

# 1.2

## Minería: un laxo marco normativo e institucional

### Introducción

En México, la regulación del sector minero tiene como pieza angular la Ley Minera publicada en 1992 y modificada en varias ocasiones en 1996, 2005, 2006 y 2014, así como su reglamento. La actividad minera, tal como lo establece el objeto de la ley, comprende “actividades de exploración, explotación, y beneficio de minerales o sustancias que se encuentran en vetas, mantos, masas o yacimientos” cuyo alcance incluye minerales metálicos y no metálicos, minerales de uso industrial, piedras preciosas, la sal gema, el carbón mineral y otros. Esta ley y otros cambios que se llevaron a cabo tuvieron como objetivo ampliar la participación de las empresas mineras extranjeras en esta actividad, para lo cual se establecieron una serie de medidas que les otorgan facilidades para operar los proyectos. Estas disposiciones se mantienen al día de hoy y configuran un laxo marco normativo de esta actividad.

En 1992, previo a la publicación de la nueva Ley Minera, también tuvieron lugar modificaciones a la Ley Agraria y al Artículo 27 constitucional. Disposiciones que permitieron la compra, venta y renta de tierras ejidales y comunales que, de acuerdo con Medina (2006), planteaban abiertamente la eliminación de la propiedad comunal, al ser considerada como un impedimento al progreso. Dicha regulación intentó limitar las formas de propiedad colectivo-ejidales con el objetivo de incorporar ese volumen de tierra a las leyes del libre mercado.

Con la nueva Ley Minera –y ante la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)– se permitió la participación del capital privado extranjero en el sector minero, en áreas antes reservadas al capital nacional. Por otro lado, se estableció una nueva duración para las concesiones mineras, que pasó de 25 a 50 años, prorrogables a otros 50 años más. (Delgado y Del Pozo, 2001). A la par, la ley le otorgó el carácter de preferente a la actividad minera sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, categoría que ha mantenido desde entonces. Además, declaró a la actividad minera de utilidad pública, lo que también hace sujetos de expropiación a los terrenos donde se encuentren los minerales (López Bárcenas y Eslava Galicia, 2011).

Por su parte, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 es un punto de partida que permite explicar el incremento del modelo extractivista en el país, particularmente de la minería que antes de esa década había tenido niveles bajos de desarrollo. De acuerdo con Rodríguez (2014) previo a la firma del Tratado el sector minero apenas representaba 0.72 % del Producto Interno Bruto (PIB). Posteriormente, a la firma del TLCAN tuvieron lugar una serie de medidas económicas y fiscales que facilitaron las inversiones de Estados Unidos y Canadá en México, particularmente de las empresas mineras canadienses. De tal forma que, actualmente, el sector minero representó alrededor de 4 % del PIB en 2016.

Con la emisión de un nuevo reglamento de la Ley Minera en 1999, se dieron nuevos pasos para facilitar el trabajo a las empresas. Entre ellos, se acortaron los plazos para las gestiones mineras y se estableció el principio de *positiva ficta*, que determina que, si no hay respuesta de la autoridad pública en un determinado plazo, el trámite queda autorizado de manera automática. En cuanto a los cambios a la



propia Ley, el más relevante es el introducido en 2005 por el cual una misma concesión minera otorga el permiso para realizar actividades tanto de exploración como de extracción de minerales, cuando antes se requerían dos concesiones diferentes (Delgado y Del Pozo, 2011).

Por último, en 2014 se llevaron a cabo nuevamente cambios a la Ley Minera, los cuales se enmarcan en el contexto de la Reforma Energética de 2013. En particular, las modificaciones se acotaron a limitar la actividad minera en aquellos casos en que entre en competencia con la explotación de hidrocarburos y con el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Es decir, si bien la actividad minera sigue siendo de utilidad pública y tiene preferencia ante cualquier actividad que se desarrolle en los territorios, esto no aplica en el caso de las actividades señaladas. Asimismo, la Reforma Hacendaria de 2013 supuso la creación de nuevos derechos a la minería, los cuales quedaron establecidos en la Ley Federal de Derechos (Gobierno de la República, 2013).

