

DEL TLCAN AL T-MEC: ¿CONTINUIDAD MINERA O TRANSICIÓN SOCIAL?

*Aleida Azamar Alonso**

Introducción

La mayor parte de las naciones busca generar mayores niveles de integración comercial con el supuesto de fomentar el crecimiento económico. A partir de acuerdos, tratados o pactos, crean condiciones ventajosas para sus socios más cercanos, a fin de facilitar la inversión y mantener una posición competitiva a nivel internacional respecto del resto del mundo. Todo ello da lugar a la formación de bloques o comunidades, con políticas comerciales concertadas colectivamente o por presiones de diferente naturaleza.

En el caso de México y el TLCAN, resulta interesante señalar que fueron más bien las condiciones internacionales y la debilidad interna de nuestro país lo que lo obligó a poner en marcha un proceso de apertura comercial global, con énfasis en su potencial maquilador y extractivista (Acuña, 2000). En ese contexto, la minería se ha convertido en uno de los sectores económicos más beneficiados por ese tratado, debido a las políticas normativas, así como a las imposiciones reglamentarias y fiscales que favorecen a las grandes empresas, especialmente a las de capital estadounidense y canadiense.

Aunque estas actividades de explotación ambiental hayan tenido múltiples ventajas derivadas del instrumento, no significa que México se haya beneficiado ni social ni económicamente. De hecho, la mayoría de los elementos que han impulsado al sector minero representan graves riesgos para la población y la ecología, por ello era importante evaluar la estructura operativa de este tratado, las normas reguladoras de la actividad y todo lo modificable, en favor de un mayor nivel de seguridad para la población afectada.

* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica, UAM Xochimilco; <gioconda15@gmail.com>.

Este trabajo consta de cinco apartados. En el primero, se realiza una breve revisión teórica de los principios de la integración económica, la globalización y el interés que da origen a los acuerdos comerciales internacionales, así como sus características. En el segundo, se abordan los elementos que condujeron a concebir el TLCAN, sus particularidades y relevancia, así como lo relacionado con la minería en México. En el tercero, se establecen las diferencias relevantes entre la normatividad minera y los actores que participan en el tratado. En el cuarto, se mencionan las debilidades del instrumento que afectan sustancialmente a la minería en México. Por último, se señala qué contenido del TLCAN se ha mantenido tras su renegociación, con respecto del tema minero.

La economía globalizadora

El concepto globalización tiene un origen relativamente reciente y se popularizó durante los noventa, debido a que George H. W. Bush lo utilizaba para referirse a un contexto de dominación militar global (Cruz, 1999). Este término se ha empleado de diferentes formas, pues, dependiendo del escenario, puede cambiar su sentido y significado;¹ no obstante, cualquiera que sea la interpretación, se sobreentiende que existe un núcleo técnico, comercial y económico común en el que todos los actores están vinculados de alguna forma.

Aunque por ello la definición del término resulta ambigua, existen características que pueden identificarse claramente. En este trabajo se considera una expresión fundamentalmente económica, vinculada con la expansión constante de los mercados locales de las naciones industrializadas hacia todo el mundo.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional la define como

un proceso histórico, el resultado de la innovación humana y el progreso tecnológico. Se refiere a la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio y los flujos financieros. En algunos casos este término alude al desplazamiento de personas (mano de obra) y la transferencia de conocimientos (tecnología) a través de las fronteras internacio-

¹ McLuhan (1962) comienza a utilizar la expresión “aldea global” para referirse a la inmediatez del acceso a la información en todo el mundo.

nales. La globalización abarca además aspectos culturales, políticos y ambientales más amplios (FMI, 2000).

Se trata, pues, de la intensificación de conductas humanas históricas ya conocidas en procesos colonizadores, aunque con nuevas consecuencias, como interdependencias estructurales que son transversales a la existencia misma del Estado, características también mencionadas por Witker (2011: 6), quien subraya que:

- hay una interdependencia entre las economías nacionales, las industrias, las empresas y los bloques regionales;
- se incrementa el comercio internacional y se registra una gradual eliminación de barreras para esa actividad, lo cual permite una vinculación más estrecha entre los países, las industrias y las empresas, lo que hace del mundo un mercado global;
- se incorporan nuevas tecnologías y se permiten cambios esenciales en los métodos de producción. Los avances recientes en el área de telecomunicaciones han facilitado la integración de los mercados nacionales, y
- hay movilidad de capitales e inversión extranjera directa.

Indiscutiblemente, estamos hablando de un proceso fundamentalmente economicista, centrado en los aspectos comercial e industrial, que deja de lado cuestiones que atañen a las transformaciones sociales resultantes, y que es encauzado a la integración de un bloque para todos los actores en el mundo.²

INTEGRACIÓN REGIONAL

La manera en que se establecen y operan las relaciones comerciales o de cooperación internacional entre los diferentes Estados se clasifican, por lo general, en dos categorías: multilateralismo y regionalismo. En el primer caso, las naciones suscriben compromisos o acuerdos de cooperación para definir

² Estos aspectos son abordados al estudiar la mundialización, categoría analítica creada para entender los efectos del intercambio cultural, político, social y jurídico, entre otros (Witker, 2011).

reglas de operación en diferentes áreas, aunque éstas no las obligan a renunciar a su autonomía. Algunos ejemplos son la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el FMI y el Banco Mundial (BM) (Witker, 2011).

Por su parte, el regionalismo fomenta la construcción de bloques de interés económico o comercial, que impone normatividades a todos los miembros, debilitando o limitando su autonomía. Gran parte de los tratados de libre comercio entran en esta categoría, así como los mercados comunes, por ejemplo, la Unión Europea (UE) o los acuerdos de imposición de reglas comunes, como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), lo que ahora es la OMC.³

Respecto al GATT, se puede señalar que prefiguró el concepto de regionalismo tal como se entiende ahora, destacando el principio de no discriminación, expresado en dos vertientes: trato de nación más favorecida y trato nacional.

