción de los recursos de biodiversidad de la región: especies vegetales, bancos de microorganismos y material genético; así como el acceso directo a los recursos hídricos, petróleo y gas natural localizados en las áreas naturales protegidas.

IIRSA, que constituye para Suramérica una iniciativa gemela del PPP e incluye una cartera de 350 proyectos de infraestructura de transporte,



energía y comunicaciones, que representan una inversión estimada de US \$ 38.000 millones<sup>51</sup>. En 2000 los gobiernos de doce países suramericanos elaboraron un Plan de Acción para la Iniciativa, que identifica como ejes de integración y desarrollo "fronteras multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos de comercio actuales, sobre las que las inversiones en infraestructura ayudarán a crear nuevas oportunidades de desarrollo sostenible para sus habitantes"<sup>52</sup>.

En América del Sur los principales proyectos carreteros de la IIRSA, que incluyen más de una decena de hidrovías, atraviesan los mayores acuíferos y las zonas con mayores recursos mineros y de biodiversidad de esa región.

ASPAN, PPP e IIRSA encuentran en los Tratados de Libre Comercio: TLCAN, CAFTA-DR y TLC andinos, respectivamente, el complemento perfecto para culminar la estrategia corporativa que les permita avanzar en el control de los recursos naturales de la región y culminar el proceso de privatización de los servicios públicos y servicios de utilidad pública que se encuentran en proceso. Los TLC definen marcos jurídicos permisivos para el capital a través de la subordinación de las legislaciones secundarias, e incluso la violación de la misma Constitución de la República. Esto a través de la liberalización de las inversiones, la apertura de los sistemas de licitaciones públicas para las corporaciones; la profundización de los procesos de privatización bajo la figura de concesiones; la "legalización" de la bio-piratería a través de la figura de protección de marcas y patentes.

Por otra parte, de manera complementaria, ASPAN, PPP e IIRSA crean las condiciones de infraestructura (canales secos, puertos, aeropuertos, presas y represas, corredor biológico, líneas de transmisión eléctrica y fibra óptica) que necesitan las corporaciones transnacionales para operar en la región con mínimos costes, pero sobre todo para poder ejercer el control de los recursos naturales.

En El Salvador, para avanzar en la ruta trazada por el PPP, el 8 de noviembre de 2006, la Junta Directiva de la Corporación Retos del Milenio (CRM) aprobó la propuesta presentada por el gobierno de Antonio Saca (2005/2009) de un Programa de País para cinco años, que integraba tres grandes proyectos de inversión, cuyo propósito formalmente se orientaba a "reducir la pobreza y alcanzar el crecimiento económico por medio de actividades que se enfocaban en la zona norte

51. <http://www.iirsa.org/aic.asp?CodIdioma=ESP>

52. *Ibid.*

de El Salvador”<sup>53</sup>. Un mes atrás El Salvador y Namibia habían sido seleccionados por la CRM, de entre un grupo de países de renta media baja, para recibir fondos de dicha Corporación.

En este marco se creó en El Salvador<sup>54</sup> el Fondo del Milenio, conocido como FOMILENIO, una entidad autónoma de derecho público con la que se buscaba facilitar y asegurar el cumplimiento del Convenio Retos del Milenio, con la función de administrar los fondos y dar cumplimiento a todas las obligaciones y responsabilidades asumidas por el Gobierno de la República de El Salvador.

El financiamiento aprobado para El Salvador en el primer compacto de FOMILENIO ascendió a US \$ 460.94 millones<sup>55</sup>, que se distribuiría de la siguiente manera: a) Conectividad Vial, orientada a la construcción de la Carretera Longitudinal del Norte, absorbía el 50.7% del presupuesto total; b) Desarrollo Humano (20.6%), orientado a incrementar capacidades y habilidades, y el incremento en acceso a infraestructura social básica; c) Desarrollo Productivo (19.0%), incluía programas de servicios y asistencia técnica especializada para el desarrollo empresarial, infraestructura y equipo productivo, y programas de inversión y crédito, enfocándose en el establecimiento de seis cadenas productivas; y d) el 9.7% restante se destinaba a Rendición de Cuentas y Administración.

El componente principal del FOMILENIO I fue la construcción de la carretera Longitudinal del Norte a lo largo de 290 kilómetros de la franja norte del territorio de El Salvador, la cual se enmarca en la iniciativa de Conectividad Vial del Plan Puebla Panamá (PPP) y que junto al componente de Conectividad Energética absorben más del 90% del presupuesto estimado para dicho Plan. El trazo del sistema carretero contemplado en el PPP responde a la necesidad de facilitar y abaratar los costes por el traslado de las mercancías, ligar los centros de producción con los de abastecimiento de materias primas y trazar corredores logísticos que conduzcan a los principales puertos y aeropuertos de la región.

53. <http://www.mca.gob.sv/wfContenidoGenerico2058.html?codigo=13662>

54. Decreto Legislativo No. 189, del 20 de diciembre de 2006, Diario Oficial Tomo No. 374 de enero de 2007.

55. Según el Plan Financiero del Convenio del Reto del Milenio entre el Gobierno de la República de El Salvador y los Estados Unidos de América, a través de la Millennium Challenge Corporation. Ver: [https://www.bandesal.gob.sv/portal/page/portal/INICIO/SERVICIOS/GUIA/GARANTIAS/SERVICIOS\\_ESPECIALES/BMIRETO\\_MILENIO/EL%20SALVADOR%20COMPACT%20-%20conformed%20sig%20copy%20SPANISH.pdf](https://www.bandesal.gob.sv/portal/page/portal/INICIO/SERVICIOS/GUIA/GARANTIAS/SERVICIOS_ESPECIALES/BMIRETO_MILENIO/EL%20SALVADOR%20COMPACT%20-%20conformed%20sig%20copy%20SPANISH.pdf)

La carretera Longitudinal del Norte se extiende a lo largo y ancho de la cuenca alta del Río Lempa<sup>56</sup>, una fuente importante de agua, de energía y de biodiversidad para El Salvador, en cuya cuenca se localizan cuatro presas hidroeléctricas y se proyecta la construcción de dos más; también se diseminan en torno a la carretera la mayoría de los proyectos de exploración y explotación de minería metálica, incluyendo los proyectos de las corporaciones mineras Pacific Rim y Commerce Group, las cuales demandaron al Estado de El Salvador ante un tribunal de arbitraje internacional, dada la negativa del gobierno de autorizar sendas licencias de explotación para la explotación de oro.

Además, la Longitudinal del Norte empalma con el Corredor Logístico Interoceánico, un canal seco que proyecta unir al Puerto Cortés, en el Atlántico de Honduras, con el Puerto de La Unión, en el Pacífico de El Salvador, y que constituye una alternativa inmediata para el abaratamiento de los costes de transporte de los flujos de comercio interoceánico de mercancías que actualmente utilizan el Canal de Panamá.

Al finalizar el Programa de País en El Salvador, en septiembre de 2012, FOMILENIO asegura haber convertido a la "Zona Norte en tierra de oportunidades"<sup>57</sup> y contribuido al desarrollo de 94 municipios localizados en torno a la carretera. Su portal web indica que esa entidad está "reduciendo la pobreza de la zona norte a través del crecimiento económico".

La segunda fase del FOMILENIO o FOMILENIO II también está enfocada a la construcción de infraestructura logística a lo largo del corredor costero marino de El Salvador. Destina US \$ 365.2 millones a ser invertidos en tres proyectos: clima de inversiones, capital humano e infraestructura logística; los fondos provienen de la donación del gobierno de Estados Unidos (US \$ 277 millones) y de una contrapartida de US \$ 88.2 millones aportada por gobierno de El Salvador, a ser invertidos en un plazo de cinco años<sup>58</sup>.

El componente de infraestructura del FOMILENIO II absorbe el 45.2 % de la donación estadounidense, y con su ejecución se pretende reducir los cuellos de botella en áreas críticas de los corredores logísticos del país que conecta con los dos puertos marítimos: La Unión y Acajutla,

56. La cuenca del Río Lempa es la región hidrográfica más importante de El Salvador, ocupa el 49% del territorio nacional y se extiende en un área de aproximadamente 10,000 km<sup>2</sup>. Esta región hidrográfica está localizada en las Repúblicas de Guatemala, El Salvador y Honduras. Ver: MARN (2006): "Diagnóstico Nacional de Calidad de Aguas Superficiales", San Salvador.

57. Ver: <http://www.mca.gob.sv>.

58. Ver: <https://www.fomilenioii.gob.sv/>

a fin de “reducir los costos de logística y transporte e incrementar la inversión y la productividad de bienes y servicios comercializados internacionalmente”<sup>59</sup>.

En coherencia con el enfoque de la Iniciativa Mesoamericana, el proyecto de Infraestructura Logística agilizará el paso por la carretera litoral a la altura del Aeropuerto Internacional Monseñor Óscar Arnulfo Romero y modernizará la frontera El Salvador-Hondura el Amatillo, para favorecer el paso del transporte de carga y de mercancías.

A la base de este enfoque de “desarrollo” prevalece la tesis que la pobreza se reduce en la medida en que se abren posibilidades para explotar “las fuentes de agua, energía, biodiversidad y recursos ambientales” existentes en la zona norte de El Salvador. No cabe duda que los potenciales impactos negativos derivados de la construcción de la carretera en la cuenca alta del Río Lempa, misma que produce la tercera parte del agua consumida en la región metropolitana de San Salvador, y demás perjuicios en la vida de la población salvadoreña, están fuera de consideración en la referida visión de desarrollo.

### **3. Componente jurídico-político de la estrategia.**

El componente jurídico-político de la estrategia hegemónica está soportado en el mismo marco legal de los Estados nacionales, el cual se ha venido construyendo a través de un conjunto de reformas jurídicas e institucionales, coherentes con los intereses corporativos, e implementadas durante décadas, en el marco de la condicionalidad de los préstamos otorgados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Además, este entramado jurídico se ha consolidado a través de la suscripción de una amplia gama de acuerdos internacionales de carácter bilateral en materia de comercio e inversión, que por un lado han profundizado la liberalización del comercio de bienes y servicios, la desregulación del capital y de las compras gubernamentales; y por el otro lado, han montado una férrea protección de los derechos de propiedad intelectual; mucho más allá de los estándares recogidos en los acuerdos multilaterales<sup>60</sup> de la Organización Internacional del Comercio (OMC).

---

59. *Ibid.*

60. Los acuerdos constitutivos de la OMC son tres: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS); no obstante, con base al principio del “todo único”, los países miembros están en la obligación de adoptar toda la normativa que dimana de la OMC.

Cabe señalar que, en El Salvador, la norma constitucional establece que todo tratado internacional firmado por el Gobierno de El Salvador y ratificado por la Asamblea Legislativa se convierte en Ley de la República, y en consecuencia sus disposiciones son de obligatorio cumplimiento. Además, el segundo inciso del Art. 144 de la Constitución de la República de El Salvador define que “en caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado”<sup>61</sup>.

De esta manera, los acuerdos y tratados internacionales sobre comercio e inversión subsumen la legislación secundaria nacional, y en algunos contenidos, de “facto” contradicen hasta a la misma Constitución de la República<sup>62</sup>; pese a que ésta define en el Art. 145 que “no se podrán ratificar los tratados que restrinjan o afecten de alguna manera las disposiciones constitucionales a menos que la ratificación se haga con las reservas correspondientes”.

Además del uso de los mecanismos ya referidos, consistentes en condicionar las reformas jurídicas al desembolso de un préstamo otorgado, o a la ratificación de un tratado internacional que se convierte en Ley de la República; también se estila la coerción directa a los Estados por parte de las representaciones diplomáticas, a efecto de aprobar nuevas leyes ad-hoc o reformas a las leyes existentes, a cambio de autorizar donaciones o fondos de la cooperación internacional.

### **3.1. Los Asocios para el Crecimiento de Estados Unidos.**

Con base en la directiva de política para el Desarrollo Mundial de 2010, los Estados Unidos han establecido una serie de acuerdos denominados Asocios para el Crecimiento (APC) con “un grupo selecto de países para acelerar y sostener un crecimiento económico de amplia base”<sup>63</sup>. Con estos socios, según la administración Obama, se pretende comprometer a los gobiernos, e involucrar al sector privado y a la sociedad civil en la búsqueda de nuevas fuentes de inversión, particularmente de inversión extranjera directa, que propendan al crecimiento económico de los socios.

61. La Constitución de la República establece en el Art. 144, que “Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia [...] La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador”

62. Ver: FESPAD (2010): CAFTA-DR y la vulneración del orden constitucional, Políticas Públicas HOY, Año V, No. 46, San Salvador.

63. Comunicado de la Oficina de Prensa del Departamento de Estado, Washington DC, 29 de noviembre de 2011. Ver: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/11/177887.htm>

Según el Departamento de Estado de los Estados Unidos<sup>64</sup>, el proceso de los APC parte de un análisis conjunto de las restricciones al crecimiento en cada uno de los países seleccionados, en base al cual se desarrollan planes nacionales de acción conjunta para enfrentar las limitaciones identificadas, precisar las reformas jurídicas e institucionales a implementar, los requerimientos en asistencia técnica y recursos que se aplicarían en el próximo quinquenio para enfrentar las limitaciones prioritarias para el crecimiento.

El gobierno de los Estados Unidos destaca para el desarrollo de los APC el cumplimiento de una gama de "principios", como el liderazgo político en el asocio del más alto nivel y el compromiso con el desarrollo; un riguroso análisis conjunto basado en la evidencia de las limitaciones al crecimiento; la toma de decisiones conjunta sobre dónde enfocar y priorizar los recursos; la transparencia y la rendición de cuentas mutua basada en el monitoreo y la evaluación.

El primer grupo de países APC seleccionados en base a su desempeño -según los criterios establecidos por la Corporación Retos del Milenio-, consideró el historial de asociación de cada país con los Estados Unidos, el rendimiento de la política y el potencial de crecimiento económico continuo, entre otros, son: El Salvador, Ghana, Filipinas y Tanzania.

El 3 de noviembre de 2011 El Salvador rubricó el Plan de Acción Conjunta del Asocio por el Crecimiento Económico con los Estados Unidos 2011-2015, por parte del gobierno estadounidense la firma estuvo a cargo del Secretario Adjunto de Estado para Asuntos Económicos, Energéticos y Empresariales, quien destacó que el acuerdo para la cooperación en comercio, desarrollo e inversión entre ambas naciones "es la prueba fehaciente de que se quieren llevar cambios transformadores"<sup>65</sup>.

El ex presidente de la República de El Salvador, Mauricio Funes (2009/2014), "interpreta la declaración de principios del Asocio para el Crecimiento con la gran nación norteamericana, como el inicio de un nuevo tiempo para El Salvador [...] que abre la posibilidad de construir una firme alianza internacional a favor del desarrollo del país [...] y nos brinda una oportunidad cierta para fortalecer la unidad nacional [...] como un gran gesto de solidaridad y hermandad hacia nosotros, de parte del pueblo y gobierno de los Estados Unidos, [...] gesto que nos enorgullece puesto que somos el único país del continente que desarrollará un asocio como el que estamos celebrando esta tarde"<sup>66</sup>.

64. *Ibíd.*

65. [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=47861&idArt=6349432](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47861&idArt=6349432)

66. Discurso de Mauricio Funes con ocasión de la firma del Plan de Acción Conjunta. Ver: <http://presidencia.gob.sv/index.php/novedades/discursos/discursos/item/1673-firma-de-la-declaracion-conjunta-sobre-el-asocio-para-el-crecimiento.html?tmpl=component&print=1>

A partir de la firma del Plan de Acción Conjunta del APC los equipos técnicos de ambos gobiernos iniciaron un proceso de análisis para identificar los obstáculos al crecimiento de la economía, y el gobierno de El Salvador se comprometió a afrontarlos, mediante el impulso de las reformas jurídicas e institucionales y la designación de recursos propios necesarios para remover las limitaciones referidas.

En marzo de 2011, El Salvador fue otra de las escalas del primer viaje de Obama a la región latinoamericana desde 2009, después de visitar Brasil y Chile. La visita del expresidente estadounidense a El Salvador fue motivada principalmente por la creciente preocupación de Washington sobre la deteriorada situación de seguridad en América Central y los retrocesos democráticos experimentados en los últimos años<sup>67</sup>.

Según el entonces canciller de la República de El Salvador, los temas abordados por Obama y Funes han sido perfilados a partir de una "alianza estratégica que ambas naciones acordaron echar adelante [...] una agenda bilateral llena de coincidencias con Estados Unidos"<sup>68</sup>. Los ejes temáticos abordados fueron: "el combate a la pobreza y la promoción del desarrollo social, dado que sin una lucha efectiva contra la pobreza y la desigualdad es muy difícil enfrentar otros retos tan apremiantes como la inseguridad ciudadana o el sano desempeño de nuestra economía [...] la agenda de seguridad regional centroamericana, [...] el tema migratorio, [...] el cambio climático y la vulnerabilidad de nuestro país, [...] el comercio, de cómo aprovechar mejor las herramientas jurídicas y tratados internacionales con que contamos, como el CAFTA-DR, para favorecer más y mejor a medianos y pequeños empresarios salvadoreños"<sup>69</sup>.

Efectivamente, Obama anunció además nuevos apoyos de Estados Unidos para atender problemas urgentes para Centroamérica como la creciente impunidad y violencia que amenazan la seguridad pública en toda la región, y que minan la credibilidad del ejército, de la policía y de los sistemas judiciales y, en algunos lugares, poniendo en riesgo a frágiles "gobiernos democráticos". Para ello el Gobierno de los Estados Unidos erogaría US \$ 200 millones para la iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (CARSI)<sup>70</sup>, por sus siglas en inglés, para reforzar el combate al crimen organizado y al narcotráfico en la región.

67. Periódico Digital El Faro: ¿Qué significa la visita de Obama?, publicado el 20 de marzo de 2011. Ver: <http://www.elfaro.net/es/201103/opinion/3781/>

68. Martínez, Hugo: La visita del presidente Barack Obama a El Salvador, 5 de Marzo de 2011, La Prensa Gráfica, Ver: <http://www.laprensagrafica.com/opinion/editorial/176198-la-visita-del-presidente-barack-obama-a-el-salvador>

69. *Ibid.*

70. CARSI es una extensión de la Iniciativa Mérida que inició en 2007 como programa de seguridad, que pretende combatir la presencia de organizaciones criminales y narcotráfico en la región.



### 3.2. El Pacto para el Crecimiento de El Salvador.

En el marco del Asocio para el Crecimiento, un equipo técnico compuesto por economistas de los gobiernos de El Salvador y de los Estados Unidos preparó un documento de análisis sobre las restricciones al crecimiento en El Salvador, con el propósito de definir un conjunto de políticas públicas y reformas jurídicas enfocadas a mejorar la inversión y el crecimiento de la actividad económica nacional.

El estudio plantea dos restricciones que limitan el crecimiento de la economía salvadoreña: por un lado, la inseguridad y la criminalidad existente en el país, y por el otro, la baja productividad en el sector de bienes transables<sup>71</sup>.

Según dicho análisis conjunto, en El Salvador prevalece un nivel epidémico del crimen<sup>72</sup>. La estrategia propuesta para abordar la restricción de inseguridad y del crimen en El Salvador se basa en el fortalecimiento institucional del sector Justicia, de la Policía Nacional Civil (PNC) y de la administración pública; así como la prevención y la reducción de los impactos del crimen y la violencia, la mejora de la seguridad en las prisiones y la promoción del uso de la extradición para combatir la delincuencia<sup>73</sup>.

En la estrategia de la administración Funes para luchar contra la inseguridad y la criminalidad, las Fuerzas Armadas ocuparon un rol prioritario. El proceso de militarización de la seguridad pública se profundizó con respecto de los anteriores gobiernos, lo cual se evidencia en la ampliación de las funciones del Ejército, que han pasado de acciones en grupos de tarea conjunta con la Policía Nacional Civil, a labores de seguridad al interior y en las áreas perimetrales de los centros penitenciarios. Un aspecto relevante ha sido el nombramiento de militares como Ministro de la Defensa, Ministro de Justicia y Seguridad Pública y Director de la PNC, en clara contradicción al contenido de la Constitución de la República de El Salvador y de los Acuerdos de Paz suscritos en 1992.

---

71. Pacto Para El Crecimiento: El Salvador. Análisis de Restricciones, Equipo Técnico Conjunto USG-GOES, 7/19/2011, pp.2/3. Ver: [http://photos.state.gov/libraries/elsavador/92891/PFG/ES%20Constraints\\_AnalysisEspa%20ol.pdf](http://photos.state.gov/libraries/elsavador/92891/PFG/ES%20Constraints_AnalysisEspa%20ol.pdf)

72. Según el estudio, el precio sombra del crimen es entre 4.8% y 10.8% del PIB, las empresas y las familias gastaron en 2007 un porcentaje combinado de 4.7% del PIB en seguridad privada, los vigilantes de seguridad privada superan en número a los policías en una ratio de 3 por 2.

73. Asocio para el Crecimiento El Salvador-Estados Unidos. Primer Informe Semestral, noviembre 2011-mayo 2012, Ver: <http://photos.state.gov/libraries/elsavador/92891/PFG/Asocio%20para%20el%20Crecimiento%20-%20Primer%20Informe%20Semestral%202012.pdf>



En mayo de 2013 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, declaró inconstitucional el nombramiento del Gral. David Munguía Payés como Ministro de Justicia y Seguridad Pública, argumentando que “contraviene, por una parte, la separación de funciones de defensa nacional y de seguridad pública, y, por otra, la independencia de la PNC con respecto a la Fuerza Armada”<sup>74</sup>. Además, la sentencia declara inconstitucional el nombramiento del Gral. Francisco Salinas Rivera como Director de la PNC, “debido a que infringe la obligación de que el Director de la PNC esté a cargo de autoridades civiles”<sup>75</sup>.

La referida sentencia de la Sala de lo Constitucional interpreta la militarización de la seguridad pública como la acción de impulsar y someter a dicha disciplina a los cuerpos de seguridad pública de naturaleza civil, para que tales entidades o institutos colectivos funcionen tanto en el carácter de sus acciones como en su estructura como si fuesen un ejército”. Considera que a partir de la militarización de la seguridad pública, se genera en las instituciones del Estado una mezcla orgánica (instituciones que ejercen facultades o competencias en principio atribuidas con exclusividad a otros entes), subjetiva (militares ejerciendo cargos que han sido o deben ser ejercidos por civiles) y funcional (se difuminan las competencias de cada sector mediante atribuciones compartidas con límites ambiguos)<sup>76</sup>.

Por otra parte, el ex Secretario Técnico de la Presidencia de la República de El Salvador reconoció entre los principales legados de la administración Funes, que “un hecho de relevancia ha sido la audaz decisión tomada por el Presidente Funes de sumar a la Fuerza Armada, en colaboración de la PNC, a la lucha contra el crimen organizado. Unos 7,000 efectivos militares y 2,852 nuevos agentes policiales engrosaron las fuerzas de seguridad para dar cobertura y protección a cada vez más zonas en todo el territorio nacional. Se aumentó el número de vehículos, de sistemas y aparatos de comunicación, se mejoró el ingreso de los agentes y sus condiciones de trabajo. [...] Los resultados, al cabo de tres años de labor, son visibles y el Plan está dando los frutos esperados, aunque todavía queda mucho por hacer”<sup>77</sup>.