### **La regulación del sector minero**

La Ley Minera, a través de su artículo 6, da carácter de preferente a la exploración, explotación y beneficio de minerales sobre cualquier otro uso o aprovechamiento de la tierra y señala que esta actividad es de utilidad pública, disposiciones cruciales para entender la prioridad que tiene el sector en el país (López Bárcenas y Eslava Galicia, 2011). Sin embargo, la ley también establece una excepción cuando se trate de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, y al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, sobre las cuales no tendrá prioridad. Ambas actividades económicas son las únicas que, en el marco legal, pueden limitar a la minería. Aunque la ley también prevé, cuando sea técnicamente posible, mecanismos para facilitar la coexistencia de ambas actividades, de lo cual se encargarán las secretarías de Energía (Sener) y de Economía (SE).

Al poseer carácter preferente, todas las actividades productivas, exceptuando las descritas en el párrafo anterior, quedan subordinadas a la minería; tales como la agricultura, el turismo, cualquier otra actividad industrial e incluso los usos que del territorio realicen las comunidades indígenas y campesinas de acuerdo con sus costumbres y cultura. En consecuencia, a través de esta Ley y de manera contraria a las obligaciones del Estado para garantizar sus derechos a la autodeterminación y a la tierra y el territorio, se privilegian los intereses de las empresas mineras sobre los de pueblos y comunidades campesinas e indígenas. Cárdenas (2013) señala que esta disposición viola dichos derechos, los cuales se desprenden del artículo 2º constitucional, además de violentar también el derecho que tienen los habitantes de comunidades a un medio ambiente sano, a la alimentación y al agua, contenidos en el artículo 4º constitucional. Derechos que entran en franca contradicción con el carácter de utilidad pública que se le otorga a la minería en la Ley. Además, con estos antecedentes, la actividad minera deja fuera una importante gama de actividades económicas que podrían ser alternativas de desarrollo local de comunidades y pueblos.

### **Un marco legal que vulnera al medio ambiente**

Otra condición favorable a la minería establecida en la Ley Minera es la que otorga el Estado en lo referente a las concesiones, mismas que pueden darse hasta por 50 años y ser prorrogadas por igual término. Peláez (2015) señala que “esta disposición convierte a las concesiones mineras en un privilegio que favorece la especulación en las bolsas de valores, teniendo en cuenta que la vida útil de una mina a partir

de las nuevas técnicas de extracción casi nunca rebasa los 20 años” (p.112). Además de considerar que un periodo de tiempo tan largo puede favorecer la creación de pasivos ambientales mineros y dificultar la definición de responsabilidades y sanciones a aquellas empresas mineras que no realicen un adecuado proceso de cierre de minas.

En ese sentido, aunque la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos establece en sus artículos 68, 69 y 70 la responsabilidad de las empresas para la reparación del daño o la remediación de sitios contaminados, para el año 2014, la Profepa señalaba que existían 634 de estos sitios en México y no especificaba cuales eran las acciones de remediación o reparación que se habían realizado. Cabe aclarar que esta es la información más reciente que da a conocer esa institución, sin desagregar a los sitios contaminados por minería u otras actividades industriales. Adicionalmente, el artículo 73 de la misma ley de residuos establece que será el Estado el responsable de realizar actividades de remediación en aquellos casos en los cuales se desconozca a la empresa o entidad que haya sido causante del daño ambiental. Situación que puede volverse muy probable al tener concesiones mineras otorgadas por un periodo de hasta 100 años.

Por otro lado, los impactos y daños al medio ambiente provocados por la industria minera son sancionados por las disposiciones establecidas en el capítulo IV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Esta ley establece que, dependiendo de la gravedad de la infracción, se podrán imponer sanciones que van desde lo monetario hasta la suspensión, revocación o cancelación de la concesión, para el caso de la industria minera. Sin embargo, en la práctica es patente la debilidad de este marco jurídico, como lo muestra el derrame ocasionado por la minera Buenavista del Cobre –subsidiaria de Grupo México– ocurrido en agosto de 2014 en Sonora. La empresa derramó 40 mil metros cúbicos de lixiviados de sulfato de cobre ( $\text{CuSO}_4$ ) en el río Bacanuchi, afluente del río Sonora, como consecuencia de una falla en la tubería de salida de una represa, afectando los municipios de Arizpe, Banámichi, Huépac, Aconchi, Baviácora, San Felipe de Jesús y Ures, con una población total aproximada de 24,048 habitantes.