Sobre el trato de nación más favorecida, el artículo 1° del GATT menciona que si un país otorga a otro una ventaja o privilegio, debe concedérselo a los demás miembros de la OMC para los mismos productos o servicios,⁴ mientras que el principio de trato nacional se aborda en el artículo 3° y se refiere al trato igual para nacionales y extranjeros en los países con relaciones comerciales, y esto aplica a mercancías, servicios, marcas de fábrica o de comercio, derechos de autor y patentes. Es decir, una vez que el objeto, servicio u obra importada entra al mercado, recibirá el mismo trato que los productos del país donde se encuentre.

Estas dos reglas por sí solas eliminarían por completo cualquier tipo de acuerdo comercial particular que se pudiera establecer entre dos o más naciones; no obstante, a través del GATT se hicieron dos excepciones que siguen vigentes en el marco normativo de la OMC: la primera es que se pueden poner regulaciones y restricciones no arancelarias que permitan proteger a la población, al ambiente o las propias estructuras comerciales locales de afectaciones

³ Aunque el GATT fue sustituido por la OMC en 1994 durante la ronda de Uruguay (entró en vigor el 1° de enero de 1995), los acuerdos y normas establecidas durante la vida del primero siguen vigentes a través de la segunda, incluyendo las modificaciones realizadas en 1994.

⁴ El GATT se estableció como un conjunto de normatividades aplicable a todos los países firmantes para beneficiarse de la disminución de aranceles y de un principio de reciprocidad, mientras que la OMC es una organización internacional cuyas decisiones no son necesariamente vinculatorias.

derivadas de un flujo comercial descontrolado. En el caso de México podrían considerarse como tales los permisos previos de importación y exportación, las normas oficiales (NOM), los certificados sanitarios, fitosanitarios, agrosanitarios, cuotas compensatorias, certificados de origen, cupos, etcétera.

La segunda es que dos o más países pueden llegar a un acuerdo con el objeto de definir una zona de libre comercio y otorgarse mutuos beneficios no extensivos a otras naciones, dando lugar al ejercicio de una autonomía supranacional, enfocada en la creación o fortalecimiento de grupos de interés particulares, sin incluir al resto de los actores del mercado.

Debido a estas excepciones, pueden establecerse asociaciones entre naciones con un fin común, motivadas por su situación geográfica o deficiencias en lo tocante a sus recursos naturales. En este trabajo se analiza el TLCAN, un acuerdo trilateral en un continente de más de 35 países; definido por la cercanía de las naciones norteamericanas y por los múltiples beneficios que cada cual podría generar para las restantes.

Aunque este tratado regional se concretó para crear una zona de libre comercio,⁵ posee elementos particulares que afectan los intereses de uno o más de sus miembros, tendiendo hacia la pérdida de libertades soberanas, particularmente para México.

Integración norteamericana y su impacto en la minería mexicana

El TLCAN se creó para vender y comprar mercancías, servicios e híbridos (propiedad intelectual), buscando dar preferencia a las importaciones y exportaciones de mercancías originarias de los países miembros, con beneficios tales como su desgravación arancelaria paulatina, facilidades administrativas, eliminación y/o simplificación de formatos y documentación en operaciones de comercio exterior, con el propósito de consolidar y ampliar el acceso de dichas mercancías y bienes dentro de la zona.

⁵ Dependiendo del tipo de arreglo al que llegan los países, se pueden establecer diferentes niveles de integración, como las áreas de preferencias arancelarias, las zonas de libre comercio, las uniones aduaneras, los mercados comunes, las uniones económicas y, finalmente, las uniones políticas fiscales. Cada una de estas categorías tiene sus propias particularidades, pero mantienen como elemento constante la renuncia de diferentes capacidades soberanas de decisión hasta alcanzar representaciones supranacionales (Witker, 2011).

Su entrada en vigor fue antecedida por diversos eventos que lo impulsaron. En 1990, México y Estados Unidos decidieron establecer un acuerdo comprehensivo de libre comercio, posteriormente Canadá mostró interés en sumarse.

El 12 de agosto de 1992, se completaron las negociaciones entre los representantes de cada país: Jaime Serra Puche (México), Michael Wilson (Canadá) y Carla Hills (Estados Unidos). El 17 de diciembre de 1992, fue firmado por Carlos Salinas de Gortari, presidente de México, George H. W. Bush, de Estados Unidos, y el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney. De forma adicional, en 1993 se realizaron diferentes negociaciones en materia laboral y de medio ambiente. Asimismo, el 20 de diciembre de ese año se publicó el decreto de promulgación del TLCAN en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), órgano de difusión del gobierno mexicano. El tratado fue aprobado por las asambleas de los firmantes para que, finalmente, tras un complejo proceso interno de aprobación, entrara en vigor en 1994.

Conviene recordar que este instrumento tenía múltiples objetivos, uno de los más destacados fue superar barreras arancelarias para agilizar el comercio de bienes entre las tres naciones, enfocándose en sectores como la agricultura, la industria, la protección de la propiedad intelectual y de movilidad en infraestructura; no obstante, existen carencias que han dado lugar a riesgos y perjuicios en las actividades extractivas intensivas, como la minería, pues desde 1987 el gobierno mexicano decidió apoyar a la Cámara Minera para flexibilizar los contratos laborales del sector, debilitando al sindicalismo y abriendo la puerta a la inversión extranjera, al modificar el artículo 27 constitucional para la comercialización de la propiedad social, facilitando el crecimiento de la industria minera a costa de la afectación de la población (Azamar, 2017; Mijangos, 2017).

