

CANADÁ Y SUS PARADOJAS EN EL SIGLO XXI
POLÍTICA EXTERIOR, PARADIPLOMACIA, ECONOMÍA,
RECURSOS NATURALES Y MEDIOAMBIENTE

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

CANADÁ Y SUS PARADOJAS EN EL SIGLO XXI

Volumen 1

**POLÍTICA EXTERIOR, PARADIPLOMACIA,
ECONOMÍA, RECURSOS NATURALES
Y MEDIOAMBIENTE**

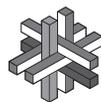
Oliver Santín Peña
(editor)



UNAM

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Centro de Investigaciones sobre América del Norte

México, 2021



CISAN

Primera edición, 20 de junio de 2021

D.R. © 2021 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, alcaldía de Coyoacán,
C. P. 04510, Ciudad de México

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10
Ciudad Universitaria, 04510, Ciudad de México.
Tels.: (55) 5623 0000 al 09
<http://www.cisan.unam.mx>
cisan@unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-30-4700-5

ISBN del volumen I: 978-607-30-4701-2

Diseño de la portada: Patricia Pérez Ramírez

Este libro fue dictaminado con el método de doble ciego y ha seguido lineamientos rigurosos de edición académica. Para mayor información sobre nuestros procesos y nuestro comité editorial, véase <http://www.cisan.unam.mx/publicaciones.php> o escriba a cpublicacionescisan@gmail.com.

Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio conocido o por conocerse, sin el consentimiento por escrito de los legítimos titulares de los derechos.

Impreso en México / Printed in Mexico

ÍNDICE

Introducción	9
<i>Oliver Santín Peña</i>	
PRIMERA PARTE: Política exterior y paradiplomacia	23
De Trudeau (Pierre) a Trudeau (Justin): ¿un giro a la derecha en la política exterior de Canadá?.....	25
<i>John M. Kirk</i>	
No se llevan bien: el gobierno de Harper, el multilateralismo y las Naciones Unidas.....	49
<i>Kevin A. Spooner</i>	
Factores externos e internos de la paradiplomacia de las provincias canadienses: Quebec, Alberta y Saskatchewan	77
<i>Roberto Zepeda Martínez</i>	
Alberta y Quebec y el “federalismo de apertura”: refundación de la identidad nacional y el ejercicio de la política exterior	101
<i>José Luis Ayala Cordero</i>	
La relación bilateral Canadá-Estados Unidos durante la gestión de Justin Trudeau	125
<i>Mary Carmen Peloché Barrera</i>	
SEGUNDA PARTE: Economía, medioambiente y recursos naturales	147
La minería canadiense, una historia de éxito y especulación bursátil en América del Norte	149
<i>María Teresa Gutiérrez Haces</i>	

Apertura comercial, financiarización y deuda de los hogares: la dinámica canadiense	181
<i>Claudia Maya López</i>	
Cambio climático y partidos en el Canadá de Stephen Harper y Justin Trudeau: contraposición de políticas climáticas federales y provinciales	205
<i>Marcela López-Vallejo</i>	
El movimiento ambientalista entre conservadores y liberales. Debates sobre la gobernanza ambiental canadiense por la construcción de oleoductos.....	239
<i>Claudia Anait Ocman Azueta</i>	
TERCERA PARTE: Una mirada al volumen 2	265
¡Me contrataron! Las y los trabajadores temporales agrícolas: una filmografía comentada.....	267
<i>Graciela Martínez-Zalce Sánchez</i>	
La remigración de profesionistas de Estados Unidos a Canadá. El caso de la empresa india <i>Movnorth.com</i>	289
<i>Camelia Tigau</i>	
Resúmenes y palabras clave/abstracts and key words.....	319
Sobre los autores.....	331

INTRODUCCIÓN

Oliver Santín Peña

Es común declarar, en una introducción, que el material que el lector tiene en sus manos es único o innovador; sin embargo, una afirmación así no haría justicia a la historia personal, trayectoria y cavilaciones de los y las colegas que se integraron en este volumen.

De inicio, tenemos que señalar que este libro es resultado de la suma de esfuerzos de investigadores de distintas universidades canadienses y mexicanas que, con animosa voluntad, aceptaron incorporarse a un proyecto intenso y amplio que requirió diferentes reuniones presenciales y vía remota, para establecer líneas de estudio común y un diálogo entre los participantes, y que ha sido posible gracias al impulso del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Pensado como un espacio para abordar los impactos políticos y sociales de las distintas expresiones conservadoras en Canadá en la actualidad, pronto —desde el ejercicio multidisciplinario— mostró amplias potencialidades, ya que esa óptica de Canadá no suele ser abordada en trabajos académicos, mucho menos en actividades colectivas como ésta.

De ese modo, temas relevantes como medioambiente, cultura, recursos naturales, paradiplomacia, artes, ciencia y medios de comunicación encontraron espacio y se incorporaron con los asuntos que han sido más comunes en los estudios canadienses desde los años noventa, es decir, política, economía, comercio y migración a Canadá. Y es que precisamente el Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) abrió brecha en dichos estudios en México desde finales del siglo pasado. Así, conforme transcurrió el tiempo, el CISAN se ha convertido en un punto de referencia de investigación y producción especializada en diversos temas de Canadá.

Por ello, este libro representa la madurez y consolidación de los estudios canadienses en México, y no sólo eso, sino también da muestra de su potencial para los años venideros. Prueba de ello es que por la calidad y diversidad de sus participantes, este trabajo tuvo que dividirse en dos volúmenes: el primero (éste) se centra en analizar temas de política externa e interna, paradiplomacia, economía, medioambiente y recursos naturales, mientras que el segundo reunirá capítulos sobre ciencia, artes, política de medios de comunicación, migración y trabajo. En total, en los dos tomos participan veintitrés investigadoras, investigadores y académicos de diferentes universidades o institutos (trece de la UNAM [CISAN, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Filosofía y Letras y Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales —este último aporta dos estudiantes de doctorado—], cinco del interior de la república [Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Baja California, Universidad del Mar e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Puebla —de éste se incluye a una profesora que, con licencia, estudia un doctorado en ciencia política en la Universidad de Barcelona—], y cinco más de universidades canadienses [Dalhousie, Wilfrid Laurier, Carleton y University of Toronto]).

Al respecto, cabe señalar que el esfuerzo de los colegas canadienses por enviar sus materiales en castellano fue sobresaliente, ya que generalmente sus escritos suelen remitirlos a otros países en su lengua materna (inglés o francés), pero solidarios con el espíritu de este proyecto y con el carácter público de la UNAM, aceptaron generosamente escribir en español o mandar traducir sus capítulos para hacerlos llegar a una mayor cantidad de estudiantes de habla hispana y así ofrecerles un acercamiento de primera mano a Canadá en la actualidad.

Lugar aparte merece comentar que las ahora más de tres décadas de estudios canadienses en México han permitido que en estos volúmenes coincidan maestros con quienes fueron sus alumnos, los que ahora, a su vez, se han convertido en profesores de otros maestros potenciales que investigan y enseñan tanto Canadá como otros temas de Norteamérica en distintas universidades de México.

Cabe mencionar que si bien se llevaron a cabo muchas actividades académicas programadas en su momento para elaborar este libro, la crisis de la Covid-19 obligó a suspender otras tantas por el confinamiento a lo largo de

todo 2020; sin embargo, por vía remota el trabajo y el diálogo entre las colegas continuaron enriqueciéndose en todo momento, por lo que bien vale la pena el espacio para agradecer el esfuerzo a todas las y los compañeros involucrados desde el principio. Lugar especial deben tener, en un reconocimiento como éste, las becarias del proyecto, que en estos dos años sumaron sus esfuerzos e ímpetu para cumplir con los objetivos planteados.

Ahora bien, en lo que corresponde a los análisis y disertaciones que se llevaron a cabo para lograr este tomo de la obra, debemos considerar que se partió de diversos trabajos que dan cuenta del avance gradual, pero constante, de los valores conservadores en territorio canadiense desde varias décadas previas, y que tal vez resulte más evidente desde los años ochenta del siglo pasado. Este conservadurismo no tiene que ver con el partido gobernante, pues bien puede provenir de gobiernos liberales o conservadores a nivel federal, cuyas prácticas políticas resultan poco divergentes en el fondo. En este sentido, el periodo del primer ministro conservador Stephen Harper (de 2006 a 2015), quien en su oportunidad afirmó que los cambios durante su mandato serían tan profundos que, al terminar su gestión Canadá ya no se reconocería (Arthur, 2014), da muestra de ello. Lo más sobresaliente es que al final de cuentas, tales cambios fueron ciertos en muchos ámbitos de la vida pública, política, social y cultural, tal y como lo veremos en los capítulos en comento.

Lo sobresaliente es que esto sucede en un país que generalmente es percibido como un lugar menos conservador. Ahora, si bien Canadá todavía es considerado un sitio con niveles de vida muy altos, ubicándose en 2019 en el décimotercer lugar a nivel mundial en el Índice de Desarrollo Humano (Human Development Index, 2019), y que recibe más de 300 000 inmigrantes cada año (Statista, 2020), haciéndolo un lugar especial para la atracción de talento como parte de su desarrollo y futuro como nación, lo cierto es que no se ha mantenido exento de expresiones nativistas, populistas y excluyentes, como sucede —en mayor o menor medida— en todas las naciones desarrolladas de Occidente. Estas expresiones, que surgen en el Oeste (Alberta), se expanden en las planicies (Manitoba y Saskatchewan) y llegan a las provincias centrales (Ontario y Quebec), si bien no tienen comparación con la virulencia con que se expresan en Estados Unidos o en varios países europeos, indudablemente constituyen un fenómeno latente y amenazante que hasta ahora ha encontrado una firme barrera de contención en el tradicional multiculturalismo y en la reconocida tolerancia de la sociedad canadiense.

La forma alternativa en que estas expresiones conservadoras se han desarrollado es a través de la organización de estructuras políticas locales y provinciales¹ que, gracias a los recursos de la industria extractiva energética —precisamente del Oeste—, han llegado a reemplazar al tradicional conservadurismo moderado de las cosmopolitas provincias centrales (Ontario y Quebec). De este modo, durante todo el siglo xx liberales y conservadores compartieron el poder, alternándose periodos de gobierno, algo que los conservadores del Oeste descalificaban, pues consideraban que el Partido Conservador Progresista² ya no los representaba ni simbolizaba sus valores.

Por ello, en los años ochenta era común escuchar el lema “*liberal-tory, the same old story*”³ que manifiesta una poderosa descalificación hacia el tradicional conservadurismo moderado canadiense. Desde los años ochenta, y aun con el surgimiento del Partido Reformista en Alberta, su transformación en la Alianza Conservadora Canadiense en el año 2000 y su posterior evolución al actual Partido Conservador de Canadá desde 2003 (Santín, 2014), el ideario y objetivos de sus fundadores evangélicos de Alberta siguen presentes, y no sólo eso, se instalaron en las oficinas del gobierno federal en Ottawa bajo el mandato de Stephen Harper, fundador e ideólogo del Partido Reformista. En este sentido, debe enfatizarse que, de hecho, sus nuevos liderazgos en el Parlamento mantienen vigentes dichos preceptos.

¹ La más reciente de estas manifestaciones fue el Partido Populista de Canadá (People’s Party of Canada), que con una plataforma nativista y excluyente —y con miembros fundadores señalados como supremacistas blancos y xenófobos— contendió en las elecciones federales de 2019 obteniendo el 1.6 por ciento de la votación nacional. Si bien su derrota fue contundente pues no ganó un solo asiento en el Parlamento, su discurso y propaganda agresiva en la campaña federal llamó la atención de muchos en Canadá.

² Este partido surgió a principios de los años cuarenta del siglo xx y contó entre sus filas a cuatro primeros ministros: John Diefenbaker (1957-1963), Joe Clark (1979-1980), Brian Mulroney (1984-1993) y Kim Campbell (1993), acumulando dieciocho años en el poder durante sus seis décadas de existencia en el siglo xx.

