

EL PUERTO DE SALINA CRUZ: ZONA ECONÓMICA ESPECIAL, FUTURO INCIERTO

Lilia Susana Padilla y Sotelo¹

Rosa Alejandrina De Sicilia Muñoz²

RESUMEN

Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) alternativa del gobierno para desarrollar a cuatro zonas portuarias: Lázaro Cárdenas, Salina Cruz y Puerto Chiapas en el Pacífico Mexicano y Coatzacoalcos en el Golfo de México, buscan cerrar brechas regionales de desigualdad entre el norte y sur del país, creando polos de desarrollo en espacios estratégicos con ventajas naturales y logísticas para democratizar la productividad. La ZEE de estudio es Salina Cruz, que se relaciona con la de Coatzacoalcos a través del Corredor Industrial Interoceánico (CII) en el Istmo de Tehuantepec, en la cual se pretende desarrollar parques industriales. Sin embargo, presenta problemas de infraestructura y socioeconómicos, carece de aeropuerto en la ciudad y el puerto no permite entrada de grandes barcos. Se le considera puerto perdedor en función de la carga contenerizada que puede manejar, aunado a que se localiza en Oaxaca, uno de los tres estados más atrasados de México. El objetivo del trabajo es contextualizar en las ZEE a Salina Cruz en cuanto el desarrollo y futuro de dicho proyecto y su lógica territorial, dadas las circunstancias actuales de la economía del país y de la ciudad y puerto, que permiten entrever dificultades y un futuro incierto, no obstante ser un puerto estratégico por la distribución de hidrocarburos en el litoral del Pacífico y por su localización, y si bien se observan algunos avances de la ZEE, son pocos los elementos concretos para una evaluación positiva.

PALABRAS CLAVE: Zonas Económicas Especiales, Infraestructura, Puerto

¹ Dra. Lilia Susana Padilla y Sotelo, Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, padilla@igg.unam.mx

² Mtra. Rosa Alejandrina De Sicilia Muñoz, Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, aledsm@igg.unam.mx

INTRODUCCIÓN

Los puertos de México se desarrollan de manera desigual, de acuerdo a Ojeda (2011) existen ganadores y perdedores, Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Veracruz en el centro del país, se consideran ganadores, en contraste Salina Cruz y Coatzacoalcos en el sur, son considerados como perdedores en función de la carga manejada. También son unidades "microeconómicas" o centros de negocios, por estar insertos en una ciudad y pertenecer a una región económica que cuenta con potencialidades, recursos, empresas y agentes económicos y sociales.

Al analizar un puerto se debe incorporar la perspectiva del "espacio de flujos" de Castells (1999) que examina los *hinterland* y *foreland* (área interna y externa de influencia respectivamente), con base a las redes económicas, financieras y de carga (como flujos continuos) que van y vienen al puerto, realizando el transporte de mercancías.

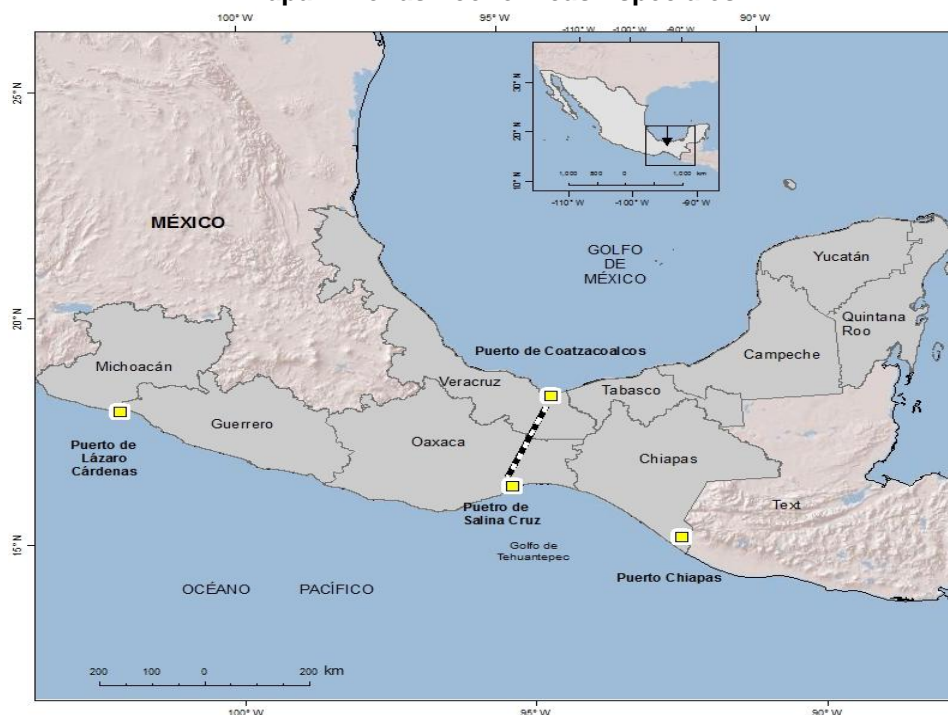
En este contexto en la costa del océano Pacífico Mexicano, por situarse hacia la Cuenca del Pacífico, la más importante región comercial del mundo, el proceso de globalización se presenta con intensidad, al cual el puerto de Salina Cruz no se ha integrado suficientemente.

Por lo anterior y por su situación estratégica en el Istmo de Tehuantepec ha sido considerado en el proyecto de gobierno denominado "Zonas Económicas Especiales" que incluye a los puertos de Lázaro Cárdenas, Salina Cruz y puerto Chiapas en el Pacífico Mexicano y Coatzacoalcos en el Golfo de México (y ya se realizan trabajos para integrar a dos más) con las que se busca cerrar brechas de desigualdad regional creando nuevos polos de desarrollo industrial que atraigan inversiones, generen empleos de calidad, desarrollen cadenas de valor, propicien demanda de servicios locales y favorezcan a la población. Algunos de los beneficios de estas zonas son: fiscales y laborales, régimen aduanero especial, marco regulatorio ágil,

infraestructura de primer nivel, programas de apoyo (capital humano, financiamiento, innovación), estímulos y condiciones preferenciales (SE, 2017).

Salina Cruz y Coatzacoalcos son dos de las cuatro Zonas Económicas Especiales³ que “supuestamente” estarán en desarrollo en el primer semestre del 2017, lo que no ha ocurrido; además son los polos extremos del “Corredor Industrial Interoceánico” (CII) en el Istmo de Tehuantepec (Mapa 1) en donde la ubicación estratégica, la infraestructura competitiva y la conectividad a través de carreteras, puertos marítimos y aeropuertos son cruciales para alentar la competitividad; sin embargo debe mencionarse que no cuenta con aeropuerto en la ciudad y el puerto no permite la entrada de grandes barcos para estar acorde con los requerimientos actuales en el rubro de capacidad de carga, aunque cuenta con una refinería de petróleo.