El derrame ocasionado por el Grupo México es considerado como el “peor desastre” ambiental provocado por la industria minera en el país. El informe elaborado por la Comisión Especial para dar seguimiento a la problemática generada por el derrame de diversas sustancias contaminantes en los ríos Sonora y Bacanuchi refiere que los contaminantes encontrados en la zona, entre otros, fueron cobre, arsénico, aluminio, cadmio, cromo, fierro, manganeso y plomo, cuyos niveles estuvieron fuera de las normas ecológicas y de salud. Sin embargo, García (2015) refiere que las multas impuestas a la compañía no resultan equiparables al daño ambiental ocasionado, cuyas consecuencias y externalidades continúan siendo analizadas. En total, las multas impuestas a Grupo México contempladas hasta septiembre de 2014, equivalían apenas a 5 % de la utilidad neta de la compañía en el segundo trimestre de 2014. El caso del derrame en el río Sonora es una muestra clara de la falta de sanciones apropiadas para quienes contaminan y degradan al medio ambiente.

### ***Minería y agua***

Otro aspecto de particular preocupación es el tema del agua usada para la actividad minera; tanto por la cantidad de agua utilizada, como por la contaminación de la misma. Aburto (2015) advierte que para extraer solo un centenar de oro (1.2 onzas), se requieren de 100 a 150 mil litros de agua dulce, suficientes para proporcionar agua a una familia por un año. La explotación, uso y aprovechamiento del agua, está regulado



por la Ley de Aguas Nacionales (LAN) modificada en 2016. A través de sus artículos 42 y 82, establece que la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales en actividades industriales, entre las que se encuentra la minería, se podrá realizar por personas físicas o morales mediante concesiones o asignaciones otorgadas por el Ejecutivo Federal a través de la Conagua.

La Fracción VI del Artículo 19 de la Ley Minera establece que las concesiones mineras confieren el derecho a aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración o explotación y beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan. En concordancia, el artículo 124 del reglamento de la LAN define que se entiende por aguas provenientes del laboreo de las minas aquéllas del subsuelo que necesariamente deban extraerse para permitir la realización de obras y trabajos de exploración y explotación. Por su parte, el artículo 224 de la Ley Federal de Derechos (LFD) define que no se pagarán derechos por las aguas que “pasen, broten o aparezcan en el laboreo de las minas”. En este sentido, las tres regulaciones son congruentes entre sí para favorecer el acceso al agua a las empresas mineras. Al respecto, Pérez (2014) aporta información relevante al señalar que en los estados de Chiapas, Oaxaca, Colima, Jalisco, Durango, Zacatecas, Sinaloa, San Luis Potosí y Sonora todos los acuíferos con disponibilidad de agua subterránea coinciden con la ubicación de proyectos mineros.

El Consejo Consultivo del Agua (2017) señala que 22.7 % del agua superficial se encuentra contaminada o fuertemente contaminada y que de los 653 acuíferos que hay en el país, 106 se encuentran sobreexplotados. A su vez, señala que la normatividad es obsoleta y relativamente laxa en materia de descarga de aguas residuales. Dado lo anterior, la permisividad de la LAN en cuanto al otorgamiento de las concesiones de agua para la industria minera contradice el espíritu del Derecho humano al agua y al saneamiento.

### ***Minería y Áreas Naturales Protegidas***

Otro punto de análisis tiene relación con la actividad minera que se realiza dentro de Áreas Naturales Protegidas (ANPs). La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP, 2017) señala que México cuenta con 176 áreas divididas en nueve regiones del país, además es considerado como un país megadiverso. Por lo que, esencialmente, el marco regulatorio debería restringir aquellas actividades que pongan en riesgo la riqueza biológica de estas áreas. Aunado a que la Ley Minera favorece el ejercicio de esta actividad frente a otras actividades socio-económicas, en su Artículo 20 también permite realizar obras y trabajos de exploración y de explotación en ANPs mediante autorización, permiso o concesión, según el caso, de las autoridades que tengan a su cargo a estos bienes. En concordancia, los artículos 88 y 89 del reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de ANPs, establecen el procedimiento para obtener autorización para realizar obras y trabajos de exploración y explotación minera dentro de las mismas.