De esta forma, se entiende que el TLCAN solamente haya servido para fortalecer el escenario político relativo a esta industria en México, que ya favorecía a las empresas privadas nacionales y extranjeras. Por ello, cuando por fin empezó a operar el tratado, la actividad resultó beneficiada por tres principios que lo fundamentan.

Uno es el de trato nacional, según el cual las mercancías importadas y las producidas en nuestra nación deben recibir el mismo trato; se aplica también a los servicios y derechos de autor. El artículo 1102 se centra en este aspecto y estipula que no se podrán crear aranceles o aumentar los existentes, sino

que las partes los irán eliminando de forma paulatina, algo que evidentemente no se cumple en los términos de negociación del presidente Donald Trump.

Por ejemplo, en el caso del beneficio minero⁶ de carbón, hierro, mercurio, antimonio, plomo, zinc, cobre, metales preciosos, no ferrosos, sal y otros, esta medida tiene importantes impactos positivos en los ingresos comerciales, por ello en los capítulos I y II de la ley minera y en su reglamento (en México), así como los capítulos I, II, III, V y VI de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se plantea que cinco años después de la entrada en vigor del TLCAN, cualquier inversionista, sin importar su origen, podía ser propietario absoluto de las empresas orientadas a la explotación de los minerales comentados, sin pedir permiso ni esperar aprobación por parte de alguna institución del Estado.

El segundo es el principio de nación más favorecida, contenido en el artículo 1103 y 1203 del TLCAN, que establece que, si se concediera o si ya se ha concedido una ventaja especial a un país miembro, se debe hacer lo mismo con los otros miembros del acuerdo de comercio internacional, cuestión reglamentada en el artículo 5° de la Constitución mexicana.

El tercero es el principio de transparencia, incluido en el artículo 102 del tratado, que obliga a los miembros a informar de cualquier modificación que se intente realizar a las legislaciones internas, relacionadas con aspectos ya regulados en el instrumento, con el fin de evitar controversias entre operadores económicos de la zona, por ejemplo, las que afecten directamente a las empresas mineras extranjeras instaladas en cualquiera de los tres países. Los aspectos de este principio están regulados en el capítulo XVIII del TLCAN y se complementan con el Código de Conducta (artículo 2009.2, inciso c) y las reglas modelo de procedimiento (artículo 2012) del propio tratado.

A fin de sustentar estas regulaciones, el Estado mexicano se acoge a lo expresado en el artículo 133 de la Carta Magna, que a la letra dice que “esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión” (Gobierno de México, 2016: 106).

Es decir, nuestra Constitución tiene un orden jerárquico superior al de cualquier otra reglamentación nacional e internacional; no obstante, para su

⁶ Proceso industrial para el aprovechamiento final de los bienes minerales extraídos.

aplicación se deben considerar las leyes y reglamentos secundarios que moderan los diferentes aspectos económicos, sociales, ambientales, etc., del país. En este sentido, los acuerdos como el del TLCAN serán obligaciones adquiridas que, por lo tanto, han de convertirse en nuevos mecanismos de ejecución de la normatividad nacional, por lo que la imposición de estos códigos de conducta no violenta ni afecta directamente la Constitución, aunque entren en contradicción con ésta.

NORMATIVIDAD DEL TLCAN Y DESREGULACIÓN MINERA

Cuando comenzó a operar, tuvo efectos inmediatos en los aranceles a las exportaciones e importaciones nacionales hacia o de Estados Unidos, del 49 y el 68 por ciento, respectivamente, los cuales se fueron incrementando hasta alcanzar casi la totalidad en 2009; en 2014, solamente restaban algunos artículos muy sensibles, como el acero (Cue y Quintana, 2014).⁷ Se suprimieron inmediatamente las barreras no arancelarias de acuerdo con los principios del tratado, aunque se permiten excepciones como los petroquímicos básicos, rubro en el cual México recurre a un mecanismo de licencias.

El vuelco neoliberal del Estado mexicano y la ruptura del modelo que protegía el mercado interno, a través de intervencionismo y la regulación en la actividad económica, favorecieron la reforma al artículo 27 constitucional y la subsecuente legislación secundaria (nuevas leyes agraria, minera y de inversión extranjera) (Guillén, 2013). Esta reforma constitucional modificó la propiedad del suelo posibilitando que los ejidatarios pudieran enajenar la tierra, junto con sus bienes naturales; asimismo, se eliminaron las limitaciones a la propiedad privada, lo que permitió arrendar y extraer recursos sin tener que comprar la tierra. Por lo tanto, se plantea que, si bien la propiedad de los recursos corresponde a la nación, se expresa el derecho de transferir la posesión del territorio a particulares o de expropiarse por causa de utilidad pública.

Estos elementos sentaron las bases para que la firma del TLCAN tuviera impactos significativos en la IED en México, ya que la apertura comercial se dio en condiciones preferenciales para los grandes capitales, sin crear mecanismos

⁷ En mayo de 2018, Estados Unidos impuso nuevos aranceles a las importaciones de acero y aluminio mexicanos y canadienses, presuntamente como una forma de proteger su mercado interno.

de compensación a fin de mitigar las enormes desigualdades. En la redacción del documento sobre el tema de inversión, se recurrió a definiciones ambiguas, dando pie a posibles demandas por discriminación por parte de empresas transnacionales (basadas en los principios de trato nacional y nación más favorecida).

