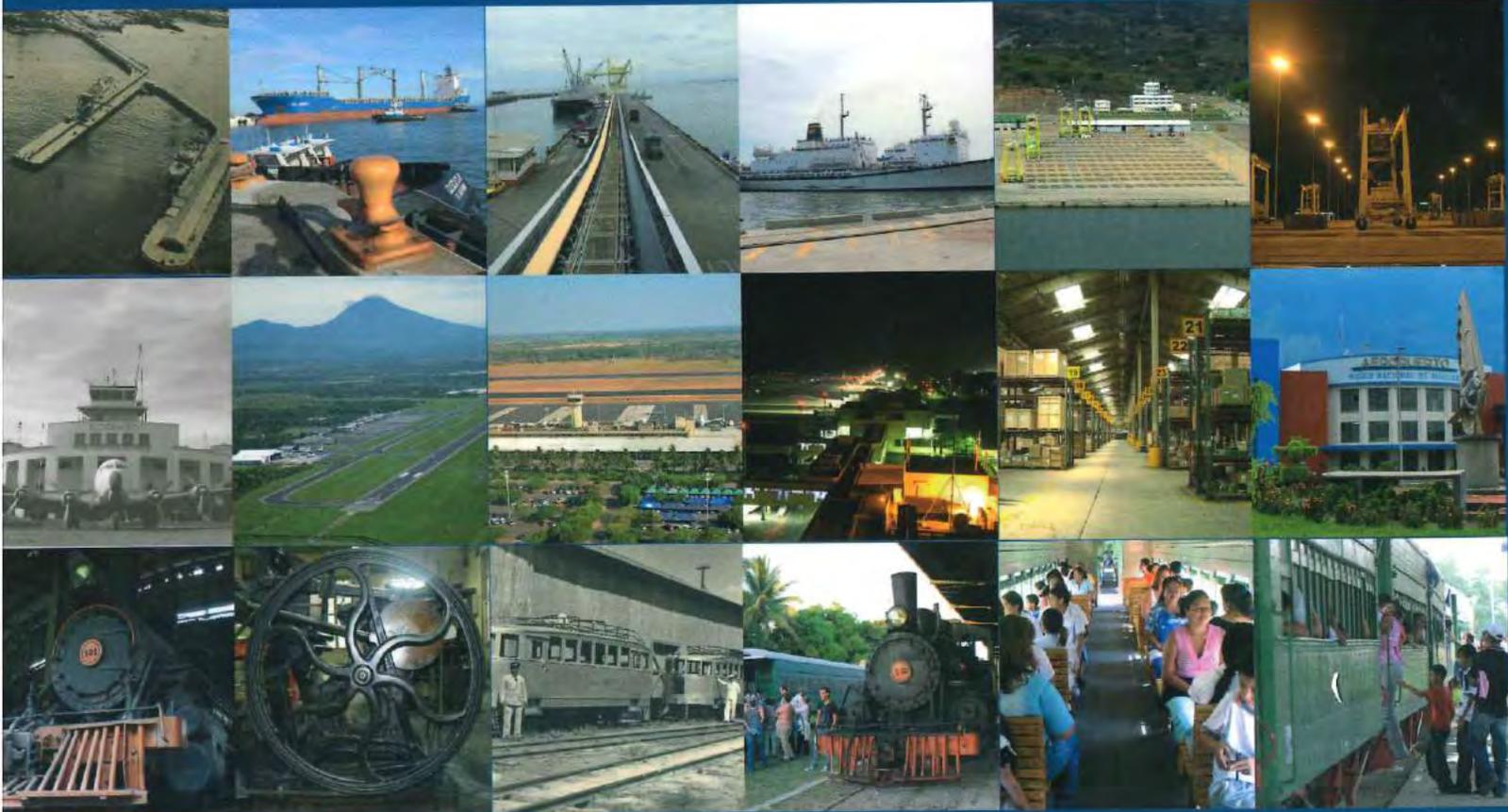


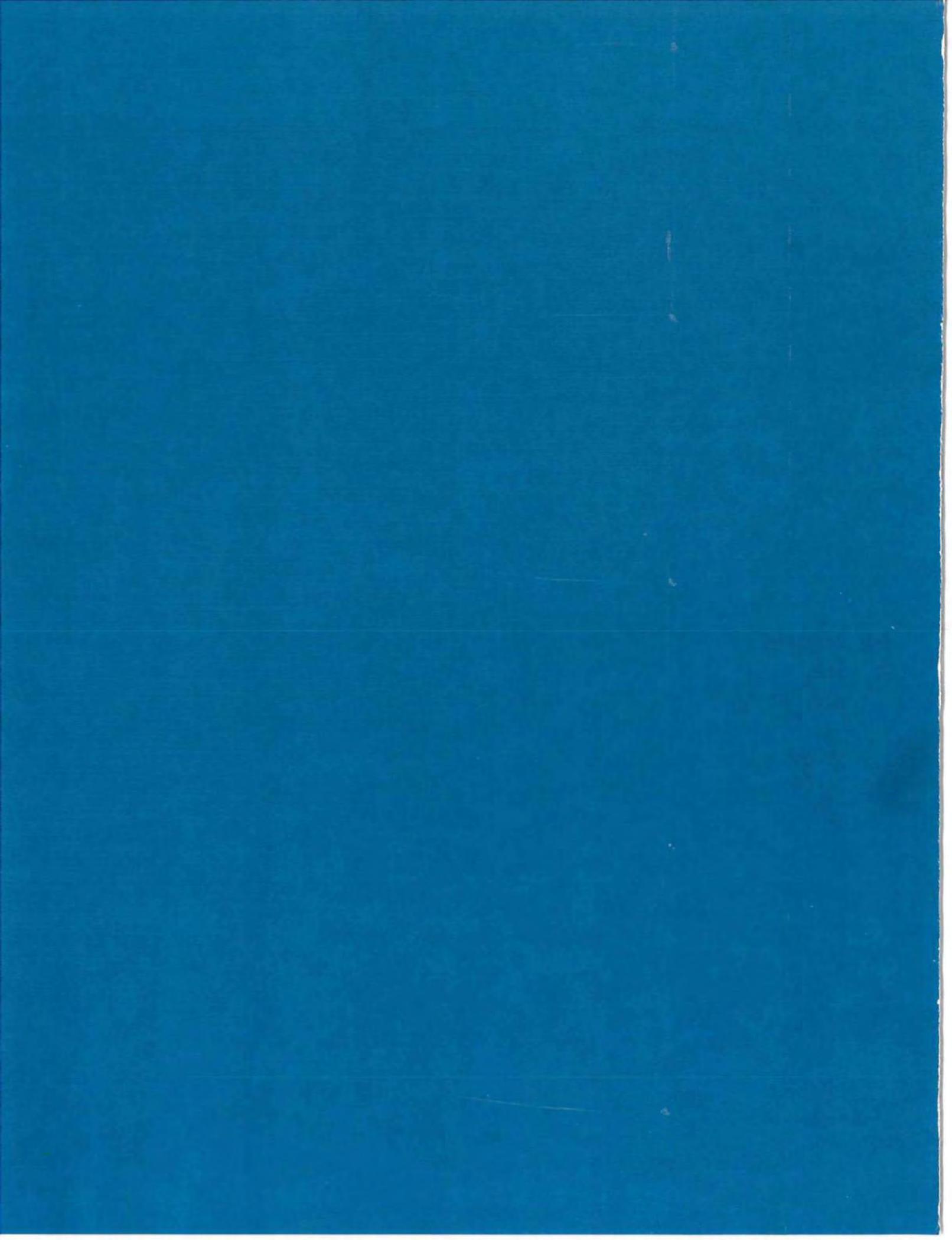
# 60 AÑOS

IMPULSANDO EL PROGRESO  
DE EL SALVADOR



# INDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE EN EL SALVADOR	6
I.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA, CONQUISTA Y COLONIA	6
I.2 INDEPENDENCIA Y REPÚBLICA	7
II. CRECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE EN EL SALVADOR	12
II.1 LA POLÍTICA DE TRASPORTES Y PUERTOS A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX	12
II.2 LA CREACIÓN DE CEPA Y LA CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO PUERTO DE ACAJUTLA	17
II.3 CEPA Y SU TRASFORMACIÓN A AUTÓNOMA	22
II.4 EL PUERTO DE LA UNIÓN CENTROAMERICANA	36
III. CEPA Y LA ADMINISTRACIÓN DEL FERROCARRIL	40
IV. LOS AEROPUERTOS Y CEPA	56
IV.1 AEROPUERTO INTERNACIONAL DE ILOPANGO	57
IV.2 AEROPUERTO INTERNACIONAL DE EL SALVADOR	60
V. LOS RETOS DE LA COMISIÓN EJECUTIVA PORTUARIA AUTÓNOMA	80
VI. CONCLUSIÓN	83





**PALABRAS LIBRO 60 AÑOS DE CEPA  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN  
EJECUTIVA PORTUARIA  
AUTÓNOMA (CEPA)**

El dirigir una institución como la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, además de ser un gran reto es una gran responsabilidad, que asumimos con el mayor de los gustos como miembros de su actual Junta Directiva.

La CEPA en sus 60 años ha sido una de las instituciones que más y mejores aportes ha dado a nuestro país, no solamente en el aspecto logístico de ferrocarril, puertos y aeropuertos, sino también en la generación de empleos dignos y de calidad, siendo uno de los principales motores del desarrollo económico de El Salvador.

Quiero en nombre de la Junta Directiva que me honro en presidir, reconocer y felicitar a los miles de hombres y mujeres que a lo largo de estos 60 años han dado su valioso aporte como trabajadores y trabajadoras de la institución.

El gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén está comprometido con la modernización de los puertos y aeropuertos de nuestro país, así como con la eficiencia en los procesos logísticos y de transporte de carga y pasajeros. Asumimos este compromiso con toda la responsabilidad y ánimos de contribuir a tener un país en el que valga la pena vivir, para el beneficio de esta y las futuras generaciones.

Consecuente con el principio original de CEPA que busca el beneficio de los salvadoreños, invitamos a la sociedad salvadoreña en su conjunto a trabajar unidos para construir un mejor El Salvador.

“Y el que da semilla al que siembra, y pan al que come, proveerá y multiplicará vuestra sementera, y aumentará los frutos de vuestra justicia.”

Ing. Nelson Vanegas

## **PATROCINADORES PREMIUM**

Avianca TACA  
Aeroman  
Republic Parking System  
ALBA Petróleos de El Salvador  
Hotel Sheraton Presidente

## **PATROCINADORES GOLD**

CALVO  
Grupo Fertica  
ALMAPAC  
ALCASA  
Asociación Azucarera de El Salvador  
Harisa  
UNITED  
TOMMY HILFIGER  
Cenérgica  
St. Jack's  
Attenza  
El Dorado  
MONTECARLO  
La Riviera  
PUMA  
GODDARD CATERING GROUP  
AirSupport Group  
Sistemas Publicitarios  
KENNETH COLE  
The Coffee Cup

## INTRODUCCIÓN

Hablar de los 60 años de historia de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, **CEPA**, es hablar no solo de puertos, aeropuertos, y trenes, es hacer un recorrido por lo que ha sido la historia de los medios de transporte en El Salvador, sus orígenes y desarrollo con vistas al futuro.

La **CEPA** es la empresa heredera de una historia que trasciende 60 años, siendo que esta conlleva a los inicios de la navegación, cuando el hombre primitivo se subió a un tronco y surcó las olas para llegar al otro lado de un río o cruzar la mar; de la llegada de Cristóbal Colón a América hasta los grandes barcos impulsados a vapor diseñados durante la Revolución Industrial, desarrollo que permitiría diseñar los Puertos modernos, que para la historia de la **CEPA**, con la construcción del Puerto de Acajutla es el primer paso de lo que se convertiría en una Autónoma que en el futuro debería liderar con Aeropuertos y ferrocarriles.

La evolución de los puertos de Acajutla en Sonsonate, La Libertad, en el Departamento del mismo nombre y Cutuco en La Unión, de pequeños muelles a Puertos modernos donde se maneja barcos mercantes de todo el mundo, son parte de la historia del desarrollo portuario que en el recorrido de este documento se quiere esbozar.

Siendo de nuestros puertos el más representativo Acajutla, con sus majestuosos muelles, llenos de vida y comercio, que al mismo tiempo son visitados por turistas de todo el mundo, con ruinas de los vestigios de pilotes de metal que conformaban el anterior muelle y una pared de lo que fuera la Aduana antigua, elaborada con ladrillos de adobe y argamasa bañadas por el pacífico.

Puerto de La libertad, que otrora fuera un Puerto de carga, ahora acoge a los pescadores de aquel municipio y refleja más que un recuerdo, el trabajo y laboriosidad de las y los salvadoreños.

Puerto Cutuco, ahora Puerto de La Unión Centroamericana, símbolo del futuro y de la complementariedad de las empresas **CEPA**, siendo un puerto de carga, es parte de una nueva etapa en la evolución portuaria en El Salvador.

La historia que **CEPA** resguarda sobre el Ferrocarril se remonta al año de 1880, cuando el proyecto ferroviario llega a El Salvador, desde entonces, los rieles atravesaron de oriente a occidente que cubrieron 550 kilómetros desde el kilómetro 0 en el entonces puerto Cutuco, hasta el Sitio del Niño en el Departamento de La Libertad, lugar en el que se dividía en 2 ramales, el primero hasta el Puerto de Acajutla, en el Departamento de Sonsonate y el segundo ramal desde el Sitio del Niño hasta Santa Ana y Metapán.

La introducción a El Salvador del Ferrocarril, inicia a través de una concesión otorgada por el Estado salvadoreño a inversionistas ingleses, pero también representa la llegada de la modernidad y la revolución industrial a nuestro país lo que conllevaría el nuevo sistema de transporte terrestre, permitiendo que tanto personas como cargamento de mercaderías diversas se desplazara en mayor volumen y menor tiempo dentro del territorio nacional, impulsando el desarrollo y la conectividad desde La Unión hasta el municipio Metapán en el departamento de Santa Ana, conectando al mismo tiempo El Salvador con Guatemala y Centroamérica lo cual sería para los puertos que en aquel momento operaban un nuevo eslabón dentro de la cadena de transporte para el desarrollo comercial en la región.

Siendo que la **CEPA** manejaba los puertos y los ferrocarriles, llegado el momento también fue la Autónoma la destinada por el Estado salvadoreño a administrar los aeropuertos, este cambio en sus funciones llega con la construcción del Aeropuerto Internacional de El Salvador (ahora Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez), este aeropuerto marcaría el futuro del transporte para personas y carga que deben recorrer en menor tiempo grandes distancias de difícil acceso por tierra o por mar ya sea por su ubicación geográfica, por negocios o placer, abriéndole El Salvador al mundo.

La administración del antiguo aeropuerto Internacional de Ilopango le sería otorgada años más tarde.

Ahora la **CEPA**, con 60 años de historias y experiencias, administrado zonas portuarias, extra portuarias y ferrocarriles, con un sinfín de desafíos a futuro, presenta su primer capítulo de muchos que aún faltan por escribir.

# I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE EN EL SALVADOR

## I.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA, CONQUISTA Y COLONIA.

Desde que el territorio que ahora ocupa la República de El Salvador se vinculó con otras partes del mundo, tuvo necesidad de una infraestructura de transportes. En tiempos precolombinos, esa infraestructura no pasaba de algunas veredas transitadas por indígenas **"tlamemes"** quienes a lomo llevaban alimentos, artesanías y algunas materias primas para el pago de tributos y el intercambio en los mercados de pueblos cercanos y distantes. Como las sociedades indígenas no conocían los animales de tiro, tampoco se preocuparon por emplear ni la rueda ni la carreta. Otra parte del comercio se movía por canoas grandes que bordeaban las costas de Yucatán en el Golfo de México y las centroamericanas en el Mar Caribe; de hecho, Colón se topó con una de estas canoas, cargada de mercancías, en su cuarto viaje de exploración cuando pasó por las Islas de la Bahía y las costas de Honduras y Nicaragua en **julio y agosto de 1502**.



FAMILIA MEARDI, ACCIONISTAS DE LA IRCA 1930

Las condiciones del transporte cambiaron significativamente después de la conquista y la colonización de los españoles. Con los nuevos amos de la tierra, llegaron animales de tiro y carga – caballos, bueyes, mulas – que incrementaron la capacidad de transporte, requerida, sin duda, por la nueva economía colonial que impusieron los españoles. En el caso del territorio salvadoreño, primero fue la explotación de los cacaotales de Los Izalcos cuyos frutos se transportaban por tierra hasta México y después desde Veracruz en el Golfo de México por vía marítima hacia Europa, donde el cacao se convirtió en la popular bebida del chocolate.

Pero el producto que más marcó la economía colonial de Centroamérica fue el añil, el colorante azul que cosechado en la provincia de San Salvador – sobre todo en Chalatenango y San Vicente – fue el motor del comercio de toda Centroamérica con Europa durante buena parte de la época colonial. Al igual que el cacao, la exportación de añil no requirió sino de caminos muy sencillos por donde transitaban las recuas de mulas cargadas con los “zurrones” del colorante, aquellos conos de añil sólido envueltos en telas y hojas para evitar que se dañaran en el camino.

## I.2 INDEPENDENCIA Y REPÚBLICA

Toda exportación de añil en el Reino de Guatemala – el nombre oficial de la colonia española en Centroamérica – tenía que pasar por la ciudad de Guatemala donde las principales casas comerciales recibían el tinte a cambio de los dineros que adelantaban anualmente a los productores – las llamadas “habilitaciones” – que les permitió ejercer un gran control sobre la producción y el intercambio. Después los comerciantes guatemaltecos enviaban el añil a Veracruz (en el Virreinato de la Nueva España, ahora los Estados Unidos Mexicanos), siempre a lomo de mula, para su despacho en barco a España y el resto de Europa. Posteriormente, alrededor de **1600**, se estableció el puerto de Santo Tomás de Castilla en la costa norte de Guatemala, que se convirtió en el más concurrido de Centroamérica. Aun así, Centroamérica nació a la vida independiente en **1821** sin un solo puerto importante, resultado tanto de la naturaleza del añil – un producto de alto valor pero poco peso y volumen – así como del sistema de comercio controlado y monopólico impuesto por las autoridades españolas. También incidió poderosamente el hecho de que la población y la producción en Centroamérica se concentraban en la vertiente geográfica del océano Pacífico mientras que su comercio con España se movía por las costas del océano Atlántico. El poco comercio que se realizaba con Perú y Chile se centraba en los puertos de Acajutla en la provincia de San Salvador y El Realejo (ahora Corinto) en Nicaragua, ninguno de los cuales contaba en ese entonces con infraestructura portuaria alguna.<sup>1</sup>

La aparición del café como producto de exportación importante habría de cambiar el panorama totalmente. A diferencia del añil, el café es un producto de gran volumen aunque de fácil manejo: se puede almacenar ya secado por bastante tiempo y los sacos de café podían transportarse a lomo de mula o, de existir algún camino, en carretas haladas por bueyes. Pero si la producción y exportación de café llegarían a niveles altos, como todo parecería indicar, habría que mejorar los medios de transporte para permitir el movimiento de más sacos de café hacia los puntos de embarque.

Por otra parte, el transporte marítimo estaba sufriendo cambios revolucionarios con la aparición en las costas centroamericanas del Pacífico de los primeros barcos movidos por máquinas de vapor. Los precios de los fletes empezaron a bajar y la oferta de bienes importados se amplió.<sup>2</sup> A diferencia de los barcos de vela, los vapores no estaban supeditados a las condiciones del viento para navegar. Es más, su autonomía les obligaba a ceñirse a un itinerario más o menos fijo de llegadas y partidas en cada

<sup>1</sup> Ver Elizabeth Fonseca Corrales, “Economía y sociedad en Centroamérica (1540-1680)” en Edelberto Torres Rivas, editor, *Historia general de Centroamérica, Tomo II, El régimen colonial* (Madrid: FLACSO, 1993), pp. 127-149.

<sup>2</sup> Ver Héctor Lindo, *La economía de El Salvador en el siglo XIX*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2006, especialmente las pp. 175-212.

puerto, pues todo tiempo anclado era tiempo muerto para los propietarios del buque. Dicho en otras palabras, la velocidad de circulación de los bienes del comercio marítimo se aceleraba, lo cual obligaba a que los medios de transporte a los puertos también se movieran con mayor rapidez y que, además, tuvieran más capacidad de carga. Las carretas y las recuas de mulas ya no daban abasto.

La solución en tierra a este reto fue el equivalente al barco de vapor en el mar: los rieles, las locomotoras y los vagones del ferrocarril que, juntos, representaban desde mediados del siglo **XIX** lo último en tecnología de transporte terrestre hasta la aparición de los automotores a comienzos del siglo **XX**. La construcción de ferrocarriles se convirtió en el símbolo más representativo de la modernidad en cualquier parte del mundo. La primera línea en construirse en El Salvador conectó la ciudad de Sonsonate con el puerto de Acajutla en la década de **1880**, que después enlazó con Santa Ana y Chalchuapa, las zonas de expansión del cultivo del café, y con la ciudad de San Salvador, la capital de la república. Posteriormente, en **1920**, se completó el tramo del ferrocarril que atravesaba el país desde la frontera con Guatemala en el norte del departamento de Santa Ana hasta Cutuco, en el Golfo de Fonseca, incluyendo el primer puente sobre el  *río Lempa* y un ramal que llegaba hasta la ciudad de Ahuachapán desde un empalme en Texistepeque al norte de la ciudad de Santa Ana. Así quedaban integradas a la red de ferrocarriles las regiones de producción cafetalera y los puertos de embarque del grano de oro, antes de que tuviera el país un sistema de caminos para automotores transitable en todo tiempo.



ESTACIÓN DEL FERROCARRIL EN CHALCHUAPA 1934

La operación del ferrocarril requirió de puertos igualmente modernos, tanto para almacenar los productos de exportación e importación como para la carga y descarga de los buques. Como el Gobierno de la República no contaba con suficiente capacidad técnica o administrativa, dejó en manos de las mismas empresas ferrocarrileras el manejo de los puertos y se limitó a cobrar los impuestos fiscales en las aduanas.

El puerto de Cutuco, en el Golfo de Fonseca, era propiedad de la International Railways of Central America (IRCA), una subsidiaria de la empresa bananera United Fruit Company, mientras que el puerto de Acajutla era de propiedad del Estado pero manejado por la Agencia Nacional Limitada, una subsidiaria de The Salvador Railway, la empresa inglesa dueña de la primera concesión ferrocarrilera del país. El puerto de Cutuco era el único con atraque directo de buques; el de Acajutla adquirió un muelle allá por **1900** pero los barcos siempre debían anclar mar adentro y cargarse y descargarse con lanchones (gabarras), de la misma manera que en el puerto de La Libertad, cuyo manejo se había concesionado a la Agencia Salvadoreña, subsidiaria de la empresa estadounidense Grace Brothers.

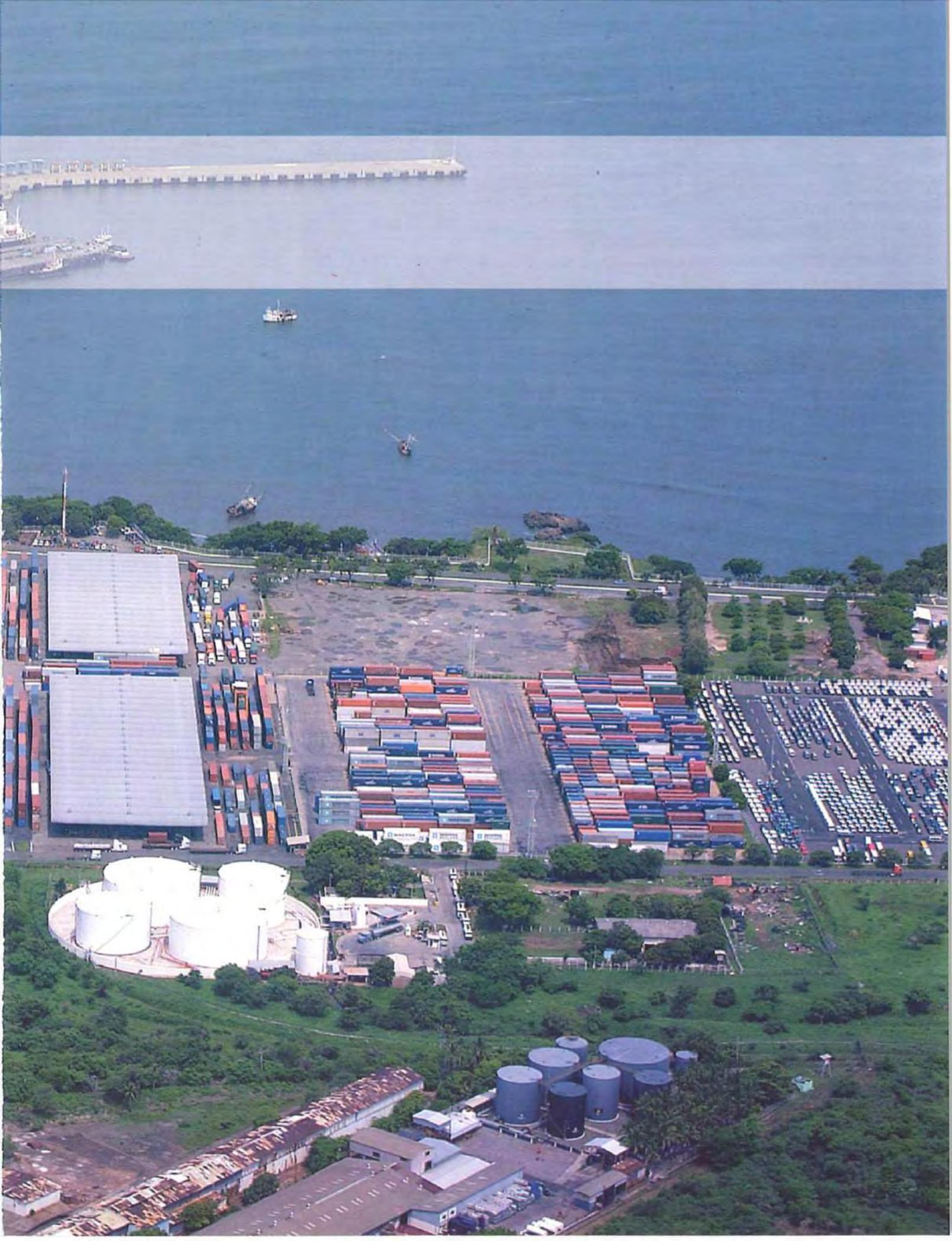
Aparte de algunas mejoras realizadas después de **1900**, los puertos salvadoreños lograron manejar la carga internacional hasta mediados del siglo **XX** sin mayores obstáculos. Es más, la crisis económica mundial de la década de **1930** y la reducción y reorientación de los flujos comerciales asociados con la Segunda Guerra Mundial deprimieron las exportaciones de café y, en consecuencia, toda la economía salvadoreña, incluyendo una reducción sustancial de las importaciones de la República. Sin embargo, al finalizar la guerra en **1945**, la economía mundial experimentó una expansión notable que estimuló la demanda de café y otros productos de exportación, lo cual obligó al Gobierno salvadoreño y a los productores privados a retomar el tema de la infraestructura de transportes para aprovechar las oportunidades que brindaba el nuevo entorno internacional.



INSTALACIONES DE PUERTO CUTUCO  
EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN, DEPARTAMENTO DE LA UNIÓN

# PUERTO DE ACAJUTLA





## II. CRECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE EN EL SALVADOR

### II.1 LA POLÍTICA DE TRANSPORTES Y PUERTOS A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX

Dos fueron los ejes de interés del Estado salvadoreño en el área de transportes hacia **1950**: la expansión de la red vial y la modernización de los puertos. El primero de estos habría de sentar las bases para la gradual transición de un sistema de transporte terrestre basado en la carreta y el ferrocarril a uno de camiones, autobuses y automóviles, que a la larga superaría al ferrocarril en carga y pasajeros y lo condenaría a una muerte lenta, pese a ciertas mejoras que se introdujeron, como el reemplazo de las locomotoras de vapor por las diésel-eléctricas. El segundo supuso el estudio de las opciones para la mejora de los puertos existentes o la construcción de uno nuevo que incorporaría la última tecnología de atraque, carga y descarga de los buques.

En **1951**, el Gobierno solicitó la ayuda de las Naciones Unidas, que se concretó con la llegada a El Salvador de un especialista argentino, el Ing. Ricardo M. Ortiz, quien permaneció en el país durante varios meses, realizando un exhaustivo estudio de la documentación disponible, así como visitas a los puertos y entrevistas con funcionarios y empresarios. El informe que entregó arranca con un análisis de la situación económica y social del país, y de la condición y operación de los puertos existentes, proponiendo una serie de medidas para modernizar su funcionamiento.<sup>3</sup>

El Ing. Ortiz señaló, en primer lugar, que no tenía sentido que funcionaran tres puertos simultáneamente en el país – Cutuco, La Libertad y La Unión – tanto por la reducida extensión de la costa como por el relativamente pequeño volumen total de carga marítima. La existencia de tres puertos obedecía, según él, a “una división territorial del país” cuando los medios de transporte alternativos eran mínimos o inexistentes, pero la red de carreteras de reciente construcción más las vías férreas construidas décadas atrás permitirían concentrar los servicios portuarios en menos puntos. Tal recomendación se vio materializada al cerrar el Puerto de La Libertad.

En segundo lugar, los años de relativo estancamiento comercial de la década de **1930** y los años de la Segunda Guerra Mundial dieron lugar a una expansión acentuada del comercio internacional del país; sobre la base de tendencias observables, Ortiz proyectó un incremento de carga marítima de hasta 800,000 toneladas anuales en **1970**, un volumen que los tres puertos no podrían manejar en su condición actual.

En tercer lugar, si se aceptaba que un solo puerto sería suficiente para todo el país, habría que evaluar las opciones y tomar una decisión sobre los restantes. Durante **1950**, el puerto que más carga manejó

<sup>3</sup> Ortiz, Ricardo M. *Informe sobre el régimen de los puertos de El Salvador. Propositiones acerca de su modificación. Fundamentos para un anteproyecto de puerto en la costa de Acajutla* (San Salvador: Ministerio de Obras Públicas, mimeo, 1952).