Estas disposiciones han favorecido que la actividad minera en estas áreas, que deberían estar protegidas y ser excluidas de actividades industriales, esté incrementándose. La Dirección General de Regulación Minera (2013) refiere que en 2013 año existían 1,282 concesiones mineras en ANPs, cifra que contrasta con la del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sustentable (CCMSS), quien señala que, para el año 2015, este número se había incrementado a 1,609. Lo anterior es una muestra del marco jurídico ambiental laxo e insuficiente en torno al cual se desarrolla la actividad minera en México.

## **Un marco legal que vulnera los derechos de comunidades y pueblos**

Un tema sustancial en la regulación de este sector tiene que ver con el uso de la tierra y del territorio. Dado que la minería está contemplada como una actividad de utilidad pública y con carácter preferencial, la Ley Minera, a través de sus artículos 19 y 26, establece que las concesiones y asignaciones mineras confieren derecho a obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos para llevar a cabo actividades mineras.

Es necesario señalar que gran parte de los conflictos sociales relacionados con la actividad minera tienen su origen en las diferentes formas y mecanismos que usan las empresas para acceder al territorio. Emanuelli y Gómez (2015) señalan que en México más del 54 % de la propiedad es social, por lo que se encuentra en manos de ejidos y comunidades agrarias. Esto implica que las empresas mineras entren en ocasiones en negociación directa con las comunidades para tener acceso a su territorio.

El Centro Prodh (2015), por su parte, ha identificado diferentes estrategias usadas por las empresas mineras para poder penetrar en las comunidades, ejidos y acceder a sus territorios. Entre estas, destacan la corrupción a través de la “compra” de autoridades, el fomento de la división comunitaria, la creación de incertidumbre sobre el futuro de las comunidades, la represión, la creación de grupos de choque y la entrega de grandes cantidades de dinero a algunas comunidades. Todo lo anterior en un clima de criminalización, represión y amenazas a los integrantes o líderes comunitarios que se oponen a los diferentes proyectos mineros.

El informe *The Canada Brand* (Imai et al., 2016) refiere que la violencia generalizada es común en las actividades de las compañías mineras canadienses en países latinoamericanos y señala que, entre 2000 y 2015, en las explotaciones mineras canadienses en América Latina, se produjeron al menos 30 asesinatos selectivos relacionados con los conflictos mineros. Al menos 44 personas resultaron muertas y más de 700 personas fueron arrestadas o detenidas con relación a hechos ocurridos en torno a las minas canadienses. Adicionalmente, en 2016, el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU documentó 61 casos de abusos de derechos humanos perpetrados por el Estado o empresas en México. De estos, 17 casos involucran afectaciones al medioambiente y a la tierra y el territorio causados por la industria minera.

Los datos anteriores son muestra de la constante vulnerabilidad que tienen las comunidades que se oponen al desarrollo de proyectos mineros en sus territorios, al existir un marco regulatorio en materia minera que vulnera sus derechos. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe sobre la situación de los derechos humanos en México del año 2015, advirtió que las graves violaciones a los derechos humanos en contra de las comunidades indígenas en México se dan en un contexto de violencia asociada a megaproyectos autorizados sin el debido proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado; o bien, en el marco de reivindicación de sus tierras y faltas al debido proceso penal.

## **Un marco global insuficiente**

Aunque el marco regulatorio en materia ambiental y de derechos es laxo y no representa un contrapeso efectivo ante los impactos ocasionados por la industria minera, existe también un marco jurídico global



que busca la protección de los derechos humanos y del medio ambiente y, aunque estos instrumentos carecen en su mayoría de mecanismos de cumplimiento y sanción, son mecanismos internacionales que el Estado mexicano debe cumplir dado que es firmante y que ha participado activamente en el desarrollo de los mismos.

