

LOS RECURSOS NATURALES EN CANADÁ DURANTE EL GOBIERNO DE STEPHEN HARPER

*María Teresa Gutiérrez Haces**

Introducción

El ex primer ministro de Canadá, Stephen Harper, ganó por primera ocasión las elecciones federales en 2006, victoria que significó el fin de doce años de gobierno ininterrumpido durante la administración del Partido Liberal (PL), primero con Jean Chrétien (1993-2003) y posteriormente con Paul Martin (2003-2006). Cabe mencionar que una de las principales razones para que el PL perdiera las elecciones federales fue la serie de escándalos¹ en que se vieron envueltos importantes miembros del PL, incluyendo al primer ministro Martin. Estos abusos influyeron directamente en el sentir de la ciudadanía canadiense, la cual, sin importar mayormente su ubicación provincial ni su tradicional inclinación por los liberales, expresó por medio de un voto de castigo su hartazgo ante las deficiencias de la política liberal y su flagrante corrupción, a pesar de no estar totalmente convencidos de las propuestas del Partido Conservador (PC).²

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, <teresinagh@gmail.com>. La autora agradece a Carmen Irene Rodríguez y a Carmen Uribe su apoyo en la elaboración de este trabajo.

¹ Para investigar tales acusaciones, se formó un grupo conocido como la Comisión Gomery, a través de la cual un equipo de abogados e investigadores hicieron un seguimiento a los señalamientos de desvío de recursos para programas de promoción de la federación, principalmente en la provincia de Quebec. Debe señalarse que dichas referencias incluían a prominentes figuras del PL en Quebec, quienes eran acusadas, entre otras cosas, de otorgar contratos sin licitación a compañías de publicidad, cobrar sueldos en dichas agencias, dar empleo a hijos o familiares en línea directa en las mismas compañías y, en general, utilizar recursos públicos con fines privados. Todo esto fue posible porque los programas de patrocinio federal gozaban de una amplia libertad de acción, debido al uso discrecional que suponían esos recursos, destinados a promover el federalismo en la provincia de Quebec (Santín, 2012).

² Al respecto, Lawrence Martin (2011) comenta en su libro acerca de Harper: “voters had conferred power on a decidedly different party, a substantively different man, a long excluded region. In making Stephen Harper Canada’s twenty-second prime minister, they had ventured —arguably

El nuevo primer ministro trajo al gobierno federal la perspectiva económica y política de las provincias del oeste de Canadá. Siendo Harper un político muy influido por los intereses de esta región, en lo referente a la explotación de los recursos naturales, así como su potencial económico, desde un principio destacó el cambio de perspectiva y, por tanto, de estrategia respecto del manejo de los recursos no renovables en Canadá; de manera concomitante, otorgó un fuerte respaldo a las actividades de las empresas canadienses dedicadas a dichas actividades, tanto en el país, como en el extranjero.³

Este trabajo busca examinar los principales cambios, así como los rasgos más destacados de la política gubernamental de Stephen Harper, en relación con los recursos naturales en Canadá. Nos interesa enfatizar cómo la estructura del gobierno federal, así como de algunas provincias, así como ciertos cambios legislativos de importancia, han trastocado la fisonomía de Canadá, no sólo en el ámbito político, sino también en lo económico y lo social.

El texto está dividido en apartados temáticos, que no necesariamente obedecen a una secuencia cronológica. Se analiza un aspecto relevante de dicha política, como la desvinculación del gobierno de Harper del Protocolo de Kioto, creado en 1997; la estrategia de instrumentación de una política destinada a ofertar los recursos naturales de Canadá y con ello el territorio; la creación de un discurso que pretende conciliar las actividades de las empresas con la política internacional de Canadá a través de la certificación de las empresas socialmente responsables; la reformulación de la ayuda al desarrollo de Canadá, determinando como destinatarias a las empresas que operan en los países en desarrollo por medio de los proyectos de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional; el cambio de la imagen internacional de Canadá, que ahora se promueve como un país abierto a la inversión extranjera, con una bolsa de valores permisiva que, en resumidas cuentas, busca ofertar a Canadá como un paraíso fiscal a tono con los cambios económicos del país.

for the first time in their history— outside the mainstream, beyond the broad middle of the political spectrum where the country's consensus resided”.

³ El apoyo de Harper al sector empresarial fue relevante porque no sólo era una expresión de respaldo meramente discursiva, sino que principalmente ha significado la reestructuración de una parte de las oficinas de gobierno y de su burocracia para impulsar la actividad de las corporaciones. Asimismo, se han realizado cambios de envergadura en el destino del presupuesto federal para respaldar las actividades de las empresas dentro de Canadá y se le ha dado un gran respaldo a la Corporación de Desarrollo de las Exportaciones (EDC, por sus siglas en inglés), cuyo mandato es financiar parte de las actividades de las empresas fuera de Canadá.

Indudablemente, todos los aspectos enumerados generaron diversas reacciones dentro de la sociedad canadiense, la cual observa con preocupación cómo los valores más arraigados de esa nación se sustituyen con otros más acordes con la idea de que los recursos naturales deben explotarse prácticamente sin restricción, sin considerar, entre otros aspectos, a las comunidades afectadas, ni mucho menos el impacto que estos cambios tendrán sobre el ambiente.

Los cambios relacionados con la explotación y gestión de los recursos naturales representan un caso aparte en las diversas preocupaciones y críticas que, de manera creciente, expresa un número considerable de ciudadanos. Los recursos naturales y el territorio son piezas maestras del imaginario canadiense, sin importar la provincia, ni la cultura o el idioma que se posea. Estos elementos son los cimientos de su identidad, y hasta la llegada de Harper formaban parte de los valores intangibles del canadiense.

Estos valores han pasado por un proceso de cuestionamiento acerca de cómo fueron protegidos por anteriores gobiernos federales y provinciales, lo que ha traído como consecuencia su reubicación en el esquema gubernamental y en el conjunto de las estrategias del gobierno conservador. Este proceso ha implicado también el desplazamiento de los límites tradicionales de las atribuciones federales y provinciales sobre inmensas superficies que históricamente han sido habitadas por diversos pueblos indígenas. El despojo de su territorio no ha dejado indiferente a los canadienses que siempre se han enorgullecido de la riqueza y vastedad de su suelo, y que han considerado un ícono de la identidad de este país a los territorios y a sus pobladores.

Ante todas estas objeciones, el primer ministro Harper respondió que el cambio climático representa para Canadá una oportunidad histórica y, desde luego, ha puesto todas las herramientas de su gobierno para convertir esta reflexión en una realidad que se concreta particularmente en los tres territorios con que cuenta este país: el Territorio del Yukón, los Territorios del Noroeste y el Territorio de Nunavut.

La política de Harper: la mercantilización del territorio y de los recursos naturales de Canadá

Actualmente, la economía canadiense depende considerablemente de la explotación de sus recursos naturales, al igual que como ocurrió desde sus

orígenes. Hasta la fecha, Canadá es un país que cuenta con un importante número de minerales, que son la base para el desarrollo de su economía y de la economía mundial; entre otros, muchos minerales han sido catalogados como estratégicos para la seguridad económica internacional, sobre toda desde la segunda guerra mundial.⁴

La contribución canadiense a los requerimientos de la posguerra, en lo que a recursos minerales estratégicos se refiere, facilitó el ingreso de Canadá al mercado continental de minerales, encabezado por Estados Unidos. Aunado a esto, las conclusiones a las que había llegado en 1952 el reporte titulado *Resources for Freedom*, elaborado por la President's Materials Policy Commission en Washington, fortaleció el papel que Canadá había asumido paulatinamente como proveedor confiable de minerales para el hemisferio occidental (Brunelle y Deblock, 1989; Gutiérrez Haces, 1995; 2015).

El Reporte Paley, como comúnmente se le conoce, debido a su autor William Paley, sostenía que Estados Unidos debía establecer una política clara y contundente respecto al aseguramiento de sus fuentes de aprovisionamiento, en especial las provenientes de países tradicionalmente exportadores de minerales estratégicos. Cabe mencionar que este informe tuvo efectos muy importantes en las relaciones de este país en cuanto a su vinculación con Canadá y México, pues en ambos países se concentraba el mayor número de los minerales que requería Estados Unidos para su seguridad militar.

Indudablemente, una de las consecuencias económicas más visibles de dicho reporte fue el incremento de la inversión estadounidense en Canadá, a través de las compañías mineras estadounidenses, las cuales buscaban el control de la explotación y comercialización de estos minerales.

El gobierno federal de Canadá, así como varios de los provinciales que detentaban la posesión de estos recursos en su territorio, decidieron implementar una política de puertas abiertas a la inversión extranjera, que en su momento era casi en su totalidad estadounidense. Con este propósito, se establecieron generosos incentivos y se flexibilizaron las políticas impositivas. A partir de 1959 y hasta 1973, la mitad de la inversión estadounidense se destinaba al área de los recursos naturales en Canadá. En términos generales, durante el periodo señalado, hubo pocos cuestionamientos fuera del gobierno

⁴ La participación de Canadá en la creación de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), establecida en 1949, y del Comando Norteamericano de Defensa Aérea (Norad, por sus siglas en inglés), creado en 1958, potenció enormemente el valor estratégico de sus recursos minerales.

sobre una política económica muy anclada en los recursos naturales. Su prioridad se enfocaba en un crecimiento económico sostenido y en el pleno empleo; ni remotamente se objetaba que detrás de esta política la inversión estadounidense fuera el motor que empujaba todo el auge económico del país.