Con ocasión del acto de traspaso de jefatura del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas en noviembre de 2011, el ex presidente Funes

74. Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Ver: [observatoriojudicial.org.sv/.../sentencia%204-2012%20Munguía.pdf](http://observatoriojudicial.org.sv/.../sentencia%204-2012%20Munguía.pdf)

75. *Ibid.*

76. *Ibid.*

77. Secretaría Técnica de la Presidencia, *El Cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*, julio de 2013, p. 189.

señaló: “nos enfrentamos a una nueva guerra, un nuevo combate contra un flagelo que amenaza la soberanía nacional [...] Para vencer en esta batalla debemos abrir un proceso destinado a diseñar unidades flexibles e ingeniosas para librar estas guerras modernas [...] Nuestra institución militar cumple con ejemplar desempeño la misión que las fuerzas armadas aquí en El Salvador y en toda América Latina desempeñan y seguirán desempeñando [...] Esto es consagrarse a la defensa de la soberanía y apoyar el desarrollo del país y el logro de las aspiraciones y necesidades de nuestro pueblo [...] En la actualidad se hace necesario ver que nuestro enemigo ya no puede definirse más por razones ideológicas o políticas, y menos religiosas. No se define por conflictos con otros países [...] Son bandas que infiltran nuestras instituciones, debilitan y corrompen al Estado, compran voluntades políticas, empresariales, policiales, militares y judiciales”<sup>78</sup>.

La estrategia del gobierno Funes frente a la inseguridad y el crimen respondió a los lineamientos trazados por la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos. En palabras del ex Ministro de Justicia y Seguridad Pública, Gral. Munguía Payés, “los Derechos Humanos no pueden convertirse en un obstáculo para combatir el crimen”<sup>79</sup>. En noviembre de 2011 en una columna de La Prensa Gráfica, Ernesto Rivas Gallont, ex embajador de El Salvador en Washington D.C., alude a información presuntamente publicada por el vocero oficial del FMLN, en el sentido de que el “nuevo Ministro de Seguridad, es el General Munguía Payés, decisión que no la tomó el Presidente de la República [...] él será simplemente un vocero, es una decisión que se tomó en algún lugar de la capital de Estados Unidos”<sup>80</sup>.

Por otra parte, con relación a la segunda restricción al crecimiento económico, identificada como la baja productividad en el sector de bienes transables, el referido estudio detalla que la porción de bienes exportables como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) ha declinado de 45% a 40% desde 1990; además, que la baja productividad y la consiguiente falta de competitividad en los mercados internacionales disminuyen la posibilidad de una transformación estructural y la consiguiente aceleración del crecimiento en El Salvador<sup>81</sup>.

El compromiso asumido por el gobierno de El Salvador (2009/2014) para enfrentar la segunda restricción se basa en mejorar el ambiente

78. <http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/discursos/discursos/item/1794-acto-de-graduaci%C3%B3n-de-la-fuerza-armada-y-traspaso-de-jeftura-estado-mayor.html?tmpl=component&print=1>

79. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/246503-ministro-propone-toque-de-queda-para-menores>

80. ¿Ministro made in USA? <http://www.laprensagrafica.com/opinion/editorial/233393-iministro-made-in-usa>

81. Pacto Para el Crecimiento, Óp. cit.

institucional, crear un Consejo de Crecimiento, aumentar la inversión en infraestructura y capital humano, elevar y mejorar la recaudación fiscal y la transparencia, y principalmente, la atracción de inversión extranjera directa y el fortalecimiento de instituciones y empresas para la internacionalización<sup>82</sup>.

En este contexto y como parte de las reformas definidas en el Asocio para el Crecimiento, el ex presidente Funes envió 18 de octubre de 2012 a la Asamblea Legislativa un paquete de iniciativas de Ley que, según afirma, "son proyectos que necesitamos y han sido preparados para crear un ambiente jurídico institucional que estimule la atracción de inversiones tanto de capital nacional como internacional"<sup>83</sup>; entre las que figuran la Ley de Asocios Público Privados, la Ley de Estabilidad Jurídica, la Ley de Firma Electrónica, la Ley de Estabilidad Jurídica para las Inversiones, la Ley Especial de Agilización de Trámites para el Fomento de Proyectos de Construcción y un paquete de reformas a la Ley de Servicios Internacionales y a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización.

La gestión del paquete de iniciativas de Ley por parte del gobierno de El Salvador permitió que, en febrero de 2013, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobara con 82 de 84 votos la propuesta de reforma a la Ley de Zonas Francas, la cual incluyó más de cincuenta modificaciones. Todos los partidos políticos votaron a favor de exonerar a las empresas maquiladoras del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA), se aprobó la exención total de impuesto sobre la renta a la distribución de dividendos a accionistas e impuestos municipales por períodos de entre doce y quince años; además, se otorgó cinco años de exoneración adicional a las empresas que se dediquen a la fabricación de microprocesadores, circuitos integrados, partes de vehículos terrestres, aéreos y marítimos, piezas o equipos de computadora, dispositivos médicos y equipos para la generación de energía.

En materia laboral, con las reformas a la Ley de Zonas Francas se crearía un Comité Consultivo para la aplicación de las normativas, en el cual estarían representados el gobierno, los empresarios y los trabajadores, aunque sus resoluciones no son vinculantes. El ex Vicepresidente de la República de El Salvador justificó que "las reformas aprobadas [...] benefician al país. Incluyen también protección de derechos de trabajadores y trabajadoras [...] son un paso importante para preservar el trabajo de miles de personas y atraer nueva inversión"<sup>84</sup>.

82. Asocio para el Crecimiento El Salvador – EUA, Óp. cit.

83. Ver: <http://elmundo.com.sv/presion-por-leyes-para-inversiones>

84. Ver: <http://www.fmln.org.sv/oficial/index.php/noticias-2/notas/1972-reformas-a-ley-de-zonas-francas-dan-estabilidad>

En cuanto a las reformas a la Ley de Servicios Internacionales, estas fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa de El Salvador por  $\frac{3}{4}$  partes de los diputadas y diputados, para otorgar exoneración en el pago de impuestos: IVA, renta y tasas municipales, por un plazo no menor de diez años, en algunos casos mientras dure la operación de la empresa a servicios que presten a personas no radicadas en El Salvador. En la reforma se redefinieron y ampliaron los beneficios fiscales para servicios como: "call centers", reparación y mantenimiento de embarcaciones marítimas, procesos empresariales, servicios médico-hospitalarios, reparación y mantenimiento de contenedores, reparación de equipos tecnológicos, atención a ancianos y convalecientes, telemedicina y cinematografía.

Como parte de la estrategia neoliberal que alude a la segunda restricción al crecimiento, El Salvador ha venido profundizado y ampliando desde la década de los noventas, su marco de incentivos fiscales en beneficio de las inversiones extranjeras, lo cual se ha pretendido legitimar con el falso argumento que esto se convertirá en un revulsivo de la actividad económica.

Cabe señalar que en El Salvador el CAFTA-DR tiene vigencia desde marzo de 2006, EN cuyo capítulo de inversiones se profundiza aún más el marco de desregulación y liberalización para las inversiones extranjeras establecido en 1999 por la Ley de Inversiones, la cual fue aprobada como parte del paquete de reformas jurídicas incluidas en los Programas de Ajuste Estructural.

A partir de los principios de Trato Nacional y de Trato de Nación Más Favorecida, el CAFTA-DR concede a las inversiones estadounidenses un trato igual o mejor que el otorgado a las inversiones nacionales, en una franca discriminación en contra de los intereses nacionales. Además, el CAFTA-DR establece, a través del Artículo 10.9, una serie de limitaciones al Estado salvadoreño que le imposibilitan regular el desempeño de las inversiones de los Estados Unidos, incluyendo la transferencia de tecnología, el cumplimiento de las obligaciones laborales con las y los trabajadores, la definición del contenido nacional y las prácticas monopólicas.

El marco del que gozan los inversionistas estadounidenses en El Salvador es tan permisivo, que resulta difícil identificar qué incentivo adicional podría otorgárseles para ampliar sus beneficios. La cláusula de inversionista Estado del CAFTA-DR, también permite a los inversionistas estadounidenses recurrir a tribunales corporativos, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI),

parte del Grupo Banco Mundial, para demandar a un Estado nacional cuando alguna política pública pueda representar afectaciones en las ganancias o en las expectativas de ganancia del inversionista<sup>85</sup>, o simplemente contravenga cualquier postulado del CAFTA-DR.

Además, para completar el escenario atractivo para la inversión extranjera, en julio de 2013 la Asamblea Legislativa de El Salvador ratificó por unanimidad el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AdA) negociado por el gobierno de Antonio Saca y suscrito por el Gobierno de Mauricio Funes.

La ratificación del AdA constituye un hecho político relevante en El Salvador, no sólo porque los Estados centroamericanos cedieron ante los intereses corporativos europeos, para equiparar y mejorar los privilegios que ya tenían sus homólogas estadounidenses; sino porque actualmente se encuentra en fase conclusiva la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Canadá (TLC-CA4), y todo apunta a que los intereses de las corporaciones mineras canadienses finalmente podrán equiparar sus privilegios a los de sus competidoras estadounidenses y europeas, ante la inminente aprobación de dicho tratado. De esta manera se ha configurado en El Salvador un entorno de liberalización total para la inversión extranjera.

Pese a que en marzo de 2017 la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto No. 639 y con ello entró en vigencia la Ley de Prohibición de la Minería Metálica, a partir de lo cual están prohibidas las actividades de exploración, extracción, explotación y procesamiento de minería metálica en el suelo y el subsuelo del territorio de la República, así como la proscripción del uso de químicos tóxicos, como cianuro y mercurio<sup>86</sup>; la prevalencia jurídica de cualquier tratado internacional sobre la legislación secundaria, deja abierta latente la amenaza que, corporaciones mineras, amparadas en tratados bilaterales o regionales, puedan reactivar las actividades de exploración y explotación minera metálica en el territorio nacional.

Destaca el importante apoyo que los principales grupos hegemónicos empresariales salvadoreños han dado al Pacto por el Crecimiento, a través del Consejo para el Crecimiento del sector privado, el cual asesoró al Gobierno de Mauricio Funes sobre clima de inversión. Dicho Consejo estaba integrado por los empresarios salvadoreños: Ricardo Poma,

85. Amparadas en el capítulo de inversiones del CAFTA-DR las empresas mineras Pacific Rim y Commerce Group han presentado ante el CIADI sendas demandas millonarias en contra del Estado salvadoreño, justificando expropiación indirecta ante la negativa de otorgamientos de permisos de explotación aurífera en la franja norte de El Salvador.

86. Ley de Prohibición de la Minería Metálica, Arts. 1 y 2.

Francisco Callejas, Roberto Murray Meza, Juan Carlos Eserski y Francisco de Sola<sup>87</sup>, un reducido y selecto grupo de ultra ricos, representativo de los intereses del gran capital nacional y que respaldaron al gobierno en la búsqueda y promoción de inversión privada para la reactivación de la economía, incluyendo en las acciones de gestión ante la Corporación Retos del Milenio, de cara al otorgamiento del segundo compacto de FOMILENIO<sup>88</sup>.

A diferencia de los planteamientos recogidos en el informe de las restricciones, que atribuye el bajo crecimiento de la economía salvadoreña a la falta de competitividad de las exportaciones, es evidente que los límites del crecimiento en El Salvador tienen determinantes estructurales, propios de la misma naturaleza del patrón de acumulación capitalista.

Como se abordará en el último capítulo del presente trabajo, los bajos niveles de inversión que caracterizan el modelo neoliberal no son producto de la falta de incentivos y exenciones fiscales a la inversión extranjera, sino de la forma misma en que se realiza y acumula el excedente<sup>89</sup>. En este sentido, el estudio de las restricciones del Pacto para el Crecimiento y de su estrategia para enfrentar los obstáculos obvian las causas sistémicas que lo determinan y más bien legitiman un nuevo marco de incentivos para el favorecimiento de las corporaciones estadounidenses, a quienes se les mejoraría aún más, las condiciones para hacer negocios.

El bajo crecimiento experimentado por la economía salvadoreña, se explica en los procesos de explotación y de despilfarro, que generan, por un lado, altos niveles de excedente, los cuales son malgastados o destinados al consumo suntuario, o bien, canalizados hacia gastos improductivos en el sector financiero o trasladados a paraísos fiscales, limitando con ello que los enormes contingentes de excedente generado puedan ser orientados hacia la inversión o a la ampliación de los niveles de acumulación.

Reconociendo las limitaciones estructurales del crecimiento, es de esperar que las estrategias definidas en el Asocio para el Crecimiento no superarán dichos obstáculos y sólo conllevarían a la profundización del modelo neoliberal.

87. Contrapunto, 14 de noviembre de 2012. Ver: <http://www.contrapunto.com.sv/coyuntura/retornan-empresarios-al-consejo-para-el-crecimiento>.

88. La misión del Consejo para el Crecimiento a Washington estuvo integrada por Francisco de Sola, Carlos Guerrero, Roberto Murray, Francisco Calleja, José Roberto Dutriz y Ricardo Poma, por parte del sector privado; y dos representantes del Gobierno. Ver: <http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/3739-consejo-nacional-para-el-crecimiento-sostendr%C3%A1-reuniones-en-washington-d-c.html>.

89. Ver: Valenzuela Feijóo, José, Cinco dimensiones del modelo Neoliberal, Política y Cultura, núm. 8, primavera 1997, p. 9-38, UAM Unidad Xochimilco, México. Ver: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26700802>.



### 3.3 Los Asocios Público-Privado.

Los Asocios Público-Privado (APP) son una expresión de la tendencia a la privatización de los servicios públicos y los servicios de utilidad pública, por la vía de las concesiones; en cuyo esquema el Estado transforma su rol de "productor" en "garante de calidad"; aunque realidades como la salvadoreña, caracterizada por una importante debilidad institucional en materia de supervisión y regulación, muestra la incapacidad de las Superintendencias o de la Defensoría del Consumidor de frenar las prácticas de abuso sistemático de las corporaciones que se consolidaron como monopolios privados proveedores de servicios públicos, luego de los procesos de privatización de las empresas públicas iniciados en la décadas de los noventas con los gobiernos de del partido ARENA.

Un aspecto relevante en el marco de los APP es el abandono del esquema de financiación de la inversión basado en impuestos y su reemplazo por otro modelo de financiación basado en el pago de los usuarios. Con los APP se pasa de la contratación convencional de empresas privadas para la provisión de servicios públicos, a través de contratos de corto plazo, donde el Estado es el responsable y se financian con los impuestos de las personas contribuyentes, a un esquema donde las empresas privadas invierten -total o parcialmente- en los servicios públicos, mediante contratos de largo plazo y cuya financiación está basada en contribuciones de usuarios individuales, que deberán pagar una tarifa por el servicio recibido de la empresa privada.

Considerando que las empresas privadas capitalistas tienen como función objetivo maximizar sus ganancias y minimizar sus costes, el "riesgo" de las inversiones realizadas es recuperado mediante el pago de los servicios basados en un sistema de cobros reales, dado que la distribución del riesgo determina la distribución de las ganancias. En este sentido, se presentan los APP como un vehículo para atraer a la inversión privada, principalmente extranjera, a partir de lo cual se justifica la necesidad de crear confianza y certidumbre al sector privado, lo cual requiere del establecimiento de contratos de muy largo plazo y la supresión de regulaciones -laborales y ambientales- que puedan inhibir el interés privado en los socios.

Según Bernardo Weaver, consultor de proyectos de Asocio Público Privado bajo el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM), sostiene que "no todo depende de la ley, porque se puede generar la mejor ley, pero no se puede lograr atraer la inversión [...] tenemos que ser flexibles y abiertos para atraer inversionistas extranjeros [...] No hay que colocar restricciones o prohibiciones, porque puede redundar en la paralización de los proyectos, eso sería un desastre"<sup>90</sup>.

90. Ver: <http://tecnica.presidencia.gob.sv/component/k2/item/291-cuatro-expertos-internacionales-evaluaron-el-anteproyecto-de-la-ley-de-asocio-p%C3%BAblico-privado.html>

Teniendo el CAFTA-DR como escenario marco, el esquema de socios público-privado se orienta hacia las áreas de interés para los inversionistas que aún están pendientes de privatizar, como son: carreteras, transporte público, energía, servicio de alumbrado público, hospitales, servicios de agua potable y saneamiento, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos, educación (básica, media y superior), centros penitenciarios, edificios públicos, desechos sólidos, estadios, e incluso, la captación de remesas familiares.

Según el entonces jefe de la fracción legislativa del partido GANA, el gobierno de los Estados Unidos habría condicionado a la aprobación de la Ley Especial de Socios Público-Privados (APP) al desembolso de unos US \$ 270 millones destinados a proyectos en el corredor costero marino salvadoreño, fondos correspondientes al segundo compacto de FOMILENIO II<sup>91</sup>. El 23 de mayo de 2013 la Asamblea Legislativa aprobó por unanimidad la Ley de APP, siendo uno de los puntos álgidos de discusión el artículo 3 inciso último, referido a la exclusión de socios públicos-privados en servicios públicos esenciales como: el agua, y los sectores de salud pública, justicia, sistema penitenciario, Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y la Universidad de El Salvador (UES).

Acto seguido a la aprobación de la Ley de APP se planteó en la Asamblea Legislativa el interés de crear una comisión ad-hoc para analizar posibles reformas a dicha ley, principalmente algunos puntos relevantes como la supresión de las exclusiones contempladas en el Art. 3, de manera que los referidos servicios públicos, proveídos por empresas públicas, puedan abrirse a la privatización bajo la forma de socios con corporaciones estadounidenses. De allí la fuerte presión del Gobierno de los Estados Unidos por la aprobación de dichas reformas, que condicionan el desembolso del segundo compacto de FOMILENIO. Cabe señalar que la reversión de dichas exclusiones se aprobaría por mayoría simple, dado que solo requiere de 43 de 84 votos.

La asunción de que los órganos estatales son ineficientes y el planteamiento ideológico que la gestión privada garantiza una provisión más rentable de los servicios públicos, se fortalece en un escenario de una aguda crisis fiscal que limita fuertemente la disponibilidad de fondos para financiar las políticas públicas y los proyectos sociales, y en la que se busca justificar el apareamiento del gobierno como aliado de inversores privados para financiar proyectos de infraestructura y transferir así a la esfera del mercado la prestación de los servicios públicos y de utilidad pública que aún no han sido privatizados.

91. Diario El Mundo, 4-5 de mayo 2013, Ver: <http://elmundo.com.sv/wp-content/uploads/pdf/2013/mundo040513.pdf>



Según el ex presidente Funes los APP constituyen una de las claves para superar la crisis, ve la necesidad de crear confianza en el sector privado y desarrollar iniciativas en las que el gobierno crea las condiciones para que el sector privado se incorpore a fin de aprovechar la capacidad empresarial y su eficiencia. Siendo así, "el Estado recoge los recursos y se los traslada al sector privado, para que los administre y ejecute"<sup>92</sup>. A menos de tres meses de vigencia de la Ley de APP, se creó la comisión ad-hoc para analizar las reformas a dicha Ley, a efecto de hacerla más atractiva para los inversores extranjeros. Las principales gremiales empresariales, la Fundación de Estudios Económicos y Sociales (FUSADES) y algunos de los partidos políticos de derecha, coinciden en la necesidad de superar "las excesivas atribuciones de la Asamblea Legislativa, el límite al monto de inversión, la exclusión de algunos servicios y la creación de una nueva entidad"<sup>93</sup>.

En la actualidad, a octubre de 2018, continúan las discusiones para concretar la reforma de la Ley de APP, ocupando en ellas un lugar álgido el Artículo atinente a las exclusiones. Preocupa que el cauce de la reforma a la Ley de APP, particularmente de la exclusión de los servicios de agua, coincida con el rumbo que ha tomado la creación de una Ley General de Aguas, el cual está marcado por la visión de las cúpulas empresariales y de los partidos de oposición, quienes buscan asegurar la presencia de la iniciativa privada en el ente rector de la autoridad nacional del agua, para avanzar de manera expedita hacia una gestión privada del recurso hídrico.

Finalmente, queda en evidencia cómo la definición de los nuevos marcos y reformas legales e institucionales implementadas en El Salvador –incluyendo la Ley Especial de los Asociados Públicos Privados–, definidos en el documento de análisis conjunto de las restricciones al crecimiento y contenidos en el Asocio para el Crecimiento, contribuyen a consolidar las relaciones de subordinación y dependencia de la economía salvadoreña respecto de los Estados Unidos.

Con el pretexto del desarrollo, de la reducción de la pobreza y de la aceleración del crecimiento económico, se continúan privilegiando los intereses corporativos estadounidenses, profundizando aún más el esquema de liberalización para las inversiones extranjeras desarrollado por el CAFTA-DR, en coherencia con las líneas estratégicas que se definen en la Estrategia de Seguridad Nacional de ese país del norte.

92. Entrevista de LPG Multimedia a Mauricio Funes durante su visita a Brasil, 12 de agosto 2010. Ver: <http://www.youtube.com/watch?v=4-eIDCIasq4>

93. Ver: <http://www.sintoniaempresarial.com/noticia-detalle.php?noti1=1590>

## II. Promoción y desregulación de la Inversión Extranjera Directa.

### 1. Políticas de fomento e incentivos para la Inversión Extranjera Directa.

Como parte del núcleo de objetivos incluidos en los Programas de Estabilización Económica (PEE) del Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>94</sup>, en materia de inversión destacan: a) la promoción de la inversión extranjera, mediante la introducción de “cambios apropiados” en las instituciones involucradas y en la legislación económica, para fomentar el flujo de capital y de la tecnología necesaria; b) la privatización de las empresas públicas, considerando que la propiedad privada acentúa los incentivos para una eficiente administración de los recursos, asumiendo el Estado un rol subsidiario y complementario a la iniciativa privada en el área de inversiones; y c) la desregulación de las actividades económicas para dejar que prevalezcan libremente los incentivos de mercado.

De manera complementaria a los Programas del FMI, los Programas de Ajuste Estructural (PAE) del Banco Mundial, en materia de reformas institucionales, introducen importantes transformaciones en el sistema de empresas públicas, a fin de “promover su autonomía administrativa y su autofinanciamiento”, con lo que se busca imponer una lógica de mercado a la gestión pública de los servicios públicos.

Los PAE promueven la medición de la eficiencia de la empresa pública con criterios financieros, propios de una empresa privada; impulsan la privatización de las empresas públicas productoras de bienes y servicios colectivos; así como la licitación de actividades públicas al sector privado, bajo la forma de concesión de: fases de procesos productivos específicos, provisión de servicios postales, aseo, servicios ambientales, educación, salud, puertos y aeropuertos<sup>95</sup>.

De igual forma, como parte de la estructura de incentivos de un PAE, recurren a la promoción de la apertura comercial, con base en la eliminación de las restricciones a las importaciones y la reducción de los Derechos Arancelarios de Importación, favoreciendo los flujos comerciales de los países centrales; además, la liberación de precios y la reducción de los subsidios, esto último para estimular a los inversionistas, que podrían obtener una mayor rentabilidad con la adquisición de las empresas públicas a privatizar, mediante el incremento de las tarifas.

94. Gutiérrez Urrutia, Mario (1992): Programación Financiera y Relaciones Macroeconómicas, Programa Internacional de Macroeconomía Aplicada, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

95. Rosales, Osvaldo (1989): Debate sobre el Ajuste Estructural en América Latina, ILPES, CEPAL.

En El Salvador, durante el período entre 1989 y 1994, se implementaron un conjunto de medidas económicas y reformas jurídicas e institucionales que crearon las condiciones objetivas para la instalación del patrón de acumulación capitalista “neoliberal”<sup>96</sup>.

En este contexto, a partir de 1990 el Estado salvadoreño intervino para reprivatizar la banca nacionalizada. Después de sanear con fondos públicos las carteras de créditos morosas, financió la adquisición de los bancos a un reducido núcleo de empresarios, que conforman los principales grupos hegemónicos empresariales del país; de igual manera privatizó el comercio exterior del café y del azúcar, así como sus respectivos Institutos rectores; privatizó los beneficios y las plantas torrefactoras de café y las importaciones de petróleo; cerró instituciones públicas como el Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA), el Instituto de Vivienda Urbana (IVU) y la Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA), para evitar la competencia de empresas públicas con la iniciativa privada en los ámbitos de la importación de granos básicos, construcción de viviendas y mantenimiento de la red vial.

