

RETOS Y OPORTUNIDADES DEL T-MEC PARA MÉXICO: LAS TELECOMUNICACIONES

*Juan Carlos Barrón**

*Money equals power;
power makes the law;
and law makes government.*

Kim Stanley Robinson

Introducción

El acuerdo bautizado en México como Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) fue alcanzado contrarreloj el 30 de septiembre de 2018, firmado el 30 de noviembre de ese mismo año en Buenos Aires, Argentina, ratificado por México el 19 de junio de 2019, y al momento de escribir estas líneas se esperan las ratificaciones de los poderes legislativos correspondientes de los otros dos países de la región.

Por un lado, el T-MEC, en sus capítulos sobre telecomunicaciones y comercio electrónico (18 y 19), actualiza el marco jurídico respondiendo a las necesidades de esos actores preponderantes y favoreciendo el dominio y la expansión de las empresas estadounidenses en México y Canadá. Por el otro lado, no toma en cuenta las necesidades de los pueblos de la región y no proporciona ninguna herramienta para temas altamente preocupantes como la proliferación de noticias falsas y su amenaza para los sistemas políticos de la región; no busca promover la diversidad y el mejoramiento de la producción de contenidos culturales, el uso ético del análisis de grandes datos o plantear algún lineamiento normativo para las dinámicas que traerán la internet de las cosas, la inteligencia artificial y los retos que ya nos plantea la ciberseguridad.

* Investigador del CISAN, Universidad Nacional Autónoma de México; <jbarronp@unam.mx>.

En este apartado, nos proponemos reflexionar brevemente sobre algunas de las posibilidades que este tratado podría traer para la hacienda pública mexicana en materia de los capítulos 18 y 19 buscando contextualizar los retos y las oportunidades que aquí se plantean, y haciendo especial énfasis en la posibilidad de imponer una tasa tributaria tipo GAFA para algunas de las actividades de los grandes corporativos mediáticos, ciberespaciales y de telecomunicaciones.¹

Cabe resaltar lo que se advirtió en el Senado de la República en aquel foro de agosto de 2019 al que fuimos convocados y donde presenté la ponencia que originó este artículo: el poder político internacional necesario para diseñar y aplicar una imposición tributaria sobre el consumo por internet (y no sobre el domicilio fiscal de sus corporativos) pasa por un gran acuerdo multilateral que logre sintonizar a escala global las regulaciones en esta materia.

En este trabajo, esbozo algunas directrices que espero ayuden a tomar decisiones y muestren la importancia y la urgencia de realizar investigaciones sobre esta materia que nos permitan entrar en estos nuevos esquemas de tributación electrónica con un mayor conocimiento en beneficio de la nación y enfocados en incrementar las oportunidades de desarrollo de la gente y disminuir la brecha de desigualdad, que es cada vez más dramática.

Entorno de la problemática

En el complejo sistema de telecomunicaciones convergen el interés público y los intereses privados, y opera acoplado estructuralmente con los sistemas de energía y mediático. Actores corporativos que operan en los tres sistemas promueven la confusión para que sus intereses privados prealezcan sobre los intereses estratégicos de los pueblos. Durante el liberalismo, se dio rienda suelta a esta confusión promoviendo tanto los intereses privados como sus ganancias y engañando sistemáticamente para que la opinión pública se enrede y de manera acrítica se suela pensar y afirmar que los intereses privados de estas corporaciones son los mismos que los de los pueblos y por supuesto que no es así.

¹ Menos de un año después de la presentación de este trabajo en el Senado de la República, el 1° de junio de 2020 entró en vigor el 16 por ciento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las plataformas de servicios y venta de productos digitales que operan en México.

Es menester ir aprendiendo a distinguir los intereses privados del interés público. Para ello, es necesario hacer investigación, pues este enredo no es fácil de comprender, y sólo comprendiéndolo se podrá ir desenredando y mover al elefante reumático y mañoso para conseguir que poco a poco se pueda regular las poderosas empresas transnacionales del sector mediático y de telecomunicaciones. ¿Cómo hacer que el T-MEC también le sirva al pueblo de México y ponerlo en la dirección de la reducción de la brecha tecnológica, que es una de las mayores desigualdades que existen en nuestro país?

