

MINERÍA EN MÉXICO: ¿VALE LA PENA? MINING IN MEXICO: IS IT WORTH IT?

Javier Riojas Rodríguez*
María Ayala López de Lara**

Artículo recibido: 18-11-2018

Aprobado: 13-02-2018

*Académico-Investigador
en la Universidad
Iberoamericana Ciudad de
México.

Maestro en Sociología
Política por la Universidad
Nacional Autónoma de
México (UNAM), cursó
una Especialización en
Desarrollo Sustentable
y Medio Ambiente en el
Programa "Leadership
for Environment and
Development" (LEAD) del
Colegio de México.
javier_riojas@hotmail.com

**Bióloga por la Facultad de
Ciencias de la Universidad
Nacional Autónoma
de México (UNAM);
Estudiante de la Maestría en
Población y Desarrollo, en
la Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales sede
México (FLACSO).
mayala.lopezdelara@gmail.com

Resumen

La actividad minera, por sus prácticas y el impacto que ocasiona en diversos ámbitos, ha sido tan relevante como controvertida.

En este texto se analiza el contexto actual de México, en las dimensiones económica, política, social y ambiental. Se hace un breve recorrido histórico que permite contextualizar la actual política de sobreflexibilización y fomento a la inversión extranjera en minería para la cual se ha configurado un marco institucional que le permita obtener las mejores ventajas. Por otra parte, se señalan las condiciones económicas que motivan dicho enfoque, mismo que ha provocado que una buena parte del territorio esté concesionada para exploración y explotación minera, exigiendo pagos de derechos con precios tan bajos que resultan ridículos e irrisorios.

Sabiendo que las actividades mineras tienen efectos física, ambiental y socialmente arrasadores (algunos ineludibles y otros potenciales), aún no se ha generado de manera equitativa y justa un marco institucional que equilibre la atracción de la inversión en minería, que grave fiscalmente de forma justa la actividad y su huella negativa, que garantice el mejor aprovechamiento de los recursos, y que reduzca al mínimo los impactos negativos al ambiente y a la sociedad. En un balance desigual, se da ventaja al capital minero, dejando de lado a las comunidades, lo que lleva a la urgencia por revisar el esquema de explotación minera en México de cara a un nuevo proyecto de país.

Abstract

The mining activity, due to its practices and the impact it has caused in different areas, has been as relevant as controversial.

The text analyzes the current context of Mexico, in the economic, political, social and environmental dimensions. There is a brief historical summary that allows locating the approach of overflexibilization and promotion of foreign investment in mining, from which the institutional framework is forged, as well as the economic conditions that motivate this approach, which has caused that a good part of the territory is concessioned for mining exploration and exploitation, demanding ridiculous payments.

Knowing that mining activities have physically, environmentally and socially devastating effects (some inescapable and some others potential), there is not yet an institutional framework that balances, with equity and justice, the attraction of investment in mining, with sufficient tax burden, that guarantees the best use of resources, and minimizes the negative impacts on the environment and society.

In an uneven balance, the mining capital is given an advantage, leaving aside the communities, which lead to the urgency to review the mining exploitation scheme in Mexico in view of a new country project.

Palabras clave: Minería, impacto ambiental, impacto social, concesiones mineras.

Keywords: Mining, environmental impact, social impact, mining concessions.

Es innegable la correlación que a lo largo de la historia han tenido la actividad minera y la dinámica económica del país, una correlación que se ha dado en sentidos distintos, respondiendo a momentos y situaciones diversas.

Las características del contexto actual del tema obedecen a la confluencia de varias condiciones en los ámbitos económico, político, social y ambiental.

A grandes rasgos, en el económico hay una presión por impulsar la actividad minera, por el incremento que desde 2001 se ha observado en el precio de los metales, principalmente por el alza en la demanda de materias primas por parte de algunos países asiáticos, particularmente China.

En el ámbito político, México se encuentra en una etapa de apertura y flexibilización institucional que ha puesto como prioridad incentivar la inversión extranjera, mientras la estructura que fomente la explotación de los recursos minerales de la forma más provechosa para el país, así como la protección ambiental y social, aún no es sólida ni articulada.