MUELLE ARTESANAL ANTIGÜO PUERTO DE ACAJUTLA



CASA DE HUÉSPEDES DE PUERTO CUTUCO

fue Cutuco con el 44.5% de la importación y el 50.4% de la exportación por peso. La Libertad fue el segundo, con un 41.6% y un 20.4%, y Acajutla con un 14.0% y 29.2%, respectivamente.<sup>4</sup> A primera vista, Cutuco habría de imponerse a las otras dos opciones, pero Ortiz evaluó los tres puertos y llegó a la conclusión de que el sitio de Acajutla era el más indicado para modernizar el sistema portuario por diversas razones, incluyendo su cercanía y buena conexión por ferrocarril y carretera a las más importantes regiones de producción y consumo del país – el centro y el occidente – y por estar ubicado en una zona plana que permitiría su ampliación para bodegas, aduanas, zonas industriales y viviendas. Por el contrario, Cutuco quedaba muy apartado de las regiones de producción y consumo importantes, aunque disponía de conexión ferrocarrilera y era el único puerto con un muelle para atraque directo de los barcos, mientras que La Libertad, pese a estar muy cerca de San Salvador, no tenía conexión por tren y la carretera era muy sinuosa.

Una vez identificado el sitio más indicado, tendría que definirse el tipo de puerto. Ortiz era de la opinión de que el muelle en Acajutla – **construido en 1900 y ampliado en la década de 1920** – estaba en tan mal estado que no tenía caso gastar en su renovación. También había que superar el antiguo sistema de lanchones o “gabarras” que transportaban la carga entre el muelle y el buque anclado mar afuera, lo cual consumía mucho tiempo y aumentaba el riesgo de daño a la mercadería. En el caso de Acajutla, la situación era todavía más complicada por la ubicación de la aduana marítima en la ciudad de Sonsonate, donde la mercadería era descargada de nuevo para su inspección antes de proceder hacia su destino final. Es decir, las importaciones eran sometidas a demasiadas operaciones de carga y descarga, además de que mucho del trabajo en el muelle lo hacían estibadores. Así, los rendimientos eran muy bajos: en los puertos salvadoreños se movían, según observó Ortiz, entre 250 y 380 toneladas por barco por día, mientras que en un puerto moderno, con grúas eléctricas y maquinaria de traslado en tierra, se podían mover en aquellos tiempos un mínimo de 700 toneladas diarias por barco.

Los problemas de los puertos salvadoreños no se limitaban nada más a aspectos técnicos u organizativos. El Estado había concesionado las operaciones de los muelles de Acajutla y La Libertad a empresas privadas que combinaban las operaciones de carga y descarga de los buques con sus empresas asociadas de ferrocarril y camiones. Ortiz determinó que las tarifas de carga y descarga de los lanchones – el llamado “gabarraje” – eran exageradamente altas mientras que lo que cobraba el ferrocarril en Acajutla y la empresa de camiones en La Libertad era más bajo que los costos de operación de los camioneros particulares, lo que efectivamente los sacaba del mercado del transporte por carretera.<sup>5</sup> Es decir, una parte de la operación del movimiento de carga subvencionaba a otra con miras por mantener una exclusividad del negocio.

Según sus cálculos, Ortiz afirmó que el país erogaba alrededor de ₡3.1 millones de colones (unos US\$800,000 dólares) al año por “gabarraje”, cantidad que dejaría de pagarse si hubiese un muelle de atraque directo. También dejarían de pagarse unos ₡500 mil colones por concepto de muellaje, ₡350 mil colones por supresión del tiempo perdido por marejadas y espera de lanchones, ₡300 mil colones en reducción de fletes marítimos si un mejor puerto atrajera a más líneas navieras, y ₡700 mil colones debido al mayor uso de camiones para transportes a distancias cortas y para ciertos bienes de manejo liviano. En total, Ortiz calculó un “ahorro” de unos 5 millones de colones al año de acuerdo al movimiento portuario de **1950**.<sup>6</sup>

---

4 *Ibid.*, p. 47

5 En el caso de Acajutla, el acceso de camiones estaba vedado a las instalaciones del puerto, por lo que la empresa ferrocarrilera se las arreglaba para seguir manejando casi toda la carga desde Sonsonate bajo un arreglo que Ortiz describe como “un acentuado monopolio.” *Idem.*, pp. 58-59. La empresa ferrocarrilera también manipulaba las tarifas para impedir que los camioneros pudieran competir; costaba lo mismo enviar determinado volumen de carga los 20 kilómetros desde el muelle de Acajutla hasta Sonsonate que los 103 kilómetros de Acajutla a San Salvador. *Idem.*, p. 95.

6 *Idem.*, pp. 115-120.

A partir del análisis anterior, Ortiz recomendó que:

- a) El Estado debía controlar "el funcionamiento integral de los ferrocarriles," es decir, normar sus operaciones y supervisar las tarifas (aunque Ortiz no menciona asumir su manejo).<sup>7</sup>
- b) No tendría caso mejorar los puertos actuales sino invertir lo mínimo para mantenerlos en operación. Como ninguno (salvo Cutuco) se podría adaptar al atraque directo sin obras de abrigo por la misma naturaleza de la costa, Ortiz recomendó hacer tabla rasa y construir un puerto nuevo, moderno, en un sitio abrigado que permitiera cargas y descargas rápidas y donde se concentrarían todas las operaciones portuarias del país.<sup>8</sup>
- c) El nuevo puerto deberá construirse en Acajutla, que tenía el mejor acceso por carretera y ferrocarril, estaba ubicado en plano con posibilidades de expansión, y registra un oleaje menos fuerte o directo que en La Libertad (el otro puerto en consideración).
- d) El lugar ideal estaría sobre unos acantilados a unos dos kilómetros hacia el sureste del muelle existente, un punto donde las aguas profundas están relativamente cerca de la costa y las corrientes marinas son menos fuertes.<sup>9</sup>
- e) El costo de la obra ascendería, según cálculos muy gruesos, a unos ₡45 millones de colones (US\$18 millones de dólares, al cambio de entonces).
- f) Mientras se construía el nuevo puerto, Ortiz recomendó que el Gobierno se hiciera cargo a la brevedad posible de los puertos de Acajutla y La Libertad, que enviara a técnicos a estudiar en el exterior para dirigir las operaciones del nuevo puerto y que nombrara una comisión para estudiar el tema de los transportes terrestres en general.<sup>10</sup>

Como se entenderá, para Ortiz el estudio de los puertos no se podía realizar con independencia de los demás medios e infraestructura de transportes del país. En parte, sus conclusiones se debieron a la relación monopólica que ejercían los ferrocarriles en los puertos de Cutuco y Acajutla y los camiones de la empresa que manejaba el muelle de La Libertad. Esas prácticas debían eliminarse mediante una injerencia más directa del Estado, un reflejo del pensamiento incipiente que estaba emergiendo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas bajo la dirección entonces del economista argentino Raúl Prebisch, con el cual seguramente se identificaba el ingeniero Ortiz. En sus palabras, de un Estado que "no parece tener [en la] explotación [de los puertos] otro interés que el de percibir los impuestos aduaneros que en realidad ascienden a más del 50% de [sus] ingresos efectivos," un Gobierno nuevo debe "tomar bajo su responsabilidad las actividades que se cumplen en sus puertos" y actualizar su régimen estatutario para ponerlo al mismo nivel que el resto de puertos del mundo.



MUELLE DEL PUERTO DE LA LIBERTAD

<sup>7</sup> *Idem.*, p. 124.

<sup>8</sup> *Idem.*, p. 70. Ortiz estimó que el costo de un rompeolas y el acondicionamiento de una dársena o fondeadero protegido podría representar hasta la mitad de la inversión del nuevo puerto. Por otra parte, desestimó la importancia de Cutuco porque el muelle era muy corto y el acceso resultaba problemático por la poca profundidad y las corrientes en el Golfo de Fonseca.

<sup>9</sup> *Idem.*, pp. 141-158.

<sup>10</sup> *Idem.*, pp. 162-169 y 178-198.

Acta Número Dos (1):  
 La Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, a iniciativa del Poder Ejecutivo, promulgó el Decreto Legislativo número sesenta y siete (67) del veintiocho de mayo del año en curso, publicado en el Diario Oficial número ciento dos (102), Tomo cinco centésimo y cinco (105) del día treinta del citado mes y año, por el cual se crea la Comisión Ejecutiva del Puerto de Acapuzta, con facultades de institución autónoma de Servicio Público, con el objeto de planificar y ejecutar la construcción de un Puerto en la Costa de Acapuzta. - El Presidente de la República en uso de sus facultades emitió el Decreto número cincuenta y uno (51), fechado el veintinueve de julio del año en curso, publicado en el Diario Oficial número ciento cincuenta (150) del día dos del agosto del mismo año, por el cual nombra miembros de la Comisión a las personas siguientes: Presidente, don Tomás Regalado, y Directores a los señores, don Luis Poma, don Luis Lacabarte Arce, don Alfonso Álvarez, Ingeniero Mario Pacheco, y Doctor Belarmino Aguayo hijo, quienes aceptaron sus respectivas cargas. - En consecuencia, con esta misma fecha todos los miembros de la Comisión aquí reunidos, proceden a celebrar la primera Sesión, acordando solemnemente lo siguiente:

T. F. Regalado  
 M. Pacheco  
 Belarmino Aguayo

Acta Número Dos (2):  
 Sesión congreso: 12:00 P.M.  
 Sesión Comisión: 12:30 P.M.  
 II - Sesión de la Comisión Ejecutiva del Puerto de Acapuzta, celebrada en sus oficinas en San Salvador el día cuatro de septiembre de mil novecientos cincuenta y dos. - El Presidente don Tomás Regalado, y los Directores don Luis Poma, don Luis Lacabarte Arce, don Alfonso Álvarez, Ingeniero Mario Pacheco, y Doctor Belarmino Aguayo hijo. - Han discutido y aprobado el siguiente Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo y de Salenir.  
 Título I. - La Comisión, en cumplimiento de la prescripción de que la fracción 6a del art. 7 de un Ley de creación procede a deber, para lo que está del año en curso el Proyecto de sus respectivas leyes de Presupuesto y de Salenir.  
 Ley del Presupuesto  
 Comisión Ejecutiva del Puerto de Acapuzta  
 Pablo Pineda - Ingeniero

## II.2 LA CREACIÓN DE CEPA Y LA CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO PUERTO DE ACAJUTLA.

Recibido el informe de Ortiz, el Gobierno a través del Ministerio de Obras Públicas decidió crear una instancia operativa dentro del Estado denominada Comisión Ejecutiva del Puerto de Acajutla (**CEPA**) como institución autónoma de servicio público "con el objeto de planificar y ejecutar la construcción de un puerto en la costa de Acajutla".<sup>11</sup> Una vez integrada, la Comisión sesionó por primera vez el **14 de agosto de 1952** y dedicó los restantes meses del año a explorar las fuentes de financiamiento y los requerimientos técnicos – diseño, construcción, supervisión – de la obra. El presidente de la Comisión, Tomás Regalado, aprovechó un viaje a Washington para entablar los primeros contactos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, posteriormente Banco Mundial) donde se le informó que antes de hablar de financiamiento había que completar los estudios técnicos.<sup>12</sup>

Regalado también inició los primeros contactos con empresas de ingenieros consultores en Estados Unidos con experiencia en puertos que analizarían las opciones y los costos del nuevo puerto. Después de recibir y evaluar las diversas ofertas, la **CEPA** decidió contratar, en **enero de 1953**, a la empresa de ingenieros Parsons, Brinckerhoff, Hall & MacDonald de Nueva York, pero no fue sino hasta septiembre que se firmó el contrato respectivo que comprometió a la empresa a entregar un informe que contemplara: **a)** la justificación de construir nuevas instalaciones portuarias, **b)** la preparación de planes maestros y evaluaciones de viabilidad económica y técnica para cada opción, **c)** la identificación de los lugares apropiados para las nuevas instalaciones portuarias, y **d)** propuestas de opciones de financiamiento.<sup>13</sup>

El informe preliminar de los ingenieros consultores se entregó a la **CEPA** a mediados de **junio de 1954**, seguido días después por reuniones con los ministros de Obras Públicas y Hacienda y con el mismo Presidente de la República, Oscar Osorio. La empresa contempló cinco opciones para los puertos de Acajutla y La Unión: **a)** un puerto protegido por rompeolas y de atraque directo en Acajutla a un costo de US\$16,013,000, **b)** un puerto protegido para gabarras (lanchones) en Acajutla por un total de US\$6,055,000, **c)** un puerto sin protección para gabarras en Acajutla por US\$3,654,000, **d)** un nuevo puerto en La Unión un poco al sur del muelle de la IRCA en Cutuco por US\$4,600,000, y **e)** la extensión del muelle existente de la IRCA en Cutuco y mejoramiento del puerto por US\$2,690,000. De las cinco opciones, Parson y asociados recomendaron la construcción de un puerto de gabarras en Acajutla sin protección de rompeolas y el mejoramiento (ampliación, modernización) del muelle de la IRCA en Cutuco.<sup>14</sup> Estas eran las opciones más económicas y contaron con la aprobación, en principio, del Presidente y sus ministros, quienes también dieron su visto bueno para iniciar las conversaciones con el BIRF sobre el financiamiento y para escoger a la empresa de ingenieros que diseñaría y supervisaría la construcción.<sup>15</sup>

Cinco empresas de ingenieros entregaron sus ofertas: tres estadounidenses, una francesa y una alemana. Esta última, la Deutsche Bergwerks undHüttenbauGesellschaft MBH (DBHG), solicitó una reunión especial con la directiva de **CEPA** para plantear una opción más ambiciosa y mucho más atractiva para los intereses del país: un puerto en Acajutla con rompeolas y atraque directo a un costo similar al que calculó Parsons y Asociados para uno de lanchones sin protección de rompeolas. Los argumentos de la

<sup>11</sup> Decreto legislativo no. 677 de 28 de mayo de 1952, Diario Oficial no. 102, tomo 155 (30 de mayo de 1952). El presidente de la república emitió el acuerdo no. 51 del 29 de julio publicado en el Diario Oficial no. 150 (12 de agosto de 1952) que nombra a los siguientes directores propietarios: Tomás Regalado, presidente, y directores Luis Poma, Luis Escalante Arce, Alfonso Álvarez, Ing. Mario Pacheco, y doctor Belarmino Suárez h.

<sup>12</sup> Acta no. 10 (18 diciembre de 1952) de la directiva de **CEPA**. (Las citas siguientes de actas de directiva de **CEPA** se identificarán solamente como "acta" seguida por el número y la fecha.)

<sup>13</sup> Parsons, Brinckerhoff, Hall & MacDonald, engineers, "El Salvador. Un estudio de los puertos de la República" (New York: mimeo, 1954), pp. I, 1-2.

<sup>14</sup> Idem., pp. II, 9-10; actas de directiva de **CEPA** números 74, 75 y 76 del mes de junio de 1954.

<sup>15</sup> Aclas 83 y 88 de agosto y octubre de 1954.

empresa alemana se remitieron al estudio preparado por Ricardo Ortiz en **1952**, quien subrayó el peso económico del centro y occidente del país y las dificultades para la navegación en el Golfo de Fonseca; para Ortiz, Acajutla era la opción lógica y un puerto moderno lo más recomendable. La empresa alemana retomó sus argumentos y agregó que los oleajes en Acajutla eran manejables y que las aguas profundas no estaban a gran distancia de la costa. Eso sí, el nuevo puerto debía construirse un poco hacia el este del muelle existente, en un acantilado cerca de la planta de cemento que ya tenía acceso al ferrocarril.<sup>16</sup>

Ante esta propuesta, la **CEPA** dejó en suspenso todos los acuerdos tomados en relación a las recomendaciones de la empresa Parsons y Asociados e intensificó las conversaciones con la empresa alemana. El **6 de diciembre de 1954**, la directiva de **CEPA** se reunió de nuevo con los representantes de la DBHG y se concretaron algunos detalles. En primer lugar, la empresa alemana se comprometió a construir un modelo del puerto y someterlo a pruebas en laboratorios de universidades alemanas para comprobar la viabilidad del diseño. En segundo lugar, la empresa estimó el costo del proyecto entre US\$3 y US\$3.5 millones de dólares con un 10% de variación (que posteriormente se ampliaría a un 20%) y se comprometió a construirlo por ese precio en caso de que la **CEPA** aceptara su oferta. En tercer lugar, la empresa ofreció elaborar un anteproyecto del puerto que se presentaría a más tardar en **marzo de 1955**, que contemplaría un muelle de atraque directo de 800 metros para ferrocarril y camiones, equipo de grúas para mover carga, bodegas de 7,000 metros cuadrados, la conexión de rieles y caminos hasta el nuevo puerto desde la planta de cemento y todas las conexiones eléctricas. Finalmente, ofrecieron atractivas facilidades de pago y la entrega de la obra terminada dos años después de firmarse el contrato. Al escuchar estos argumentos, la directiva de **CEPA** reconoció que la oferta de la empresa alemana era aparentemente "una mejor solución al problema portuario".<sup>17</sup> Una semana después se reunía con el Presidente de la República, quien dijo ya conocer la oferta alemana y que también le parecía una mejor solución al problema portuario. Así se acordó finalmente adjudicarle a la empresa DBHG el diseño de la obra y, en caso de no ejecutar su construcción, la supervisión de la misma.<sup>18</sup> Habían transcurrido un poco más de dos años desde la creación de la **CEPA** y finalmente se vislumbraba el inicio de la obra. Pero todavía faltaban varios detalles, entre ellos la selección de la firma que habría de construir el puerto y las modalidades de financiamiento de la obra.

La licitación para la construcción comenzó en **octubre de 1955** con una publicación y la invitación a una veintena de empresas internacionales para que presentaran ofertas en las oficinas de **CEPA**.<sup>19</sup> Cuatro meses después, en **febrero de 1956**, se abrieron las dos ofertas que se recibieron, ambas de empresas alemanas: el Consorcio Hochtief A.G. de la ciudad de Essen y la SalzgitterIndustriebauGesellschaft, que era la misma DBHG que se había asociado en el ínterin con otra empresa alemana y cambió de nombre.<sup>20</sup> Hochtief A.G. presentó dos opciones según el tipo de construcción mientras que Salzgitter presentó cuatro opciones. La opción más baja fue la de Hochtief A.G. (US\$4.6 millones), ligeramente inferior a la más baja de Salzgitter (US\$4.8 millones) pero la **CEPA** le insistió a Salzgitter que debía honrar el compromiso que adquirió DBHG (cuando firmó el contrato de diseño del puerto en **enero de 1955**) de construirlo por US\$3.5 millones más un 20% de variación, que para **CEPA** no podía pasar de US\$4,165,000. Por lo tanto, **CEPA** le comunicó a Salzgitter que esperaba que la empresa cumpliera "sin

<sup>16</sup> Buch, Alfred (Prof. Dr.-Ing.). *Estudio económico-técnico concerniente a la construcción del puerto de El Salvador, C.A. Deutsche Bergwerks und Hüttenbau Gesellschaft M.B.H., Salzgitter-Drütte (s.f., s.l.), pp. 7-8. El Dr. Buch fue condecorado por el Gobierno salvadoreño años después con medalla de la orden José Matías Delgado. Ver Acta no. 495 (2 de diciembre de 1974).*

<sup>17</sup> Acta no. 96 (6 de diciembre de 1954).

<sup>18</sup> Acta no. 97 (13 de diciembre de 1954). *En una reunión posterior con la directiva de CEPA, la empresa alemana se comprometió a participar en la licitación para la construcción del puerto y reiteró que su oferta económica no podría ser mayor a la que mencionó en las conversaciones previas. (Acta no. 98 de 13 de diciembre de 1954.) El contrato fue firmado por Tomás Regalado en representación de CEPA y el Dr. Alfred Buch, representante de DBHG, el 28 de enero de 1955. (Acta no. 107 del 7 de febrero de 1955.)*

<sup>19</sup> Acta no. 144 (31 de octubre de 1955).

<sup>20</sup> Una tercera empresa, de nacionalidad francesa, fue descalificada por presentar su oferta fuera de tiempo. Acta no. 163 de 20 de febrero de 1956.

tener que recurrir a acciones legales," así como en atención a "las buenas relaciones que existen en el intercambio comercial de nuestros países."<sup>21</sup>

Durante el siguiente mes de marzo, la **CEPA** y Salzgitter renegociaron los montos y las condiciones de pago hasta que, finalmente, se acordó que Salzgitter construiría el puerto de Acajutla por la suma total de US\$4, 189,000 con base al siguiente plan de pagos: 30% a la firma del contrato, 60% en 28 pagos mensuales iguales a los tres meses de haberse firmado el contrato, y un 10% después de un año de haberse recibido la obra a satisfacción. Por su parte, **CEPA** hizo constar que el valor de la obra excedía el precio del contrato de **enero de 1955** debido a los cambios introducidos por **CEPA** en las bases de la licitación. Resuelto el problema del precio, se procedió a firmar el contrato de construcción del nuevo puerto de Acajutla hacia finales de **abril de 1956**.<sup>22</sup>

Contribuyó a este desenlace favorable para Salzgitter y **CEPA** el respaldo que ofreció al proyecto el consultor inglés Sir Arthur Whitaker, quien llegó a El Salvador a comienzos de **1956**. Whitaker se entrevistó con personeros del Gobierno y de la empresa privada y revisó el diseño del puerto presentado por Salzgitter antes de entregar su informe.<sup>23</sup> Whitaker aprobó "sin reservas" el sitio escogido por Salzgitter para construir el puerto debido a la ausencia de corrientes fuertes y la poca distancia de la costa a las aguas profundas donde atracarían los barcos. También respaldó la opinión de Salzgitter de que el oleaje en Acajutla no era mayor amenaza para la integridad del puerto por construirse. A lo sumo, el consultor se limitó a sugerir la ampliación del muelle para permitir la entrada de dos líneas de ferrocarril: una para trenes entrando y otra para trenes saliendo. En cuanto a la administración del puerto, Whitaker planteó cuatro principios: autonomía, independencia financiera, operaciones portuarias bajo una sola autoridad, y métodos de dirección basados en sólidos principios comerciales. A tal efecto, sugirió la formación de una Junta del puerto que representara a los diversos intereses que lo usarían: Gobierno, dueños de buques, comerciantes, exportadores, empresa ferroviaria. De hecho, **CEPA** adoptó ese modelo en principio para su propia Junta Directiva, pero no creó una Junta aparte para la administración del puerto. Finalmente, Whitaker insistió en que debían destinarse al pago de los empréstitos y a acumular una reserva financiera.

Mientras se resolvían los últimos detalles técnicos y el precio de la obra para adjudicar su construcción, **CEPA** se preocupó por obtener el financiamiento en cooperación con las autoridades del Banco Central de Reserva y el Ministerio de Hacienda. Después de varias consultas, se recibió y aprobó un anteproyecto de ley de financiamiento del puerto de Acajutla que contemplaba la emisión de bonos hasta por ₡18, 750,000 colones para cubrir el costo estimado de la obra más los intereses. Los bonos devengarían un interés del 6% anual y se emitirían como obligaciones directas de **CEPA** con garantía del Estado. El Banco Central sería el agente fiscal de la comisión, el cual podría comprar y vender los bonos también.<sup>24</sup> Los bonos serían fechados el **1 de marzo de 1956**, día en que se pondrían a la venta, y vencerían veinte años después.

En vista de que la construcción del puerto y los compromisos financieros de **CEPA** se extenderían por varios años, la Asamblea Legislativa aprobó un decreto especial que autorizó un presupuesto de funcionamiento de **CEPA** hasta el **28 de febrero de 1963** por un total de ₡26, 337,990 millones de colones, de los cuales ₡6,783,761 millones de colones se dedicarían a las operaciones del puerto, ₡11,896,587 millones de colones para la construcción propiamente, y ₡7,420,229 millones de

<sup>21</sup> Acta no. 164 (21 de febrero de 1956).

<sup>22</sup> Acta no. 179 (23 de abril de 1956). El contrato se firmó por una cantidad ligeramente superior (US\$4,282,000) a la pactada inicialmente a sugerencia, precisamente, del consultor Arthur Whitaker. (Ver pie de página siguiente).

<sup>23</sup> Whitaker, (Sir) F. Arthur, KCB, M.Eng., MICE, socio de la firma Livesey & Henderson. "Informe a la Comisión Ejecutiva del Puerto de Acajutla. Puerto de Acajutla." Londres: mimeo, febrero de 1956.

<sup>24</sup> Acta no. 137 (12 de septiembre de 1955). Se autorizó al Banco Central servir de agente fiscal de **CEPA** según decreto legislativo no. 1971 publicado en el Diario Oficial, no. 208 de 11 de noviembre de 1955.

colones para amortizar la deuda y pagar los intereses.<sup>25</sup> Ya antes la **CEPA** había estimado que la venta de bonos le proporcionaría un poco menos de ₡17.5 millones de colones y las operaciones portuarias otros ₡ 6.5 millones de colones más ingresos varios para completar los gastos anticipados.<sup>26</sup>

La venta de bonos se anunció mediante un prospecto que destacaba la importancia del sector privado en el financiamiento del puerto en los siguientes términos: "Con el objeto de fomentar el desarrollo del mercado de valores en el país y al mismo tiempo para interesar al sector privado en obras de servicio público de carácter autoliquidable, la **CEPA** se propone colocar en el sector privado la mayor cantidad posible de bonos de la emisión autorizada." Aparte de los intereses que pagarían los bonos, éstos estaban exentos de todo tipo de impuestos (renta, vialidad, timbres, municipales) y podrían utilizarse para el pago de obligaciones fiscales por su valor nominal.<sup>27</sup>

La primera emisión de bonos por un total de ₡18, 750,000 millones de colones con vencimiento de veinte años se colocó sin mayores tropiezos entre **1956 y 1960**. (Ver Cuadro 1.) A diferencia de las inversiones de la Comisión Ejecutiva del Río Lempa, que organizó la construcción de las represas hidroeléctricas a partir de financiamiento internacional, la construcción del puerto de Acajutla se logró con un financiamiento netamente nacional, aunque no se tienen datos sobre el número de personas o instituciones que compraron bonos ni cuántos compró cada quien. Lo cierto es que los bonos se colocaron durante años que fueron políticamente convulsos y que concluyeron con los derrocamientos del presidente, coronel José María Lemus en **octubre de 1960**, y de la Junta de Gobierno en **enero de 1961**. Es más, la inauguración del nuevo puerto el **21 de abril de 1961** fue presidida por el coronel Aníbal Portillo, integrante del Directorio Cívico Militar, con la presencia del entonces presidente de Guatemala, el general Miguel Ydígoras Fuentes, quien también sería derrocado poco tiempo después por sus mismos colegas militares.<sup>28</sup>

**CUADRO 1: PRIMERA EMISIÓN DE BONOS DE CEPA  
(EN COLONES)**

AÑO DE CIRCULACIÓN	MONTO
1956	7,205,300
1957	6,225,400
1958	3,472,700
1959	1,185,800
1960	660,800
Total	18,750,000

Fuente: **CEPA**, Memoria Anual **1964-1965**, p. 8.

<sup>25</sup> Acta no. 177 (16 de abril de 1956). Ver también Diario Oficial, decreto legislativo no. 2086 del 4 de abril de 1956.

<sup>26</sup> Acta no. 155 (21 de diciembre de 1955).

<sup>27</sup> Acta no. 179 (23 de abril de 1956).

<sup>28</sup> <http://mitierraacajutla.blogspot.com/2012/03/resena-historica-del-puerto-de-acajutla.html> Consultado el 8 de diciembre de 2012. Según este blog, el vapor Freiburg de la línea alemana Hapag LLOYD estaba atracado en el nuevo puerto y "sirvió de anfitrión de una copa de champagne para las autoridades del Gobierno y de **CEPA**, antes de la ceremonia oficial, que sirvió de marco a las celebraciones populares que siguieron."

Las controversias políticas centroamericanas de aquellos años se resolvían frecuentemente mediante el mecanismo del golpe de Estado pero los procesos más profundos – de carácter económico y social – no se vieron alterados en su desenvolvimiento. La **década de 1960** habría de ser la de mayor crecimiento económico y demográfico que conoció la región centroamericana como consecuencia de los acuerdos de integración regional que culminaron en el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Sin embargo, no debe olvidarse que la Integración Centroamericana estuvo acompañada por una creciente integración a la economía mundial, producto tanto de las inversiones extranjeras en las nacientes industrias en Centroamérica como de su demanda de materias primas y combustibles sin las cuales las nuevas industrias no funcionarían. De allí la importancia de una infraestructura de transporte que permitiera seguir canalizando las exportaciones tradicionales centroamericanas – café, azúcar, algodón – además de trasladar con rapidez y eficiencia los insumos que requerían la industria y el comercio.

Estas nuevas realidades no fueron anticipadas por el ingeniero Ortiz cuando escribió su informe sobre los puertos salvadoreños diez años antes. Él anticipó un movimiento fuerte de carga de exportación por Acajutla pero no descartó que siguiera en funcionamiento el puerto de Cutuco y el ferrocarril hasta Puerto Barrios, por donde entraba una parte considerable de las importaciones del país. Tampoco anticipó el ingeniero Ortiz un fenómeno especialmente significativo, cual fue un crecimiento muy acelerado de la población salvadoreña después de **1950** como resultado de las políticas de salud pública y la introducción de nuevos medicamentos que redujeron las tasas de mortalidad a niveles prácticamente de países desarrollados en muy poco tiempo. La consecuente "explosión demográfica" que vivió El Salvador requirió, por ende, de nuevas y considerables importaciones de alimentos para satisfacer la creciente demanda generada por mayor población. También influyó mucho la expansión de los cultivos de algodón, especialmente en la zona costera del oriente del país, durante las décadas de **1950 y 1960** que le robó tierras dedicadas anteriormente a los granos básicos. El Salvador se estaba volviendo más dependiente de las importaciones de alimentos para el sustento de su población.

La combinación de crecimiento económico y demográfico se evidenció casi de inmediato en el movimiento de carga en el puerto de Acajutla. (Ver Cuadro 2.) Los volúmenes de carga que se habían anticipado cuando se diseñó el puerto fueron ampliamente superados antes de lo previsto; si se descarta el primer año de operaciones, cuando el funcionamiento del puerto todavía estaba en una etapa de prueba, el volumen de carga en **1966** fue casi tres veces más que en **1962**. Compárese este resultado con las proyecciones del diseño original que anticipaban ese volumen de carga quince o veinte años después.

