

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY MINERA, A CARGO DE LA DIPUTADA CLEMENTINA MARTA DEKKER GÓMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La que suscribe, Martha Clementina Dekker Gómez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 6 de la Ley Minera, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Si bien en México la tradición minera data desde el periodo colonial, como industria, el pujante negocio de la minería debe considerarse como un hecho relativamente reciente. De hecho, sólo hasta hace algunos años la actividad minera alcanzó a ocupar, de acuerdo con información del Banco de México, el cuarto lugar en generación de divisas, por debajo de los ingresos pertenecientes al ramo automotriz, el petróleo y las remesas. Ha sido tal la dimensión del desarrollo de la industria en México que nuestro país es, hoy por hoy, el primer productor mundial de plata, undécimo de oro y duodécimo de cobre. También es el segundo mayor productor de fluorita, el tercero más grande de bismuto y el quinto más grande de plomo.

En realidad, la incidencia de la industria minera en la economía mexicana comenzó a cobrar relevancia a partir de la década de los noventa, luego de la reforma al artículo 27 de la Constitución Federal y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De envergadura histórica, estos hechos sentarían las bases que trazarían el futuro de la industria minera en el país. Por un lado, el TLCAN permitió el cambio en la orientación de la legislación minera; por el otro, la reforma al artículo 27 marcó las pautas de lo que debería constituir la modernización del sector. El contenido de ambos textos determinó desde entonces el enfoque del papel del Estado y las políticas públicas en el ramo.

A partir de ese momento se inició un proceso de importantes reformas al andamiaje jurídico encargado de regular la minería, en donde destacan modificaciones a la Ley Minera, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Agraria, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal de Derechos, la Ley de Inversión Extranjera y el Código Civil.

Entre otras cosas, estas reformas hicieron posible que la actividad minera fuese declarada de utilidad pública, con lo cual se legalizó la expropiación de tierras ejidales y pequeñas propiedades, aun cuando sus propietarios negaran su uso para actividades de ese tipo. Además, se aprobó el otorgamiento de concesiones que ampararan tanto la exploración como la explotación por un periodo de 50 años, renovables por otro periodo igual, pudiendo alcanzar hasta un siglo de duración. También se autorizó a los titulares de las concesiones su enajenación y agrupamiento, alentando la especulación privada con bienes públicos y se autorizaron para las empresas mineras exenciones tributarias y pagos mínimos por uso de servicios como el agua. De esta forma se sentaron las bases jurídicas para hacer de México un auténtico paraíso mundial para inversionistas del ramo extractivista-minero debido a las facilidades de operación, privilegios fiscales y alto nivel de producción.

Sin embargo, no sólo la legislación minera sufriría de fuertes transformaciones, el orden institucional registraría también cambios importantes. Prueba de ello fue la creación del Servicio Geológico Mexicano, un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, coordinado sectorialmente por la Secretaría de Economía. Hasta hoy, este Servicio se encarga de realizar la investigación geológica, minera y metalúrgica para identificar y estimar los recursos minerales potenciales del país. Además, es responsable de inventariar los depósitos minerales del país y proporcionar al público información geológica, geofísica, geoquímica y minera del país. No obstante, la información que transmite a las

empresas mineras suele mantener un carácter confidencial y se ha vuelto común que entre en conflicto con informes elaborados por la sociedad civil.

Aunque el auge del sector minero comenzó con la puesta en práctica de las políticas de ajuste recomendadas por organismos económicos internacionales, su peso habría de intensificarse durante los sexenios panistas, a partir de la creación de nuevos incentivos fiscales enfocados al sector. En este periodo, la industria minera en México crecería a pasos agigantados al punto en que sólo en el gobierno de Felipe Calderón el sector aumentó más de 224 por ciento respecto al sexenio anterior. Gracias a este nuevo marco jurídico e institucional, desde 2000 las minas han sido capaces de extraer el doble de oro y la mitad de plata en comparación con lo que se extrajo en los 300 años de conquista y colonización.¹