En cuanto a la sociedad, a pesar de que hay esfuerzos de algunas organizaciones por defender los derechos de las poblaciones humanas y por proteger a los ecosistemas, aún son actores que no se comparan con la fuerza política y económica que representa la mancuerna empresas mineras-Estado. Además, los impactos negativos sobre la estructura social de las comunidades que habitan zonas cercanas no son previstos ni solucionados, mientras los positivos que se prometen por parte

de las empresas sobre el desarrollo, el fomento de empleos y la mejora de la calidad de vida, no son visibles ni evidentes.

Por último, en el ámbito ambiental, los proyectos mineros que han concluido, han dejado una costosa huella imborrable, con un número importante de pasivos ambientales (2.368 minas abandonadas registradas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en 2006), los cuales carecen de un diagnóstico preciso y seguimiento claro que permita dimensionar con precisión las consecuencias y vías de remediación. Por otro lado, los proyectos que se encuentran en operación carecen de vigilancia y seguimiento, tanto de las medidas de prevención, mitigación y compensación de los impactos ambientales que se previeron, como de las medidas correctivas y sanciones que se han dictado en los casos de accidentes que se han registrado.

carecen de un diagnóstico preciso y seguimiento claro que permita dimensionar con precisión las consecuencias y vías de remediación

Para comprender la dinámica de esta actividad, así como las problemáticas que ha involucrado, es necesario analizar las dimensiones que componen su contexto.

Contexto histórico

La historia de la actividad minera en México se remonta a la época prehispánica, y ha pasado por distintas etapas; desde ser una actividad central en la formación de ciudades y en la dinámica de la economía en la Colonia, al estancamiento en el periodo posterior a la Independencia; la llegada de empresas extranjeras (The Fresnillo Company, Mazapil Cooper Co., Peñoles Mining Co., Pittsburg, Mining Co. y Carnegie Mining Co, etc.) durante el porfiriato; pasando por la “Mexicanización de la Industria Minera” a partir de la Ley Minera de 1961, en la que se nacionaliza la industria.

A partir de la década de 1990, se observa en América Latina una serie de ajustes estructurales para promover la inversión extranjera directa en múltiples sectores, incluyendo el minero. En el caso de México, el 26 de junio de 1992 se promulgó la Ley Minera (Última reforma publicada DOF 11-08-2014), la cual en su Artículo 6 a la letra dice:

*La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán **preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno**, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades.*

Es así como desde esta etapa, con la privatización de las empresas públicas, se consolidó el dominio de la inversión extranjera que ha permanecido hasta ahora. En México, Canadá participa con 74% de los proyectos mineros de concesión para exploración minera (que representan 207); Estados

Unidos, 15 por ciento (43); China, 3% (8); Australia, 2% (6); Japón, 2% (5); otros, 4 por ciento (11) (CAMIMEX, 2015).

Nuestro país se encuentra en un periodo de apertura a la inversión en el sector minero, en el que se han priorizado concesiones de exploración y explotación minera sobre otras consideraciones y sectores, con un marco institucional que permite y fomenta su proliferación. Las mineras extranjeras, a pesar de verse obligadas a cumplir con una serie de responsabilidades legales, en México han encontrado una literal “mina de oro” (CDPIM, 2015), dado que la excesiva apertura comercial ha facilitado que la actividad se impulse a costa de un deterioro ambiental y social sin una adecuada compensación a las comunidades y al Estado por los daños que sus actividades ocasionan. Esto es consecuencia de haber sobreflexibilizado las políticas comerciales, sobre todo en materia fiscal con el ánimo de atraer la inversión.

Contexto económico

A partir de 2001, el precio de los metales ha seguido, en general, un crecimiento acelerado, principalmente a raíz del aumento en la demanda de materias primas por parte de los países asiáticos (específicamente China), con excepción de los datos observados entre 2008 y 2009 (coincidentes con la crisis). Misma tendencia que se observa en el precio de los metales preciosos, con la excepción de que el “bache” de la crisis fue menos notorio (figura 1).