³ El término *tory* surgió en Gran Bretaña en el siglo xvii para identificar a los aristócratas del Parlamento que tenían mayor cercanía con la Monarquía y sus intereses. Este grupo reconocía la autoridad de la Iglesia anglicana y a la Corona como su cabeza. Hacia el siglo xviii los *tories* ya conformaban una clara fracción política de tendencia conservadora y cercana al monarca. Así, una vez reconocida la autonomía canadiense por la reina Victoria en 1867, los adherentes a esta corriente política crearon el Partido Liberal Conservador, que gobernaría gran parte del siglo xix, hasta que a finales del mismo siglo cambiarían su denominación política a simplemente Partido Conservador. La alternancia entre liberales y conservadores en Canadá durante décadas ha llevado a la acuñación de la frase, “*liberal-tory, the same old story*”, la cual refiere precisamente a que liberales y conservadores —a juicio de sus críticos de todas las tendencias políticas— actúan de manera similar una vez en el poder (Santín, 2018).

La fuerte embestida de los valores conservadores en diversos sectores canadienses no evitó el retorno del Partido Liberal al poder en 2015, pero ocasionó un sincretismo de algunas políticas públicas y proyectos con una visión menos romántica y más práctica por parte de los liberales en el siglo XXI, encabezados por Justin Trudeau. Esta dinámica, que hace transitar al país entre el idealismo liberal y el pragmatismo conservador, ha permitido que los gobiernos canadienses tomen decisiones pragmáticas de carácter político, social, económico, medioambiental, cultural, migratorio, etc., emanadas de sus propios ideales (o valores) construidos a lo largo de su historia. Tales valores cuentan, a su vez, con metas bien definidas en la práctica del buen gobierno:⁴ democracia, justicia, estabilidad, desarrollo sustentable, equidad, entre otras.

Así, el ejercicio sistemático de dichos valores dio paso a un idealismo canadiense que ha formado ejes rectores nacionales y firmes principios que difícilmente podrían sostenerse tan sólo con la voluntad de los políticos en turno. Por ello, podría pensarse que los individuos en el poder en Ottawa han requerido tomar acciones concretas y métodos pragmáticos para mantener sus ideales nacionales.

Este ejercicio pragmático-ideológico canadiense desde luego que genera paradojas en el camino, pues los valores fundacionales han tenido que adaptarse o mutar gradualmente frente a las nuevas realidades que han acontecido desde su fundación y hasta el presente. Así, si consideramos el significado de la palabra “paradoja”, que según el diccionario de la lengua española expresa propiamente “lo contrario a la opinión común” o en retórica “manifiesta una contradicción entre sí”, podemos señalar que el título de esta obra, *Canadá y sus paradojas en el siglo XXI*, es una provocación para esforzarnos a entender qué está experimentando ese país en la actualidad, pero también para aproximarnos a saber de qué maneras el gobierno y su sociedad enfrentan las nuevas realidades y tendencias del mundo.

Este ambicioso esfuerzo colectivo para entender mejor a Canadá busca no sólo aportar al conocimiento de los estudios canadienses en México, sino convertirse en un referente de habla hispana en la materia.

⁴ La práctica del buen gobierno en Canadá se refiere a la autoridad y equilibrio que deben existir en la relación del Parlamento y el gobierno federal con los gobiernos provinciales para alcanzar la paz y el orden. Si bien el concepto se origina en el Acta Constitucional de 1867, que otorgó reconocimiento a Canadá como comunidad autónoma, con el paso de los años la “paz, orden y buen gobierno” se han constituido en un elemento identitario de la clase política canadiense moderna.

Es importante señalar que a lo largo del texto se abordará de manera indistinta el concepto “pragmatismo” como una expresión propia del conservadurismo en la política y la sociedad de América del Norte, ello por la propia naturaleza de nuestro proyecto. Por lo anterior, debe entenderse el pragmatismo como una corriente filosófica impulsada por el estadounidense Charles Sanders Peirce en la segunda mitad del siglo XIX. Ésta señala una serie de principios que establecen consecuencias prácticas del pensamiento burgués de la época para identificar qué conviene mejor a cada segmento de la vida; asimismo, se contrapone al idealismo. Sostiene también que las ideas para que sean tomadas en cuenta deben ser prácticas y no se acepta una separación entre pensamiento y acción, es decir, que tiene que existir una continuidad en las teorías con base en los experimentos prácticos (Barrena y Nubiola, 2014: 77). Esta lógica, en ojos de los marxistas de la época, reconocía una concepción que identifica lo que es práctico y se convierte en un instrumento de acción de intereses, en este caso de las élites y clases burguesas (Rosental y Ludin, 1965: 371-372). Por ello, la corriente de pensamiento marxista señaló —en la primera mitad del siglo XX— al pragmatismo como una filosofía burguesa moderna y reaccionaria que privilegiaba la utilidad del conocimiento más que al conocimiento en sí (Rosental y Ludin, 1946: 245). Es gracias a estos debates que a partir de la segunda mitad del siglo XX y hasta la actualidad, el pragmatismo se relaciona con prácticas conservadoras, neoconservadoras o neoliberales; sin embargo, no es menester de nuestro libro adentrarnos en debates semánticos o silogismos específicos.

Ahora bien, en lo que corresponde al contenido de los capítulos que conforman este volumen, éstos se han agrupado por temas de política externa e interna canadiense. Por ello, esta obra se encuentra dividida en: “Política exterior y paradiplomacia”, “Economía, medioambiente y recursos naturales”, y —a manera de puente entre los dos tomos— “Una mirada al volumen dos”. En la primera parte de este libro se analizan las contradicciones en la política externa canadiense en el siglo XXI, los retos de la paradiplomacia y el federalismo en la actualidad, así como el desafío que representó la presidencia de Donald Trump para el gobierno liberal de Justin Trudeau. La segunda analiza la economía, la minería corporativa canadiense, las variantes financieras y la deuda en los hogares, así como las grandes acciones y contradicciones de las políticas climáticas y la gobernanza ambiental canadiense. La tercera parte merece un comentario especial, ya que es una pequeña muestra de

los temas que se abordarán en el volumen dos de esta obra —pues debe recordarse que este libro procede de un mismo proyecto que por su extensión debió dividirse en dos volúmenes—. Por ello, esta mirada al tomo dos incluye un análisis de los documentales de denuncia más recientes que abordan el caso de los trabajadores agrícolas temporales, asunto que regularmente es abordado de forma optimista por los organismos oficiales, pero que en los últimos años se ha visto cuestionado. Asimismo, se estudia la “remigración” de profesionistas extranjeros calificados procedentes de Estados Unidos a Canadá durante la era Trump, tomándose como ejemplo una compañía india que apoya a migrantes con elevados niveles educativos en ciencia y tecnología.

La primera parte de este libro (“Política exterior y paradiplomacia”) comienza con un trabajo de John Kirk, académico de tiempo completo de la Universidad de Dalhousie en Nueva Escocia (Canadá). Este capítulo nos explica de qué manera la política exterior canadiense en el siglo *xxi* ha venido transitando hacia prácticas más conservadoras —o de derecha, como señala el autor—, al asumir roles menos moderados y de bajo perfil en temas polémicos a nivel internacional, y aunque es necesario precisar, aún persisten algunas diferencias de forma. Al mismo tiempo realiza un análisis de cómo los primeros ministros de los últimos tiempos, ya sea liberales o conservadores, han elaborado sus posicionamientos hacia el exterior más en función de los intereses económicos que de los valores compartidos en el siglo *xx*. En este sentido, Kirk hace una alegoría de los dos Trudeau que han encabezado al país, Pierre Elliott y Justin, quienes si bien liberales ambos, difieren en sus *praxis* de gobierno al alinearlas de acuerdo con las necesidades de la época.

En el segundo apartado, Kevin Spooner, académico y directivo de la Universidad Wilfrid Laurier en Ontario emprende un análisis detallado de las divergencias del primer ministro Stephen Harper con la Organización de las Naciones Unidas (onu) durante su gestión de casi una década (nueve años, nueve meses). Esto como una muestra de cómo los valores que defendió y promovió Canadá durante el siglo *xx* en organismos multilaterales experimentaron un cambio gradual en el siglo *xxi*, debido a las condiciones existentes en el ámbito global; sin embargo, con Harper estos cambios de postura se dieron de forma drástica y acelerada, modificándose el rostro de Canadá, al menos frente a una buena parte de la comunidad internacional. Como una muestra pueden considerarse las dos derrotas consecutivas que sufrió el país en su intento por integrarse a los asientos rotativos del Consejo de Seguridad de la

ONU en los años 2010 y 2020 que, dicho sea de paso, constituyen asuntos que ejemplifican los nuevos tiempos de Canadá frente al resto del mundo, lo cual merece sin duda una profunda reflexión.

El tercer capítulo, de Roberto Zepeda Martínez, investigador de tiempo completo del CISAN, explica la naturaleza de la paradiplomacia canadiense, centrándose en las provincias de Quebec, Alberta y Saskatchewan, en un ejercicio que ayuda al lector a entender la evolución del federalismo en el país, que pasó de un sistema controlador en el siglo XIX, a otro más flexible y descentralizado que puso en manos de las propias provincias temas estratégicos como salud y educación, entre muchos otros asuntos. De igual forma, muestra cómo la internacionalización de los intereses provinciales ha colocado a sus gobiernos en una pugna constante con el poder federal para defender sus derechos y beneficios frente al resto de la Federación.

El apartado siguiente corresponde a José Luis Ayala Cordero, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. En su trabajo expone temas de paradiplomacia, con las provincias de Alberta y Quebec como ejes de análisis. Define su actividad al interior del país como un federalismo de apertura que influye en los nuevos paradigmas de identidad nacional y en el ejercicio de la propia política exterior canadiense. De este modo, expresa de qué manera los intereses provinciales pudieron construir su propio discurso frente al poder central, logrando incluso imponer su agenda en la escena pública. Para el caso de Alberta, muestra cómo el ideario conservador del Oeste logró expandirse al resto del país y conquistar incluso el poder central. Para el de Quebec, expone de qué forma los intereses quebequeses consiguieron prevalecer frente a la inercia —del siglo XIX y la primera mitad del XX— que negaba la identidad bicultural del país. Del mismo modo, se explica cómo estas dos provincias con sus iniciativas locales terminaron, paradójicamente, beneficiando al propio federalismo canadiense.

En el quinto y último capítulo de esta primera parte, Mary Carmen Pe-loche Barrera, profesora del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, presenta algunas de las vicisitudes que tuvo que enfrentar el primer ministro Justin Trudeau durante la gestión de Donald Trump, dada la tendencia confrontadora y dominante de este último. De esta forma, nos muestra cómo un político liberal canadiense tradicional pasó de coincidir plenamente con un amable y receptivo Barack Obama a tener que lidiar con un presidente populista, ufano y contrario a las arraigadas ideas liberales

corporativas de Norteamérica, amparado en su base social, compuesta principalmente por votantes descontentos con las tradicionales elites políticas estadounidenses. Asimismo, el texto incluye un análisis de opinión pública de las figuras en comento.

La segunda sección de este volumen (“Economía, medioambiente y recursos naturales”) inicia con un trabajo de María Teresa Gutiérrez-Haces, investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, en el cual sus cavilaciones se dirigen a la controversial presencia de las empresas mineras canadienses en México, identificándolas según su grado operativo. Señala que el crecimiento y prosperidad económica de Canadá procede de su vasta riqueza en recursos naturales, de su explotación y proyección a futuro; no obstante, la vastedad de los recursos, riqueza y prosperidad que se generan en Canadá han provocado al mismo tiempo paradojas debido a los excesos que han cometido diferentes compañías de ese ramo tanto al interior de Canadá como en otros países. Por ello, el Parlamento canadiense, a través de los partidos de oposición (principalmente el Neodemócrata y el Verde), ha llevado a cabo escrutinios meticulosos para identificar y dar seguimiento a la ética corporativa de estos conglomerados empresariales y financieros con presencia en distintas bolsas de valores de relevancia mundial.

En el segundo capítulo de la sección, Claudia Maya López, investigadora de tiempo completo del CISAN, expone las características y consecuencias de la apertura comercial en Canadá, de la financiarización de su economía y de su impacto en el endeudamiento de las familias canadienses. Lo anterior se da en medio de una política federal de recortes graduales y constantes al gasto público, provocándose así un vacío que deja en la incertidumbre a las clases medias, que han visto diluirse en las últimas décadas su capacidad adquisitiva e incrementarse al mismo tiempo sus deudas con los corporativos bancarios e hipotecarios.

Lo paradójico del fenómeno canadiense es que este país fue uno de los que menores afectaciones sufrieron por la crisis económica mundial de 2008; por eso su disponibilidad de créditos no se vio afectada en su momento. Lo anterior incrementó las deudas en los hogares, en comparación con el resto del mundo desarrollado de Occidente, que requirió de intervenciones estatales para apoyar a sus endeudadas clases medias.