Mapa 1. Zonas Económicas Especiales



Fuente: Elaboración propia

³ La primera ZEE moderna se creó en Shannon, Irlanda, en 1959, hacia la década de los ochenta proliferaron en China, caso exitoso es Shenzhen.

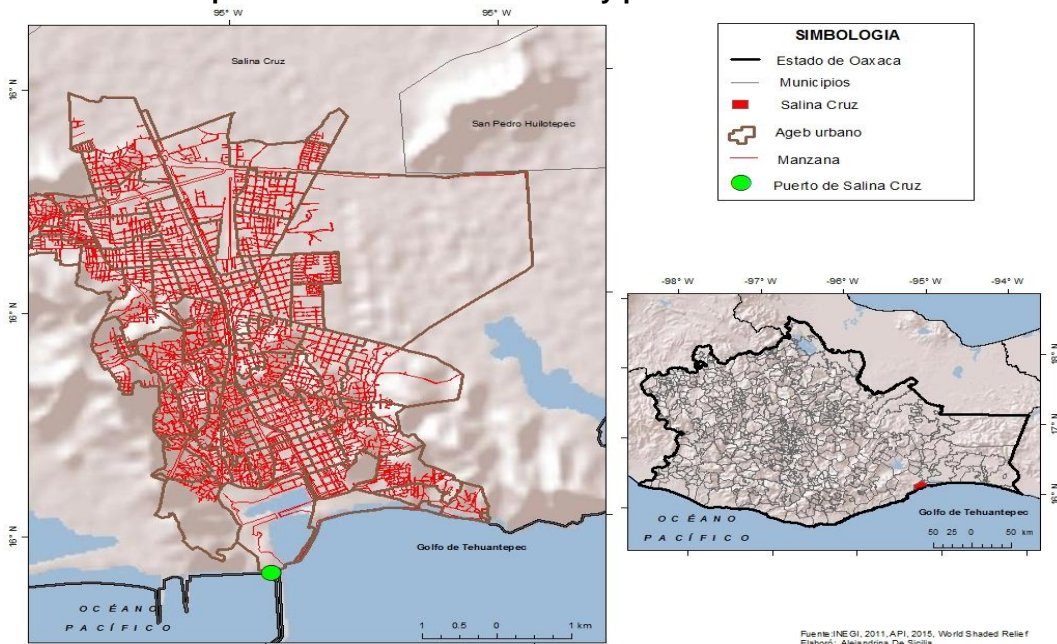
Cabe resaltar la ubicación del Istmo de Tehuantepec en relación con los ejes y corredores multimodales de la globalización, con un enfoque conceptual estructural-sistémico con potencial que ubica a la unidad de análisis en un sistema-mundo cada vez más articulado, a través de un espacio de redes y flujos según Martner (2000), al cual no se ha incorporado de manera eficaz, autor que complementa su análisis con la cita de Ohmae (1985) que dice que actores globales valorizan el capital a gran escala, mediante integración de cadenas productivas geográficamente fragmentadas y dispersas, centralizadas en su forma operativa y de organización, en torno a la triada del poder (constituida por Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el noreste asiático (liderado por Japón)). No obstante que el puerto de Salina Cruz se ubica en este contexto, no se ha convertido en un puerto ganador.

Derivado de las anteriores consideraciones, el objetivo del trabajo es contextualizar en las Zonas Económicas Especiales al puerto de Salina Cruz, sin pretender ser exhaustivos, tomando en cuenta diversas contribuciones en cuanto el desarrollo y futuro de dicho proyecto y su lógica territorial, dadas las circunstancias actuales de la economía del país y de la ciudad y puerto, que permiten visualizar lo incierto del proyecto, ya que hasta la fecha son pocos los adelantos.

Información territorial del puerto de Salina Cruz

Salina Cruz es un puerto artificial, se sitúa en la ciudad y municipio del mismo nombre, el último colinda al Este con los municipios de San Pedro Huilotepec y San Mateo del Mar, al Norte con el de San Blas Atempa, al Oeste con el de Santo Domingo Tehuantepec y al sur con el Océano Pacífico, se ubica en la Bahía de Salina Cruz, al norte del Golfo de Tehuantepec del Pacífico Mexicano, al sur del Istmo de Tehuantepec y al sureste de México. En situación geográfica latitud norte 16°09'30" y longitud este 95°11'30". Cuenta con potencial pesquero, sin embargo, esta actividad económica en el ámbito nacional ha sido poco significativa (Mapa 2).

Mapa 2 Localización de la ciudad y puerto de Salina Cruz



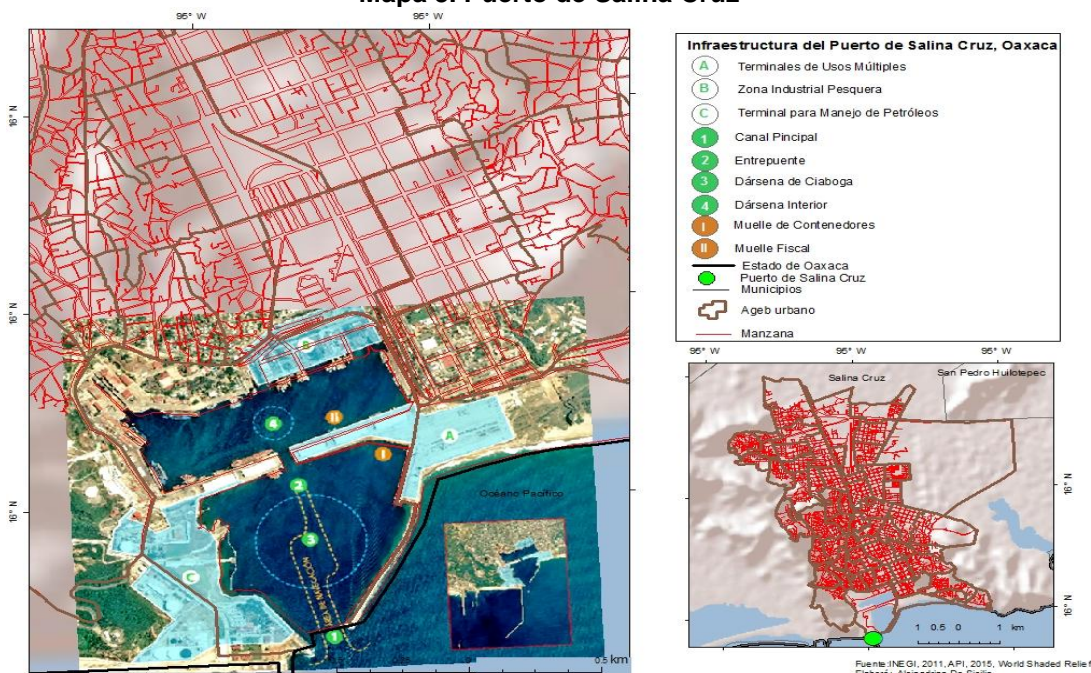
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2011 y World Shaded Relief

Sus instalaciones portuarias comprenden una circunferencia de 0.5 millas; el centro es la intersección del eje del canal con la línea imaginaria que une los extremos de los dos rompeolas que acceden al antepuerto y la dársena de maniobra. La distancia entre los extremos del canal de acceso de los rompeolas a la entrada del antepuerto es de 180 m, pero los bajos a lo largo del rompeolas reducen su ancho a 100m, tiene profundidad de solo 11m, por lo que solo pueden atracar en el puerto interior buques de máximo de 22,000 toneladas (SEMAR, DIGAHOM, s/f). Lo cual resulta otra limitante, además de la carencia del aeropuerto, ambas ya mencionadas (Mapa 3).