La administración Cristiani Burkard (1989-1994) dejó sentadas las bases para la posterior privatización de los ingenios de azúcar, las plantas de alcohol etílico, las telecomunicaciones, la distribución de la energía eléctrica y la generación de energía térmica, la privatización de los fondos de pensiones, el sistema de placas y licencias de vehículos y la concesión de servicios de limpieza y seguridad en algunos hospitales de la red pública, entre otros<sup>97</sup>. En 1993 fue privatizada la empresa Cemento Maya, con lo cual Cementos de El Salvador Sociedad Anónima (CESSA) se convirtió en la única productora de cemento en el país; años más tarde, en 1998, estableció una alianza estratégica con la empresa suiza HOLCIM, lo que permitió a esta sociedad la adquisición de un 20% del capital accionario de CESSA.

Entre las medidas tendientes a estimular la inversión extranjera, en 1989 se introdujeron reformas a la “Ley de Fomento y Garantía de la Inversión Extranjera”, con el propósito de beneficiar a los inversores extranjeros, para ello se garantizaba: la libre remisión de las utilidades netas y los dividendos generados, la libre remisión de fondos provenientes de la liquidación total o parcial de las empresas; los pagos en concepto de regalías originados de inversiones en bienes intangibles, y cualquier otro pago proveniente de actividades lícitas relacionadas con la operación de la inversión en el país.

96. Valenzuela Feijóo, José (1990): Qué es un patrón de acumulación. UAM, México.

97. Ver: Moreno, Raúl (2004): La globalización neoliberal en El Salvador. Un análisis de sus impactos e implicaciones, Universidad de Barcelona y Mon3, Barcelona, España.

En 1990 se decretó la “Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales”, la cual ofrecía beneficios fiscales a desarrolladores, administradores y usuarios de Zonas Francas y Recintos Fiscales, tales como: la exoneración de impuestos a la importación de todo tipo de implementos para su establecimiento y funcionamiento, y la exención de impuestos sobre la renta y exención de impuestos sobre el activo o el patrimonio de la empresa.

A lo largo de la administración Calderón Sol (1994-1999) se mantuvo una política cambiaria de tipo de cambio fijo. El Banco Central de Reserva intervino en con Operaciones de Mercado Abierto para esterilizar dinero, retirando el exceso de liquidez en el mercado de divisas y suprimiendo con ello el riesgo cambiario, al fijar el tipo de cambio en torno a 8.70 – 8.75 colones por US dólar. Con esta medida se favoreció directamente a los bancos nacionales con deudas en divisas y a los inversionistas extranjeros, dejando a salvo de la posibilidad de que sus ganancias e inversiones sufrieran de pérdidas derivadas de la volatilidad del precio de la moneda nacional.

Como parte de las condiciones establecidas para los dos desembolsos del Préstamo Sectorial para la Modernización del Sector Público<sup>98</sup>, en 1997 el Gobierno salvadoreño procede a la privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL). En la primera fase se creó el marco jurídico, con la aprobación de la Ley de privatización de ANTEL, esto dio paso a la segunda fase del proceso, en la que se da el fraccionamiento de ANTEL en dos empresas: CTE S.A. de C.V, dedicada a la telefonía alámbrica, e INTEL S.A de C.V, dedicada a la telefonía celular; la venta de las acciones de CTE e INTEL; y la distribución accionaria de ANTEL.

Durante 1997, siempre en el marco de condicionalidad del préstamo del BID 1041/OC/ES, también se avanza en la privatización de la distribución de energía eléctrica. Se define el marco jurídico con la Ley General de Electricidad y la Ley para la Venta de Acciones de las Distribuidoras de Energía Eléctrica, para proceder posteriormente a la venta de dichas empresas, transfiriendo la mayoría de las acciones en las Distribuidoras de Energía Eléctrica a inversionistas privados. Además, se encarga un estudio orientado a la reestructuración de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) en unidades independientes de generación y transmisión, con el objetivo de abrir el sector a la competencia privada.

98. Préstamo sectorial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): “El Salvador: Public Sector Modernization Program”, Operación # 1041/OC/ES, Proyecto No. ES-0036 aprobado en septiembre de 1997 por un monto de US \$ 70 millones.

En la administración Flores Pérez (1999-2004) se crea la Ley de Inversiones, la cual otorga tratamientos no discriminatorios a la IED, iguala derechos y obligaciones de los inversionistas y concede amplias garantías a los inversionistas extranjeros. Cabe señalar que esta Ley establece limitaciones en materia de concesiones del subsuelo, el cual pertenece al Estado; regula los servicios públicos brindados por empresas privadas y exige reciprocidad de derecho de propiedad, entre otras. Además, se crea la Oficina Nacional de Inversiones (ONI).

En enero de 2001 entra en vigencia la Ley de Integración Monetaria (LIM), con la cual se desnaturalizan las funciones del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), limitando la soberanía nacional al perder la política monetaria y el monopolio de la emisión monetaria. El artículo 1 de la LIM establece que "el tipo de cambio entre el colón y el dólar de Estados Unidos será fijo e inalterable a partir de la vigencia de esta ley, a razón de 8.75 por dólar de los Estados Unidos de América".

El Gobierno legitimó la abrupta e inconsulta medida de dolarización de la economía con argumentos espurios de que El Salvador se convertiría en un destino atractivo y competitivo para la inversión extranjera, ante la eliminación del riesgo cambiario por la vía legal; que estimularía el crecimiento económico y evitaría crisis monetarias locales, o que los salarios al expresarse en dólares estadounidenses se indexarían a los salarios de ese país; sin embargo, la IED no se incrementó, la economía enfrentó mayores restricciones para su crecimiento y los salarios se pagaron en US dólares, pero en su expresión equivalente de los salarios vigentes en colones.

En materia de inversión quedó evidenciado que la supresión legal del riesgo cambiario no es condición suficiente para la instalación de la IED; pues existen otros factores que determinan su atracción. Entre ellos la inseguridad ciudadana, el precario estado de la infraestructura (carreteras y puertos marítimos), la baja calidad de los servicios de apoyo logístico (electricidad, telecomunicaciones, almacenaje, entre otros), la falta de calificación de la fuerza de trabajo, y en general, la ausencia de condiciones objetivas que garanticen la realización del proceso de producción en el país, según los estándares y en las condiciones establecidas por los inversores.

En la administración Flores Pérez se priorizó la suscripción de Tratados de Libre Comercio (TLC), ocupando un lugar privilegiado la negociación del TLC más importante: el CAFTA-DR. Para El Salvador, Estados Unidos representa la principal fuente de destino de las exportaciones, el país de origen de los flujos mayoritarios de IED, es el lugar de residencia del mayor número de salvadoreñas y salvadoreños fuera del

territorio nacional, es la principal fuente de remesas familiares y el país cuya moneda, el dólar, constituye el numerario de curso legalmente establecido; además de representar la potencia hegemónica de la región.

Los argumentos esgrimidos por el Gobierno para justificar la suscripción de Tratados de Libre Comercio durante esta administración, eran carentes de fundamentación y, muchas veces demagógicos. Se afirmaba que con estos tratados se potenciaría el crecimiento de la actividad económica nacional; se duplicarían las exportaciones; se generarían cuantiosos puestos de trabajo, al grado de crear hasta "250,000 nuevos empleos" con la puesta en marcha del CAFTA-DR; incluso, se presentó al CAFTA-DR como "la única esperanza en el horizonte de las familias pobres en las zonas rurales"<sup>99</sup>.

Durante esta administración, el Estado salvadoreño suscribió Tratados de Libre Comercio TLC con cinco países: República Dominicana (2001), México (2001), Chile (2002) y Panamá (2003), e inició el proceso de negociación del CAFTA-DR, el cual fue ratificado en diciembre de 2004. Entre 2004 y 2009, período correspondiente a la administración Saca González, se suscribió el CAFTA-DR y en marzo de 2006, éste entró en vigencia. El CAFTA-DR es el instrumento más importante en materia de desregulación de la IED existente en El Salvador.

El capítulo X de este tratado, atinente a Inversiones, retoma y profundiza la laxitud de la norma jurídica en esta materia; y con él se pretende liberalizar el funcionamiento y la operación de las inversiones e inversionistas, prohibiendo a los Estados establecer cualquier requisito en su desempeño y obligando a los gobiernos a otorgar un trato no discriminatorio para las inversiones e inversionistas extranjeros, lo cual se asegura con el establecimiento de un mecanismo de controversias Inversionista-Estado<sup>100</sup>.

El CAFTA-DR reconoce la jurisdicción de centros de arbitraje internacional como el mecanismo para la solución de controversias entre Inversionistas y el Estado, generadas por violaciones a alguna de las obligaciones establecidas en materia de inversiones el referido capítulo. En este sentido, los inversionistas deberán dirimir sus disputas interponiendo sus demandas contra las Partes en los centros creados para ese propósito, adscritos al Banco Mundial y a la Organización de las Naciones Unidas (ONU): el Centro Internacional de Arreglo

99. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Revista Proceso, Año 24, número 1051, junio 4, 2003. Ver: <http://www.uca.edu.sv/publica/proceso/proc1051.html>.

100. Ver: Moreno, Raúl (2004): ¿Por qué decimos NO al TLC?, Análisis crítico del texto original, 2004, pág. 11, San Salvador.



de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), respectivamente.

Uno de los aspectos centrales del CAFTA-DR es la amplia definición de inversión e inversionista. Por inversión se entiende “todo activo de propiedad de un inversionista o controlado por el mismo, directa o indirectamente, que tenga las características de una inversión, incluyendo características tales como el compromiso de capitales u otros recursos, la expectativa de obtener ganancias o utilidades, o el asumir riesgo”<sup>101</sup>.

El CAFTA-DR contempla una amplísima multiplicidad de formas que puede adoptar una inversión, entre ellas se incluyen: una empresa; acciones, capital y otras formas de participación en el patrimonio de una empresa; bonos, obligaciones, otros instrumentos de deuda y préstamos; futuros, opciones y otros derivados; contratos de llave en mano, de construcción, de gestión, de producción, de concesión, de participación en los ingresos y otros contratos similares; derechos de propiedad intelectual; licencias, autorizaciones, permisos y derechos similares otorgados de conformidad con la legislación interna; y otros derechos de propiedad tangibles o intangibles, muebles o inmuebles y los derechos de propiedad relacionados, tales como arrendamientos, hipotecas, gravámenes y garantías en prenda<sup>102</sup>.

Por otro lado, define al inversionista de una Parte como una Parte o una empresa del Estado de la misma, o un nacional o empresa de la Parte, que intenta realizar, está realizando o ha realizado una inversión en el territorio de otra Parte; siendo así, se estarían otorgando privilegios para todas las empresas y personas extranjeras con inversiones, incluyendo aquéllas que no han invertido, pero que esperan invertir<sup>103</sup>.

Considerando que el Capítulo de Inversiones busca suprimir cualquier regulación por parte de los Estados a todas las inversiones e inversionistas extranjeros, tiene mucho sentido introducir una amplia definición de inversión e inversionista, de manera que el Capítulo se convierte en una “sombrija” que otorga condiciones irrestrictas para su funcionamiento a toda empresa extranjera, en detrimento de que la IED pueda contribuir al crecimiento económico nacional, a través de alguna regulación del Estado<sup>104</sup>.

101. (CAFTA-DR, Art. 10-28).

102. *Ibid.*

103. *Ibid.*

104. Moreno, Raúl (2004), p. 19, *Óp cit.*



En 2005 se aprobó la Ley de Turismo, cuyo objetivo es “fomentar, promover y regular la industria y los servicios turísticos del país, prestados por personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras” (Art. 1). Esta norma otorga incentivos a los inversionistas turísticos, consistentes en: exención del impuesto sobre la transferencia de bienes raíces, exención de los derechos e impuestos, incluyendo el IVA, exención del pago del impuesto sobre la renta y exención parcial de impuestos municipales (Artículo 36).

En octubre de 2007 se aprueba la Ley de Servicios Internacionales; misma que fue reformada en 2013 para incorporar otras actividades como: la reparación y mantenimiento de contenedores, reparación de equipos tecnológicos, atención a ancianos y convalecientes, telemedicina y cinematografía.

Finalmente, las negociaciones para suscribir un Tratado de Libre Comercio entre El Salvador y Honduras con la República de China Taiwán se concretaron con la ratificación y posterior entrada en vigencia del mismo, a partir del 1 de marzo de 2008.

Después de veinte años de gobiernos de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), en 2009 inicia un período de alternancia política, con la instalación de la Administración Funes Cartagena (2009 - 2014), que llega a la presidencia de la República con el partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

En materia de inversión, el gobierno Funes promueve reformas a las legislaciones vigentes a fin de ampliar el marco de incentivos para los inversionistas extranjeros; presenta nuevas iniciativas de Ley, en el marco del Asocio para el Crecimiento; y concluye las negociaciones del Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea, el cual es ratificado por unanimidad.

En octubre de 2012 fue presentada a la Asamblea Legislativa un paquete de reformas y nuevas leyes, que incluyeron: la Ley de Asocio Público Privados, la Ley de Estabilidad Jurídica, la Ley de Firma Electrónica, la Ley de Estabilidad Jurídica para las Inversiones, la Ley Especial de Agilización de Trámites para el Fomento de Proyectos de Construcción y un paquete de reformas a la Ley de Servicios Internacionales y a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización.

En 2013 se aprobaron reformas a la Ley de Servicios Internacionales y a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, con ello se ampliaron los beneficios fiscales de las empresas consideradas en ambas leyes y se amplió la gama de actividades cubiertas.

Como parte del referido paquete legal se aprobó la Ley Especial de Asocios Público- Privado (2013), cuyo objeto, recogido en el artículo 1, es “brindar un marco de seguridad jurídica, donde el sector privado aporte recursos económicos, habilidades y conocimientos necesarios para que, en conjunto con el Estado, desarrollara dichos proyectos en beneficio de la población”. Se determina que pueden participar en Asocios Público-Privado: el Órgano Ejecutivo y sus dependencias, las instituciones de carácter autónomo y las municipalidades.

Es importante destacar que la referida Ley, en el artículo 3, establece las siguientes exclusiones: la prestación pública de servicios de salud, incluido el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), la prestación de servicios de educación pública, la Universidad de El Salvador, los servicios de seguridad pública y justicia, y recursos hídricos.

También se aprobaron reformas a la Ley de Inversiones (2013), con las cuales se establece que para resolver controversias entre las partes se podrá recurrir a los tribunales competentes, de conformidad con la legislación vigente y los procedimientos legales correspondientes determinados por la Organización Mundial del Comercio (OMC). En este sentido, El Salvador al ser miembro de la OMC, deberá abocarse a la resolución de controversias a los tribunales supranacionales, como el CIADI y el CNUDMI.

En 2012, se aprueba la Ley de Creación del Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones en El Salvador, que da creación a un nuevo organismo, cuyo acrónimo es PROESA, y que sustituyó a la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador. PROESA tiene por objeto promover y atraer la inversión privada nacional y extranjera; además de realizar monitoreo del clima de negocio y la elaboración de propuestas de mejora a las políticas de inversión, entre otras.

El período 2014 a 2018 corresponde a la administración Sánchez Cerén, el segundo gobierno del FMLN, en cuya gestión se aprueba la Ley de Estabilidad jurídica para las Inversiones (2014), cuyo objeto es atraer y promover la inversión nacional y extranjera a través de un marco legal que garantice la seguridad jurídica al inversionista, mediante el mantenimiento de las condiciones legales contratadas con el inversionista.

En ese sentido, los inversionistas gozarían de estabilidad tributaria en los ámbitos nacional y municipal, estabilidad por lo que respecta a las exenciones tributarias previstas en leyes especiales, estabilidad de regímenes aduaneros, estabilidad en relación con la transferencia al exterior de fondos provenientes de inversiones extranjeras y estabilidad por lo que respecta al régimen migratorio en favor del inversionista.

Destaca la implementación del FOMILENIO II en 2015, un proyecto financiado con US \$ 277 millones, y cuyo componente principal es el eje de Infraestructura Logística. Para la ampliación de la carretera del Litoral, contemplado en dicho eje, después del proceso de licitación, las obras fueron adjudicadas a dos empresas extranjeras: la ecuatoriana Hidalgo e Hidalgo a cargo de la construcción (US \$ 67.2 millones) y la japonesa Nippon Koei, que realizará la supervisión (\$3.9 millones)<sup>105</sup>.

Finalmente, en 2018 se aprueba la Ley de Concesión de Espacios de Dominio Público Marítimo Terrestre, con el fin de concesionar el mar territorial, su ribera, los recursos naturales, la plataforma continental, las aguas interiores y continentales. De esta se habilita la sustitución del Estados por parte de empresas privadas en la explotación durante un período mínimo de 50 años del dominio público marítimo terrestre, en actividades como: plataformas de exploración y explotación de petróleo y gas natural, actividades portuarias y aeroportuarias, generación de electricidad y el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas, entre otros.

## 2. Evolución de la Inversión Extranjera Directa en El Salvador.

La apertura comercial y la liberalización de los flujos internacionales de mercancías y de capitales constituye uno de los ejes fundamentales de la política económica "neoliberal"<sup>106</sup>, promovidas por el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) través de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y los Programas de Estabilización Económica (PEE); los cuales han sido implementados en El Salvador desde 1989, respondiendo a las exigencias impuestas por dichas Instituciones Financieras Internacionales (IFI), al condicionar la aplicación de políticas económicas, reformas jurídicas e institucionales al desembolso de los préstamos otorgados al Estado salvadoreño<sup>107</sup>.

Bajo la justificación de aproximar la economía a su crecimiento potencial y asegurar la viabilidad de mediano plazo de su Balanza de Pagos<sup>108</sup>, sucesivas administraciones promovieron en El Salvador políticas de

105. FOMILENIO, Ver: <https://www.fomilenioii.gob.sv/inician-trabajos-de-ampliacion-en-la-carretera-del-litoral-con-la-construccion-de-viviendas-de-familias-reasentadas>

106. Valenzuela Feijoó, José (1997): Cinco dimensiones del neoliberalismo, pp. 17/27, REDALYC, UAM-Xochimilco, México.

107. Weinberg, Stephanie y Ruthrauff, John (1998): Estrategias y Proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Centro para la Educación, Fundación Nacional para el Desarrollo y SAPRIN-El Salvador, San Salvador.

108. Rosales, Osvaldo (1989): Debate sobre el Ajuste Estructural en América Latina, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile.

fomento de la Inversión Extranjera (IE), basadas en la desgravación arancelaria, la desregulación de los flujos de capital y la privatización de las empresas y activos públicos. Las directrices de política económica dictadas por las IFI en esta materia, responden plenamente a los requerimientos de acumulación internacional del capital, dado que la libertad de movimiento de los capitales y de las mercancías constituye uno de los requisitos básicos que favorece la expansión del capitalismo y la existencia plena de un mercado a escala planetaria<sup>109</sup>.

Este proceso de mundialización supone la internacionalización del ciclo completo del capital<sup>110</sup> en sus tres aspectos: el desarrollo del comercio internacional y la búsqueda de suprimir todas las barreras que limitan el flujo de las mercancías; la libre movilidad internacional de los capitales, bajo la forma de Inversión Extranjera Directa (IED) e Inversión Financiera (IE); y la segmentación de la producción, que permite producir en varios países, en cantidades masivas y con mayor productividad, controlando los procesos a distancia y la homogeneizando los productos y los hábitos de consumo.

Desde el enfoque del Banco Mundial<sup>111</sup>, la atracción de la inversión extranjera se lograría a través del establecimiento de un conjunto de medidas económicas, que incluyen incentivos fiscales, reformas administrativas, supresión de requisitos de desempeño a la IED, apertura irrestricta a los capitales financieros y, en general, mayor laxitud de la legislación nacional, mediante la eliminación de las regulaciones vigentes en materia de inversión, en cada uno de los Estados nacionales.

En este marco, y pese a que en El Salvador se han ensayado de manera prioritaria durante poco menos de tres décadas, una amplia gama de medidas y reformas económicas que calzan íntegramente en la ortodoxia dictada por las IFI, tendientes a elevar los niveles de IED, los resultados siguen siendo claramente insuficientes y limitados.

A manera de ejemplo, en 2016 la Inversión Extranjera Directa Neta de El Salvador alcanzó los US \$ 486.48 millones, que escasamente representa el 1.9 % del Producto Interno Bruto (PIB), el 8.9 % del

109. Vidal Villa, José María (1990): Diez Tesis sobre la Mundialización, Editorial Icaria, España.

110. El ciclo completo del capital integra tres dimensiones: capital mercancía, capital dinero y capital productivo. *Ibid.*, p. 4.

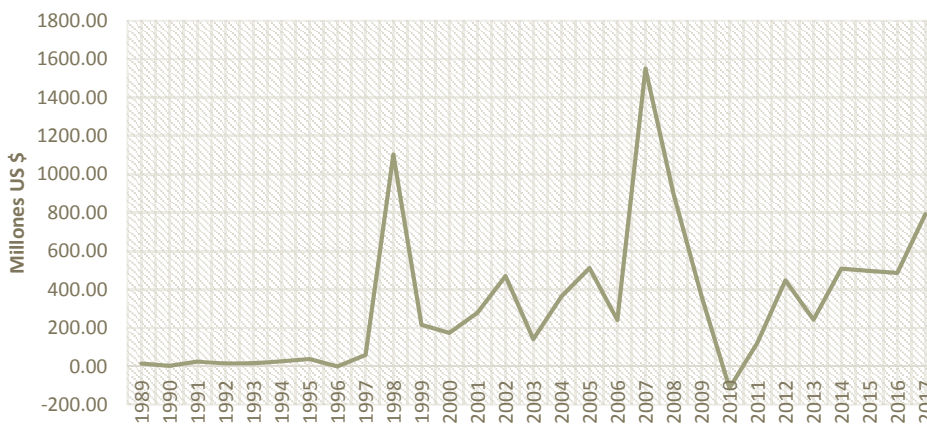
111. Los Programas del Banco Mundial pretenden un ajuste expansivo de la economía, mediante un conjunto de medidas que estimulen la oferta a través de incentivar la producción mediante incentivos fiscales, liberalización de los precios, políticas crediticias que compensen los costes de volcar la producción nacional hacia bienes transables, y particularmente, la flexibilización del mercado laboral, como medio para la reducción de los costes laborales.

valor de las exportaciones FOB y poco más de la décima parte (11.3 %) de las remesas familiares recibidas en ese año<sup>112</sup>.

Entre 1989 y 1997 la IED provenía principalmente de las empresas extranjeras que se beneficiaron con las Zonas Francas y Recintos Fiscales; no obstante, el nivel de IED registrado fue tan bajo, que el valor máximo del período no superó los US \$ 60 millones. A partir de 1998 hasta 2007, coincidiendo con el proceso de privatización de empresas y activos públicos, se observa un incremento en el nivel de la IED, cuya cota máxima rondaba los US \$ 500 millones; con excepción de cada uno de los años en que se registran las ventas por privatización, y se eleva considerablemente y de manera puntual el comportamiento de la IED.