Adicionalmente, la inversión extranjera no se centraba de manera exclusiva en el sector primario, sino también en el manufacturero, en el cual la mayoría de las empresas también eran estadounidenses. Hasta 1982, cuando Canadá padeció una crisis económica de envergadura, este país funcionó en tándem con la economía estadounidense, profundizando con ello su propia dependencia.

Dada la estructura política de Canadá, que dota a las provincias de un poder económico considerable respecto de su territorio y sus recursos, gracias a las atribuciones que hasta ahora le confiere el *Acta de América del Norte Británica* de 1867 y la *Carta Canadiense de Derechos y Libertades* de 1982, la existencia de innumerables recursos naturales en Canadá ha sido una fuente de riqueza, pero también de históricas disputas entre el gobierno federal y las provincias, así como entre estas mismas. A la larga, esta circunstancia ha generado un proceso de balcanización en el que ciertas provincias detentan un mayor poder económico y político que otras, dependiendo de los recursos con que cuentan.

Durante décadas, Ontario se vio particularmente favorecido por la inversión estadounidense, la cual la convirtió esta región en el corazón manufacturero del país, gracias al Pacto del Automóvil con Estados Unidos (1965); sin embargo, a medida que avanzó el auge de la explotación de los recursos naturales, otras provincias lograron ocupar posiciones inimaginables, como fue el caso de Alberta.⁵

Indudablemente, la percepción sobre la indiscriminada explotación de los recursos naturales en Canadá se ha modificado, dependiendo de si se trata de un gobierno liberal o uno de origen conservador; en términos generales, se diría que, con excepción del gobierno liberal de Pierre Trudeau (1968-1979 y 1980-1984), casi todas las administraciones federales han sido proclives a la inversión extranjera en el sector primario. Trudeau también lo fue, pero con ciertas medidas y, sobre todo, alentó la concientización de los canadienses al respecto.

⁵ Desde 1930, todas las provincias contaron con atribuciones similares sobre la propiedad de la tierra y sus recursos, mientras que el gobierno federal concentró los derechos de propiedad sobre los territorios, lo que explica la política mineral hacia el norte del gobierno federal, a partir de los años ochenta.

Por un breve periodo, conocido como la canadianización, el gobierno federal y varias provincias, excepto Alberta, cuestionaron el peso que representaba en la economía nacional la presencia de la inversión extranjera y se habló del reposicionamiento económico de Canadá y de los canadienses por encima de esa inversión.

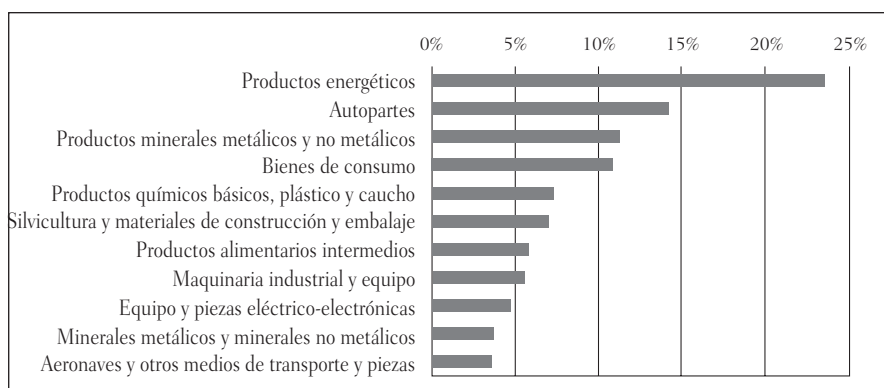
La controversia sobre el control de los canadienses sobre su economía condujo al gobierno federal a crear una comisión real, encargada de analizar el dominio ejercido por Estados Unidos sobre la economía. Como resultado de este análisis, se publicó en 1968 un reporte, bajo la dirección de Melville H. Watkins, en el que se presentó una argumentación estadística rigurosa en la que se exhibió el grado de penetración de las empresas estadounidenses en la economía de Canadá, e inspiró las estrategias políticas del PL y del Partido Neodemócrata (PND) en los años setenta y parte de los ochenta.

La creación de la Agencia de Examen a la Inversión Extranjera (FIRA, por sus siglas en inglés), en 1973, la fundación de Petro-Canada en 1975 y la instrumentación del Programa Nacional de Energía (NEP, por sus siglas en inglés) en 1981 fueron piezas clave de una política gubernamental que buscaba recuperar la propiedad de la economía canadiense, la autosuficiencia y el acotamiento de las concesiones fiscales que habían favorecido a las multinacionales estadounidenses. Este proceso también produjo un mayor nivel de concientización de los canadienses sobre la explotación y manejo de sus recursos naturales.

En 1984, el PC ganó las elecciones federales. Con el advenimiento del primer ministro Brian Mulroney (1984-1993), el país entró en una nueva fase en la que el libre comercio sería la nueva orientación mayor de la economía canadiense. A partir de este periodo, el gobierno federal inició una política que, entre otras cosas, buscaba revertir los avances logrados bajo el gobierno de Trudeau. Paulatinamente, se inició un proceso de indiscriminada reapertura a la inversión extranjera y la FIRA prácticamente entró en desuso. Paradójicamente, el regreso del PL con Jean Chrétien (1993-2003) años después, no implicó el regreso a una suerte de nacionalismo al estilo Trudeau, sino más bien una vigorización de sus vínculos con los intereses corporativos, como lo demostró, entre otras iniciativas, la creación de Team Canada (1994), que reunía a representantes del gobierno federal y provincial con los grandes empresarios canadienses en giras nacionales e internacionales, buscando con ello abrir nuevos mercados para Canadá. Sin embargo, en este periodo, la tendencia gubernamental se inclinaba más por la promoción de las exportaciones manufactureras

y la prestación de servicios. A partir de los noventa, el PL y el PC comparten una visión bastante cercana sobre la explotación de los recursos naturales y la sinergia que debía prevalecer entre los empresarios y el gobierno respecto de esta actividad.

GRÁFICA I
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES DE CANADÁ
POR SECTOR INDUSTRIAL (2014)*



* Datos a noviembre de 2014.

FUENTE: Elaboración propia con datos de Statistics Canada (2014).

La política gubernamental sobre el uso de los recursos naturales siempre ha estado acompañada de una gran tensión, debido a la ambigüedad con que ésta se ha instrumentado. Dicha política siempre ha oscilado entre dar prioridad al crecimiento económico per se o colocar en un primer plano la distribución de la renta derivada de su explotación. Esta tensión se atribuye a la diversidad de actores involucrados en la explotación de los recursos naturales, entre los cuales las empresas extranjeras y canadienses no necesariamente comparten la perspectiva redistributiva de los gobiernos.

Stephen Harper: cabildeo y promoción internacionales de Canadá como un país abierto a la explotación de sus recursos naturales

A partir de los primeros compromisos de carácter internacional concretados por el entonces primer ministro Harper, se infiere la firme intención de im-

pulsar el desarrollo y crecimiento económico de Canadá mediante la explotación de sus recursos naturales. En esta tesitura, destaca la voluntad de promover el potencial energético de Canadá y las ventajas que ofrece el país a los inversionistas.

Un buen ejemplo de ello fueron los discursos que pronunció en Reino Unido, antes de su participación en la Ronda del G-8 en 2006, en la que el primer ministro dio un importante discurso ante la Cámara de Comercio Canadá-Reino Unido, explicando que

uno de los objetivos principales para los inversores británicos ha sido nuestro auge en el sector de la energía. [Ellos han] reconocido el surgimiento de Canadá como potencia energética emergente. El gobierno [de Canadá] tiene la intención de convertirlo en una superpotencia energética. Actualmente somos el quinto mayor productor de energía en el mundo. Somos el tercer y séptimo productor de gas y petróleo, respectivamente. Generamos más energía hidroeléctrica que cualquier otro país del mundo y somos el mayor proveedor mundial de uranio (Hester, 2007).

Asimismo, durante la reunión del Club Económico de Nueva York, dio un discurso enfocado en el sector energético de Canadá: después de recordar a los neoyorquinos la ayuda inmediata que les dio su país después del 11-s, declaró que “Canadá es una superpotencia energética emergente, es el único productor estable y creciente de este bien escaso en un mundo inestable [...], además de ser el mayor productor de energía de Estados Unidos, lo cual representa una gran oportunidad para los negocios y un elemento crucial de la seguridad energética continental” (Hester, 2007).

En 2007, en la Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en Sidney, Australia, el primer ministro de nuevo se pronunció elogiando la capacidad de su país en materia energética, con los yacimientos de arenas bituminosas,⁶ y “prometió que Canadá se convertiría en una superpotencia energética limpia” (Hester, 2007).