En primera instancia, destaca el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado por el gobierno mexicano y que, desde la reforma en materia de derechos humanos de 2011, goza de rango constitucional. Este convenio establece la obligación de los gobiernos de desarrollar con la participación de los pueblos, acciones para proteger sus derechos y garantizar el respeto de su integridad. Además, establece la obligación de consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones cada vez que prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, como es el caso de los proyectos mineros, energéticos, etc. Otro instrumento importante, aunque sin carácter vinculante por el momento, es la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que establece medidas adicionales al Convenio 169 para la protección y garantía de los derechos de estos pueblos.

También destaca el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), cuyo objetivo es asegurar que toda persona tenga acceso a información, participe en la toma de decisiones y acceda a la justicia en asuntos ambientales, con el fin de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y sostenible de las generaciones presentes y futuras. Este principio está en vías de convertirse en un convenio vinculante para los estados de América Latina y el Caribe, de forma que brindaría una plataforma de acceso y transparencia de información y justicia ambiental para las comunidades impactadas por el sector minero.

Existen otros instrumentos internacionales que vale la pena señalar, dada su relevancia y que México ha participado activamente en sus procesos de desarrollo, pero cuya aplicación es meramente voluntaria. Destacan la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, adoptada por la Asamblea General de la ONU. Se trata de un marco que promueve 17 objetivos con 169 metas que abarcan las esferas económica, social y ambiental. De acuerdo con la ONU, se trata de un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. Respecto a la minería, el documento Mapping mining to the sustainable development goals señala que el sector minero tiene el potencial de contribuir al cumplimiento de los 17 objetivos planteados en la agenda, lo cual implicaría que esta actividad se realizara en un marco pleno de respeto a los derechos humanos y al medio ambiente. Sin embargo, en la realidad, la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) está por ver si tiene el potencial de representar un contrapeso efectivo frente a esta actividad, pese a que a nivel internacional México fue un actor activo en las negociaciones realizadas en el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (GTA-ODS).

Por otro lado, existen las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques, mismas que son un marco de referencia elaborado por el Comité de Seguridad Alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y en las cuales el gobierno mexicano ha participado activamente. Este marco fue diseñado con el objetivo de que los Estados gobiernen de manera responsable la tenencia de la tierra, incluidas las propiedades

comunales. Sandoval (2014) señala que las directrices reconocen “la centralidad de la tierra para el desarrollo”, alientan la promoción de derechos seguros de tenencia y de acceso equitativo a la misma, establecen que las políticas relativas deberían ser congruentes con objetivos sociales, económicos y medioambientales más generales y aseguran que la asignación de derechos de tenencia no constituya una amenaza para los medios de vida de las personas al privarlas de su acceso legítimo a estos recursos. Sin embargo, también refiere que el Estado Mexicano no apoya de manera real el cumplimiento de estas directrices y solo demuestra discursivamente su aplicación.

Salvo el convenio 169 y eventualmente el Principio 10 cuando se convierta en un Convenio vinculante, tanto la Agenda 2030 como las Directrices Voluntarias son instrumentos de carácter voluntario, en los que el gobierno mexicano ha participado activamente de fronteras afuera, pero cuya aplicación real en el país es meramente retórica, y no permite hacer un contrapeso efectivo ante el avance de los instrumentos nacionales que privilegian el modelo extractivo.

### Arquitectura institucional en torno a la minería

En cuanto a las dependencias que se encargan de regular al sector minero en México, existen funciones para cada una de ellas dependiendo de su objetivo. Por ejemplo, la Secretaría de Economía concentra la mayor cantidad de funciones del sector, como la autorización de concesiones, regulación y promoción de actividades mineras. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la encargada del registro fiscal de las empresas y de la recaudación del pago de impuestos fiscales. El cuadro 1 detalla las actividades que están a cargo de cada área de gobierno.