Por ejemplo, si una nación pretende establecer regulaciones y normas operativas mucho más severas a la industria minera, y si, de acuerdo con los análisis de dicho sector, pudieran afectarse las expectativas de ganancias al percibirse como una interferencia futura a la inversión, esta acción por parte del Estado se consideraría una expropiación indirecta, y las compañías tendrían derecho a exigir una compensación monetaria, en caso de asumir que sus derechos como inversionistas han sido afectados. Estas situaciones son evaluadas por tribunales externos, ajenos a la legislación de los países receptores de la inversión, los cuales suplantán en el ejercicio de la autoridad a sistemas judiciales nacionales.

Por otra parte, el TLCAN, en su anexo 1, denominado “Reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización”, estipula dentro del apartado “Calendario de reducción” que, cinco años después de la fecha de entrada en vigor del tratado, los inversionistas podrían detentar el cien por ciento de la propiedad de una empresa establecida dedicada a la extracción o explotación de cualquier mineral, sin previa aprobación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjera, eliminando para el año de 1999 las limitantes de inversión al capital extranjero en actividades mineras.

Tanto la transformación del artículo 27 constitucional, como la aparición de leyes secundarias que dan sustento legal a la apropiación de ejidos y otros espacios comunes, así como a la explotación de bienes naturales, generaron la supresión progresiva de trabas legales e institucionales que facilitaron inversiones depredadoras, mediante las cuales se fue entregando la naturaleza y la población, con carácter de servidumbre, al mercado global, quedando completamente desprotegidas.

La extracción de bienes naturales en México, ejercida por compañías transnacionales y, en menor medida, por nacionales, ha provocado daño al tejido social al no tener efectos multiplicadores de bienestar social; asimismo, ha generado desigualdad y desregulación ambiental, contaminando y destruyendo hábitats naturales, muchas veces de manera irreversible, además de que ha insertado al país en una matriz de dependencia, convirtiéndolo en un mero

oferente de activos susceptibles de devastación, en el marco de la división internacional del trabajo y de la producción, haciendo pasar todo esto como parte de un esquema de ventajas comparativas.

Por otra parte, el otorgamiento de concesiones mineras —facultad de orden federal— limitó la participación estatal y municipal, erigiéndose como un grave obstáculo a la defensa de los intereses locales; además, este centralismo ha complicado el acceso a la información pública; asimismo, ha restringido la movilidad para la defensa de localidades afectadas por actividades mineras, subordinando los intereses públicos a los comerciales, lesionando gravemente la relación entre sociedad y gobierno.

Regulación minera en México

La exploración y extracción minera en México generaron, en conjunto, un 0.9 por ciento del PIB nacional en 2017 (Azamar, 2018; Olivera *et al.*, 2018). A pesar de esto, es una industria muy activa a nivel productivo, por la gran cantidad de proyectos en el país (más de mil). La próspera situación de la extracción aquí es resultado directo de los precios de mercado de los metales preciosos, pero también de las condiciones benéficas que el TLCAN y otras leyes han propiciado para los proyectos extranjeros instalados en México. Por ello es importante comparar las legislaciones referentes a la minería entre las tres naciones que se ejercen desde, e incluso antes en algunos casos, de la firma del tratado y que se han heredado al T-MEC.⁸

En el cuadro 1 se han resumido varios aspectos destacables de la legislación vigente que regula la actividad minera en América del Norte. Cabe señalar que sintetiza el rico panorama legislativo de cada país, pero sirve para un diagnóstico breve sobre lo que favorece el desarrollo de la minería en nuestra nación, en contraste con sus socios.

⁸ Durante su campaña presidencial, Trump señaló y criticó abiertamente el TLCAN por dar pie a supuestos abusos por parte de México y Canadá contra su país, por lo cual, al ganar las elecciones, una de sus prioridades fue renegociarlo, proceso que duró trece meses, comenzando en agosto de 2017, y alcanzando un acuerdo definitivo en octubre de 2018.

CUADRO I
 DIFERENCIAS LEGISLATIVAS Y FISCALES ENTRE MÉXICO, CANADÁ
 Y ESTADOS UNIDOS EN LO TOCANTE A LA INDUSTRIA MINERA

Aspecto	<i>México</i>	<i>Canadá/Estados Unidos</i>
<i>Responsabilidad institucional</i>	<p>De acuerdo con el artículo 27 de la Constitución mexicana, todos los bienes minerales disponibles en territorio nacional pertenecen y serán regulados por el Estado mexicano.</p> <p>Su aprovechamiento depende exclusivamente de la Secretaría de Economía (Gobierno de México, 1976), por lo que sólo ésta puede concesionar la exploración y explotación mineras en territorio nacional.</p> <p>La legislación y normatividad se concentran principalmente en la ley minera y la Constitución mexicana para todo el país.</p> <p>La legislación ambiental aplicable a la actividad minera es una cuestión federal y estatal que tiene poca claridad en aspectos comunes.</p>	<p>En contraste, en Canadá el gobierno federal y las provincias comparten la responsabilidad. Existen una ley minera y un reglamento por cada provincia, pero también uno federal con lineamientos específicos; no obstante, todas las leyes federales de protección ambiental son aplicadas por las provincias sin distinción de responsabilidad institucional.</p> <p>En Estados Unidos, la administración de los minerales es compartida por el gobierno federal y los 51 estados. Los reglamentos administrativos y estatutos constitucionales se discuten y comparten en un cuerpo común de leyes que se aplica en todo el país.</p>
<i>Propiedad territorial</i>	<p>El artículo 27 señala que la tierra donde están localizados los minerales también pertenece a la nación, por lo cual el Estado puede transferir el derecho de propiedad sobre el territorio para su uso a los agentes privados que lo soliciten.</p> <p>Debido a que la minería es una actividad de interés público (Gobierno de México, 1992), se puede concesionar cualquier espacio público o privado para su uso.</p>	<p>En Canadá, el gobierno federal es propietario de los bienes minerales en todo el territorio federal (el 48 por ciento del país) incluyendo el de las provincias. Estas últimas lo son de los minerales en sus territorios, excepto en propiedad federal.</p> <p>La minería no puede afectar los derechos sobre el uso de la superficie, por lo que no se puede demandar la propiedad a quien sea el dueño si éste se niega.</p> <p>En Estados Unidos, la ley diferencia el territorio privado del federal y estatal. Si los minerales están en territorio federal, dependen de la ley de contratos local y federal. La competencia del gobierno en estos casos aplica para los derechos de agua y autorización de acceso.</p>