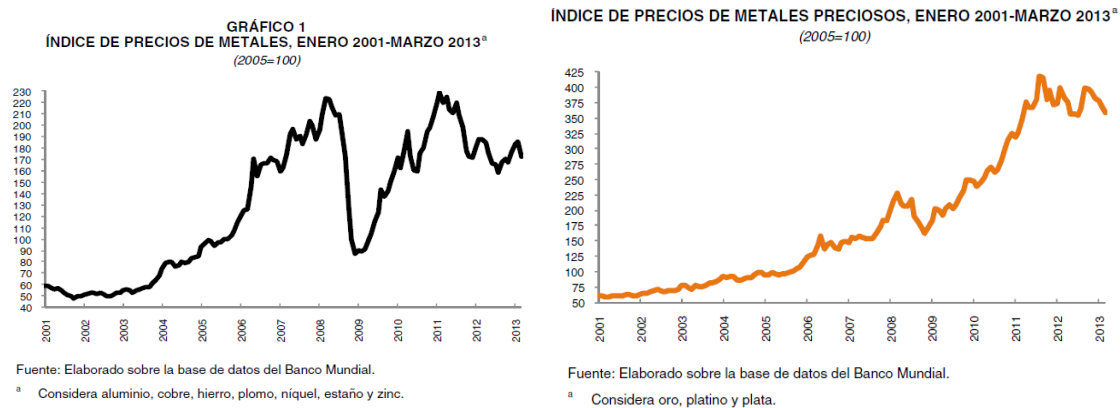


Figura 1. Índice de precios de metales y metales preciosos de enero de 2001 a marzo de 2013.

Así, a la abundancia de recursos minerales en nuestro país, y al contexto de apertura y sobreflexibilización de la actividad minera, se suma este factor económico que aumenta el interés por incentivar la proliferación de esta actividad. México aparece en los primeros lugares de los rankings en los que se enlistan los mejores países para instalar proyectos mineros.

Es por esto que es pertinente evaluar los efectos que en realidad tiene, y así tomar decisiones que no comprometan la calidad de vida de las poblaciones humanas que habitan cerca de estos proyectos, así como generar información que prevenga a las que viven en sitios con yacimientos aún no explotados.

Concesiones mineras en México

De acuerdo con el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el dominio directo de todos los recursos minerales corresponde a la Nación; por lo que, para que personas físicas o morales, nacionales o extranjeras puedan llevar a cabo la explotación de estos recursos, la Nación está facultada para concesionar esta tarea a particulares.

En este sentido, un título de concesión confiere a quien se le otorga el derecho exclusivo de explorar y explotar los minerales solicitados dentro de los límites en la superficie concedida.

Los requisitos para la obtención de concesiones mineras son laxos, incluso en 2010, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) advertía que “los requisitos para el otorgamiento de concesiones mineras contenidos en la normativa federal son mínimos y de fácil cumplimiento, por lo que no se encuentra garantizado el correcto uso y aprovechamiento de los recursos naturales, ni que se proporcione un beneficio a la Nación” (ASF, 2010, p. 19).

Además, de acuerdo con la CEPAL (2006), en México las concesiones mineras se dan por hasta 50 años, mientras que en el resto de América Latina se dan por entre 20 y 25 años.

de acuerdo con la CEPAL (2006), en México las concesiones mineras se dan por hasta 50 años, mientras que en el resto de América Latina se dan por entre 20 y 25 años

El resultado de este contexto, es que más del 11% del territorio nacional (según la cifra oficial disponible al día de hoy²⁰) está concesionado. El 37% del territorio de Colima está concesionado, convirtiéndolo en el estado con mayor proporción territorial concesionada, y en Sonora, la entidad con mayor superficie concesionada, ésta es más grande que el estado de Puebla entero (SE, 2017).

En México, en efecto, se cobran derechos sobre la actividad minera, de acuerdo con la legislación vigente solamente exige el pago de derechos sobre concesiones mineras con precios irrisorios, de 5.70 a 124.74 pesos semestrales por hectárea de tierra concesionada, por año de concesión (SEGOB, 2015).

el precio de los metales ha seguido, en general, un crecimiento acelerado, principalmente a raíz del aumento en la demanda de materias primas por parte de los países asiáticos

²⁰ Revisado el día 20 de noviembre de 2017 en fuentes de la Secretaría de Economía (ver bibliografía), dato que es discordante con otros que se tienen en diversas fuentes no oficiales, que llegan a mencionar un porcentaje de concesiones de casi el 50% del territorio de México. Esta situación en sí misma es un escollo para tener la información precisa y de acceso público.