Al respecto, el jurista y activista indígena Francisco López Bárcenas ha señalado que para mediados de 2012 operaban en México, gracias a la aprobación de las reformas, el rediseño de la estructura institucional y la aplicación de nuevas políticas gubernamentales, más de 290 empresas provenientes de 16 países extranjeros, a cargo de por lo menos 830 proyectos mineros. De ellos, el 80 por ciento reportó encontrarse en etapa de exploración, el 10 por ciento en producción, 4 por ciento en etapa de desarrollo y 6 por ciento en suspensión, a la espera de su reactivación. De las empresas mineras, 211 procedían de Canadá, 44 de Estados Unidos, 9 de China, 5 de Australia, 4 de Japón, 3 de Inglaterra y 2 de la India. Otros países que contaban con al menos una empresa minera operando en territorio mexicano eran Brasil, Perú, Luxemburgo, Chile, Italia, Bélgica, España, Corea del Sur y Holanda.²

Estas empresas distribuían sus actividades en 24 estados de la República Mexicana. Sonora concentraba el mayor el mayor número de proyectos, con 202; le seguía Chihuahua, con 117; Durango, con 95; Sinaloa, con 84; Zacatecas, con 62; Jalisco, con 54; Oaxaca y Guerrero con 33; Baja California, con 11; Guanajuato, con 17; Nayarit, con 21; Michoacán, con 17; San Luis Potosí, con 18; Chiapas, con 7; el estado de México, con 7; Puebla, con 9; Coahuila, con 10; Baja California Sur, con 6; Colima, con 11; Querétaro, con 5; Veracruz, con 6; Morelos e Hidalgo con 3 y finalmente Tamaulipas, con 2. A seis años del diagnóstico de López Bárcenas, la situación sólo ha empeorado.

En la misma vena, información de la Dirección General de Minas revela que hasta 2010 el gobierno mexicano había otorgado más de 26 mil títulos de concesión para el desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. Para entonces, la totalidad de dichos títulos amparaba 56 millones 7 mil 756 hectáreas del territorio nacional, la mayor parte otorgados durante los sexenios panistas. Las más de 56 millones de hectáreas concesionadas para actividades mineras constituirían 28.58 por ciento del territorio nacional y 51.76 de la tierra de propiedad social. De esas dimensiones era la superficie del territorio nacional que hasta 2010 había quedado en manos, hasta por un siglo, de las corporaciones mineras, disminuyendo efectivamente el ejercicio del poder soberano del Estado sobre su propio territorio. Si a eso se suman las otorgadas durante los últimos años, la cifra se hace aún más impresionante.

Así pues, por más de dos décadas, las acciones del gobierno mexicano ante al auge de la industria minera han estado enfocadas en privilegiar las ambiciones del capital extranjero en detrimento de los derechos fundamentales de los mexicanos y de los principios más elementales de la Constitución.

Por fortuna, la creciente importancia de la industria minera en México ha sido motivo también de un amplio debate sobre los efectos nocivos que esta actividad produce contra la población y el ambiente. De estas conversaciones se han desprendido denuncias contra las pésimas condiciones laborales en que se desarrolla la industria, especialmente en cuanto se refiere a higiene, seguridad y garantías salariales. Cabe en este sentido señalar que la Organización Panamericana de la Salud ha advertido de entre todas las actividades económicas a la minería como la causante de mayores afectaciones a la salud, responsable de enfermedades que pueden reducir la esperanza de vida hasta en quince años. En lo que atañe a la seguridad laboral, muchos han

cuestionado las modalidades de contratación que emplean las empresas mineras para evadir los costos que implica el pago de prestaciones, seguros y jubilaciones que por derecho corresponden a los trabajadores. En este caso destaca la subcontratación, u *outsourcing*, utilizada también para reducir costos de operación y evitar la sindicalización. De esta forma, los derechos de los trabajadores mineros son relativizados o por completo menoscabados.

