

MINERÍA, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

Claudia Ocman Azueta

Introducción

Al ser uno de los sectores importantes para el desarrollo estatal, la minería ha recibido un fuerte apoyo del gobierno de Canadá. Con una tendencia a favor de las industrias mineras, los cambios implementados en la política son resultado de coyunturas de la política ambiental internacional, así como de los conflictos que estas industrias enfrentan en relación con sus impactos ambientales y sociales.

Con el objetivo de presentar los cambios en materia ambiental en los que ha incurrido la política de los minerales y los metales del gobierno de Canadá, a partir de los años noventa y las tendencias de esta última, en relación con los intereses Estado-industrias y protección ambiental, este capítulo inicia con un breve recorrido histórico que conduce a algunas generalidades actuales, para posteriormente centrarse en las modificaciones a la política minera, la cual, por consideraciones de carácter ambiental, se efectuaron durante los gobiernos de Jean Chrétien, Paul Martin y Stephen Harper, para finalmente recaer en los sistemas de gestión ambiental, como ejemplo de las medidas que las industrias mineras han tomado en razón de esos cambios.

Importancia de los minerales para Canadá. Un acercamiento a su historia y a la construcción del Estado-nación

La minería es una de las actividades que en Canadá se han desempeñado previamente a la colonización europea. En el siglo XVII, la producción minera prácticamente se concentraba en bienes de uso local, trabajándose en su mayoría materiales para la construcción de infraestructura, como grava, arena, piedra y arcilla (Cranstone, 2002: 9). Durante el siglo XVIII, los requerimientos de carbón de la marina inglesa provocaron que aumentara la explotación de las reservas de este mineral, aspecto que se vio favorecido con los descubrimientos de Nueva Brunswick, Alberta, la Isla de Vancouver y de Columbia Británica. Entre los siglos XIX y XX, la explotación de

minerales (y de otros recursos naturales), se efectuó de manera intensiva, favoreciendo el establecimiento y desarrollo del Estado nación.

Durante el siglo XIX, Canadá inició la producción de metales no ferrosos, como el cobre, así como con la producción de oro en los años cincuenta, y de asbesto, durante el último cuarto del siglo XIX. A principios del XX, Cobalt, localidad ubicada en el distrito Timiskaming, provincia de Ontario, se había convertido en uno de los principales productores de plata, mientras que Kirkland Lake, perteneciente al mismo distrito y la provincia de Quebec, fueron importantes en depósitos de oro, conjuntamente con Manitoba, Saskatchewan y los Territorios del Noroeste, por su ubicación en la denominada Golden Mile (“milla de oro”) (Cranstone, 2002: 9).

En el siglo XIX se planteó que el desarrollo de una economía industrial dependería en gran parte de la industria minera. A partir de esta etapa, inició un fuerte vínculo entre el gobierno y las industrias mineras, lo cual derivó en el fortalecimiento de este sector. Las políticas implementadas por el gobierno no sólo fortalecieron estas industrias, sino que también favorecieron la colonización.

Los requerimientos de mano de obra, sumados al desarrollo de nueva tecnología que facilitaban las actividades de exploración, extracción, carguío, transportación, lixiviación y transformación de minerales en diferentes productos, favorecieron el crecimiento y aumento de las industrias mineras. Las oportunidades laborales y la posibilidad de crear industrias atrajeron migrantes, lo que, consecuentemente, ocasionó el establecimiento de ciudades en torno a las minas, como sucedió, por ejemplo, en la costa oeste y al norte de Yukón (NRCan, 2013).

El interés por la exploración y explotación de nuevos yacimientos, llevó a la creación de nueva infraestructura, con lo que se permitió el acceso a otras regiones incrementando el número de ciudades y ampliando el control del gobierno sobre el territorio, debido a la expansión y delimitación de las fronteras. Como ejemplo de ello, se puede mencionar la construcción de ferrovías transcontinentales, como la Canadian Northern Railway (Línea Ferroviaria del Norte), cuya construcción fue indispensable para explotar los minerales en los Territorios del Noroeste e incluso para que Columbia Británica ingresara a la Confederación (NRCan, 2013).

Por otra parte, se tiene la construcción del sistema de canales San Lorenzo-Grandes Lagos, el cual se construyó para facilitar la explotación de los yacimientos de hierro y de cobre encontrados en el Lago Superior, mientras que uno de sus canales marítimos, el Canal de Welland, favoreció a la industria del acero.

La construcción de nuevas vías de comunicación y de transporte propiciaron nuevos asentamientos de poblaciones en algunas partes de Quebec, Labrador, Ontario, Manitoba, Columbia Británica, Yukón y los Territorios del Noroeste. El incremento de estos asentamientos fue favorecido con el programa Roads to Resources (“Camino a los recursos”) implementado en 1958, a través del cual se proporcionaron

fondos para el desarrollo de corredores de transporte en regiones de difícil acceso (NRCan, 2013).

Durante los años cincuenta del siglo xx, ante un Estado definido y con una industria minera prominente, la política del gobierno se dirigió a controlar el desarrollo de ciudades en torno a las minas, las que fueron identificadas como *single-industry communities* (comunidades industriales independientes). Esto ocasionó que las compañías mineras empezaran a ubicar a sus trabajadores en las ciudades que existían. En esta etapa, el gobierno inició una política de diversificación económica en las ciudades cuya actividad central era la minería, con la intención de que no se crearan “ciudades fantasma” por el cese de operación de las minas. Una de las actividades promovidas fue el turismo.