Impactos de la actividad minera



Cananea, Sonora



Eduardo Neri, Guerrero

La explotación minera trae consigo una serie de efectos negativos ineludibles en aspectos como:

- La disponibilidad y calidad del agua: se requieren miles de litros de este recurso en su proceso productivo, además de que para los procesos de separación de los metales es mezclada con sustancias altamente tóxicas, por lo que, una vez inserta en este proceso, queda inservible para el consumo humano o para riego.
- La contaminación del suelo: por el simple hecho de exponer los jales (o materiales pétreos sin valor comercial), que naturalmente no se encuentran a la intemperie y depositarlas sobre el suelo, éste se expone a ser contaminado, y por acción de la precipitación pluvial esta contaminación puede llegar al suelo de otros terrenos y a mantos acuíferos.
- La degradación ambiental de los ecosistemas: ya que cambian definitivamente la cobertura vegetal de los terrenos en los que se instalan las minas y por ende, reducen las poblaciones de flora y fauna en tamaño y distribución.
- El tipo de deforestación que se lleva a cabo: al no conservar la cobertura superficial de suelo fértil, impide el proceso de sucesión ecológica, lo que favorece la erosión severa y desertificación.

Además de estos impactos ambientales, existen otros potenciales, por ejemplo, la contaminación con sustancias peligrosas, tales como el cianuro (empleado en la lixiviación de los metales); la generación de enormes cantidades de desperdicios y contaminación (en particular en los jales), dejando un legado tóxico que dura cientos de años; accidentes laborales por el manejo de maquinaria pesada y sustancias peligrosas.

Una vez extraído el mineral de interés comercial, los terrenos se convierten en pasivos ambientales abandonados. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales determinó en el 2006 un total de 2.368 minas abandonadas, la mayoría sin un diagnóstico claro del estado ambiental.

se puede decir que es una actividad económica que en repetidas ocasiones es violatoria de los Derechos Humanos de la población del sitio, y en ocasiones de poblaciones alejadas del mismo

tuvieron ingresos por 552 mil millones de pesos entre 2005 y 2010, pero sólo pagaron 6 mil millones de pesos en impuestos, el 1.09% de sus ganancias

En las poblaciones humanas se pueden tener efectos negativos de distinta índole: económicos, sociales, culturales y de salud, agudización de los procesos de apropiación y despojo de tierras, agua y otros recursos naturales, trastorno de las economías locales y las fuentes de sustento de las poblaciones, entre muchos otros impactos que en ocasiones resultan irreversibles. En muchos casos, si los polígonos del proyecto coinciden con viviendas, éstas son removidas definitivamente. De hecho se puede decir que es una actividad económica que en repetidas ocasiones es violatoria de los Derechos Humanos de la población del sitio, y en ocasiones de poblaciones alejadas del mismo.

De acuerdo con el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), en una comparación de 20 países, México ocupa el segundo lugar, junto con Argentina, con más conflictos socio-ambientales registrados hasta diciembre de 2013.

¿Qué le deja a México la minería?

La actividad minera se justifica como actividad prioritaria en el país por el potencial que tiene de producir riqueza para las compañías, las comunidades y los países, así como metales y otros materiales que son esenciales para la vida humana. Sin embargo, la distribución de estas riquezas en la mayoría de los proyectos no es equitativa ni equiparable con los riesgos y daños a los que los diferentes actores están expuestos (SEGOB, 2015; FUNDAR, 2002).

En la lógica de dar impulso a la industria minera, México ha tenido un rezago en la labor de robustecer la institucionalidad que favorezca captar ingresos fiscales de ella. La Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su informe de 2010, reportó que las multinacionales mineras que están en nuestro país tuvieron ingresos por 552 mil millones de pesos entre 2005 y 2010, pero sólo pagaron 6 mil millones de pesos en impuestos, el 1.09% de sus ganancias.