Paralelamente, en el Parlamento canadiense hubo reacciones muy críticas acerca de la intención del primer ministro de no ratificar los compromisos

⁶ En español, se les llama comúnmente arenas bituminosas, aunque no sea la traducción exacta del inglés de *tar sands*, lo correcto sería llamarlas “arenas alquitranadas”. Esta diferencia en la traducción ha dado pie para hacer una distinción de carácter político en Canadá. Los grupos opositores las llaman arenas bituminosas; mientras que el gobierno y los empresarios se refieren a aquéllas como alquitranadas o de crudo pesado.

asumidos por Canadá dentro del Protocolo de Kioto, del cual finalmente se desvinculó en 2011. Stephen Harper había expresado abiertamente su animadversión a dicho protocolo, al calificarlo como un esquema de tipo socialista que buscaba extraer dinero de las naciones desarrolladas productoras. Harper insistió en que ratificarlo significaría una parálisis en la industria energética canadiense, lo que afectaría gravemente las economías de Alberta, Terranova, Nueva Escocia, Saskatchewan y Columbia Británica (*Toronto News*, 2007).

Durante su primer año de gestión, el primer ministro prácticamente no tuvo oposición en el Parlamento, pues el PL se encontraba en plena reestructuración, por lo que sus políticas de transparencia en el manejo de recursos, emanadas de la federal *Accountability Act* federal y la propuesta de reducción al impuesto de bienes y servicios (Goods and Services Tax, GST) tuvieron una rápida aprobación en el Parlamento federal.

Por otra parte, en diversas reuniones con el sector de servicios financieros, se buscó impulsar la campaña del gobierno para atraer inversiones a Canadá. Así, durante la reunión de la Asociación de Brókeres de Seguros en 2006, Stephen Harper indicó que el ramo más importante que debía ofertarse a los inversionistas era el sector energético de Canadá y las facilidades a la inversión (Hester, 2007).

Paralelamente, Harper emprendió la reconfiguración energética de Canadá a partir de un proyecto muy ambicioso que por primera vez afectaría a los Territorios del Noroeste, el cual fue bautizado como el Proyecto Norte y buscaba incentivar la inversión en energía, minería, petróleo y la reforestación, además del poblamiento de la región norte, mediante la explotación del potencial energético del país.

El primer ministro Harper declaró que el cambio climático que afecta severamente el norte del territorio canadiense es una oportunidad histórica que favorecerá el desarrollo económico de su país. Con esta idea en mente, el Proyecto Norte establecía cuatro ejes que vertebran la estrategia del gobierno y de las empresas en la apertura del territorio canadiense:

1. Ejercer la soberanía canadiense en el Ártico.
2. Proteger la herencia medioambiental de Canadá.
3. Promover el desarrollo económico y social.
4. Mejorar y delegar la gobernanza del norte.

El gobierno centró sus esfuerzos en aumentar la inversión en el sector energético, que se encuentra totalmente en manos de empresas privadas, poniendo énfasis en la búsqueda de nuevos yacimientos de arenas bituminosas, los cuales se sumarían a los ya existentes en la provincia de Alberta.⁷

Pese a la larga trayectoria de Canadá en el manejo de sus recursos naturales, extrañamente es uno de los pocos países que, aun cuando posee un enorme potencial energético, no cuenta con una reserva estratégica de petróleo ni de gas. Por el contrario, Canadá es un neto exportador e importador de petróleo. De acuerdo con el Departamento de Recursos Naturales de Canadá, “El costo de establecimiento, mantenimiento y administración de una reserva, además de las dificultades logísticas inherentes al transporte de petróleo son mayores a los beneficios de la creación de una reserva estratégica de petróleo nacional” (NRCAN, 2013).

Por otra parte, se ha construido un ambicioso aparato de apoyo hacia el inversionista, con el fin de facilitar la identificación de áreas de oportunidad, a través de los beneficios fiscales que otorga Canadá a sectores como la minería y la extracción de petróleo y gas. Dentro de esta estructura se han diseñado programas destinados a proporcionar toda la información geográfica y de prospección sobre el territorio norte, con el objetivo de atraer inversionistas. Esta iniciativa gubernamental ha logrado que el costo de información estratégica esté al alcance de todos los inversionistas. En términos llanos, la carga financiera del proyecto recae sobre el gobierno y, en última instancia, sobre los contribuyentes, cuando los grandes beneficiarios son los inversionistas privados. Estos programas se han desarrollado en dos etapas: la primera de 2008 a 2013; la segunda, desde 2013; y se prevé que concluya en el año 2020.

Geomapas: la detección geográfica al servicio de los inversionistas

Fue una iniciativa del gobierno de Harper, la cual consistió en realizar investigación puntual sobre la generación de conocimiento geológico en el norte de Canadá, buscando una mayor exploración y prospección de los recursos

⁷ Sin las reservas correspondientes a las arenas bituminosas, Canadá no ocuparía uno de los primeros lugares en cuanto a las mayores reservas probadas, pues el 95 por ciento de sus reservas corresponden a las bituminosas. Actualmente, Arabia Saudita ocupa el primer lugar en reservas petroleras.

naturales minerales y energéticos, así como informar las decisiones sobre uso de la tierra, conservación de equilibrio y el uso responsable de los recursos.

El proyecto se lanzó por primera vez como un proyecto quinquenal (2008-2013), con un financiamiento de cien millones de dólares⁸ para el programa de mapeo geológico de Recursos Naturales de Canadá (NRCAN), el cual estuvo administrado por Geological Survey of Canada. Este proyecto y su financiamiento se justificó arguyendo que Canadá tenía una comprensión geológica insuficiente de las vastas extensiones de su territorio del norte, una masa de tierra más o menos equivalente a la extensión de las provincias de Quebec, Ontario y Manitoba en su conjunto.

El programa se realizó en colaboración con las provincias y territorios afectados, bajo los principios establecidos en el Acuerdo Ministerial Intergubernamental Geoscience (IGA, por sus siglas en inglés), constituido por un grupo consultivo de la región del norte, el cual incluía a representantes de los gobiernos territoriales, del sector privado y de la organización de desarrollo socioeconómico de los aborígenes.

El compromiso de la administración de Harper con este proyecto continúa hasta nuestros días, se ha aprobado la renovación del apoyo de cien millones durante siete años (2013-2020) para el Programa Geomapping (Geomapas). A partir de agosto de 2013, el programa elaboró más de setecientos mapas e informes, proporcionando a la industria de exploración valiosas herramientas para explorar y explotar eficientemente el norte de Canadá.

Resultados del Programa Geomapping (GEM)

PRIMERA FASE (2008-2013)

Durante esta primera etapa, se realizaron veintiún proyectos de campo en los tres territorios del norte de Canadá (Territorio del Yukón, Territorios del Noroeste y Territorio Nunavut), así como en la parte norte de las seis provincias involucradas: Ontario, Quebec, Columbia Británica, Saskatchewan, Manitoba y Terranova. Se elaboraron treinta y cinco estudios geofísicos regionales y se completaron más de setecientas versiones de archivos abiertos de nuevos

⁸ Todos los montos económicos aquí mencionados son en dólares canadienses.

mapas de geociencias. Los datos se publicaron en el sitio web de NRCAN. Asimismo, se celebraron más de ochocientas sesiones de información técnica, llevadas a cabo en los lugares frecuentados por la industria, el gobierno y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

De acuerdo con la información oficial, la diseminación de toda esta información ha dado lugar a nuevas inversiones en exploración por más de cien empresas, generando con esto casi cuarenta millones de dólares canadienses en oportunidades de empleos directos, e inversiones indirectas por más de trescientos millones de dólares canadienses.

En esta fase destacan las actividades del sector privado, que se han traducido en una inversión internacional masiva en la actividad minera destinada a la exploración de níquel en la península de Melville en el Territorio Nunavut. Asimismo, ha implicado un amplio replanteamiento de los permisos de prospección de diamantes en el sureste de Baffin en el Territorio Nunavut; el descubrimiento de depósitos de cobre, oro y plata muy significativos en el Territorio del Yukón y una estimación (cuantitativa) del potencial de hidrocarburos no descubiertos en el corredor MacKenzie Valley, que se calcula en 4,800 000 000 de barriles de aceite y 32.6 billones de pies cúbicos de gas natural.

SEGUNDA FASE (2013-2020)

En la segunda etapa, este proyecto desarrollará mapas geológicos y construirá bases de datos que cubran por completo el territorio ubicado en el norte de Canadá. Esta tarea se calcula que concluya hacia el 2020. Los mapas geológicos serán accesibles a los inversionistas de la industria, a planificadores, gobiernos y agencias de la comunidad para informar sobre las perspectivas de exploración y desarrollo de sus recursos. Se calcula que en los próximos quince años el GEM generará más de quinientos millones de dólares canadienses en derrama económica a través de la exploración, en manos del sector privado.

En lo que va de esta etapa, las principales actividades del Programa GEM han consistido en la recopilación de nuevos datos de campo, la aplicación de técnicas modernas de geofísica y el uso de métodos geoquímicos de vanguardia; se han aplicado tecnologías para documentar las estructuras geológicas, creando nuevos mapas y desarrollando modelos geológicos regionales.

Al igual que se hizo en la etapa anterior, se ha publicado información técnica en la Internet, destinada mayormente a los responsables de la toma de decisiones en las agencias gubernamentales y comunitarias, a los inversionistas de la industria y a los planificadores del uso del suelo.