### Gráfico No. 1

#### EL SALVADOR: FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (US \$ millones)



Fuente: BCR, UNCTAD

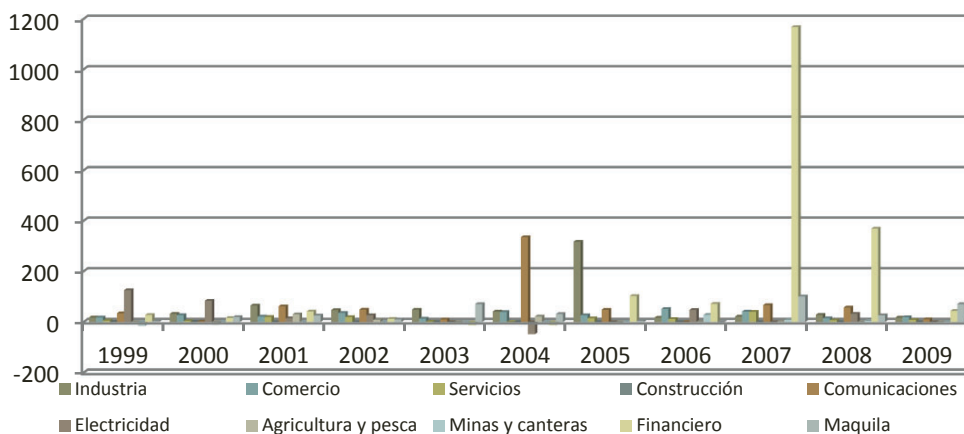
El Gráfico No. 1 muestra cómo las principales privatizaciones de las empresas públicas y la entrada en vigencia del CAFTA-DR coinciden con los puntos más altos de la trayectoria de la IED en El Salvador. El proceso de privatización de ANTEL y de las Distribuidoras de Energía Eléctrica se refleja en la primera cresta (1998) del polígono de frecuencias; la segunda cresta coincide con la supresión de la restricción a la banca extranjera de captación de depósitos del público, ante la aplicación del principio de Trato Nacional contemplado en el capítulo Financiero del CAFTA; con lo cual inicia el proceso de internacionalización y venta de los principales bancos nacionales.

112. Banco Central de Reserva, Ver: [www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv).

La espectacular caída de la IED que inicia en 2008 y se prolonga hasta el valle de 2010, es una consecuencia inducida de la crisis financiera estadounidense, que se gesta desde principios de siglo a partir de un amplio proceso de titularización de la banca comercial soportado en hipotecas "sub-prime", que detona en 2007, y cuyos efectos repercuten fuertemente en todos los ámbitos de la economía salvadoreña<sup>113</sup>, incluyendo la fuerte contracción de la IED.

### Gráfico No. 2

FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR SECTOR ECONÓMICO



Fuente: BCR, UNCTAD

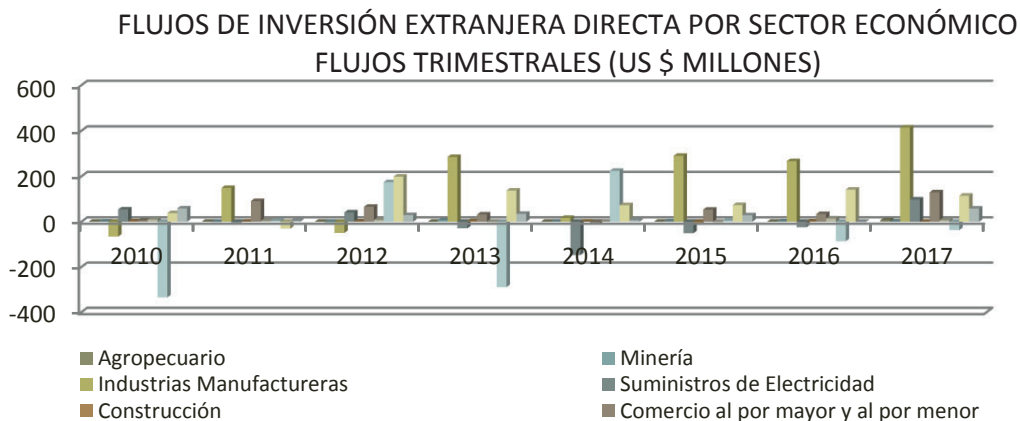
A partir de 2011 se revierte la tendencia decreciente de la IED, y ésta marca una senda expansiva, lo cual se explica en la multiplicidad de medidas e incentivos construidos por décadas; aunque el nivel alcanzado por dichos flujos continúa siendo insuficiente. En 2017 se registra la cresta más alta del período post-crisis financiera; aunque el flujo de IED no superó los US \$ 800 millones. Según el BCR la estabilidad de las entradas brutas de IED y la reducción de las salidas en ese año, permitió un resultado favorable, y éste se concentra en los sectores industrial (39.2 %), financiero (22.3 %), energético (14.4 %) y comercio diversificado (13.6 %) <sup>114</sup>.

113. En 2009 el BCR reportó una tasa de variación PIB real del orden de -3.5%, las exportaciones a septiembre de ese año mostraron una reducción de -17.4%, las exportaciones de maquila disminuyeron -23.3 % y las importaciones de Estados Unidos se contrajeron en -30.0%.

114. Ver: [https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1130:el-salvador-registr%C3%B3-entradas-de-inversi%C3%B3n-extranjera-directa-de-\\$13146-millones-en-2017&Itemid=168](https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=1130:el-salvador-registr%C3%B3-entradas-de-inversi%C3%B3n-extranjera-directa-de-$13146-millones-en-2017&Itemid=168)

El Gráfico No. 2 contiene los flujos de IED por sector económico durante la década 1999-2009. Destacan los altos flujos de IED en el sector de comunicaciones (2004) y en el sector industria (2005); no obstante, es en el sector financiero donde se concentran los mayores niveles de IED entre 2007 y 2008. También, cabe señalar el bajo nivel de IED correspondiente a la maquila, lo cual es coherente con el desplazamiento de esta rama industrial dada la finalización del Acuerdo Multifibras (2005), que limitaba las exportaciones textiles y conexas producidas por la República Popular de China.

**Gráfico No. 3**



**Fuente: BCR, UNCTAD**

En la Gráfica No. 3 se presenta la evolución de los flujos trimestrales de la IED durante el período 2010-2017. Se evidencia a partir de 2011 un incremento sostenido de la Inversión Extranjera Directa en el sector industria, el cual marca la tendencia alcista en la trayectoria de la IED durante el período en cuestión; en segundo lugar, destacan los flujos de inversión en el sector financiero y, en tercer lugar, en el sector comercio. Cabe hacer notar la situación del sector comunicaciones, que, en los años 2010, 2013, 2016 y 2017 registró una notable reducción del flujo de IED.



### III. ¿Qué es una Zona Económica Especial?

#### 1. Definición de ZEE.

En la búsqueda de nuevos espacios económicos y geográficos de valorización productiva del capital, se crean las Zonas Económicas Especiales (ZEE). Éstas constituyen una modalidad más entre la extensa lista de incentivos y mecanismos implementados en décadas de políticas de corte neoliberal, que han promocionado y, que ahora impulsa aún más, la expansión de la Inversión Extranjera Directa.

Con las ZEE se busca crear una región o área geográfica dentro de las fronteras del territorio nacional, que se rige por una normativa jurídica propia, la cual subsume a la legislación nacional, por lo que ésta puede ser suspendida dentro de la Zona.

En este sentido, con una ZEE se crea dentro de un Estado Nacional un espacio regido con una normativa preferencial, con reglas de negocios diferentes de las que prevalecen en el resto del país; que configura un entorno laxo, desregulado y con alta liberalización para los intereses de los inversionistas extranjeros allí establecidos.

El Banco Mundial define las ZEE como una "herramienta de comercio, inversión y de política industrial espacial, que tiene como objetivo superar las barreras que impiden la inversión en una economía más amplia, incluyendo las políticas restrictivas, falta de gobernabilidad, infraestructura inadecuada y problemas de acceso a la propiedad"<sup>115</sup>.

La categoría ZEE abarca un amplio espectro de modalidades o tipos de zonas más específicas (Ver Tabla No. 1), entre las que se encuentran: Zonas Francas Comerciales, Zonas Francas de Exportación, Zonas de Empresas Libres, Zonas Ampliadas de ZEE y Puertos Libres, y los Parques Industriales o Estados Industriales; aunque estos últimos, por lo general no son considerados como ZEE dado que, "por derecho propio operan sin ningún régimen especial de aduana, régimen regulatorio o régimen fiscal"<sup>116</sup>.

115. Banco Mundial (2012): Infraestructura para Desarrollar las Exportaciones: Zonas Económicas Especiales, Innovación y Sistemas de Calidad, Washington. Ver: <http://documents.worldbank.org/curated/en/263621468011740500/pdf/839270WP0Vol040Box0382116B00PUBLIC0.pdf>

116. *Ibíd.*, p. 3.

**Tabla No. 1**  
**Resumen de las diferentes zonas económicas**

Tipo	Objetivo	Tamaño típico	Ubicación	Actividades elegibles	Mercado	Ejemplo
Parques Industriales	Manufactura	< 100 Hás.	Diversa	Mayoritariamente manufacturera	Nacional, exportación	Mayoría de países.
Zona Franca Comercial	Apoyo al comercio	< 50 Hás.	Puertos y aeropuertos	Relaciona comercialmente al procesamiento y servicios	Reexportación y nacional	Zona Libre de Colón, Panamá.
Zona Franca de Exportación	Exportación manufacturera	< 200 Hás.	Puertos y aeropuertos	Mayoritariamente manufacturera	Exportación	Masan, Corea. Río Athi, Kenia.
Zonas de Empresas Libres (Zonas de "una sola fábrica")	Exportación manufacturera	Al menos 1 Há. (una fábrica)	Diversa	Mayoritariamente manufacturera	Exportación	Mauricio y México.
Zona Ampliada de ZEE y Puertos Libres	Desarrollo integrado	> 100 Hás.	Mixta	Multi-uso	Nacional, interno y exportación	Shenzhen, China. Aqaba, Jordania.

**Fuente: Extraído de Banco Mundial, Infraestructura para Desarrollar las Exportaciones: Zonas Económicas Especiales, Innovación y Sistemas de Calidad.**

Las Zonas Francas Comerciales (ZFC), como la Zona Libre de Colón, Panamá, están en localizaciones aledañas a puertos y aeropuertos, dan apoyo al comercio y las principales actividades elegibles están relacionadas comercialmente al procesamiento y servicios. Las Zonas Francas de Exportación (ZFE), con la misma localización que las ZFC, se dedican mayoritariamente a las exportaciones manufactureras.

Las Zonas de Empresas Libres (ZEL), también denominadas Zonas de "una sola fábrica", tienen una ubicación dispersa, algunas operan en México y Mauricio, y que funcionan con el objetivo de la exportación manufacturera.

Finalmente, las Zonas Ampliadas de ZEE y Puertos Libres, como Shenzhen en la República Popular de China y Aqaba en Jordania, operan en actividades multi-uso y producen para los mercados internos y para la exportación.

## 2. Las presuntas ventajas de las ZEE.

Las ZEE ofrecen condiciones privilegiadas y ventajosas a los inversionistas extranjeros en relación a la situación de los inversionistas localizados en el resto del territorio nacional, con lo cual se elevan sus expectativas de rendimientos económicos, incentivando a empresas y personas a valoriza el capital en nuevos espacios económicos y geográficos.

La mayoría de las modalidades de ZEE otorgan una amplia gama de incentivos fiscales, incluyendo la exención de tasas impositivas que gravan las importaciones, la transferencia de bienes inmuebles, la renta, las utilidades o dividendos, impuestos municipales y las inversiones agroindustriales, entre otras.

Además, las ZEE incluyen un régimen aduanero especial con una administración aduanera y un marco regulatorio ágil y eficiente, generalmente, con acceso a insumos importados libres de aranceles e impuestos, que profundiza el marco de apertura y liberalización comercial que los países han implementado como parte de las políticas de ajuste y estabilización económica.

También las ZEE dotan a los inversionistas de infraestructura competitiva y condiciones factoriales para el desenvolvimiento de las empresas dentro de la zona, incluyendo la disposición de polígonos industriales, la armazón de fábricas, el suministro de servicios básicos, la implementación de programas de apoyo, la cesión de derechos sobre propiedades y terrenos, facilidades administrativas, fuerza de trabajo barata y calificada, mercados de procesamiento y acceso a productos para reexportación; así como concesiones para explotar los recursos del país receptor.

En este marco, se esperaría que las ZEE dinamizaran la actividad económica nacional y contribuyeran al desarrollo de los mercados internos, y que, a través de efectos propagadores, potenciara la transformación de la economía local, la generación de empleo de calidad, la transferencia de tecnología, el fortalecimiento de encadenamientos industriales y comerciales, el desarrollo de capacidades logísticas a nivel regional, nacional e internacional.

Según el Gobierno mexicano, con las ZEE se busca mejorar el bienestar de la región, a través de una "mayor generación de empleos bien pagados, atracción de inversión, generación y fortalecimiento de

cadenas de valor locales, fomento a las exportaciones y aumentos en la productividad, con el objetivo de mejorar el bienestar de la región”<sup>117</sup>.

Prevalece la idea que con la sola creación de ZEE se lograría generar un engranaje y sinergias que activarían el desarrollo regional, y por esta vía se dinamizaría toda la economía nacional; no obstante, el análisis de las experiencias exitosas, como la ZEE de Shenzhen, en la República Popular China, demuestra que estas iniciativas deben inscribirse en la aplicación de una política industrial, integrada a una estrategia de inserción internacional de corto, mediano y largo plazos; la cual debe estar articulada a un Plan Nacional y Territorial de Desarrollo.

La consecución del desarrollo de un país es un proceso complejo y de largo plazo, retomando la experiencia china, pasa por definir e implementar una estrategia que impulse a una región económica, la cual debería expandir los efectos positivos de su desarrollo al resto de regiones circundantes. Siendo así, estas articulaciones territoriales permitirían establecer eslabonamientos económicos y encadenamientos productivos, los cuales deberían ser potenciados mediante políticas de desarrollo territorial.

Por otra parte, las iniciativas que privilegian la creación de las ZEE, dejan de lado potenciales problemas y conflictos sociales; así como desequilibrios ambientales generados por la misma dinámica de las empresas que operan en la Zona.

Sería de esperar un incremento de flujos migratorios internos y externos a la región de las ZEE en búsqueda de empleo y oportunidades, y considerando la baja capacidad de respuesta de los Estados de la periferia a los requerimientos de servicios públicos de la población, es de esperarse que se gesten condiciones de hacinamiento, marginalización, precarización de las condiciones de vida, además de la prevalencia de un entorno de violencia.

Entre la amplia gama de actividades que suelen beneficiarse en las ZEE, se incluyen la construcción de infraestructura social, económica y vial por parte de inversionistas; así como la gestión privada de los recursos hídricos, y la exploración y explotación de petróleo y gas natural; lo cual entraña un alto riesgo de afectación en los ecosistemas, como consecuencia de la explotación de los recursos naturales y la generación de externalidades negativas para la población.

---

117. Ver: El Economista, <https://www.eleconomista.com.mx/estados/ZEE-listas-para-albergar-a-inversionistas-20180418-0015.html>

### 3. Experiencias de ZEE.

Las ZEE constituyen una iniciativa de larga data en el comercio internacional, durante la década de los ochenta se registra una acelerada proliferación de ZEE en todas las regiones del mundo. En 2006, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reportó 3,500 zonas en 130 países, en dos décadas el número de zonas se había multiplicado por veinte y 83 nuevos países en todo el mundo eran sedes de las mismas<sup>118</sup>.

Los casos de ZEE considerados como exitosos son aquéllos en los que la zona funcionaba como catalizador en los procesos de crecimiento económico y de ajustes; y en contraposición, números casos fracasados representaron altos costes asociados a transferencias de rentes, impactos negativos en materia laboral e imposibilidad de expandir el desarrollo a los territorios aledaños.

En la región centroamericana, el establecimiento del primer régimen de ZEE, bajo la modalidad de Zona Franca, data de la década de los setenta, con excepción de Panamá, que se instala en 1948. Aunque existe coincidencia en la fase de implementación de esta iniciativa, prevalecen diferencias fundamentales en el modelo implementado, principalmente entre Costa Rica, Panamá y el resto de países de la región.

El régimen de las ZEE establecido en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, se caracteriza por una marcada dependencia de la manufactura textil y de la confección, y la falta de diversificación productiva. Este modelo se sustenta en el control que ejercen las inversiones vinculadas a empresas transnacionales del sector, lo cual se ha visto reforzado con la ratificación del CAFTA-DR.

Costa Rica por su parte, 1978 establece en 1978 el primer programa de ZEE basado en la industria textil y confección, pero a partir de 1990 hace un giro hacia la diversificación industrial y al incremento de valor agregado en los bienes y servicios producidos en las Zonas. En la actualidad exportan productos de alta tecnología, que incluye electrónica, dispositivos médicos y productos farmacéuticos.

El caso de Panamá es singular en la región, su privilegiada ubicación geográfica y el desarrollo de la Zona Libre de Colón lo ha convertido en un espacio especializado en servicios de logística, distribución de mercancías y servicios en general, con base a lo cual ha podido aprovechar el Canal de Panamá.

---

118. *Ibíd.*, p. 4.

En la actualidad se estima que existen 4,300 Zonas Económicas Especiales a nivel mundial y aproximadamente  $\frac{3}{4}$  partes de los países alrededor del mundo cuentan con al menos con una zona<sup>119</sup>. La primera ZEE moderna fue creada en 1959 en el aeropuerto Shannon, en Irlanda; por su parte, China alberga las zonas más exitosas que, desde finales de los años setenta se convirtieron en modelo para el resto de economías emergentes<sup>120</sup>.

Uno de los casos más exitosos es la ZEE de Shenzhen, localizada en la provincia de Guangdong, costa sureste de China, adyacente a la bahía de Dapeng y a Hong Kong. Su extensión territorial aproximada es de 2,000 km<sup>2</sup> y se divide en seis distritos urbanos: Baoan, Nanshan, Futian, Luohu, Yantian y Longgang<sup>121</sup>. Cada uno de los distritos de Shenzhen desarrolla una función específica, con base a sus ventajas de localización y disponibilidad de factores de producción, así en ellos se localizan los centros industriales de alta tecnología, comercial y financiero, logístico y político.

En 1980, en el marco de las políticas gubernamentales de reestructuración productiva, se estableció en un pequeño pueblo pesquero próximo a Hong Kong una ZEE, que en poco menos de cuatro décadas se ha transformado en una de las ciudades chinas de mayor tamaño y comercio, cuyo caso exitoso ha servido como modelo para probar reformas económicas focalizadas, resultando en tasas de crecimiento sin precedentes en Producto Interno Bruto, empleo, exportaciones y atracción de inversión extranjera directa<sup>122</sup>.

En el estudio sobre la ZEE de Shenzhen, desarrollado por González García y Meza Lora<sup>123</sup>, se abordan un conjunto de factores explicativos del éxito de esta iniciativa, los cuales tienen una fuerte determinación en la política de apertura y de reconversión industrial promovida por el gobierno central Chino y por la activa participación del gobierno local de Shenzhen; con lo cual se generaron excepcionales condiciones que estimularon la competitividad de las empresas en esa región.

119. Ver: <http://zimma.com.mx/zonas-economicas-especiales/>

120. Ver: <http://www.milenio.com/opinion/mariana-benitez-tiburciocolumna-mariana-benitez-tiburcio/zonas-economicas-especiales-volviendo-cara-sur>

121. Ver: [http://www.cdsndu.org/html\\_es/tospecialArticleContentspecialArticleID=8a28e6d84aed8358014af05fd13a011f.html](http://www.cdsndu.org/html_es/tospecialArticleContentspecialArticleID=8a28e6d84aed8358014af05fd13a011f.html)

122. Un estudio de 2010 del Banco Mundial estimó que el 22% del PIB, 46% de inversión extranjera directa, 60% de exportaciones y más de 30 millones de empleos provenían en China de zonas económicas especiales.

123. González García, J. y Meza Lora, J. (2009): Shenzhen, Zona Económica Especial: Bisagra de la Apertura Económica y el Desarrollo Regional Chino, Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 40, núm. 156, enero-marzo.

La ubicación geográfica de Shenzhen le confiere una ventaja privilegiada, pues al encontrarse adyacente a la Región Administrativa Especial de Hong Kong, uno de los centros financieros más importantes del mundo, le permitió el acceso a capital para inversión y la transferencia del “know how” empresarial, comercial y tecnológico; además, por tratarse de una ciudad costera goza de ventajas competitivas en el desarrollo de actividades logísticas. El puerto ubicado en el distrito de Yantian tiene la segunda terminal de contenedores de agua profunda más grande de China y cuarta en el mundo<sup>124</sup>. No obstante, la región ha sido objeto de importantes inversiones gubernamentales en infraestructura portuaria y urbana (carreteras y vías férreas).

Los autores del referido estudio también destacan el importante rol que asumió el gobierno local en la promoción del crecimiento y desarrollo económico en la región; en mayor medida cuando fue facultado por el gobierno central para definir el sistema legal y políticas públicas, y desarrollar funciones regulatorias, según los requerimientos y necesidades locales, no tanto de los intereses nacionales o transnacionales.

El Competitive Industries and Innovation Program, auspiciado por el Banco Mundial, desarrolló una investigación en la que se hace una revisión operativa de los impactos de las ZEE en el mundo. En el estudio se analizan 346 zonas distribuidas en cinco regiones del planeta distribuidas en 22 países. El 73.7 % de las ZEE se localizan en la región de Asia Oriental y Pacífica (255); el 11.6 % en Europa y Asia Central (40); el 1.7 % en Medio Oriente, Norte de África y África Sub-Sahariana (6); el 7.5 % en América Latina y el Caribe (26) y el 5.5 % restante en Asia del Sur (19)<sup>125</sup>.

Los principales hallazgos del análisis de los casos de ZEE realizada por el CIIP revelan que: a) las ZEE no han facilitado o acelerado el crecimiento económico del país en que se encuentran, y su desenvolvimiento económico es similar al promedio nacional; b) el crecimiento de las ZEE es difícil de sostener con el tiempo, los casos exitosos observan alto rendimiento en los primeros años, pero luego se ralentiza con el tiempo, hasta converger con el de la áreas adyacentes; y c) La mayoría de incentivos fiscales otorgadas en las ZEE han sido de importancia marginal, al igual que la mayoría de beneficios no fiscales, como las Ventanillas Únicas Nacionales y la independencia de los reguladores de la Zona<sup>126</sup>.

124. *Ibíd.*

125. Competitive Industries and Innovation Program (2017): Special Economic Zones. An Operational Review of Their Impacts, in partnership with World Bank, Washington. <http://documents.worldbank.org/curated/en/316931512640011812/pdf/P154708-12-07-2017-1512640006382.pdf>

126. *Ibíd.*



## **IV. Análisis crítico del Anteproyecto de Ley Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador.**

### **1. Objeto y ámbito de aplicación, actividades económicas incentivadas, organización, régimen especial e incentivos fiscales de la ZEE.**

#### **1.1. Objeto de aplicación.**

Con la creación y operación de la Zona Económica Especial de la región Sur Oriental de El Salvador, el Gobierno de El Salvador pretende "generar condiciones favorables y seguridad jurídica para la inversión nacional y extranjera, que permita impulsar el crecimiento socio- económico sostenible a través del empleo, la competitividad, productividad, sostenibilidad ambiental, progreso tecnológico, contribuyendo a la reducción de la pobreza" (Anteproyecto Ley ZEE, Art. 1, A).

El objeto del referido Anteproyecto de Ley descansa en la tesis neoclásica que la apertura comercial y la desregulación de la inversión constituyen un motor que impulsa el crecimiento y el "desarrollo". Con esta iniciativa se da continuidad a tres décadas de políticas económicas de corte "neoliberal" centradas en la promoción a la Inversión Extranjera Directa (IED), insistiendo en las mismas medidas de política económica ya aplicadas en anteriores administraciones, cuyos resultados han sido estériles, insuficientes y limitados, en tanto obvian los determinantes estructurales y sistémicos que constriñen el crecimiento económico en el país.

No obstante, cabe señalar que, efectivamente la inversión, y particularmente la Inversión Extranjera Directa (IED), puede jugar un papel relevante en el crecimiento económico de los países<sup>127</sup>, solo en situaciones en las que los gobiernos establecen efectivas regulaciones para su instalación y funcionamiento, y cuando las políticas de fomento a la IED están integradas en las estrategias nacionales de desarrollo, tal y como se confirma en los procesos de industrialización de las economías que conforman el Grupo de los Ocho (G-8)<sup>128</sup>.