El puerto de Salina Cruz es multipropósito, petrolero y comercial, opera como centro logístico nacional y regional, con potencial para ser eslabón de un corredor productivo comercial y logístico de la zona que constituye el Corredor Industrial Interoceánico. Maneja tráfico de carga de la región sur y sureste de la República Mexicana. Su zona de influencia se superpone con la

de otros puertos comerciales como Acapulco, Lázaro Cárdenas y Puerto Chiapas, La mayor actividad del puerto es petrolera, ya que el 90% de su manejo comercial es el petróleo y sus derivados, es clave para exportar combustible a otros puertos como Manzanillo y Lázaro Cárdenas, en consecuencia es estratégico para las economías de los estados de dicho litoral. En la ciudad de Salina Cruz se ubica la refinería de Petróleos Mexicanos (PEMEX) “Antonio Dovalí Jaime” la más grande de esta empresa estatal, que produce 350 mil barriles diarios, petroquímicos y gasolina para alimentar a los puertos del Pacífico desde donde se distribuyen a diversas entidades. PEMEX tiene la concesión de una porción del puerto con un muelle para cargar gas y un espacio para atender buque tanques abastecidos con productos derivados del petróleo provenientes de Coatzacoalcos (SCT, API Salina Cruz, 2017).

Mapa 3. Puerto de Salina Cruz



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2011, API Salina Cruz, 2015, World Shaded Relief

En ese mismo portal del gobierno se menciona que vía Salina Cruz empresas y consumidores de la región realizan intercambio comercial con los estados del litoral del Pacífico, así como

exportaciones e importaciones en escala reducida, con Estados Unidos, Europa, Japón y China, entre otros países, con los cuales se comercian productos en contenedores, carga general, granel agrícola y mineral. En términos de acceso a mercados internacionales por el Pacífico, el puerto podría representar el nodo intermodal más económico para la región Sur – Sureste, pero no ha logrado posicionarse a la altura de los de Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Acapulco.

Perspectiva de Análisis

Durante la década de los noventa del Siglo XX, numerosos investigadores en el campo del análisis socioespacial y geográfico, en sus vertientes regional, económica, política y social, se avocaron a la búsqueda de un planteamiento conceptual para interpretar nuevas dinámicas socio-espacial es de la globalización. Sin embargo entonces en sus estudios, no incorporaron, específicamente, el tema de los sistemas de transporte y de los puertos (Martner, 2000). En la actualidad existe gran interés de analizar estos sistemas sus redes y flujos.

La perspectiva de Caravaca (1998) resulta idónea para este análisis, menciona que la lógica socioespacial, asociada a la nueva fase del capitalismo provoca cambios en la división interterritorial del trabajo -a lo que se puede añadir- basada actualmente en la competitividad y la capacidad de cada ámbito para conectarse a los principales flujos e insertarse en las redes. Los nuevos espacios ganadores y emergentes deben estar bien articulados al sistema global y actuar como nodos que conectan esos flujos y redes, son las zonas luminosas que destacan frente a las opacas de acuerdo a Santos (1996) o las regiones que ganan o pierden según Benko y Lipietz (1994) citados por esta autora, quien agrega, que son estos espacios los más valorados para la localización de las actividades económicas más dinámicas. Pero los flujos de capital y las inversiones, no sólo se dirigen a ellos por contar con recursos, infraestructuras y equipamientos, así como mercados de trabajo y consumo, también deben contar con la

existencia de una atmósfera social que contribuya a potenciar generación de conocimientos, intercambio de información y capacidad de innovación; son ventajas competitivas dinámicas.

También se consideran por ser espacios geoestratégicos para la economía globalizada, nuevo entorno económico, espacios clave como Salina Cruz resultan atractivos por su ubicación. Aunque hay que señalar que cuenta solo con algunas de las ventajas mencionadas.

De manera que los anteriores factores, con énfasis en su ubicación estratégica, hacen de Salina Cruz un espacio que fue considerado para la implementación de una ZEE, en la cual supuestamente se podrán desarrollar procesos que impactaran en las dinámicas socioespaciales al proponer modificaciones que constituyen cambios en sistemas de vida y de producción del espacio y que están, en el caso de Salina Cruz, en las industrias como la del vestido, la de maquinaria y equipo y la relacionada con energías renovables.

Retomando a Caravaca (Op cit) esta adiciona que en estrecha asociación con nuevas formas de acumulación y desarrollo de los transportes y las comunicaciones, que inciden en alterar la relación espacio/tiempo, se densifican flujos de productos, personas, capital, tecnologías e información entre establecimientos de una misma firma, empresas, sectores y espacios, formando redes complejas en el contexto de una economía cada vez más mundializada.

Los puertos de México se insertan en la actual etapa de globalización económica y han sido impactados por efectos de la apertura comercial, que favoreció el ingreso de importaciones y dinamizó las exportaciones. La economía, desde una perspectiva neoclásica, principalmente, supone la competencia, y la lucha por mercados, trata de desarrollar ventajas competitivas, se propone, el crecimiento de empresas y negocios (aquí se incluye a los puertos) Ojeda (2011). Añade que hay que analizar a los puertos vinculados a sus regiones y bajo un patrón territorial en regiones articuladas o excluidas, o regiones "ganadoras" y "perdedoras. Al respecto cita a

Krugman (1992) quien expresa que se busca probar que en la globalización hay regiones conectadas y desconectadas del mundo global.

Desigualdades que se reflejan en los puertos de México, por lo que se propuso la creación de ZEE para desarrollar puertos y regiones que se vislumbran con potencial.

En el mismo orden de ideas coligando lo anterior con la perspectiva de Ojeda (*Op cit*) para el caso de Salina Cruz, en función de que el "crecimiento" de un puerto es medido por el incremento en la carga (principalmente, la contenerizada) por ingresos, y como unidad económica asentada en una región de influencia y ligada al ciclo económico o nivel de actividad que viene desarrollando México, en su relación comercial, sin embargo como afirma Boisier (1998) algunos puertos han quedado en "exclusión económica y social" situación que incorpora el componente geográfico, entendiendo la exclusión asociada a regiones y territorios olvidados, y por supuesto, a las personas y actores sociales excluidos, como puede considerarse el caso de Salina Cruz.