CUADRO 1
DIFERENCIAS LEGISLATIVAS Y FISCALES ENTRE MÉXICO, CANADÁ
Y ESTADOS UNIDOS EN LO TOCANTE A LA INDUSTRIA MINERA
(continuación)

Aspecto	<i>México</i>	<i>Canadá/Estados Unidos</i>
Concesiones	<p>Con mínimas exigencias que no están homologadas y dependen de la legislación local, se expide un solo permiso para derecho a la exploración, explotación y beneficio. Las concesiones se pueden otorgar a cualquier individuo o agrupación (nacional o extranjero) interesado en el aprovechamiento de estos bienes de forma libre y sin límites en el territorio solicitado, y pueden durar cincuenta años y extenderse por otros cincuenta.</p>	<p>En Canadá, las exigencias dependen de cada provincia, pero hay factores homologados como la Carta de intención y la obtención de derechos de propiedad. Además, hay dos sistemas para la consecución de territorios que se miden por células de 40 hectáreas. Los permisos están diferenciados para exploración y explotación. El mínimo dura tres años y el máximo, 24.</p> <p>En Estados Unidos, las concesiones se regulan a través de la ley minera nacional, pero todo depende de los acuerdos contractuales que pueden extenderse durante todo el tiempo que se requiera.</p>
Impuestos, derechos, regalías, etc.	<p>Se considera el pago de cinco derechos: sobre el territorio usado, minero, especial, adicional y extraordinario. No hay impuestos específicos a la minería, además de los federales que aplican a todo el territorio: IVA, ISR, etc. No se cobran regalías.</p> <p>Cabe destacar que el pago de derechos sobre el territorio usado no se modifica, según el tamaño del área, como sí sucede en Estados Unidos y Canadá.</p>	<p>En Canadá se imponen regalías a los beneficios netos de la minera, aunque su cálculo depende de la provincia. Se cobran impuestos de renta sobre los beneficios devengados y otro por cada célula minera.</p> <p>En Estados Unidos las regalías dependen de la normatividad estatal y se cobran sobre los ingresos netos de las empresas. Los impuestos se cobran sobre la producción, la licencia minera, el consumo de recursos, el impuesto sobre la renta.</p>

FUENTE: Elaboración propia con datos de Azamar (2018) y Olivera *et al.* (2018).

En primer lugar, en México los permisos para concesión otorgan el derecho a la exploración y explotación, por lo que también incluyen el beneficio de los recursos. En los otros dos países, estos permisos son diferenciados o se encuentran acotados por múltiples reglas, que van desde la competen-

cia privada en el escenario estadounidense, al sistema diferenciado de ingreso canadiense. Las exigencias mexicanas para obtener el permiso son mínimas y no están del todo homologadas, por lo que cada entidad federativa puede imponer o disminuir requisitos.

Las concesiones en nuestra nación no tienen un límite de vigencia, por lo que su duración es de cincuenta años, prorrogable por el mismo lapso, pero la renta se congela en el año once. En Estados Unidos, las concesiones pueden durar de forma indefinida, aunque se deben pagar derechos por cada veinte hectáreas, que aumentan cada año sin que exista un tope específico. En Canadá, la situación es parecida, pues cada cuarenta acres (equivalentes a 8.4 hectáreas) se cobra una cuota, dependiendo del tiempo que será utilizado ese espacio, que puede ir de cuatro a veinticuatro años, máximo, dependiendo de la provincia donde se solicite el permiso de aprovechamiento, que puede cambiar el costo sin congelarlo en ningún momento.

En México, no existen impuestos ni regalías exclusivamente mineros, pero sí varios derechos: sobre el territorio usado, minero, especial, adicional y extraordinario, aunque la mayoría son muy bajos, y no se calculan sobre la operación de la mina. En Estados Unidos y Canadá existe una gran cantidad de exigencias fiscales para las empresas (regalías, derechos e impuestos específicos) que dependen de las regulaciones de cada estado o provincia, así como de las imposiciones federales obligatorias.

Por otra parte, la ley minera en México considera a esta actividad de beneficio público, lo que facilita que la industria privada o pública tenga preferencia sobre cualquier otra (excepto la extracción de hidrocarburos o generación de electricidad), afectando los proyectos agrícolas de comunidades campesinas e indígenas. En cambio, en Canadá —principalmente— y en Estados Unidos existen algunos mecanismos legales que disminuyen el impacto social de la minería sin eliminarlo por completo.

En cuanto al control administrativo a nivel nacional, en nuestro país la colaboración entre instituciones es limitada y no hay un seguimiento estricto de las empresas que están operando. La ausencia de un Estado fuerte ha generado prácticas poco éticas e ilegales, pues se desconoce la situación fiscal y legal de más del 40 por ciento de los concesionarios mineros (Azamar, 2018), lo cual no sucede en Estados Unidos y Canadá.