Fuera de la explotación, descubrimiento de yacimientos y de la política de control de asentamientos urbanos, el siglo xx se caracterizó por el establecimiento de instituciones y de normatividades. En 1907, se estableció el Departamento de Minas, que en 1966 se convirtió en el Departamento de Energía, Minas y Recursos, cuya función fue establecer las políticas y planes de administración de recursos naturales. También se decretaron normatividades, entre otras, la promulgación en 1917 de la primera ley federal que indicaba que el hierro extraído en Ontario sería refinado en esta provincia y no en Estados Unidos; y en 1948, se estableció la Ley de Asistencia Emergente para la Minería del Oro para extender la vida de las minas que trabajaban este metal (NRCan, 2013).

En los periodos correspondientes a la primera y la segunda guerra mundial, se presentó una fuerte demanda por minerales como la cromita, níquel, cobre, plomo, manganesio, zinc, uranio y tungsteno, de los que Canadá se convirtió en uno de los principales proveedores. Posteriormente al conflicto bélico, los nuevos descubrimientos de potasio en Saskatchewan y de tantalio en Manitoba dieron otro giro a la producción de minerales.

En 1950, la innovación en tecnología, por ejemplo, el desarrollo de equipos sofisticados para la investigación geofísica, permitió a las industrias mineras incrementar su capacidad de exploración y explotación, así como invertir en otros sectores conexos a las actividades mineras, con lo que se contribuyó a convertir a Canadá en un país líder de la minería a nivel mundial. La versatilidad de Canadá en la aplicación de nuevas técnicas y tecnologías, así como su riqueza en minerales, le permitió fortalecer y mantener al sector minero ante las fluctuaciones en el mercado.

A finales de la última década del siglo xx, la tecnología en prospección de minerales contribuyó a descubrir depósitos de níquel, cobre y cobalto en los Territorios del Noroeste, Nunavut y Ontario, así como a la fundación de nuevas ciudades como Voisey's Bay debido a la búsqueda de diamantes y de nuevos depósitos de hierro.

La política minera a finales del siglo xx y principios del xxi, sustentos y algunas cifras

En la actualidad, Canadá es una potencia del sector minero. La política implementada a través de un sistema de gobernanza en el que se favorece a las industrias mineras, fomentó las actividades de exploración, extracción, comercialización e inversión, tanto en Canadá como en otros países.

En los años noventa, tras una política de mayor apertura y de respaldo a lo que ha sido identificado como imperialismo estadounidense y británico, Canadá reforzó su presencia en el mundo, en beneficio de sus intereses económicos, lo que desde algunas perspectivas ha llevado a la construcción de un hiperrégimen neoliberal, el cual se enfatizó con la política de Stephen Harper (Albo, 2013: 1).

Con una industria minera nacional fuerte, con las políticas de liberalización comercial y, en especial, ante una política de apoyo constante a las industrias mineras que auspició su transnacionalización, y con ello fomentó el liderazgo mundial de Canadá en la minería, incluyendo la exploración, explotación, exportación de minerales y de sus productos derivados, así como en la prestación de servicios conexos, a mediados de los noventa, las industrias mineras canadienses tenían un alto número de proyectos de exploración e inversión en otros países, particularmente en América Latina (NRCAN, 1996: 3). Canadá se había convertido en uno de los principales centros financieros de la industria minera, así como en un centro especializado en innovación y desarrollo y en capacitación de recursos humanos.

A partir de 2001, Canadá empezó a construir lo que ha sido caracterizado como “una nueva faceta del imperialismo”, el cual derivó en una reestructuración del Estado para reforzar la integración económica del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como en la expansión de su poder militar y las capacidades de su diplomacia, en defensa del orden neoliberal. Posteriormente, Harper, gracias a una coalición con miembros del Partido Reformista, neoliberales y *tories* reforzó la política de Jean Chrétien y de Paul Martin mediante un fuerte conservadurismo neoliberal que apoyó los intereses de sus corporativos, entre los que se hallan las industrias mineras.

En datos, la política favorable a las industrias mineras se reflejó en los siguientes hechos: Canadá es considerado el país miembro del Grupo de los 7 (G7) con una menor política impositiva, mediante el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (DEAIT, por sus siglas en inglés) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA, por sus siglas en inglés), el gobierno negoció acuerdos de libre comercio o regímenes menos impositivos, con políticas y regulaciones más laxas, además de financiar las actividades de estas industrias mediante fondos dirigidos a los países en desarrollo.

En cifras, el alcance de la política minera se ejemplifica con los siguientes datos: en los últimos veinte años, el sector minero aportó del 2.7 al 4.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) del país (Marshall, 2013: 10). En 2012, la aportación al PIB de la extracción de minerales fue de 20 500 billones de dólares, siendo Quebec, Ontario y Columbia Británica las provincias con mayor número de minas, mientras que Ontario, Columbia Británica, Saskatchewan y Quebec son las provincias con mayor producción de minerales (Marshall, 2013: 11-13).