**Tabla 1.**  
Dependencias federales involucradas en actividades mineras

Área de gobierno	Función
Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)	Autoriza la constitución de empresas mineras.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Registro fiscal de empresas y recaudación de impuestos fiscales
Secretaría de Economía (SE) a través de la Coordinación General de Minería y del Servicio Geológico Mexicano (SGM)	Solicitud de concesión minera, regulación y promoción de la actividad minera, e inscripción y/o registro de empresas con inversión extranjera directa.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)	Regulación ambiental, fomento a la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, y bienes y servicios ambientales.
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano Registro Agrario Nacional	Posee la información del Registro Agrario Nacional para su consulta. En ocasiones, será necesaria la intervención de la Procuraduría Agraria para resolver temas sobre los derechos de propiedad superficial y de servidumbre.
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	Instancia de consulta obligada en materia indígena para el conjunto de la Administración Pública Federal.
Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)	Regular los derechos por uso de agua
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Brindar servicio médico y seguridad social a los afiliados.



Área de gobierno	Función
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	Proporcionar seguridad laboral a los trabajadores
Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)	Autorizar y supervisar el uso de explosivos
Secretaría de Energía (Sener)	Conduce la política energética del país, dentro del marco constitucional vigente, para garantizar el suministro competitivo, suficiente, de alta calidad, económicamente viable y ambientalmente sustentable de energéticos que requiere el desarrollo de la vida nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Secretaría de Economía (2016).

Pese a existir diferentes instancias del Estado que tienen relación con el sector, la arquitectura institucional de la actividad minera en México es débil en cuanto a la concentración de niveles de responsabilidad y funciones de la actividad minera. Estas recaen en la Coordinación General de Minería (CGM), instancia de la Secretaría de Economía encargada de una de las actividades angulares de la minería: el otorgamiento de las concesiones mineras. Por su parte, el Servicio Geológico Mexicano (SGM), la Dirección General de Regulación Minera (DGRM), la Dirección General de Desarrollo Minero (DGDM), el Fideicomiso del Fondo Minero (FIFOMI) y la Exportadora de Sal (ES) son instancias que dependen, a su vez, de la Coordinación General de Minería.

**Gráfica 4.**

Estructura del sector minero gubernamental.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Economía (2013).



Cabe destacar que la misión de la CGM obedece a una filosofía tecnocrática cuya particularidad es el fomento de la actividad minera, el impulso de las empresas del sector, la competencia de mercado y la diversificación del comercio exterior a través de la atracción de inversión nacional y extranjera. Se distinguen dos aspectos fundamentales que deberían estar incluidos dentro de la perspectiva de la CGM, por un lado, la omisión acerca del reconocimiento y respeto a un marco de derechos humanos nacional e internacional, y por otro, el respeto al marco legal ambiental que regula la actividad minera. La falta de inclusión de ambos temas en la visión estratégica de la entidad encargada del sector minero a nivel federal es un factor que favorece que la actividad se realice sin considerar estos enfoques; o bien, con múltiples violaciones en muchos casos. En este contexto, se hace patente la falta de un organismo regulador para el sector minero, al ser una actividad catalogada como utilidad pública con carácter preferente sobre todas las demás actividades económicas en el país, excepto la exploración y extracción de hidrocarburos y la generación de electricidad. Resulta insuficiente que no exista una entidad u organismo regulador independiente o autónomo para este sector. En el caso del petróleo y el gas, existe la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) cuya misión es “regular de manera eficiente y confiable la exploración y extracción de hidrocarburos en México para propiciar la inversión y el crecimiento económico” (CNH, 2017). En cuanto al sector eléctrico, existe la Comisión Reguladora de Energía (CRE), que al igual que la CNH está “encargada de regular de manera transparente, imparcial y eficiente las actividades de la industria energética que son de su competencia (CRE, 2017). Una entidad encargada de realizar estas acciones en el sector minero sin duda podría coadyuvar a mejorar la regulación y transparencia de este sector en México.

## Conclusiones

El marco regulatorio y normativo de la minería, así como la arquitectura institucional en torno a la misma, han sido diseñados con el objetivo de favorecer esta actividad a través de un modelo donde las protagonistas son las empresas mineras, especialmente las extranjeras. Esta regulación pone en segundo término los derechos de las personas y comunidades que viven en zonas mineras y vulnera el medio ambiente y los bienes comunes.

Ante esta situación es fundamental robustecer los instrumentos normativos en materia minera para adecuarlos a las obligaciones constitucionales del Estado mexicano sobre derechos humanos y protección del ambiente, así como garantizar su aplicabilidad, de tal forma que su cumplimiento sea obligatorio y exista un pleno acceso a la justicia. En este sentido, es fundamental que el gobierno mexicano cumpla de manera obligatoria lo que discursivamente asume, mostrando con hechos los compromisos que ha adquirido en diversos instrumentos internacionales.