Debilidades normativas del TLCAN

En su normatividad, manifiesta una inclinación hacia la desregulación y privatización de empresas públicas,⁹ así como una falta de equilibrio para que las empresas compitan en términos de igualdad,¹⁰ tanto a nivel de métodos de producción, como en la cualificación de la mano de obra, lo que ha provocado la agudización de varios problemas económicos del país. A continuación, se destacan algunos de los principales riesgos a los que se enfrentó (y seguirá enfrentando) México por este tratado, ahora en su nueva versión:

- Falta de regulación en la movilidad de capital humano, pues el TLCAN solamente establecía que las empresas de mayor tamaño pueden movilizar su mano de obra entre los tres países sin que existan grandes impedimentos para ello. Las nuevas mineras requieren recursos humanos sumamente especializados, que son transportados desde el lugar de origen de la matriz, lo que impacta directamente a las poblaciones con menor cualificación, especialmente en México (Calderón, 2014).
- La segunda de estas dificultades se relaciona con el principio de nación más favorecida, debido a que se fijó un periodo muy corto para la desgravación de todos los minerales incluidos en el tratado, lo que se suma a la desprotección arancelaria que caracteriza a este sector. Por otra parte, desde 1986, cuando México ingresó al GATT, el financiamiento productivo minero se centró en desarrollar actividades orientadas a la exportación en Norteamérica, reduciendo la capacidad de competencia del mercado local y afectando el cambio tecnológico necesario para esta industria.
- El tercer problema es la desregulación de la inversión estadounidense y canadiense, así como su caracterización como nacional, pues se aceleró la desnacionalización productiva que fomentó la eliminación de controles de flujos de capital especulativo como una forma de incentivar el interés foráneo (Calderón, 2014).

⁹ Como sucedió en 1994, cuando se privatizó más del 90 por ciento de las mineras propiedad del Estado.

¹⁰ Los principios que rigen este acuerdo obligan al Estado mexicano a brindar a las empresas extranjeras las mismas facilidades y estímulos económicos que a las nacionales. A las Pymes mineras del país con poco apoyo local, mantener una confrontación directa con competidores foráneos las pone en desventaja por cuestiones técnicas y económicas.

- El cuarto inconveniente es que, al consolidarse el control de Canadá —principalmente— y de Estados Unidos sobre los mercados mineros nacionales, se establecen mecanismos de presión externa que afectan directamente el desarrollo de las condiciones de mercado locales, pues se han generado amplios efectos negativos sobre diversos sectores poblacionales, específicamente en las comunidades donde la producción minera es fundamental para su supervivencia (Azamar, 2017). Por ejemplo, la minería artesanal y la de baja escala se ven imposibilitadas de independizarse de los grandes actores del sector, lo que debilita las cadenas productivas locales.
- El quinto riesgo es que el TLCAN contenía reglas operativas para que países con una notable superioridad productiva tengan ventajas competitivas a través de la normalización técnica, ya que se imponen definiciones, especificaciones, requisitos, características, medidas de evaluación, verificación y análisis, métodos y procesos productivos, así como homologación de la calidad. Ejemplo de ello es que para las Pymes mineras mexicanas los costos de igualar los niveles de tecnificación presentes en Estados Unidos o Canadá son imposibles de solventar, disminuyendo drásticamente la competencia local.
- El sexto inconveniente es la imposición de un sistema supranacional tripartita, de arbitraje obligatorio de controversias, que vulnera los intereses y derechos de México, de tal manera que si nuestro país tiene algún problema, por ejemplo, con las reglas de exportación e importación de sus productos, debe someterse al arbitraje compuesto por los tres países, y se votará si se aprueban o cambian dichas reglas (Calderón, 2014). Esta situación es especialmente ventajosa para Canadá y Estados Unidos, pues más del 70 por ciento de las mineras activas en nuestra nación pertenecen a estos países, lo que debilita la capacidad de regulación y normatividad del sector.

El TLCAN permitió un auge en los intercambios comerciales de los tres países; sin embargo, su impacto en términos de generación de empleos, mejoramiento salarial y condiciones sociales de vida ha sido limitado, entre otras razones, por la alta concentración de los flujos comerciales en empresas monopólicas, especialmente las transnacionales en ciertas regiones del centro y norte de México, donde la presencia de metales preciosos es especialmente rica (Azamar, 2017; Olivera *et al.*, 2018).

Como colofón, cabe señalar que en el tiempo de ejecución del tratado se han eliminado gran parte de los aranceles nacionales, pero la nueva agenda proteccionista de Estados Unidos ha dificultado la exportación de México de diversos bienes mineros, incumpliendo así el objetivo de eliminar los obstáculos al comercio, que en teoría era el primer objetivo del TLCAN.

Otra cuestión es que los tres países (aunque México en menor medida) tienen la capacidad de imponer aranceles a los bienes que consideren estratégicos para su desarrollo local, lo que ha disminuido la capacidad de competencia real con las empresas internacionales. Esto incumple el objetivo de promover la competencia leal y de darle trato justo a las empresas extranjeras en territorio nacional.

Las medidas unilaterales y discrecionales tomadas por Trump han vulnerado las exportaciones nacionales de minerales que ellos consideran estratégicos y han puesto sobre la mesa nuevas medidas, a manera de represalias, que se supone estarían prohibidas a la luz de las reglas de operación del tratado.

La suma de los elementos comentados ha repercutido con los efectos negativos más significativos del TLCAN, ya que la negociación de la movilidad humana está muy acotada por el tipo de trabajo que se puede crear para la mano de obra mexicana; asimismo, se impone como condición (para que nuestros connacionales trabajen en Estados Unidos) que una empresa los envíe, previo convenio con alguna organización.