En los Territorios del Noroeste predomina la producción de diamantes, mientras que Ontario y Quebec son líderes en la producción de oro, Saskatchewan produce el total de uranio que es extraído y tiene reservas importantes a nivel mundial de potasio (en general, se estima que Canadá cuenta con el 50 por ciento de las reservas de potasio del mundo), Columbia Británica destaca en la producción de carbón, en tanto que Labrador y Quebec son los principales productores de hierro (Marshall, 2013: 11).

A nivel mundial, Canadá es el principal productor de potasio, segundo de uranio, tercero en aluminio, cobalto, titanio y magnesio; cuarto en cadmio, diamantes, platino y sulfuro, y quinto en níquel. En 2012, Canadá ganó 50 900 billones de dólares por la producción de minerales (Marshall, 2013: 20), además, cuenta con una de las industrias de procesamiento de minerales más avanzadas del mundo. En el mismo año, las industrias mineras proporcionaron empleo a 418 115 trabajadores y contribuyeron a otros sectores, como es el caso del sector transportes, para el cual las industrias mineras son su cliente principal (Marshall, 2013: 43).

Hoy en día, se considera que la riqueza mineral del territorio canadiense es vasta, existen minas de potasio en Saskatchewan que siguen operando desde hace medio siglo, las industrias mineras continúan desarrollando proyectos de prospección y explotación, por ejemplo, puede citarse el proyecto Cameco's Cigar Lake, mediante el cual se pretende explotar el segundo depósito de uranio más grande del mundo (Marshall, 2013: 35). Entre otros proyectos, se encuentran el proyecto Stornoway's Renard para la extracción de diamantes, localizado cerca de las montañas Otis y el proyecto Gahcho Kué, que obtuvo permiso para operar en los Territorios del Noroeste (ibíd.).

En años recientes, el interés de las industrias mineras se ha concentrado en Columbia Británica, Alberta, Saskatchewan, Ontario, Quebec, Terranova y Labrador, Nunavut y los Territorios del Noroeste, con especial atención en esta última región (Marshall, 2013: 36). El interés en el desarrollo de la minería y en mantener la competitividad de Canadá en el mundo se ha presentado de manera continua en los gobiernos liberales y conservadores. Por ejemplo, en 2014, Harper entabló negociaciones comerciales con Corea del Sur, propició la apertura de nuevos canales de negociación favorables a las industrias mineras en países africanos, además de

que promovió la renovación de créditos e incentivos tributarios para apoyar las actividades de exploración de las industrias mineras, con atención a las pérdidas económicas del sector, debidas a las fluctuaciones de los precios de los minerales en el mercado internacional (Mackrael y Younglai, 2014).

La política minera y el medio ambiente

En Canadá, la relación recursos naturales-desarrollo económico-protección ambiental empezó a ser punto de interés cuando, a nivel internacional, se llamó la atención respecto de los problemas que las actividades antropogénicas estaban provocando al medio ambiente. Previamente, como se señaló en el primer apartado, el gobierno canadiense únicamente percibía los recursos naturales en su modalidad de capital natural, en relación con su importancia para el desarrollo económico y para la construcción del Estado. No fue sino hasta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en 1972 en Estocolmo, cuando en la política minera se empezaron a considerar los daños al medio ambiente.

En tal consideración, influyó el movimiento ecologista que tuvo lugar en Estados Unidos durante los años sesenta y setenta. A través de este movimiento, entre otros aspectos, se llamó la atención sobre el impacto de las actividades industriales en relación con la extracción de recursos naturales. En esa etapa, el problema de la industria minera se concentró en los efectos de la lluvia ácida en el medio ambiente y en la salud humana. Al respecto, el gobierno federal y los gobiernos provinciales empezaron a replantear la política minera (NRCan, 2013).

Sin embargo, a finales los ochenta y principios de los noventa, mientras que en el ámbito internacional se resaltaba la importancia de la participación de actores de la sociedad civil en la toma de decisiones y se difundía el concepto de desarrollo sostenible como un modelo alternativo, en Canadá la recesión económica desplazó los problemas ambientales; se retomaron después de la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992.

Durante esta etapa, la importancia de la minería, así como la creciente preocupación internacional por las afectaciones de este sector en el medio ambiente, ocasionaron que el gobierno de Jean Chrétien combinará en su política la protección ambiental con el desarrollo económico. Al respecto, la literatura señala que las prioridades del gobierno de Chrétien se resumen en cuatro: propiciar la prosperidad y el empleo mediante el comercio, la promoción de la paz en el mundo como parte de la seguridad nacional, la promoción de los valores y de la cultura canadiense y el alcance del desarrollo sostenible (Kirton, 2009: 6).

En este contexto, el gobierno de Chrétien se caracterizó por la preeminencia dada a los acuerdos de libre comercio, en especial al TLCAN, mediante el cual se buscó favorecer a las industrias entre sí, a las mineras en regiones como América Latina; a la vez, en cumplimiento de la estrategia global para implementar en lo nacional y en la política internacional de Canadá, el principio del desarrollo sostenible contenido en el Programa o Agenda 21, derivado de la Conferencia de Río de Janeiro, el gobierno diseñó el Plan de Acción para la Industria Minera, con la finalidad de modernizar la política de los minerales y los metales establecida en 1987.