Buscando establecer mayor consenso en las comunidades afectadas, desarrollaron enfoques y herramientas que faciliten el uso de datos del GEM a los empresarios innovadores originarios de los territorios, y se ha involucrado a las comunidades y a los gobiernos locales para que participen en los proyectos de campo.

Este programa ha aumentado significativamente la información geocientífica disponible sobre el norte de Canadá, incluyendo la identificación de áreas de alto potencial para el oro, el níquel, los elementos del grupo del platino, metales raros, metales base y diamantes. Esta herramienta es cada vez más utilizada por las empresas, pues ayuda a compañías de exploración a reducir sus riesgos y costos de exploración de minerales y energéticos.

El Programa GEM ha ayudado a garantizar, hasta cierto punto, los empleos creados en las comunidades rurales y remotas del norte de Canadá, a través de la exploración y desarrollo de sus recursos. Actualmente, las empresas que toman las decisiones de inversión sobre dónde buscar yacimientos son alentadas a contratar gente de la zona y proporcionarles capacitación y oportunidades de empleo.

Del análisis de este proyecto se obtienen algunas conclusiones acerca de la política de Stephen Harper, destinada a la mejor explotación y comercialización de los recursos naturales, en especial los ubicados en el norte de Canadá, que hasta 2007 había sido considerado prácticamente una reserva natural.

Un aspecto relevante es el hecho de que Harper, desde un principio, buscó trasladar su experiencia en la provincia de Alberta al resto del territorio. En términos generales, destaca su férrea voluntad por encontrar nuevos yacimientos de petróleo, así como los combustibles catalogados como no convencionales, por ejemplo, las arenas bituminosas.

Harper proviene políticamente del oeste de Canadá, aunque es originario de Toronto; desde el inicio de su mandato, fue muy claro en que utilizaría todo su fogueo en Alberta⁹ para consolidar un proyecto corporativo dentro y

⁹ Después de que Harper se graduó de un *high school* en los suburbios de Toronto, ingresó brevemente a la Universidad de Toronto, donde se esperaba que tendría una trayectoria sobresaliente;

fuera de Canadá, cimentado en los recursos naturales. A diferencia de sus anteriores homólogos, logró promover, utilizando todo tipo de tecnología de punta, la experiencia ampliamente probada de las empresas canadienses en el terreno de los recursos naturales, en sentido amplio.

Sin embargo, a pesar de tratarse de una política muy articulada, Harper fue consciente de que no se trataba de avanzar como si esto fuera un territorio despoblado y se vio obligado a reconocer, en diversos momentos durante la instrumentación del Proyecto Norte, que existen poblaciones ancestrales en su mayoría, que no están dispuestas a ceder su territorio o a permitir que se ignoren sus leyes y convenios, sobre todo cuando muchos de ellos se remontan a la creación de Canadá. En esta tesitura, el gobierno federal tuvo que destinar enormes sumas de dinero para crear condiciones más adecuadas a los intereses de las comunidades originarias.

Aunado a lo anterior, Harper tuvo que recurrir a un número considerable de actores sociales familiarizados con el trabajo comunitario, la antropología y los grupos indígenas, con el propósito de facilitar la entrada del proyecto en cuestión, así como a las empresas y los inversionistas interesados en estos territorios. No bastando con esto, Harper reestructuró el organigrama de ministerios, departamentos y oficinas vinculados a cualquier aspecto que se relacionara o interactuara con el proyecto. Algunas organizaciones sociales, las menos, han aceptado su nuevo papel, pero desde luego los cambios más espectaculares provienen del interior del gobierno, que al reestructurar el armazón federal también cambió el propósito y la ideología de muchas dependencias; sin duda el caso más destacado fue el de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA, por sus siglas en inglés), que se vio obligada a replantear su idea de la ayuda al desarrollo; ahora está destinada a servir a los intereses corporativos del proyecto de Stephen Harper.

sin embargo, los pronósticos fallaron. Harper decidió instalarse en Alberta y aceptar un trabajo bastante modesto en la compañía Imperial Oil, que lo introdujo al mundo de las corporaciones petroleras. Tres años después, ingresó a la Universidad de Calgary, donde estudió economía, y retornó a Ottawa para trabajar brevemente con el parlamentario conservador por Calgary, Jim Hawkes. Después de esto, Harper regresó a Alberta, donde inició formalmente su carrera política como uno de los ideólogos del Partido Reformista. En 1988 hizo su primera incursión al buscar una curul en la Cámara de los Comunes, pero perdió. En 1993, finalmente logró tal posición, como uno de los representantes del Partido Reformista en Ottawa.

Otra estrategia de Harper: los intereses de las empresas mineras bajo la égida de la CIDA

El gobierno de Stephen Harper desplegó una triple estrategia respecto de la explotación óptima de los recursos naturales. Por una parte, aparece una de carácter más técnico (Geomapping) que opera en Canadá, y que busca, como ya se señaló, atraer inversión utilizando todas las herramientas de la detección remota, con la finalidad de identificar fácilmente las zonas más rentables. La segunda estrategia, muy bien orquestada gracias a programas específicos en las comunidades del norte, tiene como propósito preparar el terreno (político y social), para que las comunidades no se opongan a la explotación de los suelos ricos en minerales, arenas bituminosas, petróleo y gas. Como parte de esta estrategia, existe un enorme fondeo de proyectos tendientes a preparar a las comunidades indígenas con capacitación para emplearse en la minería y en las industrias que se asentaran cerca de sus poblaciones.

Indudablemente, la tercera estrategia es la más espectacular, tomando en cuenta que ha cimbrado las bases de la política de ayuda al desarrollo puesta en marcha por Canadá desde hace cuarenta y siete años, que estrategia busca instrumentar, por medio de una institución paradigmática en este país, la CIDA, los intereses de las compañías mineras a través de programas de ayuda en los países en desarrollo. Esta agencia gubernamental se creó en 1968, teniendo desde un principio como misión “encabezar el esfuerzo de Canadá para ayudar a las personas que viven en pobreza alrededor del mundo”. Sin duda, fue una de las iniciativas más acordes con el sentir de la sociedad canadiense durante el gobierno liberal de Trudeau.

Durante 2012, surgieron los primeros indicios del cambio: Julian Fantino, entonces ministro de Cooperación Internacional, empezó a recibir un número considerable de presiones del sector empresarial, para que la CIDA incrementara su apoyo a proyectos directamente vinculados con las actividades de las empresas canadienses en el extranjero.

Las protestas no se hicieron esperar. Se argumentó en aquel entonces que la CIDA tenía como principal mandato la reducción de la pobreza en los países en desarrollo, y definitivamente no destinar parte de su presupuesto a subsidiar de manera encubierta a las empresas canadienses. El ministro Fantino insistió en la necesidad de un cambio en la estrategia de la CIDA, lo que produjo un abierto debate en la Cámara de los Comunes en Ottawa y entre las

ONG respecto del destino de casi cinco billones de dólares canadienses del programa de ayuda al desarrollo que seguramente la CIDA perdería parcialmente (Alamenciak, 2012): “Why, if your priority was reducing poverty and promoting human rights, would you identify Canadian mining corporations as your priority in terms of your vehicle for economic development and reducing poverty? That’s not apparent to us” (Robert Fox, director Ejecutivo de Oxfam Canadá).

En el presupuesto de 2013, preparado por el gobierno de Harper, se estableció un recorte y paralelamente se inició el proceso de desmantelamiento de la CIDA, la cual se integró al Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, con lo que obviamente perdió gran parte de su autonomía.

Esta medida buscaba alinear, más estrechamente, la ayuda al desarrollo con los objetivos comerciales y de política exterior de Canadá (Levitz, 2013). A partir de esta medida, el ministerio pasó a designarse Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá.

El recorte al presupuesto federal estableció una disminución de 377 000 000 de dólares canadienses del total destinado a la ayuda en el extranjero para el periodo 2014-2015. A raíz de esta medida, la CIDA empezó por eliminar sus programas en Camboya, China, Malawi, Nepal, Níger, Ruanda, Zambia y Zimbabue, con el fin de ahorrar 39 000 000 de dólares canadienses. Asimismo, en países como Bolivia, Pakistán, Mozambique, Etiopía, Tanzania y Sudáfrica se llevó a cabo un proceso de reducción para ahorrar 76 000 000 de dólares canadienses. Nunca quedó totalmente claro cuáles fueron los criterios para la supresión de dicha ayuda a estos países y no otros; quizás el único justificable podría ser China.

De acuerdo con declaraciones del ministro Fantino, el enfoque de la agencia cambió para fomentar el crecimiento económico a través del apoyo a las industrias locales, como la minería, la agricultura y la banca, que considera son los tres sectores empresariales canadienses activamente involucrados en el extranjero (Levitz, 2013). Así pues, como se observa en la descripción de los siguientes proyectos, la ayuda al desarrollo bajo las nuevas directrices de la CIDA se vuelve funcional con los intereses corporativos canadienses en una región determinada; en la mayoría de los casos, directa o indirectamente desempeñan el papel de facilitadores de la inversión en el sector minero.