**CUADRO 2: PUERTO DE ACAJUTLA  
TOTALES DE CARGA SECA EN TONELADAS MÉTRICAS**

AÑO	VOLUMEN
1961	27,373
1962	140,812
1963	195,426
1964	296,114
1965	376,134
1966	398,358

Fuente: **CEPA**, Memoria de labores 1966, p. 6.

## CEPA Y SU TRANSFORMACIÓN A AUTÓNOMA

El éxito evidente del puerto precipitó una serie de medidas que significaron la reforma de la reorganización y mejora del funcionamiento de la Comisión, entre las cuales la más importante fue la transformación, en **1965**, de la **Comisión Ejecutiva del Puerto de Acajutla** a la **Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma**, según el decreto legislativo correspondiente.<sup>29</sup> La nueva **CEPA** adquirió responsabilidades adicionales que el decreto legislativo dejó plasmadas en su considerando cuarto:

iv. Que debido al incremento del comercio exterior del país, es necesaria una administración eficiente de los servicios portuarios y actividades complementarias, para lo cual es conveniente reestructurar la Comisión Ejecutiva del Puerto de Acajutla, otorgándole las funciones y atribuciones que le conviertan en una empresa del Estado capaz de dirigir y administrar los Puertos de Acajutla y de La Libertad, así como el Ferrocarril de El Salvador, como unidad económica y técnica, a efecto de disminuir los costos de producción de sus servicios y lograr la combinación tarifaria de los servicios portuarios y los de transporte ferroviarios.<sup>30</sup>

A tal efecto, la nueva **CEPA** habría de dirigir las tres empresas en cuestión como "empresas contablemente separadas, con patrimonios, obligaciones y derechos debidamente identificados, pero conforme a una política de transportación y portuaria bien armonizada y complementaria, que responda a los intereses económicos de la Nación". El Estado ya había intervenido The Salvador Railway Company en **septiembre de 1964**<sup>31</sup> y lo mismo había hecho en **noviembre de 1963** en el puerto de La Libertad, administrado hasta entonces por la Agencia Salvadoreña S.A.<sup>32</sup> Para lograr su nuevo cometido, la **CEPA** adquirió amplias facultades, desde la operación de puertos y ferrocarriles hasta la obtención de financiamiento para iniciar y completar obras de infraestructura.

En realidad, la nueva **CEPA** heredó buena parte de lo que le había sido de provecho en su anterior etapa: una Junta Directiva con un presidente nombrado por el presidente de la República y cuatro directores en representación de los Ministerios de Economía, Hacienda, Defensa y Obras Públicas, más otros dos en representación de las asociaciones de comerciantes y de agricultores e industriales. Estos, a su vez, delegarían el manejo directo de los dos puertos y el ferrocarril a tres gerentes bajo un gerente general quien ejecutaría las resoluciones y decisiones tomadas por la Junta Directiva. Finalmente, el Banco Central de Reserva seguiría siendo el agente fiscal para efectos de toda emisión de bonos. Por lo demás, la **CEPA** sería fiscalizada por la Corte de Cuentas, la cual destacaría a una delegación permanente en sus oficinas.

29 "Ley orgánica de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma", *Diario Oficial*, tomo 208, no. 206 de 11 de noviembre de 1965.

30 *Idem.*, considerando IV.

31 Ver apartado **CEPA Y LA ADMINISTRACIÓN DEL FERROCARRIL** pág. 33

32 Decreto legislativo no. 441, *Diario Oficial*, tomo 201, no. 214 de 14 de noviembre de 1963. La Agencia Salvadoreña había administrado el puerto de La Libertad desde 1940. El contrato que se concluyó en 1963 estaba vigente desde 1958; ver "Contrato entre el Supremo Gobierno de El Salvador y la 'Agencia Salvadoreña, S.A.' para la administración del muelle del Puerto de La Libertad", *Diario Oficial*, tomo 181, no. 219, 24 de noviembre de 1958.

La nueva organización se puso a prueba de inmediato ante la necesidad de ampliar las instalaciones de Acajutla cuando el nuevo puerto no había cumplido ni cinco años. En **1960** ya se había emitido una segunda serie de bonos por ₡12.5 millones de colones (equivalente a US\$1,428,571.42) a veinte años plazo para completar el proyecto inicial, seguida en **1964** por una tercera emisión de ₡3 millones de colones (equivalente a US\$342,857) a diez años plazo.<sup>33</sup> Los planes de expansión eran igualmente ambiciosos: la construcción de un segundo muelle "espiga", el llamado "muelle B", así como el dragado de unos 50,000 metros cúbicos de material de fondo, la ampliación de las bodegas en tierra, y la instalación de un sistema de fajas transportadoras desde el nuevo muelle hasta los depósitos de almacenamiento, entre otros.<sup>34</sup> El "muelle B" se completó en **1970** y cuatro años después se terminó el "muelle C", una extensión del muelle original "muelle A", de tal manera que la capacidad del puerto pasó de dos barcos en su versión original a ocho barcos trece años después de su inauguración. Las ampliaciones se concluyeron justo a tiempo para recibir el movimiento de carga del puerto de La Libertad cuando éste fue cerrado en **1976** para convertirse en un puerto dedicado a la pesca artesanal y el turismo.<sup>35</sup> Esto ejecutado por el licenciado Juan Agustín Nuñez Barillas, gerente de dicho Puerto en aquella época.



MUELLE DEL PUERTO DE ACAJUTLA

Pero las preocupaciones de **CEPA** no se limitaban exclusivamente a las instalaciones portuarias. La zona de Acajutla crecía en términos de población y de actividad económica. Para mediados de la década de **1960**, ya se habían instalado una refinería de petróleo, una empresa almacenadora de granos y harinas, una fábrica de cemento y otra de fertilizantes. Se proyectaba un crecimiento considerable de la población asentada en el área urbana colindante al puerto, especialmente de los trabajadores contratados para la ampliación del puerto, quienes con sus familias requerirían servicios de salud, educación y vivienda. Hubo necesidad, por lo tanto, de efectuar inversiones importantes en colaboración con otras entidades del Gobierno, como el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), Ministerio de Obras Públicas, y Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA).

El aumento de las operaciones del puerto de Acajutla se vio interrumpido por el inicio del conflicto armado a partir de **1980**. Algunos años antes ya se habían manifestado los primeros indicios de conflictividad

<sup>33</sup> **CEPA**, *Memoria anual 1964-1965*, p. 8. En 1966, la **CEPA** firmó un contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo por 3,240,000 colones destinados para los trabajos de ampliación del puerto, pagaderos en 35 años a una tasa de interés del 1.25% anual. Estos fondos, que fueron los primeros que **CEPA** contrató con una entidad internacional, se recibieron en condiciones mucho más favorables que los provenientes de la venta de bonos en el mercado local. **CEPA**, *Memoria anual 1966*, p. 4.

<sup>34</sup> *Idem.*, p. 13.

<sup>35</sup> Acta no. 564 (22 de marzo de 1976).

laboral, como ocurría, de hecho, en el país entero. En agosto de **1976**, el Sindicato de la Industria Portuaria de El Salvador (SIPES) pidió la destitución del gerente del puerto y comenzó a trabajar a desgano. La respuesta de la directiva de **CEPA** también estuvo a tono con la política del Gobierno de entonces: nombró a un coronel del ejército como gerente y reiteró que la única instancia con potestad para nombrar y quitar personal era la Junta Directiva de la empresa.<sup>36</sup> Tres meses después, en noviembre de **1976**, se declaró un paro de labores "de hecho" (según la Junta Directiva) que conllevó a la imposición de sanciones y a contemplar una salida por medio de arbitraje ante las demandas de aumento de salarios del sindicato, lo que efectivamente ocurrió.<sup>37</sup> Eventualmente, con el conflicto armado en ciernes, la Junta Directiva de **CEPA** solicitó al cuartel del ejército en Sonsonate el envío de soldados para hacerse cargo de la seguridad del puerto de Acajutla.<sup>38</sup>

Una vez iniciada la guerra civil, el crecimiento que había experimentado el volumen de carga por el puerto de Acajutla se vio afectado porque no siguió el ascendente que traía la economía del país. Prueba de ello es que las exportaciones que se manejaban a principios de la década de los ochentas se redujeron a una tercera parte aproximadamente en **1989** ya que las recolecciones agrícolas, de café, caña de azúcar y algodón, que eran los productos tradicionales de exportación, se contrajeron por las amenazas derivadas del conflicto armado. (Ver Cuadro 3).

**CUADRO 3: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES POR EL PUERTO DE ACAJUTLA 1980-1991  
(EN TONELADAS MÉTRICAS, SIN CONTABILIZAR PETRÓLEO Y DERIVADOS)**

<b>AÑO/VOLÚMENES</b>	<b>IMPORTACIONES</b>	<b>EXPORTACIONES</b>	<b>TOTALES</b>
1980	819,451	285,408	1,104,859
1981	754,174	264,150	1,018,324
1982	517,683	230,652	748,335
1983	815,638	348,620	1,164,258
1984	795,061	240,317	1,035,378
1985	872,854	274,191	1,147,045
1986	923,223	207,542	1,130,765
1987	910,564	159,096	1,069,660
1988	875,389	179,891	1,055,280
1989	837,446	109,966	947,412
1990	977,164	215,457	1,192,621
1991	1,028,196	238,553	1,266,749

Fuente: Anuarios estadísticos del Puerto de Acajutla.

A partir de los Acuerdos de Paz en **1992**, se experimentó una diversidad de cambios y procesos a nivel nacional e internacional que incidieron profundamente en la actividad portuaria de El Salvador, por lo que la **CEPA** se vio obligada a hacer reformas en su funcionamiento e inversiones en su infraestructura. El primer cambio más evidente que se experimentó fue un incremento en el volumen de carga marítima en la medida que la economía del país se normalizaba después de los años de conflicto, caracterizados

<sup>36</sup> Actas no. 582 (9 de agosto de 1976) y no. 584 (18 de agosto de 1976).

<sup>37</sup> Actas no. 596 (8 de noviembre de 1976) y no. 598 (22 de noviembre de 1976).

<sup>38</sup> Acta no. 742 (5 de noviembre de 1979).

por una actividad económica deprimida a causa de las acciones bélicas y las escasas inversiones en producción y comercio. El puerto de Acajutla, el único de importancia en ese momento, reflejó con precisión las características de la nueva etapa que vivía el país, en que las remesas producto de la emigración y la expansión de la actividad maquilera intensificaba los vínculos de la economía nacional con los grandes centros de producción y consumo a nivel global. En cuestión de quince años, entre **1993 y 2008**, el volumen de las importaciones y exportaciones a través de Acajutla casi se triplicó. (Ver Cuadro 4).

**CUADRO 4: MOVIMIENTO DE CARGA EN EL PUERTO DE ACAJUTLA 1992-2011  
(EN TONELADAS MÉTRICAS; 1993=100)**

AÑO	IMPORTACIONES		EXPORTACIONES		TOTAL	
1992-1993	n.d.		n.d.		1,386,000	87
1993	1,183,779	100	319,551	100	1,602,044	100
1994	1,572,696	133	303,307	95	1,876,003	118
1995	1,728,507	146	332,532	104	2,061,039	129
1996	1,388,380	118	298,617	94	1,686,997	106
1997	1,748,489	148	337,202	106	2,085,691	131
1998	1,862,628	158	458,328	144	2,320,956	145
1999	1,888,254	160	416,693	131	2,304,947	144
2000	2,036,037	172	451,511	142	2,487,548	156
2001	1,956,228	166	522,276	164	2,478,504	155
2002	2,008,297	170	526,223	165	2,534,520	159
2003	2,315,449	196	602,891	189	2,918,340	183
2004	2,527,019	214	668,722	210	3,195,741	200
2005	2,781,175	235	827,553	259	3,608,728	226
2006	3,407,231	288	1,018,700	319	4,425,931	277
2007	3,346,077	283	1,026,303	322	4,372,380	273
2008	3,277,708	277	1,157,849	363	4,435,557	277
2009	n.d.		n.d.		3,383,419	212
2010	2,633,288	223	1,072,834	336	3,706,122	232
2011	3,072,193	260	1,075,965	337	4,148,158	259

Fuente: Memorias anuales de **CEPA**.

El segundo cambio importante, que ya se había anunciado años atrás pero cuya magnitud no se hizo evidente sino en la década de **1990**, fue la introducción del contenedor de carga como el medio preferido para el transporte de prácticamente cualquier tipo de mercancía, desde productos refrigerados y granos hasta prendas de ropa y zapatos.<sup>39</sup> En la medida en que aumentaba la velocidad de los medios de transporte terrestre se incrementaba y extendía su cobertura, la utilización de contenedores tendría mucho más sentido para grandes y pequeños productores porque su tamaño y características se adaptaban

<sup>39</sup> Según informantes en el puerto de Acajutla, los primeros contenedores llegaron en 1979 cuando todavía no había equipo especial para moverlos ni almacenarlos. Algunos contenedores fueron trasladados a San Salvador por tren. Entrevista el 12 de octubre de 2012 con Hilda Aguilar, Ana Miriam Payés de Cea, Alfredo Barahona, José Emilio Serrano y Juan Vásquez.

fácilmente a los requerimientos de una diversidad de usuarios. La flexibilidad de los contenedores era total porque podían transportarse en trenes, camiones y barcos. Las empresas navieras comenzaron a encargar buques especializados en el transporte de contenedores, cada vez más grandes y versátiles. A su vez, el diseño de cascos de barco y motores marinos más eficientes redujo los costos del transporte marítimo a niveles sumamente bajos, lo cual eliminaba la distancia como elemento determinante del precio de un producto; ahora comprar algo fabricado en las antípodas podría resultar tanto o más atractivo que comprarle al que produce a la vuelta de la esquina.

De hecho, **CEPA** recibió un estudio de factibilidad en **1977** de la empresa inglesa Livesey & Henderson para habilitar el puerto de Acajutla en el manejo de contenedores, a partir del cual decidió proceder con las gestiones para obtener financiamiento para construir las instalaciones necesarias.<sup>40</sup> También se creó una "Unidad Ejecutora del Proyecto de Construcción de Facilidades para el Manejo de Contenedores en el Puerto de Acajutla" para dirigir todo el proceso hasta adjudicar el contrato de construcción.<sup>41</sup> A comienzos de **1978** ya se habían recibido los primeros estimados del costo de la obra (\$12, 256,900 colones) y se identificaron seis empresas para que presentaran ofertas técnicas.<sup>42</sup> Ante la inminente llegada de los primeros buques de contenedores al puerto, **CEPA** autorizó la compra de transportadores de pórtico, cabezales y plataformas, así como la construcción de un patio para contenedores, en espera de la propuesta definitiva del diseño de las instalaciones que presentaría la empresa Frederic R. Harris Engineering, de Estados Unidos, que ganó la licitación para el diseño, supervisión de la obra, y adiestramiento de los operarios del puerto de contenedores.<sup>43</sup> El **8 de enero de 1979** llegó el primer barco de contenedores al puerto de Acajutla, el "Lafayette", que fue debidamente procesado con los equipos y las instalaciones que se habían preparado en los meses anteriores.<sup>44</sup> Sin embargo, el proyecto de construcción del puerto para contenedores fue eventualmente abandonado en vista de las incertidumbres creadas por los cambios políticos y el conflicto armado inminente.

Finalmente, los cambios en la tecnología del transporte de carga a través de contenedores incrementó la eficiencia en el manejo de carga. Y es que el puerto de Acajutla estuvo consciente o preparado para operar bajo esos lineamientos; desde que el ingeniero Ortiz analizó los tiempos de carga y descarga en los viejos muelles de gabarras en La Libertad y Acajutla a comienzos de la década de **1950**, el uso eficiente del tiempo nunca fue algo ajeno a los administradores y trabajadores del puerto.

Un ejemplo que ilustra el impacto de los cambios nos remite a un tiempo a mediados de la década de **1990**, cuando el tren todavía daba servicio a Acajutla. En ese entonces, el café oro llegaba al puerto por ferrocarril en vagones cerrados, cada uno de los cuales transportaba 250 sacos de café de 152 libras cada uno. Los sacos eran descargados manualmente del tren por estibadores y colocados en paletas para su traslado por montacargas a las bodegas de **CEPA** en tierra. Cuando atracaba el barco, los sacos pasaban en vagonetas a la bodega de tránsito en el mismo muelle antes de depositarse finalmente en las bodegas del barco mediante las grúas del puerto o del barco. Se cargaban aproximadamente 50,000 sacos de café en cada barco, casi en su totalidad con destino a puertos europeos. Toda la operación no era complicada pero sí dilatada; era, en otras palabras, el mismo procedimiento que se usaba cuando el puerto se inauguró en **1961**. Ahora, a discreción del productor o comprador de café, el grano de oro se puede colocar directamente a granel en un contenedor en la misma finca y trasladarse después en un furgón por carretera al puerto de Acajutla para su embarque.<sup>45</sup> Una vez colocado en el puerto, el movimiento del contenedor es totalmente mecanizado y no requiere sino de un mínimo de estibadores.

<sup>40</sup> Acta no. 607 de 17 de enero de 1977 y no. 621 de 9 de mayo de 1977.

<sup>41</sup> Acta no. 628 de 27 de junio de 1977.

<sup>42</sup> Acta no. 660 del 20 de febrero de 1978.

<sup>43</sup> Actas no. 683 de 7 de agosto de 1978, no. 684 de 14 de agosto de 1978, no. 687 de 4 de septiembre de 1978 y no. 693 de 23 de octubre de 1978.

<sup>44</sup> Acta no. 703 de 8 de enero de 1979. Según informantes en el puerto de Acajutla, los primeros contenedores llegaron cuando todavía no había equipo especial para moverlos ni almacenarlos. Algunos contenedores fueron trasladados a San Salvador por tren. Entrevista el 12 de octubre de 2012 con Hilda Aguilar, Ana Miriam Payés de Cea, Alfredo Barahona, José Emilio Serrano y Juan Vásquez.

<sup>45</sup> Entrevista en Acajutla el 12 de octubre de 2012 con Hilda Aguilar, Ana Miriam Payés de Cea, Alfredo Barahona, José Emilio Serrano y Juan Vásquez.

A partir del año **2000**, los volúmenes de carga comenzaron a superar la capacidad del puerto. El cierre del Puerto de La Libertad al tráfico de carga en **1976** significó una responsabilidad adicional para el de Acajutla en vista de que en Cutuco había disminuido notablemente el movimiento de carga general.<sup>46</sup> Para efectos prácticos, entonces, en el año **2000** Acajutla era el único puerto marítimo de carga en el país, que debía enfrentar una creciente demanda de servicios y ajustarse a cambios dramáticos en la tecnología de los transportes. La **CEPA** respondió a estos retos mediante una serie de decisiones administrativas, financieras y operativas a lo largo de los años.

El cambio más dramático tuvo que ver con la reorganización de los trabajadores de los muelles (estibadores), las bodegas y los talleres. El puerto había estado funcionando con alrededor de 1,300 empleados, de los cuales unos 1,000 aproximadamente eran estibadores, empleados directos de **CEPA** con derecho a todas las prestaciones de ley. Ante el crecimiento inminente de los volúmenes de carga por contenedores, los requerimientos de estibadores a futuro serían mucho menores y no se justificaba mantener en planilla a tantos empleados. Se optó, por lo tanto, indemnizar en **2001** a la planta fija de trabajadores y contratar en adelante al personal necesario según los requerimientos del momento. A partir de febrero de **2002**, los servicios de carga y descarga de buques, así como el mantenimiento de equipos e infraestructura, se prestan a través de empresas privadas ("out-sourcing") en forma de cooperativas de los antiguos estibadores y trabajadores de planta. **CEPA** erogó aproximadamente US\$13 millones en indemnizaciones, lo cual se refleja en los estados financieros de la empresa en el año 2001.<sup>47</sup> (Ver Cuadro 7). El resultado de esta decisión fue una reducción del personal fijo en el puerto de aproximadamente 1,000 empleados en **2000** a 135 en **2001**, como consecuencia de los cambios tecnológicos y la necesidad de procurar la sostenibilidad de la empresa con recursos propios.<sup>48</sup> (Ver Cuadro 5).

**CUADRO 5: EMPLEADOS EN EL PUERTO DE ACAJUTLA  
1993-2002 (1993=100)**

AÑO	EMPLEADOS	1993=100
1993	1,363	100
1994	1,289	95
1995	1,169	86
1996-97	n.d.	n.d.
1998	1,164	86
1999	1,091	80
2000	1,011	75
2001	135	10
2002	150	11

Fuente: Memorias anuales de **CEPA**.

Los modestos volúmenes de carga que se movilaron en la época de los noventa experimentaron un incremento acelerado a partir del año **2000**, con el uso masivo de los contenedores, justo en el

<sup>46</sup> Entre julio 1992 y junio 1993, Cutuco apenas movió un poco más de 50,000 toneladas métricas de importaciones cuando Acajutla, en el mismo lapso, movió más de 900,000 toneladas. **CEPA**. Memoria de labores junio 1992-mayo 1993, p. 13.

<sup>47</sup> **CEPA**, Memoria de labores 2002, p. 32.

<sup>48</sup> Como se verá más adelante, FENADESAL pasó por una reestructuración similar ese mismo año cuando su personal fue indemnizado y la empresa suspendió sus operaciones por un tiempo.

momento que en el Puerto de Acajutla se cambió la modalidad del trabajo en los muelles. (Ver Cuadro 6). Entre **2001 y 2011**, el volumen de carga transportado por contenedores expresado en TEUs (Unidad equivalente a veinte pies) creció nueve veces, muy similar al crecimiento expresado en toneladas métricas. Según las autoridades del puerto, la combinación de una fuerza laboral experimentada y los recursos materiales necesarios, incluyendo las grúas de los barcos de contenedores, permitieron reducir los costos de operación expresados en la velocidad de procesamiento de los contenedores: se pasó de 8 a 18 contenedores embarcados o descargados por hora y los costos de desembarque se redujeron en un 78 por ciento.<sup>49</sup> En **2005**, las tarifas para manejo de contenedores en el puerto se redujeron en un 15 por ciento con el objeto, de atraer a más empresas navieras para que usaran el puerto, decisión que también se tomaba en vista de haber experimentado una reducción sensible de los costos de operación.

**CUADRO 6: MOVIMIENTO DE CONTENEDORES EN ACAJUTLA  
(EN TONELADAS MÉTRICAS Y TEUS) 1995-2011**

Año	Importación	Exportación	Total	Total TEUs (*) 1995=100	
1995	81,269	69,602	150,871	32,261	100
1996	61,292	68,438	129,730	28,209	88
1997	68,668	35,753	104,420	12,508	39
1998	71,274	39,521	110,795	14,117	44
1999	65,297	24,506	89,803	11,132	35
2000	105,871	23,156	129,027	14,815	46
2001	105,871	30,136	136,007	17,721	55
2002	196,217	104,178	300,395	41,840	130
2003	310,821	159,733	470,554	65,576	204
2004	453,372	234,321	687,693	92,857	288
2005	534,028	261,889	795,917	103,483	321
2006	n.d.	n.d.	n.d.	123,329	383
2007	780,837	401,046	1,181,883	144,458	448
2008	823,501	471,500	1,295,001	156,323	485
2009	n.d.	n.d.	1,092,438	126,369	392
2010	n.d.	n.d.	1,298,315	145,774	452
2011	n.d.	n.d.	1,166,814	160,069	497

Fuente: **CEPA**, Memorias de labores.

(\*) El TEU ("twenty-foot equivalent unit") es una medida inexacta de volumen de los contenedores; un TEU equivale al volumen de un contenedor estándar de 20 pies de largo, 8 de ancho y 8.5 de altura pero como hay contenedores de 40, 45, 48 y 53 pies de largo, se calculan sus volúmenes relativos a partir del contenedor básico de 20 pies. Los cálculos se complican todavía más porque hay contenedores que tienen dimensiones distintas de ancho y altura.

<sup>49</sup> Memoria de labores de 2002, p. 13-23.

El aumento del volumen de carga por contenedores no estuvo ausente de problemas de fondo. El Puerto de Acajutla no fue diseñado en sus orígenes para la movilización de contenedores sino para movilizar carga a granel y líquida y carga general (bultos, sacos, cajas, vehículos, maquinaria). Para eso se construyeron bodegas en tierra firme y se instaló una banda transportadora de carga a granel desde el muelle secundario ("espiga") hasta los depósitos de diversas empresas que importaban y distribuían granos y productos químicos e industriales. El tráfico de los contenedores no necesita toda esta infraestructura pero requiere otra, tales como: patios para almacenar, organizar, despachar y recibir contenedores, de preferencia con acceso directo a los barcos; maquinaria especializada para cargar y descargar los contenedores en los barcos; otra maquinaria para mover los contenedores dentro de los patios; e instalaciones especiales de energía eléctrica para los contenedores refrigerados (cuyo uso se dispara en proporción al aumento del comercio de productos perecederos, tales como frutas, carnes y plantas).

Todos estos requerimientos excepto dos de los mencionados pudieron satisfacerse en Acajutla con la excepción de dos: **En primer lugar**, los únicos barcos que podían cargar y descargar contenedores hasta el momento son los que tienen sus propias grúas (los llamados gearedships) porque el puerto no dispone de equipo propio para meter y sacar contenedores de las bodegas de los barcos. **En segundo lugar**, los barcos no tienen acceso directo a los patios donde se organizan y distribuyen los contenedores, los cuales tuvieron que habilitarse patios bastante lejos de los muelles donde había espacio disponible. Como resultado, la carga y descarga de contenedores requiere de un paso intermedio, cual es el traslado de los contenedores en furgones del muelle al patio de almacenamiento. Este no es un impedimento si el volumen de contenedores se mantiene a niveles relativamente bajos; sin embargo, las tendencias observadas en los últimos años sugieren que la capacidad del puerto de Acajutla para mover contenedores puede estar llegando a sus límites.

Realizar modificaciones en el puerto de Acajutla para incrementar su capacidad de manejo de contenedores no es imposible. Ya en la década de **1960** se había contemplado la construcción de un muelle de atraque directo mediante un relleno de material dragado entre las oficinas administrativas y el segundo muelle (de espiga). Hasta dos barcos podrían atracar simultáneamente frente a un área descrito en el plan maestro de desarrollo del puerto como "playa para almacenaje abierto, embarques envasados e industria portuaria liviana."<sup>50</sup> En todo caso, es probable que su tamaño no hubiera sido suficiente para satisfacer el volumen de contenedores que se esperaba en las próximas décadas.

**El tercer reto** que enfrentó **CEPA** en el manejo del puerto de Acajutla tuvo que ver con la sostenibilidad de sus operaciones frente a los requerimientos de un entorno económico más competitivo. En términos estrictamente operativos, los ingresos y egresos del puerto muestran un saldo positivo casi todos los años en que se tienen registros detallados. (Ver Cuadro 7). El puerto, en otras palabras, parece sostenerse por sí solo pero cuando se trata de mejoras y gastos de mantenimiento sustanciales en su infraestructura y equipos, se ha tenido que recurrir a subsidios y a préstamos pedidos a organismos internacionales y a la misma **CEPA**. Tal es el caso del proyecto "Rehabilitación integral del puerto de Acajutla" iniciado en **1992**.

<sup>50</sup> Memoria de labores 1964-1965, p. 11.

**CUADRO 7: INGRESOS, GASTOS Y UTILIDADES DE OPERACIONES DEL PUERTO DE ACAJUTLA**

AÑO	INGRESOS (US\$)	EGRESOS (US\$)	UTILIDADES (PÉRDIDAS) (US\$)
Junio 1992-mayo 1993	12,344,044	12,285,072	58,972
Junio 1993-mayo 1994	13,977,902	13,601,254	376,648
1994	n.d.	n.d.	n.d.
1995	18,262,143	15,400,502	2,861,641
1996	16,816,753	15,780,112	1,036,641
1997	20,151,491	19,248,879	902,612
1998	19,685,163	21,915,175	(2,230,012)
1999	20,313,513	22,648,107	(2,334,594)
2000	n.d.	n.d.	n.d.
2001	21,774,417	28,014,695	(6,240,277)
2002	21,775,145	20,035,712	1,739,433
2003	23,657,429	18,623,702	5,033,727
2004	26,653,269	21,516,998	5,136,270
2005	26,167,393	19,376,534	6,790,859
2006	29,731,362	19,237,006	10,494,356
2007	31,817,711	19,093,810	12,723,900
2008	32,393,066	20,131,258	12,261,808
2009	24,850,893	19,162,337	5,688,556
2010	26,646,950	21,008,539	5,638,411
2011	30,406,469	25,626,620	4,779,849

Fuente: Memorias anuales de la **CEPA** y Estados Financieros del 2001 al 2011. Las utilidades (pérdidas) se han calculado antes del pago del impuesto sobre la renta y otras retribuciones fiscales.

Nota: Los ingresos y gastos en colones antes de la conversión monetaria han sido convertidos a razón de 8.75:1.

Este proyecto de "Rehabilitación integral del puerto de Acajutla" comenzó a tomar forma en **1992** ante la necesidad de efectuar gastos importantes en el mantenimiento y la expansión de las instalaciones portuarias con miras "a recuperar la infraestructura básica y reducir los tiempos de estadía de los barcos en forma significativa, conllevando a mantener competitividad con los puertos marítimos vecinos de la región."<sup>51</sup> Los componentes del proyecto incluían los siguientes:<sup>52</sup>

1. Reparación del acceso a los muelles para proteger diversas células y los bordes superiores que habían sido dañadas por el embate de las olas.
2. Protección anticorrosiva de los tablestacados sobre el nivel del agua de varios muelles.
3. Protección catódica del tablestacado metálico bajo el agua.
4. Restauración de la unidad de carga de uno de los muelles.

51 **CEPA**, *Memoria de labores de 1994*.

52 **CEPA**, *Memorias de labores de 1992-1993, 1994 y 1996*.

5. Reorganización del taller mecánico y compra de nuevas maquinarias y herramientas.
6. Mejoramiento del sistema general de drenajes del puerto.
7. Construcción y equipamiento del edificio de bomberos.
8. Construcción de dos bodegas para mercadería peligrosa.
9. Impermeabilización y saneamiento de los techos de las bodegas de almacenaje.
10. Construcción de un galpón-taller para grúas.