El tercer capítulo corresponde a Marcela López-Vallejo Olvera, profesora e investigadora de la Universidad de Guadalajara, quien expone las vicisitudes

del tema del cambio climático en las administraciones de Stephen Harper y Justin Trudeau, adentrándose en el análisis de la conflictividad que enfrentan las políticas climáticas federales con las regionales, ya que los gobiernos provinciales diseñan sus programas en la materia tomando en consideración sus propias necesidades. Frente a esta realidad, el tradicional discurso de los partidos con presencia nacional suele no corresponderse con sus versiones regionales. Así, es posible observar, por ejemplo, que las expresiones provinciales del conservadurismo, del progresismo neodemócrata y del liberalismo no tienen muchos puntos en común con sus matrices partidistas y con sus dirigentes en el Parlamento en Ottawa.

Lo anterior obedece a la cercanía de los partidos provinciales con sus votantes y con los grupos empresariales locales, lo cual estimula la toma de decisiones pragmáticas. Asimismo, la autora nos recuerda que la riqueza energética canadiense ocasiona que cada región del país funcione de manera diferente, es decir, hay provincias que impulsan y apoyan el uso de la energía hidroeléctrica, otras privilegian el petróleo y el gas, otras más desarrollan la energía nuclear, mientras que algunas incluso utilizan todavía principalmente el carbón. De esta forma, es de esperarse que las discrepancias en el siglo XXI entre las administraciones federales y los gobiernos provinciales sean recurrentes y no se pueda marcar una diferencia clara entre la postura progresista liberal de Trudeau y el conservadurismo climático de Harper.

Esta segunda parte la cierra Claudia Anait Ocman Azueta, profesora e investigadora de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, quien analiza algunas dinámicas de la gobernanza ambiental y la manera en que ésta se confronta con los modernos esquemas de desarrollo representados por la expansión de los oleoductos y la extracción de petróleo de arenas bituminosas en Alberta. Dicho tema ha generado debates intensos entre grupos no gubernamentales de ambientalistas y el gobierno federal canadiense, ya sea encabezado por los conservadores, con Stephen Harper al frente, o por los liberales de Justin Trudeau. De este modo, observaremos en qué formas el movimiento ambientalista se consolidó como un influyente grupo de presión en el país, al establecer en el imaginario colectivo la disyuntiva de elegir entre la explotación de las arenas bituminosas o el derecho a la salud y a un medioambiente sano.

Dicho debate comenzó a tomar la forma actual desde los años de Stephen Harper como primer ministro por sus políticas agresivas en contra de los

grupos ambientalistas. Esta disyuntiva “progreso vs. medioambiente” continuó su curso pese a los esfuerzos de Justin Trudeau, quien buscó armonizar los intereses económicos y las metas ambientales; no obstante, en términos pragmáticos, observamos que Canadá es un país que sostiene buena parte de su desarrollo en la extracción de recursos naturales, particularmente de petróleo y gas. Por eso la estrategia empleada por Trudeau lejos de armonizar ha generado incertidumbre respecto del futuro medioambiental canadiense.

La tercera y última parte de este libro (“Una mirada al volumen dos de la obra”) es una muestra de lo que podrá encontrarse en el segundo tomo de este proyecto, en el cual los temas científicos, culturales, migratorios y de análisis de medios concentrarán la atención del lector. En este sentido, decidimos incluir dos trabajos. En el primero de ellos, Graciela Martínez-Zalce Sánchez, investigadora definitiva de tiempo completo del CISAN, centra su análisis en el documental de denuncia, una herramienta en la que cada vez cobra mayor relevancia el tema del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) en Canadá.

El capítulo se adentra en el estudio y análisis de cinco documentales que abordan las historias de trabajadores y trabajadoras temporales, su situación personal y humana, así como los abusos a los que son sometidos en muchas ocasiones por sus empleadores, que se aprovechan de las condiciones de lejanía y aislamiento de sus granjas, del desinterés de las autoridades mexicanas y de la displicencia de las canadienses, tanto las provinciales como las federales, para beneficiarse de su posición de poder. Esta realidad, desafortunadamente más común de lo que se supone, representa otra de las contradicciones y paradojas que enfrenta Canadá, país que desarrolló un programa institucional de trabajadores agrícolas temporales con muchas bondades, pero que operado en no pocas ocasiones por personas sin los escrúpulos ni la sensibilidad que se requiere, genera graves excesos y situaciones inadmisibles para los jornaleros, quienes padecen de forma reiterada las consecuencias de la falta de voluntad necesaria por parte de las autoridades responsables de ambos países.

El segundo y último capítulo de esta breve mirada corresponde a Camelia Tigau, investigadora de tiempo completo del CISAN, quien nos presenta el estudio de caso de la empresa india Movnorth.com, que se dedica a la atracción de personal altamente calificado, en especial inmigrantes indios en Estados Unidos, para reemigrar a Canadá, en donde las condiciones laborales

y de residencia son más flexibles. Lo anterior se inserta en una dinámica internacional en la cual los países ricos compiten entre sí para atraer talento en ciencia, tecnología, ingenierías y matemáticas, áreas en donde India lleva la delantera como país emisor a nivel mundial.

Esta competencia entre los países desarrollados de América del Norte se vio alterada en los años de la presidencia de Donald Trump, ya que sus políticas restrictivas y ralentizadas para otorgar permisos, visas de trabajo y residencias a extranjeros se convirtieron en un aliciente para que miles de inmigrantes calificados decidieran mudarse a Canadá, con la finalidad de cambiar su situación migratoria en muy corto tiempo. A lo anterior debe agregarse la percepción que se tiene de Canadá en el mundo como un país multicultural y hospitalario hacia los extranjeros, sobre todo si éstos llegan con altos niveles educativos, lo cual sin duda beneficia a su economía y a su desarrollo tecnológico y científico.

Para finalizar, sólo resta añadir que libros como éste tienen el objetivo de llegar a la mayor parte de la población mexicana posible, para aportar y difundir conocimientos e ideas nuevas acerca de un país vecino, cercano y amigo, como es Canadá. Así, considerando la plataforma que representa la UNAM como espacio en donde fluyen libremente las ideas más allá de las aulas, institutos y centros de investigación, este trabajo aporta un elemento más para hacer de nuestra universidad una institución que genera conocimiento de vanguardia para beneficio del país.

Ciudad de México, septiembre de 2020

Fuentes

ARTHUR, JOYCE

2014 “A Cynical View of Conservative Politics and Voters”, en rabble.ca, <<https://rabble.ca/columnists/2014/01/cynical-view-conservative-politics-and-voters>>, consultada en septiembre de 2020.

BARRENA, SARA y JAIME NUBIOLA

2014 “Charles S. Pierce. Un pensador para el siglo XXI”, *La Torre del Virrey. Revista de estudios culturales* 5: 77-78. Valencia: Instituto de Estudios Culturales Avanzados.

HUMAN DEVELOPMENT INDEX (HDI)

2019 “Human Development Reports”, en <<http://hdr.undp.org/en/indicators/137506>>, consultada en septiembre de 2020.

ROSENTAL, M. M. y P. F. LUDIN

1965 *Diccionario filosófico*. Montevideo: Universo.

1946 *Diccionario filosófico marxista*. Montevideo: Pueblos Unidos.

SANTÍN PEÑA, OLIVER

2018 *Origen y desarrollo del parlamentarismo británico y sus dinámicas en Canadá*. Ciudad de México: CISAN, UNAM.

2014 *Sucesión y balance de poder en Canadá entre gobiernos liberales y conservadores. Administraciones y procesos partidistas internos (1980-2011)*, Ciudad de México: CISAN, UNAM.

STATISTA

2020 “Number of Immigrants in Canada from 2000 to 2019”, en <<https://www.statista.com/statistics/443063/number-of-immigrants-in-canada/>>, consultada en septiembre de 2020.

Primera parte

Política exterior y paradiplomacia

DE TRUDEAU (PIERRE) A TRUDEAU (JUSTIN): ¿UN GIRO A LA DERECHA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CANADÁ?*

John M. Kirk

Introducción. Los años sesenta (la edad de oro de la política internacional canadiense)

Entre 1963 y 1968 Lester Pearson fue primer ministro, tras una ilustre carrera diplomática que incluyó varios años como canciller de Canadá. Fue presidente de la Asamblea General de la ONU en 1952, puesto que empleó para tratar de encontrar una solución a la Guerra de Corea, aunque no logró conseguir la paz en esa situación diplomática tan espionosa. Tuvo más éxito en 1956, cuando desarrolló un plan internacional para asegurar la paz en Egipto, que incluía la presencia de las fuerzas de países de la ONU, lo cual resolvió el conflicto del Canal de Suez en el que murieron 3000 personas. En 1957 recibió el Premio Nobel de la Paz por su compromiso con los procesos de paz mundiales, sin duda un excelente reconocimiento para su larga trayectoria en la diplomacia internacional. Pearson fue elegido primer ministro en 1963, y mantuvo un fuerte interés en las relaciones internacionales. Por ejemplo, defendió el papel de la OTAN y el rol de Canadá en la política global, y participó activamente en las discusiones entre Gran Bretaña y Rodesia (más tarde Zimbabue) en el proceso de independencia de esta última nación, además de que siempre mantuvo su autonomía de criterio frente a Estados Unidos, lo cual demostró al criticar su papel en la Guerra de Vietnam. Como resultado de estas iniciativas se fue formando una singular identidad canadiense en el ámbito de la política internacional, tendencia que continuó con Pierre Elliott Trudeau.

Trudeau fue elegido miembro del Parlamento en 1965, y pronto lo nombraron secretario parlamentario de Pearson y ministro de Justicia. Cuando

* Se reconoce el apoyo de Emilia Santos-Montero y de Fernando Díaz Hermsillo en la revisión de este texto.

su mentor decidió retirarse de la política, Trudeau se propuso como candidato para el liderazgo, y fue elegido en 1968. Durante los siguientes dieciséis años la reputación de la política internacional de Canadá creció notablemente. Trudeau había viajado mucho en el Sur global y entendía claramente las necesidades de desarrollo en los países subdesarrollados. Además, era un ferviente nacionalista, preocupado por el control económico que ejercía Estados Unidos. Comprendía bien la dependencia comercial de Canadá con Estados Unidos, pero no temía expresar sus preocupaciones sobre la influencia estadounidense: “Vivir al lado de ustedes es hasta cierto punto como vivir al lado de un elefante. Por amigable y sociable que sea la bestia —si así se la puede llamar— nos afecta cualquier sacudida y gruñido suyo” (CBC Radio, 2018). Como nacionalista económico intentó desarrollar la “tercera opción”, mediante la reducción de los lazos políticos y económicos con Estados Unidos y la Mancomunidad Británica, y fortaleciéndolos con otros países para de esa manera mantener la independencia económica de Canadá.

Durante los mandatos de Pierre Trudeau se desarrolló una política exterior sumamente independiente, proactiva y decisiva. A diferencia de su mentor, Lester Pearson, criticó el papel de la OTAN y redujo la contribución económica con la que Canadá tradicionalmente la había apoyado. Respecto de los dos polos opuestos de la política internacional durante la guerra fría —Estados Unidos y la Unión Soviética— adoptó una política más independiente, reuniéndose con los líderes de los dos bloques políticos internacionales, animándolos a reducir la amenaza de una guerra nuclear y así bajar las muy notables tensiones de esa época. Viajó a Beijing y en 1970 estableció relaciones diplomáticas con China, nueve años antes de que lo hiciera Washington.

Viajó también a Moscú, en 1971, donde firmó un acuerdo sobre relaciones internacionales con el primer ministro Aleksei Kosygin. En una entrevista concedida en Moscú enfatizó la necesidad de una política canadiense más independiente: “Canadá ha descubierto que es cada vez más importante diversificar sus canales de comunicación a causa de la presencia abrumadora de Estados Unidos. Ello se refleja en la conciencia creciente entre los canadienses de que esto constituye un peligro para nuestra identidad nacional” (Shabad, 1971). Fortaleció, así, las relaciones con la Unión Soviética, aunque también criticó sus prácticas de gobierno, y en particular le preocupaba su agresiva dominación política en los países socialistas de Europa oriental. En 1970 apareció un análisis profundo de las relaciones internacionales de Canadá, “Foreign

Policy for Canadians”, en el que se enfatizaba una visión equilibrada del papel que podría desempeñar Canadá en la comunidad internacional.