A partir de lo anterior surgen preguntas como: ¿Por qué la ciudad puerto de Salina Cruz no progresa y registra graves problemas socioeconómicos y es excluida del modelo global, no obstante su situación geográfica estratégica? ¿La implementación de la Zona Económica Especial puede ser la solución a sus problemas y realmente se llevará a cabo como se intenta? Preguntas que resultan en función de la difícil situación del puerto y la ciudad.

¿Que son las Zonas Económicas Especiales de México (ZEE)?

Una ZEE es un área delimitada geográficamente, ofrece un entorno de negocios excepcional: beneficios fiscales, régimen aduanero especial, marco regulatorio ágil, infraestructura competitiva, programas de apoyo. Orientadas a generar empleos bien pagados, atracción de

inversión, generación y fortalecimiento de cadenas de valor locales, fomento a las exportaciones y aumentos en la productividad, con el objetivo de mejorar el bienestar de la región (AFDZEE, 2017a). Cabe preguntar ¿Salina Cruz cuenta con todo esto y podrá desarrollarse a través de una ZEE?. La respuesta se dilucidará a largo plazo, ya que sólo cuenta con ciertos de esos factores y muchas dificultades para su desarrollo.

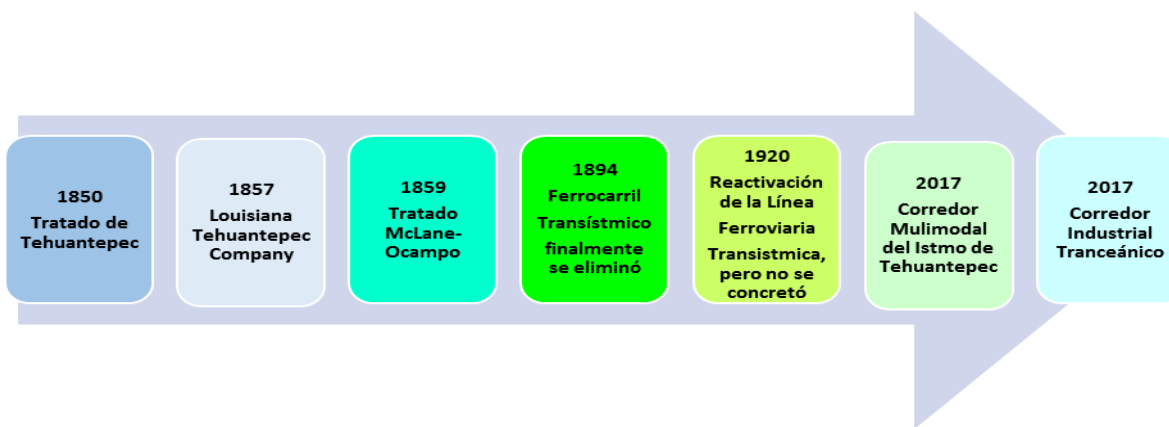
Las ZEE exitosas no se basan solo en incentivos fiscales o facilidades comerciales, parten de un enfoque integral: desarrollo de infraestructura económica y social, fortalecimiento del capital humano, facilidades regulatorias para las empresas, certidumbre jurídica, apoyos a la innovación y transferencia tecnológica, acceso al crédito productivo, un desarrollo urbano sustentable y otras medidas encaminadas a elevar la productividad de empresas e integrarlas con las economías de la región. También en que estén cercanas a puertos e infraestructuras logísticas para la llegada de insumos y salida de productos⁴. Para Salina Cruz, en realidad hay que propiciar la posibilidad de incrementar la competitividad, atraer nuevas inversiones a la región, identificar y vincular las ventajas competitivas y comparativas de la región con el Corredor Industrial Interoceánico y conocer específicamente la participación de los gobiernos estatal y municipal, así como de los sectores social y privado (Zamora, 2017). A lo que hay que añadir que cada ZEE tenga por lo menos una empresa ancla con actividad de la región que ya este consolidada.

Cabe mencionar que a pesar de que en la ciudad puerto de Salina Cruz existe la refinería de PEMEX y se encuentra una de las 16 Administraciones Portuarias Integrales (API) del país, que

⁴ El 29 de septiembre de 2015 el presidente Enrique Peña Nieto envió a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Decreto para la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y se adiciona el artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales para regir su la planeación, establecimiento y operación, como instrumentos para coadyuvar al crecimiento y desarrollo económico y sustentable, e impulsar el crecimiento de las regiones con alto rezago. La Ley Federal de Zonas Económicas Especiales fue votada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de junio del 2016, otorga beneficios fiscales, aduaneros y financieros a empresas.

cuenta con una terminal petrolera portuaria; hay que hacer referencia a diversos proyectos que en la región del Istmo de Tehuantepec, si bien se implementaron, algunos de los cuales aparecen en el Esquema 1, no se han concretizado suficientemente, por lo tanto este nuevo proyecto de las ZEE en Salina Cruz, puede también quedar en la incertidumbre.

Esquema 1. Algunos de los proyectos que se han implementado en el Istmo de Tehuantepec



Fuente: elaboración propia

Las ZEE se derivan de las desigualdades y las diferencias en competitividad de las regiones norte y sur del país, por lo que se pretende reforzar a la última de acuerdo con la Comisión de Zonas Económicas Especiales (CZEE) cada una tendrá una o varias especializaciones, Salina Cruz la textil y la del vestido, la de maquinaria y equipo y la relacionada con energías renovables, estará conectada con el Corredor Industrial Interoceánico en donde se desarrollaran parques industriales, dando continuidad a su vocación petrolera (especialmente en petroquímicos) (SE, 2017)

En este contexto en el proyecto de las ZEE coexisten y participan diferentes sectores (Esquema 2) en los órdenes de gobierno, tanto del poder ejecutivo con la iniciativa del titular, como del legislativo con leyes en la materia a nivel federal y a nivel local. Pero también hay otros actores

que han impulsado y apoyado el proyecto de ZEE, están del sector privado como del sector social. Cada uno de los actores ha desempeñado una función en particular (Gómez, 2017).

Del sector privado están: cámaras empresariales como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Centro Coordinador Empresarial (CCE), la Asociación de Navieros de México, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO SERVYTUR), entre otras, que buscan lograr los regímenes aduaneros y fiscales especiales para inversionistas y participar en licitaciones para infraestructura en las ZEE.

Entre el sector social están organizaciones de Oaxaca en contra de inversiones y megaproyectos. “Servicios para una Educación Alternativa A.C” comenzó, en abril de 2016, una campaña nacional “*En Defensa de la Madre Tierra y el Territorio*”. Señalan que representan a 179 organizaciones y comunidades de distintas regiones del país, respecto de las ZEE, consideran que su instrumentación profundizará la devastación a la tierra y traerá mayor pobreza a comunidades indígenas (Gómez, 2017).