Para la realización de estas inversiones y gastos, **CEPA** recurrió al Gobierno de Alemania y solicitó un préstamo por un total de ₡148.6 millones de colones (US\$17 millones aproximadamente) a través del organismo financiero alemán Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). A estos fondos, el Gobierno de la República y **CEPA** aportaron ₡43 millones de colones más para un gasto total de ₡ 191.6 millones de colones (US\$21.9 millones).<sup>53</sup> Así se pudieron ejecutar durante los años siguientes las obras en cuestión, a las cuales se agregó otra de mucha importancia: la reparación del sistema de defensas del "muelle B" para permitir el atraque de buques de hasta 40,000 toneladas. Al igual que las mejoras anteriores, la reparación del muelle se logró mediante una combinación de fondos propios de **CEPA** y un organismo internacional, en este caso la USAID que aportó un total de US\$2 millones para su ejecución.

Durante los cinco años siguientes, el puerto requirió únicamente de los cuidados de mantenimiento normales y las inversiones en infraestructura se pudieron financiar con fondos propios. El muelle de acceso es el más golpeado por las olas porque comienza literalmente en la playa; por lo tanto, requiere de mayores cuidados, incluyendo la renovación de las defensas de piedra, placas de concreto y tetrápodos de concreto que amortiguan la fuerza de las olas. En **1993 y 1994** se invirtieron más de ₡6 millones de colones para las obras de protección del muelle de acceso. Siete años más tarde tuvo que repetirse la operación.<sup>54</sup> Y en **2010** hubo necesidad de volver a darles mantenimiento completo a los tres muelles a un costo superior a los US\$2.8 millones.<sup>55</sup>



MUELLE DEL PUERTO DE ACAJUTLA

Otro gasto importante fue la compra de equipo, que no solo se desgasta con el tiempo sino que se desfasa y debe renovarse irremediamente. En los últimos diez años, **CEPA** ha invertido cantidades elevadas de dinero en la compra de un remolcador nuevo, grúas especiales para manejo de contenedores, montacargas, tractores de oruga, bombas de agua para el equipo de bomberos y diversos sistemas de seguridad. No obstante, en la memoria de labores de **CEPA** de **2011-2012** se lee que "Diferentes análisis indican que la mayor debilidad del Puerto de Acajutla es la falta de inversión en infraestructura

<sup>53</sup> Además de los fondos para las mejoras en cuestión, hubo que apartar una cantidad para pagar los servicios de consultoría de la empresa alemana de ingenieros RheinRuhringenieur, a quienes se les encargó el diseño de los diversos componentes del proyecto y la supervisión de los mismos una vez iniciada su construcción.

<sup>54</sup> Memorias de labores de 1993-1994 y 2001.

<sup>55</sup> Memorias de labores 2009-2010 y 2010-2011.

y equipamiento. Desde hace más de una década se ejecutan proyectos pequeños, que con excepción de la reparación de las estructuras de concreto de los muelles, no han sido suficientes para mejorar el servicio a los usuarios." En sus proyecciones para los próximos cinco años, por lo tanto, el puerto de Acajutla ha diseñado un plan de inversiones "que permitirá aumentar significativamente los niveles de rendimientos alcanzados hasta 2011." La inversión propuesta se desglosa en las siete áreas que se listan en el Cuadro 8.

**CUADRO 8: PLAN DE INVERSIONES ACAJUTLA 2012-2017**

RUBRO DE INVERSIÓN	MONTO EN US\$
Contenedores	3,786,000
Facilidades generales en muelles	6,517,195
Facilidades marinas	8,550,000
Facilidades generales en tierra	6,775,000
Facilidades generales tierra/muelles	1,600,000
Gestión	750,000
Graneles sólidos	1,204,500
Total	29,182,695

Fuente: Memoria de labores 2011-2012, p. 24.

El plan de inversiones, que recuerda vagamente el proyecto de veinte años previos de "rehabilitación integral del puerto de Acajutla", todavía está a la búsqueda del financiamiento, que siempre es el más difícil de los obstáculos en el camino. La experiencia misma de la construcción del puerto y de su operación y mantenimiento apuntan a que existen suficientes recursos técnicos – expertos en ingeniería de puertos, en administración portuaria, en diseño de infraestructura y distribución del espacio – para realizar cualquier obra de ampliación del puerto, ya sea contratando a los expertos locales o apelando a las empresas internacionales de consultores. No todo lo técnicamente correcto puede enfrentar situaciones extremas, que como sabemos son más que frecuentes en nuestro medio. Los muelles de Acajutla han sido golpeados por oleajes muy fuertes y vientos huracanados y han sufrido daños serios en varias oportunidades. La proximidad a las fallas tectónicas también representa una amenaza en potencia de terremotos de gran magnitud. Para eso están los seguros y todas las medidas de prevención que sean factibles y financiables. Pero las vaguedades del clima o de la geología no son nada comparadas con las incertidumbres de la economía, de su comportamiento a futuro. La pregunta que se ha venido debatiendo en este sentido en los últimos años es muy sencilla: ¿Quién asumirá los riesgos de ampliar la capacidad del puerto a través de elevadas inversiones con el objeto de optimizar sus operaciones, y administrar sus recursos eficientemente, además de mantener el puerto en forma rentable? Por lo general, la discusión abarca las dos opciones más obvias: mayor inversión por parte del Estado o mayor inversión y participación del sector privado.

Si bien es cierto que Acajutla se construyó a partir de una entidad estatal (o pública), el sector privado siempre tuvo un papel clave en su expansión. En los primeros años, algunos de los directivos más influyentes eran personas muy acaudaladas. El mismo financiamiento del puerto a través de la venta de bonos del Estado fue un mecanismo para involucrar al sector privado en su construcción y manejo. Posteriormente, el sector privado siempre ha tenido una representación en la Junta Directiva de la

institución. De lo que se trata entonces, cuando se habla de privatización, es desligar al Estado del financiamiento y el manejo del puerto, pasándole el protagonismo a un concesionario quien aportará el capital, tomará las decisiones operativas y, en general, tendrá a su cargo la empresa portuaria.

Hace precisamente diez años, se intentó dar en concesión el Puerto de Acajutla mediante un proceso de licitación abierta. La Asamblea Legislativa de entonces aprobó unas "Bases de licitación para la concesión maestra de obra pública del Puerto de Acajutla" a partir de unos considerandos bastante tajantes, de los cuales se mencionan unos a continuación:

- i) Que el actual modelo de gestión del Puerto de Acajutla ha provocado que un alto porcentaje del comercio internacional salvadoreño, se movilice a través de los Puertos de Guatemala y Honduras, debido a que el referido puerto ha perdido competitividad por efectos de su baja eficiencia, baja productividad y altos costos de operación, lo que ha dado lugar a potenciar el desarrollo portuario de los países vecinos;
- ii) Que actualmente la situación financiera del Puerto de Acajutla es altamente crítica debido a la pérdida acumulada de los últimos años y a las cargas laborales cubiertas para la operación del puerto, careciendo el mismo de los recursos necesarios para llevar a cabo las inversiones requeridas para mejorar su competitividad.
- iii) Que los procesos de modernización portuaria llevados a cabo en América Latina en los últimos años por países de los más variados sistemas políticos y económicos, han utilizado la concesión como mecanismo para financiar inversiones e introducir tecnologías modernas, a fin de lograr importantes mejoras en las operaciones portuarias, lo cual se ha visto reflejado en el aumento de su eficiencia y productividad, reduciendo los costos de operación, y con ellos se ha potenciado el crecimiento y el desarrollo de la actividad portuaria. Dichos procesos han sido fortalecidos con marcos regulatorios adecuados, que han generado la confianza necesaria en los inversionistas y lo más importante, el resguardo de los intereses del Estado.<sup>56</sup>

Según los alcances de la concesión propuesta, el concesionario sustituiría a **CEPA** como responsable del puerto con la obligación de "asumir el compromiso de hacer efectiva, por su cuenta y riesgo [...] bajo la fiscalización y control del ente regulador marítimo portuario, la prestación de todos los servicios que se demanden eficientemente por los buques y los dueños de las cargas". Como condición para participar en la licitación, el participante debía tener suficiente respaldo financiero como para suscribir un capital social de US\$20 millones, además de poseer al menos cinco años de experiencia en el manejo de puertos con un tráfico igual o superior a 2.5 millones de toneladas de carga anual. El plazo de la concesión sería de veinticinco años, prorrogables por otros diez años a discreción de **CEPA**.

Bajo el esquema de concesión propuesto, las instalaciones del Puerto de Acajutla serían dadas al concesionario mediante el pago de un canon de arrendamiento mensual consistente en un porcentaje de los ingresos brutos no menor a un 14 por ciento de los mismos. De hecho, el ganador de la licitación sería aquel que, según las bases, "ofrezca el mayor porcentaje de los ingresos brutos y que haga efectiva tal oferta". Como garantía de que se cancelaría el canon, el concesionario ganador depositaría US\$12 millones como anticipo, cantidad de la cual se iría descontando mensualmente el canon pactado hasta agotar el monto depositado. Finalmente, los interesados en participar en la licitación debían presentar un plan de negocios y adquirir el compromiso de llevar a cabo un programa de inversiones de US\$18 millones como mínimo; las bases de licitación incluyen con todo detalle un listado de las inversiones que deben hacerse y los plazos para su ejecución.

<sup>56</sup> Diario Oficial, tomo 357, número 205, de 1 de noviembre de 2002, p. 49. Los números romanos corresponden al listado de considerandos en el decreto legislativo.

La iniciativa de concesión del puerto de Acajutla no prosperó. No obstante, se tomaron medidas desde las autoridades de **CEPA**, como se describió anteriormente, de proceder a indemnizar al personal de muelles y bodegas para reducir los gastos de planilla y sustituir al personal permanente por contratos a destajo (out-sourcing) que, según las autoridades del puerto, permitieron reducir sustancialmente los tiempos de carga y descarga de granel y contenedores. Lo cierto es que los volúmenes de carga manejados por Acajutla continuaron aumentando después del intento de concesionar el puerto hasta alcanzar un total de 1,295,001 toneladas en **2008**, más de cinco veces el volumen que se había anticipado como máximo cuando comenzó a operar medio siglo antes. El desplome de su actividad en 2009 fue resultado, como bien se sabe, de la crisis económica mundial, por lo que la recuperación de la actividad del puerto dependerá en última instancia del comportamiento de la economía mundial.

Desde **2009**, el tema de la concesión del Puerto de Acajutla ha pasado a segundo plano. Las proyecciones de funcionamiento del puerto hablan ahora, más bien, de "un modelo sostenible de gestión portuaria con base en la calidad de los servicios, en la sanidad financiera y en la armonía laboral, a fin de brindar servicios eficaces y eficientes."<sup>57</sup> En lo específico, la administración del puerto le apuesta a trabajar de cerca con los sindicatos de trabajadores del puerto, mejorar la atención a los clientes, mantener tarifas competitivas y transparentes, y desarrollar la infraestructura e introducir tecnología para modernizar el puerto, entre otros. Los resultados se verán en los estados financieros y en los montos de inversión realizados, así como en los volúmenes de carga movidos por el puerto.

El puerto de Acajutla actualmente tiene entre sus haberes 60 años de funcionamiento que lo coloca en la lista de puertos de nivel global. En el **2011** llegaron al puerto 585 embarcaciones propiedad de empresas navieras grandes y pequeñas, la mitad de las cuales eran de contenedores y el resto de graneles sólidos y líquidos, y carga general. Su record de seguridad es alto; nunca se ha experimentado un accidente que haya obligado a cerrar el puerto ni ha habido incidentes críticos de daño ambiental. Es obvio que mucho puede mejorarse todavía pero el historial del puerto de Acajutla, en términos generales, ha sido más que aceptable, reflejo de los esfuerzos de sus trabajadores, empleados y administradores. Sobre esa historia habrá que diseñar el puerto para los próximos cincuenta años, comenzando por una apreciación objetiva de su situación actual, no solamente en términos de sus finanzas y su productividad sino como componente de una economía de un país que se integra muy rápidamente a las grandes corrientes comerciales y financieras del planeta.

En la actualidad el puerto de Acajutla tiene que enfrentar la competencia de puertos cercanos ya en funcionamiento en Guatemala (Puerto Quetzal) y Honduras (Puerto Cortés) y el próximo inicio de operaciones del puerto de contenedores de La Unión Centroamericana en el oriente salvadoreño. También debe tomar en cuenta los cambios que se operan en la economía de El Salvador y en los países vecinos que utilizan el puerto de Acajutla. Su propuesta de desarrollo portuario será exitosa en la medida que sus proyecciones concuerden con la dirección que tomen las actividades económicas de la región y los medios de transporte que las agilizarán.

---

<sup>57</sup> **CEPA**, *Memoria de labores 2010-2011 y 2011-2012*.



PERSONAL DEL PUERTO DE ACAJUTLA

## EL PUERTO DE LA UNIÓN CENTROAMERICANA

La puesta en funcionamiento del Puerto de La Unión Centroamericana vendría a complementar al Puerto de Acajutla, que todavía maneja el grueso de la carga marítima del país. Sin embargo, el Puerto de Acajutla sigue siendo un puerto esencialmente del siglo **XX**, funcional y confiable para carga general y a granel, pero limitado en su capacidad de cargar y descargar contenedores, una de las grandes innovaciones del transporte de carga de fines del siglo pasado. El Puerto de La Unión Centroamericana es un puerto diametralmente distinto, un puerto para el siglo **XXI**, diseñado y construido para atender principalmente a barcos de contenedores, hasta los de tamaño Panamax y Post-Panamax.<sup>58</sup>



Al igual que el Aeropuerto Internacional de El Salvador-Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez<sup>59</sup>, el nuevo puerto de La Unión Centroamericana involucró desde un comienzo al Gobierno japonés, que proporcionó los fondos para los estudios preliminares. El primero de estos fue presentado en noviembre de **1998** al Gobierno y a **CEPA** como una propuesta de desarrollo de toda la zona oriental del país a partir de la reactivación portuaria.<sup>60</sup> El viejo muelle de Cutuco había sido clausurado en **1996** porque sus estructuras amenazaban con colapsar en cualquier momento, aparte de que la carga que procesaba era mínima. El sitio de Cutuco propiamente fue seleccionado como el más apropiado para construir el nuevo puerto, una vez derribado el viejo muelle. El costo total de la obra – puerto, patios, maquinaria para carga y descarga de contenedores – se estimó en un principio en US\$147 millones.<sup>61</sup>

En **noviembre de 2001**, la Asamblea Legislativa aprobó por unanimidad el convenio de préstamo con el Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC) por un total de ¥11,233,000,000 yenes, equivalente a US\$91,825,390 al cambio en ese momento.<sup>62</sup> Es así que a final de **2002** se procedió a publicar la invitación internacional para la precalificación de las empresas que tendrían interés en

<sup>58</sup> Los barcos Panamax son aquellos cuyas medidas – especialmente el ancho o manga – les permiten pasar por las esclusas del Canal de Panamá. Hoy por hoy esa manga máxima permisible es de 32.31 metros; todo barco más ancho se denomina Post Panamax. La construcción de nuevas esclusas en ambos extremos del canal permitirá el paso de barcos de hasta 49 metros de manga cuando se pongan en operación en 2015.

<sup>59</sup> Véase Construcción del AIES-MOARG

<sup>60</sup> The Overseas Coastal Area Development Institute of Japan (OCDI) y Nippon Koei Co., Ltd. (NK), con el respaldo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y CEPA, "Estudio de reactivación portuaria en el departamento de La Unión de la República de El Salvador (noviembre de 1998).

<sup>61</sup> *Ibid.*, pp. 16-17.

<sup>62</sup> CEPA, *Memoria de labores 2001*, p. 9, y *2002*, p. 29.

construir la obra sobre la base de otro estudio de diseño que preparó la consultora Nippon Koei Co., Ltd.<sup>63</sup> Simultáneamente, **CEPA** firmó un contrato con la misma NipponKoei Co. Ltd. para supervisar la construcción de la obra durante cuatro años y ocho meses.<sup>64</sup> En esos momentos, se estimó que la construcción del nuevo puerto estaría finalizada en **2006**. Sin embargo, no fue sino hasta **mayo de 2005** que comenzó la construcción del puerto y la terminación de su infraestructura básica se postergó hasta **mayo de 2008**.<sup>65</sup> La entrega formal de las instalaciones al Gobierno de la República por parte de la empresa constructora, el consorcio japonés-belga Toa Corporation/Jande Nul, se realizó el **21 de enero de 2009**.<sup>66</sup>

El puerto de La Unión Centroamericana se diseñó como una obra para trabajar sobre el fondo de la bahía de La Unión, hubo necesidad de crear un perímetro de 42 grandes cajones de concreto que se hundieron en el mar para formar, de hecho, los muelles para los barcos de carga y pasajeros. Estos grandes cajones se mantienen entrelazados por vigas de acero que le dan rigidez y estabilidad a la estructura. Posteriormente, el área fue rellenada con aproximadamente 3.0 millones de metros cúbicos de tierra hasta formar la base sobre la cual se construyó finalmente el patio para contenedores y el área de atraque y carga y descarga de los barcos. Parte del relleno provino del material que succionaron del fondo del mar las dragas que fueron contratadas para preparar el canal de acceso al puerto, que tiene un sistema de faros y guías de navegación que permiten que los barcos se acerquen, uno por uno, a la dársena antes de proceder a atracar en el muelle. El diseño incluyó también la construcción de un edificio administrativo, ubicado en una posición que permite una vista panorámica de todo el puerto desde el cual se pueden observar y supervisar las operaciones. Las indicaciones ambientales se cumplieron a cabalidad: el puerto tiene una planta de tratamiento de aguas servidas – una de las pocas en el país – que evitan la contaminación de las aguas superficiales o del subsuelo de la zona.

El diseño del puerto de La Unión Centroamericana permitirá operaciones de alto volumen de contenedores ya que es un muelle marginal, lo que implica que todo el frente del puerto es un solo muelle donde atracan los barcos y descargan sus contenedores directamente al área de patio, donde son clasificados, almacenados y despachados a su destino final. El sitio del puerto de La Unión Centroamericana también ofrece particulares bondades para los barcos contenedores debido a la naturaleza protegida de sus aguas que le otorga el mismo Golfo de Fonseca; es muy raro que haya marejadas aunque las corrientes a veces fuertes generadas por las mareas requieren de un buen sistema de navegación y pilotaje, además del uso de remolcadores para el atraque y desatraque de los buques.<sup>67</sup>

El puerto de La Unión Centroamericana en estos momentos está terminado en sus aspectos fundamentales. La **CEPA** compró cuatro grúas de tipo RTG para el manejo de los contenedores en el patio.<sup>68</sup> Todavía faltan algunas inversiones importantes en equipamiento, especialmente las grúas de pórtico para la carga y descarga de contenedores, operaciones que ahora tienen que hacerse utilizando la grúa de los barcos así equipados. Pero los grandes barcos de contenedores no tienen grúas propias sino que dependen de las grúas de los puertos, que son mucho más rápidas en sus operaciones que las grúas de barco. También deben adquirirse los remolcadores para las maniobras de atraque. Ya equipado parcialmente o en su totalidad, el puerto puede ofrecerse en concesión a una empresa que tenga la experiencia y los vínculos para que comience a operar como parte de una red de rutas y puertos a escala mundial.

63 NipponKoei Co., Ltd., con el respaldo de Japan International Cooperation Agency (JICA) y **CEPA**, "Diseño detallado sobre el proyecto de reactivación portuaria en el departamento de [La Unión de] la República de El Salvador. Informe Final" (octubre de 2002).

64 **CEPA**, Memoria de labores 2002, p. 13.a

65 **CEPA**, Memoria de labores 2005, p. 7.

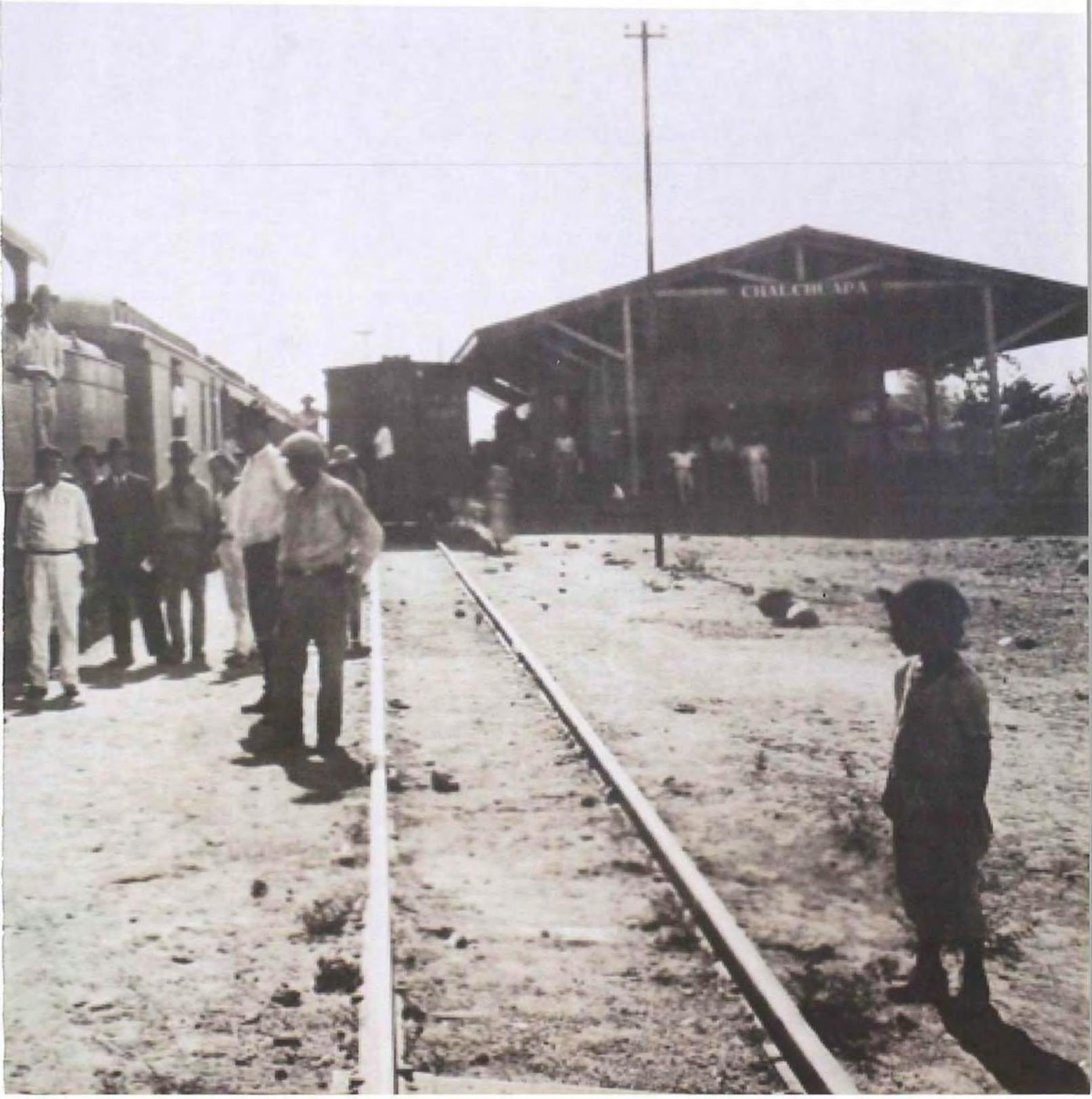
66 **CEPA**, Memoria de labores 2008-2009, p. 42.

67 El canal de acceso requerirá de dragados ocasionales debido a la sedimentación que se produce por la descarga de ríos y la acción de las mareas en los manglares que bordean el golfo en varios puntos.

68 **CEPA**, Memoria de labores 2009-2010, p. 30. Por cierto, el primer barco en atracar en el puerto de La Unión Centroamericana el día 30 de mayo de 2010 fue el que trajo las grúas.

# FERROCARRILES





### III. CEPA Y LA ADMINISTRACIÓN DEL FERROCARRIL

Cuando se construyeron las primeras líneas férreas en El Salvador, allá por **1890**, la tecnología de los transportes de los países industrializados consistía en una mezcla de caminos macadamizados (es decir, recubiertos de capas de piedra triturada de distintos tamaños), canales y ríos navegables y redes de ferrocarriles. En algunos países con costas extensas – como Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Brasil y Chile – viajar de un lugar del territorio a otro con frecuencia resultaba más fácil por mar. Así las cosas, los países industrializados disponían de diversos sistemas de transporte que a veces competían entre sí, pero con más frecuencia se complementaban. El transporte por barcazas y barcos de poco calado en los grandes ríos europeos y norteamericanos resultaba ideal para carga de granel – minerales, granos – mientras que las personas se movían por carruajes o en bestias. La introducción de los ferrocarriles le dio un gran impulso al transporte terrestre porque incrementó notablemente la velocidad y la comodidad de los viajes por las características propias de las vías férreas.

El ferrocarril también resultaba sumamente eficiente, pues los rieles colocados sobre durmientes y las ruedas de acero de los vagones generan muy poca fricción (resistencia) y, por ende, el ferrocarril sigue siendo la forma más eficiente de transporte terrestre. Tiene sus limitaciones, por supuesto. Los trenes no pueden desplazarse sino por las vías férreas o subir por pendientes demasiado inclinadas sin engranajes y mecanismos especiales. Los accidentes topográficos les son particularmente problemáticos y, en algunos casos, se requieren inversiones considerables para superarlos mediante la construcción de grandes puentes, viaductos y túneles.

En Centroamérica, los ferrocarriles fueron construidos con fines relativamente modestos: transportar los principales productos de exportación de las áreas de producción a los puertos para su embarque al exterior.<sup>69</sup> En el caso de El Salvador, el primer ferrocarril comenzó a operar entre Sonsonate y Acajutla en el año de **1882** a partir de un contrato entre el Gobierno y la empresa Compañía del Ferrocarril de Acajutla. Posteriormente, en **1894**, el Gobierno firmó un contrato con la empresa Central American Public Works Company para terminar la vía férrea hasta San Salvador y Santa Ana, la cual a su vez cedió los derechos y obligaciones a The Salvador Railway Company Limited, de capital inglés; fue esta la empresa que finalizó y operó los ferrocarriles del occidente de El Salvador, es decir, las líneas entre San Salvador, Santa Ana, Sonsonate, Acajutla y puntos intermedios, hasta su intervención por el Gobierno en **1962**.

El oriente del país se integró por vía férrea algo más tarde cuando la International Railways of Central America (IRCA), empresa subsidiaria de la bananera UnitedFruit Company, recibió en junio de **1908** la concesión del Gobierno para conectar el puerto de Cutuco con el resto del país.<sup>70</sup> Al igual que la

<sup>69</sup> *“Todavía en 1950, las exportaciones de El Salvador eran esencialmente café. Ver Ortiz, Ricardo M. Informe sobre el régimen de los puertos de El Salvador, p. 28.*

<sup>70</sup> *Estrictamente hablando, la concesión para la construcción del ferrocarril de La Unión hasta la frontera de Guatemala se otorgó al señor René Keilhauer, quien firmó con Carlos Alberto Ávalos, subsecretario de estado en el despacho de fomento, el contrato denominado “Ávalos-Keilhauer” en junio de 1908. (Ver Diario Oficial, tomo 64, no. 139 de 15 de junio de 1908.) Keilhauer cedió posteriormente sus derechos a la Guatemala Railway Company, propiedad de Minor Keith, principal accionista de la UnitedFruit Company, quien fundió el ferrocarril salvadoreño con el guatemalteco para crear la International Railways of Central America (IRCA). El contrato Ávalos-Keilhauer, en su artículo II, estipula que “este ferrocarril se considerará como parte de la sección que corresponde a esta República en el ferrocarril In-*

construcción del ferrocarril en el occidente, se procedió por etapas: primero se habilitó el tramo entre La Unión y San Miguel en **1912** y ocho años más tarde, en **1920**, se completó la vía desde San Miguel hasta San Salvador, pasando por Usulután, Zacatecoluca, San Vicente, Cojutepeque y San Martín. La IRCA también construyó una línea de ferrocarril desde San Salvador hasta Metapán, desde donde conectó en 1929 con la red ferroviaria de su propiedad en Guatemala que llegaba hasta la capital del vecino país y a Puerto Barrios, cuyo muelle, al igual que el de Cutuco, era propiedad de la IRCA. Esta empresa comenzó a operar con equipos que habían sido utilizados en las plantaciones agrícolas de bananos y piñas en Hawaii. Es notable que las líneas férreas de la IRCA fueron las únicas de carácter transnacional en Centroamérica, producto de una visión de "canal seco" del señor Minor Keith, presidente y dueño de la empresa en sus inicios.<sup>71</sup> Dicha empresa comenzó a operar con equipos que habían sido utilizados en las plantaciones agrícolas de Hawaii.



Los ferrocarriles salvadoreños cumplieron su función de sacar los productos de la agroexportación hacia los puertos pese a las limitaciones de su construcción y su cobertura. A diferencia de los ferrocarriles de los países industrializados que utilizaban generalmente la trocha (ancho de vía) estándar de 1,435 mm., en El Salvador y Guatemala se utilizó la trocha angosta de 914 mm., equivalentes a tres pies ingleses. Las razones de esta decisión fueron económicas y técnicas. En términos económicos, los costos de construcción de una vía férrea angosta son más bajos porque se gastará menos en durmientes, y las locomotoras y los vagones son más pequeños y más baratos. En términos técnicos, una trocha angosta se presta mejor a una topografía accidentada – de laderas empinadas y de quebradas y cauces profundos – porque permite curvas más cerradas que bordean los cerros y reduce, por ende, la necesidad de construir túneles y puentes costosos. Las desventajas más obvias son una capacidad de carga reducida porque el peso que aguantan los rieles será menor y los vagones son más pequeños. Además, la velocidad que se puede alcanzar sin correr peligro será menor que en la trocha estándar que otorga mayor estabilidad a un tren en movimiento.