Manuel Castells (2012) enfatiza que la expansión en telecomunicaciones en este siglo ha traído consigo un incremento en la capacidad de comercialización de las corporaciones mediáticas con su respectiva dinámica concentradora del poder para crear grupos empresariales y promoviendo, por lo tanto, actores desproporcionadamente preponderantes, la identificación cultural de la audiencia para crear contenidos personalizados y la interconexión de la internet para viejas y nuevas tecnologías de mediación.

En materia de telecomunicaciones, el T-MEC es un conjunto de regulaciones básicas. Conforme a la lógica liberal imperante durante su negociación, al parecer se busca regular lo menos posible y se evita mencionar el terreno geopolítico en donde se producen las relaciones sociales y comerciales que buscan regular qué es el ciberespacio. Al omitir este asunto clave no quedan claras cuestiones de vital importancia para la sociedad como la ciberseguridad y el pago de impuestos de las grandes transnacionales en nuestro país.

El sistema mediático es posiblemente uno de los sistemas sociales que más se transformó durante el periodo neoliberal, y su importancia geopolítica y económica creció exponencialmente, particularmente en este siglo (Barrón, 2018). La llamada cuarta revolución industrial ya está aquí y, a decir de muchos escritores, está a punto de tener un *boom* sin precedentes. En ella, la automatización de la producción, el intercambio de datos en tecnologías, no sólo de la información y comunicación, sino también de las manufactureras, la computación, la internet y el almacenamiento de datos van a transformar todos los aspectos de nuestras vidas: desde cómo nos informamos y cómo nos entretenemos hasta cómo y qué mercancías llegarán a nosotros transformando toda la producción humana, desde la energía hasta los productos culturales. El espacio físico en donde ocurren estas cuestiones mediáticas y ciberespaciales es el sector de las telecomunicaciones.

A diferencia del periodo neoliberal, las elites planetarias parecen estar ahora en discordia y disputándose la conducción de este final de época y para la etapa por venir. El estado de California discrepa abiertamente de las políticas federales que se le imponen desde Washington; a pesar de las medidas proteccionistas promovidas por el gobierno de Trump, las empresas automotrices estadounidenses requieren cada vez de menos obreros y empleados; las noticias falsas no pierden efectividad sin importar nacionalidad, escolaridad o edad, el espionaje denunciado por activistas como Edward Snowden no ha hecho mella en nuestros hábitos de consumo y uso de artefactos tecnológicos; Estados Unidos y Canadá hostilizan a empresas chinas como Huawei y ZTE acusándolas de estar filtrando información para el sistema de vigilancia de los países de la anglósfera (países cuyo idioma oficial principal es el inglés) y capturando datos para el gobierno de su país, entre otros ejemplos.

Además, es importante tener en mente que cuando hablamos de la región de América del Norte estamos hablando de que las decisiones que se toman para esta región afectan directamente a los casi 500 000 000 de personas que aquí vivimos, una región que genera el 28 por ciento del PIB mundial y que representa el 16 por ciento del comercio mundial (SE, 2017).

Las desigualdades y diferencias en la región son patentes, por ejemplo, en Estados Unidos, el 96.7 por ciento de los hogares cuenta con televisión, ya sea terrestre, por cable, satelital o por internet, y el funcionamiento del sistema es enteramente comercial, a diferencia de Canadá, que cuenta con redes públicas y privadas con contenidos multilingües y con un funcionamiento nacional, regional y local. En México, el 93 por ciento cuenta con un televisor, pero sólo el 73 por ciento cuenta con al menos un aparato digital, y poco más de 71 000 000 de personas de los casi 130 000 000 de habitantes de este país tienen acceso a internet (Endutih, 2017). Canadá cuenta con poco más de 31 000 000 de usuarios en una población total de 36 700 000. Mientras que en Estados Unidos hay casi 275 000 000 de usuarios en un país de 325 700 000 de habitantes (Statista, 2018). Lo anterior nos permite inferir que el mercado mexicano es el que tiene un mayor potencial de crecimiento en los próximos años en este rubro.