Debe enfatizarse que existen fuertes críticas a las ZEE Avila y Avila (2016) expresan que pueden propiciar un proceso de acumulación por desposesión buscan “colonizar”, en la lógica del capitalismo, regiones o territorios donde la subordinación a la dinámica de capital no se ha desarrollado plenamente. Ello responde a la búsqueda de ganancia del capital que reduce costos laborales y acceso a materias primas. Se suma la presencia de corporaciones transnacionales en la dinámica económica, marcando ritmo y dirección de las tendencias económicas mundiales. Se arguye que no sólo vienen a entregar parte del territorio nacional a empresas extranjeras, también a modificar la vida campesina y/o indígena.

Consideran estos autores que las ZEE implicarán ordenamientos territoriales de las comunidades campesinas como en la costa de Chiapas, Istmo de Tehuantepec y en la porción cercana a los puertos de Salina Cruz y Lázaro Cárdenas, en donde se contemplan propiedades mixtas de tierras para impulsos agroindustriales, mineros, hidroenergéticos y de construcción de infraestructura que aún se observan incipientes en el sur-sureste del país. Ubican a estas regiones dentro de la estrategia “extractivista” para explotar sus minerales, petróleo, agua y fuerza de trabajo. Hay que visualizar que muchas de las áreas donde pretende desarrollarse la infraestructura que requieren las ZEE, se encuentran en tierras cuya propiedad agraria es de campesinos, indígenas y pequeños productores, que desempeñan importante papel en la conservación de los ecosistemas. Por ello, es previsible que conflictos agrarios y movimientos socioambientales se desarrollen con mayor intensidad en dichas regiones.

En relación a las problemáticas mencionadas Avila y Avila (*Op cit*) citan muy acertadamente un párrafo de Harvey, (2014:154) “La organización de nuevas divisiones internacionales del trabajo en formas territoriales, de nuevos complejos de recursos y de nuevas regiones como espacios dinámicos de acumulación de capital, proporciona nuevas oportunidades para generar beneficios y absorber excedentes de capital y mano de obra. Sin embargo, tales expansiones geográficas suelen amenazar los valores ya fijados en otros lugares. Esta contradicción es inevitable: el capital se traslada y deja tras de sí un rastro de devastación”.

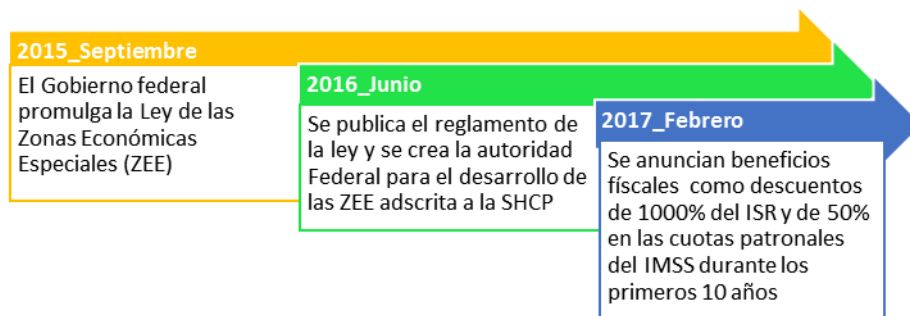
Siendo un proyecto complejo, existen riesgos por gastos que se generarían en infraestructura, beneficios fiscales y administrativos y, a pesar de ello, se puede no lograr el interés de inversionistas. Incluso, otros posibles efectos negativos considerados versan sobre la explotación de las zonas con efectos negativos para los grupos vulnerables (Gómez, *Op cit*).

Zona Económica Especial de Salina Cruz: desarrollo incierto

Actualmente, el proyecto del Corredor Industrial Interoceánico de largas historias que le anteceden, resurge con la promesa de activar la economía del sureste mexicano con las ZEE, en este caso la de Salina Cruz conectada con la de Coahuila de Zaragoza por este corredor, cabe citar a Vargas, (2015), quien se pregunta ¿existen realmente las condiciones para lograrlo?, ¿seremos testigos de la conclusión de esta historia?. Ya que como afirma Ojeda (*Op cit*) paradójicamente, Salina Cruz se encuentra entre la exclusión y el crecimiento, de ser al principio del siglo pasado el principal puerto de México, con la creación del canal de Panamá pierde vigor y se concentra, desde los ochenta del Siglo XX en ser un puerto petrolero. Y no obstante que, la región del istmo de Tehuantepec es geoestratégica en el contexto global, por ser un puente natural terrestre que puede conectar a los océanos Atlántico y Pacífico a través de los puertos de Coahuila de Zaragoza y Salina Cruz, no se ha logrado concretizar esa conexión, que es lo que se pretende con las ZEE de Salina Cruz y Coahuila de Zaragoza unidas por el Corredor Industrial Interoceánico.

Realizando una línea del tiempo de fechas clave en el desarrollo de las ZEE de México, que incluyen a la de Salina Cruz, se tiene la legislación que aparece en el Esquema 2

Esquema 2. Fechas clave en el desarrollo de las ZEE



Fuente: Elaboración propia

Hacia 2015 se anunciaba el proyecto del Corredor Industrial Interoceánico en el Istmo de Tehuantepec con el objetivo de convertir a la región en uno de los corredores multimodales más importantes del mundo globalizado, contaría con las ZEE Salina Cruz y Coatzacoalcos, el proyecto se estructura sobre dos grandes ejes: el desarrollo de infraestructura de transporte, con inversión de recursos públicos y la instalación de parques industriales que contará con el respaldo de capital privado, (Herrera, 2015).

Para 2016, además de la creación del marco legal e institucional soporte de las ZEE, destaca el análisis para ubicar sitios potenciales con las mejores condiciones para su desarrollo previa identificación de vocaciones productivas y oportunidades para desarrollar su potencial, y el análisis preliminar de los distintos incentivos que operarán en cada zona, (Excelsior- Notimex, 2016). Y que se supone culminaran en 2017.

En 2017, Alejandro Murat Hinojosa, actual gobernador del Estado de Oaxaca, en donde se ubica el puerto de Salina Cruz, en relación a la ZEE, afirmó el 9 de marzo, que los trabajos para la porción Oaxaqueña del Corredor Industrial Interoceánico están garantizados. Asimismo, que este proyecto busca potencializar las principales ramas productivas para elevar su calidad de valor generando sinergias con la industria privada y las universidades para mejorar esquemas de comercialización local, regional, nacional e internacional. Afirmó que el plan de inversiones y de infraestructura para el paquete de las ZEE se encuentra muy avanzado (Rodríguez (2017).