*tercontinental, de acuerdo con la Convención de Comunicaciones firmada en Washington el 20 de diciembre de 1907, por la Conferencia de Paz Centroamericana." Dicho acuerdo de paz puso fin a las hostilidades recién pasadas entre Guatemala y El Salvador.*

*71 El señor Minor Keith, fundador de la UnitedFruit Company, fue el magnate de los ferrocarriles centroamericanos, especialmente en Costa Rica y Guatemala, donde combinó el negocio de los trenes con la de sus empresas bananeras. Solamente en El Salvador se limitaron las inversiones de Keith a ferrocarriles y puertos en un inicio; después incursionó también en el negocio de los cables internacionales (Tropical Radio Company).*

Fuera de su función puramente comercial – la de transportar carga y pasajeros – los ferrocarriles salvadoreños cumplieron una importante función política: interconectaron las regiones más importantes y productivas del país y permitieron que el Estado ejerciera su autoridad con mayor eficacia. Los telégrafos ya permitían el traslado de información de manera casi instantánea y eran operados por el Estado, su más importante cliente; el ferrocarril permitió el movimiento de tropas y pertrechos militares de una región a otra, lo cual mejoraba la situación defensiva del país frente a un ataque desde un país vecino pero también permitía un control interno ante situaciones de rebelión o desastres naturales. El mejor ejemplo del uso del ferrocarril para suprimir una rebelión ocurrió en enero de **1932**, cuando el presidente Hernández Martínez ordenó el traslado de centenares de tropas desde el oriente al occidente del país para terminar de controlar el levantamiento campesino mediante el fusilamiento de miles de participantes en la revuelta, la llamada “matanza del 32.” La tropa llegó a los tres días después de viajar por tren desde sus guarniciones en el oriente del país, una clara demostración de la importancia político-militar del ferrocarril.<sup>72</sup>

Terminada la red ferroviaria hacia **1930**, no se amplió en absoluto después de esa fecha. ¿Por qué? El ferrocarril se construyó principalmente para conectar los puertos con los centros de producción y consumo más importantes, que quizás eran los únicos trayectos rentables en términos de volúmenes de carga y pasajeros. Además, la combinación muelle-puerto-ferrocarril de por sí resultaba lo suficientemente rentable y no existían por parte de las empresas ferrocarrileras incentivos para ampliar la red con miras a aumentar sus ganancias. El Estado tampoco parece haberse interesado en ampliar las vías férreas aunque en algún momento se otorgaron concesiones para construir un ferrocarril de San Salvador al puerto de La Libertad. En todo caso, cuando la red ferrocarrilera llegó a su máxima extensión en **1930**, ya asomaba su más grande competencia: los vehículos automotores y los caminos pavimentados o macadamizados.

Las ventajas de los caminos y de los vehículos automotores eran demasiado evidentes para que nunca se cuestionara su introducción al país. Más bien, la historia oficial describe como un gran logro el que El Salvador fuera el primer país de Latinoamérica en asfaltar la totalidad del trayecto de la Carretera Panamericana que le correspondía dentro de su territorio. Aparte de que la construcción de carreteras fue una empresa mayormente nacional, los caminos y las calles permitían la entrega de carga y pasajeros directamente en el lugar de destino (de “puerta a puerta” en la jerga del sector). Los caminos también ofrecían mejores condiciones para aquel lentísimo medio de transporte – la carreta de bueyes – que todavía era usado por muchísimos pequeños productores agrícolas y comerciantes hasta fines del siglo **XX**. Por lo demás, el territorio nacional que servían los ferrocarriles incluía todas las ciudades principales; solamente quedaban fuera los departamentos norteños – Chalatenango, Cabañas, Morazán y el norte de San Miguel y La Unión – cuya importancia económica y social era considerablemente menor que la de los demás departamentos.

Sin exagerar, puede afirmarse que la crisis de los ferrocarriles comenzó prácticamente cuando se completó su construcción. La depresión económica de la década de **1930** no contribuyó en absoluto a fortalecer la posición de los ferrocarriles, mientras que la política de construcción y asfaltado de caminos durante el Gobierno de Hernández Martínez y sus sucesores como medida anti-cíclica de generación de empleo sentó las bases para la competencia futura entre trenes y automotores. Por ejemplo, en **1951** las dos empresas ferrocarrileras transportaron un total de 516,000 toneladas de carga y 3, 431,000 pasajeros, pero en los años siguientes ya se avizoraba una tendencia descendente preocupante. (Ver Cuadro 9).

---

<sup>72</sup> Ver Lindo, Héctor, Erik Ching y Rafael A. Lara Martínez, *Remembering a Massacre in El Salvador: The Insurrection of 1932, Roque Dalton, and the Politics of Historical Memory* (Albuquerque, NM: University of New Mexico Press, 2007), especialmente las páginas 23-67.

**CUADRO 9: MOVIMIENTO DE CARGA Y PASAJEROS POR FERROCARRIL 1951-1968 (1951=100)**

AÑO	CARGA (TONELADAS)		PASAJEROS	
1951	516,000	100	3,431,000	100
1959	692,753	135	3,066,296	90
1960	680,074	132	2,778,755	81
1961	580,293	113	2,678,026	78
1962	633,262	123	2,807,503	82
1963	603,101	117	2,661,006	78
1964	635,930	124	2,542,972	75
1965	602,813	117	2,238,262	66
1966	658,266	128	1,801,215	53
1967	493,661	96	1,743,799	51
1968	447,377	87	1,500,349	44

Fuente: Marco Antonio Silva Góchez, "Estudio de los Ferrocarriles en El Salvador," Tesis de grado, Facultad de Ingeniería, Universidad de El Salvador, 1978, citado por Edmundo Wilfredo Ciudad Real, Manuel Enrique Méndez González y Juan José Castro Rivera, "La importancia del ferrocarril como parte integrante del sistema de transporte" (Tesis de licenciatura en economía, Universidad de El Salvador, agosto de 1993), p. 58.

Una de las tendencias más evidentes que se observan en el cuadro anterior es la baja prácticamente constante del volumen de pasajeros que usaron el tren. Esta reducción no tiene que ver con los ciclos económicos o con condiciones políticas cambiantes. Más bien, la década de **1960** fue, al menos en sus inicios, de importante crecimiento económico asociado con el Mercado Común Centroamericano y a través del Modelo Económico de Sustitución de importaciones que duró hasta **1980** y de distensión política al promulgarse una serie de reformas electorales y legislativas como respuesta a los requerimientos de la Alianza para el Progreso. Así, el número de personas que requerían trasladarse de un lugar a otro preferían hacerlo en la comodidad del vehículo particular o autobús público, pero también debió incidir el precio porque los combustibles todavía se adquirían por poco dinero y los pasajes por autobús no eran elevados.

Los movimientos de carga por ferrocarril todavía no muestran una clara tendencia a la baja sino después de **1967**, un par de años antes de la guerra de las cien horas con Honduras. Durante las décadas de **1950** y **1960**, se lograron los mejores resultados en transporte de carga de todos los tiempos – en **1959**, **1960** y **1966** – sin duda asociados con las altas tasas de crecimiento que vivió el país durante los inicios y auge del proyecto integracionista. Sin embargo, la situación de los ferrocarriles se alteraba no solamente por el incremento del tráfico vehicular sino también por la inauguración del puerto de Acajutla en **1962**, lo que socavó el monopolio en el manejo de los puertos (gabarraje, muellaje, almacenamiento) que habían disfrutado las empresas ferrocarrileras, tal como lo había detectado el ingeniero Ortiz a comienzos de la década de **1950**. Sin conocer los montos de las utilidades de las empresas ferrocarrileras, no sería extraño que buena parte de las mismas provenían del manejo de los puertos y que la actividad propiamente ferrocarrilera no haya sido sino un complemento en sus resultados financieros al finalizar cada año de operaciones. Sin los puertos, los ferrocarriles ya no resultaban un negocio atractivo para los accionistas ingleses y estadounidenses, los propietarios en última instancia de las empresas ferrocarrileras.

Lo cierto es que las empresas The Salvador Railway e IRCA no se preocuparon por modernizar sus equipos más allá de lo estrictamente necesario. Por ejemplo, la introducción de locomotoras diésel eléctricas se atrasó notablemente cuando ya eran la norma en los ferrocarriles del mundo desarrollado. La infraestructura de puentes y estaciones tampoco se modernizó y los activos de la empresa se deterioraron. La empresa The Salvador Railway fue la primera en dejar de cumplir con sus obligaciones contractuales de prestar servicios normales de ferrocarril por causa de insolvencia y decidió entregar al Estado salvadoreño todos sus bienes y activos para que este los administrara. Esto obligó al Estado a intervenirla en **octubre de 1962** y colocar la dirección de la empresa bajo un "Consejo de Administración del Ferrocarril de El Salvador." Este consejo estaba formado por representantes de los Ministerios de Economía, Hacienda, Trabajo, Obras Públicas y Defensa, además de un delegado de la Comisión Ejecutiva del Puerto de Acajutla.<sup>73</sup> Es así como **CEPA** tuvo su primer acercamiento al tema ferrocarrilero, aunque en una posición de poca responsabilidad directa.

La duración de esta intervención administrativa del Ferrocarril de El Salvador habría de ser "por el tiempo que sea necesario para el funcionamiento de los ferrocarriles, mientras se decide por el Gobierno de la República la forma en que deban ser operados en el futuro." Esa decisión se alargó durante casi dos años más mientras el Estado esperó que se efectuara el traslado formal de los bienes y los activos de la empresa inglesa. Como el impase no se resolvió por esa vía, el Estado finalmente decidió en septiembre de **1964** declarar "la caducidad de la concesión" que se había otorgado a la *Central American Public Works Company Limited* en **1894**, que fue cedida a su vez en **1897** a *The Salvador Railway Company*.<sup>74</sup> En ningún apartado del decreto legislativo se menciona la palabra "nacionalización" pero el efecto práctico fue el mismo, como se intuye en el decreto en cuestión: "*Pasan al pleno dominio del Estado de El Salvador, sin indemnización alguna, los ferrocarriles que operaba The Salvador Railway Company Limited, con todos sus bienes, muebles e inmuebles, y demás anexos de explotación.*" Un año después, en **octubre de 1965**, se decretó el traspaso de la dirección de la nueva empresa nacionalizada, conocida ya como Ferrocarril de El Salvador (FES), a **CEPA** para que la autónoma tomara todas las decisiones necesarias para mantener en operación al ferrocarril y ampliar y mejorar sus servicios e instalaciones.<sup>75</sup>

La situación que heredó el Estado salvadoreño al asumir la propiedad de la empresa *The Salvador Railway* seguramente preocupó a los funcionarios de su nuevo dueño: una empresa privada que entró en bancarrota – por diversas razones – y de un Estado que decidió que los servicios que prestaba eran demasiado importantes como para que dejara de funcionar. Dicho en otras palabras, el ferrocarril se había convertido en un servicio público que no era viable sin el respaldo financiero del Gobierno de la República, al menos en ese momento, pero todavía no se vislumbraba hasta dónde podía llegar semejante situación. En el caso de las otras grandes empresas del Estado que entraban en funcionamiento en esos años – como las represas de la CEL en el río Lempa o el mismo puerto de Acajutla – se suponía que habrían de ser de la nación por siempre, tanto en términos jurídicos y administrativos como operativos. Con el ferrocarril no había semejante certeza.

<sup>73</sup> Decreto Legislativo no. 181, *Diario Oficial*, tomo 197, no. 198 de 29 de octubre de 1962.

<sup>74</sup> Decreto Legislativo no. 56, *Diario Oficial*, tomo 204, no. 168 de 14 de septiembre de 1964.

<sup>75</sup> Posteriormente, el 10 de marzo de 1966, se firmó un "Contrato de Administración" de la empresa Ferrocarril de El Salvador entre el Estado salvadoreño y **CEPA**. Por ende, la FES siguió siendo legalmente propiedad del Estado como tal pero **CEPA** asumió todas las funciones ejecutivas y administrativas.



ESTACIÓN DEL FERROCARRIL EN ATEOS, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD

El problema se agravaría para el Estado cuando la segunda empresa ferroviaria comenzó a operar en forma deficiente. La situación de la IRCA era más complicada que la de The Salvador Railway porque sus operaciones eran internacionales. Es más, era dueña no solo de una red ferroviaria sino de un puerto que todavía tenía potencial según algunos, pese a la importancia que adquiriría Acajutla con sus instalaciones modernas. Finalmente, la IRCA era una empresa más grande que The Salvador Railway Company en tanto que empleaba a más de 1,600 trabajadores y personal de oficina.

Por razones muy parecidas a las de The Salvador Railway Company, el Estado salvadoreño intervino en la administración de la IRCA en octubre de **1971** "por juzgarlo necesario a los intereses nacionales debido a la mala administración prevaleciente en dicha Empresa, cuyos efectos se reflejaban en su difícil situación económico-financiera."<sup>76</sup> Se estableció una "oficina interventora estatal" en el Ministerio de Economía pero sus recomendaciones y orientaciones no fueron atendidas por la empresa a pesar de que se detectaron múltiples problemas operativos y administrativos: una "notable y progresiva desmejora esencial de todo el sistema ferroviario y portuario por la inadecuada atención del mismo" (vías férreas, vagones, locomotoras, estaciones, puentes); la "salida inmoderada de divisas en forma sistemática, que se tradujo directamente en la falta de reinversiones en el ferrocarril y el muelle"; y "la descapitalización de la Empresa por la fuga de recursos operacionales, que ha ocasionado fuertes pérdidas en los últimos años".<sup>77</sup>

Ante el peligro de que las operaciones de la IRCA se paralizaran, el Gobierno decidió, el 3 de octubre de **1974**, dar por caducada la concesión Ávalos-Keilhauer de **1908** y traspasar "el ferrocarril y muelle y todas sus propiedades y dependencias al pleno dominio del Estado" bajo la administración de CEPA, que debió hacerse cargo inmediatamente de la dirección, operación y administración de la empresa ferroviaria nacionalizada, que se llamó Ferrocarril Nacional de El Salvador (FENASAL).<sup>78</sup>

Con este decreto de **octubre de 1974**, se cerró el ciclo de la explotación de los ferrocarriles por empresas privadas. The Salvador Railway Company había estado al frente de su red ferroviaria (San Salvador-Santa

<sup>76</sup> Decreto Ejecutivo no. 89, Diario Oficial, tomo 245, no. 184 de 3 de octubre de 1974.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Decreto ejecutivo no. 89 de 3 de octubre de 1974.

Ana-Acajutla) desde **1900** hasta su intervención en **1962** – un total de 62 años – mientras que la IRCA operó su red ferroviaria ya completada (La Unión-San Salvador-Ahuachapán-Frontera de Guatemala) desde **1929** hasta que se caducó su concesión en **1974**, es decir, 45 años. De esas dos empresas, sin duda la que se proyectó con mayores perspectivas fue la IRCA, pues ya en **1930** estaba operando un tipo de "canal seco" a través del istmo centroamericano, desde Puerto Barrios en Guatemala hasta Cutuco en el Golfo de Fonseca, con muelles de atraque directo en ambos extremos. ¿Por qué no pudo crecer y prosperar como alternativa al Canal de Panamá, al menos para ciertos tipos de carga? Parte de la respuesta tiene que ver con su diseño, que no era realmente la de un "canal seco" sino que de un ferrocarril interoceánico para transportar pasajeros y carga relativamente ligera entre cada puerto terminal y los puntos intermedios; sus vías de trocha angosta tampoco le permitían altas velocidades. Por otra parte, su condición de propietaria de los muelles en ambos extremos le otorgó un monopolio que seguramente se vio acompañado por precios relativamente altos que no competían con los del Canal de Panamá para pasar de un océano a otro.

Para el Gobierno de El Salvador, el problema inmediato en **1974** no era explicar por qué los ferrocarriles habían dejado de ser rentables bajo administración privada sino qué hacer para que el servicio ferroviario – considerado un servicio público indispensable – se reorganizara sobre bases sólidas y, de ser posible, sostenibles sin el apoyo financiero del Estado. La primera decisión por tomarse tendría que ver con la organización y administración de dos ferrocarriles que durante los años de explotación privada habían funcionado completamente por separado. ¿Tenía sentido mantenerlos bajo ese esquema o debían fundirse en una sola empresa estatal, a pesar de que sus rutas ni se interconectaban ni complementaban?

El Estado se inclinó por una fusión de las dos empresas "conforme lo indican las prácticas modernas de administración [con miras a] realizar una política de comercio y transportación armonizada y complementaria que responda a los intereses del país."<sup>79</sup> La nueva empresa de propiedad del Estado habría de llamarse "Ferrocarriles Nacionales de El Salvador" (FENADESAL) y su dirección y administración se le confió a CEPA "por cuenta y riesgo del propietario" (es decir, el Estado salvadoreño). En esa forma, en mayo de **1975** se indemnizó a todo el personal que conformaban las empresas FES y FENASAL por un monto total de ₡10.5 millones de colones, recontratando únicamente al personal que se consideró necesario. Asimismo, se interconectaron físicamente las vías férreas de las dos empresas en los patios de sus estaciones centrales de San Salvador en las proximidades del actual mercado La Tiendona. La relación contractual entre el Estado y la **CEPA** no sería permanente porque el decreto en cuestión también estipuló que sus efectos durarían "hasta que se haga el traspaso en propiedad de la nueva empresa por parte del Estado a la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma." La intención, pues, era convertir a FENADESAL en un activo de **CEPA**, cosa que hasta la fecha no ha ocurrido.

La **CEPA** se encargó no solamente de la dirección y administración de FENADESAL sino que también de la elaboración de propuestas para determinar el futuro de la red ferroviaria y el Puerto de Cutuco. De acuerdo al Art. 3 del decreto en cuestión, "La Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma elaborará por sí o por medio de terceros, los estudios pertinentes para el mejoramiento administrativo, operacional o técnico de la nueva empresa ferrocarrilera y del Puerto de Cutuco, conforme los criterios modernos que rigen en esta clase de actividades."<sup>80</sup> El tenor de este artículo sugiere que los ferrocarriles son parte de todo sistema económico "moderno" pero no especifica que deban ser autosuficientes o eficientes en su operación sino que sus actividades respondan "a los intereses del país." No obstante, los legisladores introdujeron un artículo que perfiló un aspecto importante del modo de operación de los ferrocarriles nacionales:

[...] la fusión de las empresas nacionales FES y FENASAL requiere de parte del Estado el que este tome las medidas adecuadas a fin de que en el presupuesto del próximo ejercicio fiscal, figuren las asignaciones necesarias con las cuales se pueda cubrir el pago de las deudas legítimas a cargo de las empresas ferrocarrileras fusionadas y que aquel debe legalmente asumir, así como las que pudieran surgir una vez integrado el sistema.

<sup>79</sup> Decreto Legislativo no. 269, Diario Oficial, tomo 247, no. 93 de 22 de mayo de 1975.

<sup>80</sup> Idem.



El reto de momento era el funcionamiento continuo de FENADESAL, para lo cual **CEPA** habría de atenerse a lo estipulado en el reglamento emitido en octubre de **1974** para la administración del Ferrocarril Nacional de El Salvador (FENASAL, ex IRCA).<sup>81</sup> Dicho reglamento subraya la necesidad de que **CEPA** mantenga la administración del ferrocarril "como una entidad con patrimonio, obligaciones y derechos debidamente singularizados y separados de las demás entidades a su cargo, organizando para ello las estructuras administrativas necesarias." También le encarga a **CEPA** "la realización de una política de transporte ferroportuaria tendiente a rehabilitar el ferrocarril y Puerto de Cutuco procurando hacerlos autofinanciables". Es más, agrega que "El Gobierno de la República entregará a **CEPA** los fondos necesarios para costear el estudio completo de factibilidad económica sobre la integración de los sistemas ferrocarrilero y portuario del país y, asimismo, para realizar las actividades de dirección, operación, explotación y administración de FENASAL y desarrollar los programas de rehabilitación para mantener los servicios ferroportuarios."

Las operaciones ferrocarrileras no se detuvieron bajo la nueva administración y mostraron, incluso, una pequeña mejoría a partir de **1976**, como puede apreciarse en el Cuadro 10, especialmente en el rubro de carga, que en **1979** superó en un 15 por ciento los niveles de **1951**. No así el transporte de pasajeros, cuyas preferencias por el transporte en carretera se acentuaron.

<sup>81</sup> "Reglamento para la administración del Ferrocarril Nacional de El Salvador", *Diario Oficial*, tomo 245, no. 184, de 3 de octubre de 1974.

**CUADRO 10: MOVIMIENTO DE CARGA Y PASAJEROS POR FERROCARRIL 1976-1991 (1951=100)**

AÑO	CARGA (TONELADAS)		PASAJEROS	
1976	460,897	90	1,794,123	53
1977	518,621	101	1,980,453	58
1978	586,948	114	1,986,806	58
1979	589,497	115	2,010,574	59
1980	450,404	88	1,695,868	50
1981	341,518	67	905,046	27
1982	327,135	64	381,430	12
1983	363,353	71	246,814	8
1984	314,452	61	290,179	9
1985	324,172	63	307,718	9
1986	321,996	63	322,240	10
1987	353,344	69	364,053	11
1988	319,880	62	389,657	12
1989	215,751	42	345,456	10
1990	324,715	63	386,000	12
1991	309,095	60	506,786	15

Fuente: Ciudad Real et al., "La importancia del ferrocarril como parte integrante del sistema de transporte", Anexo 2.

Al finalizar el conflicto, a FENADESAL le tocó esforzarse en los trabajos de reconstrucción, junto con el resto del país. Ante este reto, la empresa cargaba con dos enormes lastres: el daño físico, incluyendo el deterioro de infraestructura por la falta de mantenimiento y renovación de sus equipos, más el descenso secular en el uso del ferrocarril como medio de transporte de pasajeros y carga debido a la competencia del tráfico vehicular por carretera. La situación no resultaba tan disímil a la de los ferrocarriles en Estados Unidos varias décadas antes, pese a las enormes diferencias de tamaño y cobertura de la red ferroviaria: en ese país la popularidad de los automotores – y después de la aviación – le fue quitando clientela de pasajeros a los ferrocarriles hasta dejarlos nada más con servicios de carga, a excepción de algunas regiones de población bastante densa donde se mantuvo un eficiente servicio de trenes interurbanos y de cercanías. Aun así, los ferrocarriles en Estados Unidos comenzaron a recibir subsidios del Gobierno para mantenerse en funcionamiento. La **CEPA** enfrentaba un dilema similar complicado por el hecho de que **CEPA** era, para efectos prácticos, la "dueña" de los ferrocarriles.

Los últimos veinte años de funcionamiento de FENADESAL (Ver Cuadro 11) se caracterizaron por un período inicial de diez años – de la firma de la paz hasta **2001**– en el cual el movimiento de pasajeros se mantuvo relativamente estable; es más, en **2001** se lograron volúmenes de pasajeros equivalentes a la quinta parte del año base de **1951**, pero sobre tramos de vía mucho más cortos porque para **2001** FENADESAL era, según se intuye, un servicio de trenes de pasajeros de cercanía. Es decir, una

comparación objetiva de resultados de operaciones requeriría de datos sobre las distancias recorridas en kilómetros por cada pasajero. En ausencia de tales datos, lo más que se puede conocer son los tramos que se mantuvieron en operación para determinar la contribución de los trenes al transporte de pasajeros del país, lo cual se reflejó en dos tramos de vía principales: de Sonsonate a Armenia y de Aguilares/Toma de Quezaltepeque a Texistepeque.

**CUADRO 11: MOVIMIENTO DE CARGA Y PASAJEROS POR FERROCARRIL 1992-2011 (1951=100)**

AÑO	CARGA		PASAJEROS	
	Toneladas	1951=100	Número	1951=100
1991 (mayo- 1992 (junio)	332,870	65	490,217	15
1992 (mayo)-1993 (junio)	324,000	63	409,075	12
1993 (mayo)- 1994 (junio)	293,676	57	374,993	11
1994	284,347	56	357,456	11
1995	136,749	27	291,512	9
1996	93,821	19	313,143	10
1997	161,077	32	460,475	14
1998	239,830	47	355,348	11
1999	n.d.	n.d.	543,307 (*)	16
2000	n.d.	n.d.	687,379(*)	20
2001	95,011	19	721,577 (*)	21
2002 (**)	51,913	10	n.d.	n.d.
2003-2004	---	---	n.d.	n.d.
2005 (***)	---	---	320,435	n.d.
2006-2008	---	---	n.d.	n.d.
2008-2009	---	---	224,727 (†)	7
2009-2010	---	---	106,940 (†)	4
2010-2011	---	---	119,715 (†)	4
2011-2012	---	---	126,070 (†)	4

Fuente: **CEPA**, Memorias de labores de los años en cuestión.

- (\*) Trayectos Armenia-Sonsonate (con paradas en Nahulingo, Izalco, Caluco y San Julián) y Toma-Aguilares y Texistepeque (con paradas en El Paisnal, San Pablo Tacachico, San Matías, San Juan Opico, El Congo).
- (\*\*) En octubre de 2002, el ferrocarril dejó de funcionar mientras se preparaban los documentos para su concesión al sector privado.
- (\*\*\*) Un tres de pasajeros funcionó entre Soyapango y San Salvador durante mayo-octubre ofreciendo servicio gratuito de pasajeros entre ambas estaciones.
- (†) Servicio de trenes entre Apopa y San Salvador.

El comportamiento del número de pasajeros se explica, entonces, por el hecho de que no se prestó ningún servicio a centros urbanos importantes (con la excepción de Sonsonate y, entre **2008-2012**, de San Salvador) sino que se conectó a ciudades y pueblos del interior. Además, el servicio de trenes de pasajeros solo se ofreció en los distritos del centro y el occidente del país, quedando el oriente totalmente fuera de los planes de reactivación de FENADESAL. Finalmente, los problemas asociados con los rieles y durmientes deteriorados y los equipos en mal estado de mantenimiento provocaron suspensiones y atrasos del servicio que no mejoraron la imagen del ferrocarril como medio de transporte barato y confiable. Aun así, hubo un repunte importante en el número de pasajeros que utilizaron el tren durante los años de **1999-2001**, toda vez que los servicios se ofrecieron en horarios y trayectos convenientes. Por lo visto, entonces, la experiencia sugiere que el tren no debe descalificarse como alternativa de transporte, al menos para ciertos tramos y distancias. Los problemas de fondo de FENADESAL eran otros: la tecnología y la rentabilidad.

En cuanto a la tecnología, el ferrocarril actual tiene mucho en común con el que se construyó hace 100 años: el ancho y el trazo de las vías, el tipo de rieles y durmientes, el tamaño y capacidad de los vagones de carga y de pasajeros y las velocidades y los tiempos de los itinerarios. Como ya se mencionó, la red misma no se amplió desde el momento en que se completaron los planes originales allá por **1930**. Por decir algo, el ferrocarril quedó congelado en el tiempo y no pudo adaptarse a los requerimientos de los usuarios y a los cambios en el tamaño y la distribución de la población del país. A lo sumo, se sustituyeron las locomotoras accionadas por vapor – una tecnología propia del siglo **XIX** – por locomotoras movidas por motores diésel-eléctricos, pero ni esa importante reconversión tecnológica fue capaz de actualizar plenamente los requerimientos de un sistema de trenes moderno y eficiente. Era obvio que la modernización de la red ferrocarrilera pasaba por una importante inversión en compra de equipo rodante, rieles y sistemas de comunicación, además del mantenimiento de la infraestructura aprovechable (tales como puentes, viaductos y estaciones). De lo contrario, sería imposible competir con la opción del transporte automotor.

El tema de la inversión está vinculado, obviamente, al de la rentabilidad. Mientras operaron como empresas privadas, The Salvador Railway Company y la IRCA disfrutaron de importantes prerrogativas proporcionadas por el mismo Estado en los contratos de concesión: la potestad de fijar las tarifas de carga y pasajeros y repatriar las utilidades, la exclusividad de acceso a los puertos de Acajutla y Cutuco, y las decisiones de inversión en compra de equipo y mantenimiento de las vías. Cuando el Estado se hizo cargo de los ferrocarriles, la rentabilidad de las empresas The Salvador Railway Company e IRCA era nula y *no se le podía exigir a las nuevas empresas nacionalizadas que invirtieran para modernizar los servicios. Lo que se terminó haciendo fue mantener el servicio* – tanto en tiempos de paz como de guerra – pero sin realizar tampoco las inversiones necesarias para modernizarlo. En otras palabras, el Estado se encontró en una situación similar al de las empresas privadas pero sin la posibilidad de clausurar los servicios ferroviarios, concesionarlos a otras empresas privadas o disponer del capital para realizar inversiones cuantiosas en su modernización.

Como resultado, el funcionamiento de FENADESAL durante los últimos veinte años ha sido posible porque el Estado – ya sea de manera directa o a través de la **CEPA** – le ha proporcionado importantes subsidios. (Ver Cuadro 12). El panorama se esclareció un tanto en octubre de **2002** cuando FENADESAL dejó de funcionar e indemnizó a todos sus empleados para quedarse nada más con los servicios básicos de administración y seguridad.

**CUADRO 12: INGRESOS Y EGRESOS DE FENADESAL 2001-2011 (EN US\$)**

AÑO	INGRESOS	EGRESOS	DIFERENCIA
Junio 1992-mayo 1993	1,360,803	3,831,988	(2,471,186)
Junio 1993-mayo 1994	1,181,725	3,731,594	(2,549,869)
1994	n.d.	n.d.	n.d.
1995	1,066,079	4,522,897	(3,456,817)
1996	1,090,082	4,714,306	(3,624,225)
1997	5,499,239	4,588,389	(910,850)
1998 (*)	9,737,382	5,844,490	3,892,889
1999	4,530,146	6,207,382	(1,677,236)
2000	5,738,373	6,531,627	(793,254)
2001	4,057,468	5,528,509	(1,471,042)
2002	3,210,567	6,244,872	(3,034,304)
2003	7,302,354	964,165	6,338,188
2004	811,273	721,449	89,824
2005	1,287,826	765,075	522,751
2006	864,146	812,450	51,696
2007	744,377	973,779	(229,401)
2008	874,491	858,008	16,483
2009	827,017	783,322	43,695
2010	816,235	743,531	72,705
2011	905,316	846,745	58,571

Fuente: Memorias anuales de **CEPA** de los años en cuestión y los Estados Financieros del 2001 al 2011. Se han tomado en cuenta exclusivamente los ingresos y gastos de operación y los ingresos por cuenta del Estado en la forma de subsidios; los gastos financieros son relativamente pequeños. Las cifras anteriores a la reconversión monetaria de 2001 han sido calculadas a partir de una tasa de cambio del colón al dólar de 8.75:1.

(\*) La situación aparentemente bonancible de FENADESAL en 1998 se debe a los ingresos provenientes de subsidios del Gobierno para compensar deudas adquiridas y la reparación de ciertos tramos de vía y puentes.