Durante el liderazgo de Pierre Trudeau destacaron dos temas en la política internacional: una comprensión de la visión tercermundista y los valores de justicia social y dignidad. Para apoyar estas prioridades de desarrollo internacional se fundaron dos instituciones sumamente importantes, la Canadian International Development Agency (CIDA) y el International Development Research Centre (IDRC). Defensor infatigable del diálogo Norte-Sur, viajó con frecuencia a países del llamado tercer mundo y abogó por la necesidad de apoyo económico para las naciones en vías de desarrollo.

Como microcosmos de esta visión global, la independencia de Trudeau se puede visualizar con claridad en su relación con Cuba. En 1976, por ejemplo, fue el primer líder de un país miembro de la OTAN en visitarla —en plena guerra fría— cuando se convirtió en un buen amigo de Fidel Castro. Durante su gobierno, las relaciones con la isla se estrecharon, comenzó el turismo canadiense a Cuba, se concedieron créditos comerciales al gobierno cubano, inició la amplia inversión canadiense en varias industrias, se formaron profesionalmente muchos estudiantes cubanos en el programa Canadian University Services Abroad (CUSO), y se establecieron comisiones para desarrollar el comercio bilateral. En efecto, las relaciones económicas crecieron notablemente, y entre 1961 y 1981 las exportaciones canadienses a Cuba aumentaron de 40 000 000 a 450 000 000 de dólares canadienses, mientras que las cubanas a Canadá durante el mismo plazo crecieron de 7 000 000 a 196 000 000 (Kirk y McKenna, 1997: 106). Como una evidencia de los fuertes lazos personales entre Trudeau y Fidel Castro, cuando falleció el primero en 2000 la familia invitó al mandatario cubano a participar en las ceremonias funerales en Montreal.

En resumen, durante los años de Pierre Trudeau como primer ministro fueron varias las iniciativas que se impulsaron para mantener una política internacional independiente, equilibrada y justa. Con claridad, Trudeau adoptó una posición nacionalista y defendió con vigor los intereses canadienses frente a Washington. Sobre todo, el político canadiense entendía bien los desafíos que enfrentaban los países del mundo en desarrollo y el gobierno de Canadá contribuyó con lo que pudo a su progreso económico. Desde su decisión de retirarse de la vida política en 1984, poco a poco la tendencia progresista fue desapareciendo.

1984-2015: la política internacional canadiense gira a la derecha

De 1993 a 2003, durante el periodo de gobierno del primer ministro liberal Jean Chrétien, se dieron señales de un intento de seguir una política multilateral como la de Pierre Trudeau; sin embargo, después de ese periodo la política externa canadiense fue dirigiéndose cada vez más hacia la derecha, y en particular fue desarrollándose una estrecha relación cada vez más notable con la política exterior de las administraciones estadounidenses. En concreto, es en los gobiernos de Brian Mulroney (1984-1993) y Stephen Harper (2006-2015) donde se aprecia claramente una política más conservadora y pro Washington, es decir, un rechazo completo de los valores globales independientes de Pierre Trudeau, así como un distanciamiento muy notable del concepto de multilateralismo.

Cuando Pierre Trudeau dejó la vida política en 1984, Canadá tenía una excelente relación con el Sur global, y justo por ello también notorias diferencias de opinión con el gobierno de Washington. Con Brian Mulroney, no obstante, esta dinámica pronto cambió, y tanto el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (FTA, Free Trade Agreement U. S.-Canada) de 1989, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994, y el Tratado México-Estados Unidos-Canadá de Libre Comercio (T-MEC), de 2020, ilustran esta visión netamente continentalista de Mulroney y Harper. Se trataba de reducir los intereses globalizadores para enfocarse en fortalecer la relación con Estados Unidos, el principal socio económico de Canadá. Mejorar la economía nacional se convirtió, entonces, en la prioridad de ambos primeros ministros conservadores, para lo cual se precisaba crear relaciones más estrechas con Estados Unidos, una dependencia económica que pronto derivó en un acercamiento importante a la política internacional de Washington.

Brian Mulroney gobernó en una época de mucha tensión durante la guerra fría, un periodo en que Ronald Reagan tildó a la Unión Soviética de “imperio del mal”. Siguieron fuertes tensiones entre las dos superpotencias, que después resultaron en la caída del Muro de Berlín y en la implosión de la Unión Soviética. Durante estos años de la guerra fría podía apreciarse el auge de la industria militar, que entre otras cosas amplió la capacidad de alcance de los misiles intercontinentales de ambos bandos. Como resultado, tanto Estados

Unidos como la Unión Soviética (y luego Rusia con Boris Yeltsin y Vladimir Putin) contaban con misiles suficientes para destruirse mutuamente. Éstas eran las circunstancias internacionales imperantes bajo el mandato de Mulroney, quien decidió que, dada la necesidad de estrechar relaciones comerciales con Estados Unidos, también hacía falta demostrar apoyo para su política internacional.

Al asumir esa dirección Mulroney se distanciaba paulatinamente de la política de Trudeau. Mientras que este último le demostraba, durante sus últimos años como primer ministro, una frialdad personal e intelectual a Reagan y a la política internacional estadounidense, el primer ministro conservador decidió desechar esa estrategia y retomar, en cambio, el camino ofrecido por una relación más estrecha con Washington. Rechazó completamente la visión globalista de su antecesor, prefiriendo desarrollar una relación personal muy fuerte, primero con el presidente Reagan y luego con George H. W. Bush.

Para Reagan era sumamente importante contar con la unidad continental —en los niveles militar, comercial y político— como una defensa indispensable en contra del avance socialista, y por ello necesitaba del apoyo manifiesto de Canadá, su vecino con el que comparte una frontera de unos 9000 kilómetros y su principal socio comercial en ese momento. Brian Mulroney apoyaba este objetivo, ya que lo veía como la mejor estrategia para defender a Canadá en el caso de una guerra nuclear y, además, porque era la mejor manera de fortalecer la economía canadiense. En realidad tanto Mulroney, como posteriormente Stephen Harper, fueron firmes aliados estratégicos de Washington en la defensa del sistema internacional unipolar que impulsaba Estados Unidos y, al mismo tiempo, promovieron sus intereses comerciales. En particular, esta tendencia se apreciaba más en Stephen Harper, quien ya en el siglo XXI demostró un rechazo firme a la ideología comunista. Es pertinente señalar que Mulroney tenía una visión menos ideológica que Harper, pero sí veía con claridad las ventajas de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, y de manera coyuntural, más tarde con México a través del TLCAN, firmado en 1992.

A pesar de las diferencias de opinión entre Mulroney y Harper hace falta enfatizar la manera en que los dos primeros ministros conservadores entendían la necesidad de una profunda alianza con la política internacional de Estados Unidos. Estos estrechos lazos económicos, y una política de reciprocidad, eran el único camino para conseguir la prosperidad económica. Es

importante recordar que Mulroney fue elegido en medio de una crisis económica, con una recesión muy grave y una tasa de inflación alta. Incluso, con frecuencia señalaba que su misión principal en la agenda doméstica era crear más y mejores empleos para los canadienses. De este modo, a su juicio, tal reto podría solucionarse estrechando las relaciones con Estados Unidos.

Para Brian Mulroney, la prioridad era desarrollar la economía canadiense, y el socio lógico para llevar a cabo ese proyecto era Washington. Había criticado con firmeza la política internacional de Trudeau quien, según él, no sólo no había sido lo suficientemente crítico con la Unión Soviética, sino que más bien, por el contrario, no prestó la atención necesaria a las relaciones con los aliados tradicionales de los canadienses: Estados Unidos, Gran Bretaña e Israel. En cambio, lo que Mulroney ofrecía, de acuerdo con un antiguo y reconocido diplomático, eran “relaciones estupendas” con Washington, la necesidad de fortalecer la “amistad especial” que se había perdido con Trudeau y, en caso de presentarse agendas contrarias, darle el “beneficio de la duda” a Estados Unidos (Heinbecker, 1974: 75-76).

Poco a poco las fricciones que habían sido frecuentes en la relación entre Trudeau y Reagan desaparecieron. A diferencia de Estados Unidos, Canadá apoyó las sanciones contra Sudáfrica, pero en general su política respecto de los derechos humanos fue muy ambivalente y de nuevo subordinada a los intereses comerciales. El gobierno de Mulroney, por ejemplo, condenó la masacre en la plaza Tiananmen en Beijing en 1989, pero para 1991 la ayuda bilateral había aumentado, y en 1994 China fue el país que más apoyo recibió del gobierno canadiense (*Canada's Human Rights History*, 2020). Por otra parte, mientras el comercio bilateral con China se incrementaba, aun a pesar de regulaciones oficiales canadienses que prohíben la venta de armas a países con señalamientos persistentes de abusos a los derechos humanos desde los años ochenta, el gobierno de Mulroney también vendió armas a Chile, Guatemala, Paquistán, Filipinas, Corea del Norte e Indonesia, política que, por cierto, también seguía Washington.

Un acontecimiento que muestra la concordancia de las estrategias internacionales de Canadá y Estados Unidos fue, sin duda, la primera guerra del Golfo (1990-1991), a la cual el gobierno canadiense envió 4000 soldados a participar en la Operación Tormenta del Desierto (*Operation Desert Storm*), encabezada por Estados Unidos para liberar Kuwait de las fuerzas iraquíes de Saddam Hussein.

A diferencia de Pierre Elliott Trudeau, quien nunca tuvo relaciones cercanas con los presidentes estadounidenses con los que coincidió, Mulroney buscó llevarlas a un nivel personal y de amistad, como en efecto lo fueron con Ronald Reagan y George H. W. Bush. Estas relaciones personales exitosas llegaron a convertirse —para muchos canadienses— en una especie de gala teatral, cuando por ejemplo al culminar una reunión bilateral en la ciudad de Quebec en 1985, los dos mandatarios (Reagan y Mulroney), acompañados de sus esposas y haciendo referencia a sus orígenes irlandeses, entonaron juntos la canción folclórica “When Irish Eyes are Smiling”.

De este modo, resulta claro que Mulroney buscó cultivar estos lazos personales con mucha determinación. Puede afirmarse que sus vínculos de amistad fueron incluso más estrechos con el presidente George H. W. Bush, pues en efecto en varias ocasiones él y miembros de su familia pasaron las vacaciones en la hacienda de los Bush en Kennebunkport, Maine. Por ello, puede afirmarse que jamás ha existido una relación personal más estrecha entre los líderes de Canadá y Estados Unidos que en esos años, y que ello se reflejó en la política internacional que seguían ambos países.

Como símbolo de esta relación entre Canadá y Estados Unidos es importante señalar que Brian Mulroney pronunció sendos discursos fúnebres en los funerales tanto de George H. W. Bush como de Ronald Reagan. Debe mencionarse que nunca antes un antiguo primer ministro lo había hecho. Por ejemplo, en el funeral de Bush, Mulroney se refirió a Estados Unidos como “la república democrática más grande que Dios ha puesto en este mundo” (Morrow, 2018).

Es necesario establecer que Brian Mulroney y Stephen Harper han compartido públicamente su inmenso respeto por el liderazgo de Estados Unidos en el mundo. Los dos líderes han interpretado el papel de Canadá como un complemento fundamental de la política de Washington, tal y como lo expresó Harper en una reunión en Cancún en 2006: “Una amenaza a Estados Unidos es una amenaza a Canadá, a nuestro comercio, a nuestros intereses, a nuestros valores y a nuestra civilización compartida. Canadá no tiene amigos entre los enemigos de Estados Unidos. Y los Estados Unidos no tienen mejor amigo que Canadá” (Troy y MacDonald, 2011).

Durante el gobierno del líder del Partido Conservador Stephen Harper (2006-2015), la tendencia derechista predominante de esos años, establecida por Brian Mulroney, se acentuó mucho más. El interés comercial con Estados

Unidos se mantuvo, pero a diferencia de con Mulroney también existía un interés ideológico mucho más arraigado con una oposición firme, doctrinaria e incluso religiosa a las ideologías de izquierda. Harper, por ejemplo, condenó en 2014 “la ideología venenosa del comunismo y sus prácticas violentas” y agregó que “casi la cuarta parte de los canadienses, o fueron cautivos de las cadenas del comunismo, o son los hijos de esas víctimas” (Canadian Broadcasting Company, 2014a).