Lo que se aprobó en el T-MEC

Es importante recalcar que las prioridades en este tema para México durante la negociación eran, además de mantener los lineamientos de la OMC ya mencionados, incluir nuevas disposiciones para el comercio electrónico para desarrollar los servicios de telecomunicaciones y proteger la propiedad intelectual (SE, 2017). Estados Unidos, por su parte, en esta materia buscaba promover la competencia de servicios de telecomunicaciones creando un regulador regional independiente, asegurar el acceso a los mercados mexicanos y canadienses a proveedores de telecomunicaciones estadounidenses, facilitar las interconexiones y la instalación física de estas empresas, y proteger la elección de tecnología por parte de los usuarios (USTR, 2017).

Así pues, podemos inferir que la negociación en relación con las telecomunicaciones fue seguramente uno de los temas en los que se pudo avanzar con mayor facilidad y que todas las partes pudieron ver sus objetivos cumplidos, a diferencia de otros temas controvertidos como las patentes farmacéuticas o los productos lácteos. El capítulo 18 del T-MEC para telecomunicaciones y el 19 para comercio electrónico nos muestran que se han actualizado algunos conceptos clave para la jerga jurídica del sector, y que las preocupaciones de los tres países fueron claramente tomadas en cuenta, por supuesto, favoreciendo el dominio y la expansión de las empresas estadounidenses en México y Canadá.

Por ejemplo, se incluyó la creación de un comité regional de telecomunicaciones propuesto por Estados Unidos, la actualización de la legislación en relación con la protección de los datos personales conforme a las sugerencias de la OCDE, el incremento de cincuenta a setenta años sobre la propiedad intelectual propuesto por Estados Unidos y considerado por varios analistas canadienses como desventajoso para Canadá, pero que podría dar aún mayor auge a la interacción entre las empresas del sector de las llamadas industrias culturales. Otro tema que algunos analistas han considerado como beneficioso para los usuarios de México y Canadá es la disminución de los costos de envío a estos países de las compras hechas por internet, así como elevar la capacidad de compra de los mexicanos vía incremento de sueldos y la ampliación del acceso a servicios financieros electrónicos, entre otras cosas.

Por el otro lado, posiblemente por la innecesaria presión de tiempo que se impuso sobre las negociaciones, dejan grandes ausentes en el tema, que hubiera

sido recomendable considerar. Un ejemplo de lo anterior lo podemos ver en la insuficiente revisión de temas como la ciberseguridad, la proliferación de la desinformación a través de mecanismos como las noticias falsas, el uso ético del análisis de grandes datos o proponer alguna regulación en la llamada internet de las cosas y la inteligencia artificial, que serán temas que previsiblemente aumentarán su relevancia en las próximas dos décadas. También el tema de los productos culturales parece escasamente considerado, pues sólo se toca el tema de los derechos de autor y no parece considerar la importancia del espacio social emergente en la producción de contenidos culturales con creciente participación transnacional en la región.

Cabe resaltar que la ofensiva estadounidense en esta materia para asegurarse de ser el principal beneficiario de la expansión del sector en México y Canadá fue recibida por la prensa canadiense como intrusiva y hasta abusiva; sin embargo, en el caso de la prensa mexicana y en el marco de una ley federal de telecomunicaciones y radiodifusión aprobada en México durante el gobierno de Enrique Peña Nieto en 2014 claramente apegada a las sugerencias que hiciera la OCDE dos años antes (OCDE, 2012), parece considerarse este expansionismo estadounidense como una buena noticia, pues motiva la inversión extranjera y permite a los competidores extranjeros contar con el 100 por ciento de la propiedad en todos los rubros de telecomunicaciones.

Por último, la prohibición que Estados Unidos impone en el T-MEC a Canadá y a México para contratar libremente productos y servicios con países que “no tengan una economía de mercado” (es decir, que no estén autorizados por Estados Unidos) podría ser particularmente contencioso en el tema de telecomunicaciones. Por ejemplo, compañías chinas como Huawei y ZTE están teniendo una participación creciente en este sector, y el gobierno estadounidense les ha declarado la guerra abiertamente e incluso ha perseguido judicialmente a altos ejecutivos de esas empresas, como cuando solicitó a Canadá el arresto en territorio canadiense de la vicepresidente de la empresa Huawei, Meng Wanchou.