El estudio de los procesos de industrialización de la mayoría de los países del G-8 (Chang, et al) evidencia que ninguno de ellos alcanzó su estadio de desarrollo aplicando políticas de liberalización y desregulación

127. Ver: Chang, Ha-Joon (2002): *Kicking away the Ladder*, Anthem Press, London.

128. El G8 es un grupo de países industrializados con enorme relevancia económica, política y militar en el orden mundial, y que está conformado por Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Japón y Rusia.

económica, como las que propone la iniciativa de ZEE. Lejos de implementar medidas basadas en el “libre comercio”, estos países promovieron sus industrias nacionales y apoyaron el crecimiento de sectores estratégicos mediante medidas arancelarias, tasas aduaneras y subsidios, e implementaron políticas comerciales intervencionistas y políticas industriales con una relevante participación del Estado; todo lo opuesto a las iniciativas que se promueven en los países de la periferia, las cuales están soportadas en el argumento que la apertura comercial irrestricta y amplia, y la desregulación de la IED son condiciones suficientes para el crecimiento económico y el “desarrollo”.

En este sentido, se requeriría de una adecuada regulación e integración de las políticas económicas de fomento a la IED en una estrategia de competitividad sistémica<sup>129</sup>. En esa medida la IED podría contribuir a la generación de nuevos empleos, incluyendo empleos dignos; la transferencia de tecnología y de conocimientos (“know how”) que bien pudieran ser internalizados por las empresas nacionales; la dinamización de la economía, en la medida en que la IED se encadena al aparato productivo nacional, demandando bienes intermedios y servicios a las empresas locales; e incluso, podría aportar a la generación de ingresos públicos mediante sus contribuciones tributarias y favorecer la situación de la Balanza de Pagos, en la tanto se promueva la producción para la exportación.

Sin embargo, en el caso salvadoreño, las referidas ventajas teóricas o potenciales de la IED resultan irreales si tomamos en cuenta que el marco jurídico nacional en materia de inversión, el cual está determinado por la Ley de Inversión, la Ley de Zonas Francas, Industriales y de Comercialización, la Ley de Servicios Internacionales, la Ley Especial de Asocios Público-Privado y al menos ocho Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos por el Estado salvadoreño, en los cuales se establece la más amplia liberalización y desregulación a la IED, incluyendo la prohibición expresa al Estado salvadoreño de establecer requisitos de desempeño a los inversionistas extranjeros (CAFTA-DR, Artículo 10.9).

El capítulo de inversión de los TLC, particularmente el capítulo 10 del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), expresamente prohíbe a las Partes establecer requisitos al desempeño de cualquier inversionista extranjero. En este orden, el Estado salvadoreño no puede imponer ni hacer cumplir a un inversionista o inversión extranjera una amplia gama

129. La concepción sistémica de la competitividad, considera que ésta es producto de la interacción compleja y dinámica entre cuatro niveles económicos y sociales de un sistema nacional: meta, macro, meso y micro. Ver: Esser, K y Meyer-Stamer, J. (1995): Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política, Revista de la CEPAL 49, 1995, Santiago de Chile.

de requisitos de funcionamiento, en una clara violación a la soberanía del Estado, en tanto niega con ello el derecho a establecer sus propias políticas públicas en virtud de sus objetivos y prioridades nacionales.

El marco vigente deja en libertad al inversionista extranjero para exportar un determinado nivel o porcentaje de mercancías o servicios, o un determinado grado o porcentaje de contenido nacional de los mismos (CAFTA-DR, Art. 10.9, numeral 1, letras a y b), con lo cual se favorece la importación de productos (insumos y bienes de capital) que pudieran afectar la producción nacional y la generación de empleo. Tampoco puede regularse la adquisición, utilización u otorgamiento de preferencias a mercancías producidas en el territorio nacional o adquirir mercancías de personas en su territorio (Ibíd., numeral 1, letra c), lo cual anula la posibilidad de estimular la producción nacional y establecer una articulación de la inversión foránea y el aparato productivo nacional.

Otra prohibición expresa al gobierno es regular el relacionamiento en cualquier forma el volumen y valor de importaciones con el volumen y el valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con la inversión (Ibíd., numeral 1, letra d); de tal forma que resulta imposible incidir en la definición de los flujos transables, a fin de privilegiar una relación favorable en los términos de intercambio; y se limita a la inversión local de las ganancias obtenidas por inversionistas extranjeras.

En este orden, el Estado salvadoreño tampoco puede restringir las ventas en su territorio de las mercancías o servicios que una inversión extranjera produce o presta (Ibíd., numeral 1, letra e), imposibilitando con ello dar un tratamiento preferencial para inversionistas nacionales, lo cual favorece la posición dominante de las inversiones extranjeras.

Una de las ventajas teóricas más relevantes de la IED que contribuyó fuertemente en el proceso de industrialización de los países centrales es la transferencia de tecnología; sin embargo, en el CAFTA-DR de manera expresa se prohíbe al Estado exigir al inversionista extranjero transferir a una persona en su territorio tecnología, proceso productivo u otro conocimiento de su propiedad<sup>130</sup> (Ibíd., letra f), limitando la difusión de innovaciones tecnológicas aplicadas a la producción que fortalecerían las capacidades del aparato productivo nacional.

Finalmente, y en franca oposición a lo establecido en la Constitución de la República (Cn, Art. 110), se deja vía libre para que el inversionista

---

130. La excepción está marcada por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC, en inglés, o TRIPS), el cual constituye el Anexo 1C del Convenio por el que se crea la OMC, firmado en 1994.

extranjero pueda operar en régimen de monopolio, al prohibir al Estado nacional restringir su actuación como proveedor exclusivo de los bienes que produzca o servicios que preste en el territorio nacional (Ibíd., letra g).

El Salvador es un Estado miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde mayo de 1995, en consecuencia, tanto el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), como el resto de normas establecidas en los acuerdos de la OMC tienen en este país carácter vinculante.

El GATT, al igual que el CAFTA-DR están regidos por principios “no discriminatorios” como son el Trato Nacional (TN) y el Trato de Nación Más Favorecida (TNMF). En una situación en que un país concede a un inversionista una ventaja especial, como la reducción del arancel a uno de sus productos, en virtud del TNMF está obligado a otorgar la misma ventaja con todos los demás inversionistas del resto de países miembros de la OMC. De la misma forma, según el principio de TN no es posible otorgar a un inversionista extranjero un tratamiento no menos favorable que el otorgado a un inversionista nacional.

En el Anteproyecto de Ley ZEE inhabilita a las personas naturales o jurídicas que hayan gozado de los beneficios concedidos por la Ley de ZEE, por otras leyes de incentivos a las inversiones en los cinco años anteriores o aquellos que gocen de los beneficios que confieren otros regímenes especiales. También están excluidos aquellos que tengan obligaciones aduaneras o tributarias firmes en sede administrativa pendientes de cumplir; que hayan operado en el territorio aduanero nacional y declarado Impuesto Sobre la Renta; o que sean que sean el resultado de una fusión, transformación, adquisición de sociedades que anteriormente declaraban el mencionado impuesto. (Anteproyecto Ley ZEE, Art. 9).

En este orden, el Estado salvadoreño debería, al menos, equiparar y extender el trato otorgado a los inversionistas de la ZEE al resto de inversionistas extranjeros que operan en el país, beneficiados por los incentivos que les otorgan la Ley de Servicios Internacionales, la Ley de Zonas Francas o Depósitos de Perfeccionamiento Activos. De esta manera se imposibilita otorgar un tratamiento preferencial a inversionistas nacionales o un tratamiento exclusivo sólo para algunos inversionistas extranjeros.

Siendo así, los inversionistas extranjeros excluidos de los beneficios que les concedería la ZEE, podrían interponer recursos contra el Estado salvadoreño ante el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio, o ante el Centro Internacional de

Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) o la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), por violación a los principios de TN y TNMF.

Por otra parte, considerando que el Objeto del Anteproyecto de Ley alude a la sostenibilidad ambiental, cabe señalar que en materia ambiental el CAFTA-DR subordina la aplicación de cualquier medida en esta materia a lo dispuesto por el mismo tratado en lo atinente a la inversión. Literalmente el CAFTA-DR establece que “nada de lo dispuesto en este Capítulo –Inversión- se interpretará como impedimento para que una Parte adopte, mantenga o haga cumplir cualquier medida, por lo demás compatible con este Capítulo, que considere apropiada para garantizar que las actividades de inversión en su territorio se efectúen tomando en cuenta inquietudes en materia ambiental” (CAFTA-DR, Art. 10.11).

Considerando que con el Anteproyecto de Ley también se pretende impulsar la competitividad, merece la pena señalar que este fenómeno tiene determinantes estructurales y sistémicos, que vienen dados por el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, la existencia de un Sistema Nacional de Innovación, la definición de políticas públicas que promuevan la ciencia y la tecnología y el mantenimiento de esfuerzos sostenidos de inversión en Investigación y Desarrollo, donde el Estado juega un rol protagónico.

En el discurso neoliberal prevalece una concepción espuria de competitividad basada en la dotación relativa de los factores de producción, que determina los precios y costes relativos. Desde esta percepción, una alta dotación del factor trabajo influenciaría a la baja los salarios y los costes relativos, lo cual permitiría bajar los precios de los bienes y servicios transables y, con ello, mejorar la “competitividad” en tanto se incrementarían las exportaciones.

Este enfoque de competitividad legitima las prácticas de flexibilización del mercado laboral y precarización del trabajo, y se asienta en el mito de que los costes laborales son decisivos dentro de los costes totales, y estos últimos siguen siendo determinantes en los precios. De allí que se argumenta que “las empresas y países competitivos son los de salarios más bajos”.

Nada más alejado de la realidad, pues los costes laborales representan sólo una pequeña parte de los costes totales y, los salarios, por lo general, van asociados a Costes Laborales Unitarios<sup>131</sup> (CLU) bajos. Los CLU expresan la relación existente entre la remuneración del trabajador y su productividad, de manera que los bajos CLU están asociados con

131. Los Costes Laborales Unitarios relacionan el precio unitario del trabajo con el número de unidades de trabajo

bajos salarios per cápita, pero lo que determina su magnitud es la alta productividad. En este sentido, el aumento de los salarios está asociado directamente con el incremento de la productividad.

Desde el enfoque espurio de competitividad, para aumentar la cuota de exportación en los mercados internacionales bastaría con definir y aplicar una "adecuada" política de competitividad, ignorando que ésta depende del nivel de eficiencia de las empresas de un país, que a escala agregada coincide con el nivel científico y técnico de su tejido productivo, dado por el grado de desarrollo medio de las fuerzas productivas sociales.

Los gobiernos sólo podrán influir en la competitividad a través de su impacto sobre el desarrollo científico y tecnológico, aplicado a la producción; lo cual es el resultado de una larga serie de determinaciones históricas. Las experiencias alemana, japonesa y coreana demuestran que el desarrollo competitivo se estructura a partir de sólidos patrones básicos de organización jurídica, política y económica, suficiente capacidad social de organización e integración y capacidad de los actores para la integración estratégica<sup>132</sup>; para lo cual se requiere de un Estado autónomo y eficiente, capaz de integrar, propiciar el diálogo y cohesionar esfuerzos para canalizar el potencial creador de la sociedad.

## 1.2. **Ámbito de aplicación.**

El Anteproyecto de Ley establece que la ZEE incluirá "municipios de la franja costero marina de la región oriental de El Salvador, con conectividad a la carretera El Litoral, al Puerto de La Unión Centroamericana y al punto fronterizo El Amatillo, [...] así como municipios comprendidos en la región del Golfo de Fonseca" (Art. 4).

La iniciativa de la ZEE comprende 26 municipios distribuidos en tres departamentos: Usulután, San Miguel y La Unión. Del departamento de Usulután se incluye 14 municipios: California, Concepción Batres, Ereaguayquín, Jiquilisco, Jucuarán, Ozatlán, Puerto El Triunfo, San Agustín, San Dionisio, San Francisco Javier, Santa Elena, Santa María, Tecapán y Usulután; 4 del departamento de San Miguel: Chirilagua, El Tránsito, San Jorge y San Rafael Oriente; y 8 del departamento de La Unión: Conchagua, El Carmen, Intipucá, Meanguera del Golfo, La Unión, Pasaquina, Santa Rosa de Lima y San Alejo.

---

por unidad del producto, o el requerimiento unitario del trabajo.  $CLU = w/\pi$ . Ver: Guerrero, Diego (1995): *Competitividad: Teoría y Política*, Ariel Economía, Barcelona.

132. Ver: Esser, K y Meyer-Stamer, J., Óp. cit.

Se proyecta establecer la ZEE en una extensa área geográfica, que alcanza los 3,157.81 km<sup>2</sup>, equivalente a un 15% del territorio nacional. Entre los 26 municipios que incluye la zona, se registra una población de aproximadamente de 507,111 habitantes. El Gobierno destaca que “los municipios incluidos en esta iniciativa se caracterizan por su baja recaudación tributaria, con índices de pobreza superiores al promedio nacional, con bajos niveles de empleo, pero con potencial para el desarrollo de las actividades económicas contempladas en la presente Ley” (Anteproyecto de Ley, Art. 4).

Cabe destacar que el área contemplada para el establecimiento de la ZEE abarca cuatro regiones hidrográficas<sup>133</sup> en la zona y territorio marino costero de El Salvador. Las regiones son Bahía de Jiquilisco, Río Sirama, Río Grande de San Miguel y Río Goascorán<sup>134</sup>.

Solo en el departamento de Usulután existen 31 cuencas hidrográficas integradas por más de 75 ríos. Las cuencas hidrográficas son: El Espino, El Potrero, Nanchepa, Aguacayo, El Quebrado, La Poza, El Molino, Grande de San Miguel, El Convento, La Ringlera, El Amatillo, Seca, Mungia, Piedra de Agua, El Envoque, Conchaguita, Lempa (subcuencas Gualcho, Guiscoyol, Don Gaspar, El Potrero, San Simón, Lempita, El Jícaro, La Pita, Grande o El Rión, Chiquito o San Agustín, De Plata, Callejas y Roldán).

En el departamento de San Miguel existen tres cuencas hidrográficas: Lempa, en la cual hay 6 subcuencas: El Gualcho, El Manzano, Marvilla, Torola, Jiotique y Gualcho-Los Limones, que incluye 38 ríos; Grande de San Miguel (46 ríos) y San Román.

En el departamento de La Unión existen nueve cuencas hidrográficas: Goascorán (23 ríos), Sirama (16 ríos), Las Conchas o El Jocote, Maderas (5 ríos), Volcán Conchagua (3 ríos), El Huevo o Tamarindo (2 ríos), Meanguera o Bananera (3 ríos), El Encantado y Guarrapuca.

La iniciativa de la ZEE se enmarca en uno de los lineamientos del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 y responde a la Estrategia para el Desarrollo Integral de la Franja Costero-Marina, la cual ha sido recogida en el segundo convenio suscrito con la Corporación Retos del Milenio (FOMILENIO II), para lo cual se estima una inversión de US \$ 365 millones.

133. Las regiones hidrográficas se determinan por medio de la delimitación de las cuencas de los principales ríos del país. En El Salvador existen once regiones delimitadas que se identifican por el nombre de los principales ríos.

134. Ministerio de Agricultura y Ganadería (2012): Clasificación de ríos por cuencas hidrográficas de El Salvador, C.A.



Además, el Anteproyecto de Ley se complementa con el Programa Corredores Productivos, financiado con préstamo ES-L1075 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de US \$ 40 millones, el cual está dirigido a 32 municipios ubicados en La Unión, Jiquilisco y Acajutla, con el propósito de mejorar la infraestructura productiva y logística de la zona; y promover nuevos emprendimientos, principalmente de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).

El Anteproyecto de Ley contempla las concesiones de obras públicas en bienes inmuebles propiedad del Estado ubicados en la ZEE donde se pretendan desarrollar actividades que facultaría la Ley; además, aquellos inmuebles que no conlleven una concesión, podrán darse en arrendamiento, comodato o usufructo, de acuerdo al marco normativo que correspondiente. (Anteproyecto Ley ZEE, Art. 5).

Considerando que la ZEE no tiene aplicación en todo el territorio nacional, dado que estaría circunscrita sólo a veintiséis municipios; el Anteproyecto de Ley supone una vulneración del principio constitucional de Generalidad, en lo atinente al orden económico, en tanto limita el aseguramiento de una existencia digna para toda la población; así como la generación de beneficios al mayor número de habitantes del país.

Cabe señalar que el Anteproyecto de Ley limitaría al Estado y a las instituciones públicas de ejercer el control sobre accesos, restricciones, derechos y obligaciones contempladas en la Ley. Para el caso, el ente rector de la ZEE es el Consejo Directivo, en el cual participan dos representantes del sector empresarial: una electa por los Desarrolladores autorizados y otra persona representante electa por los Operadores Económicos autorizados en la ZEE.

### **1.3. Actividades económicas incentivadas**

El Anteproyecto de Ley autorizará para establecerse y operar en los polígonos de la ZEE a las personas naturales o jurídicas que se dediquen a las siguientes actividades económicas: portuarias, aeroportuarias y actividades conexas; turísticas, exceptuando casinos, juegos de azar; aeroespaciales; generación de energía eléctrica con fuentes renovables y energías limpias; exploración y explotación de gas natural y petróleo; industriales; agroindustriales; acuicultura; pesca de especies marítimas para ser sometidas a transformación industrial, tales como preparaciones, conservas, derivados o subproductos; así como su respectivo procesamiento y comercialización; servicios internacionales; e investigación, innovación, desarrollo científico y tecnológico (Anteproyecto Ley ZEE, Art. 6). Se destaca que los servicios internacionales beneficiados con la ZEE ya están recogidos en el artículo 5 de la Ley de Servicios Internacionales.

Quedan excluidas de la ZEE, y en consecuencia no se podrán autorizar ni establecer en los Polígonos, las personas naturales o jurídicas que se dediquen a las siguientes actividades: a) comercialización de chatarra o desperdicios de acero, hierro y otros metales ferrosos y no ferrosos; b) productos minerales metálicos provenientes de la explotación del suelo o subsuelo salvadoreño; c) procesamiento y manejo de explosivos y deflagrantes; d) producción o almacenamiento de mercancías o cualquier otra actividad que se encuentren calificadas por las autoridades competentes como causantes de contaminación, daños a la salud o al medio ambiente; e) generación de energía eléctrica a base de combustibles fósiles; f) aquellos que afecten la salud de las personas, los ecosistemas y la biodiversidad; g) fabricación o comercialización de armas, sus accesorios o artefactos explosivos, o que alteren el orden público; h) producción, ensamble o maquila, manufactura, procesamiento, transformación o comercialización de los productos de la canasta básica alimentaria oficial vigente, de azúcar, sus sustitutos, derivados y subproductos; i) cualquier bien que incorpore directa o indirectamente azúcar, sus sustitutos, derivados y subproductos; j) sustancias que impliquen el manejo y proceso de elementos nucleares, radioactivos, contaminantes y otros similares; y k) aquellas actividades que de acuerdo a la Constitución de la República, Convenios Internacionales y otras leyes nacionales, estén reservadas exclusivamente para el Estado (Anteproyecto de Ley ZEE, Art. 8).

Cabe señalar que en febrero de 2018, a iniciativa del Presidente de la República, fue aprobada por la Asamblea Legislativa el Decreto No. 906 correspondiente a la Ley de Concesión de Espacios de Dominio Público Marítimo Terrestre (LCEDPM), la cual tiene por objeto “establecer los procedimientos, las condiciones, el plazo y demás requisitos exigibles para obtener una concesión de espacios de dominio público marítimo terrestre y, en su caso, explotación portuaria a cargo de particulares, dentro de la República de El Salvador” (LCEDPM, Artículo 1). El dominio público marino terrestre “comprende el mar territorial, su ribera, recursos naturales, la plataforma continental, aguas interiores y continentales” (LCEDPM, Artículo 2).

Considerando las actividades incentivadas en la ZEE, cobra sentido la previa ratificación de la LCEDPM, pues define la normativa a través de la cual se habilitará a un particular para que, en sustitución del Estado, preste un servicio público o pueda explotar bienes de dominio público, en proyectos de explotación privada del espacio de dominio público marítimo terrestre, que “podrán requerir la construcción de obras permanentes o flotantes, la instalación en el lecho y subsuelo marino de cables, plataformas de exploración, estaciones de observación

científica, boyas para descarga por medio de ductos submarinos hacia instalaciones en tierra y toda otra obra de infraestructura similar” (LCEDPM, Artículo 3).

En este orden, las condiciones estarían dadas para la incursión de empresas privadas, principalmente extranjeras, en la concesión de actividades portuarias, aeroportuarias y actividades conexas; la generación de energía eléctrica, aprovechando la riqueza de las cuencas hidrográficas en la región; la exploración y explotación de gas natural y de petróleo; el uso industrial y agroindustrial de los recursos hídricos; y la explotación de las actividades de acuicultura y piscicultura, actualmente aprovechada por corporaciones transnacionales.

Pese a la complejidad del alcance de la LCEDPM, la instancia pública encargada de llevar a cabo el análisis técnico, económico y financiero para decidir la factibilidad de los proyectos de explotación presentados por empresas privadas es la Autoridad Marítima Portuaria y es el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, el ente encargado de elaborar las bases de concesión y tramitar el procedimiento de licitación correspondiente, que se someterá a autorización legislativa (LCEDPM, Artículo 4).

Se trata de dos entidades públicas que por su naturaleza adolecen de las competencias y las capacidades técnicas e institucionales requeridas para abordar integralmente los proyectos a concesionar, considerando que estos tienen afectación directa sobre el ciclo hidrológico, la producción y reproducción del agua, la biodiversidad y el mantenimiento de los ecosistemas, teniendo en cuenta que el dominio público a concesionar es atinente a las aguas interiores<sup>135</sup>, el fondo del mar<sup>136</sup>, el mar territorial<sup>137</sup> y la plataforma continental<sup>138</sup> de la nación.

La situación que se suscita es muy preocupante porque con el Anteproyecto de Ley de ZEE y la LCEDPM se abre un nuevo capítulo de privatizaciones, ahora bajo la figura de concesiones de los recursos naturales, particularmente de los que están incluidos en el espacio marino terrestre, especialmente los recursos hídricos. Llama la atención que estas iniciativas surgen en un contexto en el que el Estado salvadoreño aún no ha reconocido constitucionalmente el

135. Aguas interiores son las que se encuentran al interior en las líneas de base en las bahías, esteros, lagunas costeras y ríos (LCEDPM, Artículo 2).

136. El fondo del mar es la parte del suelo nacional cubierta por el mar territorial hasta la línea de baja marea. (Ibíd.).

137. El mar territorial es la zona marítima medida desde la línea de base sobre la cual el Estado ejerce su soberanía, bajo reserva del respeto del paso inocente. (Ibíd.).

138. La plataforma continental es la prolongación sumergida del territorio sobre la que el Estado ejerce derechos soberanos para la explotación de los recursos. (Ibíd.).

Derecho Humano al Agua, tampoco se cuenta con una Ley General de Aguas no privatizadora, que garantice una gestión integral pública, y la correlación de fuerzas parlamentarias se inclina a entregar a la empresa privada la administración de los recursos hídricos.

Por otra parte, el alcance del proceso privatizador es tan amplio que podría trascender de la liberalización del aprovechamiento del recurso hídrico o de la provisión privada del mismo, hasta alcanzar la privatización del recurso hídrico mismo, lo cual apunta a un mercado de títulos de agua comercializable, el control de ríos, bahías, esteros y lagunas costeras para usos industriales, agroindustriales o turísticos. De igual manera, debe considerarse que las concesiones también incluirán la exploración y explotación de gas natural y petróleo, las cuales serían cedidas a corporaciones transnacionales.