Otros en cambio han señalado la incapacidad (o falta de voluntad) mostrada por el Estado para gravar adecuadamente la riqueza producida por la industria minera, cuestionando con ello la tesis de los grandes beneficios económicos que éstas empresas generan a la nación. En este sentido, información de la Auditoría Superior de la Federación señala que las empresas mineras extranjeras y las empresas nacionales pagan al erario, por concepto de derechos, cantidades insólitamente bajas.³ El problema radica en que las contribuciones no se cobran en función de los minerales extraídos, sino de las hectáreas de tierra concesionadas. De esta forma, ni el Estado ni la nación reciben, a causa del actual sistema de concesiones y las disposiciones de la Ley Federal de Derechos, las contribuciones o beneficios justos por la extracción de minerales.

Sin embargo, la crítica más importante que ha recibido la industria minera está relacionada con los efectos devastadores y a menudo irreversibles que tiene sobre el medio ambiente. El problema radica en que la contaminación del subsuelo y la atmósfera, la degradación del suelo y la explotación desmedida de cuerpos de agua superficiales y subterráneos se han convertido en procesos relativamente comunes en el diario acontecer de la industria en todo el país.

Ejemplos sobran. En Mazapil, Zacatecas, una zona de alta marginación donde la población ha enfrentado históricamente dificultades para el acceso al agua dadas las condiciones semidesérticas de la región, se encuentra la mina de oro más grande del país, Peñasquito, concesionada a la empresa canadiense Gold Corp. Desde su llegada, esta corporación se ha vuelto responsable de niveles de escasez nunca antes experimentados por la población debido a las grandes cantidades de agua que utiliza para los procesos de lixiviación, dejando a la comunidad sin líquido suficiente para desempeñar sus actividades agrícolas.⁴ Con ello ha roto las cadenas productivas regionales, agravando los índices de desigualdad y marginación en una de las zonas, irónicamente, más ricas en oro en el mundo.

Un caso similar ha tenido lugar en Oaxaca, donde la minera Cuzcatlán, filial de la canadiense Fortuna Silver Mines, ha sido imputada por daños ambientales en el municipio de San José del Progreso, los cuales han arrastrado como consecuencia afectaciones a la salud pública entre las que se incluye un incremento exorbitado de casos de cáncer de colón, estómago, hígado y riñones. En este caso destaca como para la concreción de sus objetivos y la expansión del territorio autorizado para la explotación la minera ha implementado estrategias de cooptación y confrontación entre autoridades locales que ha terminado desatando una fuerte tensión social contra los proyectos mineros e incluso enfrentamientos entre comunitarios.⁵

Otro caso emblemático de resistencia a la extracción de minerales es el de Wirikuta en San Luis Potosí. Desde mediados de 2010, la Secretaría de Economía concesionó 6 mil 326 hectáreas pertenecientes al territorio ancestral del pueblo huichol en favor de la minera canadiense First Majestic Silver Corp. Al hacerlo, el gobierno federal ignoró el hecho de que 70 por ciento del área estuviera reconocida como área natural protegida por el gobierno estatal e incluida en la Red Mundial de Lugares Sagrados Naturales de la UNESCO. El proyecto de explotación de plata de la minera canadiense amenazaba a la comunidad huichol y a su legado histórico, violentando los derechos de información y consulta, indispensables para la implementación de proyectos mineros en territorios indígenas.⁶ Sólo gracias a una amplia movilización social que incluyó la participación de artistas, intelectuales, funcionarios públicos, asociaciones no gubernamentales y sociedad civil fue posible frenar, al menos temporalmente, estas intenciones.

Tan sólo en Chiapas se reportan actualmente en puerta 99 concesiones mineras para la explotación y extracción de minerales durante los próximos 50 años. Si a estas sumamos las ya existentes encontramos que en Chiapas el área dedicada a la minería es de al menos un millón 57 mil 81 hectáreas distribuidas en 16 municipios de la entidad, principalmente en las regiones Sierra y Costa.⁷ Esto significa que 14.2 por ciento de territorio estatal ha sido concesionado. De acuerdo con datos de la organización Otros Mundos, las concesiones han sido otorgadas principalmente a cuatro empresas extranjeras; tres de ellas son canadienses: Linear Gold, ahora llamada Brigus Gold, BlackFire, Riversides Resources, Inc., y la china Honour Up Trading. Cabe destacar que de las 99 concesiones expedidas en 2015, 44 se encuentran dentro de la zona ecológica del Soconusco. Esto ha implicado fuertes presiones para la conservación de una región que alberga, por sus condiciones ecológicas únicas, especies de flora y fauna endémicas, manglares de alto valor económico y ambiental y en general, uno de los más grandes reservorios de biodiversidad que hay en el país.