Se aprecia claramente esta actitud contra los gobiernos de izquierda en la reacción del gobierno canadiense al golpe de Estado en Honduras de 2009. Precisamente en ese año el presidente Manuel Zelaya (centro-izquierda) había propuesto una nueva legislación que resultaría en cambios significativos que impactarían a los inversionistas extranjeros en el país, entre ellos el aumento de impuestos para las empresas mineras extranjeras, la prohibición de la minería a cielo abierto, o la instauración de consultas entre las comunidades locales antes de otorgar permisos de explotación minera a empresas del exterior. Zelaya también aumentó los salarios mínimos y promovió legislación para proteger el medioambiente, medidas que perjudicaban los intereses de las empresas canadienses que dominaban la economía minera hondureña (Escalera-Flexhaug, 2014).

En junio de 2009, el ejército hondureño expulsó a Zelaya, quien partió con rumbo a Costa Rica, y mientras que la mayoría de los países integrantes de la Organización de Estados Americanos (OEA) condenó el golpe e insistió en el regreso del presidente constitucional, Canadá no apoyó esa posición, e incluso se opuso al retorno de Zelaya a Honduras. En noviembre de 2009 tuvieron lugar elecciones nacionales en Honduras, condenadas por Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otras organizaciones. En ese periodo fueron asesinados dieciocho candidatos de la oposición durante la campaña electoral, y se documentaron muchos abusos por parte de la policía y las fuerzas armadas. Sólo Estados Unidos, Costa Rica, Colombia y Canadá aceptaron la validez de las elecciones como democráticas.

Canadá, de hecho, defendió el nuevo gobierno, encabezado por Porfirio Lobo, y apoyó con vigor su readmisión en la OEA. Incluso Stephen Harper fue el primer líder extranjero en visitar Honduras después de la inauguración presidencial, cuando felicitó al nuevo mandatario. Si se consultan las páginas electrónicas del gobierno canadiense para analizar la relación bilateral

con Honduras se encontrará poca información, y la que existe presenta una realidad distorsionada. Por ejemplo, puede leerse una nota de enero de 2014 que indica que la ministra Lynne Yelich iba a viajar a la capital para la ceremonia de toma de protesta del presidente Juan Orlando Hernández. El informe del gobierno canadiense indica que viaja, entre otras cosas, para “destacar la tradición profunda de cooperación con Honduras en las áreas de desarrollo, comercio, gobierno democrático, derechos humanos y seguridad” (Global Affairs Canada, 2014a).

Es notable que no se encuentre ninguna crítica de la situación de los derechos humanos, aunque Honduras tiene uno de los peores registros de América Latina en la materia. Por ejemplo, en las elecciones de 2017 al menos veintidós civiles fueron asesinados, y hubo 1300 detenciones. Entre 2014 y 2016 fueron ultimados veinticinco periodistas, y en 2016 trece abogados, mientras que unos 5000 policías fueron apartados de sus puestos por corrupción (Human Rights Watch, 2019). Se buscará en vano una condena por parte del gobierno canadiense a tales abusos.

La política internacional que siguió el gobierno de Stephen Harper durante casi una década giró radicalmente a la derecha. Otro factor importante fue la necesidad de tomar en cuenta la influencia de los grupos de inmigrantes en Canadá, sobre todo en zonas importantes desde el punto de vista electoral. En las provincias occidentales de Canadá, por ejemplo, está presente una fuerte diáspora ucraniana —casi 1 200 000 personas en Manitoba y Alberta— y tanto Brian Mulroney (cuya esposa Mila nació en la antigua Yugoslavia, ahora Bosnia-Herzegovina) como Stephen Harper no perdieron la oportunidad para condenar los abusos que habían sufrido los pueblos de Europa del Este durante su etapa como países socialistas.

De esa forma, Harper enfatizaba su ideología reaccionaria mientras fortalecía su base electoral doméstica. En una conferencia de prensa, por ejemplo, Harper condenó una serie de ataques en Ucrania: “No cabe la más mínima duda de que los responsables de la violencia y la desestabilización en Ucrania son agentes del gobierno de Rusia [...]. La conducta de Rusia en estas actividades es inaceptable” (Global Affairs Canada, 2014b). Algo parecido ocurrió respecto de la comunidad tamil —son unos 300 000 inmigrantes, muchos radicados en Ontario, en distritos clave para las elecciones federales—. En 2013, Harper boicoteó la Cumbre de Líderes de Países de la Mancomunidad Británica en Colombo, Sri Lanka, y condenó el tratamiento de

ese país hacia los tamiles. De este modo, de nueva cuenta Harper combinó sus prejuicios ideológicos, poniéndolos en juego al lado de su pragmatismo político, para sacar ventajas electorales y así fortalecer bastiones conservadores nacionales en riesgo.

También se podía observar esta estrategia de explotar las raíces culturales para ganar votos en sus opiniones respecto de Israel. En Canadá viven unos 400 000 judíos, de los cuales la mitad reside en Toronto y sus alrededores, que es por cierto un área de enorme valor electoral. Stephen Harper defendió firmemente la política de Israel, e incluso llegó a declarar que constituía “una luz de libertad y democracia en una región de oscuridad” y que el Estado israelí “siempre podrá contar con Canadá como su amigo” (Casillag, 2014). El primer ministro conservador también solía condenar la política de varios grupos palestinos. Por ejemplo, en julio de 2014, frente a la condena internacional de un bombardeo en una escuela de la ONU para refugiados palestinos por fuerzas israelíes que culminó en la muerte de diecisiete personas, Harper defendió las acciones de Israel: “Para nosotros el grupo terrorista Hamas es responsable. Ha iniciado y continúa este conflicto con el único objetivo de la destrucción del Estado de Israel” (CBC, 2014b).

Es necesario señalar que desde el principio de su mandato, Harper se refería a la necesidad de desarrollar una política exterior basada en principios morales sólidos. Por eso rechazó la posibilidad de mejorar las relaciones con China: “No creo que los canadienses quieran que abandonemos los importantes valores nuestros: la democracia, la libertad, los derechos humanos. No quieren que nos vendamos simplemente para ganar dinero” (Brean, 2014). Incluso concedió la ciudadanía canadiense honoraria al dalai lama, y se negó a asistir a los Juegos Olímpicos en Beijing, invocando principios morales. Sin embargo, ocho años más tarde Harper viajó a China, donde se reunió con el presidente Xi Jinping, lo cual demostró que aquellos principios fueron reemplazados por el pragmatismo, y esto resultó en contratos confirmados con un valor de dos y medio billones de dólares canadienses.

Como puede observarse, sí hay tendencias del conservadurismo compartidas por Brian Mulroney y Stephen Harper, pero también diferencias de énfasis en sus políticas. Ambos líderes preferían fortalecer las relaciones bilaterales con Estados Unidos y de forma consistente condenaban cualquier iniciativa de centroizquierda. Dicho esto, es importante notar que Harper daba más rienda suelta a sus raíces ideológicas y que era menos pragmático

que Mulroney. Ahora bien, en última instancia su política protagonista a nivel internacional recibió un duro golpe en 2010, justo cuando Canadá perdió frente a Portugal en su esfuerzo por conseguir un escaño en el Consejo de Seguridad de la ONU. Este evento marcó la primera ocasión en que Ottawa sufría una derrota diplomática de tales dimensiones. Posteriormente, cuando el liberal Justin Trudeau ganó las elecciones en 2015 prometió devolverle a Canadá su honroso papel tradicional de “corredor de poder”. En ese año, la ciudadanía canadiense lo eligió con un gobierno de mayoría parlamentaria, con la esperanza, entre otras cosas, de un cambio de dirección en la política internacional.

Justin Trudeau: 2015-2020

La política exterior de Canadá en el periodo de Justin Trudeau comenzó con grandes promesas de cambio, además de con un rechazo tajante a la visión cerrada de Harper, pero no ha alcanzado los resultados esperados. No cabe duda de que ha habido éxitos: por ejemplo, Canadá recibió a unos 40 000 refugiados sirios y es visible un compromiso genuino con una política internacional feminista, pero en general no ha conseguido cumplir con los objetivos que había prometido en su primera campaña política. La plataforma electoral de Justin Trudeau contemplaba varias iniciativas: un papel sumamente activo en la ONU, que incluía un acuerdo para enviar una mayor cantidad de fuerzas militares canadienses a sus misiones de mantenimiento de la paz, así como mejorar las relaciones con Irán y Rusia. Cabe recordar que Harper cerró la embajada canadiense en Teherán y que Trudeau se comprometió a reabrirla para, de esa forma, mejorar la comunicación con el gobierno iraní.

Pues bien, no se han cumplido esos compromisos, y como ilustración del fracaso de la política internacional del gobierno de Trudeau puede afirmarse que actualmente Canadá tiene relaciones bilaterales escasas con tres de las principales potencias mundiales: Rusia, China e India. También existen fuertes diferencias de opinión con Estados Unidos, aunque es cierto que Trudeau logró limar las asperezas que resultaron de la retórica cruda del presidente estadounidense Donald Trump. Son varias las razones que pueden explicar este proceso: la aparente falta de interés (y la inexperiencia) de Trudeau en materia de relaciones internacionales, la actitud protagónica y suma-

mente conservadora de la ministra de Asuntos Exteriores Chrystia Freeland (2017-2019) y el impacto sobre Canadá de las políticas de la administración de Trump.

En gran parte, la falta de imaginación en la política internacional de Canadá se deriva de dos dificultades fundamentales que fueron convirtiéndose en retos enormes para el joven líder político: las tácticas impredecibles del expresidente Trump (y el impacto que tuvieron sobre la economía canadiense), así como el costo económico de la pandemia de la Covid-19. Dada la dura realidad de que Canadá depende en gran medida de la economía estadounidense —un 75 por ciento de las exportaciones canadienses se envían a Estados Unidos (trescientos treinta y tres billones de dólares estadounidenses en 2019)—, el gobierno de Justin Trudeau buscó mantener una relación cordial con el líder del país vecino, algo que no fue fácil dado el temperamento irascible de Trump. La pandemia de la Covid-19 también ha sido un tema predominante, por razones obvias, sobre todo debido a sus repercusiones sumamente negativas sobre la economía de la nación. No se deben subestimar las muy importantes consecuencias de estos dos factores.

La influencia negativa sobre la política internacional de Canadá que resultó de la presidencia de Donald Trump fue enorme. Justin Trudeau sin duda tuvo una excelente relación de colaboración con su predecesor, Barack Obama, y de hecho surgió un muy visible respeto mutuo entre los dos líderes, quienes además compartían una visión política liberal, tanto en cuestiones domésticas como de política internacional. En cambio, Donald Trump se convirtió en un problema de grandes dimensiones para el líder de Canadá —y quizás lo hubiese sido para cualquier otro primer ministro—, dadas, por un lado, la dependencia canadiense respecto de la economía de Estados Unidos que hemos mencionado y, por otro, las notables diferencias de opinión. El expresidente era “la antítesis misma de todo lo que representa el gobierno canadiense actual. Trump [era] aislacionista, proteccionista y un nacionalista temerario” (Delvoie, 2018). Sin duda, habría sido sumamente difícil para cualquier gobierno desarrollar los intereses nacionales, sobre todo si se toma en cuenta la dependencia económica de Canadá descrita, sin ofender al exmandatario del país vecino.

Un factor sumamente importante en el notable giro a la derecha en la política exterior de Canadá fue el papel desempeñado por Chrystia Freeland, ministra de Asuntos Exteriores entre 2017 y 2019, habida cuenta del

desinterés relativo del primer ministro. El primer canciller del nuevo gobierno fue Stéphane Dion, cuyas ideas sobre la necesidad de reparar las relaciones con Rusia eran inaceptables para Trudeau. El asesor de Dion fue el académico Jocelyn Coulon, quien en un libro sobre sus experiencias enfatiza la manifiesta falta de preocupación por parte de Trudeau en las cuestiones internacionales, lo cual demuestra al relatar que en sus catorce meses como canciller, Dion se reunió con Trudeau en privado solamente una vez para hablar sobre la política internacional (Wells, 2018). La reunión duró cinco minutos. Trudeau lo sustituyó con Freeland, que tenía una visión política sumamente conservadora, pero en quien tenía plena confianza. Ella ya había sido su ministra de Comercio Internacional (2015-2017) y para su segundo mandato —surgido de las elecciones de 2019— Trudeau la nombró viceprimera ministra. Sus abuelos maternos eran ucranianos y trabajó como periodista tanto en Ucrania como en Moscú (donde el gobierno de Putin la declaró persona *non grata* por sus observaciones críticas de la política rusa). Fue también la negociadora principal de Canadá en el Tratado México-Estados Unidos-Canadá de Libre Comercio (T-MEC), y además ha publicado dos libros, ambos muy bien recibidos por la crítica.