Tal modernización implicó básicamente dos aspectos: por un lado, lograr consenso político y social a través de la Iniciativa Minera Whitehorse y, por el otro, establecer un equilibrio entre la política minera y la política internacional, acorde al desarrollo sostenible. Elaborada en 1994 por pueblos aborígenes, representantes de grupos ambientales, de trabajadores, de los gobiernos y de la industria minera, la Iniciativa Minera Whitehorse planteó una estrategia de fortalecimiento para el sector minero, a la par que se protegía a la salud y al medio ambiente (NRCAN, 1994).

Para incursionar en el desarrollo sostenible, en 1995, el Ministerio de Recursos Naturales publicó el documento intitulado *Desarrollo sostenible y minerales y metales*, en el cual, a través de un marco conceptual, se expusieron las causas para la modificación de la política minera (NRCAN, 1996: 1).

Siguiendo esta pauta, en 1996, durante el gobierno de Jean Chrétien, se dio a conocer la nueva política de los minerales y los metales, cuyo seguimiento quedó bajo responsabilidad del Ministerio de Recursos Naturales. Diseñada para lograr un equilibrio entre las estrategias económicas, sociales y ambientales del Estado, en particular en cuatro aspectos que atañen al cuidado de las áreas naturales protegidas, al manejo de sustancias tóxicas, a aspectos fiscales y al establecimiento de un equilibrio entre sostenibilidad ambiental y minería, la política de los minerales y los metales se elaboró con base en los principios del Acuerdo del Consejo de Dirección de la Iniciativa Minera Whitehorse, la Guía para un gobierno ecológico y la política de gestión de sustancias tóxicas. Adicionalmente, el gobierno hizo hincapié en tres objetivos: favorecer el crecimiento económico y la creación de empleos, mejorar la relación del gobierno federal con los gobiernos provinciales y territoriales, y dar seguimiento a la política internacional derivada de la Conferencia de Río de Janeiro.

En lo concerniente a la relación del gobierno federal con los gobiernos provinciales y territoriales, mediante la política de los minerales y los metales, el gobierno federal reafirmó su ámbito de jurisdicción en relación con las actividades mineras, así como el de los gobiernos provinciales, quedando definidas sus facultades sobre la minería. Al gobierno federal corresponde diseñar la política internacional en materia de comercio e inversiones, y la política en ciencia y tecnología en relación con la importancia de la innovación, de la prospección y la capacitación de recursos humanos

especializados, cuidar que la política ambiental y la política minera se articulen, y tratar los problemas relacionados con los acuerdos de tierras con los indígenas.

Además, el gobierno federal es responsable de las actividades de las industrias mineras de su propiedad, así como de la minería en territorios federales y zonas costeras, y de controlar el ciclo de vida del uranio, debido a que es un combustible nuclear, a éste corresponden también las reglamentaciones relativas al desarrollo minero en los territorios, proporcionar información y elaborar las estadísticas nacionales sobre minerales y metales (NRCan, 1996: v, 4-5).

Por su parte, a los gobiernos provinciales corresponde la responsabilidad sobre las actividades mineras en sus territorios (exploración, extracción y explotación), la construcción, administración y cierre de las minas, así como la restauración de los sitios mineros en su calidad de propietarias y administradoras de los recursos minerales. Cabe mencionar que la política de los minerales y los metales no es obligatoria para las provincias, pero debido al sistema de gobierno establecido, existe una responsabilidad compartida entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales para la protección y preservación del medio ambiente.

Para favorecer las relaciones entre las diferentes instancias de gobierno, la política de los minerales y los metales planteó lo que se convertiría en el aspecto central de aquélla, esto es, la realización de acuerdos de asociación, con la intención de propiciar un mejor acercamiento entre el gobierno federal, los gobiernos provinciales, así como con la industria minera y ONG, con la intención de mejorar la gestión de los recursos minerales y también cumplir con los planteamientos de la Iniciativa Minera Whitehorse.

En cuanto a los aspectos ambientales, conviene enfatizar que el gobierno federal reconoció que considerar el impacto ambiental de las actividades mineras en la política de los minerales y de los metales se debió a la aceptación que a nivel mundial tuvo el desarrollo sostenible, lo que en ese momento implicó reelaborar esta política en beneficio de la imagen internacional de Canadá, contemplando las políticas de apertura fomentadas por la Organización Mundial de Comercio (OMC), debido a los acuerdos de libre comercio, lo que representaba una oportunidad para las industrias mineras en el exterior (NRCan, 1996: 3).

Acorde a esta lógica, en la política de los minerales y los metales, se planteó que para lograr el desarrollo sostenible se deben perseguir cuatro objetivos: explotación, extracción y eliminación de los minerales y metales de manera ecológica y competitiva; respetar e integrar los valores de quienes utilizan los minerales y los metales; mantener y mejorar la calidad de vida y del medio ambiente, y garantizar que los interesados participen en los procesos de toma de decisiones (NRCan, 1996: 5). En este sentido, la política de los minerales y los metales comprendía tanto medidas para disminuir el impacto de la minería en el medio ambiente, como priorizaba las actividades para la extracción de minerales y de metales.

La justificación estaba dada con fundamento en dos aspectos: uno se estableció de acuerdo a la relevancia de la industria minera, como se dijo en los primeros apartados, para la economía del país, el otro aspecto refiere a la manera en que se concibe el desarrollo sostenible en términos de un proceso que implica utilizar los recursos naturales, sin causar problemas graves al medio ambiente. Proteger al medio ambiente no implicaba restringir la utilización de los recursos naturales, sino buscar la forma de utilizarlos, generando menos daños.