La inversión necesaria pero regulada en el tema de las telecomunicaciones

La actual agenda gubernamental de disminuir la desigualdad por la vía de incorporar a millones de usuarios a los servicios financieros y el uso de la in-

ternet puede darse en sintonía con las agendas geopolíticas de corporaciones como Facebook, Google, Huawei y Telcel, pero es necesario que prevalezca el interés nacional sobre los intereses corporativos. Por un lado, el acceso a la internet es un servicio y un mecanismo de inclusión, pero, por el otro, la internet es también un sistema de espionaje y extracción de recursos informáticos.

Así, en la actualidad la estrategia gubernamental consiste en incrementar la capacidad de conectividad de la población para ayudarla a potenciar su desarrollo y una opción es conectar a las zonas rurales con internet satelital como ya lo hace Facebook en México y otras partes del mundo.

El presidente López Obrador propuso la creación de una empresa estatal que cuente con inversión privada, que utilice la infraestructura de la CFE y en la que participen integrantes del consejo del Instituto Federal de Telecomunicaciones.² Posiblemente, en esta línea, en junio de 2019, se hizo pública una conversación entre el presidente de México con el CEO de Facebook, Mark Zuckerberg.

Lo anterior se da en el contexto de que en México hay 121 000 000 de líneas móviles, pero sólo 82 700 000 usuarios de internet, es decir, un tercio de la población aún no tiene acceso a internet, pero ya cuenta con la tecnología para conectarse. La red eléctrica es clave para ampliar la cobertura, pero también Facebook ha utilizado internet satelital a través de empresas como Viasat y Free Basics, empresas que cabe señalar no sólo conecta hogares, empresas y compañías aéreas, sino que además provee de servicios militares al ejército estadounidense. Toda la información que captura Facebook de sus usuarios es transferida para su análisis a los servidores de Menlo Park, cerca de San Francisco.

Desde luego, el interés de estas compañías es geopolítico, pero para ello las ganancias económicas tienen que fluir. Google transfirió 23 000 MDD a Bermudas en 2017 y Facebook reportó una ganancia de poco más de 40 000 MDD durante 2018, con una expansión de clientes que va al ritmo del 8 por ciento anual. Los ingresos por publicidad móvil son la clave del crecimiento de los ingresos de Facebook, representan el 89 por ciento de sus ingresos.

² Desde octubre de 2019, se encuentra en operación el “Programa de cobertura social para telecomunicaciones” de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; sin embargo, aún no queda claro si los avances en esta materia se deben a la CFE Telecom o a empresas privadas como Altán Redes, en convenio con AT&T, Movistar y América Móvil.

Como mencionábamos antes, el mercado potencial de los poseedores de un teléfono celular en México que no tiene acceso a internet es de casi 40 000 000 de personas, ya que 120 000 000 sí cuentan con este servicio, mientras hay más de 82 000 000 de personas con acceso, de las cuales sólo 61 000 000 de ellos usan Facebook, lo que representa un potencial de expansión enorme.

Tasa GAFA

Google, Apple, Facebook y Amazon (GAFA) son grandes empresas digitales que ejercen su función en casi todo el mundo. Debido a que son empresas virtuales, se dice que no tienen un lugar físico en cada uno de los países donde tienen sus consumidores, ya que su venta es a través de internet. Lo que hacen dichas empresas es recurrir a declarar sus impuestos de la mayoría de sus ganancias en los países donde tienen sus oficinas físicas (Luxemburgo, Irlanda), países que tienen tasas de impuestos bastante bajas, reduciéndose así sus saldos fiscales en comparación con sus ganancias, lo que provoca que se reduzca el pago de impuestos al resto de los países donde ofrecen sus servicios y en los cuales tienen la mayor parte de sus ganancias.