Varios analistas apoyaron las posiciones asumidas por la ministra Freeland, e incluso consideran que han contribuido a mejorar el perfil internacional de Canadá: “Chrystia Freeland ha devuelto la política exterior de Canadá a su rumbo tradicional, convirtiendo al país en líder en varias cuestiones de política internacional, como los derechos humanos, la seguridad y la cooperación con los aliados para mantener un orden con base en reglas constituidas” (Kolga, 2018). Esta opinión adopta el concepto de los principios morales como el fundamento de la política, apoyados por un juego de reglas aceptadas por la comunidad internacional.

Lamentablemente esta visión construida con base en los principios morales y la intención de Trudeau de hacer una contribución valiosa a la comunidad internacional han chocado con la realidad. El primer ministro se había comprometido a regresar a la tradición de apoyar las iniciativas de la ONU para mantener la paz, tema importante en la historia de la diplomacia canadiense. Como se ha mencionado, hace alrededor de cincuenta años el *premier* Lester Pearson recibió el Premio Nobel de la Paz por diseñar un programa para lograrla en la crisis del Canal de Suez. Los datos reflejan que en 1964 había 2400 miembros de las fuerzas armadas en tales operaciones, 4700 en

1993 y 3340 en 2003 (Hillmer, 2015). Trudeau y sus asesores analizaron varias propuestas de la ONU y finalmente mandaron doscientos cincuenta militares y seis helicópteros a Mali (para una estancia de un año), cantidad ínfima en comparación de lo que se esperaba. El compromiso real con el esfuerzo de mantener la paz ha seguido a la baja: según datos oficiales de la organización multilateral, a finales de abril de 2020 sólo había veinticinco militares y diez policías canadienses con participación en estas misiones, el número más bajo desde 1956 (Blanchfield, 2020).

También fue claro el papel protagónico de Freeland en la cuestión de Venezuela. Canadá considera al presidente Nicolás Maduro como un líder ilegítimo, y apoya a la oposición liderada por Juan Guaidó. Con Freeland, el país asumió el liderazgo del Grupo de Lima, coalición de trece naciones mayoritariamente de América Latina y el Caribe. En su cuenta de Twitter, Freeland escribió un mensaje de apoyo para Guaidó: “Canadá está con Uds. [...] Les tengo un mensaje para el gobierno ilegítimo de Maduro y los que lo apoyan: es hora de apartarse para que Venezuela vuelva a ser un país democrático” (Freeland, 2019).

En enero de 2020 Guaidó realizó una gira por varias naciones, en la búsqueda de apoyos para fortalecer su posición como líder legítimo de Venezuela. Justin Trudeau y el nuevo canciller canadiense, Francois-Philippe Champagne, lo recibieron en Ottawa. En esa visita Guaidó agradeció a Canadá su respaldo para resolver la crisis de su país. Por su parte, una declaración emitida por la oficina del primer ministro dejó clara la posición del gobierno de Canadá. De este modo, Trudeau expresó su apoyo al “presidente interino y al pueblo de Venezuela, reconoció su coraje, resiliencia y tenacidad para continuar la lucha por la democracia y los derechos humanos en Venezuela [...] y al mismo tiempo condenó] las acciones antidemocráticas y los abusos a los derechos humanos del régimen de Maduro” (Radio Canada International, 2020).

A principios de mayo de 2020 un grupo de mercenarios encabezados por dos antiguos militares estadounidenses intentaron invadir Venezuela, secuestrar al presidente Maduro y apoyar al líder de la oposición. La misión militar al parecer contó con el apoyo financiero de varios grupos opositores y de Guaidó mismo. Esta operación fue un desastre total y terminó con el arresto de más de cincuenta hombres. La reacción del gobierno canadiense a la invasión ilustra bien la actitud de su giro a la derecha, que se ha desarrollado desde la época de Mulroney, pues no condenó el intento de invasión armada

ni la forma claramente violenta de buscar un cambio de régimen en la nación sudamericana. A la postre, el canciller Champagne se comunicó con Juan Guaidó en los siguientes términos: “Excelente llamada con #presidente interino de Venezuela @jguaido. Canadá siempre apoyará al pueblo venezolano en su deseo de restaurar la democracia y los derechos humanos en su país” (Champagne, 2020).

Otro ejemplo de este manejo internacional conservador orientado hacia la derecha del gobierno de Trudeau se observa en su política hacia Israel; así, frente a las pretensiones del gobierno encabezado por Benjamín Netanyahu y Benny Gantz de anexarse parte de la ribera occidental ocupada, un área que la comunidad internacional reconoce como territorio palestino, mientras que esta última ha condenado cualquier intención anexionista, el Canadá de Trudeau, a pesar de que se ha presentado a sí mismo como el campeón de una política exterior basada en preceptos legales y morales, en este caso no se ha pronunciado sobre el tema.

Como resultado de la ausencia de crítica ante la agresiva política israelí, en junio de 2020 se publicó una carta firmada por cuatro exministros del gobierno de Chrétien y por docenas de antiguos embajadores canadienses (en total fueron cincuenta y ocho firmantes), quienes exigían que el gobierno de Justin Trudeau apoyara las resoluciones pertinentes de la ONU y condenara la política de Israel: “Como antiguos diplomáticos canadienses, lo instamos a reconocer públicamente el compromiso del gobierno canadiense con el multilateralismo y con los principios legales y a declarar que Canadá reafirma su posición de apoyo a todas las resoluciones de la ONU [...]; lo animamos a proteger el buen nombre de Canadá en la comunidad internacional y a pronunciarse claramente y en voz alta sobre esta cuestión” (Dyer, 2020). Así, en el 2020 se pudo atestiguar como —a diferencia de muchos países de la Unión Europea— la administración de Trudeau se abstuvo de condenar abiertamente la política de Israel.

En síntesis, cuando Justin Trudeau fue electo como primer ministro se esperaba de él un cambio significativo respecto de las políticas cerradas del gobierno de Harper: un amplio compromiso con las misiones de la ONU, una cooperación multilateral más notable, un apoyo a las políticas innovadoras para resolver la crisis climática, así como un aumento en la ayuda para el desarrollo; todo eso había prometido; sin embargo, los resultados de 2016 a 2020 bajo su liderazgo no rindieron los resultados esperados, en parte por razones

geopolíticas, pero también por causa del protagonismo de la canciller Freeland, que se conjugó con el desinterés de Trudeau en la materia. Quizá sea por ello que la política internacional de Canadá ha seguido un rumbo francamente inclinado a la derecha.

Como consecuencia, para muchos la política internacional del gobierno de Justin Trudeau “es casi la misma que la de Harper: adoptar una posición muy dura respecto de Irán y Rusia, tratar de derrumbar al gobierno de Venezuela, y rechazar las negociaciones con China. Para Freeland, Estados Unidos representa la ‘potencia indispensable’ y aparentemente [para ella] Canadá se sentiría perdido sin su presencia” (Carment y Nimijean, 2019). Lamentablemente muy poco ha cambiado.

Conclusiones

Las administraciones de Pierre E. Trudeau (1968-1984) y de su hijo Justin (2015-2020)¹ constituyen dos excelentes elementos de estudio para ilustrar la evolución de la política internacional de Canadá. La impresión que intentó proyectar Justin Trudeau al ser elegido consistía en que, tras años caracterizados por el dominio de una política sumamente conservadora, con una dependencia excesiva de los intereses económicos de Estados Unidos, Canadá iba por fin a seguir un camino más independiente, más libre y progresista en cuestiones de relaciones internacionales. Este capítulo ha procurado demostrar que en gran medida ese objetivo no se ha cumplido, y que el primer ministro no ha modificado notablemente la política internacional (esencialmente conservadora) de sus antecesores. En efecto, desde el gobierno de su padre se ha ido desarrollando un claro giro hacia la derecha más conservadora en la política exterior canadiense.

En términos de la política del desarrollo internacional puede hacerse una comparación notable entre los dos Trudeau. En 1969, el Banco Mundial publicó el *Informe Pearson* —realizado por un comité encabezado por el antiguo primer ministro Lester Pearson—, el cual recomendaba que para 1975 los países más ricos deberían aumentar su ayuda para el desarrollo internacional

¹ Fue en 2020 cuando se redactó el presente texto. Por ello, el análisis culmina en el primer año de la segunda gestión del primer ministro Justin Trudeau, después de su reelección tras las elecciones federales de otoño de 2019.

u ODA (Overseas Development Assistance) hasta el 0.7 por ciento de sus PIB. En 1970 Canadá contribuyó con el 0.41 por ciento, tendencia que culminó con el 0.54 por ciento de 1975. Desde entonces su contribución se ha ido reduciendo, cayendo hasta el 0.22 por ciento en 2001. En el periodo 2014-2016 (primeros años del gobierno de Justin Trudeau) fue del 0.26, y se estima que seguirá su descenso hasta regresar nuevamente al 0.22 por ciento en 2021 (Sepúlveda, 2017).

Respecto de la política exterior también se observa una actitud cada vez más conservadora. Canadá es una potencia mediana que tiene la ventaja, y la desventaja, de ser vecina de una superpotencia, que gobernó durante los últimos años un presidente impredecible y nacionalista. Desde la época de Pierre Trudeau (1968-1984), los gobiernos de Canadá han demostrado una deferencia excesiva a esta relación. En junio de 2017, la entonces ministra Freeland resumió esta posición: “Canadá está agradecido, y siempre estará agradecido, a nuestro vecino por el papel tan trascendente que desempeña en el mundo. Y además hemos intentado, y seguiremos haciéndolo, persuadir a nuestros amigos que el liderazgo internacional continuo de Estados Unidos apoya sus propios intereses nacionales, como también los de todos los demás países del mundo libre” (Freeland, 2017). En fin, que el multilateralismo ha ido cediendo terreno cada vez más en América del Norte. Las ideas de la ex-canciller canadiense reflejan el mismo ideario de Mulroney y Harper.

Además de la tendencia conservadora se aprecia también una notable falta de consistencia en las políticas adoptadas por el gobierno de Trudeau, lo cual constituye la última etapa de su camino hacia la derecha. Canadá ha enfatizado su compromiso firme con una agenda feminista internacional, pero continúan sus ventas de armamento a Arabia Saudita, en cuyo territorio los derechos de las mujeres son sumamente limitados. Esta política se justifica en el acuerdo original firmado durante el gobierno de Harper, otro ejemplo de la continuidad.

En América Latina, el gobierno canadiense aboga por la instauración de la democracia en Venezuela y condena a la administración de Maduro, pero no se pronunció en absoluto frente a los manifiestos abusos de poder en Chile en 2019 y 2020, el golpe de Estado en Bolivia, el pésimo récord de los derechos humanos en Brasil, la corrupción en Honduras o la represión en Colombia. No es casual que todos estos países sean miembros del Grupo de Lima, que lidera Canadá, ni tampoco lo es que detrás de este escenario político

está Washington, que apoya decididamente los esfuerzos para derrocar al presidente venezolano, a quien considera ilegítimo. Se trata de una política de indignación selectiva que es la base del posicionamiento internacional de Justin Trudeau, justamente como lo fue para Mulroney y Harper.

En 2010, Stephen Harper intentó ganar un escaño en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y perdió frente a Portugal. Esta decisión adversa para Canadá fue la primera de esta índole desde que en 1946 lo intentó por primera vez, y con razón se consideró un desastre diplomático. En 2016, el país comenzó la campaña para ocupar el escaño en 2020, y esta vez competía con Irlanda y Noruega, en un proceso en que saldrían elegidos dos de los tres países. Los dos europeos son Estados pequeños, con poblaciones de 4 900 000 y 5 300 000, respectivamente, y en teoría no debieron significar reto alguno para Canadá, con sus 38 000 000 de habitantes; sin embargo, en los últimos tiempos los dos países europeos han donado un porcentaje más alto de su PIB que Canadá a la organización multilateral, y a pesar de ser naciones con menores recursos contribuyen mucho más en los programas para mantener la paz: Irlanda, por ejemplo, tiene 474 militares en tales programas, y Noruega 65 (Blanchfield, 2020).