## Bibliografía

- Aburto, Octavio, et. Al. (2015), *Los impactos de la minería de oro: repensando una minería sustentable*, México DF: La Jornada Ecológica, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2015/07/27/ecologica.pdf>
- Cárdenas, Jaime (2013), *La minería en México: despojo a la nación*, México DF: UNAM, disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932013000100002#nota](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932013000100002#nota)
- Centro de noticias de la ONU (2016), *Agenda 2030 para del desarrollo sostenible*, Nueva York: Autor, disponible en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>



Centro Prodh (2014), *Manual Antiminero: Guía práctica para las comunidades contra las minas*, México DF: Autor.

CEPAL (2010), *Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Santiago de Chile: ONU, disponible en <http://www.cepal.org/es/infografias/principio-10-la-declaracion-rio-medio-ambiente-desarrollo>

Columbia Center on Sustainable Center (2016), *Mapping minning to the sustainable development goals: an atlas*, Génova: Autor, disponible en [http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2016/11/Mapping\\_Mining\\_SDGs\\_An\\_Atlas.pdf](http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2016/11/Mapping_Mining_SDGs_An_Atlas.pdf)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015), *Situación de los derechos humanos en México*, México DF: Autor, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

Comisión Nacional del Agua (2016), *Estadísticas del Agua en México*, México DF: Conagua disponible en <http://files.conagua.gob.mx/conagua/publicaciones/Publicaciones/EAM2016.pdf>

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2017), *Áreas Naturales Protegidas de México*, México DF, disponible en <http://www.conanp.gob.mx/regionales/>

Comisión Nacional de Hidrocarburos (2016), *Sitio web de la CNH*, México DF, disponible en <http://www.gob.mx/cnh/que-hacemos>

Comisión Reguladora de Energía (2017), *Sitio web de la CRE*, México DF, disponible en <https://www.gob.mx/cre/que-hacemos>

Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sustentable (2015), *Mineras en ANP: Hay concesiones sobre 10% de la superficie protegida*, México DF: Autor, disponible en <http://www.ccmss.org.mx/mineras-en-areas-naturales-protegidas-10-de-la-superficie-de-anp-esta-concesionada/>

Consejo Consultivo del Agua (2017), *Situación y contexto de la problemática del agua en México*, México DF: Autor, disponible en <http://www.aguas.org.mx/sitio/index.php/panorama-del-agua/diagnosticos-del-agua>

Cravioto, Francisco (2013), *La legislación minera vigente en México*, México DF: Brot Fur die Welt, disponible en [http://www.movimientom4.org/wp-content/docs/Normativa-Minera\\_Mexico.pdf](http://www.movimientom4.org/wp-content/docs/Normativa-Minera_Mexico.pdf)

Datos.gob (2017), *Datos abiertos. Sitios identificados con residuos peligrosos, remediados o en proceso de remediación*, México DF, disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/indicadores-basicos-del-desempeno-ambiental--residuos-peligrosos/resource/8acebb05-6c78-4b90-85d2-fbae23ce6575>

Delgado, Raúl y del Pozo, Rubén (2001), Minería, Estado y gran capital en México. *Economía y Sociedad*, 16, 105-127.

Dirección General de Regulación Minera (2013), *Áreas naturales protegidas y minería*, México DF: Autor, disponible en <https://www.camimex.org.mx/files/4814/3777/7729/pre6.pdf>

Emanuelli, María Silvia y Gómez, Claudia (2015), *Manual: La defensa de los derechos humanos frente a proyectos de despojo*, México DF: Ediciones Navarra

Fideicomiso de fomento minero (2015), *Programa de Desarrollo Minero 2013-2018. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, estrategia 4.8.2.*, disponible en [http://www.fifomi.gob.mx/web/images/fifomi/documentos/difusion/INFORME\\_2015\\_WEB.swf](http://www.fifomi.gob.mx/web/images/fifomi/documentos/difusion/INFORME_2015_WEB.swf)

Gaceta Parlamentaria (2014), *Informes de la Comisión Especial para dar seguimiento a la problemática generada por el derrame de diversas sustancias contaminantes a los ríos Sonora y Bacanuchi*, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/sep/20140917-V.pdf>

García, Rodolfo (2015), *Megaminería, extractivismo y desarrollo económico en América Latina en el siglo XXI*, Zacatecas: UAZ.