Continuismo minero en el T-MEC

La renegociación del TLCAN se caracterizó por la continuidad en la materia que nos ocupa. Aunque destaca el punto 14.17, correspondiente a la responsabilidad social de las empresas, y la sección 24, sobre protección ambiental, social y cultural, lo cierto es que los cambios son insignificantes y tienen poco impacto real en el bienestar general de las comunidades donde se lleva a cabo esta actividad. Por lo cual, y como resultado de la transición política mexicana de 2018, se puso a discusión una iniciativa para modificar la ley minera, sobre todo en materia socioambiental.

De acuerdo con lo propuesto por la senadora que la impulsaba, Angélica García Arrieta (2018), de Morena, se buscaba fortalecer los mecanismos de redistribución y exigencia a los titulares de concesiones mineras para que

invirtieran en el desarrollo de las comunidades donde se realicen sus actividades extractivas; establecer pautas para garantizar que toda operación minera se dé en un marco de sustentabilidad y respeto a la autonomía de las comunidades indígenas; facultar al Servicio Geológico Mexicano (SGM)¹¹ para que realice estudios de impacto social en futuras concesiones; darle herramientas adecuadas a la Secretaría de Economía para que le fuera posible cancelar concesiones mineras que entraran en conflicto con los principios de bienestar socioambiental.¹²

Estos cambios en la ley minera son exigencias mínimas que se han señalado en varias ocasiones (Azamar, 2017; 2018; Cárdenas, 2013; Fuente y Olivera, 2017; Olivera *et al.*, 2018) como medidas prioritarias para disminuir los perjuicios a la sociedad y al ambiente (Azamar, 2016; López y Eslava, 2011).

El problema de fondo generado por este continuismo en el T-MEC es que se mantiene intacto el privilegio de un grupo selecto de empresarios nacionales e internacionales. Al no establecer controles adecuados para el otorgamiento de concesiones para todo el territorio norteamericano, es evidente que se está transfiriendo la mayor parte de los riesgos socioambientales al país con la mayor debilidad institucional: México (Acuña, 2000).

Por otra parte, la normatividad que rige a esta actividad carece de un marco que exija un estudio de impacto social en los términos que lo marca la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), lo que sí sucede en los otros dos países norteamericanos, permitiendo que en México se ejecuten proyectos inviables o simplemente destructivos de la naturaleza y la sociedad.

Es un hecho que el T-MEC será una herramienta para proteger a las empresas extranjeras que se han adueñado de gran parte del territorio para su aprovechamiento, por lo que resulta útil —pero no suficiente— que se haya estado realizando un debate legislativo cuyo centro sea la gran cantidad de privilegios de este sector productivo.

¹¹ Esta institución mexicana descentralizada del gobierno federal, pero adscrita sectorialmente a la Secretaría de Economía, tiene distintos objetivos, entre los que destacan: promover el aprovechamiento de los bienes minerales, generar información geológica nacional, identificar y cuantificar dichos bienes minerales potenciales, aprovechar los recursos radioactivos locales (Reglamento de la Ley Minera [Gobierno de México, 2012]; Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera [Gobierno de México, 1975]).

¹² Meses después del fallecimiento de la senadora, en diciembre de 2018, el Senado rechazó su iniciativa [n. de los eds.].

Por otro lado, los múltiples actos impulsivos del presidente Trump en cuanto a la imposición de medidas punitivas comerciales han generado un enorme desequilibrio internacional en los mercados de materias primas, pues los aranceles y disputas que Estados Unidos ha tenido con otros países y regiones (China, la Unión Europea, Rusia, etc.) han provocado una gran debilidad económica global que reduce el consumo de estos bienes y, por lo tanto, afectan su precio. En este sentido, sería más eficiente para nuestro país aprovechar la coyuntura actual de desconcierto político del vecino del Norte para fomentar y fortalecer su relación con otros aliados clave interesados en el mercado nacional, de manera que éste se diversifique.

Conclusiones

La construcción de la política económica, ambiental y social en México, previa a la firma del TLCAN, estuvo orientada a favorecer al sector privado, además de ser muy limitada en cuanto a las relaciones y alianzas regionales, pues, aunque el interés público del Estado mexicano se centraba en fortalecer lo latinoamericano como motor de unidad, lo cierto es que la histórica debilidad institucional y dependencia hacia Estados Unidos revelaba todo lo contrario.

En los hechos, la firma del tratado trilateral supuso un mayor nivel de integración norteamericana, con lo que inevitablemente se daba la espalda al resto de la región, por las características y condiciones del instrumento comercial, así como por la propia debilidad institucional de nuestro país. La dinámica económica regional se centró en este acuerdo, que fue declarado por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) como uno de los más relevantes e importantes, debido al nivel de flujos comerciales que generaba y sigue generando (Cruz, 2011).

Aunque en la teoría económica neoliberal la integración de zonas de libre comercio tiende a generar efectos positivos para todos los participantes, lo cierto es que esto sólo sucede cuando los involucrados se encuentran en igualdad de condiciones y, por ende, compiten sin temor a debilitar su propia industria o sus mercados locales debido a las condiciones comerciales.

Esto no sucedió en el TLCAN y quizá tampoco en el T-MEC, pues las diversas y múltiples medidas de control, sin compensación ni acuerdos de apoyo mutuo, podrían generar graves daños para las empresas o sectores productivos que aún

no tienen el suficiente nivel para enfrentarse a otros competidores con mayor capacidad técnica y financiera, como sucedió en el caso mexicano con las áreas que carecían de apoyo del Estado, o con las poblaciones rurales donde la actividad de explotación ambiental, como la minería, comenzaba a cobrar auge.

En el caso del sector minero, ha habido un notable impacto en el crecimiento productivo, pero no ha habido sinergias con el resto de la economía, ya que las condiciones del TLCAN facilitaron el desarrollo de un conjunto productivo monopolístico, regido por instituciones debilitadas proempresarial. Adicionalmente, más del 80 por ciento de los corporativos instalados en México están controlados por intereses extranjeros (canadienses particularmente), que mantienen gran actividad productiva, pero con un nulo beneficio económico para nuestra nación.