Al respecto, conviene señalar que el gobierno de Canadá admite en la misma política de los minerales y los metales que la importancia de la industria minera se antepone al establecimiento y mantenimiento de zonas naturales protegidas, asimismo señala que las tierras federales con potencial minero quedan abiertas a la explotación. La política establece una excepción aplicable únicamente al caso en que se demuestren daños sociales y ambientales. Cuando esto acontezca, se impedirá la actividad minera por un periodo de cinco años, posteriores a los cuales podrán realizarse nuevamente consultas a los ministerios correspondientes para otorgar permisos a la industria minera (NRCan, 1996: 17-18).

La preeminencia de la minería es tal, que aunque en la política se señala que se considerarán los saberes locales y los conocimientos científicos para que las instituciones del gobierno tengan información adecuada sobre las condiciones demográficas, geográficas y ambientales, también se indica que se considerará el potencial minero de las diferentes regiones al momento de diseñar políticas y tomar decisiones (NRCan, 1996: 17-18).

Como es de observarse, el interés por la minería ha sido una característica constante de las políticas de los gobiernos de Canadá, si bien mediante la política de los minerales y los metales se estableció el marco general que dio la pauta para aplicar el modelo de desarrollo sostenible, y en lo doméstico existían programas al respecto en las jurisdicciones de las provincias y de los territorios, es obligatorio destacar que existen problemas por la falta de actualización de las normatividades, tal es el caso de Yukón, territorio donde se ha presentado un debate extenso sobre el manejo de la Cuenca de Peel ante la explotación de minerales.

En el ámbito internacional, llaman la atención los problemas en torno a los impactos ambientales y los conflictos sociales que enfrentan las industrias mineras canadienses en otros países. Por ejemplo, en el gobierno de Jean Chrétien, a pesar de la modificación de la política minera, en 2002, la prensa destacó el involucramiento de industrias canadienses en la explotación ilegal de recursos naturales en el Congo, mientras que durante el gobierno de Paul Martin la tendencia a la liberalización comercial llevó a buscar mecanismos para flexibilizar las regulaciones mineras en países como Colombia, Zimbabue, Botswana y Guinea, con el apoyo de la CIDA, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), a través

de los programas de ajuste estructural (Glynn, s.a.), durante su periodo como primer ministro, Martin recibiría también fuertes críticas por el recorte presupuestal a la política ambiental y por el apoyo a las industrias extractivas de oro (Dobbin, 2006).

La política de Harper ante el desempeño ambiental de las industrias mineras

A partir de la incorporación de consideraciones ambientales a la política de los minerales y los metales, las industrias, con fundamento en el concepto *triple bottom line*,¹ empezaron a establecer un equilibrio entre sus intereses económicos y el impacto social y ambiental de las actividades extractivas (NRCan, 2013). La política de los minerales y los metales señaló que las industrias mineras debían adoptar el principio de seguridad en el uso, que a su vez se complementaba con la política de gestión de las sustancias tóxicas, la que dispone que la utilización y la gestión de los minerales y los metales, así como la aplicación de métodos de evaluación y gestión de riesgos, han de abarcar el ciclo de vida de los minerales y de los metales, incluyendo la implementación de mecanismos de reciclaje, así como de medidas de restauración posteriormente al desmantelamiento de la mina (NRCan, 1996: vi-vii).

Fuera de lo dispuesto por la política de los minerales y los metales, ante el impacto ambiental y social, se han realizado otras propuestas provenientes del gobierno federal, de organismos internacionales, de asociaciones y organizaciones nacionales con la intención de mejorar el desempeño de las industrias mineras.

En cuanto a las propuestas provenientes del gobierno federal, se sigue la misma tendencia marcada anteriormente entre protección ambiental y desarrollo minero, pero con un toque centrado en aspectos sociales. Durante los 2000, destacó la tendencia hacia la creación de mecanismos de responsabilidad social empresarial (RSE),² con la finalidad de que las industrias extractivas dieran seguimiento a lo dispuesto en la legislación nacional y para responder a las críticas internacionales en materia de derechos sociales, laborales y medioambientales.

¹ El enfoque de *triple bottom line*, que en español se traduce como “triple resultado o triple cuenta de resultados”, implica la unión de tres aspectos: sociedad, medio ambiente y finanzas, lo que en inglés se maneja como las “3 P”: *people, planet y profit*. A partir de su elaboración en los años ochenta, este enfoque se promovió para mejorar el desempeño de las empresas, con base en la suma de estos tres elementos en consecución de la sostenibilidad, vista como parte de la responsabilidad social empresarial, cuyo alcance está sujeto al equilibrio de las “3 P”, mediante las cuales se procura incrementar los beneficios económicos y ambientales, eliminando o disminuyendo externalidades negativas y prestando atención a la personas involucradas en el espacio de gestión de la empresa.

² También se denomina responsabilidad social corporativa.

Durante el gobierno de Stephen Harper, la RSE recaería en la Iniciativa Devonshire y en la estrategia “Building the Canadian Advantage: A Corporate Social Responsibility Strategy for the Canadian International Extractive Sector” (“Construyendo la ventaja canadiense: una estrategia de responsabilidad social empresarial —RSE— para el sector de extracción internacional canadiense”).