Tras el recuento de estos ejemplos podemos comenzar a identificar los principales estragos de los que son artífices y responsables tanto una industria en pleno auge como un gobierno indolente y corrupto, ambos sirviéndose de un marco jurídico laxo e indulgente. De esas problemáticas, destaco las siguientes:

- Desarticulación de localidades y debilitamiento del tejido social.
- Generación de obstáculos ecológicos y socioeconómicos para el sostenimiento de las comunidades cercanas a las explotaciones.
- Propagación de enfermedades y padecimientos nuevos.
- Devastación ambiental.
- Contaminación de mantos freáticos.
- Abandono de actividades cruciales para el desarrollo rural, como la agricultura, la ganadería y la silvicultura.

Ante semejante lista de perjuicios, diputados y senadores de distintas legislaturas han presentado, desde la aprobación de la actual Ley Minera, numerosas iniciativas para reformar o adicionar este y otros elementos del marco normativo que rige a las actividades de exploración, extracción, beneficio y cierre de minas en México a fin de mejorar su regulación. Sin embargo, ha hecho falta el consenso y voluntad suficiente para concretar las reformas necesarias para garantizar la salvaguarda de los territorios y su riqueza natural frente al vertiginoso avance de la industria.

Uno de los aspectos más lamentables de esta problemática radica en las constantes violaciones que las empresas mineras comenten contra los principios que, en la materia, se vierten en la Constitución General, al amparo de ciertas disposiciones a favor suyo contenidas en el marco jurídico secundario –no sólo la ley minera, sino también la ley de inversiones extranjeras o la ley federal de derechos–.⁸ Así, por ejemplo, la Carta Magna establece en su artículo 25 el principio por el cual se delega al Estado la rectoría del desarrollo nacional, el cual debe ser integral y sustentable. Sin embargo, en los hechos, la minería sigue siendo responsable de varios de los más graves ecocidios contra la biodiversidad y la riqueza natural nacional que estén perpetrándose actualmente.

Más adelante, el mismo artículo señala:

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución...”

Igual que en el caso anterior, el mandato no se cumple considerando que la planeación de la explotación minera permanece en manos de la Cámara Minera Mexicana, órgano empresarial que aglutina alrededor de una centena de corporaciones privadas involucradas en la industria. De este modo, la planeación minera se realiza atendiendo únicamente los intereses de la industria minero-metalúrgica del país y los requerimientos del mercado, en detrimento de los derechos de los pueblos indígenas, de las comunidades agrarias y de los mexicanos en general.

El cuarto párrafo del citado artículo establece que en el desarrollo nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación. Para ello, el Estado apoyará, continúa el artículo, a las empresas de los sectores social y privado sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, cuidando, en el uso de los recursos públicos, su conservación y el medio ambiente. Sin embargo, en los hechos, la industria minera continúa privilegiando el beneficio de intereses privados, a costa de la seguridad y el bienestar de los sectores público y social de la economía, así como la salvaguardia del ambiente.

El artículo 26 constitucional detalla los criterios que orientarán la planeación democrática del desarrollo nacional. Por su esencia democrática y deliberativa, la planeación deberá recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. No obstante, en la práctica, la planeación sobre el papel de la industria minera en la economía nacional, incluida la elaboración del Programa Sexenal de Desarrollo Minero, se realiza tomando sólo en cuenta la opinión y necesidades de los grandes intereses empresariales, excluyendo de este proceso las aportaciones de la sociedad en general y particularmente, las de las comunidades afectadas por la extracción minera.