Francia es el pionero en la aplicación de este impuesto (tasa GAFA: el 3 por ciento). Las empresas a las cuales va dirigida esta política son principalmente las que pongan en contacto a los usuarios con la publicidad digital y la venta de datos con fines publicitarios, y es que la internet es una herramienta que en nuestros días es muy usual y donde la actividad económica pasa inevitablemente al navegar.

La aplicación de este arancel que impuso Francia fue a inicios de 2019 y se espera que genere alrededor de 450 MDD en el año (BBC, 2019). Desde luego, grupos políticos cercanos a estas compañías criticaron la propuesta arguyendo que el pago de dichos impuestos colocaría un freno al mercado digital, cosa que está por verse, pero que parece poco probable. Lo que sí ha afirmado la Comisión Europea es que las compañías digitales asumen menos del 9.5 por ciento de sus impuestos frente al 23.2 por ciento de las empresas convencionales, crecen al 14 por ciento a diferencia de las empresas convencionales que tienen un ritmo del 3 por ciento, y la mitad de ellas no tienen un domicilio físico (Comisión Europea, 2018).

El gobierno de Estados Unidos ha amenazado a Francia por aplicar ese impuesto porque dicen que busca perjudicar a empresas estadounidenses;

sin embargo, al mismo tiempo, Estados Unidos votó dentro del G7 y del G20 para aprobar un impuesto digital global para las compañías como Google o Facebook. Los senadores estadounidenses Chuck Grassley y Ron Wyden han dicho que esta política es claramente proteccionista y está dirigida injustamente a las empresas estadounidenses, también ellos están tomando medidas similares para el cobro de impuestos por la venta de sus productos en su país, una especie de represalia; un ejemplo de ello es aplicar impuestos al vino francés; sin embargo, con este primer paso que ha dado Francia y que la Unión Europea busca que se promueva como una sola medida que se aplique de manera estandarizada en toda Europa (Comisión Europea, 2018).

Los ministros de finanzas del G7 que lograron tener un acuerdo sobre este asunto en julio pasado, y se advierte a los países que tenga lista su “arquitectura” en enero, ya que se tomaría una decisión definitiva antes del 2020. El propósito principal del GAFA es acabar con la brecha fiscal en los países donde este producto es más consumido, este impuesto fue aprobado por el Senado y la Cámara Baja.

La era de las ventas tecnológicas está en un crecimiento acelerado, este tipo de información es algo que ni siquiera tenemos consciente al momento del consumo. Es interesante el cambio vertiginoso en la era de los monopolios digitales, las compras virtuales, el desplazamiento de ciertas empresas físicas, la desaparición física de algunas y las que deciden mover su mercado al mundo digital (*El Universal*, 2019).

Para dimensionar el monto potencial de una tasa tipo GAFA en México, podemos tomar en cuenta algunos datos. Se ha calculado que en 2015 Facebook ganaba un dólar por usuario por mes. Si en México hay 61 000 000 de usuarios de Facebook y cada uno representara un ingreso de un dólar mensual con una tasa tipo GAFA, se generarían tres centavos de dólar por usuario cada mes; es decir, un ingreso potencial de 1.83 MDD, casi 40 000 000 de pesos mensuales con el mercado actual.

Pero el potencial ingreso a la hacienda pública no sólo se daría en materia de regulación tributaria en materia de ventas de Facebook, sino que tendrían que contemplarse otras oportunidades que ya están muy cerca de materializarse como las criptomonedas. La moneda de Facebook (la libra) ha despertado preocupaciones porque esta moneda corporativa debilitará el control de los gobiernos sobre las políticas monetarias y bancarias; sin embargo, no se ha iniciado el proceso de regulación de las *stablecoins*, aunque ya se discute en la academia.

Otro tema de interés estratégico para el país es la ciberseguridad. Como es del dominio público, la ciberguerra es un factor clave de los conflictos contemporáneos y el sistema de telecomunicaciones es un elemento estratégico vital en este rubro. Cabe recordar lo que he señalado en otro escrito (Barrón, 2019) sobre la importancia que tiene este tema, particularmente para las universidades, en general, y para las de América del Norte y en nuestro país, en particular. En ese escrito, hago eco de investigaciones como la conducida por May y Lane (2006), quienes evidencian la vulnerabilidad y la importancia de las universidades por la gran cantidad de sistemas informáticos que albergan, con un alto valor de propiedad intelectual y no en pocas ocasiones de interés político y/o periodístico. Las universidades funcionan como portales, espacios de convergencia de información, centros de generación de información cuyo manejo requiere de gran cuidado y prudencia o incluso, como rutas de tránsito privilegiado para el intercambio de información sensible.