De hecho, en comparación con otros países latinoamericanos en los que también la industria minera tiene gran importancia y en los que se le ha dado impulso, dentro de los ingresos

fiscales totales, los provenientes de la minería representan una proporción mayor que en México, a pesar de ser uno de los principales productores de plata, cobre y oro; de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2015), en Chile el 13.8% de los ingresos fiscales provienen de la minería; en Perú, el 6.4%; en Bolivia, el 2.8%, y en Colombia, el 1.2%; mientras que en nuestro país sólo el 1%. Una de las causas de esto, es que antes del año 2014, en México sólo se cobraban derechos (en montos que podrían ser denominados como simbólicos) sobre las superficies concesionadas, sin haber obligación de tributar sobre las utilidades.

en Chile el 13.8% de los ingresos fiscales provienen de la minería; en Perú, el 6.4%; en Bolivia, el 2.8%, y en Colombia, el 1.2%; mientras que en nuestro país sólo el 1%

Fue hasta el 1 de enero de 2014 cuando entraron en vigor las nuevas disposiciones de la reforma fiscal decretada en 2013²¹, por la que entraron en vigor tres nuevos derechos aplicables a la industria minera: (1) el Derecho especial sobre minería, del 7.5% sobre las utilidades de las empresas; (2) el Derecho adicional sobre minería, un aumento de 50% en los derechos por hectárea que ya pagaban por concesiones no exploradas o explotadas, y (3) el Derecho extraordinario sobre minería, de 0.5% sobre las ventas netas de oro, plata y platino.

parece no haber consenso sobre la pertinencia, ni del impulso de la actividad, ni sobre el marco institucional en el que se debería insertar en nuestro país

Conclusiones

La premisa sobre la actividad minera es clara: física, ambiental y socialmente es arrasadora en los lugares en los que se instala. Sacar provecho económico de lo que debajo de la superficie se encuentra trae consecuencias ineludibles, irremediables y en ocasiones irreparables e imposibles de mitigar. Sin embargo, también es parte de la premisa la necesidad que, en la realidad actual y con la tecnología de la que hoy disponemos, se tienen que consumir las materias primas que esta industria produce, así como el interés económico que genera.

Es por esto, y por los factores que hoy confluyen y que fueron analizados y resumidos en este texto, que la controversia está en la agenda y que parece no haber consenso sobre la pertinencia, ni del impulso de la actividad, ni sobre el marco institucional en el que se debería insertar en nuestro país. Es clara la polarización de las opiniones en cuanto al tema en general, para algunos empresarios e instituciones, las reformas que obligan a aumentar los impuestos a la industria minera son

²¹ Se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expidió la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogaron la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

una causa de la desaceleración económica y la inhibición de la inversión extranjera directa; mientras para otros actores, son medidas insuficientes y que llegan “tarde”, dado el despliegue que el sector ha tenido en los últimos años.

Sin embargo, la “batalla” que se da en los sitios en los que ocurre la explotación, en las propias minas, es absolutamente desigual. Es incomparable el poder y la fuerza que tienen las empresas en comparación con las comunidades (principales actores en los conflictos, registrados y no registrados en sitios con yacimientos minerales); a lo que se une el Estado que no ha generado de manera equitativa y justa un marco institucional que atraiga a la inversión en minería, que grave fiscalmente de forma justa la actividad y su huella negativa, que garantice el mejor aprovechamiento de los recursos, y que reduzca al mínimo los impactos negativos al ambiente y la sociedad, o en su caso, obligue a una compensación justa por los daños ineludibles. El balance es muy desigual, pareciera ser un “acuerdo” sumamente ventajoso para el capital minero y una colección de secuelas negativas para las comunidades, las regiones y el país, que llevan a la urgente necesidad de revisar el esquema de explotación minera en México de cara a un nuevo proyecto de país.

REFERENCIAS

- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2010). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 10-10100020809. Derecho sobre minería. Secretaría de Economía.
- Cámara Minera de México (CAMIMEX) (2016). *Informe Anual 2015*. LXXVIII Asamblea General Ordinaria. México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015*. Dilemas y espacios de políticas. Santiago, Chile.
- Secretaría de Economía (SE) (2017). *Concesiones mineras. Cartografía minera mayo 2017*. Recuperado de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/cartografia-minera>, consultado el 20-11-17.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB) (2015). *Estudio de la minería en México. Un análisis comparado con Canadá. Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México*.
- FUNDAR 2002. *Minería, comunidades y medio ambiente. Investigaciones sobre el impacto de la inversión canadiense en México*. Centro de Análisis e Investigación México.