Finalmente, respecto al aprovechamiento de los recursos naturales, cuyas modalidades prevé el artículo 27 de la Carta Magna, se señala que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidando su conservación y logrando con ello el desarrollo equilibrado del país. Como se ha indicado, los hechos demuestran que estos preceptos han sido sistemáticamente incumplidos tanto por la autoridad estatal como por las grandes empresas mineras pues la mayor parte de las ganancias y beneficios económicos derivados de la explotación minera se han quedado en manos de intereses privados. Esta injusticia es además responsable de niveles de devastación ambiental sin precedentes y la explotación de comunidades enteras.

Si además consideramos que la Ley de Inversiones Extranjeras permite, respecto al sector minero, una inversión extranjera del cien por ciento, confirmamos que el Estado no ejerce su rectoría económica según lo planteado en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución, aun cuando la minería es una actividad prioritaria y, con respecto a algunos minerales, estratégica para la nación. Queda entonces claro como el marco jurídico vigente, así como su aplicación por parte de las autoridades competentes, violenta principios constitucionales consagrados en la Carta Magna.

Así, en el desempeño de sus tareas productivas, las empresas mineras, tanto nacionales como extranjeras, violentan sistemáticamente los derechos fundamentales de las y los mexicanos, afectando a su paso la paz y el bienestar de cientos de comunidades indígenas y núcleos agrarios. Sus acciones incluso han llegado a provocar conflictos sociales, no siempre incruentos, mientras que continúan devastando el medio ambiente mediante la minería a cielo abierto y el alto consumo de agua que demanda la explotación de los minerales.

Ante las muchas evidencias sobre los efectos nocivos de la industria minera sobre el medio ambiente y sobre los equilibrios propios de las economías rurales, así como ante el reconocimiento de la permisividad de la ley vigente, enfocada en proteger y favorecer, por encima del bienestar de pueblos y comunidades, a intereses corporativos, es claro que, si se desea que la actividad minera sirva como una auténtica palanca de desarrollo en

beneficio del país y su población, es necesario modificar drásticamente la ley. Conformar una legislación minera con normas y fines orientados en beneficio de la nación constituirá además un ejercicio de soberanía, pues las generaciones de ahora y del futuro tienen el derecho de reclamar que el Estado explote las riquezas minerales para su bienestar y no para el de empresas nacionales o extranjeras.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta Cámara la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 6 de la Ley Minera

Único. Se **reforma** el párrafo primero del artículo 6 de la Ley Minera, para quedar como sigue:

Ley Minera

Artículo 6. 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. **Este precepto no se observará en los territorios cuya propiedad ancestral pertenezca a pueblos y comunidades indígenas, en cuyo caso deberá anteponerse siempre el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado.** Únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades.

...

...

...

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Secretaría de Economía tendrá un plazo de 180 días después de haber entrado en vigor el presente decreto para establecer los lineamientos, reglas claras, transparentes, en la lengua originaria de la comunidad o pueblo indígena a consultar y el debido proceso para la realización de la consulta.

Notas

1 Galván, M. M. “Minería en México: La nueva colonización”, en *Sin Embargo*, 9 de abril de 2013.

2 López Bárcenas, Francisco. “Invasión anticonstitucional de la minería en México”, en *Desinformémonos*, 21 de abril de 2013.

3 Auditoría Superior de la Federación. Informe de Resultados de la Cuenta Pública de 2010. Auditoría financiera y de cumplimiento número 10-0-10100-02-0809.

4 Chacón, Manuel. “Acusan a minera de contaminar agua en Zacatecas”, en *Milenio*, 27 de agosto de 2016.

5 Matías, Pedro. “Denuncian en Oaxaca a minera Cuzcatlán por exploraciones sin permiso e invadir ejidos”, en *Sin Embargo*, 20 de septiembre de 2016.

6 Rincón, Sergio. “10 claves para entender el conflicto en Wirikuta”, en *Sin Embargo*, 29 de octubre de 2011.

7 *El Financiero*. “Chiapas tiene en puerta 99 concesiones mineras a 50 años”, 27 de julio de 2015.

8 Cárdenas, Jaime. “La minería en México: Despojo a la nación”, en *Cuestiones Constitucionales*, número 28.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de febrero de 2020.

Diputada Martha Clementina Dekker Gómez (rúbrica)