El gobierno canadiense: iniciativas para incrementar los beneficios de la gestión de los recursos naturales en África y Sudamérica

El 29 de septiembre de 2011, el entonces ministro de Desarrollo Internacional, Bev Oda, anunció la instrumentación de cuatro proyectos piloto, con el propósito de reducir la pobreza en Perú, Colombia, Ghana y Burkina Faso, para lo cual se brindaría en total un monto de 6 700 000 000 millones de dólares en fondos de ayuda. Estos proyectos aparecen como una iniciativa de la CIDA, en asociación con las compañías mineras y algunas ONG, para ejecutar proyectos de desarrollo con las comunidades afectadas por las actividades mineras canadienses en el extranjero. Los principales proyectos que recibieron fondos en ese entonces fueron los siguientes que se mencionan.

PROYECTO DE DESARROLLO BIBIANI-ANHWIASO ASAMBLEA DE DISTRITO BEKWAI EN GHANA

Este proyecto, coejecutado por una ONG, World University Service of Canada (WUSC), y cofinanciado por la empresa minera Rio Tinto Alcan, llegaría a 134 000 beneficiarios en las comunidades mineras de Bibiani-Anhwiaso, distrito Bekwai. Con éste, se buscaba fortalecer la capacidad del gobierno local para poner en marcha los planes de desarrollo y la diversificación de la economía local, con un enfoque en la mejora de la calidad de la educación y el acceso seguro al agua y el aumento de las capacidades de empleo a casi cuatrocientos jóvenes.

El presupuesto total fue de 928 000 dólares canadienses, repartidos durante más de tres años entre la CIDA (500 000) y la compañía WUSC/Rio Tinto Alcan (428 000 dólares canadienses).

PLAN CANADÁ (ONG)/MINERA IAMGOLD

Buscó capacitar a los jóvenes para hacer crecer la economía a través de una asociación público-privada para la responsabilidad social de las empresas en Burkina Faso. Este proyecto ayudaría a desarrollar el capital humano de 13 comunidades en Burkina Faso, en particular niñas y niños de edades com-

prendidas entre los trece y los dieciocho años, que recibirían capacitación laboral vinculada a las necesidades del mercado de trabajo en el sector minero y sus subsectores.

Presupuesto total: 7 600 000 dólares canadienses durante cinco años y medio, compartidos entre la CIDA (5.7 millones), Plan Canadá (novecientos mil dólares canadienses) y IAMGOLD (un millón de dólares).

Este proyecto se instrumentó bajo un clima político particularmente inestable, en el que el director de la minera, Steve Letwin, previno abiertamente a los trabajadores sobre las represalias que se tomarían en caso de una huelga: “[We] will not tolerate anything that has a negative impact on ours stakeholders” (Engler, 2012). El proyecto en cuestión buscaría capacitar a los grupos más jóvenes, los cuales más tarde podrían emplearse en la empresa.

PROYECTO VISIÓN MUNDIAL CANADÁ (ONG)/ MINERA BARRICK GOLD, PERÚ

Su objetivo es aprovechar el impacto económico de las operaciones mineras en Perú, mediante el aumento de los ingresos y nivel de vida de casi mil familias. Los beneficiarios recibirían financiamiento para pequeños proyectos de generación de ingresos en la agricultura. Con esto, las autoridades locales también estarían en condiciones de diversificar el desarrollo económico y los fondos de acceso de los ingresos de operaciones de mineral del gobierno nacional.

Presupuesto total: un millón de dólares canadienses, durante más de tres años y medio, cuando la CIDA aportará quinientos mil dólares canadienses y Visión Mundial/Barrick Gold proveerá los otros quinientos mil.

INICIATIVA REGIONAL ANDINA PARA LA PROMOCIÓN EFECTIVA DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

Este proyecto en Colombia, Perú y Bolivia fortalecerá la capacidad de los gobiernos y comunidades locales para poner en marcha proyectos de desarrollo sostenible para el bienestar de las personas que viven cerca de las operaciones de extracción y mejorar el diálogo entre las comunidades y el sector privado.

Presupuesto total: veinte millones de dólares canadienses en cinco años, durante los cuales la CIDA los aportaría (Foreign Affairs, Trade and Development Canada, 2011).

Indicios de las contradicciones de la estrategia instrumentada por la CIDA y las compañías mineras

La empresa Barrick Gold ha compartido con la CIDA la inversión de un millón de dólares para un proyecto en Perú, destinado a los residentes de Quirulvilca, donde la CIDA considera que mujeres y jóvenes tienen dificultad para planificar su comunidad. Asimismo, se busca que las personas tengan acceso al crédito para iniciar sus negocios.

La participación de la minera no ha sido bien recibida por los habitantes de Quirulvilca, pues en 2007 surgieron movimientos de protesta en contra de la compañía, que no había creado los empleos prometidos para los residentes locales, y adicionalmente había hecho modificaciones a la carretera principal, dejando al distrito aislado.

Desde 2011, la Barrick Gold desarrolló una mina a cielo abierto en una zona conocida como Laguna Sur, donde se llevaron a cabo trescientas sesenta y seis perforaciones en una zona húmeda, cerca de cinco lagos pequeños, los cuales proporcionan agua potable a unos ocho mil agricultores aguas abajo. En respuesta, la municipalidad de Santiago de Chuco aprobó una ordenanza, en junio de 2011, por una zona de conservación de la zona de captación. La minera Barrick impugnó la decisión municipal a través de una apelación ante el Tercer Juzgado Constitucional de Lima (Arnold, 2012). En 2012 se inició una movilización de campesinos que viajaron hasta la capital para unirse a la Marcha Nacional del Agua. Estas demandas estuvieron encaminadas a la aprobación de una nueva ley minera que garantizaría la protección de los pueblos y sustituiría la ley vigente desde el gobierno del expresidente Fujimori” (Barrick Gold, 2012).

De acuerdo con un estudio realizado por la “Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), la minera Barrick Gold ha evitado pagar regalías a Perú por sus actividades mineras. Este estudio señala que la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria del Perú calcula que la Barrick debe a las arcas de la nación más de 141 000 000 millones a partir de la toma de posesión de la minera.

En febrero de 2012, el Tribunal Nacional de reciente formación escuchó a las comunidades mineras afectadas; esto marcó una de las pocas veces que las preocupaciones de la comunidad acerca de la amenaza de la minería respecto de las fuentes de agua vitales han recibido la atención nacional. A raíz de estas audiencias, el tribunal señaló cuáles eran las cinco empresas mineras culpables de poner en peligro las fuentes de agua de las comunidades, debido a sus actividades de exploración o de extracción. La número dos en la lista fue la canadiense Barrick Gold y su proyecto Laguna Sur (Arnold, 2012).

La responsabilidad social corporativa, artilugio que contrarresta la impunidad de las empresas de recursos naturales

El proceso de liberalización económica que ocurrió desde mediados de los años ochenta, principalmente en América Latina, abrió no sólo los mercados de estos países, sino también la posibilidad de invertir en sectores que hasta ese momento se encontraban muy protegidos por las leyes; uno de los que se liberó total o parcialmente en varios de los países latinoamericanos con tradición minera fue el extractivo y los vinculados con los recursos naturales en general.

A partir de 1994, las empresas mineras canadienses empezaron a invertir en el sector minero en México; poco después, avanzaron más hacia el sur, aprovechando la preexistencia de una actividad minera muy importante en ciertos países, como Perú, Chile, Bolivia y Ecuador, principalmente. Sin embargo, las buenas prácticas a las que las empresas canadienses se veían obligadas a observar en su país de origen no fueron la norma en las operaciones latinoamericanas.

Los dudosos manejos de estas empresas se convirtieron con el tiempo en un serio cuestionamiento para la imagen internacional de Canadá, lo que provocó que en 2005 el Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade publicara un documento en el que el gobierno federal, finalmente, reconocía, entre otras cosas, que no había ninguna ley establecida en Canadá que impidiera los abusos cometidos contra los derechos humanos por las compañías mineras canadienses que tenían operaciones fuera de su territorio.

Este hecho dio pie a que se organizaran todo tipo de reuniones de muy diversa índole entre el gobierno, las compañías, las organizaciones sociales y, en algunos casos, con los afectados. La reacción de Harper y de su equipo más cercano fue ciertamente ambigua, e inicialmente se buscó minimizar el problema. Consecuente con su posición proempresarial, el gobierno destinó fondos públicos para apoyar a las compañías mineras en el manejo de sus relaciones públicas, decisión que no dejó de asombrar a los inconformes.

En 2009, el gobierno federal publicó un reporte titulado “Building the Canadian Advantage: A Corporate Social Responsibility Strategy for the Canadian International Extractive Sector”, en el que no hacía más que refrendar su propósito de destinar más recursos para promover a las mineras dentro y fuera de Canadá. El documento también buscaba dotar la imagen internacional con una nueva personalidad, o como se expresa actualmente, “a new brand”. A partir de estas fechas, el gobierno federal se embarcó en una ambiciosa campaña para crear “un país marca”, que no era otra cosa que identificar confusamente el papel internacional de Canadá con una imagen muy discutible de responsabilidad corporativa.

Esta estrategia la respaldó la Iniciativa Devonshire (2011), que, a través del ministro de Desarrollo Internacional, Bev Oda, anunció una contribución de 6 700 millones de dólares a la CIDA para iniciar cuatro proyectos de responsabilidad social corporativa, destinados exclusivamente a las compañías mineras canadienses que operaran a nivel internacional.