- Gobierno de la República (2013), *Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2014. Iniciativa de Decreto por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos*, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/05\\_led.pdf](http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/05_led.pdf)
- Gob.mx (2017), *Minería. Legislación, normatividad y convenios internacionales*, México DF, disponible en <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/mineria-legislacion-normatividad-y-convenios-internacionales-6986>
- Imai, Shin, Gardner, Leah y Weinberger, Sarah (2016), *The “Canada Brand”: Violence and Canadian Mining Companies in Latin America*, Toronto: OSGOOD- York University, disponible en [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2886584](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2886584)
- López Bárcenas, Francisco y Eslava Galicia, Mayra M. (2011), *El mineral o la vida. La legislación minera en México*, México DF: COAPI, disponible en [http://www.lopezbarcenass.org/files/escritos/El\\_mineral\\_o\\_la\\_vida\\_0.pdf](http://www.lopezbarcenass.org/files/escritos/El_mineral_o_la_vida_0.pdf)
- Medina, Susana (2006), *La Reforma al Artículo 27 Constitucional y el Fin de la Propiedad Social de la Tierra en México*, México DF: El Colegio Mexiquense.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2017), *Gobernar los derechos de tenencia de propiedades comunales. Guía técnica de apoyo a la aplicación de las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, Roma: Autor, disponible en <http://www.fao.org/3/c-i6381s.pdf>
- Portal de Obligaciones de Transparencia (2017), *Organigrama Secretaría de Economía*, México DF, disponible en: [http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&\\_idDependencia=00010](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=00010)
- Peláez, Jorge (2015), *Legislación minera y derechos humanos: el derecho en la encrucijada*, *El Cotidiano*, 194, 107-120, México DF: UAM, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/325/32542592011.pdf>
- Pérez, Sol (2014), *Territorialidades contenciosas en México: El Caso de la Minería. Tesis de maestría*, Michoacán: UNAM
- Registro Público de Derechos de Agua (2017), *Consulta a la base de datos del REPDA*, México: Autor, disponible en <http://app.conagua.gob.mx/Repda.aspx?n1=>
- Rodríguez, Carlos (2014), *Desarrollo extractivista minero y políticas gubernamentales en zonas rurales de México y Guatemala*, México DF: Study Lib, disponible en <http://dcsh.xoc.uam.mx/produccioneconomica/publicaciones/07.pdf>
- Sandoval, Areli (2014), *Violaciones al Derecho Humano a la Alimentación*, México DF: La Jornada del Campo, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/11/15/cam-derecho.html>
- Secretaría de Economía (2016), *Guía de procedimientos mineros*, México DF: Autor, disponible en: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112613/guia\\_de\\_procedimientos\\_mineros\\_0414.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112613/guia_de_procedimientos_mineros_0414.pdf)
- Secretaría de Economía. (2013), *Portafolio de proyectos mineros*, México DF: Autor, disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112612/portafolio\\_proyectos\\_mineros\\_1013.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112612/portafolio_proyectos_mineros_1013.pdf)

### **Legislativas**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, disponible en [http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo\\_2014\\_constitucion.pdf](http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf)
- Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, disponible en [http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169\\_oit.pdf](http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf)



Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), disponible en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), disponible en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2012), disponible en: <http://www.fao.org/3/c-i6381s.pdf>

Ley de Aguas Nacionales (2016), disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16\\_240316.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_240316.pdf)

Ley Federal de Derechos (2016), disponible en <http://www.conagua.gob.mx/declaragua/LEYFEDERALDEDERECHOS2016.pdf>

Ley Minera (2014), disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151_110814.pdf)

Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (2014), disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LAN\\_250814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAN_250814.pdf)

Reglamento de la Ley Minera (2014), disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LMin\\_311014.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMin_311014.pdf)