La estructura legislativa mexicana, así como las imposiciones normativas del TLCAN, han creado un escenario muy atractivo para la creación de corporativos y megaproyectos, debido a las inmensas diferencias —en favor de las empresas— entre los marcos normativos de los socios del tratado.

En particular, se encuentran las facilidades para tramitar permisos de exploración y explotación, así como la solicitud de grandes territorios concesionales a precios de mercado irrisorios, sin considerar la producción neta de las compañías ni valorar los impactos socioambientales para el país. Lo más grave de esta situación es que se ha debilitado el tejido social, provocando enfrentamientos entre la población, las empresas y el Estado, generando situaciones de riesgo para todos los involucrados, pero en particular para los habitantes afectados por estas actividades.

Por otro lado, las acciones administrativas emanadas del TLCAN para la creación o mejoramiento de proyectos extractivos mineros se enfocan principalmente, en otorgar concesiones operativas a empresarios extranjeros que no se darían en Canadá ni Estados Unidos, ya que las exigencias de permisos ambientales, así como las regulaciones de esas naciones disminuirían el nivel de beneficios para las empresas con grandes extensiones de territorio concesionado en nuestro país.

Finalmente, debe destacarse el proyecto de ley que se analiza en la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, a través del cual se pretende modificar la ley minera, e incluir varias y adecuadas exigencias a las compañías dedicadas a la explotación en nuestro país. Esta discusión en favor de incrementar los niveles de protección a la sociedad y disminuir los riesgos socioambientales

derivados es la primera en el plano político en los últimos cincuenta años; no obstante, dichos controles y modificaciones legislativas son limitadas e insuficientes; la verdadera lucha por un proceso productivo, que gradualmente abandone la necesidad de aprovechar intensivamente los bienes minerales en México, debe abordar todos los riesgos y efectos negativos que esta actividad provoca en el rubro socioambiental, para lo cual se tendría que generar un mayor nivel de conciencia, educación y precaución entre la sociedad, pero sobre todo entre las grandes empresas y los encargados de la toma de decisiones en las políticas públicas.

Fuentes

ACUÑA SOTO, V.

2000 *La integración desigual de México al TLC*. México: FCE.

AZAMAR ALONSO, A.

2018 *Minería en América Latina y México: problemas y consecuencias*. México: UAM.

2017 *Megaminería en México: explotación laboral y acumulación de ganancia*. México: Ítaca/UAM.

2016 “La mina de San Xavier: actividad extractiva y daño al tejido social en México”, *Paradigma Económico*, no. 2: 47-67.

CALDERÓN SALAZAR, J. A.

2014 *20 años del TLCAN. Su impacto en el comercio exterior, la inversión extranjera directa y la balanza de pagos*. México: FCE.

CÁRDENAS GRACIA, J.

2013 “La minería en México: despojo a la nación”, *Cuestiones Constitucionales*, no. 28: 35-74.

CRUZ GALLEGOS, J. L.

2011 *Efectos del TLCAN en México después de 15 años de operación*. México: FCE.

CRUZ SOTO, L. A.

1999 “Hacia un concepto de globalización”, *Contaduría y Administración*, no. 195: 31-48.

CUE MANCERA, A. y L. QUINTANA ROMERO

2014 *Introducción a la microeconomía: un enfoque integral para México*. México: Patria.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

2000 *La globalización: ¿Amenaza u oportunidad?*, abril, en <<https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/041200s.htm>>.

FUENTE LÓPEZ, A. DE LA y B. OLIVERA VILLA

2017 *Las actividades extractivas en México: estado actual. Anuario 2016*. México: Fundar.

GARCÍA ARRIETA, A.

2018 *Iniciativa de la sen. Angélica García Arrieta, del grupo parlamentario del partido Morena, con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la ley minera en materia de impacto social*. México: Senado de la República.

GOBIERNO DE MÉXICO

2016 “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>>.

2012 “Reglamento de la Ley Minera”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de octubre, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5272642&fecha=12/10/2012>, última reforma publicada el 31 de octubre de 2014.

1992 “Ley Minera”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4673658&fecha=26/06/1992>, última reforma publicada el 11 de agosto de 2014.

1976 “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre, en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4858398&fecha=29/12/1976>, última reforma publicada el 22 de enero de 2020.

1975 “Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera”, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre, en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4830110&fecha=22/12/1975>.

GUILLÉN ROMO, H.

2013 “México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico”, *Comercio Exterior* 63, no. 4: 34-60.

LÓPEZ BÁRCENAS, F. y M. M. ESLAVA GALICIA

2011 *El mineral o la vida. Legislación y políticas mineras en México*. México: Ítaca.

McLUHAN, M.

1962 *Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man*. Toronto: University of Toronto Press.

MIJANGOS LEAL, M. A.

2017 “El TLCAN y la minería en México: un acuerdo trilateral para el despojo”, *Biodiversidad*, 23 de mayo, en <http://www.biodiversidadla.org/Documentos/El_TLCAN_y_la_mineria_en_Mexico_un_acuerdo_trilateral_para_el_despojo>, consultada el 1° de diciembre de 2018.

OLIVERA, B., A. DE LA FUENTE, M. LLANO, I. BENUMEA,

A. SANDOVAL y W. TERRY

2018 *Anuario 2017. Las actividades extractivas en México: minería e hidrocarburos hacia el fin del sexenio*. México: Fundar.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

1969 *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*. Viena: ONU.

WITKER VELÁSQUEZ, J. A.

2011 *Derecho del comercio exterior*. México: IJ, UNAM.