Dada a conocer en 2007, la Iniciativa Devonshire fue el resultado del reporte *Minería en los países en desarrollo*. Esta iniciativa es un mecanismo que fomenta el diálogo y colaboración entre ONG e industrias mineras, mediante el cual se pretende mejorar las condiciones sociales y ambientales de las localidades de otros países donde existe presencia de industrias mineras canadienses.

Posterior a la Iniciativa Devonshire, en 2009, mediante el documento “Building the Canadian Advantage: A Corporate Social Responsibility Strategy for the Canadian International Extractive Sector”, Harper dio a conocer lo que sería su política en minería, la cual implicó el establecimiento de instituciones como la Oficina del Consejero de Responsabilidad Social Corporativa (Office of the Corporate Social Responsibility Counsellor) y el Centro para la Excelencia en RSE (Centre of Excellence in Corporate Social Responsibility). Tales instituciones se establecieron con la finalidad de fomentar y supervisar las prácticas de responsabilidad social de las industrias extractivas canadienses, así como para asesorar a otros países en la implementación de medidas de RSE (Government of Canada, 2013).

Lo interesante de esta estrategia de Harper es que se diseñó³ como un mecanismo que contribuyera a incrementar las ventajas competitivas de las industrias extractivas, reforzando la colaboración que mediante la CIDA y el Ministerio de Recursos Naturales ayudaría a mejorar la gobernanza en minería, gas y petróleo de los países en desarrollo⁴ y la adopción de medidas de la RSE, especialmente en los países con los que Canadá comparte acuerdos de libre comercio (destacan los suscritos con Perú y Colombia) (Government of Canada, 2013).

Esto implicaba dar un giro a la política internacional, como parte de la estrategia comercial, consistente en modificar la imagen del país, en beneficio de las industrias extractivas, con la intención de facilitar sus actividades en el exterior, y

³ La estrategia empezó a elaborarse en 2006 mediante una serie de consultas con las industrias mineras, miembros de la sociedad civil y grupos interesados con base en el reporte “Mining in Developing Countries-Corporate Social Responsibility” (Minería en Países en Desarrollo: Responsabilidad Social Corporativa) del Comité Permanente de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (SCFAIT, por sus siglas en inglés), así como con base en reportes que sobre RSE ha elaborado el gobierno de Canadá que datan del 2001.

⁴ De acuerdo con la estrategia, mejorar la gobernanza implica ayudar a los países en desarrollo a mejorar sus sistemas de gestión cubriendo estrategias y regulaciones que garanticen que las inversiones y operaciones son social y ambientalmente responsables, al contemplar la protección de los derechos humanos y al proporcionar beneficios sostenibles a las comunidades e industrias (Government of Canada, 2013).

con ello optar por los beneficios que en 2006 se pusieron en marcha con el Plan Pro-Comercio (Pro-Trade Plan), que en conjunto con la Global Commerce Strategy (Estrategia de Comercio Global), dada a conocer en 2007, conforman la política más emprendedora en materia de libre comercio en la historia de Canadá (Government of Canada, 2012). En este sentido, a partir de 2009, la estrategia para el sector extractivo se caracterizaría por la promoción de principios de RSE.

En relación con estos principios, la estrategia de RSE alude a los estándares⁵ dispuestos por organismos internacionales, los cuales son una vía para obtener financiamiento para proyectos, una vez que se da muestra del desempeño social y ambiental. A nivel mundial, los estándares en su mayoría son de tipo voluntario, entre los que se hallan los promovidos por la OCDE mediante las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales,⁶ por la Corporación Financiera Internacional (CFI) del BM⁷ y también están los Principios de Ecuador,⁸ de los cuales Canadá es signatario desde 2007, fecha en que también adoptó la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas⁹ (Government of Canada, 2013).

La postura de Canadá hacia la RSE también se promueve mediante la suscripción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y mediante el seguimiento a prácticas de RSE, puestas en vigor con apoyos económicos que se destinan (vía fondos, como el Fondo Canadiense de Inversión para África y el fondo creado por la DFAIT) para financiar las actividades de sus oficinas en el exterior (Government of Canada, 2013).

En suma, la estrategia de Harper fomenta la adopción de tres normas estandarizadas de RSE: las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Social y Ambiental de la CFI para proyectos extractivos con impactos sociales y ambientales potencialmente negativos;¹⁰ los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos para

⁵ En algunos países se utiliza el término de normas; en otros, como es el caso de México, el de estándares.

⁶ Adoptadas en 1976 por los países miembros de la OCDE, derivadas del compromiso establecido en la Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, constituyen un código de conducta empresarial que contiene principios y normas no vinculantes para una conducta responsable acorde a las leyes y a las normas internacionales. En 2010, se revisaron y actualizaron; en 2011 las refrendaron los países adherentes a la Declaración (OCDE, 2013).

⁷ Considerada la institución internacional más importante para el desarrollo global, establece directrices (políticas operacionales del BM) que funcionan como principios de referencia para contrarrestar los efectos ambientales y sociales de los proyectos de las industrias, así como de otros actores privados.

⁸ Establecidos en 2003, en seguimiento de la política del CFI del BM, son lineamientos que, voluntariamente, las empresas suscriben a petición de las instituciones financieras, útiles para disminuir el riesgo del crédito otorgado a proyectos en caso de riesgos sociales y ambientales (BM, 2004).