Otra decisión importante que se tomó en **2007** contemplaba: **a)** la modernización de la infraestructura del sistema a través de nuevos modelos de gestión, **b)** la rehabilitación del sistema para incorporarlo a las oportunidades de los nuevos puertos en el país y **c)** la incorporación del sector privado como socio activo en la operación de los ferrocarriles, entre otros. Estos objetivos generales ya se habían enunciado durante administraciones anteriores de la **CEPA** pero se agregó uno nuevo: se descartó "por completo reactivar el actual sistema de trenes con que cuenta FENADESAL, por lo que la apuesta es la construcción de una nueva red ferroviaria orientada al transporte de carga y de pasajeros [...] El proyecto comprende la reutilización, en la medida de lo posible, de los terrenos del actual sistema y el trazo y construcción de una nueva vía de trocha estándar... [que permita] no solo la reconexión con el sistema ferroviario de Guatemala, sino también, estandarizar su flota de equipos para que esta resulte operativamente viable con los ferrocarriles de Norte América en el marco del CAFTA y del Plan Puebla Panamá."<sup>82</sup>



Esta nueva propuesta, denominada "canal ferroviario inter-oceánico," contempló la rehabilitación del sistema ferroviario en los siguientes tramos: **a)** Acajutla-San Salvador (105 kilómetros); **b)** San Salvador-frontera Guatemala (146 kilómetros); **c)** San Salvador-La Unión (254 kilómetros); y **d)** ramales (60 kilómetros). El tramo más largo, el histórico desde Puerto La Unión hasta Puerto Barrios en la costa norte de Guatemala, sería de 680 kilómetros, al cual se agregarían los siguientes tramos nuevos: Acajutla a Escuintla y Puerto Quetzal, y Santo Tomás de Castilla en Guatemala a Puerto Cortez en Honduras, para rematar con un tramo clave: desde Escuintla hasta Tecún Umán en México, con lo cual se establecería la interconexión de los ferrocarriles del triángulo norte de Centroamérica con los ferrocarriles mexicanos y, por extensión, con los de Estados Unidos y Canadá.

La propuesta, entonces, perseguía dos grandes objetivos: **a)** convertir de nuevo la vía de Puerto Barrios y Santo Tomás de Castilla (en Guatemala) y Puerto Cortés (en Honduras) con el puerto de La Unión en un canal seco para aprovechar las instalaciones de la nueva terminal de contenedores que estaba a punto de concluirse en La Unión; y **b)** integrar los ferrocarriles del triángulo norte de Centroamérica para permitir el movimiento directo de carga hacia y desde México, Estados Unidos y Canadá. Aparte de las nuevas oportunidades de interconexión con los importantes mercados de Norteamérica, la propuesta requiere una inversión cuantiosa porque, de hecho, tendría que construirse un ferrocarril prácticamente nuevo en todo sentido, tanto en territorio salvadoreño como en Guatemala y Honduras, para incorporar la trocha estándar y todo el material rodante que la utilizaría. En el caso de El Salvador, lo que se puede aprovechar de la red ferrocarrilera existente es muy poco: en **2011**, el patrimonio físico de FENADESAL no llegaba ni a los US\$4 millones de dólares.<sup>83</sup> Es más, el proyecto contemplaba la construcción de tramos completamente nuevos sobre cientos de kilómetros para enlazar Acajutla, Escuintla, Tecún Umán y Puerto Quetzal.<sup>84</sup>

La situación de los ferrocarriles salvadoreños en estos momentos es similar a la de hace sesenta años, cuando **CEPA** se creó para superar el cuello de botella de los tres puertos arcaicos que no permitían el movimiento eficiente y económico de los productos de exportación e importación del país. En ese

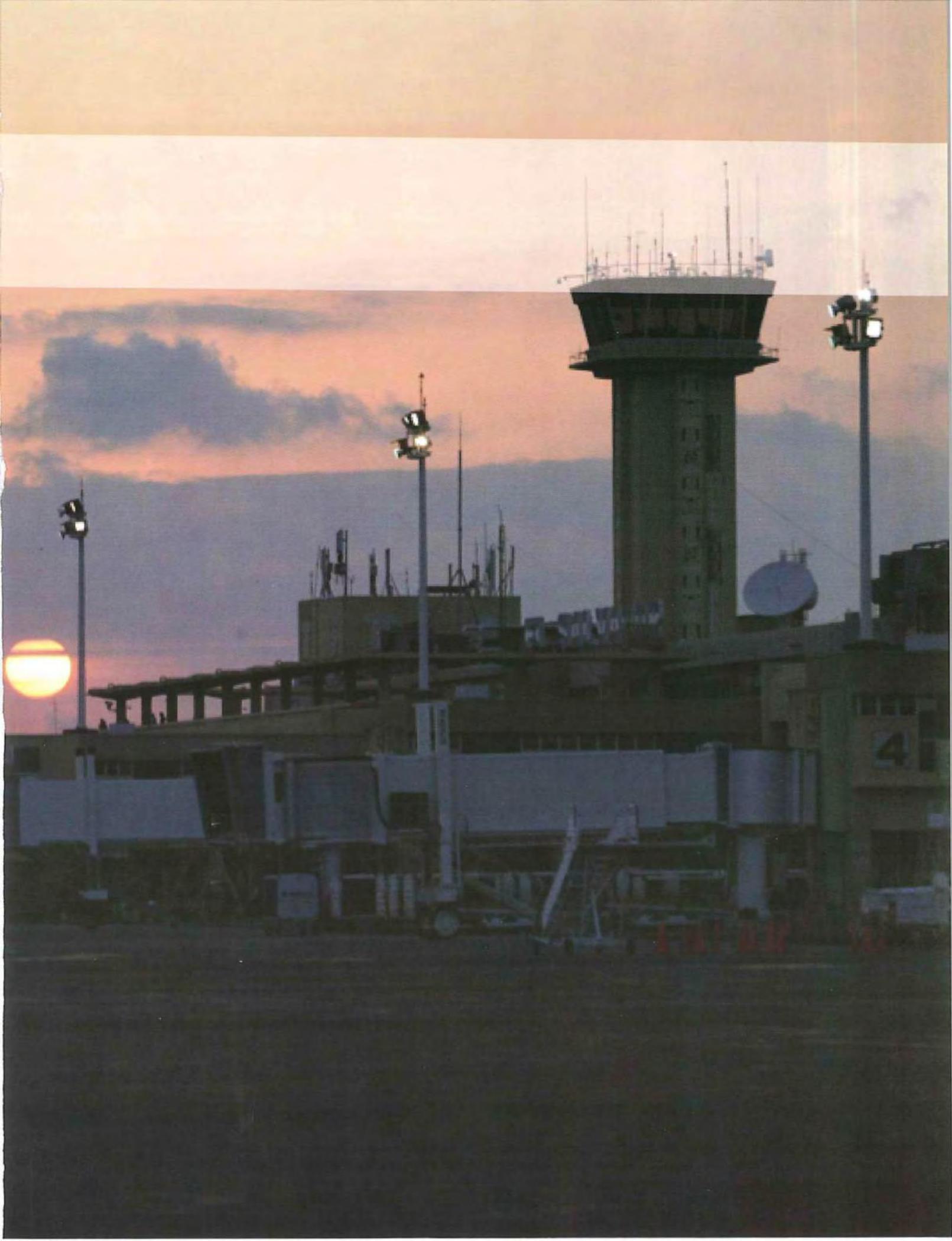
<sup>83</sup> **CEPA**, *Memoria de labores 2010-2011*, p. 45. *Ciertos tramos de las vías de FENADESAL, especialmente en las cercanías de los principales centros urbanos, han sido ocupados por familias quienes han construido viviendas y dificultado el paso de los trenes. También se sabe de algunos puentes y estaciones que están siendo desmantelados para vender el hierro como chatarra, lo cual contribuye a la descapitalización de la empresa.*

<sup>84</sup> *Como referencia y comparación, puede mencionarse un proyecto de "interconexión ferroviaria" entre Honduras, El Salvador y Guatemala que se discutió en 1992, el cual se limitaba a renovar y modernizar la infraestructura ferroviaria existente en los tres países a un costo total estimado de US\$97,279,000, de los cuales a El Salvador le tocaban casi US\$18 millones. Un "canal ferroviario inter-oceánico" como el propuesto para los tres países en 2007, más extenso y moderno, costaría centenares de millones de dólares.*

momento, los estudios elaborados por los consultores contratados por el Gobierno y por **CEPA** pusieron sobre la mesa la gama de opciones, que se fueron reduciendo a partir de las deliberaciones de la Junta Directiva de **CEPA** con los funcionarios del Gobierno de entonces hasta la decisión final de construir un puerto completamente nuevo en Acajutla de acuerdo a un diseño que se propuso hasta última hora por la empresa alemana que ganó el contrato para su construcción. En otras palabras, detrás de las consideraciones técnicas y financieras – los estudios de factibilidad, los costos y los tiempos – había una voluntad política de proceder sin mayores demoras.

# LOS AEROPUERTOS





## IV. LOS AEROPUERTOS Y CEPA

A diferencia del resto de países centroamericanos, El Salvador nunca desarrolló una aviación comercial para transporte interno. Una explicación inicial, quizás la de más peso, tiene que ver con el tamaño mismo del país y la concentración de la población sobre una franja de cerros y planicies frente a la costa del océano Pacífico. En consecuencia, y en un principio, las distancias podrían recorrerse con tanta o mayor facilidad por tierra, ya sea a pie, en carreta o en bestia. Posteriormente, cuando la aviación civil se hizo presente en el istmo centroamericano en la década de **1930**, El Salvador ya tenía una red de carreteras que se estaba mejorando rápidamente hasta culminar, hacia fines de la década, con la pavimentación de todo el tramo de la carretera Panamericana en su territorio, incluyendo un puente para automotores sobre el río Lempa, conocido como el "Puente Cuscatlán," destruido a inicios del conflicto armado de la década de **1980**.

El Salvador también contaba en la década de **1930** con una red ferroviaria que cubría buena parte del territorio nacional como ningún otro país centroamericano: desde La Unión en el oriente hasta Acajutla en el poniente, pasando por todas las ciudades importantes en el camino – San Miguel, Usulután, Zacatecoluca, San Vicente, Cojutepeque, San Salvador, Santa Ana, Chalchuapa, Sonsonate, Ahuachapán – además de una gran cantidad de pueblos pequeños y medianos que tenían estación de ferrocarril. Es más, El Salvador y Guatemala fueron los únicos países interconectados por una empresa ferrocarrilera transnacional: la International Railways of Central America (IRCA), como se explicó en la sección anterior.

Compárese el peso del ferrocarril en El Salvador con cada uno de los demás países centroamericanos: los ferrocarriles guatemaltecos esencialmente conectaban la capital con el Pacífico (el puerto de San José) y el Atlántico (Puerto Barrios)<sup>85</sup>; los ferrocarriles hondureños solamente sirvieron para sacar el banano a los puertos de embarque en una reducida sección de la costa norte; el Ferrocarril del Pacífico de Nicaragua fue precisamente eso, una línea que conectaba la capital, Managua, con Granada, León y el puerto de Corinto, dejando por fuera totalmente al resto del país (a excepción de un ramal que se construyó desde Masaya a los pueblos de la región cafetalera de Jinotepe y San Marcos); y los dos ferrocarriles de Costa Rica – el del Atlántico y el Pacífico – sirvieron para conectar la capital de San José con los puertos principales de Limón y Puntarenas. El ferrocarril de Panamá fue el único que se construyó exclusivamente como ruta interoceánica y su funcionamiento fue muy anterior a cualquier otro ferrocarril centroamericano.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Una empresa de Quetzaltenango construyó hacia fines de la década de 1920 el "Ferrocarril de los Altos", un tren eléctrico de fabricación alemana que conectaba a Quetzaltenango con un ramal de la IRCA en San Felipe (cerca de la costa del Pacífico); hasta se construyó una represa para generar la energía que utilizaban las locomotoras. La empresa no resultó rentable y después de los daños causados por un temporal a las líneas y los puentes en septiembre de 1933, el gobierno del presidente Ubico ordenó que se desmantelara por completo. Ver <http://www.guatelog.com/log/125/Historia-Ferrocarril-de-los-Altos.html>

<sup>86</sup> El ferrocarril de Panamá comenzó a operar en 1855 como ruta de tránsito interoceánico estimulado por la "fiebre del oro" en el estado de California. Actualmente, es el único ferrocarril en Centroamérica que todavía opera regularmente.



## AEROPUERTO INTERNACIONAL DE ILOPANGO

Tampoco tuvieron los demás países centroamericanos una red de carreteras tan desarrollada como la de El Salvador. Todavía en la década de **1950**, las principales carreteras de Honduras, Nicaragua y Guatemala eran de tierra y dejaban por fuera a grandes extensiones de su territorio. Fue precisamente en estos países de limitado desarrollo carretero y ferrocarrilero que la aviación civil prosperó. En el caso de Honduras, la capital, Tegucigalpa, se encontraba muy mal conectada con la costa norte, de donde provenían buena parte de los ingresos fiscales del Gobierno nacional; el avión resultó ser un vital medio de transporte para mantener el vínculo entre la capital política con la región económicamente dinámica en torno a San Pedro Sula. En Nicaragua, la aviación tuvo una función similar al mantener comunicada a Managua con la enorme región del Atlántico, tanto de los puertos costeros como de los importantes centros mineros en el interior de la Mosquitia. En Guatemala, la aviación sirvió para aligerar el transporte entre la capital e importantes ciudades del norte y hasta permitió la exploración arqueológica de los más importantes sitios mayas del Petén, especialmente Tikal. Es más, en todos los países, incluyendo El Salvador, la aviación militar desempeñó un papel importante como medio de presencia y control de los ejércitos sobre los territorios nacionales, así como componente del balance de fuerzas militares a nivel regional.<sup>87</sup>

La aviación comercial centroamericana experimentó un fuerte impulso al concluir la Segunda Guerra Mundial en **1945**. Repentinamente se encontraron en venta enormes cantidades de aviones militares de carga – sobre todo de la Fuerza Aérea de Estados Unidos – que podrían convertirse fácilmente en aviones de pasajeros. Las economías centroamericanas también despuntaron después de la austeridad impuesta por la crisis de la década de **1930** y la Segunda Guerra Mundial. En casi todos los países centroamericanos surgieron empresas de aviación nacionales, en los casos de Costa Rica (LACSA), Honduras (SAHSA) y Panamá (COPA) apadrinadas por la Pan American Airways, en Guatemala (Aviateca) y Nicaragua (LANICA) como iniciativas de empresarios locales.

<sup>87</sup> La única guerra entre países centroamericanos en tiempos recientes – la guerra de las 100 horas entre El Salvador y Honduras en julio de 1969 – tuvo una faceta aérea que ha sido ampliamente documentada.

Resulta irónico, pero explicable, que el único país sin servicio aéreo comercial dentro de sus fronteras – El Salvador – asumiera una posición de liderazgo en el transporte aéreo en la región centroamericana a través de la empresa Transportes Aéreos Centroamericanos (TACA) junto con la estadounidense Pan American World Airways. TACA había sido fundada en **1931** por el aviador neozelandés Lowell Yerex, quien tenía la idea de fundar líneas aéreas nacionales que se conectarían en un solo consorcio latinoamericano. Hasta **1980**, TACA fue propiedad de una empresa estadounidense con su centro de operaciones en Nueva Orleans, aunque sus aviones tenían matrícula salvadoreña; en ese año, la empresa pasó a propiedad de la familia Kriete, de capital salvadoreño, y su centro de operaciones se trasladó a San Salvador.

En ausencia de servicios de transporte aéreo interno, el desarrollo de la aviación comercial salvadoreña se centró durante sus primeros cincuenta años en una sola pista en las cercanías del pueblo de Ilopango, al oriente de San Salvador. Desde allí iniciaron sus vuelos los precursores de la aviación nacional en la década de **1920**: Humberto Aberle, Julio Yúdice y Enrico Massi. La aviación estrictamente comercial comenzó en **1930**, cuando la Pan American World Airways inició servicios de pasajeros y correo aéreo internacional con aviones Ford trimotores, siempre desde el campo de aviación de Ilopango, seguidos unos años después por la empresa TACA.<sup>88</sup> Inicialmente, las instalaciones del campo de aviación eran rudimentarias hasta que, en **1947**, fue inaugurado el edificio del aeropuerto internacional de Ilopango que permaneció en servicio hasta **1980**, cuando los vuelos internacionales de El Salvador se trasladaron al nuevo aeropuerto El Salvador en el municipio de San Luis Talpa a unos 45 kilómetros al sur de San Salvador.

Durante los primeros cincuenta años, los pasajeros de la aviación comercial salvadoreña se limitaron a viajeros internacionales y algunos hombres de negocio y turistas que podían costear el precio de los pasajes. Los volúmenes de pasajeros eran, por lo tanto, bastante modestos. Con el inicio del Mercado Común Centroamericano, el tráfico de pasajeros en Ilopango experimentó incrementos significativos, como puede apreciarse en el Cuadro 13, pero el promedio diario de entradas y salidas de pasajeros hacia finales de la década de **1960** todavía era relativamente pequeño para un aeropuerto internacional. El número de aterrizajes y despegues de aviones comerciales tampoco era significativo. (Ver Cuadro 14.)

**CUADRO 13: MOVIMIENTO DE PASAJEROS  
EN EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE ILOPANGO (1963-1971)  
(TOTALES Y PROMEDIOS DIARIOS)**

AÑO	ENTRADAS		SALIDAS		TOTAL GENERAL		TRÁNSITO
	Total	Promedio diario	Total	Promedios diario	Total anual	Promedio diario	
1963	37,152	103	39,501	108	76,653	210	43,117
1964	42,270	116	44,288	121	86,558	237	48,689
1965	47,573	130	50,936	140	98,509	270	55,411
1966	62,837	172	65,378	179	128,215	351	72,119
1967	61,247	168	66,692	183	127,939	351	71,966
1968	70,506	193	74,084	203	144,590	397	85,508
1969	67,057	184	71,069	195	138,126	378	82,596
1970	74,560	204	78,071	214	152,631	418	82,579
1971	78,497	215	80,840	221	159,337	437	84,435

Fuente: Elaboración propia a partir de datos básicos en Overseas Technical Cooperation Agency (Tokyo, Japan), "Feasibility Study on New International Airport Construction Project in El Salvador" (San Salvador: June 1973), p. 18.

<sup>88</sup> La aviación comercial en toda la región del Golfo de México y Mar Caribe y las costas continentales adyacentes estaba dominada por la Pan American World Airways durante la década de 1930. Ver Carl Hanns Pollog, "Commercial Aviation in the American Mediterranean," *Geographical Review*, Vol. 27, No. 2 (April 1937), pp. 260-261.

**CUADRO 14: ATERRIZAJES Y DESPEGUES DE AVIONES COMERCIALES  
 EN EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE ILOPANGO (1964-1971)  
 (TOTALES ANUALES Y PROMEDIOS DIARIOS)**

AÑO	AVIONES DE PASAJEROS		CARGUEROS		TOTALES	
	Total anual	Promedio diario	Total anual	Promedio diario	Total anual	Promedio diario
1964	5,894	16	655	2	6,549	18
1965	7,037	19	782	2	7,819	21
1966	8,388	23	932	3	9,320	26
1967	7,759	21	862	2	8,621	24
1968	8,352	23	928	3	9,280	25
1969	9,101	25	1,011	3	10,112	28
1970	8,883	24	987	3	9,870	27
1971	9,458	26	1,051	3	10,509	29

Fuente: Elaboración propia a partir de datos básicos en Overseas Technical Cooperation Agency (Tokyo, Japan), "Feasibility Study on New International Airport Construction Project in El Salvador" (San Salvador: June 1973), p. 18.

El cambio más importante que experimentó la aviación comercial salvadoreña, al igual que la del resto del mundo, durante la década de **1960** fue el reemplazo gradual de las aeronaves de motores de pistón y hélice por la nueva generación de aviones impulsados por motores de reacción a chorro. Como su velocidad de aterrizaje y despegue eran mayores que los aviones de hélice, debían utilizar pistas más largas, que en el caso de Ilopango se resolvió mediante la construcción de una nueva pista en dirección noreste-sureste de 2,300 metros de longitud. También se construyó un nuevo edificio para ampliar la zona de mostradores de embarque. No obstante estas mejoras, el Gobierno decidió explorar la posibilidad de un aeropuerto nuevo en sustitución de Ilopango, que tuviese la capacidad de atender aviones de mayor capacidad como los 747.



## AEROPUERTO INTERNACIONAL DE EL SALVADOR

### A. LA DECISIÓN DE CONSTRUIR UN AEROPUERTO NUEVO

En **febrero de 1972**, una comisión ministerial del Gobierno de El Salvador estudió la situación del movimiento aeroportuario y decidió construir una nueva terminal aérea, para lo cual solicitó al Gobierno del Japón una asistencia para la elaboración de un estudio de factibilidad. El Gobierno del Japón respondió favorablemente con el envío de una misión técnica integrada por doce especialistas, incluyendo un diseñador/planificador de aeropuertos, un economista, un especialista en control aéreo, un ingeniero de radio comunicaciones, un arquitecto, un geólogo y un ingeniero civil. El equipo trabajó en El Salvador durante cuarenta días a partir del **6 de noviembre de 1972** y presentó su informe en **junio de 1973**.<sup>89</sup>

El informe de la misión tomó en cuenta: **a)** las condiciones técnicas y la infraestructura del aeropuerto de Ilopango; **b)** las proyecciones de tráfico aéreo durante los siguientes veinte años; y **c)** los cambios que se anticipaban en el tipo de aeronaves que aterrizarían en El Salvador. En cuanto al aeropuerto de Ilopango, sus sistemas de aeronavegación eran limitados. La pista tenía iluminación y la torre de control podía comunicarse con los aviones mediante varias frecuencias de radio, pero los sistemas de navegación no pasaban de un faro no direccional ubicado en Apopa y un equipo de alta frecuencia para indicarle a los pilotos la dirección y la posición de la aeronave al aproximarse al aeropuerto. Por lo demás, los aterrizajes y despegues tenían que realizarse bajo las normas de VOR (*visual only rules*) que exigen que el piloto mantenga siempre contacto visual con la pista cuando se aproxima para el aterrizaje.<sup>90</sup>

Como las condiciones del tiempo en Ilopango en la época de lluvias podían resultar tormentosas y la neblina matinal era bastante frecuente, los vuelos experimentaban demoras frecuentes. Por lo demás, el aeropuerto difícilmente se podría ampliar, en particular la pista de aterrizaje que no estaba diseñada para la operación de aviones tipo Jumbo.

<sup>89</sup> Overseas Technical Cooperation Agency (Tokyo, Japan), "Feasibility Study on New International Airport Construction Project in El Salvador" (San Salvador: June 1973), pp. 1-3.

<sup>90</sup> *Idem*, pp. 21-27.

De igual manera, el equipo japonés pronosticó un crecimiento considerable del tráfico aéreo a partir de un par de supuestos: I.- la economía mundial seguiría creciendo a ritmos elevados, como también lo haría la economía salvadoreña. II.- Según las estimaciones del Consejo Nacional de Planificación (CONAPLAN), la economía salvadoreña crecería a una tasa anual de 10% durante el quinquenio de Gobierno que se iniciaba en **1972** como consecuencia de unos sectores agrícola e industrial más dinámicos y el desarrollo del turismo.<sup>91</sup>

Como se aprecia en el Cuadro 15 (que incluye los datos de **1970** para efectos de comparación), el equipo proyectó un incremento de más de nueve veces en el total de viajeros entre **1970 y 1990**. En su momento, podrían haberse cuestionado los cálculos de movimientos de pasajeros que anticipó la misión japonesa. Por lo demás, resultaba evidente que el aeropuerto de Ilopango se vería completamente abrumado si el tráfico aéreo llegaba a esos niveles.

**CUADRO 15: PROYECCIONES DE TRÁFICO DE PASAJEROS POR VÍA AÉREA  
(TOTALES E INCREMENTOS PROPORCIONALES)**

ORIGEN/DESTINO	1970	1980	1990	1980/1970	1990/1980
Norteamérica	52,305	180,682	477,568	3.46	2.64
Centroamérica	98,980	350,458	917,686	3.54	2.62
Otros	346	10,600	25,568	30.64	2.41
Totales	151,631	541,740	1,420,822	3.58	2.62

Fuente: Overseas Technical Cooperation Agency (Tokyo, Japan), "Feasibility Study on New International Airport Construction Project in El Salvador" (San Salvador: June 1973), pp. 12 y 29. Los estimados no contemplan los pasajeros en tránsito.

En el mismo estudio, la misión anticipó la introducción de nuevas aeronaves tipo Jumbo con capacidad para más de 300 pasajeros, así como un aumento de las frecuencias de llegadas y despegues de los aviones, como se aprecia en el Cuadro 16. Se pasaba de un promedio diario de 24 aterrizajes y despegues en **1970** a 104 en **1990**, es decir, cuatro veces más en veinte años. El reto para un futuro aeropuerto no era solamente contar con pistas suficientemente largas y suficientes puentes de embarque y desembarque sino con los espacios necesarios en la terminal para procesar los pasajeros en las horas pico, que podrían llegar a ser más de 1,000 en un momento determinado según las proyecciones.

<sup>91</sup> *Idem*, p. i.

**CUADRO 16: PROYECCIONES DE ATERRIZAJES Y DESPEGUES ANUALES DE VUELOS  
COMERCIALES  
SEGÚN TIPO DE AVIÓN Y [PROMEDIO DIARIO] 1980-1990**

RUTA	1970		1980		1990	
	TIPO DE AVIÓN	NÚMERO DE OPERACIONES	TIPO DE AVIÓN	NÚMERO DE OPERACIONES	TIPO DE AVIÓN	NÚMERO DE OPERACIONES
Nueva York, Washington, Miami, San Francisco, Los Angeles	Boeing 727	n.d.	Boeing 707	4,377 [12]	Boeing 747	4,662 [13]
Nva. Orleans, Houston, Centroamérica y otros	BAC-111, Boeing 727	n.d.	BAC-111	15,638 [43]	Boeing 707 y diversos modelos STOL	33,377 [91]
Totales		8,883 [24]		19,745 [54]		38,039 [104]

Fuente: Overseas Technical Cooperation Agency (Tokyo, Japan), "Feasibility Study on New International Airport Construction Project in El Salvador" (San Salvador: June 1973), pp. 18 y 32.

Mientras se calculaban las dimensiones necesarias del nuevo aeropuerto, algunos de los técnicos se dedicaron a evaluar las condiciones del terreno que la **CEPA** había sugerido para el nuevo aeropuerto, un triángulo bordeado al oriente por el río Jiboa, al norte por la carretera que une a La Libertad con Zacatecoluca, y al sur por el Océano Pacífico. Los suelos del área no mostraban obstáculos de consideración, siendo relativamente planos aunque podrían anegarse durante una lluvia fuerte y provocar inundaciones, una de las razones que inclinó a los técnicos y los funcionarios del Gobierno a escoger el sitio de la Hacienda Astoria en la zona de Comalapa como el más conveniente precisamente por estar a una elevación ligeramente mayor que los otros.<sup>92</sup>

Para finalizar, la misión estimó el costo del nuevo aeropuerto en aproximadamente ₡60 millones de colones, que al cambio de entonces equivalía a unos US\$24 millones de dólares estadounidenses. También estimó el tiempo de construcción en tres años aproximadamente, a los cuales había que sumarle el tiempo requerido para comprar o expropiar los terrenos necesarios así como el tiempo que tomaría gestionar el financiamiento, ambos procesos que según la experiencia previa del puerto de Acajutla podrían ser un tanto prolongados. No fue sino hasta el último trimestre de **1974** que se tomaron los primeros pasos en este sentido con la creación de un "Comité Determinador de Precios" que sentaría las bases para las negociaciones con los propietarios de los terrenos; también se autorizó la contratación de las primeras perforaciones de suelos para que las empresas que presentaran ofertas de construcción del aeropuerto supieran a qué condiciones se enfrentaban.<sup>93</sup>

En cuanto al financiamiento, se iniciaron los contactos con el Banco Centroamericano de Integración Económica y el EXIMBANK de Japón.<sup>94</sup> Estos contactos prosperaron en marzo de **1975** cuando el presidente de **CEPA**, el ingeniero Luis Andreu, viajó a Japón para firmar el contrato de préstamo con el EXIMBANK de Japón por el equivalente de US\$18.5 millones, y el siguiente mes hizo gestiones para la aprobación por parte del BCIE de un crédito de hasta US\$13 millones.<sup>95</sup> Ambos créditos se extendieron

<sup>92</sup> *Idem.*, pp. 42-43 y 55-57.

<sup>93</sup> Acta no. 490 (28 de octubre de 1974).

<sup>94</sup> Actas no. 491 (4 de noviembre de 1974) y no. 498 (23 de diciembre de 1974).

<sup>95</sup> Actas no. 510 (17 de marzo de 1975) y no. 515 (28 de abril de 1975). A pesar de haberse aprobado el crédito del BCIE en abril, la

bajo condiciones favorables y plazos de 20 y 15 años, respectivamente. Un año más tarde, en junio de **1976**, la directiva de **CEPA** autorizó una emisión de bonos por ₡30 millones de colones (US\$12 millones al cambio) como aporte local de contraparte, pero la colocación de los bonos no resultó muy exitosa.<sup>96</sup>

Con la disponibilidad de fondos asegurados, se iniciaron las medidas preliminares, comenzando por la contratación de la firma que supervisaría el diseño y la construcción de la obra. Se recibieron varias propuestas de empresas japonesas, habiendo ganado la licitación la *Pacific Consultants International*, que entregó su informe en septiembre con estimados de tráfico de pasajeros, diseños preliminares de las obras civiles (pistas y terminal aérea) y los requerimientos técnicos de comunicaciones y navegación aérea.<sup>97</sup> Así fue que la directiva de **CEPA** aprobó finalmente en diciembre de **1975** las bases de la licitación para la construcción de las pistas del nuevo aeropuerto, entre las cuales se destacan: **a)** costo estimado en ₡35 millones de colones (US\$14 millones), **b)** un plazo de 60 días para presentar ofertas y **c)** plazo máximo de ejecución de la obra de 30 meses a partir de la orden de inicio.<sup>98</sup> En ese mes también se concluyeron todas las negociaciones para la compra de los terrenos necesarios.<sup>99</sup> Habían pasado casi cuatro años desde que el Gobierno decidió proceder con la construcción de un nuevo aeropuerto.

---

*firma del contrato de préstamo propiamente no se realizó sino hasta el 8 de septiembre, cuatro meses y medio después (acta no. 536 del 8 de septiembre de 1975).*

<sup>96</sup> Acta no. 576 (21 de junio de 1976).

<sup>97</sup> Actas no. 524 (12 de junio de 1975) y no. 538 (22 de septiembre de 1975).