Gerardo Gutiérrez Candiani, titular de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las ZEE, el 23 de marzo de 2017, anunció que dos de las tres etapas del proyecto ya se aprobaron, en abril se emitirán las primeras declaratorias correspondientes a la primera etapa, que incluye cuatro declaratorias que abarcan Puerto Chiapas, Coatzacoalcos, Salina Cruz y Lázaro Cárdenas. Después de abril se pretende que emitan declaratorias cada mes. “Tenemos un universo de

135 empresas en proceso de avance para generar inversiones pero entre 25 y 27 ya están en fase final para poder anunciarlas”, indicó. Las inversiones provienen de todo el mundo, de Europa, Asia, Norteamérica, China e India interesadas en operar en dichas zonas. Sin embargo, se reservó el nombre de las empresas involucradas, el monto de participación y para cuales ZEE (González y Reyna, 2017). Sigue entonces la incertidumbre del proyecto de ZEE.

En entrevista al Director General de la Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, Ángel Pérez Cantú, el 26 de marzo de 2017, al ser parte de una de las dos ZEE que abarcan los polos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, este espacio, destacó, necesita mejorar su infraestructura para ser más competitivo “se necesita infraestructura, ferrocarril, puertos, aeropuertos, gas natural y agua, existen algunos pero rezagados...El ferrocarril no está en condiciones para asegurar una velocidad de crucero suficiente...De Coatzacoalcos a Salina Cruz este hace nueve horas, es como ir a 40 kilómetros por hora...Lo óptimo sería que hiciera entre cuatro o cinco horas para entregar las plataformas con los contenedores que podrían ser gráneles agrícolas o minerales, entonces es necesario que se modernice” (Excelsior_Notimex, 2017).

El 31 de mayo de 2017 se avizó un avance cuando la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Revolucionaria de Obreros Campesinos (CROC) y la Confederación Regional Obrero Mexicana (CROM) firmaron un Convenio de Colaboración con la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, para impulsar la generación de empleos permanentes, el desarrollo industrial, el crecimiento de la productividad del trabajo, e inversiones productivas que impulsen el desarrollo económico de las Zonas Económicas Especiales preservando la paz y la estabilidad social (AFDZEE, 2017b). Pero no especifican en dónde.

Y recientemente el 5 de julio de 2017 la Asociación de Bancos de México (ABM) y la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZEE) suscribieron un convenio de colaboración que permitirá sumar a la banca al *clúster* de servicios, que operará en estas regiones productivas a través del concepto de Ventanilla Única (AFDZEE, 2017c).

Debe señalarse que para llevar a cabo el proyecto de las ZEE de Salina Cruz y Coatzacoalcos unidas por el Corredor Industrial Interoceánico, durante 2017, en función de la actual crisis económica del estado de Veracruz, en donde se ubica Coatzacoalcos, por el despojo de sus finanzas ha quedado colapsado en su economía y está en peligro el proyecto para esa porción. Aunado a lo anterior, cabe destacar que el día 13 de junio de 2017, PEMEX emite un comunicado: derivado de las fuertes lluvias por la tormenta tropical Calvin, diversas áreas de la refinería en Salina Cruz resultaron inundadas, ello tuvo como consecuencia el desbordamiento de residuos y el derramamiento de aceite. Este producto alcanzó un punto de ignición resultado de las afectaciones por la inundación, desatando un incendio, el cual se sofocó el día 16 de junio, por lo que se procedió a un paro de operaciones. El 22 de junio, después de una evaluación se puso en marcha un programa con acciones en tres vías: reanudación de operaciones en algunos sectores; limpieza y rehabilitación del sitio y mantenimiento general, aprovechando el paro obligado. Se reiniciarán las operaciones el 30 de julio (PEMEX, 2017).

Ruiz (2017) en un artículo en el periódico El Financiero expresa que las ZEE a dos años de su creación, en el marco de una estrategia compleja de instrumentación que incluye estudios económicos, jurídicos, sociales y ambientales; adquirir (y ¿expropiar?) tierras; consultas a poblaciones; decretos federales y estatales; recursos presupuestales; diseño de infraestructura; y coordinación de autoridades, entre otros aspectos, hay diversos avances, pero también falta de información, indefiniciones y problemas. Sin que estas empiecen operar, ya no se diga que se consoliden, se han agregado dos ZEE, una en Progreso, Yucatán y otra en Tabasco y

Campeche (sin definirse específicamente dónde). En resumen, en el desarrollo de las ZEE parece que hay avances, pero pocos elementos para una evaluación.

Situación socioeconómica de Salina Cruz: evidencias que dificultan su desarrollo

En el contexto de las ZEE debe enfatizarse la situación socioeconómica de Salina Cruz, su realidad en este aspecto es un factor necesario de evaluar para la implementación de este proyecto, en relación al cual hay que resaltar que en México coexisten grandes desniveles de productividad, esto será un problema para la culminación de esta ZEE en análisis, que forma parte, como es sabido, de la región más atrasada del país.

Estudios referentes a desigualdades regionales, en gran medida resultantes del estilo neoliberal, han favorecido las diferencias regionales según Valenzuela (2011), perspectiva que hay que tomar en cuenta, ya que Salina Cruz, puerto_ciudad _municipio, no han alcanzado un buen nivel en infraestructura y socioeconómico, lo que define problemas para su crecimiento. No obstante que sus promedios están por arriba de los estatales en muchos casos, Oaxaca es una de las entidades más atrasadas del país, y sus promedios están muy por debajo de la media nacional.

De acuerdo a la Secretaria de Desarrollo Social, (2010), con datos del último censo de población y vivienda, se tiene que la población total del municipio de Salina Cruz en 2010 fue de 82,371 personas, el 2.2% de la población en el estado, en la localidad se asentaban 76,596, lo cual da cuenta de la concentración de los indicadores en la misma. Había 23,127 hogares (2.5% del total de hogares en la entidad) 6,815 encabezados por jefas de familia (2.8% del total de la entidad). El tamaño promedio de los hogares fue de 3.6 integrantes, en el estado fue de 4. El grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más en el municipio era de 9, frente al de 6.9 en la entidad. En 2010 contaba con 44 escuelas preescolares (1% del total

estatal), 49 primarias (0.9%) y 24 secundarias (1.1%). Con diez bachilleratos (1.6%), dos escuelas de profesional técnico (11.8%) y siete escuelas de formación para el trabajo (4.1%). También contaba con una primaria indígena (0.1%).

Unidades médicas en el municipio eran 11 (0.7% del total de las del estado). El personal médico era de 299 personas (5.2% del total de médicos en la entidad) y la razón de médicos/ unidad médica era de 27.2, frente a la razón de 3.8 en todo el estado. En 2010, 42,424 individuos (46.1% del total de la población) se encontraban en pobreza, de los cuales 35,673 (38.7%) presentaban pobreza moderada y 6,751 (7.3%) estaban en pobreza extrema. La condición de rezago educativo afectó a 18.5% de la población, lo que significa 17,070 individuos. El porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud fue de 29.8%, equivalente a 27,405 personas. La carencia por acceso a la seguridad social afectó a 58.2% de la población, es decir 53,586 personas.