⁹ La iniciativa está dirigida a fomentar la transparencia en las ganancias de las industrias extractivas y a ayudar a prevenir la corrupción y malversación de fondos por los gobiernos y las industrias.

¹⁰ Estas medidas aplican a las industrias extractivas en países en desarrollo en ocho áreas: sistemas de administración y evaluación ambiental y social; condiciones sociales y laborales; abatimiento y prevención de contaminación; seguridad y salud comunitaria; adquisición de tierras y reasentamientos

proyectos en los que intervienen fuerzas de seguridad privadas o públicas¹¹ y la Iniciativa de Reporte Global para RSE¹² (Government of Canada, 2013). Mediante estas normas se promueve en las industrias extractivas el cumplimiento de las disposiciones legales de otros países, así como la aplicación de mecanismos de consulta en los que participen los gobiernos, comunidades locales y pueblos indígenas.

Otra de las instituciones con un papel relevante para el cumplimiento de la estrategia de Harper es la CIDA. Esta agencia ha contribuido en la implementación de regímenes de gobernanza, además de promover el establecimiento de iniciativas bilaterales y multilaterales para la administración de recursos naturales en países en desarrollo. Por ejemplo, pueden citarse la asesoría de la CIDA al gobierno de Perú en la elaboración de requisitos normativos sobre gestión ambiental y social, así como su participación en la Iniciativa Regional Andina para la creación e implementación de proyectos de desarrollo sostenible, en beneficio de las relaciones entre las comunidades y las industrias extractivas (Government of Canada, 2013).

En colaboración con el NRCan, la CIDA ha proporcionado asistencia técnica para la elaboración de regulaciones ambientales y de otros instrumentos jurídicos como códigos en Guyana, asesorado al gobierno de Mali en su política fiscal, capacitado a indígenas en países de África, América Latina y Asia; de igual manera contribuyó, junto con el gobierno de Sudáfrica, al establecimiento del Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (Government of Canada, 2013).

A unos años de su puesta en marcha, de la misma manera que la Iniciativa Devonshire, la estrategia de RSE para las industrias extractivas de Harper no obtuvo buenos resultados. En el caso de la Iniciativa Devonshire, existen conflictos relacionados con el desvío de fondos públicos hacia las industrias mineras (Coumans, 2011; Saunders, 2014).

En cuanto a la estrategia, con motivo de las críticas respecto de la falta de responsabilidad social de las industrias mineras en relación con el impacto ambiental, en especial la política frente al cambio climático, a los conflictos relativos a los derechos humanos y a la omisión de las recomendaciones de organismos internacionales, el

involuntarios; administración sostenible de recursos naturales y conservación de la biodiversidad; pueblos indígenas y herencia cultural (Government of Canada, 2013).

¹¹ Establecidos en el 2000, tienen la finalidad de que las industrias extractivas generen políticas y procedimientos acordes a los principios de derechos humanos reconocidos internacionalmente (Hoag, 2014).

¹² Creada en 1997, a partir de un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Coalición para Economías Ambientalmente Responsables (CERES, por sus siglas en inglés), actualmente es una institución internacional independiente, cuya relevancia radica en haber creado el primer estándar mundial para la elaboración de reportes para evaluar el desempeño económico, social y ambiental, así como mejorar la transparencia en las actividades del sector extractivo (Global Reporting Initiative, 2014).

primer ministro asumió públicamente los problemas que enfrentan las industrias mineras canadienses en otros países. En palabras de Harper: “It’s not to say the story is perfect, but there’s very few places where the Canadian story isn’t the best story” (Mackrael y Younglai, 2014) (“No es por decir que la historia es perfecta, pero hay algunos lugares en los que la historia de Canadá no es la mejor historia”).

Las industrias mineras y los sistemas de gestión ambiental

A partir de la incorporación a la política minera del principio de desarrollo sostenible y de la consideración de medidas sobre RSE, en medio de los problemas ocasionados por las industrias mineras, se abrió un espacio, intentando mejorar su imagen (y con ello la de Canadá), con la adopción de medidas que den cuenta de su desempeño socioambiental. Como se mencionó en el apartado anterior, en el ámbito internacional se han dispuesto estándares con la intención de que las industrias extractivas disminuyan sus conflictos con terceros países, debido a la falta de RSE,¹³ mediante los que se pueda cumplir con las reglamentaciones internas, pero también optar por financiamiento de instituciones como la Agencia Oficial de Crédito para el Desarrollo de la Exportación de Canadá, la cual proporcionó más de siete mil millones de dólares entre 2009 y 2014 a proyectos internacionales de explotación minera (Camese, 2014).

Aparte de los estándares internacionales, a nivel interno, en las provincias se plantean sus propios mecanismos para ayudar a las industrias a cumplir con la RSE, y éstas pueden crear sistemas de gestión acordes a esos requerimientos. Sobre estos últimos, existen modelos que forman parte de la estrategia Estado-empresa para dar seguimiento a las políticas sobre minería y medio ambiente.

Entre esos modelos destacan los proporcionados por la Asociación Nacional de la Industria Minera (MAC, por sus siglas en inglés), que desde su creación en 1935 ha trabajado con los gobiernos de Canadá en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones para el fortalecimiento de la minería en sus diferentes etapas de producción, asimismo, participa en la formulación de la política nacional e internacional de Canadá en minería.¹⁴

¹³ De acuerdo con el gobierno de Canadá, en 2005, el 35 por ciento de las empresas de diversos giros habían puesto en marcha la Iniciativa de Reporte Global para RSE (Government of Canada). En 2014, IAMGOLD, empresa canadiense líder en la extracción de oro, se incorporó a los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos (Hoag, 2014).