<sup>98</sup> Acta no. 549 (8 de diciembre de 1975).

<sup>99</sup> Acta no. 550 (15 de diciembre de 1975).



PISTA DE ATERRIZAJE Y PUENTES DE ABORDAJE DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE EL SALVADOR

## B. DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE EL SALVADOR

En **enero de 1976**, se recibieron las ofertas preliminares de dieciséis empresas interesadas en la construcción de las pistas: cuatro centroamericanas y doce extranjeras, pero la participación de las empresas centroamericanas estaba condicionada a que formaran consorcios con alguna de las internacionales. De las interesadas, se recibieron cuatro ofertas formales en abril, habiéndose seleccionado al consorcio Hazama-Gumi/Terra-Pav por ser la más baja.<sup>100</sup> La misma empresa también ganó la licitación para el diseño y la construcción de la terminal aérea por un valor de casi ₡54 millones de colones (US\$21.6 millones al cambio).<sup>101</sup> En febrero de **1977** se otorgó el contrato para la iluminación de pistas y áreas de estacionamiento de aviones a la empresa Toshiba Electric Company Ltd., que también ganó la licitación para las obras de navegación y comunicaciones. Finalmente, la empresa KantoDenkiKoji Company recibió el contrato para el suministro de energía y la iluminación de áreas.<sup>102</sup> Como se aprecia, el grueso de los contratos de construcción y equipamiento fueron otorgados a empresas japonesas en virtud de haber presentado las cotizaciones más bajas y, en algunos casos, haberse mostrado anuentes a negociar reducciones en el precio.<sup>103</sup> Tampoco puede descartarse el peso que haya podido tener el origen japonés de buena parte de los fondos para la construcción. (Ver Cuadro 17).

<sup>100</sup> Actas no. 555 (19 de enero de 1976) y no. 566 (5 de abril de 1976).

<sup>101</sup> Actas no. 597 (15 de noviembre de 1976) y no. 610 (7 de febrero de 1977). La directiva de **CEPA** otorgó la construcción de la terminal aérea a Hazama-Gumi "en principio" para que se negociaran, en lo posible, condiciones más favorables. De hecho, se logró un rebaja de la oferta inicial de 54 millones de colones a 46.7 millones pero se le extendió el plazo de construcción de 730 a 790 días y así se confirmó la adjudicación del contrato a Hazama-Gumi (Acta no. 611 de 14 de febrero de 1977).

<sup>102</sup> Acta no. 610 (7 de febrero de 1977).

<sup>103</sup> Por ejemplo, Toshiba ganó dos contratos que por separado sumaban alrededor de 10 millones de colones, pero después de una negociación se logró reducir ese monto a 9.6 millones. (Acta no. 612 de 21 de febrero de 1977).

### CUADRO 17: FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL EL SALVADOR (EN COLONES)

Fondos de arranque otorgados por el Gobierno de El Salvador	6,000,000
EXIMBANK de Japón	47,500,000
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	32,500,000
Bonos de <b>CEPA</b>	30,000,000
<b>Total</b>	<b>116,000,000</b>

Fuente: Acta de Junta Directiva no. 656 de **23 de enero de 1978**. Al total comprometido como subsidio del Gobierno y préstamos, la **CEPA** solicitó al Gobierno un fondo adicional como subsidio de ₡22,272,300 colones para completar los gastos no previstos y los tres meses de atraso en la construcción, pero el Gobierno solo autorizó 7 millones de colones, lo que obligó a **CEPA** a buscar financiamiento en la banca comercial a tasas de interés bastante elevadas (Acta no. 718 del 7 de mayo de 1979).

Los trabajos de construcción del aeropuerto iniciaron a comienzos de **1977** bajo condiciones poco propicias. El entorno político se estaba caldeando rápidamente, especialmente después de las elecciones presidenciales de marzo de ese año, y las acciones de los grupos insurgentes comenzaron a poner en peligro la integridad física de diplomáticos, funcionarios internacionales y empresarios extranjeros, más allá de los secuestros, desapariciones, asesinatos y asaltos que afectaban a la población salvadoreña toda. Los sindicatos obreros optaron por demandar mejores condiciones de trabajo y no dudaban en declarar huelgas para presionar a las patronales. Hazama-Gumi tuvo que enfrentar una huelga en septiembre de **1977** que abarcó a un 40% de los trabajadores quienes rechazaban diversos descuentos indebidos a sus salarios y exigían mejoras en sus condiciones de trabajo; poco después, en el mes de octubre hubo otra huelga que duró una semana.<sup>104</sup>

Hacia **1979**, la situación de violencia e incertidumbre había alcanzado niveles preocupantes para los técnicos japoneses y sus familias. En enero de ese año, Toshiba solicitó protección especial para los técnicos japoneses que estaban instalando las ayudas de navegación aérea en el Boquerón y Amatecampo.<sup>105</sup> Tres meses después, en abril, el director gerente de Hazama-Gumi escribió a la directiva de **CEPA** reiterando la necesidad de tomar medidas de protección para sus empleados japoneses que laboraban en el proyecto del aeropuerto. En palabras del presidente de **CEPA**, "ellos requieren que antes del **30 de abril** se les confirme por escrito que **CEPA** garantiza sus vidas y sus bienes, de lo contrario, manifiestan que podrían tomar una determinación muy seria."<sup>106</sup> La directiva de **CEPA**, ante una exigencia tan insólita, le pidió a Hazama-Gumi que propusieran toda medida que requiriera para su seguridad. Insatisfechos con la respuesta, Hazama-Gumi comunicó a **CEPA** que se retiraba del país y que no podría realizar los trabajos adicionales de reconstrucción y ampliación del puerto de Acajutla a los cuales se había comprometido previamente.<sup>107</sup> Afortunadamente, el grueso de las obras del aeropuerto que le correspondían a Hazama-Gumi ya estaba terminado, especialmente la pista de aterrizaje y las pistas secundarias que fueron entregadas a **CEPA** en enero de **1979**, mientras que la terminal aérea fue entregada hacia fines de julio del mismo año.<sup>108</sup>

<sup>104</sup> Actas no. 639 (12 de septiembre de 1977) y no. 646 (31 de octubre de 1977), Hazama-Gumi hasta tuvo que enfrentar las inclemencias del tiempo: unas fuertes lluvias a fines de mayo de 1977 causaron destlaves y anegamientos en el área que se estaba preparando para construir las pistas y retrasaron en algunos meses la conclusión de la obra.

<sup>105</sup> Acta no. 705 (22 de enero de 1979).

<sup>106</sup> Acta no. 716 (23 de abril de 1979). De hecho, a Hazama-Gumi ya se les estaba dando protección especial en sus oficinas en San Salvador con ocho Guardias Nacionales (Acta no. 709 de 26 de febrero de 1979).

<sup>107</sup> Acta no. 717 (30 de abril de 1979).

<sup>108</sup> Acta no. 730 (23 de julio de 1979).

En el segundo semestre de **1979**, se instalaron los equipos eléctricos, el mobiliario, los puentes de abordaje, las escaleras eléctricas y todos los demás elementos operativos y decorativos en preparación para la inauguración del nuevo aeropuerto, que se fijó para el **8 de diciembre, y el comienzo de operaciones el domingo 9 de diciembre, a las 6 a.m.** La fecha se mantuvo aún después del golpe de estado del **15 de octubre de 1979** que llevó al poder a la Junta Revolucionaria de Gobierno, pero fueron las líneas aéreas que objetaron el comienzo de operaciones en la fecha prevista aduciendo que todavía no estarían instalados todos los sistemas de comunicaciones. **CEPA** entonces fijó una nueva fecha de inicio de operaciones – **el 30 de enero de 1980** – pero suspendió los actos protocolarios y sociales fijados para el **26 de enero** “*porque no es conveniente*” debido a la situación imperante.<sup>109</sup>

Para que el aeropuerto comenzara a operar desde el momento que se tomó la decisión gubernamental de construirlo, habían pasado ocho años, tres de los cuales fueron para los trabajos de construcción propiamente. El país adquirió un aeropuerto moderno que, para efectos del seguro que se contrató, tenía un valor de casi US\$41 millones sin contar el valor de los terrenos. (Ver Cuadro 18). Este monto resultó considerablemente superior al primer costo estimado de construcción de US\$24 millones que presentó la *Overseas Technical Cooperation Agency* en su estudio de factibilidad de mediados de **1973**. Tampoco incluyó el costo de la autopista para conectar la ciudad de San Salvador con el nuevo aeropuerto.<sup>110</sup>

**CUADRO 18: VALOR ESTIMADO DEL AEROPUERTO EL SALVADOR PARA EFECTOS DEL CONTRATO DE SEGURO (EN US\$)**

1. Obras civiles (terracería, drenajes, pistas)	US\$ 14,509,352
2. Obras arquitectónicas (terminal, parqueos)	19,466,400
3. Sistemas de navegación y radio e iluminación pistas	3,823,200
4. Suministro de energía	3,003,000
<b>Total</b>	<b>40,801,952</b>

Fuente: Acta no. 724 (18 de junio de 1979).

El nuevo aeropuerto, al igual que el país entero, se enfrentó a una situación que nadie había previsto cuando se decidió construirlo, cuando se diseñó y cuando empezaron los primeros movimientos de tierra: el conflicto armado. El aeropuerto, denominado oficialmente Aeropuerto Internacional de El Salvador (AIES), que fue diseñado para recibir flujos crecientes de turistas del hemisferio norte y de personas vinculadas a los negocios en la región centroamericana, se enfrentó no solo a volúmenes de pasajeros menores a los proyectados sino que a una categoría de viajeros que nadie anticipó: las y los salvadoreños que migraron hacia los Estados Unidos, pero que se resistían a cortar los vínculos emotivos y económicos que los unían con sus parientes que se quedaron en el país. Estos viajeros – las hermanas y los hermanos lejanos – habrían de convertirse en el más importante segmento del tráfico aéreo entre El Salvador y el resto del mundo en los años venideros.

A diferencia de otros medios de transporte en el país, el aeropuerto nunca dejó de funcionar durante el conflicto armado ni fue objeto de ataques militares. Las operaciones del aeropuerto, por lo tanto, no parecían reflejar la situación bélica que vivía el país. Comenzando en **1980**, el primer año completo de operación del aeropuerto, los volúmenes de pasajeros muestran una tendencia claramente ascendente, aunque moderada, hasta **1991**, el último año del conflicto armado. (Ver Cuadro 19). Es evidente que los primeros años fueron difíciles en lo que a volumen de pasajeros se refiere; por ejemplo, en **1980**, el total general de 217,391 pasajeros movilizados en el AIES fue muy inferior a la cifra de 541,740 pasajeros proyectada en el mismo año, y menor al de Ilopango diez años antes, que entonces tuvo un movimiento

<sup>109</sup> Actas no. 736 (10 de septiembre de 1979), no. 745 (26 de noviembre de 1979), y no. 749 (7 de enero de 1980).

<sup>110</sup> La construcción de la autopista le correspondió al Ministerio de Obras Públicas, que otorgó el contrato para su construcción a una empresa española.

total de entradas, salidas y pasajeros en tránsito de 243,722. Sin embargo, en la medida que aumentaba la emigración del país y se mantuvieron niveles aceptables de seguridad de la aviación comercial, el volumen total de pasajeros en el AIES hacia el final del conflicto armado en **1991** alcanzó los 666,743, tres veces el volumen de **1980**.

**CUADRO 19: MOVIMIENTOS DE PASAJEROS AIES (1980-1991)  
[PROMEDIOS DIARIOS]**

AÑO/PASAJEROS	ENTRADAS	SALIDAS	TRÁNSITO/ TRASBORDOS	TOTALES (1980=100)
1980	95,327 [261]	111,507 [306]	10,557 [29]	217,391 (100)
1981	101,209 [277]	105,439 [289]	90,553 [248]	297,201 (137)
1982	123,447 [338]	120,961 [331]	118,403[324]	362,811 (167)
1983	129,488 [355]	139,820 [383]	66,052[181]	335,360 (155)
1984	144,576 [396]	164,654 [451]	86,047 [236]	395,277 (182)
1985	161,368 [442]	171,666 [470]	99,482 [273]	432,516 (199)
1986	167,186 [459]	168,457 [462]	120,470 [330]	456,113 (210)
1987	180,469 [494]	165,828 [454]	147,196 [403]	493,493 (227)
1988	220,897 [605]	211,875 [581]	115,001 [315]	547,773 (252)
1989	212,938 [583]	233,946 [641]	168,908 [463]	615,792 (284)
1990	264,193 [724]	240,600 [659]	160,858 [441]	665,651 (307)
1991	270,491 [741]	267,470 [733]	128,782 [353]	666,743 (307)

Fuente: AIES.

La tendencia que se observa en el movimiento de aeronaves durante los años ochenta no es similar a la de pasajeros sino que refleja importantes cambios en la composición del tráfico aéreo. (Ver Cuadro 20). **En primer lugar**, en la medida en que se consolidaba la aviación comercial en términos del volumen de pasajeros y la intensidad de vuelos, las otras categorías de aviación (general, nacional y aerotaxis) decayeron y/o se trasladaron al aeropuerto de Ilopango. **En segundo lugar**, el volumen de vuelos comerciales aumentó en aproximadamente un 45% por ciento entre **1980 y 1991**, pero la cantidad de pasajeros, como vimos, se triplicó en el mismo período, lo cual supone por parte de las empresas aéreas la gradual sustitución de sus aeronaves por unas de mayor capacidad. **Y en tercer lugar**, se logró una mayor racionalidad en la frecuencia y horarios de los vuelos para atraer a más clientela, lo que resultó en vuelos con menos asientos vacíos.

**CUADRO 20: MOVIMIENTO DE AERONAVES AIES (1980-1991)  
[PROMEDIO DIARIO DE ATERRIZAJES Y DESPEGUES]**

AÑO/TIPO DE AERONAVE	AVIACIÓN COMERCIAL	AVIACIÓN GENERAL	AVIACIÓN NACIONAL	TAXIS AÉREOS	TOTALES
1980	8,737 [24]	6,621 [18]	140 [0.4]	478 [1.3]	15,976
1981	8,610 [24]	4,477 [12]	378 [1.0]	4,970 [13]	18,435
1982	10,684 [29]	4,103 [11]	234 [0.7]	2,408 [6.6]	17,429
1983	10,126 [28]	2,556 [7]	128 [0.4]	1,148 [3.2]	13,958
1984	10,362 [28]	1,889 [5]	132 [0.4]	850 [2.3]	13,233
1985	11,260 [31]	1,315 [4]	102 [0.3]	488 [1.3]	13,165
1986	10,870 [30]	1,403 [4]	60 [0.2]	278 [0.8]	12,611
1987	11,528 [32]	1,713 [5]	50 [0.1]	504 [1.4]	13,795
1988	11,430 [31]	1,436 [4]	106 [0.3]	1,160 [3.2]	14,132
1989	12,308 [34]	1,591 [4]	28 [0.1]	1,622 [4.5]	15,549
1990	12,694 [35]	1,534 [4]	70 [0.2]	1,248 [3.4]	15,546
1991	12,529 [34]	1,516 [4]	216 [0.6]	970 [2.7]	15,231

Fuente: AIES. La categoría de "aviación general" se refiere a vuelos no regulares de procedencia o destino internacionales que transportan pasajeros que no adquieren boletos, mientras que la "aviación nacional" son aviones particulares que vuelan dentro del territorio nacional.



### C. EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE EL SALVADOR (AIES) DESPUÉS DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ

Con la firma de los Acuerdos de Paz a comienzos de **1992** el AIES fue especialmente beneficiado por las nuevas oportunidades que brindaba el país y que incentivó, por encima de todo, un mayor acercamiento entre la población salvadoreña que había emigrado durante la década de **1980** y sus familiares y amistades en el país. En términos numéricos, los volúmenes de la aviación comercial se dispararon hasta alcanzar – con un retraso de una década – los volúmenes anticipados por la misión técnica del Japón en **1973**. (Ver Cuadro 21). En el año **2002**, el aeropuerto tuvo que procesar alrededor de 3,600 entradas y salidas diarias de pasajeros, aproximadamente el doble del año de la firma de los Acuerdos de Paz. Es más, el volumen de pasajeros en tránsito o haciendo trasbordo se quintuplicó en el mismo período una vez que TACA estableció uno de sus centros de operaciones (hubs) en San Salvador. En otras palabras, en **2002** el AIES procesó un promedio de más de 4,800 personas diariamente, a lo cual hay que sumarle la considerable cantidad de acompañantes que visitaban el aeropuerto para recibir o despedir a sus parientes y amistades.

**CUADRO 21: MOVIMIENTOS DE PASAJEROS AIES (1992-2002)  
[PROMEDIOS DIARIOS]**

AÑO/PASAJEROS	ENTRADAS	SALIDAS	TRÁNSITO/ TRASBORDOS	TOTALES (1980=100)
1992	268,478 [ 736]	356,858 [978]	79,497 [218]	704,833 (325)
1993	387,039 [1,060]	294,642 [807]	121,109 [332]	802,790 (370)
1994	427,835 [1,172]	403,451 [1,105]	88,099 [241]	919,385 (423)
1995	514,181 [1,409]	409,202 [1,121]	7,821 [21]	931,204 (429)
1996	463,455 [1,270]	409,230 [1,121]	92,830 [254]	965,515 (445)
1997	482,163 [1,321]	426,453 [1,168]	51,991 [143]	960,607 (442)
1998	599,111 [1,641]	554,917 [1,520]	49,497 [136]	1,203,525 (554)
1999	655,587 [1,796]	605,231 [1,658]	300,131 [822]	1,560,949 (718)
2000	634,750 [1,739]	621,595 [1,703]	341,723 [936]	1,598,341 (736)
2001	635,510 [1,741]	659,354 [1,806]	381,292 [1,045]	1,676,156 (771)
2002	662,790 [1,816]	682,159 [1,869]	431,020 [1,181]	1,775,969 (817)

Fuente: AIES

La paz también trajo consigo las condiciones para iniciar las obras de mantenimiento que el aeropuerto requería después de más de diez años de operación. Parte de la infraestructura se encontraba deteriorada y debían actualizarse los equipos de aeronavegación. La intensificación de las operaciones en el AIES requirió no solamente una mayor inversión en mantenimiento y modernización de instalaciones y equipo sino que también una ampliación de las instalaciones para aviones, pasajeros y carga aérea. (Ver Cuadro 22).

Las tres inversiones más fuertes en los primeros diez años de operaciones después de **1992** fueron: **a)** el recarpeteo de la pista de aterrizaje y de las calles de rodaje, más la construcción de cinco plataformas de estacionamiento de aviones adicionales a las siete existentes por un costo de aproximadamente US\$10 millones<sup>111</sup>, **b)** la ampliación de la terminal aérea en sus dos costados para hacerle frente a la demanda de pasajeros y visitantes (hasta el año **2005** según proyecciones) a un costo de aproximadamente US\$9 millones<sup>112</sup> y **c)** la instalación de un radar para control de vuelos a un costo de US\$7.5 millones.<sup>113</sup>

A estas inversiones fuertes, hay que sumarle una cantidad considerable de proyectos de inversión más pequeños como puentes de abordaje, mejoras del sistema de aire acondicionado, nuevos sistemas de aeronavegación, adquisición de terrenos para futuras ampliaciones del aeropuerto, y la construcción de una planta de tratamiento de aguas servidas. Los terremotos de enero y febrero de **2001** ocasionaron daños al edificio terminal del AIES que también requirieron erogaciones importantes para su reparación.

**CUADRO 22: MOVIMIENTO DE AERONAVES AIES (1992-2002)**  
**[PROMEDIOS DIARIOS DE ATERRIZAJES Y DESPEGUES]**

AÑO/TIPO DE AERONAVE	AVIACIÓN COMERCIAL	AVIACIÓN GENERAL	AVIACIÓN NACIONAL	TAXIS AÉREOS	TOTALES
1992	15,931 [44]	1,089	282	1,084	18,386 [50]
1993	18,630 [51]	1,550	530	754	21,464 [59]
1994	18,683 [51]	2,306	216	404	21,609 [59]
1995	20,939 [57]	3,868	126	222	25,155 [69]
1996	22,967 [63]	1,124	124	102	24,317 [67]
1997	22,093 [61]	1,058	268	680	24,099 [66]
1998	25,188 [69]	1,202	302	1,402	28,094 [77]
1999	27,742 [76]	2,124	156	1,326	31,348 [86]
2000	30,796 [84]	1,042	120	68	32,026 [88]
2001	28,548 [78]	860	96	--	29,504 [81]
2002	27,559 [76]	764	110	--	28,433 [78]

Fuente: AIES. Como puede observarse, el AIES se convirtió con el paso del tiempo en un aeropuerto principalmente comercial: en 2001, los aviones en vuelo regular comercial representaban el 97% de todos los aterrizajes y despegues.

Todas las inversiones fueron más que necesarias ante la creciente intensidad de uso de las instalaciones aeroportuarias, a lo cual habría que agregar el tema de la seguridad de los aviones en el aire y en tierra a partir de dos incidentes, uno en las proximidades del AIES y el otro a miles de kilómetros de distancia. **El primero** fue el siniestro del vuelo Aviateca 901 que se estrelló contra el volcán de San Vicente en la noche del **9 de agosto de 1995** cuando intentaba aterrizar en el AIES en medio de mal tiempo, habiendo fallecido todos sus 65 pasajeros y tripulantes. A pesar de que la causa del accidente se atribuyó a error de los pilotos, se hizo evidente la necesidad de mejorar los sistemas de control y navegación aeroportuarios, que fue la razón inmediata para adquirir el radar. **El segundo** incidente fue el ataque terrorista con aviones de pasajeros el **11 de septiembre de 2001** a las Torres Gemelas en la ciudad de Nueva York y el Pentágono en Washington D.C. y el frustrado intento de chocar un cuarto avión que cayó en campo abierto en el estado de Pensilvania. En consecuencia, las medidas de seguridad en el AIES se intensificaron, incluyendo verificaciones de identidad, registro con rayos X de equipajes de mano, y decomiso de artículos potencialmente peligrosos.

<sup>111</sup> CEPA, *Memoria de labores 1993-1994*, p. 18-19.

<sup>112</sup> CEPA, *Memoria de labores 1995*, p. 19.

<sup>113</sup> CEPA, *Memoria de labores 1998*, p. 16.

El AIES contaba con recursos suficientes para hacerle frente a estos gastos porque era la más rentable de las empresas de **CEPA**. A pesar de que en algunos años sus ingresos brutos eran menores a los del Puerto de Acajutla, sus utilidades operacionales nunca fueron inferiores a las del mencionado puerto. (Ver Cuadro 23). Por ejemplo, en **1996** las utilidades generadas por el AIES representaron un 97 % por ciento de las utilidades totales de **CEPA**.<sup>114</sup> Aún después de pagar el impuesto de la renta que cancelaba al Estado y la amortización de sus diversas deudas, tenía suficiente recursos propios para hacerle frente a los gastos de situaciones imprevistas así como las inversiones de mayor cuantía y plazo.<sup>115</sup>

**CUADRO 23: ESTADO DE RESULTADOS DEL AIES  
(EN COLONES HASTA 2000 Y EN US\$ A PARTIR DE 2001)**

AÑO/ CONCEPTOS	INGRESOS DE OPERACIÓN	GASTOS DE OPERACIÓN	UTILIDAD OPERACIONAL	GASTOS FINANCIEROS Y OTROS	UTILIDAD NETA
1992 (*)	107,253,863	44,380,444	62,873,419	23,413,067	39,460,352
1993 (*)	133,143,856	50,430,332	82,413,524	n.d.	n.d.
1994	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1995	146,176,990	69,742,333	76,434,657	15,590,855	60,843,802
1996	145,508,692	84,897,214	60,611,478	17,509,903	43,101,575
1997 (**)	142,492,215	103,252,153	39,240,062	19,478,542	19,761,520
1998	179,237,105	120,857,818	58,379,287	n.d.	n.d.
1999	201,335,285	143,273,403	58,061,882	n.d.	n.d.
2000	206,878,957	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2001	25,081,466	16,262,313	8,819,154	870,338	7,948,816
2002	28,679,661	14,585,496	14,094,164	3,006,079	11,088,085
2003	25,639,439	15,892,243	9,747,196	4,276,646	5,470,550
2004	27,696,258	15,434,908	12,261,350	3,984,977	8,276,373
2005	28,851,819	18,179,490	10,672,329	1,993,739	8,678,591
2006	27,625,033	17,866,334	9,758,699	1,692,894	8,065,805
2007	29,740,626	19,069,066	10,671,560	1,633,066	9,038,494
2008	32,476,092	21,645,348	10,830,744	1,824,467	9,006,277
2009	29,313,231	23,764,470	5,548,761	1,807,739	3,741,023
2010	30,686,348	22,843,926	7,842,422	1,695,593	6,146,829
2011	34,829,351	26,202,046	8,627,304	1,820,687	6,806,617

Fuente: **CEPA**, Memorias anuales y Estados de Financieros del 2001 al 2011

(\*) Los datos comprenden el periodo de junio a mayo del siguiente año.

(\*\*) Los gastos incluyen el pago del impuesto de la renta.

<sup>114</sup> **CEPA**, Memoria de labores 1996, p. 7.

<sup>115</sup> En 1998, el AIES solamente tenía una sola deuda externa con el BCIE cuyo saldo no llegaba ni a 1.5 millones de colones. **CEPA**, Memoria de labores 1998, p. 19.

La rentabilidad y liquidez del AIES durante los años posteriores a la firma de la paz se explican en buena medida por la muy particular composición de sus ingresos, donde priman los derechos de embarque de los pasajeros por usar la terminal y los derechos de aterrizaje que pagan las líneas aéreas por usar la pista y los sistemas de aeronavegación. (Ver Cuadro 24). Y como los volúmenes de flujos de pasajeros y vuelos se incrementaron notablemente año con año, entre los dos llegaron a representar casi las dos terceras partes de todos los ingresos del AIES hacia fines de la década de 1990.

**CUADRO 24: INGRESOS DE OPERACIÓN DEL AIES SEGÚN CATEGORÍAS 1998-1999  
(EN COLONES SALVADOREÑOS)**

CATEGORÍAS/AÑOS	1998		1999	
	MONTO	PORCENTAJE	MONTO	PORCENTAJE
Derechos de embarque	86,186,546	48.1	98,652,960	49.9
Derechos de aterrizaje	29,505,977	16.5	26,788,950	13.6
Concesiones	17,435,879	9.8	16,691,792	8.5
Arrendamientos de locales	14,105,290	7.9	16,319,112	8.3
Almacenaje de carga de importación	9,411,070	5.3	10,204,341	5.2
Derechos sobre carga de importación	8,689,819	4.9	13,335,506	6.8
Servicios variables	5,155,449	2.9	4,930,354	2.5
Estacionamientos	4,844,774	2.7	6,777,238	3.5
Servicios internos	3,902,301	2.2	4,930,354	2.5
Totales	179,237,105	100	197,778,332	100

Fuente: **CEPA**, Memoria de labores de 1998, p. 19; e Idem. de 1999, p. 21.



## D. EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE EL SALVADOR EN TIEMPOS RECIENTES

Al comienzo del nuevo siglo, en **2001**, el Aeropuerto Internacional de El Salvador había acumulado veinte años de operación continua. El volumen de pasajeros proyectado para **1990** por el equipo técnico japonés en **1973** había sido superado hasta en **1999**, es decir, con unos diez años de atraso. Como bien dijeron los técnicos japoneses en su momento, "Al proyectar la demanda de tráfico aéreo internacional, es conveniente tomar en cuenta las tendencias de la economía mundial. Sin embargo, como resulta extremadamente difícil anticipar el cambio estructural de la situación futura de la economía mundial, tendremos que ser osados y depender mayormente de ciertos supuestos."<sup>116</sup> Lo cierto es que los volúmenes de tráfico aéreo en el mundo entero se incrementaron notablemente durante las décadas de **1970 y 1980**, debido en gran medida a las políticas de desregulación en los países con la mayor intensidad de actividad aeronáutica. El número de empresas aéreas creció y la competencia empujó los precios de los pasajes hacia la baja, lo que permitió que muchas más personas utilizaran el avión para fines de negocios o turismo. La industria aeronáutica respondió, a su vez, diseñando y construyendo aviones más eficientes, menos ruidosos y de más largo alcance, así como en diversos tamaños para adecuarse a las necesidades de las diversas líneas aéreas.

En el caso de El Salvador, la situación creada por el conflicto de la década de **1980** puso grandes frenos al tráfico aéreo en un inicio. Irónicamente, el motor del crecimiento del número de pasajeros aéreos a la larga fue, precisamente, la emigración o, más precisamente, las visitas a El Salvador de centenares de miles de salvadoreños que residen en el exterior, especialmente en Estados Unidos, quienes se habían ido del país para dejar atrás en un primer momento la guerra y en un segundo momento su incremento después de los Acuerdos de Paz por los procesos de privatización de las empresas del Estado y la falta de oportunidades económicas que se dan en esa época. Con el paso del tiempo, más y más salvadoreñas y salvadoreños tuvieron los recursos económicos y la disposición de volver al país de origen para retomar contacto directo con el terruño. Hacia **2003** el AIES estaba recibiendo y despachando más de ocho veces el número de pasajeros que movilizó en **1980**, estabilizándose durante el resto de la década en torno a los dos millones de viajeros por año, tanto de entradas y salidas del país como de pasajeros en tránsito. (Ver Cuadro 25). Esos volúmenes equivalen a aproximadamente 4,000 pasajeros entrando y saliendo diariamente, más los pasajeros en tránsito y trasbordo cuyos números crecieron en promedio de 1,244 por día en **2003** a 1,758 en **2012**. Es decir, en este último año los pasajeros de trasbordo y tránsito representaron el 30% por ciento de todos los pasajeros procesados por el AIES; de seguir la tendencia observada, es casi seguro que dentro de pronto superarán la tercera parte del total diario y se pondrán a la par de las entradas o las salidas, *todo como reflejo del uso del aeropuerto como "hub" de la línea Avianca-TACA*.

<sup>116</sup> Overseas Technical Cooperation Agency. "Feasibility Study on New International Airport Construction Project," p. 29. Traducción libre del inglés al español.