El porcentaje de individuos que reportó habitar en viviendas con mala calidad de materiales y espacio insuficiente fue de 14.9% (13,733 personas). El que reportó habitar en viviendas sin disponibilidad de servicios básicos fue de 12%, lo que significa 11,050 personas. La incidencia de la carencia por acceso a la alimentación en el municipio fue de 22.2%, es decir 20,415 personas.

La problemática derivada de los anteriores aspectos, así como de accesibilidad, de transporte, de factores físicos, falta de inversión entre otros, se presentan en el Esquema 3 identificando previo análisis estadístico, factores que interfieren en su crecimiento económico (Trujillo,2016).

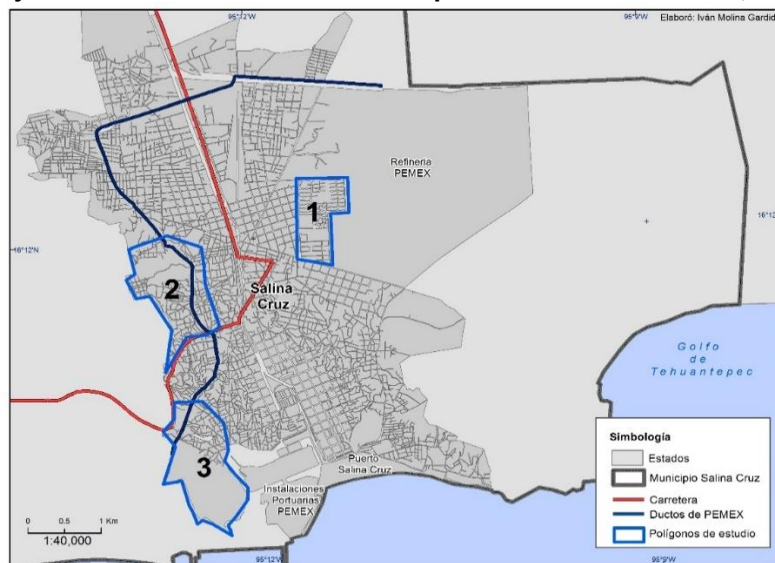
Esquema 3. Problemas para el Desarrollo de la Zona Económica Especial de Salina Cruz



Fuente: Elaborado sobre la base de datos de Trujillo, 2016

Entre los factores que deben destacarse en Salina Cruz están el problema de la segregación residencial y los asociados a aspectos físicos como desniveles en terreno, aunado a los peligros que presenta la localidad por su cercanía a las zonas de manejo de hidrocarburos, ya sea en la refinería de PEMEX o a los ductos de transporte de hidrocarburos, o los tanques de almacenaje. En el Mapa 4 se presentan las zonas con gran vulnerabilidad, en las cuales destacan los polígonos 1, 2 y 3, situación que se detectó en trabajo de campo.

Mapa 4. Polígonos extremos de segregación residencial y vulnerabilidad por peligros relacionados con el manejo de hidrocarburos en la ciudad portuaria de Salina Cruz, Oaxaca.



Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo.

El primer polígono es altamente vulnerable por localizarse, precisamente, junto a la refinería de PEMEX; se observó que sus ocupantes tienen acceso controlado por ser un fraccionamiento cerrado, que paradójicamente corresponde a la Colonia Petrolera, que alberga a los trabajadores del más alto nivel de la refinería, además cuenta con protección militar, no obstante son los que están en mayor peligro ante una conflagración por su cercanía a la refinería. En cuanto a indicadores sociales presenta las mejores condiciones: alto grado de escolaridad 13.2 de la población que ahí habita; solo 3.1 ocupantes por vivienda (INEGI, 2011).

El segundo polígono registra alta irregularidad estructural, se localiza en zonas de cerros y cercanas a los ductos de los productos que se procesan en la refinería y se dirigen al puerto, para su posterior distribución hacia las porciones Centro y Norte del Pacífico Mexicano. Solo el 10% de las calles se encuentran pavimentadas, para acceder a las viviendas se tienen que subir escaleras hasta de 100 escalones en una pendiente de hasta 70 grados. Su población registra considerable hacinamiento y cuenta con deficientes condiciones socioeconómicas como: bajo promedio de escolaridad 6.1; viviendas próximas a/o sobre derechos de vía, no respetando estos (INEGI, 2011). Se observa protección marcada de comercios y viviendas

enrejadas por frecuente vandalismo. Para salir de la zona en una conflagración resulta difícil, así como el acceso a vehículos para ayuda se dificultaría. Corresponde a la zona más deficiente de la localidad.

El tercer polígono se localiza en las proximidades al puerto y de tanques de almacenamiento de PEMEX cercanos al recinto portuario, para que el producto por medio de ductos se traslade a los barcos que lo distribuyen por los puertos del océano Pacífico Mexicano. Aproximadamente solo la mitad del polígono tiene pavimento. Registra condiciones socioeconómicas intermedias como un grado promedio de escolaridad de 9.1, un promedio de 5 habitantes por vivienda (INEGI, 2011).

Conclusiones.

Las ZEE constituyen una alternativa para evitar desigualdades regionales en México, creando nuevos polos de desarrollo, el puerto de Salina Cruz fue seleccionado debido a su ubicación estratégica en el Istmo de Tehuantepec en donde se pretende desarrollar el Corredor Industrial Interoceánico cuyos parámetros extremos son los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos para unir el Pacífico Mexicano y el Golfo de México.

Existen fuertes críticas a las ZEE, ya que se considera responden a la búsqueda de ganancias del capital que reducen costos laborales y transnacionales tendrán acceso a materias primas. Se piensa que al modificar la vida campesina y/o indígena, son previsibles conflictos agrarios y movimientos socioambientales con mayor intensidad en dichas regiones.

En este contexto el sector privado desempeña un papel vital, pero bajo la dirección del Estado, de acuerdo a la estrategia integral de las ZEE orientadas al desarrollo industrial.

La ciudad puerto de Salina Cruz registra severos problemas de infraestructura, carece de aeropuerto, el puerto no permite el acceso de barcos de gran calado, por lo que este binomio ha quedado excluido del modelo global, no obstante su localización estratégica. Situación que se pretende corregir con la implementación de la ZEE en función del potencial que registra.

Hay avances en organización, pero nada concreto, también hay falta de información, e indefiniciones, incluso todavía no empiezan a operar, los resultados se verán a mediano y largo plazo, hay aún pocos elementos para una evaluación, esto derivado de entornos desfavorables, por lo que hasta la fecha su futuro es incierto.

REFERENCIAS

Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, (AFDZEE) (2017a), “Las Zonas Económicas Especiales”, México Disponible en: <https://www.gob.mx/se/articulos/las-zonas-economicas-especiales-de-mexico> (Acceso el 25 de junio de 2017).

Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, (AFDZEE) (2017b), “Firma de Convenios de Colaboración con el Sector Obrero”. México. Disponible en: <http://www.gob.mx/zee/articulos/firma-de-convenios-de-colaboracion-con-el-sector-obrero?idiom=es> (Acceso el 30 de junio de 2017).

Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, (AFDZEE) (2017c), Suscriben ABM y AFDZEE “Convenio de Colaboración en beneficio de las ZEE”. México. Disponible en: <http://www.gob.mx/zee/articulos/suscriben-abm-y-afdzee-convenio-de-colaboracion-en-beneficio-de-las-zee?idiom=es>. (Acceso el 10 de julio de 2017).

Ávila, A. y Avila, L., (2016), “Reconfiguraciones Territoriales y Neoextractivismo: La Nueva Zona Económica Especial de Chiapas, México” en *Revista del Departamento de Geografía. FFyH – UNC – Argentina*. Año 4. N° 7 -2º semestre 2016 Pp. 4-34. Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/index>. (Acceso el 6 de marzo de 2017)

Boisier, S. (1998), “El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del Sistema regional chileno” en *Economía, Sociedad y Territorio*. El Colegio Mexiquense, A.C Vol. I, Núm. 4 pp. 755-777. México.

Caravaca, I., (1998), “Los nuevos espacios ganadores y emergentes “ en *EURE (Santiago)* v.24 n.73 Santiago dic. 1998 *versión impresa* ISS 0250-7161pp.1-26. Chile

Castells, M. (1999). *La era de la Información. La sociedad Red*. Vol. 1.. Madrid. Alianza Editorial

Excelsior. Notimex (2016), “Zonas Económicas Especiales, instrumento para abatir la pobreza”: *Hacienda*. Sección Nacional, 16/10/2016 15:42. México Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/10/16/1122723> (Acceso el 10 de junio de 2017)

Excelsior_Notimex, (2017), “Puerto de Salina Cruz, clave para abastecimiento de gasolina en el Pacífico” 26/03/2017 09:4 EN EXCELSIOR_NOTIMEX Sección Nacional. México. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/03/26/1154191> (Acceso el 10 de junio de 2017)

Gómez, C., (2017), “Seguimiento a la instrumentación de las Zonas Económicas especiales” en *Mirada Legislativa, No. 124*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 34p. LXIII Legislatura México Dirección General de Análisis Legislativo Instituto Belisario Domínguez Senado de la República LXIII. México. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/browse?value=G%C3%B3mez%20MacFarland,%20Carla%20Ang%C3%A9lica&type=author> (Acceso el 18 de mayo de 2017).

González, S. y Reyna J., (2017), “Primeras tres Zonas Económicas Especiales iniciarán en abril” en *La Jornada en línea*, sección economía jueves, 23 mar 2017 15:0. México. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/03/23/primeras-tres-zonas-economicas-especiales-iniciaran-en-abril> (Acceso el 10 de abril de 2017)

Herrera, F., (2015), “Corredor industrial y logístico del Istmo de Tehuantepec: una realidad” en *Grupo ONVI Noticias*. Sección Patria Nueva. 07/02/2015 - 01:37. México. Disponible en <http://old.nvinoticias.com/en/node/288437>. (Acceso el 5 de mayo de 2017)

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (2011), *Censo General de Población y Vivienda*. México Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>. (Acceso el 2 de mayo de 2017).

Martner, C., (2000), “Retos del corredor transístmico en el marco de las redes globales del transporte” en *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 62, No. 3 (Jul. - Sep., 2000), pp. 3 - 28 Published by: Universidad Nacional Autónoma de México DOI: 10.2307/3541302. México

Disponible en: http://www.jstor.org/stable/3541302?seq=1#page_scan_tab_contents (Acceso el 5 de mayo de 2017)

Ojeda, J., (2011), “Los puertos mexicanos en el siglo XXI: situación y debate (1991-2012)” en *Ciencias y Mar*, XV (45): pp. 19 - 62. México.

PEMEX, (2017), “Se ejecutan acciones para la reanudación de operaciones en la refinería de Salina Cruz”. Sala de Prensa, Boletines Nacionales 22/06/2017. México. Disponible en http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2017-057-nacional.aspx (Acceso el 30 de junio de 2017).

Rodríguez, O., (2017), “Anuncia Murat Corredor Interoceánico en el Istmo de Tehuantepec” en *Milenio Diario.*, Sección Estados 09 03 de 2017. México Disponible en: http://www.milenio.com/estados/Anuncia-Murat-corredor-interoceanico-tehuantepec_0_916708741.html (Acceso el 30 de mayo de 2017).

Ruiz, M., (2017), “Zonas Económicas Especiales, ¿avanzan?” en *El Financiero Sección Economía Mexicana Opinión* 4 junio 2017. México. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/zonas-economicas-especiales-avanzan.html> (Acceso el 4 de junio de 2017).

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) (API) (2017) Administración Portuaria Integral de Salina Cruz. “Acerca del puerto”. México. .Disponible en: <http://www.puertosalinacruz.com.mx/esps/0000202/acerca-del-puerto> (Acceso el 3 de julio de 2017).

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2010). CONEVAL. “Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social del municipio de Salina Cruz, Oaxaca México”. Disponible en: en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/34414/Oaxaca_079.pdf (Acceso el 3 de julio de 2017).

Secretaría de Economía, (SE) (2017), "¿Qué es una Zona Económica Especial?" 09/01/2017. México. Disponible en: <http://www.gob.mx/zee/articulos/que-es-una-zona-economica-especial-9584?idiom=es> (Acceso el 12 de mayo de 2017).

Secretaría de Marina, (SEMAR DIGAHOM), "Salina Cruz, Oaxaca. Datos Generales del Puerto". México. Disponible en: p://digaohm.semar.gob.mx/cuestionarios/cnario_Salinacruz.pdf (Acceso el 25 de mayo de 2017).

Trujillo, S., (2016), "Plan de Ordenamiento Territorial. Planeación Regional y Urbana. Salina Cruz, Oaxaca". Disponible en <https://samaratrujillo.files.wordpress.com/2016/10/plan-de-ordenamiento-territorial-del-municipio-de-salina-cruz-oaxaca.pdf> (Acceso el 13 de mayo 2017).

Valenzuela, J. (2011), "Un mundo más ancho y más ajeno: neoliberalismo y desigualdades regionales" en *REBELA, Revista Brasileira de Estudos Latinoamericanos*. Brasil. v. 1, n. 1, jun. 2011. pp 113- 151 Brasil.

Vargas, M., (2015), "El Corredor Transístmico, la historia inconclusa" en *Agencia de Noticias Istmo Express* Lunes 16 de febrero de 2015 – 05:00:03 actualizado el 17 de octubre de 2015. México. México. Disponible en <http://www.istmopress.com.mx/istmo/el-corredor-transistmico-la-historia-inconclusa/> (Acceso el 30 de abril de 2017).

Zamora, A., (2017), "Las Zonas Económicas Especiales: Una Oportunidad de Desarrollo Incluyente" en *Revista Comercio Exterior* Abril Junio 2017 Bancomext. México, .Disponible en <http://www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=115&t=las-zonas-economicas-especiales>. (Acceso el 15 de abril de 2017).