¹⁴ Existen otras asociaciones y organizaciones de la industria minera que asesoran a los gobiernos en materia de minería y medio ambiente: la Prospectors and Developers Association (PDAC), la Canadian Aboriginal Mineral Association (CAMA), la Canadian Diamond Drilling Association (CDDA), la Mining Association of British Columbia (MIBC) y la Saskatchewan Mining Association (SMA).

Durante los años ochenta, debido a la coyuntura que daría paso a la modernización de la política de los minerales y los metales, MAC colaboró con el gobierno en la creación de programas dirigidos a mejorar el desempeño económico, social y ambiental de las industrias mineras. En un principio, estos programas estuvieron más parciales al limitarse, por ejemplo, a prevenir y controlar el derrame de ácido, para lo cual se creó en 1989 el Programa Neutral de Drenaje de Mina. Posteriormente, entre 1999-2000, con intervención del Ministerio de Minas, para rehabilitar los sitios donde se abandonaron minas, se estableció la Iniciativa Nacional de Minas Huérfanas/Abandonadas, el que, entre otros aspectos, implicó caracterizar a las minas inactivas y la creación de instrumentos económicos para resarcir daños como fondos de contingencia (Government of Canada, s.a.).

En 2004, durante el gobierno del primer ministro Paul Martin, MAC dio a conocer el programa “MAC’s, hacia una minería sustentable” (TSM, por sus siglas en inglés),¹⁵ que consistió en la creación de sistemas de administración, mediante los cuales las industrias mineras pudieran cumplir las expectativas sociales, ambientales y de desarrollo económico y con ello facilitar sus operaciones. En materia de cuidado del medio ambiente, al TSM se le añadieron dos protocolos: el Protocolo de Gestión de Conservación de la Biodiversidad y el Protocolo de Administración de Gases de Efecto Invernadero (GEI) (Marshall, 2013: 56-57).¹⁶

Cabe resaltar que, si bien a partir del Protocolo de Administración de GEI, se fomentó la implementación de sistemas de gestión para controlar las emisiones de estos gases, aspecto que condujo a las industrias mineras a plantear proyectos de generación de energías renovables, acorde con MAC, la producción de energías alternativas en realidad estaba orientada hacia dos objetivos: el primero contribuía en la reversión de las críticas a Canadá, debidas a su postura frente al cambio climático, por lo que se priorizó dar seguimiento al Acuerdo de Copenhague; el segundo, buscaba facilitar el suministro de energía a las minas, estableciendo fuentes cercanas.

En general, se diría que, de la misma manera que otros sistemas de gestión ambiental aplicados en otros países o de los que están certificados internacionalmente, ambos protocolos son instrumentos mediante los cuales se busca que las industrias mineras creen sistemas de autogestión que den cuenta del seguimiento de la política y de los requisitos normativos impuestos, logrando que a las industrias mineras les resulte más sencillo alinearse a los planteamientos de la política y de la estrategia que para el sector minero en Canadá se han elaborado y que implican tanto cubrir los requerimientos ambientales como impulsar el desarrollo económico

¹⁵ En 2005, MAC ganó el Premio de la Fundación Globe por este modelo de gestión.

¹⁶ De acuerdo con el Centro Canadiense de Datos y Análisis de Uso Final de Energía Industrial, las emisiones de GEI directas de las industrias mineras es el 0.91 por ciento del total de emisiones en 2011.

del Estado. Es pertinente señalar que para MAC gran parte del éxito de estos sistemas de gestión dependerá de las normatividades y de las políticas en minería de los gobiernos en cuestión (Marshall, 2013: 61), lo que implica una revisión de la política y la estrategia de Canadá.

Conclusiones

La política minera de Canadá ha pasado por varias etapas. La consideración de la protección ambiental y, posteriormente, de la RSE responde a coyunturas cuyo catalizador son los movimientos sociales y las tendencias internacionales. Al ser la minería una actividad altamente impactante para el medio ambiente, los esfuerzos por mejorar la imagen de las industrias y del Estado a través de la adopción de nuevas políticas y estrategias resulta insuficiente, debido sobre todo a su mayor inclinación por el desarrollo del sector minero. Desde el punto de vista de la protección ambiental, este problema se agudiza por la adaptabilidad del concepto del desarrollo sostenible a los intereses estatales e industriales.

Bibliografía básica recomendada

BROWN, STEPHEN

2012 *Struggling for Effectiveness: CIDA and Canadian Foreign Aid*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

KARLHEINZ, SPITZ y JOHN TRUDINGER

2008 *Mining and the Environment: From Ore to Metal*. Londres: Taylor and Francis.

PAPER FARELL, JIM

2013 "Environmental Analysis of the Mining Industry in Canada", Canadian Mining Innovation Council (CMIC), en <<http://www.cmic-ccim.org/wp-content/uploads/2013/07/HatchScopingReport1.pdf>>, consultada en abril de 2014.

SACHER, WILLIAM y ALAIN DENEAULT

2012 *Imperial Canada Inc. Legal Heaven of Choice for the World's Mining Industry*. Ottawa: Talonbooks.