Paralelamente, se creó una suerte de *ombusperson*¹⁰ que mediaría en las disputas entre las mineras y las comunidades, pero permitiendo a las compañías abandonar el proceso de conciliación en cualquier momento. Durante los años que esta instancia existió (y que contó con una oficina en el Ministerio de Asuntos Exteriores), se presentaron sólo seis casos, de los cuales cinco no fueron resueltos porque no tuvieron seguimiento hasta llegar a un arreglo, y ninguno fue solucionado a favor de la comunidad.

Los hechos anteriores también repercutieron en la Cámara de los Comunes, ya que un diputado independiente, John MacKey, introdujo una iniciativa de ley, la Bill C-300, denominada *Act Respecting Corporate Accountability for*

¹⁰ Este cargo recayó en Marketa Evans, directora del Munk Centre for International Studies (MCIS) de la Universidad de Toronto, quien había sido nombrada por Peter Munk, director de la compañía minera de oro más grande del mundo, Barrick Gold. La directora del MCIS tenía la obligación de discutir los asuntos internos de éste con el consejo en el que la familia Munk siempre ha tenido injerencia (<MunkOUTofUofT.wordpress.com>).

the Activities of Mining, Oil or Gas Corporations in Developing Countries, la cual recogía muchas de las recomendaciones del informe publicado en 2007, y sostenía la necesidad de legislar y, por ende, penalizar las prácticas antiéticas de las empresas mineras en el extranjero.

De aprobarse la iniciativa, las compañías que no se adhieran a los estándares de responsabilidad social perderían el apoyo de los representantes de las embajadas canadienses, de agencias como Export Development Canada, que otorga billones de dólares para apoyar a las compañías canadienses que operan fuera del país (Engler, 2012).

Obviamente, esta iniciativa cimbró el debate parlamentario, ya que era la primera ocasión en que una iniciativa de ley buscaba poner coto a las prácticas de las empresas canadienses que atentaban contra los derechos humanos, laborales y ambientales. Lamentablemente, la Bill C-300 perdió en el Parlamento por seis votos en su contra: varios provenían de los liberales.

Aunque esta iniciativa no se aprobó, debido al intenso cabildeo en su contra y las amenazas de las compañías en el sentido de que Canadá perdería fuentes de trabajo si se aprobaba, se obtuvieron avances importantes en este debate, como el hecho de que posteriormente comunidades dañadas por las actividades de las compañías canadienses pudieron interponer formalmente quejas ante la Suprema Corte de Justicia de Canadá, o la intervención directa de la Royal Canadian Mounted Police (RCMP) en las oficinas centrales de la compañía minera Blackfire, que operaba en Chicomuselo, Chiapas, responsable de la muerte de opositores a las operaciones de la minera.

La bursatilización de la actividad minera en Canadá

El gobierno de Harper consolidó un esquema directo de financiamiento y ayuda a las industrias extractivas que operan en Canadá, dirigido tanto a las empresas mineras canadienses, como a las de otra nacionalidad, pero que buscan aprovechar las ventajas que ofrece el gobierno para establecerse en el país y operar en un tercer país.

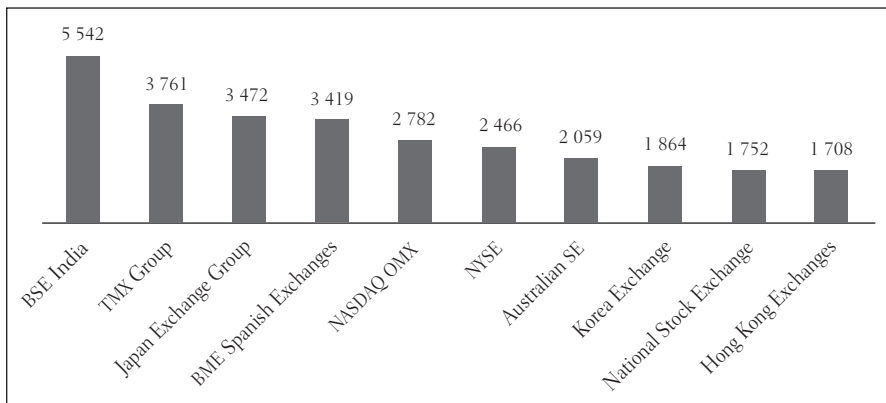
La estrategia de atracción a las compañías mineras extranjeras se sustenta en un programa de atracción financiera muy bien orquestado, el cual brinda, principalmente, la posibilidad de participar en la Bolsa de Valores de To-

ronto, una bolsa especializada en empresas mineras. Dicha estrategia ofrece facilidades para la constitución de una empresa, sin objetar su nacionalidad; brinda la oportunidad de aprovechar los Acuerdos de Protección a la Inversión Extranjera, rubricados por Canadá, lo cual permite a estas empresas ampararse en las ventajas de esos acuerdos y, en un momento dado, poder demandar al país donde opera la compañía en cuestión, en una instancia de arbitraje internacional; por último, el gobierno de Harper otorga considerables ventajas en materia impositiva.

LA BOLSA DE VALORES DE TORONTO (TMX)

El mercado de valores de Canadá ha experimentado diversos cambios que le han permitido ser internacionalmente muy atractivo para las empresas mineras. Hoy se ubica como la séptima bolsa de valores en el mundo respecto de su valor de mercado, y la segunda por el número de empresas inscritas, que en 2014 ascendió a 3 761 compañías, ocupando este sitio detrás de la Bolsa de Valores de India (BSE).

GRÁFICA 2
BOLSAS DE VALORES CON EL MAYOR NÚMERO DE COMPAÑÍAS LISTADAS
(DICIEMBRE DE 2014)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la World Federation of Exchanges (2014).

En el pasado, las bolsas de Montreal, Alberta y Vancouver competían de manera separada con la de Toronto en el mercado nacional; pero, en 1999,

a través de un acuerdo entre las cuatro, se puso fin a la segmentación del mercado de valores en Canadá, permitiendo el abaratamiento de los servicios y un mejor manejo de los fondos de inversión.

La reestructuración comenzó con un acuerdo en el que la Bolsa de Montreal asumió la responsabilidad de comerciar con derivados, la Bolsa de Valores de Vancouver y la Bolsa de Valores de Alberta se fusionaron para formar la Bolsa de Capital de Riesgo (bajo las siglas CDNX), manejando las transacciones de valores de renta variable menores (Cursos Forex, 2014).

En el 2000, la Bolsa de Valores de Toronto se convirtió en una empresa con fines de lucro, cambiando, en el 2001, sus siglas a TSX. En este mismo año, la Bolsa de Valores de Toronto adquirió la Bolsa de Capital de Riesgo, la cual modificó su nombre a TSX Venture Exchange en 2002. Esta fusión terminó con ciento veintitrés años del uso de la sigla TSE como Bolsa de Valores de Toronto. El 11 de mayo de 2007, un año después de la llegada de Harper al gobierno federal, la S&P/Compuesto del TSX, el principal índice de la Bolsa de Valores de Toronto, transaccionó sobre los 14 000 puntos, por primera vez en su historia.

El Grupo TSX es líder mundial en el sector petróleo y gas. El número de empresas inscritas en la Bolsa de Valores de Toronto, como en la Bolsa de Venture, es la mayor del mundo. A fines de junio de 2007, había 434 empresas de petróleo y gas con una capitalización bursátil total de 544 900 millones de dólares, inscritas en estas bolsas de valores” (Cursos Forex, 2014).

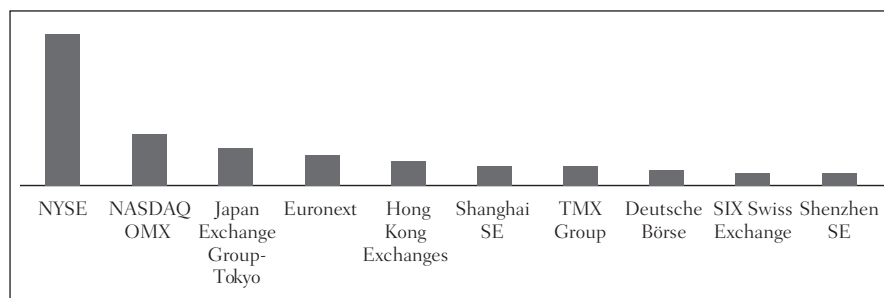
Ventajas de la Bolsa de Valores de Toronto para las empresas mineras

La Toronto Stock Venture Exchange (TSXV) tiene un gran atractivo para las empresas que inician operaciones, ya que permiten el acceso al capital para facilitar su crecimiento. Asimismo, los mínimos requisitos de cotización y una política menos estricta que antaño les permite obtener fácilmente el ingreso al mercado público y, a su vez, la posibilidad de ingresar a la Toronto Stock Exchange (TSX).

La TSXV está diseñada principalmente para manejar el riesgo regulatorio en comparación con el riesgo de inversión. Este último es administrado por los inversionistas y sus asesores. La TSXV se centra, principalmente, en ga-

rantizar que una empresa disponga de los medios para avanzar en su plan de negocios, dando a conocer públicamente si dicho plan tendrá éxito (World Federation of Exchanges, 2014).