En la línea de la generación de condiciones propicias para la obtención de la máxima ganancia de la iniciativa privada, y proveer "certidumbre jurídica" a los inversionistas, la LCEDPM define "el plazo de las concesiones del espacio de dominio público marítimo terrestre y en su caso, la explotación portuaria por un particular, será de hasta cincuenta años, contados a partir de la fecha de la firma del contrato respectivo y podrá prorrogarse, siempre que las condiciones fueren favorables para el Estado y el concesionario así lo solicitare, por lo menos con una anticipación de dos años al vencimiento del plazo, previa aprobación legislativa" (LCEDPM, Artículo 6).

Así, en el peor de los casos un inversionista tendría para explotar el espacio de dominio público marítimo terrestre del país, al menos cincuenta años, con la posibilidad prorrogar en varias ocasiones el control del espacio de dominio público. En la situación más conservadora el inversionista podría elevar usufructuar el espacio de dominio público durante un siglo.

#### **1.4. Organización.**

El ente rector de la ZEE es el Consejo Directivo y tiene por objeto "dictar las directrices y lineamientos para la implementación de políticas públicas integrales de largo plazo y vinculadas con el propósito de esta Ley" (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 10). El Consejo está integrado por diez miembros, de los cuales seis representan a instituciones del Gobierno Central, dos a Concejos Municipales y dos al sector empresarial.

Forman parte del Consejo Directivo las personas Titulares o Vice Titular del Ministerio de Economía; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano; Ministerio

de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República; Presidencia del Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador; dos Concejos Municipales de los municipios de la ZEE; una persona representante electa por los Desarrolladores autorizados en la ZEE; y una persona representante electa por los Operadores Económicos autorizados en la ZEE. Además, la presidencia del Consejo la ejerce la persona titular del Ministro de Economía o su representante. (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 11).

Los representantes de los Concejos Municipales y del sector empresarial, serán nombrados para un período de cinco años; pese a que los Concejos Municipales son electos para un período de tres años. Los representantes empresariales no participarán en las sesiones en las que se revisen y emitan dictámenes sobre el Plan de Negocios de los interesados en ser autorizados como Desarrolladores.

El Anteproyecto de Ley de ZEE establece en el Artículo 12 que es el Ministerio de Economía la instancia responsable de la aplicación de la Ley y de velar por su cumplimiento; por su parte, al Ministerio de Hacienda le corresponde brindar opinión con respecto al otorgamiento de incentivos fiscales y la situación tributaria de los Desarrolladores u Operadores de la ZEE en relación; así como la vigilancia y el control del régimen aduanero y fiscal de la ZEE. Por su parte el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA) apoyará en la promoción de inversiones en dicha zona.

El Anteproyecto de Ley también crea una Secretaría Ejecutiva del Consejo Directivo, la cual residirá en el Ministerio de Economía y tendrá amplias funciones operativas de convocatoria, coordinación, seguimiento, generación de propuestas, publicación, gestión de solicitudes, evaluación y administración. Las funciones de la Secretaría buscan poner en práctica los lineamientos que dimanan del Consejo Directivo en el marco de sus atribuciones legales (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 13).

Entre las funciones más relevantes de la Secretaría Ejecutiva destacan la conformación de los Comités Técnicos Multidisciplinarios y la administración de la Ventanilla Única de la Zona Económica Especial. Los Comités Técnicos son conformados a solicitud del Consejo Directivo y están integrados por instituciones públicas con competencia para evaluar la factibilidad de los Planes de Negocios propuestos por los potenciales Desarrolladores, además de abordar aspectos específicos atinentes a la operación de la ZEE (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 14).

La Ventanilla Única de la Zona Económica Especial (VUZEE) operará dentro del MINEC y “su objeto será centralizar, agilizar y facilitar las solicitudes y los trámites legalmente establecidos para el registro, autorización y emisión de los documentos de las diferentes instituciones y dependencias del Estado a los Desarrolladores, Operadores Económicos y personas naturales o jurídicas establecidas en los Polígonos y que presten servicios complementarios a los beneficiarios de esta Ley” (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 15).

El Anteproyecto de Ley de ZEE considera dos modalidades de inversionista: el Desarrollador y el Operador Económico, atendiendo a lo establecido en la Ley de Inversiones. El Desarrollador lo define como una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, autorizada por el MINEC para dedicarse a la urbanización, construcción, mantenimiento y desarrollo de polígonos y de la infraestructura complementaria dentro del área de influencia de la ZEE (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 3).

Los Desarrolladores deberán de realizar una inversión en activo fijo igual o mayor a veinte millones de dólares de los Estados Unidos de América (US \$ 20 millones) a ejecutar en los tres primeros años contados a partir del inicio de operaciones. Estos también deberán destinar el tres por ciento del monto de la inversión total para la ejecución de obras físicas que serán propuestas y priorizadas por las comunidades, en coordinación con el Municipio o Municipios correspondientes. Además, los Desarrolladores deberán aportar el uno por ciento del monto de la inversión total para la sostenibilidad de la Secretaría Ejecutiva y garantizar la continuidad de los servicios. (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 17).

Para que los Desarrolladores puedan ser autorizados deberán previamente solicitar ante la Secretaría Ejecutiva su calificación, para lo cual habrá que presentar el Plan de Negocios y documentación adicional que respalde la ejecución del mismo. “La Secretaría evaluará el Plan de Negocios en un plazo de sesenta días hábiles, en conjunto con el Comité Técnico Multidisciplinario conformado para tal efecto, y emitirá un Dictamen Técnico que someterá a consideración del Consejo para su aprobación o denegatoria”. (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 18).

Una vez aprobada la calificación del Desarrollador podrá gozar únicamente de la exención del Impuesto a la Transferencia de Bienes Raíces, por la adquisición de aquellos bienes raíces a ser utilizados en la actividad a incentivar, y la exención del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, gozando del beneficio ventas tasa cero por ciento (0%) por los servicios profesionales



y de consultoría, que requiera durante el trámite de los permisos correspondientes para el inicio de sus operaciones, únicamente para la actividad a incentivar (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 18).

El Plan de Negocios es un instrumento mediante el cual los Desarrolladores propondrán la planificación del desarrollo de los Polígonos dentro de la ZEE, el cual deberá considerar el ordenamiento y desarrollo territorial de los Municipios que conforman la ZEE, así como otros planes de obligatorio cumplimiento (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 3).

Adicionalmente, el Desarrollador podrá incluir en su Plan de Negocios actividades relacionadas con Proyectos de urbanización próximos a los centros de trabajo; proyectos de salud, saneamiento y tratamiento de aguas; construcción de escuelas y centros de capacitación técnica, espacios recreativos y culturales, así como mejoramiento del transporte público y otros servicios varios, dentro del área de influencia de la ZEE<sup>139</sup>.

Para que el Desarrollador pueda iniciar operaciones deberá obtener una autorización emitida por el MINEC que le permitirá ejecutar su Plan de Negocios, gozando de los beneficios conferidos por la Ley. El Desarrollador tiene las funciones de administrar los polígonos autorizados y proporcionar los servicios necesarios para su adecuado funcionamiento; además deberá relacionarse con los Operadores Económico para apoyar su establecimiento, definir las condiciones administrativas para el uso de los espacios industriales bajo su administración, y facilitar suministro de servicios de utilidad pública y mantenimiento de servicios comunes del Polígono. (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 22).

Por otra parte, el Operador Económico se define como la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, autorizada por el MINEC, para establecerse y operar una empresa dentro de los Polígonos autorizados en la ZEE, cuyo giro económico está incluido entre las actividades incentivadas por la Ley.

El Operador Económico deberá realizar una inversión inicial en activo fijo por un monto igual o mayor a cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América (US \$ 5.0 millones) en los primeros tres años contados a partir de la publicación del Acuerdo de Autorización en el Diario Oficial. Además, debe generar y mantener al menos doscientos empleos directos, desde el inicio de operaciones.

---

139. Por área de influencia se entiende las áreas urbanas y rurales dentro de los municipios que conforman la ZEE y que no forman parte de los Polígonos autorizados.



Adicionalmente, el Operador Económico destinará el tres por ciento del monto de la inversión total para la ejecución de que serán propuestas y priorizadas por las comunidades en coordinación con el Municipio o Municipios correspondientes; y el uno por ciento anual del monto total del valor su activo para la sostenibilidad de la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Economía y garantizar la continuidad de los servicios.

El procedimiento para calificación de Operador Económico será realizado por la Secretaría Ejecutiva, quien dará trámite únicamente a solicitudes que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley y su Reglamento. Por otra parte, será el MINEC la instancia que otorgará la autorización, mediante Acuerdo que deberá ser publicado en el Diario Oficial, para acreditarse como Operador Económico.

La intervención de Desarrolladores y Operadores Económicos en la construcción de obras y servicios públicos, distorsiona el carácter público de los mismos y refuerza en la percepción ciudadana de ver con naturalidad la participación de empresas privadas en estas esferas. De hecho, con esta medida se avanza en la privatización de la gestión social al conceder a empresas privadas la inclusión en sus planes de negocios, proyectos de saneamiento y tratamiento de aguas, construcción de escuelas, espacios culturales y recreativos; así como proyectos urbanísticos y de transporte público.

### **1.5. Régimen especial e incentivos fiscales.**

La ZEE constituye un régimen especial con incentivos fiscales para los Desarrolladores y Operadores Económicos autorizados que consiste en una gama de exenciones impositivas (Anteproyecto de Ley, Artículo 30).

Las exenciones se aplicarán al Impuesto a la Importación, al Impuesto de Transferencia de Bienes Inmuebles, a las Ventas gravadas con tasa cero por ciento a los Impuestos Municipales, al Impuesto sobre la Renta, al Impuesto Sobre la Renta sobre utilidades o dividendos, y las exenciones para inversiones agroindustriales.

Con relación al **Impuesto a la Importación**, la exención se aplicará únicamente a los bienes necesarios para realizar la actividad autorizada. En este sentido, quedan exentos de todo impuesto, contribución o derecho de importación los Desarrolladores y Operadores que realicen operaciones sobre: "a) equipo de oficina, herramientas, repuestos y accesorios que ingresen a los Polígonos; b) materias primas, insumos, suministros, partes, piezas, componentes o elementos, productos semielaborados, productos intermedios, envases, etiquetas,

empaques, muestras y patrones, materiales de construcción prefabricados o no; c) combustibles, lubricantes, catalizadores, reactivos, grúas, montacargas, aeronaves o embarcaciones para cabotaje” (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 31).

Se exceptúan de estos beneficios la adquisición de los bienes y servicios de alimentación y bebidas; productos que contengan tabaco y bebidas alcohólicas; servicios de transporte, servicios de hotel, servicios de limpieza y seguridad, muebles y enseres del hogar, artículos suntuarios o de lujo, vehículos para transporte de personas de forma individual o colectiva y mercancías. El ingreso de estas mercancías a los Polígonos de la ZEE estará supeditado a la presentación de la declaración de mercancías definitivas a pago, en los cuales conste que se ha pagado el impuesto correspondiente.

Estarían exentas de pago del **Impuesto de Transferencia de Bienes Inmuebles** la adquisición de aquellos bienes raíces a ser utilizados para la ejecución de la actividad autorizada, durante el período que realicen sus operaciones (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 32).

Se autoriza una **Tasa del cero por ciento del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios** para las ventas o transferencias de bienes y servicios que sean necesarios para la actividad autorizada<sup>140</sup> (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 33). Se exceptúan de los referidos beneficios la adquisición de los bienes y servicios de alimentación y bebidas, excepto agua envasada; productos que contengan tabaco y bebidas alcohólicas; arrendamiento de vivienda, servicios de transporte, servicios de hotel, servicios de limpieza y seguridad, muebles y enseres del hogar, artículos suntuarios o de lujo, y vehículos para transporte de personas de forma individual o colectiva y mercancías.

Los Desarrolladores y Operadores Económicos quedarán totalmente exentos del pago de **Impuestos Municipales** por un plazo de veinticinco años, contados a partir de la publicación en Diario Oficial del Acuerdo de Inicio de Operaciones. Las exenciones parciales del setenta por ciento y del cincuenta por ciento se aplicarán durante los siguientes cinco años contados a partir del vencimiento del plazo de exención total; y a partir del vencimiento del plazo al que se refiere la exención parcial anterior (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 33).

Los Desarrolladores estarán totalmente exentos del pago del **Impuesto Sobre la Renta** sobre la actividad autorizada durante un plazo de

140. Además, el Anteproyecto de Ley de ZEE establece que adicionalmente serán aplicables los artículos 76 y 77 de la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios.

veinticinco años contados a partir de la publicación en Diario Oficial del Acuerdo de Inicio de Operaciones; las exenciones parciales de setenta por ciento y de cincuenta por ciento se aplicarán durante los siguientes cinco años posteriores al vencimiento del plazo original establecido para la exención, a partir del vencimiento del plazo al que se refiere la exención parcial anterior (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 35).

Por su parte, los Operadores Económicos gozarán exención total del Impuesto Sobre la Renta sobre la actividad autorizada, durante el tiempo que duren sus operaciones dentro de la ZEE (Ibíd.).

En lo atinente a la exención del **Impuesto Sobre la Renta sobre utilidades o dividendos**, serán exoneradas las sociedades beneficiarias del régimen y las personas socias o accionistas, sobre utilidades o dividendos distribuidos, provenientes de la actividad autorizada. El período de exención de este impuesto para los Desarrolladores y Operadores Económicos será durante los primeros doce años contados desde la publicación en el Diario Oficial del Acuerdo de Inicio de Operaciones.

Los Operadores Económicos, tendrán derecho a gozar de un único plazo adicional de tres años, previo al vencimiento del plazo de exención total, si demuestran el cumplimiento de alguno de las siguientes condiciones: a) que durante los primeros cinco años contados a partir del inicio de sus operaciones, comprueben que al menos veinticinco de su fuerza laboral estuvo conformada por trabajadores salvadoreños retornados; b) que establezcan sus propios centros de investigación y desarrollo, y que no sea parte de su giro principal, si dichos centros se encuentran operando durante los últimos cinco años antes del vencimiento del plazo de la exención total; c) si demuestran que han contratado un noventa por ciento del total de su fuerza laboral dentro de los municipios que conforman la ZEE y que al menos el cincuenta por ciento de ese porcentaje, sea mano de obra femenina, durante los últimos cinco años previos al vencimiento del plazo de la exención total (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 36).

Tendrán **exenciones para inversiones agroindustriales** aquellos Operadores Económicos que se dediquen a actividades agroindustriales. El monto total de los incentivos no podrá exceder el diez por ciento del valor total de la producción del país de esas actividades agrícolas en específico o del diez por ciento del valor total de la producción del producto, si es el caso que la empresa se dedique a un producto específico (Anteproyecto de Ley ZEE, Artículo 37).

El Anteproyecto de Ley de ZEE introduce un **“Régimen Aduanero Liberatorio”** que normará el ingreso de los bienes introducidos por las personas beneficiarias autorizadas por el MINEC al amparo de la Ley, según lo establece el Artículo 38.

La propuesta de Régimen Especial y de Incentivos Fiscales contemplados en el Anteproyecto de Ley no es en lo mínimo una oferta novedosa, ésta se inscribe en la tradición de las políticas neoliberales de ajuste estructural y estabilización económica implementadas en El Salvador por décadas, consistentes en otorgar un trato preferencial a los inversionistas, principalmente extranjeros, exenciones fiscales totales sobre el pago de los impuestos directos e impuestos indirectos -incluyendo los impuestos municipales- que deberían de tributar en los mismo términos que el resto de empresas.

Desde septiembre de 1998 tiene vigencia en El Salvador la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización (LZFIC), la cual tiene por objeto regular el funcionamiento de Zonas Francas y Depósitos para Perfeccionamiento Activo, así como los beneficios y responsabilidades de los titulares de empresas que desarrollen, administren o usen las mismas. Tanto la Zona Franca como el Depósito para Perfeccionamiento Activo son áreas del territorio nacional, sujetos a un tratamiento aduanero especial inmersos en un régimen de beneficios e incentivos fiscales.

La LZFIC ha sido objeto de sucesivas reformas desde su creación. En febrero de 2013, se aprobaron más de cincuenta modificaciones a esta normativa entre las que destacan la exención del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la exención total de impuesto sobre la renta a la distribución de dividendos a accionistas y la exención de impuestos municipales por períodos de entre doce y quince años; además, se otorgó cinco años de exoneración adicional a las empresas que se dediquen a la fabricación de microprocesadores, circuitos integrados, partes de vehículos terrestres, aéreos y marítimos, piezas o equipos de computadora, dispositivos médicos y equipos para la generación de energía.

Por otra parte, las reformas a la Ley de Servicios Internacionales (2007) otorgaron la exención del de los impuestos: IVA, renta y tasas municipales, por un plazo no menor de diez años, en algunos casos, mientras dure la operación de la empresa a servicios que presten a personas no radicadas en El Salvador. De igual forma, en la reforma se redefinieron y ampliaron los beneficios fiscales para servicios como: “call centers”, reparación y mantenimiento de embarcaciones marítimas, procesos empresariales, servicios médico-hospitalarios, reparación y

mantenimiento de contenedores, reparación de equipos tecnológicos, atención a ancianos y convalecientes, telemedicina y cinematografía.

En este sentido, el Anteproyecto de Ley de ZEE reedita el mismo esquema de exención impositiva que por décadas se ha mantenido en el país, primero para favorecer a los inversionistas acogidos al régimen de Zonas Francas y Depósitos de Perfeccionamiento Activo; y luego para promover a los inversionistas beneficiados por la Ley de Servicios Internacionales; sin que estos regímenes fiscales hayan favorecido de manera significativa los flujos de Inversión Extranjera Directa hacia El Salvador.

Resulta paradójico que después de constatar la limitada efectividad de estos incentivos fiscales y en un escenario de crisis en las cuentas del Sector Público No Financiero, mismo que se ha gestado durante décadas de reformas de corte neoliberal, el cual ha mantenido y profundizado el déficit fiscal; se insista en los mismos esquemas de exención impositiva que propende a una reducción de los ingresos tributarios dirigidos tanto al Gobierno Central como a los Gobiernos Municipales; afectando el cumplimiento de sus funciones económicas, clásicas y básicas, la garantía de los Derechos Humanos y propiciando un mayor debilitamiento del Estado.

El Anteproyecto de Ley introduce un régimen especial y de incentivos amplio y total, que resulta excesivo e inconveniente. Los plazos de las exenciones tributarias deben ser razonables y no tan prolongados, totalmente contrario al régimen propuesto, en el cual las exoneraciones son totales con vigencia durante veinticinco años, con la posibilidad de prorrogar el incentivo por cinco o más años. En general, los plazos de exención impositiva no exceden, en promedio los quince años.

Además, la exención debe ser parcial y progresiva, en ningún caso debería eximir la totalidad del tributo, o aplicarse a todos los bienes y servicios transables o establecer una tasa impositiva de cero por ciento; tampoco es recomendable obviar el carácter progresivo del incentivo fiscal, conservando de manera inalterable las tasas a lo largo del período de vigencia.

Esta situación se recoge nítidamente en el Anteproyecto de Ley. Los Desarrolladores y Operadores Económicos quedan exentos de todo impuesto, contribución o derecho de importación, de igual forma están exentos del pago del Impuesto de Transferencia de Bienes Inmuebles durante el período que realicen sus operaciones. En materia de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios Importación la tasa autorizada es del cero por ciento.

Los inversionistas quedarán totalmente exentos del pago de Impuesto Sobre la Renta e Impuestos Municipales, en ambos casos por un plazo de veinticinco años, pudiendo gozar de una exención parcial del setenta por ciento durante los siguientes cinco años, para después continuar prolongando la exención parcial a una tasa del cincuenta por ciento.

En lo atinente al Impuesto Sobre la Renta Sobre Utilidades y Dividendos, las sociedades, las personas socias o accionistas tienen exención total del tributo sobre utilidades o dividendos durante los primeros doce años, y los Operadores Económicos podrán gozar de un único plazo adicional de tres años, bajo el cumplimiento de condiciones específicas.

El Régimen Aduanero Liberatorio reproduce el esquema de apertura comercial, basado en un proceso de desgravación arancelaria amplio, violento y unilateral, que ha imposibilitado al Estado salvadoreño aplicar la política comercial en el marco de negociaciones comerciales bilaterales y regionales.

Además, considerando la marcada dependencia que tiene la economía salvadoreña de las importaciones de bienes intermedios y de capital, resulta pertinente elevar los Derechos Arancelarios de Importación sobre los bienes intermedios que se producen en el país, para dinamizar la economía nacional y favorecer al aparato productivo nacional.

El Anteproyecto de Ley también debió considerar la armonización de los incentivos tributarios con los países de la región que, en el marco del proyecto de Unión Aduanera, evitaría que algunas empresas obtengan ventajas espurias al extraer rebajas impositivas en algunos países que mantienen una estructura de incentivos dispersa.

Finalmente, vale señalar que el establecimiento de un Régimen especial conferido solamente a los Desarrolladores y Operadores Económicos de la ZEE, resulta incompatible con el principio de Trato Nacional, recogido en la Ley de Inversiones y en los Tratados de Libre Comercio suscritos por el Estado salvadoreño. Ante lo cual, cualquier inversionista de una Parte que esté localizado en el territorio nacional, pero fuera de la ZEE, podría requerir al Estado un tratamiento no menos favorable que el que se otorga a los inversionistas beneficiados con el Anteproyecto de Ley; y eventualmente demandarlo ante los centros de arbitraje internacional, cuya jurisdicción está reconocida por el Estado salvadoreño.

Por otra parte, en materia tributaria, el Proyecto de ZEE infringe el principio de Generalidad, que enuncia que todos deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, a través de un sistema tributario.

La interpretación del principio de Generalidad implica que el deber de contribuir no está referido únicamente a personas naturales y jurídicas nacionales, sino también a personas extranjeras; en ese sentido, con la ZEE se estaría afectando la distribución de la carga tributaria al otorgar a Desarrolladores y Operadores Económicos privilegios fiscales, a través de exoneraciones discriminatorias y carentes de justificación razonable.

En una reciente investigación del Competitive Industries and Innovation Program (CIIP), auspiciado por el Banco Mundial<sup>141</sup>, en la que se evalúa el desempeño de 346 Zonas Económicas Especiales localizadas en cinco regiones en el mundo durante el período 2007-2012, revela que el crecimiento de dichas Zonas es de difícil sostenimiento en el tiempo; de forma que el dinamismo de éstas se registra en los primeros años y luego se ralentiza en el tiempo, lo que lleva al rendimiento económico de las ZEE a ser similar al de sus áreas adyacentes.

Con base en el análisis de la evidencia empírica presentada por el CIIP (et al) y considerando que el presunto dinamismo económico generado por la ZEE se da en los primeros años de su establecimiento, resultaría vano y estéril establecer incentivos fiscales amplios, totales y de larga vigencia.

Además, el referido informe destaca entre sus principales hallazgos que los paquetes de incentivos y de propiedad, así como los esquemas de gestión diseñados para atraer y facilitar el dinamismo de las empresas hacia y en la ZEE han tenido poca influencia en su rendimiento<sup>142</sup>.

El CIIP también sostiene que "la provisión de exenciones fiscales corporativas ha sido de importancia marginal, al igual que la mayoría de los beneficios no fiscales, como la disponibilidad de ventanillas únicas nacionales y la independencia de los reguladores de zona"<sup>143</sup>.

La contundencia de este planteamiento refuerza la tesis sostenida a lo largo de este apartado, pues quien presenta ese hallazgo es una instancia auspiciada por el Banco Mundial, que está libre de la mínima sospecha de introducir sesgos o buscar desvirtuar proyectos e iniciativas de corte neoliberal, que por años ha estado impulsando.