**CUADRO 25: MOVIMIENTOS DE PASAJEROS AIES (2003-2012)  
[PROMEDIOS DIARIOS]**

<b>AÑO/PASAJEROS</b>	<b>ENTRADAS</b>	<b>SALIDAS</b>	<b>TRÁNSITO/ TRASBORDO</b>	<b>TOTALES (1980=100)</b>
2003	646,741 [1,772]	666,243 [1,825]	453,982 [1,244]	1,766,966 (813)
2004	714,649 [1,958]	745,004 [2,041]	463,461 [1,270]	1,923,114 (885)
2005	795,172 [2,179]	755,094 [2,069]	510,975 [1,400]	2,061,241 (948)
2006	812,946 [2,227]	750,194 [2,055]	426,399 [1,168]	1,989,539 (915)
2007	782,592 [2,114]	784,762 [2,150]	463,724 [1,271]	2,055,276 (946)
2008	774,024 [2,121]	767,434 [2,103]	506,349 [1,387]	2,063,660 (949)
2009	726,992 [1,992]	726,511 [1,990]	488,135 [1,337]	1,941,638 (893)
2010	704,870 [1,931]	721,902 [1,978]	537,844 [1,474]	1,964,616 (904)
2011	674,674 [1,848]	741,363 [2,031]	589,914 [1,616]	2,005,951 (923)
2012	729,786 [1,999]	774,556 [2,122]	641,742 [1,758]	2,146,084 (988)

Fuente: AIES.

El vínculo de la aviación comercial con Estados Unidos es abrumador. En **2010**, las dos terceras partes aproximadamente de los pasajeros que ingresaron al país procedían de Estados Unidos. (Ver Cuadro 26). Muy diferente fue el pronóstico de los técnicos japoneses en **1973**, quienes estimaron que para **1990** la tercera parte del volumen de pasajeros tendría origen o destino en Estados Unidos, mientras que las dos terceras partes restantes lo tendrían en México y Centroamérica.<sup>117</sup> Los vínculos aéreos con Estados Unidos no solo evidencian las masivas corrientes migratorias causadas en buena medida por el conflicto armado y las políticas económicas aplicadas en la pos guerra, sino que también ponen de relieve la necesidad de que las normas y los procedimientos para la operación del AIES se acoplen a los vigentes en Estados Unidos, así como también a las que emanan de la Organización de Aeronáutica Civil Internacional (OACI). No es de extrañar, por lo tanto, que buena parte de las preocupaciones y acciones de las autoridades del AIES en los últimos años hayan estado orientadas a mejorar la seguridad aérea (safety según el término en inglés para referirse a la seguridad de los aviones en vuelo) y la seguridad aeroportuaria (security, es decir, la protección de las instalaciones del aeropuerto: terminales de pasajeros y carga, talleres de mantenimiento, equipos para emergencias de siniestros y otras por el estilo).

<sup>117</sup> La misión japonesa proyectó los datos que tenía para los años 1969-1971 sobre movimiento de pasajeros en Ilopango para estimar los volúmenes de pasajeros en 1980 y 1990; por supuesto, no pudo anticipar el conflicto armado y los profundos cambios que ocasionaría en la composición y los volúmenes del tráfico aéreo en el nuevo aeropuerto.

**CUADRO 26: AEROPUERTOS DE ORIGEN DE PASAJEROS QUE INGRESARON A EL SALVADOR (2010)**

AEROPUERTO DE ORIGEN	NÚMERO DE PASAJEROS	PORCENTAJES
Los Ángeles, California	112,961	16.1
Houston, Texas	95,626	13.6
Miami, Florida	88,797	12.6
Washington, D.C.	48,043	6.9
Panamá, Panamá	46,108	6.6
San José, Costa Rica	45,430	6.5
Atlanta, Georgia	42,200	6.0
Nueva York, Nueva York	34,266	4.9
México, D.F.	26,666	3.8
Guatemala, Guatemala	19,681	2.8
Dallas, Texas	19,348	2.8
Managua, Nicaragua	19,087	2.7
Otros	106,657	15.2
TOTAL	704,870	100.0

Fuente: **CEPA**, Memoria de labores 2010-2011, p. 24.

Las medidas tendientes a mejorar la seguridad de la terminal de pasajeros han sido de dos tipos:

1.- La capacitación del personal encargado de las tareas de seguridad y la adquisición de equipo y facilidades para revisar y detectar objetos prohibidos en sus instalaciones y los aviones en vuelo y asegurar el perímetro de los terrenos del aeropuerto. Las capacitaciones se han realizado de manera continua, comenzando en **2004** con el proyecto de mejoramiento integral de los sistemas de seguridad del aeropuerto que fue apoyado financieramente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de acuerdo a los requerimientos de la OACI y la Federal Aviation Administration (FAA) de los Estados Unidos, la entidad reguladora de la aviación civil en ese país.<sup>118</sup> En el siguiente año, se actualizaron los planes de contingencia y medidas de seguridad y se realizaron ejercicios prácticos de seguridad con el ejército.<sup>119</sup>

En **2009**, el AIES capacitó a nueve instructores de seguridad de aviación civil quienes tuvieron a su cargo varios cursos para los 140 agentes de seguridad que laboran en el aeropuerto, además de 24 cursos y prácticas de capacitación para alrededor de 400 personas vinculadas con la seguridad del aeropuerto.<sup>120</sup>

En **2010 y 2011**, las capacitaciones continuaron, con énfasis en la detección y decomiso de drogas y dineros ilícitos y el fortalecimiento de las medidas de seguridad en la terminal.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> **CEPA**, Memoria de labores 2004, p. 27. a

<sup>119</sup> **CEPA**, Memoria de labores 2005, pp. 19-20.

<sup>120</sup> **CEPA**, Memoria de labores 2009-2010, pp. 20-21.

<sup>121</sup> **CEPA**, Memoria de labores 2010-2011, p. 31, y 2011-2012, p. 34.

2.- Aparte de las capacitaciones y los ejercicios prácticos con el personal administrativo y de seguridad, la seguridad del aeropuerto también se actualizó mediante diversas inversiones en equipo e infraestructura en la terminal aérea, incluyendo la compra de equipos de rayos X para revisar los equipajes de mano, detectores de metales para el control de los pasajeros que ingresan al área de abordaje de vuelos, y la instalación de un sistema de vigilancia por medio de cámaras de televisión según la normativa que exige la OACI y la Autoridad de Aviación Civil (AAC) de El Salvador.<sup>122</sup> La seguridad perimetral del aeropuerto se reforzó mediante la instalación de dos torres de vigilancia en las puntas de la pista principal de aterrizaje y la ampliación de las cercas de malla.<sup>123</sup>

La seguridad aérea – la de los aviones en el aire y, especialmente, al despegue o aterrizaje, los momentos críticos de todo vuelo – ha requerido importantes inversiones en equipo en vista de las innovaciones tecnológicas y la creciente densidad de aeronaves en el espacio aéreo. La más fuerte inversión en seguridad aérea que ha hecho el AIES en los últimos años fue el reemplazo en **2009** de todo el sistema de luces y letreros de las pistas de aterrizaje y calles de rodaje, que había sido instalado cuando se construyó el aeropuerto casi treinta años antes pero que resultaba caro de operar y difícil de mantener por la falta de piezas de repuesto.<sup>124</sup> Otra inversión significativa ha sido la instalación de un sistema meteorológico automático de observación de superficie, consistente en dos equipos colocados en las cabeceras de la pista principal que proporcionan información en tiempo real a la torre de control sobre la dirección e intensidad del viento. Este equipo es de mucha importancia porque permite a los tripulantes de una aeronave que despegue o aterrice evitar la pérdida de control debido a un cambio repentino del viento.<sup>125</sup> Ante cualquier siniestro en tierra que pudiera producirse, el AIES cuenta con un equipo de camiones de salvamento y extinción de incendios; el último de estos que se adquirió en **2008** tuvo un costo aproximado de US\$700,000, aparte de los químicos y líquidos que utiliza este equipo para apagar el fuego.<sup>126</sup>

Agregado a las preocupaciones por la seguridad aeroportuaria y aeronáutica, la **CEPA** también ha tenido que hacerle frente al deterioro que sufren las instalaciones aeroportuarias en proporción a la intensidad del uso a que son sometidas. Uno de los más notables desgastes es el que sufre la pista de aterrizaje, que tiene que soportar el peso de aviones de hasta 275 toneladas al despegue en el caso de los vuelos que salen para Madrid, aunque la mayor parte de aterrizajes y despegues son de aviones más pequeños como los Airbus 319 y 320 (alrededor de 75 toneladas de peso) y Boeing 737 (58-68 toneladas), o los recientemente introducidos Embraer 170 con pesos de 35 a 50 toneladas según el modelo. Como puede apreciarse en el Cuadro 27, el número de aterrizajes y despegues de aviones comerciales aumentó de un promedio de 75 diarios en **2003** hasta 105 en **2012**, lo que en un día de operación de 14 horas (casi todos los vuelos son diurnos) supone un poco más de siete operaciones por hora en promedio. La intensidad del uso de la pista ha requerido, por lo tanto, un mantenimiento preventivo como el resanado de grietas, limpieza de canales de drenaje y control de malezas. Más recientemente la pista fue sometida a una remoción de la capa de caucho que se forma en su superficie como resultado del desgaste de los neumáticos de los aviones en la pista, especialmente durante el aterrizaje.<sup>127</sup>

<sup>122</sup> **CEPA**, *Memorias de labores 2004*, p. 50-51 y 2006-2007, p. 25.

<sup>123</sup> **CEPA**, *Memoria de labores 2004*, pp. 50-51.

<sup>124</sup> **CEPA**, *Memorias de labores 2008-2009*, p. 30 y 2009-2010, p. 19, **CEPA** gastó un poco más de US\$7 millones en la sustitución del sistema de luces.

<sup>125</sup> **CEPA**, *Memoria de labores 2010-2011*, p. 27. Este equipo, de fabricación finlandesa, tuvo un costo de aproximadamente US\$620,000.

<sup>126</sup> **CEPA**, "Carta informativa" (septiembre-octubre 2008), p. 3.

<sup>127</sup> **CEPA**, *Memoria de labores 2008-2009*, p. 32.

**CUADRO 27: MOVIMIENTO DE AERONAVES AIES (2003-2012)  
[PROMEDIO DIARIO DE ATERRIZAJES Y DESPEGUES]**

AÑO/TIPO DE AERONAVE	AVIACIÓN COMERCIAL	AVIACIÓN GENERAL	AVIACIÓN NACIONAL	TOTALES
2003	27,199 [ 75]	748 [2]	94	28,041 [ 77]
2004	28,411 [ 78]	832 [2]	70	29,313 [ 80]
2005	29,820 [ 82]	820 [2]	32	30,672 [ 84]
2006	28,422 [ 78]	1,202 [3]	56	29,680 [ 81]
2007	29,251 [ 80]	1,262 [3]	110	30,623 [ 84]
2008	30,919 [ 85]	1,188 [3]	104	32,211 [ 88]
2009	31,303 [ 86]	1,226 [3]	16	32,545 [ 89]
2010	34,908 [ 96]	1,192 [3]	52	36,152 [ 99]
2011	36,817 [101]	1,182 [3]	40	38,039 [104]
2012	38,274 [105]	1,052 [3]	68	39,394 [108]

Fuente: AIES.

El conjunto de medidas e inversiones en seguridad aeroportuaria y aérea le permitió al AIES solicitar la certificación como "aeropuerto seguro" a la Administración de Aviación Civil de El Salvador, la cual fue otorgada en diciembre de **2009** con vigencia hasta **2014**, siendo la primera terminal aérea en la región centroamericana en recibir semejante certificación.<sup>128</sup> Se considera muy importante esta certificación porque se da a conocer a nivel mundial y es tomada en cuenta por una línea aérea cuando estudia la posibilidad de iniciar operaciones en el aeropuerto en cuestión. También acredita al aeropuerto ante la FAA de Estados Unidos y reduce el costo de los seguros para el aeropuerto. Pero su real valor radica en el compromiso de **CEPA** de realizar las inversiones necesarias para garantizar la integridad física de pasajeros, visitantes, empleados y tripulaciones quienes utilizan la terminal aérea y las áreas de operaciones para mantener en funcionamiento este importantísimo vínculo del país con el resto del mundo.

En los próximos años la **CEPA** tendrá que efectuar importantes inversiones en la medida en que las instalaciones del AIES envejecen y son sometidas a un uso todavía más intenso. Por ejemplo, la pista de aterrizaje eventualmente necesitará repavimentarse en su totalidad, al igual que las calles de rodamiento. Los espacios de la terminal de pasajeros ya resultan insuficientes para atender los flujos de pasajeros y a las visitas y acompañantes que llegan a recibir y despedir a los viajeros. **CEPA** también tendrá que tomar decisiones en relación al aeropuerto de Ilopango, cuyas instalaciones se están deteriorando sin que deje de recibir importantes flujos de aviación civil y militar.

Por lo tanto, son dos las consideraciones que determinarán el funcionamiento exitoso del AIES en las próximas décadas: su capacidad para procesar un mayor número de viajeros y sus características físicas y técnicas que resultarán atractivas para las líneas aéreas. En términos más precisos según la consultora francesa ADPI, el AIES-MOARG puede retener su calidad de aeropuerto de referencia en la región centroamericana si logra mantener: **a)** la eficiencia de sus operaciones, **b)** la calidad del servicio,

<sup>128</sup> **CEPA**, *Memoria de labores 2009-2010*, pp. 5 y 18.

**c)** el rendimiento económico y **d)** la gestión medioambiental.<sup>129</sup> Hasta el presente, estas condiciones se han logrado en buena medida porque el AIES es la empresa más rentable del conjunto de **CEPA**, pero las inversiones – de US\$19.5 millones para obras de mantenimiento en los últimos diez años – no han sido suficientes para contrarrestar la depreciación acumulada de US\$46.6 millones.<sup>130</sup> Esto significa que habrá que realizar inversiones significativas en el aeropuerto para enfrentar la demanda futura y compensar la depreciación acumulada.

Las proyecciones de volúmenes de pasajeros son la más importante consideración para calcular las inversiones que deben hacerse en el AIES. La misión japonesa estimó que para **1990** el aeropuerto estaría procesando 1.4 millones de pasajeros al año, pero no presentaron proyecciones más allá de ese año. Los dos millones de pasajeros al año se alcanzaron en **2005** y desde ese momento hasta **2012** el movimiento de pasajeros ha girado en torno a esa cantidad.

Lo cual planteó una pregunta: ¿Para cuántos pasajeros debe estar preparado el aeropuerto en el futuro? La misión francesa en **2007** proyectó varios escenarios, desde el más conservador hasta el más ambicioso. **El primero**, al que denominaron "pesimista", proyecta la tendencia histórica de los últimos veinte años hasta el año **2030**, cuando se estimó que el número de pasajeros sobrepasaría ligeramente los tres millones. Para este escenario, no habría que hacer inversiones cuantiosas sino las necesarias para evitar el deterioro de las instalaciones. Pero este escenario no es el más probable según la misión francesa.

**El segundo** que se proyecta como el más probable es la que alcanzaría un volumen de 4 millones de pasajeros en el año **2022**, es decir el doble de la demanda actual dentro de diez años. Esta proyección requerirá inversiones fuertes en la ampliación del edificio terminal y probablemente en la pista de aterrizaje, aunque en estos momentos todavía está en capacidad de responder a una mayor intensidad de operaciones aéreas. Es más, al aumentar el volumen de pasajeros lo más seguro es que las líneas aéreas pondrán en servicio aviones de mayor capacidad; por ahora, el grueso de las operaciones corresponde a aviones de tamaño relativamente pequeño. La proyección más ambiciosa, de 10 millones de pasajeros en **2030**, sí requerirá de inversiones fuertes en la construcción de una segunda pista de aterrizaje paralela a la actual, para lo cual ya se dispone del terreno requerido.<sup>131</sup>

De momento, **CEPA** tiene previsto hacer inversiones de aproximadamente US\$75 millones en los aeropuertos a su cargo, especialmente el AIES, entre los cuales destacan: **a)** rehabilitación del pavimento asfáltico de la pista principal y de las calles de rodaje, **b)** rehabilitación del pavimento de la terminal de carga, **c)** construcción de una plaza de comidas en la terraza de observación de la terminal de pasajeros, **d)** desarrollo y rehabilitación de instalaciones dentro de la terminal (baños, locales comerciales) y **e)** instalación de un planta eléctrica de emergencia. Además de estas inversiones en planta física, **CEPA** también habrá de contratar una serie de estudios para revisar las tarifas que cobra el aeropuerto por los diversos servicios que presta, para agilizar las operaciones aeroportuarias y para mejorar la seguridad en el flujo de pasajeros.<sup>132</sup>

En algún momento en el futuro cercano, habrá que tomar decisiones sobre la construcción de obras nuevas en el AIES. Si se aceptan las proyecciones de cuatro millones de pasajeros para **2022**, la terminal aérea actual resultará inadecuada y deberá ampliarse o complementarse mediante la construcción de una terminal nueva. A diferencia de la mayoría de otros aeropuertos del mundo cuya función es esencialmente la de procesar pasajeros – asegurarse que la documentación está en orden, que las medidas de seguridad

<sup>129</sup> ADPI Designers and Planners, "Desarrollo aeroportuario de El Salvador. Informe final" (París, 2007). Presentación digital, diapositiva no. 11.

<sup>130</sup> **CEPA**, Memoria de labores 2011-2012, p. 7

<sup>131</sup> ADPI Designers and Planners, "Desarrollo aeroportuario de El Salvador," diapositiva 36.

<sup>132</sup> **CEPA**, Memoria de labores 2011-2012, pp. 32-33.

detecten cualquier peligro potencial, que los pasajeros tengan ciertas comodidades antes de abordar y otras por el estilo – en El Salvador los viajeros con frecuencia son acompañados por cuantiosos parientes y amistades que abarrotan las instalaciones en las horas pico de llegadas y salidas de los vuelos. Esta tradición no puede vedarse, por supuesto, sino que tiene que tomarse en cuenta en el diseño de toda ampliación del aeropuerto.

## V. LOS RETOS DE LA COMISIÓN EJECUTIVA PORTUARIA AUTÓNOMA

Es poco probable que los primeros responsables de la gestión de la **CEPA**, allá por **1952**, hayan imaginado las funciones y atribuciones que habría de adquirir la institución con el paso del tiempo. **CEPA** se creó con un objetivo muy específico: construir y administrar un puerto moderno en la zona de Acajutla para agilizar y abaratar la carga y descarga de barcos mercantes. Ese objetivo se cumplió en su primera versión en abril de **1961**, cuando el puerto entró en operaciones. Aparte de algunas ampliaciones importantes como la construcción de un muelle de espiga y otro que prolongó el rompeolas, así como una banda transportadora de carga a granel, el puerto en su concepción original se ha mantenido con muy pocas modificaciones, lo que puede atribuirse a lo acertado del diseño original presentado por la empresa alemana en **1953**. Incluso, los servicios que presta ahora a barcos de contenedores no han necesitado de mayores cambios en su infraestructura básica, sin que ésta sea necesariamente la más apropiada para ese tipo de operaciones. En términos generales, el puerto de Acajutla puede considerarse un éxito porque ha sabido acoplarse a los tiempos cambiantes.

Dos años después de la inauguración del puerto de Acajutla, la **CEPA** asumió la responsabilidad de la administración de la empresa ferroviaria que se convertiría en Ferrocarril de El Salvador (FES). En **1963**, por lo tanto, **CEPA** se encontró en prácticamente la misma situación que *The Salvador Railway Company* años antes cuando la compañía inglesa manejaba el muelle y los lanchones del puerto de Acajutla así como las líneas férreas del occidente del país. La principal diferencia era que antes el muelle era una concesión del Estado a *The Salvador Railway Company* mientras que con la nacionalización del ferrocarril, **CEPA** pasó a ser la administradora de una empresa ferrocarrilera propiedad del estado.<sup>133</sup> De una institución cuya finalidad era el movimiento de carga dentro de un espacio delimitado – el área del puerto propiamente, con sus muelles, bodegas, grúas y fajas transportadoras – la **CEPA** se dedicó también al transporte por ferrocarril de carga y pasajeros en directa competencia con los transportes de carga y pasajeros de la red vial.

La decisión de traspasar el ferrocarril nacionalizado a **CEPA** no puede decirse que obedeció a una política de transportes del Gobierno sino que a una decisión de mantener vivo y funcionando al ferrocarril en el occidente del país, pese a las tendencias preocupantes a la baja de los volúmenes de pasajeros (más no del volumen de carga, por el momento). Puede ser que hayan pesado más las consideraciones políticas – el Estado salvadoreño declarándose solidario con la empresa ferrocarrilera y su personal frente a la incapacidad de los administradores británicos de mantenerla en operaciones o los problemas asociados con dejar cesantes a centenares de trabajadores – que fríos cálculos sobre la viabilidad del ferrocarril en el futuro. Lo cierto es que la experiencia que había acumulado **CEPA** hacia **1963** fue en el manejo de puertos marítimos. Con *The Salvador Railway Company*, **CEPA** heredó una empresa descapitalizada y tecnológicamente atrasada, como ocurrió con la IRCA doce años después.

<sup>133</sup> Los Ferrocarriles de El Salvador (FENADESAL) todavía son una empresa del Estado que **CEPA** maneja como concesión; es decir, sus operaciones y su administración se manejan en cuentas separadas a las de **CEPA**.

Cuando se creó la empresa FENADESAL – la fusión de los dos ferrocarriles nacionalizados – a **CEPA** se le encargó “la realización de una política de transporte *ferroportuario* tendiente a rehabilitar el ferrocarril y Puerto de Cutuco procurando hacerlos autofinanciables”. También se le encargaron los estudios de factibilidad económica sobre la integración de los ferrocarriles y los puertos. Esos estudios se realizaron mayormente en la década de **1990** cuando la condición de los ferrocarriles era mucho peor y el entorno económico, social y la transformación del transporte vial de carga y pasajeros había evolucionado. Mientras tanto, algunas medidas prácticas nunca se tomaron. Por ejemplo, los dos ferrocarriles, a pesar de compartir la misma trocha angosta, no tenían sino un solo punto de interconexión – entre sus estaciones en San Salvador – cuando en reiteradas ocasiones se sugirió que los dos sistemas se conectaran adicionalmente en las dos estaciones de Santa Ana y a la altura de Apopa o Nejapa, mediante un ramal de menos de cinco kilómetros que habría significado poca inversión. Es decir, a pesar de constituir una sola empresa, los ferrocarriles eran prácticamente dos sistemas separados, como lo habían sido desde sus inicios.

La decisión de construir un nuevo aeropuerto fue una decisión mucho más sencilla que la que tenía que tomarse en relación a los ferrocarriles. Por una parte, fue un reconocimiento de la importancia que estaba adquiriendo la aviación como medio de transporte en todas partes del mundo. Por otra, obedeció a una política del Gobierno que en ese momento le apostó a ciertas iniciativas para incentivar el crecimiento económico y promover el desarrollo social, incluyendo el turismo en las costas salvadoreñas cuyo potencial no había sido explotado hasta entonces. El aeropuerto de Ilopango pudo haberse mantenido en funcionamiento por un tiempo más pero se pensó que en vez de gastar en ampliaciones y mejoras sería preferible aceptar de una vez las ventajas que ofrecía un nuevo aeropuerto. Además, como bien se sabía, entre el momento de tomarse la decisión de construir el nuevo aeropuerto hasta el comienzo de operaciones podrían transcurrir varios años. En la práctica, pasaron ocho años desde el momento en que el Gobierno decidió proceder con la construcción hasta el inicio de operaciones en **enero de 1980**.

Ahora, sesenta años después de su creación, **CEPA** se enfrenta de nuevo a una serie de desafíos que marcarán su rumbo para los próximos veinte o treinta años. Algunos de estos serán determinados en buena medida por argumentos y razones de tipo tecnológico, que obedecen a los cambios en las comunicaciones y los transportes como, por ejemplo, la introducción de nuevos tipos de aeronaves o la llegada de barcos de mayor calado o eslora. Otras decisiones tendrán que ver con consideraciones de tipo financiero, vinculadas con créditos, ingresos, rentabilidad y socios público-privados. Otros, las de mayor peso en última instancia, se fundamentarán en las proyecciones sobre el futuro comportamiento de la economía y la sociedad de El Salvador: de las tasas de crecimiento de la producción y los intercambios, de los flujos migratorios, remesas e inversiones. Muchas de estas consideraciones obedecerán a situaciones que se darán en el extranjero, que requerirán de parte de los que toman decisiones en El Salvador un conocimiento lo más preciso posible de lo que pueda esperarse en el mediano y el largo plazo en un entorno mucho mayor que el territorio nacional.

Las decisiones que se tomarán también reflejarán las líneas de política que el Gobierno impulsa para reactivar la economía con miras a dinamizar la inversión y la producción del país, en particular, para superar el impacto de la crisis mundial que comenzó en **2008** y que todavía no termina de afectar a buena parte del planeta. **CEPA** está en una posición privilegiada para liderar las acciones de reactivación en vista de los tamaños de sus empresas y las inversiones que se prevén en los próximos años. Se trata, en pocas palabras, de preparar a los puertos marítimos y el Aeropuerto Internacional de El Salvador-Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez para que puedan responder adecuadamente a las exigencias de tráfico de carga y pasajeros que se anticipan de aquí al año **2030**, por decir algo, en términos similares a las proyecciones que se manejaron cuando se diseñó el puerto de Acajutla o el AIES. Sabemos que esas

proyecciones casi nunca se cumplieron; en el caso de Acajutla, los volúmenes de carga se alcanzaron y sobrepasaron antes de lo previsto, mientras que las operaciones del aeropuerto se vieron afectadas por la guerra civil, lo que no permitió alcanzar los volúmenes de pasajeros previstos para **1990**.

Ahora el entorno es más complejo, con más imponderables y situaciones volátiles. Por ejemplo, el volumen de pasajeros que llegarán al AIES en los próximos años será, probablemente, mayor a las proyecciones más conservadoras ante la posible reforma de las leyes migratorias en Estados Unidos que le otorgará estatus de residentes temporales o permanentes a muchísimas salvadoreñas y salvadoreños que ahora viven allá en situación irregular. Una vez que este porcentaje de la población haya regularizado su situación migratoria, podrán viajar a El Salvador por la vía aérea.

De momento, **CEPA** se encuentra frente a dos grandes retos: **a)** poner en funcionamiento el nuevo puerto de contenedores de La Unión Centroamericana, construido en el sitio que ocupó el antiguo puerto de Cutucoy **b)** ampliar y modernizar las instalaciones del Aeropuerto Internacional de El Salvador (AIES-MOARG).

El primer reto es la puesta en funcionamiento del Puerto de La Unión Centroamericana y su optimización para el proceso de concesión a nivel internacional, el cual ya está en marcha.

El segundo reto importante de la **CEPA** – la ampliación y modernización del AIES – ya ha comenzado. Casi todos los países centroamericanos tienen al menos dos aeropuertos internacionales: uno que sirve a la capital y otro a algún destino turístico. El Salvador, por su tamaño reducido y poco desarrollo del turismo, tiene un solo aeropuerto internacional y no parece que requerirá otro en el futuro previsible.<sup>134</sup>

En los últimos diez años, los pasajeros en tránsito o de trasbordo representaron entre un 25 y un 30 por ciento del total de pasajeros. Para que el AIES siga siendo atractivo como punto de tránsito o transbordo, tiene que ofrecer las mejores facilidades para las líneas aéreas.

---

<sup>134</sup> Estrictamente hablando, El Salvador tiene dos aeropuertos internacionales que sirven a su capital: el AIES e Ilopango. Sin embargo, el tráfico aéreo de Ilopango es reducido y los vuelos internacionales que llegan o parten son de carácter privado.



## VI. CONCLUSIÓN

Todas las empresas que **CEPA** ha desarrollado o administrado son facilitadoras del transporte de personas y carga. Con la excepción de los ferrocarriles, la misión de **CEPA** ha sido la de trasladar a personas y carga de un medio de transporte a otro: de barco a camión o vagón de tren, de avión a automóvil o autobús, o viceversa. Las empresas de **CEPA** son, en otras palabras, un tipo de interfaz en la infraestructura de transporte del país, especialmente del transporte que conecta a El Salvador con el exterior. Aparte del rol vital que juegan, las empresas de **CEPA** también han gozado de las ventajas de la exclusividad: existe solamente un aeropuerto internacional para vuelos comerciales y dos puertos para atender el grueso del comercio marítimo. La única competencia que tienen las empresas portuarias marítimas y aéreas de **CEPA** son las que se encuentran en los países vecinos que, como hemos visto, pueden afectar el nivel de sus operaciones.

Con independencia de su particular naturaleza, las empresas de la **CEPA** buscan ser autofinanciables. Así insistió el consultor inglés, Sir Arthur Whitaker, cuando visitó El Salvador en **1956** para darle su visto bueno a la propuesta de diseño del puerto en Acajutla que había presentado la empresa alemana Salzgitter: los "ingresos sobrantes" que generará el puerto debían destinarse al pago de los empréstitos y a acumular una reserva financiera. Solamente así puede asegurarse la sostenibilidad de las empresas **CEPA** y su dinamismo para responder a unos entornos que no dejarán de cambiar. Posiblemente los principales retos que tiene la institución en lo inmediato son las grandes inversiones en puertos marítimos y aeropuertos que deben hacerse para enfrentar la descapitalización y la depreciación acumulada de sus activos y para ampliar su oferta de servicios a futuro. De lo contrario, la vinculación de El Salvador con el resto del mundo, ahora más importante que nunca, se verá entorpecida, así como también puestas en entredicho sus posibilidades de desarrollo y crecimiento.

Con esta publicación, que estuvo llena de investigación y recopilación de datos históricos a lo largo de la vida de esta Institución, ha sido posible constatar que **CEPA** -en sus primeros treinta años- tuvo notoriedad de una gestión ágil y dinámica, contribuyendo en gran manera al desarrollo económico de El Salvador, dejando en esos años como legado al país una adecuada infraestructura portuaria, aeroportuaria y ferroviaria. Sin embargo, este impulso fue decreciendo progresivamente en los años subsiguientes, hasta llegar al abandono institucional, al agotamiento de su modelo de gestión y a la acumulación de problemas administrativos y de falta de inversión en sus diferentes empresas.

# Créditos

Investigación Histórica  
*Dr. Knutt Walter*

Edición y correcciones finales  
*Licda. Jayme Magaña*

Director de Proyecto  
*Andrés Espinoza*

Diseño  
*Gloria Bolaños*

Mercadeo  
*Ana Chavarro*

Asistente Editorial  
*Verónica Laríos*

Fotografía  
*Rodrigo Sura*  
*Archivo Histórico CEPA*