GRÁFICA 3
LAS DIEZ MEJORES BOLSAS DE VALORES DEL MUNDO
(VALOR BURSÁTIL DE JUNIO DE 2014, EN BILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Elaboración propia con datos de World Federation of Exchanges (2014).

La operación de la TSXV funciona bajo un sistema flexible en dos niveles, con requisitos de cotización adaptados directamente al sector industrial, la etapa de desarrollo, el rendimiento financiero y los recursos operativos de una compañía (Stikeman, 2010).

Ventajas impositivas a la minería en Canadá

Canadá se ha convertido en una economía que favorece ampliamente al sector extractivo; los programas existentes tienden a fomentar esa industria, ya que cuentan con tasas de impuesto sobre la renta muy bajas en relación con la mayoría de otros países.

Los principales programas federales que resguardan los intereses de la industria minera son el Programa de Flujos Compartidos (Super Flow Through Share Program); la Deducción Acelerada de los Costos de Capital (Accelerated Capital Cost Allowance) y el Programa Canadiense de Gastos de Exploración (Canadian Exploration Expenses Program).

Algunas provincias, como Manitoba y Saskatchewan, tienen impuestos sobre ventas y uso, que recaen directamente en las empresas, más que so-

bre el consumidor final. En otras provincias, como Alberta y Saskatchewan, los operadores pagan regalías y no impuestos basados en ingresos (KPMG Canada, 2011: 88).

Existen otros impuestos y cargos por los que una empresa es responsable, si es o no rentable. Aquéllos incluyen los pagos del Plan de Pensiones de Canadá y del Seguro de Desempleo a nivel federal, así como los impuestos provinciales de salud del empleador y de los impuestos sobre la nómina.

Independientemente de las excepciones que aplican algunas provincias, como las mencionadas en el párrafo previo, existe un número considerable de disposiciones en materia impositiva que benefician a las empresas mineras en Canadá:

- 1) La rápida amortización de los costos intangibles y el costo de los activos tangibles permite a los contribuyentes recuperar los costos de hacer producir una mina antes de pagar cualquier tipo de impuesto.¹¹
- 2) Los créditos fiscales para costos intangibles reducen la deuda tributaria de las corporaciones. Dichos créditos pueden prorrogarse por un periodo de hasta veinte años.
- 3) Las pérdidas operativas pueden ser remitidas hasta veinte años, por lo que se asegura que el contribuyente será capaz de utilizar las pérdidas de arranque si logra desarrollar una operación minera viable.
- 4) Sólo la mitad de la ganancia se incluye en el ingreso.
- 5) Los impuestos al capital han sido eliminados en la mayoría de las jurisdicciones.
- 6) La mayoría de las provincias tienen ventas y utilizan los impuestos de tal forma que permitan a las empresas transferir el impuesto al consumidor final. Por lo tanto, al final, las empresas no asumen el costo de esos impuestos.
- 7) La mayoría de las provincias tienen un impuesto sobre las ganancias, en lugar de regalías sobre las operaciones mineras.
- 8) Un mecanismo de acción de flujo continuo concede a las empresas renunciar a gastos intangibles para los inversores. Esto permite a aquéllas

¹¹ Los costos tangibles son los esperados de una operación: se pueden calcular por adelantado, mientras que los costos intangibles son imprevisibles y difíciles de medir. En el proceso de exploración de una mina, los costos intangibles ocupan un papel importante; cuando una empresa minera empieza a cotizar en la bolsa, deberá ser muy clara en la información que ofrece a los accionistas.

obtener beneficios económicos de los gastos que son incapaces de utilizar en el futuro previsible.

- 9) No existe impuesto de retención sobre los intereses que paga una empresa en condiciones de competencia a una entidad crediticia no residente.
- 10) La mayor parte de los tratados de Canadá establecen que la tasa de retención sobre los dividendos pagados a una matriz no residente se limita al 5 por ciento.

La seguridad energética en América del Norte: el proyecto Keystone XL

La estrategia de Stephen Harper sobre los recursos naturales tuvo varias vertientes, entre las que destacan las que se asociaron con el capital privado o las que recurrieron a la CIDA para apoyar algunos proyectos que invierten en capital humano, como la capacitación de las comunidades, apostando que potencialmente respaldarían la actividad de las mineras.

El proyecto conocido como Keystone XL representó una dimensión distinta en el engranaje político del gobierno conservador, básicamente porque se trata de una empresa canadiense que planteaba construir un oleoducto que va más allá del territorio nacional. En este sentido, se trata de una propuesta que involucró al gobierno de Estados Unidos y a sus entidades estatales, así como al Congreso de este país.

Concretamente, se trata de un proyecto propuesto por la empresa TransCanada, el cual busca integrarse al mercado energético de Estados Unidos, por medio de la construcción de un oleoducto que transporte petróleo de las arenas bituminosas canadienses de Alberta, así como petróleo de esquisto de Dakota del Norte y Montana, hasta un centro de distribución en Nebraska, donde se transportaría por rutas existentes a refinerías ubicadas en el estado de Texas.

Se calcula que el oleoducto tendría la capacidad de transportar unos 830 000 barriles diarios de crudo hacia Estados Unidos. En 2008, TransCanada solicitó permiso al gobierno de Estados Unidos para construir Keystone XL, pero el Departamento de Estado denegó los planes, argumentando que no había tenido suficiente tiempo para revisarlos. El proyecto resultó afec-

tado por las objeciones del estado de Nebraska y grupos ambientalistas, por lo que la empresa canadiense debió ajustar el proyecto y se postuló de nuevo ese mismo año.

En abril de 2014, el Departamento de Estado retrasó de nuevo la decisión sobre su aprobación, para dar más tiempo a las agencias federales que analizaban sus posibles consecuencias. Según TransCanada, el costo anticipado del proyecto sería de 53 000 000 000 de dólares y la fecha propuesta para su funcionamiento era 2015 (Sparrow, 2014).

Durante los últimos cuatro años, la aprobación del oleoducto ha estado en la cuerda floja; sin embargo, en enero de 2015, gracias al cambio de correlación de fuerzas que obtuvieron los republicanos en las elecciones intermedias, probablemente se destrabaría la aprobación de esta iniciativa, pero el entonces presidente Barack Obama podría haber ejercido su derecho de veto.

Los grupos que defienden la construcción de Keystone XL afirman que éste ofrecerá una enorme independencia energética a Estados Unidos, además de que creará miles de puestos de trabajo. También se afirma que, gracias a dicho oleoducto, paulatinamente se dejaría de depender de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), obteniendo el crudo principalmente de naciones como México y Venezuela.

En términos medioambientales, el argumento principal es la actual contaminación que provoca la extracción de petróleo de las arenas bituminosas en Canadá. En este sentido, el proyecto lo evaluó el gobierno federal durante cuatro años, y en 2011 se terminó un estudio en el que se concluyó que el oleoducto no tendría “un impacto material sobre el medio ambiente a lo largo de toda la ruta desde Canadá hasta el Golfo de México”.¹²

Este análisis considera que, entre los principales beneficios, deben mencionarse la generación de empleo y el crecimiento económico; que será una inversión sin utilizar los recursos de los contribuyentes; que éste representa el medio más seguro para transportar petróleo y gas; así como que su impacto climático será insignificante, y el suministro de petróleo será estable, puesto que lo llevará a cabo un importante socio comercial: Canadá (Payne, 2014).

Grupos más conservadores en el Congreso estadounidense defendieron esta postura en la antepenúltima campaña electoral: “Puede que las arenas

¹² De acuerdo con TransCanada, “La industria del petróleo sintético produce un 1 por ciento del total de las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera. El carbón, por ejemplo, representa el 30 por ciento”.

alquitranadas sean contaminantes, pero en Estados Unidos se usan mucho. Tal vez el descenso de importaciones desde países hostiles pueda justificar padecer efectos negativos ecológicos” (Sparrow, 2014).

Por otra parte, las voces en contra manifestaron y enmarcaron que el proyecto causaría serias consecuencias ambientales, ya que transportaría uno de los combustibles más sucios de esta industria, lo cual tendría una evidente repercusión en la contaminación del agua y los bosques. Se tiene la firme opinión de que su construcción afectará seriamente al entorno, sobre todo en cuanto a emisiones de dióxido de carbono y la destrucción de ecosistemas, como los acuíferos subterráneos de Sandhills, en Nebraska (García, 2013).

El Sindicato Unido de Tránsito y el Sindicato de Trabajadores del Transporte, que representan a más de trescientos mil trabajadores, pidieron al Departamento de Estado que negara el permiso a la empresa canadiense por medio de un comunicado de prensa conjunto:

Necesitamos puestos de trabajo, pero no basados en aumentar nuestra dependencia del petróleo de las arenas de alquitrán. Se podrían generar muchos empleos basados en el desarrollo de la conservación energética, en la modernización de la red de electricidad, en el mantenimiento y la expansión del transporte público; empleos que nos pueden ayudar a disminuir la contaminación del aire, las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar la eficiencia energética (Goodman, 2011).