Mensaje final

El rubro de telecomunicaciones del T-MEC tiene una gran importancia geopolítica e involucra temas de interés nacional de carácter estratégico y de potencial económico. El acceso a internet y la disminución de la brecha tecnológica son temas sociales prioritarios y, por lo tanto, es entendible que el actual gobierno busque avanzar en su agenda política a través de la colaboración con transnacionales como Facebook; sin embargo, la regulación de estas empresas transnacionales es un tema de seguridad nacional, y que paguen impuestos no sólo es un tema de justicia, sino también podría repercutir en un beneficio económico para la hacienda pública.

La UNAM con su autonomía y pluralidad puede aportar a la construcción de un conocimiento confiable encaminado a disminuir la desigualdad y ampliar la cobertura de telecomunicaciones y de acceso al ciberespacio de todos los mexicanos. Para ello, es clave desarrollar una agenda de investigación regional para poder legislar con información confiable sobre el tema y poder trabajar conjuntamente conforme al supremo interés de la nación mexicana.

Fuentes

BARRÓN PASTOR, JUAN CARLOS

2019 “Geopolítica en el ciberespacio universitario: agendas internacionales “ocultas” para la captura de información”, en Egbert Sánchez Vanderkast, ed., *Agendas internacionales de información y su repercusión en estudios de información*. México: Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, UNAM.

2018 *Sociocibernética crítica: Un método geopolítico para el estudio estratégico del sistema de medios de comunicación no presencial en América del Norte*. México: CISAN, UNAM-Universidad de Zaragoza.

BRITISH BROADCASTING CORPORATION (BBC)

2019 “¿Más impuestos para Amazon, Google y Facebook? Cómo es el plan de Francia para gravar a los gigantes tecnológicos y por qué enfada a Trump”, *BBC*, 11 de julio, en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-48950213>>.

CASTELLS, MANUEL

2012 *Comunicación y poder*. México: Siglo XXI.

CASTELLS, MANUEL y PEKKA HIMANEN, eds.

2018 *Reconceptualización del desarrollo en la era global de la información*. México: Fondo de Cultura Económica.

COMISIÓN EUROPEA

2018 “Fair Taxation for the Digital Economy”, en <https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/factsheet_digital_taxation_21032018_en.pdf>.

EL UNIVERSAL

2019 “Google, Facebook y Amazon califican impuesto digital de Francia de discriminatorio”, *El Universal*, 19 de agosto, en <<https://www.eluniversal.com.mx/mundo/google-facebook-y-amazon-califican-impuesto-digital-de-francia-de-discriminatorio>>.

ENDUTIH

2017 “En México 71.3 millones de usuarios de internet y 17.4 millones de hogares con conexión a este servicio: endutih 2017”, comunicado de prensa 105/18, en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/salade prensa/boletines/2018/otrtemecon/endutih2018_02.pdf>.

MAY, LAUREN y TIM LANE

2006 “A Model for Improving e-Security in Australian Universities”, *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research* 1, no. 2 (agosto): 90-96, en <<http://www.redalyc.org/html/965/96510209/>>, consultada el 17 de febrero de 2018.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

2012 *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*. México: OECD Publishing, en <<https://www.oecd.org/centro demexico/49528111.pdf>>, consultada el 16 de octubre de 2018.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE)

2017 “Informe al Senado sobre el inicio de negociaciones para modernizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, julio, en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_rural/docs/tlcan/InformeAlSenado.pdf>, consultada el 14 de noviembre de 2018.

STATISTA

2018 “Number of Internet Users”, en <<https://www.statista.com/statistics/325645/usa-number-of-internet-users/>>, consultada el 10 de enero de 2018.

U. S. TRADE REPRESENTATIVE

2017 “Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada”, en <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>>.