Ahora bien, donde se observa con mayor nitidez este giro a la derecha más conservadora en la política internacional de Canadá es cuando se comparan las participaciones de militares canadienses en las misiones de paz de la ONU con los despliegues de efectivos en las acciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Así, por ejemplo, únicamente treinta y cinco efectivos estaban desplegados en esas misiones en mayo de 2020, una cantidad que incluye a diez policías. En contraste, en relación con los programas de la OTAN, tan recientemente como enero del mismo año Canadá envió cuatrocientos cincuenta militares a Latvia como parte de la defensa de ese país contra una potencial invasión rusa, una diferencia notable que ilustra las prioridades del gobierno de Justin Trudeau (Kilpatrick, 2020).

En junio de 2020 tuvo lugar la votación en la ONU en la cual, para gran sorpresa de muchos, Canadá perdió frente a los dos países más pequeños tras obtener sólo ciento ocho votos, frente a ciento veintiocho de Irlanda y ciento treinta de Noruega. Este golpe fue un baño de realidad para los esfuerzos del gobierno de Trudeau por demostrar que Canadá estaba de vuelta, tal y como lo declaró en la famosa cumbre climática de París en 2015; a fin de cuentas, el revés canadiense para alcanzar un escaño en el Consejo de Seguridad fue

una clara expresión de que la comunidad internacional ya identifica que Ottawa ha venido perdiendo a lo largo de las recientes décadas el espíritu progresista y multilateralista trazado por Pierre Elliott Trudeau en los setenta y los ochenta del siglo pasado. Este giro hacia la derecha continúa. Ojalá y que esa dolorosa derrota diplomática para nosotros los canadienses sea analizada de manera seria y objetiva por nuestros líderes en Ottawa, para que finalmente la política internacional de Canadá en efecto pueda regresar al camino tradicional dibujado por el padre del primer ministro.

Fuentes

BLANCHFIELD, MIKE

2020 “Canada’s Peacekeeping Contribution at Lowest Level in More than 60 Years”, en <<https://www.theglobeandmail.com/canada/article-canadas-peacekeeping-contribution-at-lowest-level-in-more-than-6/>>, consultada en julio de 2020.

BREAN, JOSEPH

2014 “Harper Signs \$2.5B Deals with China, and Raises Human Rights Issues Signaling New Era of Cooperation”, en <<https://nationalpost.com/news/politics/harper-signs-2-5b-deals-with-china-and-raises-human-rights-issues-signalling-new-era-of-cooperation>>, consultada en julio de 2020.

BROWNE, RACHEL

2019 “In 2015 Justin Trudeau Declared ‘Canada is Back’ —So Where Are We Now?”, en <<https://globalnews.ca/news/6047377/justin-trudeau-2015-and-now/>>, consultada en julio de 2020.

CANADA’S HUMAN RIGHTS HISTORY

2020 “Human Rights in Foreign Policy”. *Canada’s Human Rights History*, en <<https://historyofrights.ca/history/human-rights-in-foreign-policy/4/>>, consultada en julio de 2020.

CANADIAN BROADCASTING COMPANY (CBC)

- 2014a “Stephen Harper Attacks Vladimir Putin and ‘Evil Communism’”, en <<https://www.cbc.ca/news/world/stephen-harper-attacks-vladimir-putin-and-evil-communism-1.2660700>>, consultada en julio de 2020.
- 2014b “Stephen Harper Maintains Hamas to Blame after Shelling of UN School in Gaza”, en <<https://www.cbc.ca/news/politics/stephen-harper-maintains-hamas-to-blame-after-shelling-of-un-school-in-gaza-1.2723097>>, consultada en julio de 2020.

CARMENT, DAVID y RICHARD NIMIJEAN

- 2019 “Trudeau’s Precarious Hold on the Liberal Foreign Policy Agenda”, en <<https://ipolitics.ca/2019/07/09/trudeaus-precariou-hold-on-the-liberal-foreign-policy-agenda/>>, consultada en julio de 2020.

CASILLAG, RON

- 2014 “Why is Stephen Harper One of Israel’s Staunchest Supporters?”, en <<https://www.timesofisrael.com/why-is-stephen-harper-one-of-israels-staunchest-supporters/>>, consultada en julio de 2020.

CBC RADIO

- 2018 “Sleeping with a Very Cranky Elephant: The History of Canada-U. S. Tensions”, en <<https://www.cbc.ca/radio/thesundayedition/the-sunday-edition-june-17-2018-1.4692469/sleeping-with-a-very-cranky-elephant-the-history-of-canada-u-s-tensions-1.4699017>>, consultada en julio de 2020.

CHAMPAGNE, FRANCOIS-PHILIPPE

- 2020 Cuenta de Twitter @FP_Champagne, consultada en julio de 2020.

DELVOIE, LOUIS

- 2018 “Mixed Record on Foreign Affairs”, en <<https://www.thewhig.com/opinion/columnists/mixed-record-on-foreign-affairs>>, consultada en julio de 2020.

DYER, EVAN

2020 “Exministers, Ambassadors Call on Trudeau to Push Back against Israeli Annexation Plan”, en <<https://www.cbc.ca/news/politics/ambassadors-ministers-israel-west-bank-netanyahu-trudeau-1.5594205>>, consultada en julio de 2020.

ESCALERA-FLEXHAUGH, SABRINA

2014 “Canada’s Controversial Engagement in Honduras”, en <<https://www.coha.org/canadas-controversial-engagement-in-honduras/>>, consultada en julio de 2020.

FREELAND, CHRYSIA

2019 Cuenta de Twitter (@freeland), consultada en julio de 2020.

2017 “Address by Minister Freeland on Canada’s Foreign Policy Initiatives”, en <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/06/address_by_ministerfreelandoncanadasforeignpolicypriorities.html>, consultada en julio de 2020.

GLOBAL AFFAIRS CANADA

2014a “Canada Strengthens Ties with Honduras”, en <<https://www.international.gc.ca/media/state-etat/news-communiqués/2014/01/24a.aspx?lang=eng>>, consultada en julio de 2020.

2014b “Stephen Harper Maintains Hard Line on Hamas, Russia, China”, en <<https://www.rcinet.ca/en/2014/07/31/pm-maintains-hard-line-against-russia-hamas-and-china/>>, consultada en julio de 2020.

HEINBECKER, PAUL

1974 *Getting Back in the Game: A Foreign Policy Playbook for Canada*. Toronto: Dundurn Press.

HILLMER, NORMAN

2015 “The Canadian Peacekeeping Tradition”, en <<https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/the-canadian-peacekeeping-impulse-feature>>, consultada en julio de 2020.

HUMAN RIGHTS WATCH

2019 “Honduras: World Report, 2019”, en <<https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/honduras>>, consultada en julio de 2020.

KILPATRICK, SEAN

2020 “Canadian Troops in Latvia Stay on Target as COVID-19 Upends Other Missions”, en <<https://nationalpost.com/pmnn/news-pmn/canada-news-pmn/canadian-troops-in-latvia-stay-on-target-as-covid-19-upends-other-missions-2>>, consultada en julio de 2020.

KIRK, JOHN Y PETER MCKENNA

1997 *Canada-Cuba Relations: The Other Good Neighbor Policy*. Gainesville, Florida: University Press of Florida.

KOLGA, MARCUS

2018 “Chrystia Freeland and the Return of a Principled Foreign Policy: Marcus Kolga for Inside Policy”, en <<https://www.macdonaldlaurier.ca/chrystia-freeland-return-principled-canadian-foreign-policy-marcus-kolga-inside-policy/>>, consultada en julio de 2020.

MORROW, ADRIAN

2018 “Bush and Mulroney: A Camaraderie We May Not See Again”, en <<https://www.theglobeandmail.com/world/us-politics/article-bush-and-mulroney-a-camaraderie-we-may-not-see-again/>>, consultada en julio de 2020.

RADIO CANADA INTERNATIONAL

2020 “Leader of Venezuela’s Opposition Gets Backing in Canada”, en <<https://www.rcinet.ca/en/2020/01/28/trudeau-guaido-meeting-canada-venezuela/>>, consultada en julio de 2020.

SEPÚLVEDA, EDGARDO

2017 “A Tale Book Ended by Two Trudeaus: Canada’s Foreign Aid since 1970”, en <<http://www.progressive-economics.ca/2017/05/03/a-tale-book-ended-by-2-trudeaus-canadas-foreign-aid-since-1970/>>, consultada en julio de 2020.

SHABAD, THEODORE

1971 “Trudeau Says Pact with Soviet Affirms an Independent Policy”, en <<https://www.nytimes.com/1971/05/21/archives/trudeau-says-pact-with-soviet-affirms-an-independent-policy.html>>, consultada en julio de 2020.

TROY, GILL e IAN MACDONALD

2011 “U.S. Presidents and Canadian Prime Ministers: Good Vibes, or Not”, en <<https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/canada-us-conversations-and-relations/us-presidents-and-canadian-prime-ministers-good-vibes-or-not/>>, consultada en julio de 2020.

WELLS, PAUL

2018 “If Only Stéphane Dion Had Saved Canada’s Foreign Policy”, en <<https://www.macleans.ca/politics/ottawa/if-only-stephane-dion-had-saved-canadas-foreign-policy/>>, consultada en julio de 2020.

NO SE LLEVAN BIEN: EL GOBIERNO DE HARPER, EL MULTILATERALISMO Y LAS NACIONES UNIDAS

Kevin A. Spooner

Introducción

En junio de 2011, el primer ministro Stephen Harper era un triunfador. Un mes antes, su Partido Conservador finalmente había ganado el gobierno mayoritario que deseaba desesperadamente. Después de liderar dos gobiernos minoritarios durante los cinco años previos, una mayoría absoluta finalmente garantizó la estabilidad y la oportunidad de gobernar sin necesidad de transigir. Victorioso ante los adherentes del partido en el recientemente renovado Centro de Convenciones de Ottawa, el primer ministro ensalzó las virtudes conservadoras que guiarían la política y la legislación en los años venideros. Después de reflexionar sobre una visita reciente a las fuerzas armadas canadienses que servían en Afganistán, Harper se refirió directamente al papel de Canadá en el mundo: “También tenemos un propósito —señaló— y ese propósito ya no es seguir y llevarse bien con la agenda de todos los demás. Ya no se trata de complacer a todos los dictadores con un voto en las Naciones Unidas —y agregó—, confieso que no sé por qué se pensó que los intentos anteriores de hacerlo eran de interés nacional para Canadá” (Harper, 2011).

Las implicaciones de sus comentarios fueron inmediatamente obvias, y atrajeron una considerable atención de los medios y observaciones críticas. El gobierno conservador esperaba que Canadá desempeñara un papel en el escenario mundial que rompiera con décadas de tradición de su política exterior. Los cinco años anteriores de gobierno minoritario (2006-2011) habían sido sólo un ensayo general; ahora, el mundo sería testigo del debut de una política exterior verdaderamente conservadora.

El gobierno conservador de Harper interrumpió contundentemente el enfoque tradicional, multilateral y liberal de Canadá respecto de los temas internacionales. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), institución

clave y símbolo del internacionalismo liberal desempeñó, en consecuencia, un papel mucho menos importante en la política exterior canadiense durante el mandato de Harper. De hecho, si vamos más allá de esta ambivalencia, el gobierno conservador demostró hostilidad hacia una institución internacional que durante mucho tiempo había sido importante para las relaciones exteriores del país. Ahora bien, aunque la ONU todavía era percibida favorablemente por una mayoría significativa de los canadienses, el gobierno la criticó públicamente y de forma reiterada.

Aunque este enfoque antagonístico puede, en parte, haber estado arraigado en un deseo partidista de distinguir la política exterior conservadora de la liberal, con el fin de que se identificasen mejor los fundamentos políticos e ideológicos de Stephen Harper —desde sus tempranos años en el Partido Reformista—, un análisis del discurso parlamentario conservador demuestra que ciertas decisiones y posturas clave para la ONU estaban a menudo en desacuerdo con la política del gobierno de Ottawa, incluidas las misiones militares en apoyo a la seguridad internacional, el medioambiente, los pueblos indígenas y el Medio Oriente. Esta disonancia entre las políticas conservadoras y las Naciones Unidas es fundamental para comprender por qué el gobierno de Harper nunca tuvo la intención de “llevarse bien” con la ONU.