---

141. Competitive Industries and Innovation Program (2017), Óp cit.

142. World Bank (2017), p. 5.

143. *Ibíd.*



## 2. Profundizando el patrón de acumulación capitalista-neoliberal.

“El patrón de acumulación” es la modalidad que asume la acumulación capitalista en un período históricamente determinado. Las especificidades que adquiere dicho fenómeno durante ese período atañen a la forma en que se llevan a cabo los procesos de producción, realización y acumulación de la plusvalía<sup>144</sup>; a las políticas económicas fundamentales, al rol del Estado, a la legitimación que ejerce la ideología dominante y a las relaciones de poder establecidas.

La complejidad del estudio del patrón de acumulación “neoliberal” requiere considerar una gama de aspectos o dimensiones específicas, propias de la realidad y del momento histórico que se pretende analizar, las cuales trascienden del ámbito meramente económico, a las dimensiones ideológica, política y clasista. En este sentido, se requiere de un abordaje multidimensional del objeto de estudio.

La dimensión ideológica o doctrinaria del “neoliberalismo”, se estructura a partir de la teoría económica neoclásica<sup>145</sup>. Destaca en la ideología dominante su carácter “economicista”, el cual se fundamenta en un enfoque estático, microeconómico y no estructural, y cuyos axiomas configuran modelos basados en una “economía de mercado” la cual supone la prevalencia de un régimen de competencia perfecta, con pleno empleo, con “eficiencia” y con autorregulación de las fuerzas de la demanda y la oferta, y en la cual se remuneran a los agentes económicos, según su contribución al producto.

La falta de robustez científica de la teoría económica neoclásica no solo se hace evidente en el desapego de los axiomas y postulados básicos con la realidad, sino en la imposibilidad de contrastación empírica de los mismos (apriorismo y carácter normativo). Así, la teoría económica neoclásica, lejos de aportar un sustrato científico a la dimensión ideológica del “neoliberalismo”, se convierte en un vulgar instrumento de legitimación y apología al funcionamiento del modelo capitalista neoliberal.

En consecuencia, el sustento ideológico neoliberal, a nivel analítico se fundamenta en la teoría de los precios, relacionándola con la “fe en las bondades del mercado”, en la creencia de la “superioridad moral

144. Marx, Karl, *El Capital*, Tomo I, p. 488, Fondo de la Cultura Económica, México.

145. El núcleo de la ideología neoliberal se asienta en la doctrina económica neoclásica. Se parte de la teoría económica para avanzar en la elucubración política y filosófica del neoliberalismo, a diferencia de otras épocas en las que la dimensión ideológica del capitalista se asentó en los grandes sistemas filosóficos, como el idealismo alemán, el positivismo francés o el utilitarismo inglés.

del mercado” y en la “satanización del Estado”. El modelo neoliberal propugna por la desregulación económica, la liberalización de los flujos comerciales y de capital, el estímulo a la iniciativa privada y la erosión de las funciones económicas del Estado, fundada en la crítica a la intervención del Estado en la economía. Muchos de estos planteamientos se soportan en cuestionados paradigmas interpretativos sobre el papel del Estado y el mercado, desarrollados a partir de experiencias de diferentes países.

La ideología dominante asume la pervivencia de una contradicción insalvable entre Estado y mercado: sostiene que la interferencia gubernamental desalienta la iniciativa privada, dado que la intervención del Estado en mercados (precios y cantidades) limita la competencia, a partir de lo cual concluye que la asignación privada de recursos “siempre es más eficiente” que la asignación pública.

La dimensión clasista del patrón de “acumulación neoliberal” atañe a la estructura de clases existente en la sociedad y la articulación de las diversas clases y fracciones de clases existentes, la conformación del bloque en el poder y los mecanismos de dominación con que operan en ese momento histórico del capitalismo.

Con matices para cada realidad, en el “neoliberalismo” se identifican tres fracciones de clases claramente diferenciadas, aunque articuladas e interrelacionadas a partir de intereses comunes: la del capital dinero de bancos, la de los monopolios industriales ligados al comercio externo y la del capital monopólico transnacional.

En El Salvador, la re-privatización de la banca (1990) y el reparto del capital bancario entre particulares, contribuyó a la consolidación de una oligarquía bancaria, cuyos intereses han influenciado fuertemente las políticas económicas neoliberales implementadas, que contribuyeron a la instalación y desenvolvimiento del patrón de acumulación vigente, siempre en el marco impuesto por las condicionalidades cruzadas de los préstamos del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y del Fondo Monetario Internacional.

Por otra parte, el sesgo anti-industrial y anti-agropecuario del modelo “neoliberal”, llevó a la economía salvadoreña por la senda de un marcado proceso de desindustrialización y abandono del sector agropecuario; y en contraposición, al fortalecimiento y consolidación de una economía “terciarizada”, fundamentada en el comercio y en el sector financiero, con lo cual se potencia una fracción del capital monopólico comercial e importador, y del capital dinero de préstamos.

La creciente relevancia del capital monopolístico transnacional en El Salvador está directamente relacionada con los procesos de privatización de las empresas y activos públicos, con los cuales, además de trasladar la provisión de servicios públicos a la esfera privada, llevó a la configuración de monopolios y oligopolios controlados por corporaciones transnacionales en importantes ramas de la actividad económica. Por otra parte, la desregulación y la liberalización de la Inversión Extranjera Directa, como parte de las medidas impulsadas por los Programas de Ajuste Estructural y Programas de Estabilización Económica, y más plenamente con la entrada en vigencia del CAFTA-DR, permitieron la generación de condiciones óptimas para la expansión de las inversiones estadounidenses en el país.

En la dimensión clasista del “neoliberalismo” destacan los intereses hegemónicos del imperialismo en la región, que se plasman en una Estrategia de Seguridad Nacional, fundamentada en tres componentes: a) el componente jurídico, que –como se ha referido anteriormente– permite legalizar las reformas económicas e institucionales, mediante la ratificación de Tratados de Libre Comercio y Tratados Bilaterales de Inversión; b) el componente de infraestructura, que mediante el desarrollo de megaproyectos de inversión –basados en la interconexión vial, energética y comunicacional– y el control de los recursos naturales –biodiversidad, agua, tierra, energía, petróleo, gas natural; y c) el componente militar, que mediante la proliferación de bases militares, el impulso a la militarización de la seguridad pública y la criminalización de la oposición, garantiza por la vía de la represión la concreción de la estrategia.

Dicha estrategia tomó forma en el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Plan Puebla Panamá (PPP), promovido por el ex presidente mexicano Fox y después re-denominado como Iniciativa Mesoamericana; el CAFTA-DR, el Asocio para el Crecimiento y los proyectos contenidos en el FOMILENIO, la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte y los Asocios Públicos Privados.

La dimensión económica del modelo “neoliberal”, se aborda desde un enfoque de economía política marxista, y está referida a las formas específicas que asume el movimiento cíclico del capital-plusvalía-capital a partir del estudio de la producción, realización y acumulación de la plusvalía; además, incorpora el análisis crítico de las políticas económicas, reformas jurídicas e institucionales inspiradas en el Consenso de Washington e implementadas durante el período, que han propiciado la instalación y desarrollo del modelo “neoliberal”, en el marco de los PAE, de los PEE y de los tratados internacionales en materia de comercio e inversión.

El patrón de acumulación “neoliberal” o modelo “neoliberal”, vigente en El Salvador desde 1989, corresponde a una variante degenerativa del patrón secundario exportador<sup>146</sup>, que puede denominarse como modalidad “dogmática-parasitaria”<sup>147</sup>. Éste ha sido caracterizado como un modelo basado en la “explotación y el “despilfarro” (Isaac y Valenzuela, 1999) en virtud de que el ciclo capital-plusvalía-capital, basado en la lógica del esquema de reproducción ampliada, se distorsiona por canalizar el excedente generado principalmente hacia una acumulación ficticia, disociada de la acumulación real<sup>148</sup>.

El modelo de acumulación “neoliberal” se caracteriza por registrar altas tasas de explotación, basadas en la reducción de los salarios reales, lo que permite elevar considerablemente el potencial de reproducción ampliada (excedente sobre producto); no obstante, a diferencia de lo que se esperaría, los niveles de inversión productiva, expresados en el coeficiente de inversión (inversión sobre excedente), son muy bajos. En este sentido, el excedente se orienta principalmente a la acumulación ficticia del “capitalista de dinero”, estimulando la inversión especulativa y el consumo suntuario (alto coeficiente de gastos improductivos) de los capitalistas.

Como ya se ha explicado anteriormente, en el diagnóstico de las restricciones al crecimiento económico salvadoreño se ha obviado el abordaje de las limitaciones estructurales al crecimiento económico, las cuales se explican en la naturaleza y el funcionamiento del patrón de acumulación capitalista; así como en el rol que asume el Estado. Dicho análisis está sesgado para legitimar nuevas iniciativas, reformas jurídicas e institucionales que amplíen los espacios de valorización del capital.

Los bajos niveles de crecimiento de la economía salvadoreña contrastan con la generación de altos niveles de excedente y de explotación basados en la desvalorización de la fuerza de trabajo, a través de la precarización de sus condiciones laborales y la progresiva reducción de los salarios reales. Estimaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestran el sostenido descenso de los niveles vida de las y los trabajadores durante el período neoliberal. En El Salvador, los salarios mínimos reales del sector agropecuario en

146. Al modelo “secundario exportador” (Valenzuela, J.), también se le ha denominado “concentrador y excluyente” (Vuskovic, P.), o bien modelo de “sociedad de consumo de masas, sin masas” (Pinto, A.).

147. Ver: Valenzuela Feijoó, José (1990): ¿Qué es un patrón de acumulación?, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.

148. Ver: Valenzuela Feijoó, José (1999): Explotación y Despilfarro. Análisis Crítico de la Economía Mexicana, Plaza y Valdez Editores, México.

2009 representaban menos de la cuarta parte del salario real de 1965, y el salario real del sector comercio en 2009 significaba escasamente menos de la tercera parte del salario real de ese sector en 1970<sup>149</sup>.

Por otra parte, pese a la recuperación experimentada por la tasa de ganancia en El Salvador a partir del año 2000, en niveles superiores al 38.0% en 2008, ésta no se ha visto acompañada de una recuperación de la tasa de acumulación productiva, que para el mismo año registró una variación levemente superior al 2.0%<sup>150</sup>. Así, frente a los altos niveles de ganancia se registran muy bajos niveles de inversión, la inhibición de la acumulación productiva de la economía salvadoreña está asociada con la preferencia por las formas de valorización no productivas como mecanismos alternativos de valorización y de acumulación de capital, propias del actual patrón de acumulación neoliberal.

En el modelo económico neoliberal se ha buscado la recuperación de la caída tendencial de la tasa de ganancia en los espacios tradicionales de valorización del capital, en nuevos espacios económicos y geográficos de valorización productiva y en la reactivación de espacios de valorización improductiva<sup>151</sup>.

En lo atinente al espacio tradicional de valorización del capital, se han extendido las prácticas e institucionalización de la flexibilización del mercado de trabajo, mismas que el Banco Mundial reconoce como políticas ofertistas, que buscan incentivar la producción y generación de empleo. No obstante, se trata de políticas anti-laborales que han conllevado a la desvalorización de la fuerza de trabajo a través de mecanismos de intensificación y prolongación de la jornada de trabajo, el descenso de los salarios reales o, en el mejor de los casos, el crecimiento de estos por debajo de la productividad.

Por otra parte, la mercantilización de bienes y servicios públicos de consumo presente, como la vivienda, la educación y la salud; junto a la mercantilización de bienes futuros, como las pensiones, han generado un fuerte impacto negativo en el bienestar de las familias.

La búsqueda de nuevos espacios económicos y geográficos de valorización productiva se concreta con la privatización de empresas públicas, la destrucción de formas no capitalistas de producción, la apertura al comercio de bienes y la desregulación de la movilidad del

149. Pleitez, William (2011) Propuestas para construir un nuevo modelo de desarrollo contenidas en el informe sobre Desarrollo Humano 2010, Entorno No. 28, junio, Universidad Tecnológica, San Salvador.

150. Góchez, Roberto, presentación Universidad Tecnológica con ocasión de su 30 aniversario, en base a: R. Hernández, T. Durán, Y. Reyes e I. Merino, mimeo, UCA, El Salvador.

151. Duménil, G. y Lévy, D. (2014): La Crisis del Neoliberalismo, Ediciones Lengua de Trapo, Madrid.

capital productivo. Este último mecanismo del capitalismo neoliberal explica el sentido de las Zonas Económicas Especiales: la creación de marcos jurídicos y políticas públicas ad-hoc para la valorización del capital corporativo, aprovechando los nuevos espacios económicos que incentivan estas iniciativas (exploración y explotación del petróleo y del gas natural, aprovechamiento y usufructo de los recursos hídricos, entre otros) y la apertura de condiciones objetivas para reproducir las mismas técnicas productivas utilizadas en las economías centrales, en otras regiones del planeta.

Finalmente, y no por ello menos relevante, en el modelo económico se busca la reactivación de los espacios de valorización no productiva, mediante la desregulación de los mercados financieros, la permisividad a la creación de nuevos instrumentos financieros, la liberalización de los movimientos de capital-dinero a nivel internacional y el incremento de las tasas de interés, que en su conjunto han permitido la hegemonía de las formas no productivas de valorización del capital.

## V. Conclusiones.

La iniciativa del Gobierno de la República de El Salvador de promover una Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador, no constituye una propuesta innovadora, tampoco novedosa. Reedita una modalidad de ZEE ya implementada en el país (1974 y 1998) que consiste en el establecimiento de una gama de incentivos fiscales y regímenes aduaneros especiales para inversionistas extranjeros que fueron beneficiados en el marco de las Zonas Francas y Recintos Fiscales.

El proyecto de ZEE resulta incompatible con una visión de desarrollo multidimensional, éste se sostiene en la tesis neoclásica de que la promoción de la IED es condición básica para dinamizar el crecimiento de la actividad económica, la generación de empleo y el desarrollo de la competitividad; en este sentido reproduce y profundiza un esquema de incentivos y de desregulación a la inversión extranjera, que busca garantizar nuevos espacios económicos y geográficos para la valorización del capital; en claro desapego con los objetivos y principios económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales que entraña el desarrollo.

Desde esta concepción neoclásica se asume que el problema del bajo crecimiento de la economía nacional, se superaría enfrentando las restricciones que la generan, y que, según el diagnóstico del Plan de Acción del Asocio para el Crecimiento, radica en la falta de incentivos al inversionista; no obstante, en El Salvador se han ensañado toda clase de medidas para desregular y fomentar la IED, sin que se conozcan resultados satisfactorios. Durante décadas se han creado leyes, reformas a las leyes, reformas a las institucionales, políticas económicas, tratados internacionales en materia de comercio e inversión, y ahora la iniciativa de ZEE, pero ninguna de estas medidas ha considerado que los determinantes del bajo crecimiento económico son estructurales y sistémicos, y, en consecuencia, radican en el mismo patrón de acumulación del capital.

El Banco Mundial también legitima la creación de áreas especiales dentro del territorio nacional, es parte de las políticas recogidas en los Programas de Ajuste Estructural; aunque en una reciente evaluación que ha auspiciado, se revelan las enormes limitaciones de las ZEE para dinamizar la economía de las áreas adyacente, menos de la economía nacional; así como el mínimo impacto del régimen preferente de incentivos fiscales para los inversionistas de la Zona; o la falta de sostenibilidad de la rentabilidad para los inversionistas, en aquellos casos exitosos.



Con la ZEE en la región sur-oriental del El Salvador, se crea un marco jurídico preferencial, en el que se profundiza el ya excesivo sistema de incentivos prevalente, abriendo con ello el acceso a la intervención privada a nuevas áreas de valorización del capital, a través de la concesión de la exploración y la explotación de recursos naturales como el agua, el petróleo y el gas natural, entre otras.

La ZEE se inscribe en la estrategia hegemónica capitalista para la región centroamericana, en la cual se integran un conjunto de iniciativas y mega proyectos de infraestructura que favorecen la conectividad vial –Carretera Longitudinal del Norte, la Carretera del Litoral y el Corredor Logístico Interoceánico- y la conectividad marítima –Puerto de La Unión-, la conectividad energética –Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC)- y de comunicaciones; todo soportado en un marco jurídico e institucional que restringe a los Estados imponer requisitos de desempeño a los inversionistas extranjeros, potencia los servicios logísticos y de apoyo a las corporaciones transnacionales, y crea regímenes excepcionales para incentivar la producción.

La localización de la ZEE en sur oriente de El Salvador está determinada por factores geográficos que permitirían desarrollar una presunta ventaja, mediante el aprovechamiento de la ubicación logística-estratégica de la Zona; no obstante, las “ventajas competitivas” no se heredan, se construyen y se mantienen<sup>152</sup>, para lo cual el Estado debe jugar un rol fundamental, creando condiciones factoriales, en términos de provisión de infraestructura de calidad, formación científica y calificación de la fuerza de trabajo en alta tecnología, sistemas financieros eficientes, disponer de un Sistema Nacional de Innovación, realizar esfuerzos sostenidos en materia de Investigación y Desarrollo; además de desarrollar una política industrial, inscrita en la estrategia nacional de desarrollo, que posibilite encadenamientos productivos; la regulación de la inversión extranjera y el aprovechamiento de las transferencias de tecnología y “know-how”, a fin de centrar la ventaja competitiva en productividad, en diferenciación y calidad de los productos, y no en una ventaja centrada en costes, como supone la iniciativa de ZEE.

El éxito de la ZEE de Shenzhen, República Popular China, descansa en buena medida en la definición de una estrategia nacional, asentada en un nuevo modelo de desarrollo económico<sup>153</sup>, que combina mecanismos de mercado y de Estado, bajo una firme conducción e intervención del Estado en el sistema económico. El modelo de “socialismo de mercado”

152. Porter, Michael (1990): *La Ventaja Competitiva de Las Naciones*, Editorial Vergara, Buenos Aires.

153. La República Popular China abandonó el modelo de economía centralmente planificada y aplicó un nuevo modelo de desarrollo económico, denominado “socialismo de mercado”.

está basado en una reforma económica neo-institucional y en una política de apertura externa, articuladas a estrategias regionales y locales, con un activo protagonismo de las autoridades locales.

Cabe destacar que en materia de inversión, la normativa de la Organización Mundial del Comercio, del CAFTA-DR y de otros Tratados Bilaterales de Inversión tienen preponderancia sobre la legislación nacional, incluyendo la Ley Especial Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador, en caso de ser aprobada; y desde esta perspectiva el tratamiento preferencial en materia de incentivos fiscales, el régimen especial arancelarios y otras ventajas otorgadas a los inversionistas de la ZEE, riñen con el principio de Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida que rigen los referidos tratados, y su aplicación constituye causal para que cualquier inversionista extranjero pueda demandar al Estado salvadoreño en centros de arbitraje internacional.

Además, algunas de las presuntas ventajas que la ZEE generaría en la economía salvadoreña, entre las que están el aprovechamiento de las transferencias de tecnología y know how, la sinergia que la ZEE generaría en el aparato productivo nacional y regional, la promoción de empleo y el establecimiento de porcentajes o niveles de trabajadores y trabajadoras nacionales a contratar en la ZEE, y la promoción del contenido nacional en la producción; tampoco se podrán concretar, tomando en cuenta que CAFTA-DR impone a los Estados nacionales prohibiciones en el establecimiento de requisitos de desempeño a los inversionistas.

Los Tratados Internacionales en materia de comercio e inversión suscritos por el Estado salvadoreño, reducen al mínimo el margen de maniobra para orientar la iniciativa del ZEE hacia objetivos del desarrollo. En este sentido, este proyecto reforzará las relaciones de dependencia, inserción fragmentaria de la economía salvadoreña en la economía mundial, y de ser exitosa para los intereses corporativos, generará una economía de enclave, con los consiguientes problemas y conflictos sociales, ambientales y políticos en el entorno de la zona.

Como referencia, históricamente las modalidades de ZEE implementados en El Salvador, como son las Zonas Francas o Recintos Fiscales, han demostrado ser, en general, auténticos laboratorios de flexibilización del mercado laboral, no sólo por la precariedad en las condiciones de trabajo, sino por la franca violación a Derechos Económicos de las personas trabajadoras, como el Derechos a la Organización Sindical; además, han evidenciado una completa desarticulación con el aparato productivo nacional, siendo un ejemplo de franca desconexión.

En este contexto, resulta de fundamental importancia la construcción de un marco jurídico complementario al Anteproyecto de Ley de ZEE, aprobado en los últimos años: la Ley Especial de Asocio Público-Privado (LEAPP) y la Ley de Concesiones del Espacio Público Costero Marino (LCEPCM). Esta tríada jurídica crea un entorno normativo que propicia avanzar en los procesos de privatización, por la vía de las concesiones.

La LEAPP tiene por objeto normar el desarrollo de proyectos de asocio público-privado para la provisión de infraestructura, de servicios públicos, de interés general, de forma eficaz y eficiente; mientras que la LCEPCM abre la posibilidad de que particulares puedan obtener la concesión de espacios de dominio público marítimo terrestre, lo cual se aplica sobre el mar territorial, su ribera, recursos naturales, la plataforma continental, aguas interiores y continentales; además de la explotación portuaria, la construcción de obras permanentes o flotantes, la instalación en el lecho y subsuelo marino de cables, plataformas de exploración, estaciones de observación científica, boyas para descarga por medio de ductos submarinos hacia instalaciones en tierra y toda otra obra de infraestructura similar.

En este orden, las condiciones estarían dadas para la incursión de empresas privadas, principalmente extranjeras, en la concesión de actividades portuarias, aeroportuarias y actividades conexas; la generación de energía eléctrica, aprovechando la riqueza de las cuencas hidrográficas en la región; la exploración y explotación de gas natural y de petróleo; el uso industrial y agroindustrial de los recursos hídricos; y la explotación de las actividades de acuicultura y piscicultura, actualmente aprovechada por corporaciones transnacionales.

Considerando que el proceso de discusión para la aprobación de una Ley General de Aguas, que se lleva a cabo en la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático de la Asamblea Legislativa de El Salvador, está marcado por una clara orientación privatizadora, expreso en el acuerdo mayoritario de inclusión de la empresa privada en el Ente Rector del Sistema Nacional de Agua; es muy probable que, dada la correlación política en ese Órgano de Estado, el nuevo marco normativo que rija la gestión del recurso hídrico deje los espacios para la gestión privada del recurso, excluyendo una gestión pública que garantice el acceso, la calidad y sostenibilidad del recurso hídrico. Además, tampoco se perfila avance en las propuestas de reforma al artículo 2 de la Constitución de la República para consignar en la Carta Magna el Derecho Humano al Agua, presentadas por la Universidad de El Salvador y organizaciones sociales.

En este escenario, es inminente el riesgo del usufructo privado de los abundantes recursos hídricos disponibles en la región, considerando que la iniciativa de ZEE abarca cuatro regiones hidrográficas en la zona y territorio marino costero de El Salvador. Las regiones son Bahía de Jiquilisco, Río Sirama, Río Grande de San Miguel y Río Goascorán. La ZEE comprende una extensa área geográfica, que alcanza los 3,157.81 km<sup>2</sup>, equivalente a un 15% del territorio nacional, comprendido en 26 municipios que se distribuyen en tres departamentos: Usulután, San Miguel y La Unión.

Considerando el régimen exclusivo de incentivos que entraña la ZEE, con esta iniciativa se estaría infringiendo el Principio de Generalidad recogido en el orden económico del marco constitucional, concretamente en lo referido a los artículos 101 y 102 de la Constitución de la República, atinentes al deber del Estado de responder a los principios de justicia social, a través del fomento y garantía que el Estado debe garantizar protección de la iniciativa privada para acrecentar la riqueza nacional, asegurando los beneficios de dicha riqueza al mayor número de habitantes.

El Anteproyecto de Ley de ZEE repite el esquema de exención impositiva que por décadas se ha mantenido en el país, primero para favorecer a los inversionistas, sin que estos regímenes fiscales hayan favorecido de manera significativa los flujos de Inversión Extranjera Directa hacia El Salvador ni el crecimiento económico; con el agravante que, se plantean en una situación de crisis en las cuentas del Sector Público No Financiero.