Búsqueda de independencia energética de Estados Unidos

De acuerdo con la información publicada por la Administración de Información Energética (EIA, por sus siglas en inglés) en 2014, por primera vez desde los años noventa, la producción interna de petróleo en Estados Unidos sobrepasó las importaciones, la dependencia estadounidense del petróleo importado ha caído desde su pico en 2005. Esto es resultado de varios factores que incluyen una reducción en el consumo y cambios en el suministro. Esta variación significa un paso importante en el objetivo expreso del gobierno de asegurar su independencia energética, lo que tiene fines económicos y de seguridad, reduciendo lo que compra en otros países. Según estimaciones de la EIA, Estados Unidos suplirá sus necesidades energéticas con recursos nacionales a más tardar en 2035.

Se considera que se reorganizará la forma en que se mueve el mercado petrolero, es decir, si Estados Unidos sigue reduciendo sus importaciones, el primer lugar del que prescindirá no serán los vecinos, que son la fuente más barata y más cercana de petróleo. En su opinión, primero dejaría de hacer tantos negocios con países de África o de Medio Oriente (Sparrow, 2014).

La relación Canadá-Estados Unidos en materia energética

Canadá es uno de los principales productores mundiales de petróleo; en 2004, producía 3 100 millones de barriles diarios, por lo que se ha colocado como el principal proveedor de hidrocarburos de Estados Unidos; cuenta además con las mayores reservas petroleras entre las que destacan las arenas bituminosas en la provincia de Alberta, cuya explotación traerá consigo un aumento de la producción de petróleo para los próximos años. En 2004, en esta provincia se concentraba el 70 por ciento de la producción de petróleo canadiense (Medina, 2006).

El gobierno de Canadá identificó como de importancia estratégica el desarrollo de las arenas bituminosas, lo cual condujo a que la política del primer ministro Stephen Harper se centrara en la promoción del comercio energético con Estados Unidos, aprovechando su estrategia de autosuficiencia energética.

El suministro de petróleo a Estados Unidos se redujo significativamente desde 1998, cuando ascendía a 1 400 millones de barriles diarios. En el 2013, se redujo al mínimo necesario para alimentar las refinerías de CITGO en ese país: 754 000 barriles diarios de petróleo extrapesado proveniente de la Faja del Orinoco. Mientras que las exportaciones a China se elevaron a 640 000 barriles diarios, las de India subieron a casi 400 000 barriles diarios, y las correspondientes a los convenios con las islas del Caribe y Centroamérica ascendían a 320 000 barriles diarios. En promedio, un 6 por ciento de las exportaciones se dirigieron a Europa y otros destinos. Adicionalmente, cerca de 785 000 barriles diarios se consumieron en el mercado interno (Centeno, 2014).

De acuerdo con la revista especializada *Oil and Gas Journal*, las reservas petrolíferas de Canadá se calculan en 175 000 millones de barriles, de los cuales el 97 por ciento correspondería al petróleo extrapesado. En otras palabras, para Canadá la explotación de arenas bituminosas representa la

diferencia entre ubicarse como el tercer país con las mayores reservas petrolíferas, sólo detrás de Arabia Saudita o Venezuela, o no figurar en la lista (López, 2014).

En este sentido, la estrategia canadiense se centró en utilizar el medio de transporte más económico y seguro, para dar salida a las inmensas reservas de crudo no convencional asociado a las arenas bituminosas ubicadas en la provincia de Athabasca, para lo que no escatimó esfuerzos, desde que hace unos años atrás las reservas del país se triplicaron, al ser reconocidos estos bitúmenes como reservas no convencionales y ser aceptadas en sus libros de reservas.

Fuentes

ALAMENCIK, TIM

2012 “Fantino’s Vision of CIDA Supporting Canadian Mining Project Abroad Confuses ONG”, *Toronto Star Newspapers*, 30 de noviembre, en <<http://www.thestar.com>>, consultada en enero de 2015.

ARNOLD, RICK

2012 *Peruvians Oppose CIDA’s Joint CSR Initiative with Barrick Gold and World Vision*. Ottawa: Mining Watch Canada.

BARRICK GOLD

2012 “Barrick and CIDA Co-Funding New World Vision Project in Peru”, en <<http://barrickbeyondborders.com>>, consultada en enero de 2015.

BRUNELLE, DORVAL y CHRISTIAN DEBLOK

1989 *Le libre Échange par défaut*. Montreal: VLB Éditeur.

CENTENO, JULIO CÉSAR

2014 “Oleoducto Keystone amenaza intereses estratégicos de Venezuela”, *Tercera información*, 4 de abril, en <<http://tercerainformacion.es/spip.php?article66560>>, consultada en enero de 2015.

CURSOS FOREX

2014 “Bolsa de Valores de Toronto”, en <http://www.cursos-forex.com/bolsa_valores/principales_bolsas_valores/toronto>, consultada en enero de 2015.

ENGLER, YVES

2012 *The Ugly Canadian. Stephen Harpers's Foreign Policy*. Vancouver: RED.

FOREIGN AFFAIRS, TRADE AND DEVELOPMENT CANADA

2011 “Minister Oda Announces Initiatives to Increase the Benefits of Natural Resource Management for People in Africa and South America”. Ottawa: Foreign Affairs, Trade and Development.

GARCÍA, CAROLINA

2013 “Keystone XL aviva el debate energético en Estados Unidos”, *El País*, 15 de marzo, en <<http://internacional.elpais.com>>, consultada en enero de 2015.

GOODMAN, AMY

2011 “Manifestaciones en Washington, D.C., hacen temblar a las grandes petroleras”, 25 de agosto, en <<http://www.democracynow.org>>, consultada en enero de 2015.

GUTIÉRREZ HACES, MARÍA TERESA

2015 *Les Voisins du Voisin. La Continentalisation du Mexique et du Canada dans l'Amérique du Nord*. París: l'Harmattan.

1995 “Experiencias y coincidencias de una vecindad bajo el libre cambio: Canadá, México y Estados Unidos”, en Benito Rey Romay, coord., *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá: ¿alternativas o destino?* México: Siglo XXI, 197-230.

HESTER, ANNETTE

2007 *Canada as the “Emerging Energy Superpower”: Testing the Case*. Ottawa: Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.

KPMG CANADA

2011 *A Guide to Canadian Mining Taxation*. Calgary: KPMG Canada.

LEVITZ, STEPHANIE

2013 “CIDA Closed: International Aid Agency Merged with Foreign Affairs”, *The Canadian Press*, 21 de marzo, en <<http://www.huffingtonpost.ca>>, consultada en diciembre de 2014.

LÓPEZ MAGALLÓN, ENRIQUE

2014 “Petróleo 2.0: las arenas bituminosas”, en <<http://www.dw.de/petr%C3%B3leo-20-las-arenas-bituminosas/a-17686360>>, consultada en enero de 2015.

MARTIN, LAWRENCE

2011 *Harperland. The Politics of Control*. Toronto: Penguin.

MEDINA ZÁRATE, PATRICIA

2006 *El petróleo en Canadá*. México: UAM Iztapalapa, en <csh.izt.uam.mx/cen_doc/cedefna/may06/may06can.doc>, consultada en diciembre de 2014.

NATURAL RESOURCES CANADA (NRCAN)

2013 *FAQ-Petroleum Products and Crude Oil Prices*. Ottawa: Gobierno de Canadá, Government Canada, en <<http://www.nrcan.gc.ca/energy/crude-petroleum/4555>>, consultada en diciembre de 2014.

PAYNE, AMY

2014 “Siete razones para no bloquear la construcción del oleoducto Keystone XL”, 25 de abril, en <<http://www.libertad.org/siete-razones-para-bloquear-la-construccion-del-oleoducto-keystone-xl-19953>>, consultada en enero de 2015.

PETER MUNK OUT OF UOFT

2014 “Protest Barrick at their agm”, en <<https://munkoutofuoft.wordpress.com/>>, consultada en diciembre de 2014.

SANTÍN PEÑA, OLIVER

2013 “La conformación de la Cámara de los Comunes y los gobiernos de Canadá a través de cinco procesos electorales federales (2000-2011): segunda parte”, *Norteamérica. Revista Académica* 8, no. 1: 45-73.

- 2012 “La conformación de la Cámara de los Comunes y los gobiernos de Canadá en cinco procesos electorales federales (2000-2011): primera parte”, *Norteamérica. Revista Académica* 7, no. 2: 141-168.

SPARROW, THOMAS

- 2014 “¿Por qué es tan polémico el oleoducto Keystone XL que unirá a Estados Unidos y Canadá”, *BBC Mundo*, 23 de abril, en <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140415_@euu_keysto-rexl_oleoducto_gunda_tsb>, consultada en diciembre de 2014.

STATISTICS CANADA

- 2014 Canadian International Merchandise Trade Database, en <<http://www5.statcan.gc.ca/amt-acm/home-accueil?lang=eng>>, consultada en noviembre de 2014.

STIKEMAN, ELLIOT LLP

- 2010 “Cotización en Canadá - TSXV o TS opciones de cotización y requisitos mínimos de cotización para emisores de recursos”.

TORONTO NEWS

- 2007 “Harper Letter Called Kyoto ‘Socialist Scheme’”, *The Toronto Star*, 30 de enero, en <<http://www.thestar.com>>, consultada en diciembre de 2014.

WORLD FEDERATION OF EXCHANGES

- 2014 *World Federation of Exchanges Members*. World Federation of Exchanges Members en <<http://www.world-exchanges.org>>, consultada en enero de 2015.