El régimen especial y de incentivos es excesivo, no solo por ser amplio y total, sino porque los plazos de las exenciones tributarias son demasiado prolongados, al igual que los incluidos en la Ley de Servicios Internacionales y Ley de Zonas Francas. Estas medidas deberían ser parciales y progresivas. Además, la evidencia empírica contenida en el informe del CIIP, auspiciado por el Banco Mundial, devela que las exenciones fiscales corporativas tienen importancia marginal en las ZEE estudiadas.

El Régimen Aduanero Liberatorio profundiza el esquema de apertura comercial, basado en un proceso de desgravación arancelaria amplio, violento y unilateral; sería la ocasión de mantener una protección selectiva de bienes intermedios de producción nacional para estimular al aparato productivo, aunque esto es incompatible con los principios CAFTA-DR.

Las reformas legales e institucionales que se proponen para la ZEE están encaminadas a fortalecer la presencia territorial del capital empresarial en los municipios incluidos en la iniciativa, privatizando la gestión de la política social, con el consiguiente debilitamiento la presencia territorial del Estado, con el riesgo de concesionar a empresas privadas los bienes comunes.

Finalmente, queda en evidencia que la iniciativa de la ZEE profundiza el patrón de acumulación neoliberal en el país, y abre los espacios para que las potencias hegemónicas puedan posición de mejor manera en la región, ampliando la pérdida de soberanía nacional y la incapacidad de autodeterminación de los Estados periféricos, como El Salvador, en un orden económico multilateral que se soporta en un esquema neocolonialista.

## VI. Bibliografía

Banco Mundial (2012): *Infraestructura para Desarrollar las Exportaciones: Zonas Económicas Especiales, Innovación y Sistemas de Calidad*, Washington.

Barlow, Maude, "The Canada We Want", *The Council of Canadians*, Ottawa, ON, s/f, p.18.

Birgit Daiber (Ed): *Acuerdos de Asociación Europa-América Latina. ¿Socios Privilegiados o Tratados de Libre Comercio?*, Fundación Rosa Luxemburg, Bruselas.

Ceceña, Ana Esther (2004): *Militarización y resistencia*, Observatorio Social de América Latina (año V no. 15 sep-dic 2004), Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Chang, Ha-Joon (2002): *Kicking away the Ladder*, Anthem Press, London.

Comisión Europea (2006): *Una Europa global: competir en el mundo*, Bruselas, Bélgica.

Competitive Industries and Innovation Program (2017): *Special Economic Zones. An Operational Review of Their Impacts*, in partnership with World Bank, Washington.

Comunicado de la Oficina de Prensa del Departamento de Estado, Washington DC, 29 de noviembre de 2011.

Consenso de Monterrey, Documento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Asamblea General Naciones Unidas, A/AC.257/L.13, marzo 2002, numeral 1.

Consenso de Monterrey, Documento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Asamblea General Naciones, párrafo 2.

Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Observatorio Judicial, Sentencia # 204-2012 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, San Salvador.

Cumbre de la ONU denominada: "Podemos Erradicar la Pobreza 2015. Objetivos de Desarrollo del Milenio".

De Pedro, Nicolás (2010): El ascenso de China en Asia central: ¿un nuevo hegemon regional en gestación?, UNISCI Discussion Papers, N° 24.

Departamento de Estado de los Estados Unidos: Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, 2002, sept. p. 23.3, citado en: León, Osvaldo León (2002): Movilización continental contra el ALCA, en ALAI, 24 de enero,

Duménil, G. y Lévy, D. (2014): La Crisis del Neoliberalismo, Ediciones Lengua de Trapo, Madrid.

Esser, K y Meyer-Stamer, J. (1995): Competitividad sistémica: *nuevo desafío para las empresas y la política*, Revista de la CEPAL 49, 1995, Santiago de Chile.

FESPAD (2010): CAFTA-DR y la vulneración del orden constitucional, Políticas Públicas HOY, Año V, No. 46, San Salvador.

Góchez, Roberto, presentación Universidad Tecnológica con ocasión de su 30 aniversario, en base a: R. Hernández, T. Durán, Y. Reyes e I. Merino, mimeo, UCA, El Salvador.

González García, J. y Meza Lora, J. (2009): Shenzhen, Zona Económica Especial: Bisagra de la Apertura Económica y el Desarrollo Regional Chino, Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 40, núm. 156, enero-marzo.

Guerrero, Diego (1995): Competitividad: Teoría y Política, Ariel Economía, Barcelona.

Gutiérrez Urrutia, Mario (1992): Programación Financiera y Relaciones Macroeconómicas, Programa Internacional de Macroeconomía Aplicada, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Marx, Karl, El Capital, Tomo I, p. 488, Fondo de la Cultura Económica, México.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (2012): Clasificación de ríos por cuencas hidrográficas de El Salvador, C.A.

Ministerio de Economía y PROESA (2018): Documento de Análisis Económico sobre Anteproyecto de Ley de la Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador, San Salvador.



Moreno, Raúl (2002): "Desmitificando el Plan Puebla Panamá. Los impactos económicos y sociales", en Plan Puebla Panamá: Economía, Política y Ambiente, Oikos Solidaridad- CEICOM, San Salvador, 2002.

Moreno, Raúl (2004): ¿Por qué decimos NO al TLC?, Análisis crítico del texto original, 2004, pág. 11, San Salvador.

Moreno, Raúl (2004): La globalización neoliberal en El Salvador. Un análisis de sus impactos e implicaciones, Universidad de Barcelona y Mon3, Barcelona, España.

Moreno, Raúl (2008): Los megaproyectos de inversión en Centroamérica: control hegemónico y apropiación de recursos naturales, Agencia Latinoamericana de Información, Ecuador.

Naciones Unidas (1990) Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Naciones Unidas: Declaración del Milenio, Asamblea General de Naciones Unidas, D 55/2, 13 de septiembre de 2000.

Pacheco Alizaga, C. (2005): La Cuenta del Milenio o el nuevo Plan Marshall, mimeo, Centro de Estudios Internacionales (CEI), Managua, Nicaragua.

Parlamento Europeo (2015): Relaciones comerciales entre la UE y América Latina, Panorama General y Cifras, Análisis en Profundidad, Unión Europea, Bruselas.

Pickard, Miguel (2005): "Se avanza hacia el TLCAN plus", Programa de las Américas del IRC.

Plan Financiero del Convenio del Reto del Milenio entre el Gobierno de la República de El Salvador y los Estados Unidos de América, a través de la Millennium Challenge Corporation, San Salvador.

Pleitez, William (2011) Propuestas para construir un nuevo modelo de desarrollo contenidas en el informe sobre Desarrollo Humano 2010, Entorno No. 28, junio, Universidad Tecnológica, San Salvador.

Préstamo sectorial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): "El Salvador: Public Sector Modernization Program", Operación # 1041/OC/ES, Proyecto No. ES-0036 aprobado en septiembre de 1997, Washington.

Rosales, Osvaldo (1989): Debate sobre el Ajuste Estructural en América Latina, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.

Rosales, Osvaldo (1989): Debate sobre el Ajuste Estructural en América Latina, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile.

Sanz, J.M (2018): La larga marcha de China hacia la hegemonía mundial, El Diario, España.

Secretaría Técnica de la Presidencia, El Cambio en El Salvador. Legado de cuatro años de gestión, julio de 2013, p. 189, San Salvador.

Secretaría Técnica de la Presidencia: Asocio para el Crecimiento El Salvador-Estados Unidos. Primer Informe Semestral, noviembre 2011-mayo 2012, San Salvador.

Todaro, Michael (1988): El Desarrollo Económico del Tercer Mundo, Alianza Universidad Textos, Cap. 17, pp. 619/652, Madrid.

Ugarteche, O. y Vargas, L. (2018): América Latina y el Caribe en la estrategia "Made in China 2025", ALAI, América Latina en Movimiento, Quito, Ecuador.

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Revista Proceso, Año 24, número 1051, junio 4, 2003, San Salvador.

Valenzuela Feijoó, José (1990): ¿Qué es un patrón de acumulación?, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.

Valenzuela Feijoó, José (1990): Qué es un patrón de acumulación. UAM, México.

Valenzuela Feijoó, José (1997): Cinco dimensiones del neoliberalismo, pp. 17/27, REDALYC, UAM-Xochimilco, México.

Valenzuela Feijoó, José (1999): Explotación y Despilfarro. Análisis Crítico de la Economía Mexicana, Plaza y Valdez Editores, México.

Valenzuela Feijoó, José, Cinco dimensiones del modelo Neoliberal, Política y Cultura, núm. 8, primavera 1997, p. 9-38, UAM Unidad Xochimilco, México.

Vidal Villa, José María (1990): Diez Tesis sobre la Mundialización, Editorial Icaria, España.

Weinberg, Stephanie y Ruthrauff, John (1998): Estrategias y Proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Centro para la Educación, Fundación Nacional para el Desarrollo y SAPRIN-El Salvador, San Salvador.

Zenk, Guenter (1976): El desarrollo de las relaciones entre América Latina y la Comunidad Económica Europea, Revista Nueva Sociedad, No. 22.

### **Legislación nacional consultada:**

Anteproyecto de Ley de la Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador.

Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización.

Reformas a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización.

Ley de Concesión de Espacios de Dominio Público Marítimo Terrestre.

Ley Especial de Asocio Público Privado.

Reformas a la Ley de Servicios Internacionales.

Ley de Firma Electrónica.

Ley de Creación del Fondo del Milenio.

Ley de Prohibición de la Minería Metálica.

Constitución de la República de El Salvador.

### **Principales sitios web consultados:**

<http://www.rosalux.org.ec/pdfs/asociacion.pdf>

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS\\_IDA% 282016%29579086](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS_IDA%202016%29579086)

<https://www.caf.com/es/conocimiento/blog/2017/11/relacion-entre-america-latina-y-europa-mas-necesaria-que-nunca/>

[https://www.eldiario.es/norte/vientodelnorte/larga-marcha-China-hegemonia-mundial\\_6\\_659744044.html](https://www.eldiario.es/norte/vientodelnorte/larga-marcha-China-hegemonia-mundial_6_659744044.html)

<https://www.alainet.org/es/articulo/196163#sdfootnote5sym>

<http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>

<http://www.mcc.gov>

<http://cr.chineseembassy.org/esp/xwtd/t1173044.htm>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ESTXHTML/?uri=LEGISSUM:r11022&from=ES>

<http://www.elpaonline.com/index.php/2013-01-15-14-16-26opinion/item/53979-obama-promete-un-plan-global-de-desarrollo>.

<http://www.americaspolicy.org> <http://www.canadians.org>

<http://www.voanews.com/content/president-barack-obamas-address-to-the-unga-103623234/174303.html>.

<http://archives.uruguay.usembassy.gov/usaweb/2010/10-182ES.shtml>.

<http://alainet.org/docs/1698.html>.

<http://alainet.org/active/22425>

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests/?source=GovDelivery>

[http://www.iirsa.org/aic.asp?CodIdioma=ESP\)](http://www.iirsa.org/aic.asp?CodIdioma=ESP)

<http://www.mca.gob.sv/wfContenidoGenerico2058html?codigo=13662>

[https://www.bandesal.gob.sv/portal/page/portal/INICIO/SERVICIOS/GUIA/GARANTIAS/SERVICIOS\\_ESPECIALES/BMI\\_RETO\\_MILENIO/EL%20SALVADOR%20COMPACT%20-%20conformed%20sig%20copy%20SPANISH.pdf](https://www.bandesal.gob.sv/portal/page/portal/INICIO/SERVICIOS/GUIA/GARANTIAS/SERVICIOS_ESPECIALES/BMI_RETO_MILENIO/EL%20SALVADOR%20COMPACT%20-%20conformed%20sig%20copy%20SPANISH.pdf)

<http://www.mca.gob.sv>.

<https://www.fomilenioii.gob.sv/>

<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/11/177887.htm>

<http://www.obseratoriojudicial.org.sv/.../sentencia%204-2012%20Mungía.pdf>

[http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=47861&idArt=6349432](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47861&idArt=6349432)

<http://presidencia.gob.sv/index.php/novedades/discursos/discursos/item/1673-firma-de-la-declaraci%C3%B3n-conjunta-sobre-el-asocio-para-el-crecimiento.html?tmpl=component&print=1>

<http://www.elfaro.net/es/201103/opinion/3781/>

<http://www.laprensagrafica.com/opinion/editorial/176198-la-visita-del-presidente-barack-obama-a-el-salvador>

[http://photos.state.gov/libraries/elsavador/92891/PFG/ES%20Constraints\\_Analysis\\_Espaol.pdf](http://photos.state.gov/libraries/elsavador/92891/PFG/ES%20Constraints_Analysis_Espaol.pdf)

<http://photos.state.gov/libraries/elsavador/92891/PFG/Asocio%20para%20el%20Crecimiento%20-%20Primer%20Informe%20Semestral%202012.pdf>

<http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedadesdiscursos/discursos/item/1794-acto-de-graduaci%C3%B3n-de-la-fuerza-armada-y-traspaso-de-jefatura-estado-mayor.html?tmpl=component&print=1>

<http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/246503-ministro-propone-toque-de-queda-para-menores>

<http://www.laprensagrafica.com/opinion/editorial/233393-iministro-made-in-usa>

<http://elmundo.com.sv/presion-por-leyes-para-inversiones>

<http://www.fmln.org.sv/oficial/index.php/noticias-2/notas/1972-reformas-a-ley-de-zonas-francas-dan-estabilidad>

<http://www.contrapunto.com.sv/coyuntura/retornan-empresarios-al-consejo-para-el-crecimiento>

<http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/3739-consejo-nacional-para-el-crecimiento-sostendr%C3%A1-reuniones-en-washington-d-c.html>

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26700802>

<http://tecnicapresidencia.gob.sv/component/k2/item/291-cuatro-expertos-internacionales-evaluaron-el-anteproyecto-de-la-ley-de-asocio-p%C3%BAblico-privado.html>

<http://elmundo.com.sv/wp-content/uploads/pdf/2013/mundo040513.pdf>

<http://www.youtube.com/watch?v=4-clDCIasq4>

<http://www.sintoniaempresarial.com/noticia-detalle.php?noti1=1590>

<http://documents.worldbank.org/curated/en/316931512640011812/pdf/P154708-12-07-2017-1512640006382.pdf>

<http://documents.worldbank.org/curated/en/263621468011740500/pdf/839270WP0Vol040Box0382116B00PUBLIC0.pdf>

<https://www.eleconomista.com.mx/estados/ZEE-listas-para-albergar-a-inversionistas-20180418-0015.html>

<http://zimma.com.mx/zonas-economicas-especiales/>

<http://www.milenio.com/opinion/mariana-benitez-tiburcio/columna-mariana-benitez-tiburcio/zonas-economicas-especiales-volviendo-cara-sur>

[http://www.cdsndu.org/html\\_es/to\\_specialArticleContent\\_specialArticleID=8a28e6d84aed8358014af05fd13a011f.html](http://www.cdsndu.org/html_es/to_specialArticleContent_specialArticleID=8a28e6d84aed8358014af05fd13a011f.html)

<http://www.bcr.gob.sv>

[https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1130:el-salvador-registr%C3%B3-entradas-de-inversi%C3%B3n-extranjera-directa-de-\\$13146-millones-en-2017&Itemid=168](https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=1130:el-salvador-registr%C3%B3-entradas-de-inversi%C3%B3n-extranjera-directa-de-$13146-millones-en-2017&Itemid=168)

<https://www.fomilenioii.gob.sv/inician-trabajos-de-ampliacion-en-la-carretera-del-litoral-con-la-construccion-de-viviendas-de-familias-reasentadas>

<http://www.uca.edu.sv/publica/proceso/proc1051.html>

## VII. Anexos

### INVERSIÓN EXTRAJERA DIRECTA: EL SALVADOR Y CENTROAMÉRICA Entrada neta de capital como proporción del PIB

Años	IED % PIB El Salvador	IED % PIB Centroamérica/1
1989	0.223	1.225
1990	0.040	0.938
1991	0.474	1.365
1992	0.257	1.117
1993	0.236	0.931
1994	N/D	2.087
1995	0.400	2.512
1996	N/D	2.262
1997	0.530	2.674
1998	9.183	2.814
1999	1.731	2.458
2000	1.320	2.650
2001	2.020	3.901
2002	3.287	3.078
2003	0.942	2.557
2004	2.299	3.272
2005	2.990	3.109
2006	1.300	2.516
2007	7.713	3.420
2008	4.214	2.989
2009	1.770	2.201
2010	-1.075	2.792
2011	0.944	2.515
2012	1.960	2.221
2013	0.736	3.940
2014	1.223	2.624
2015	1.522	3.277
2016	1.296	3.112
2017	2.829	2.983

Fuente: UNCTAD  
1/ IED con respecto al PIB promedio de los países  
Centroamericanos



## Flujos de IED: El Salvador, Centroamérica, América, mundo Precios corrientes (US \$ millones)

Años	El Salvador	Centroamérica	América	Mundo
1989	14.36	3492.75	83429.88	196936.36
1990	1.90	3055.54	64527.09	204905.02
1991	25.18	5273.17	36871.41	153972.58
1992	15.31	4980.09	40000.22	162923.67
1993	16.43	5069.59	69209.87	220110.09
1994	26.92	11837.09	80967.48	254920.09
1995	38.04	10365.12	97869.37	341515.36
1996	-	10308.53	137675.83	388816.02
1997	59.04	14990.86	180877.16	481491.50
1998	1102.68	16659.77	268489.76	690693.94
1999	215.80	16388.79	396734.58	1076319.33
2000	173.40	20612.46	460654.86	1358613.28
2001	278.90	32410.69	259942.27	772661.57
2002	470.00	26158.58	152958.56	589835.64
2003	141.20	20732.89	106214.77	550632.96
2004	363.27	28478.77	204190.43	692597.60
2005	511.14	30292.02	207645.24	948933.01
2006	241.13	27245.35	371521.11	1403547.68
2007	1550.51	40203.51	450317.37	1893815.17
2008	903.05	37346.88	506782.21	1485205.25
2009	368.73	22885.66	252492.01	1179064.26
2010	-113.16	33857.68	393533.47	1371919.37
2011	122.50	34126.08	467308.41	1567676.51
2012	447.71	30925.75	432282.94	1574711.50
2013	242.35	58245.12	450522.29	1425376.56
2014	509.25	40186.70	431267.17	1338531.81
2015	496.99	45933.62	680457.62	1921305.54
2016	486.48	41124.68	634048.88	1867532.71
2017	791.89	42119.22	450673.49	1429807.45

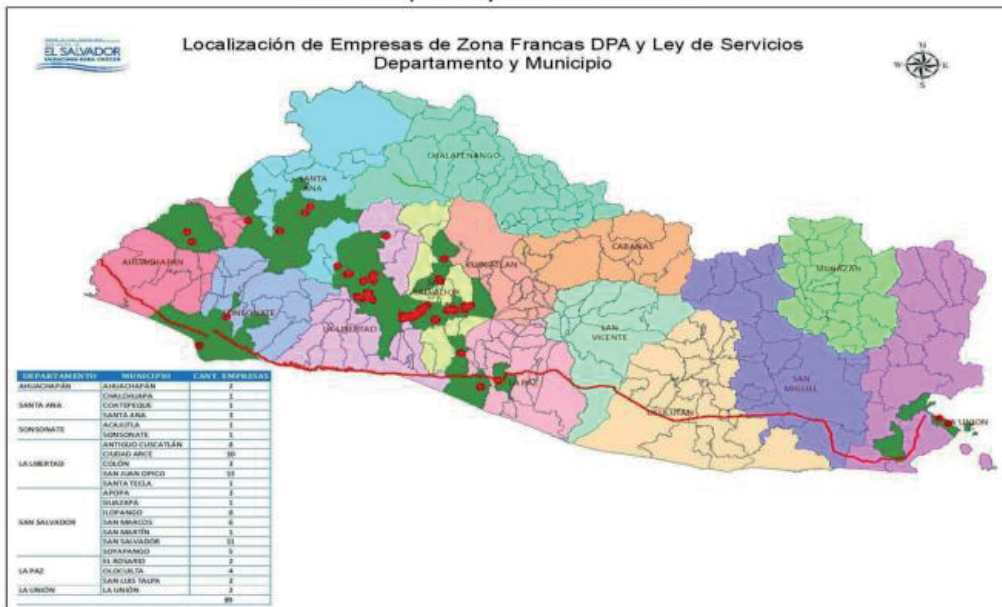
Fuente: BCR, UNCTAD

Figura 1. Municipios que conforman la ZEE de la región Sur Oriental de El Salvador según Anteproyecto de Ley

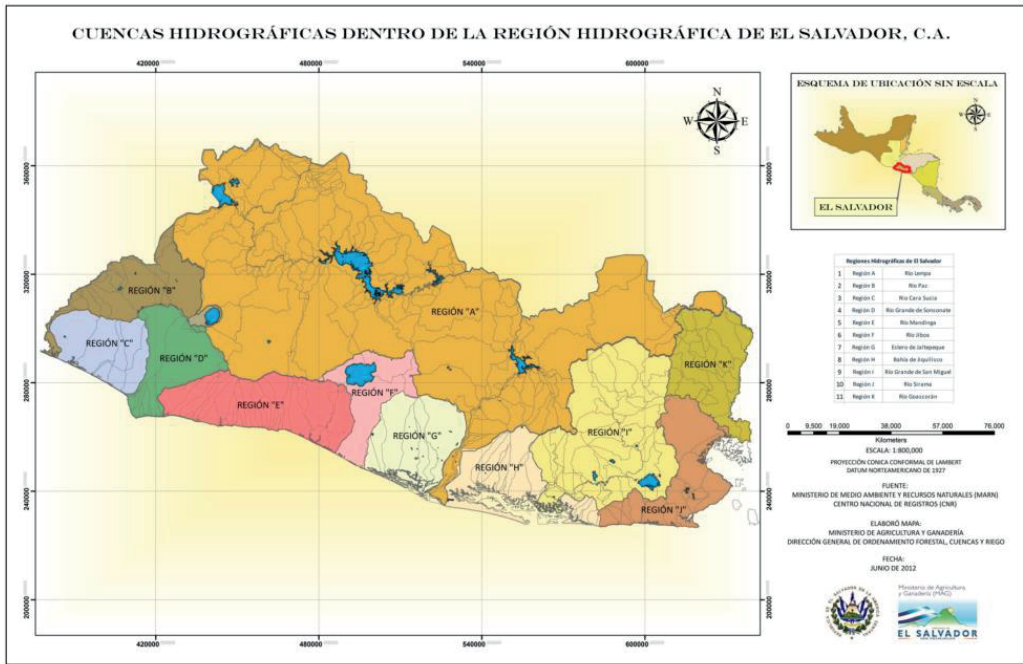


**MINEC y PROESA (2018): Documento de Análisis Económico sobre Anteproyecto de Ley de la Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador.**

Figura 2: Ubicación de empresas que cumplen con criterios para establecerse en la ZEE y que han sido beneficiarias de regímenes de Zona Franca, DPA o Ley de Servicios Internacionales



MINEC y PROESA (2018): Documento de Análisis Económico sobre Anteproyecto de Ley de la Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador.



**MAG (2012): Clasificación de ríos por cuencas hidrográficas de El Salvador, San Salvador.**



**Mesa Nacional Frente a la  
Minería en El Salvador**



---

## **Mesa Nacional frente a la Minería Metálica en El Salvador**

6a- 10a Calle Pte. y 35 Av. Sur, Casa 1,833, Col. Flor Blanca, San Salvador.  
Tel.: 2236-1826 | [esnomineria@gmail.com](mailto:esnomineria@gmail.com) | FanPage: Mesa Frente Minería  
Twitter: No minería en ESA | [www.noalamineria.org.sv](http://www.noalamineria.org.sv)