Los lemas del discurso de la Convención conservadora del primer ministro Harper, “ya no seguir ni llevarse bien” y “ya no complacer a todos los dictadores con el voto en las Naciones Unidas”, demostraron ser duraderos. Prácticamente se convirtieron en un mantra, cantado pública y repetidamente por innumerables conservadores. Su sentido implicaba un enfoque crítico no sólo de Naciones Unidas sino también del tipo de multilateralismo internacional que había caracterizado la posición de Canadá hacia el mundo desde mediados del siglo XX en adelante. La ONU había sido una piedra angular de la política exterior canadiense desde 1945. Además, como potencia media, Canadá encontró en el multilateralismo un enfoque útil para las relaciones internacionales, y la ONU se consideró una herramienta y un punto clave para los gobiernos y diplomáticos canadienses.

Sin embargo, desde los primeros días de la organización multilateral los canadienses también reconocieron sus deficiencias. Escott Reid, un diplomático brillante y quien ayudó a dar forma a la ONU en la Conferencia de San Francisco en 1945, ya había expresado sus dudas desde ese mismo foro (Reid, 1983). El primer ministro de Canadá en ese momento, William Lyon Mackenzie

King, era bastante cauteloso con la ONU y las obligaciones internacionales establecidas en su carta. Incluso los estudiosos que han examinado este periodo de participación canadiense en el organismo internacional han cuestionado si el papel del país era todo lo que habían imaginado (Chapnick, 2005); no obstante, independientemente de los recelos iniciales, Canadá abrazó a la ONU y al internacionalismo, por lo regular con notable éxito. El secretario de Estado de Relaciones Exteriores, Lester Pearson, recibió el Premio Nobel de la Paz por su papel en la resolución de la crisis del Canal de Suez y en la creación del Programa de Mantenimiento de la Paz de la ONU. El también exministro de Relaciones Exteriores, Lloyd Axworthy, desarrolló el concepto de “responsabilidad de proteger” (R2P)¹ a través de la Comisión Internacional de Intervención y Soberanía del Estado.

Tanto Pearson como Axworthy fueron liberales del partido político dominante de los gobiernos federales durante gran parte del siglo XX. Esto plantea una pregunta importante: ¿hasta qué punto son las motivaciones políticas y partidistas la clave para comprender la decisión de los conservadores de Harper para romper con las tradiciones del internacionalismo liberal y la diplomacia multilateral en la ONU? Por ello, podría pensarse que es obvio que los conservadores romperían inevitablemente con sus predecesores liberales, pero la naturaleza de la ruptura con las políticas exteriores del gobierno anterior ha sido objeto de un estudio considerable en Canadá. Algunos argumentan una clara evidencia de un alejamiento en el enfoque del internacionalismo liberal anterior. Roland Paris, por ejemplo, sugiere que el gobierno conservador “claramente, si no es que ostentosamente, se distanció del enfoque amplio de los asuntos internacionales” (Paris, 2014: 275). Este punto de vista es ciertamente compartido por otros en relación con la política exterior en general (Ibbitson, 2014), así como respecto de varios temas particulares, incluido el mantenimiento de la paz (Carroll, 2016). Chapnick ha sugerido que el cambio en la política exterior de Stephen Harper fue notable principalmente por su intento de “erradicar” el legado del liberal Lloyd Axworthy, y porque marca una ruptura no sólo con el Partido Liberal sino incluso con “las tradiciones de política exterior más conservadoras de Canadá” (Chapnick, 2012: 139, 142).

Otros estudiosos expresan una comprensión matizada, al sugerir paralelismos y consistencias entre los gobiernos liberales anteriores a Harper en

¹ Responsibility to Protect.

temas de mantenimiento de la paz (Spooner, 2016), ayuda exterior (Brown, 2018), votación en la Asamblea General (Seligman, 2016), así como entre Harper y el gobierno de Trudeau (Seligman, 2018). El partidismo es ciertamente una consideración importante al evaluar el enfoque hostil del gobierno de Harper respecto del internacionalismo liberal y de las Naciones Unidas, pero también es una variable compleja sin duda.

En algunos aspectos, la hostilidad del gobierno de Harper hacia la ONU estaba incrustada en el ADN del Partido Conservador y en las convicciones personales del primer ministro. En este sentido, es importante mencionar que en 2003, el Partido Conservador Progresista de Canadá se fusionó con la Alianza Conservadora Canadiense para formar el actual Partido Conservador de Canadá. A su vez, la Alianza Conservadora había surgido del antiguo Partido Reformista, nacido en las provincias del Oeste y encabezado por Preston Manning. Stephen Harper fue miembro fundador del Partido Reformista y jugó un papel clave en el desarrollo de sus documentos fundacionales, conocidos como los “libros azules”. Así, mediante un estudio de estos documentos, Duane Bratt ha demostrado de manera convincente cómo el legado del Partido Reformista influyó en las políticas del Partido Conservador, ya que muchos reformistas creían ampliamente que la ONU tenía fallas fundamentales (Bratt, 2018: 11). Un asesor cercano de Manning y Harper reconoció ante Bratt que los “libros azules” influyeron indirectamente en la política exterior del gobierno de Harper décadas después (Bratt, 2018: 7).

Las preocupaciones relacionadas con la inmigración y la ayuda extranjera expresadas primero en los documentos del Partido Reformista se reflejan en las plataformas de los partidos posteriores, es decir, de la Alianza Canadiense y el Partido Conservador de Canadá. Por ejemplo, en la plataforma electoral de 2006 del Partido Conservador se afirmaba: “...con demasiada frecuencia, la política exterior liberal ha comprometido los principios democráticos para apaciguar a los dictadores, a veces en aras de estrechos intereses comerciales. La ayuda exterior se ha utilizado con fines políticos, no para garantizar un desarrollo genuino” (Bratt, 2006: 44).

Más allá de la política, otra lección que Stephen Harper aprendió en sus años en el Partido Reformista llegó a través de la tutoría de Preston Manning: la relación entre la política y la fe. Si bien Harper guarda silencio sobre sus convicciones religiosas, Paul Gecelovsky sugiere que sería un error leer este silencio como una ausencia de fe. De hecho, argumenta que el equilibrio

entre “fe y política está en el centro de la toma de decisiones de Harper” (Gecelovsky, 2013: 112). Sus convicciones personales se contraponen totalmente al internacionalismo liberal y de la ONU, y en cambio favorecen el internacionalismo de la responsabilidad personal. Según Gecelovsky (2013: 114), las “nociones de responsabilidad personal y de hacer un uso óptimo de los talentos dados por Dios son principios fundamentales de la fe de Harper y el modelo mediante el cual se construye su política exterior”. Este autor no es el único que asocia la fe y/o las convicciones personales de Harper con los resultados de sus políticas; Chapnick (2016) ha abordado el tema en relación con la política sobre Israel, y McDonald (2010) ha examinado cómo el gobierno de Harper escuchó con más atención las opiniones de los evangélicos conservadores. Es todavía más importante considerar las opiniones y creencias personales de Harper debido a la total centralización del poder en la Oficina del Primer Ministro (PMO, Prime Minister Office) durante su mandato.

Discurso parlamentario

A continuación, se abordará el discurso político parlamentario durante el 41° Parlamento, que es justo cuando los conservadores, con Harper al frente, alcanzaron un gobierno de mayoría.² El 41° Parlamento tuvo dos sesiones: del 2 de junio de 2011 al 13 de septiembre de 2013, y del 16 de octubre de 2013 al 2 de agosto de 2015. Se buscaron registros en línea de los debates parlamentarios con la palabra clave “Naciones Unidas” y se limitaron a los diputados conservadores. Esto produjo una gran muestra de casi novecientas declaraciones y preguntas. Luego, las preguntas y respuestas se eliminaron de los resultados, al igual que las declaraciones y cuestionamientos que tienen una referencia mínima a la ONU, como por ejemplo, cuando un parlamentario mencionó el título de un informe de la organización, mientras abordaba un tema que en realidad no estaba relacionado con ella. Esto redujo el número total de declaraciones examinadas a 861. Luego se clasificaron por tema principal.

Los conservadores discutieron y mencionaron a la ONU con mucha más frecuencia en la primera sesión (562 veces) que en la segunda (299 ocasiones).

² Aunque ya en el poder con gobiernos minoritarios durante los periodos 2006-2008 y 2008-2011, la mayoría parlamentaria otorgó a los conservadores una mayor libertad de acción.

En ambas sesiones, las intervenciones parlamentarias se fusionaron en torno a un número relativamente pequeño de temas. Los diez temas principales relacionados con la ONU desde la primera sesión representaron casi el 88 por ciento de todos los discursos y preguntas; durante la segunda, este número se acercó al 83 por ciento. En esta última sesión se detectó un mayor número de temas marginales tratados con poca frecuencia con referencias a la ONU, como por ejemplo, la pesca y el derecho internacional, algunas menciones conmemorativas relacionadas con el mantenimiento de la paz o la Organización de Aviación Civil Internacional, lo que ayuda a explicar el porcentaje ligeramente menor.

Como se observa en el cuadro 1, los temas tratados en las dos sesiones son relativamente consistentes. Las crisis internacionales encabezaron ambas listas: la intervención militar en Libia en la primera sesión y el surgimiento del Estado islámico (ISIL, Islamic State of Iraq and the Levant) en la segunda. Otras crisis también aparecieron como temas comunes: Siria y Mali en la primera sesión; Siria, República Centroafricana y Sudán en la segunda. En particular, el medioambiente y los pueblos indígenas continuaron como temas clave durante todo el 41º Parlamento.

El medioambiente ocupó el segundo lugar en importancia en ambas sesiones, mientras que los pueblos indígenas ocuparon el cuarto y el tercero, respectivamente, con un aumento del 7.1 al 11.4 por ciento de la primera a la segunda sesión. El debate sobre los derechos humanos y los refugiados fue más prominente en el primer periodo debido a la legislación introducida por el gobierno de Harper en ese momento.³ Salud materna, neonatal e infantil fue un tema más frecuente en el segundo. Los asuntos relacionados con Medio Oriente e Irán aparecieron entre los diez primeros para la primera sesión parlamentaria, con énfasis en su asociación particular con la ONU, especialmente para la administración del primer ministro conservador. Después el tema Irán avanzó más en la lista en la siguiente asamblea y el antisemitismo apareció también como un tema importante. Irán, Medio Oriente y el antisemitismo son particularmente representativos porque están asociados con las relaciones entre Canadá e Israel, políticamente muy significativas para los conservadores.

³ Proyecto de Ley C-4: "Evitar que los traficantes de personas abusen de la Ley del Sistema de Inmigración de Canadá"; Proyecto de Ley C-31: "Ley de Protección del Sistema de Inmigración de Canadá".

CUADRO 1
DECLARACIONES PARLAMENTARIAS CONSERVADORAS
DEL 41° PARLAMENTO, POR TEMA Y PORCENTAJE DEL TOTAL
DE DECLARACIONES RELACIONADAS CON LA ONU

<i>Primera sesión (2 de junio de 2011-13 de septiembre de 2013)</i>		<i>Segunda sesión (16 de octubre de 2013-2 de agosto de 2015)</i>	
<i>Tema</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Tema</i>	<i>Porcentaje</i>
Libia	24.4	ISIL (Estado islámico)	16.1
Medioambiente	23.5	Medioambiente	15.4
Siria	9.6	Pueblos indígenas	11.4
Pueblos indígenas	7.1	Salud materna, del recién nacido y del niño	10.4
Derechos humanos	6.4	Irán	6.4
Refugiados	6.2	Siria	6.0
Medio Oriente	2.8	República Centroafricana	5.7
Irán	2.8	Antisemitismo	4.3
Naciones Unidas (en general)	2.7	Sudán	4.3
Mali	2.3	Ayuda	2.7

FUENTE: Elaboración propia con datos del Parlamento canadiense (Canada, Parliament, House of Commons, 2011).

Si analizamos el discurso parlamentario, examinar quién habla puede ser tan esclarecedor como evaluar lo que se dice. Así, el cuadro 2 identifica a los diez oradores más insistentes respecto de la ONU en ambas sesiones, y proporciona un total acumulativo para el 41° Parlamento. En la primera sesión, sólo diez miembros del gobierno fueron responsables del 55 por ciento de todas las declaraciones parlamentarias de los conservadores relacionadas con la ONU. Esa proporción cayó ligeramente, al 49 por ciento, para el segundo periodo. Para el 41° Parlamento en su conjunto, sólo diez oradores pertenecientes al gobierno representaron el 50 por ciento de todas las declaraciones que mencionan a las Naciones Unidas.

Es importante destacar que durante toda la discusión parlamentaria de la época, el debate sobre la ONU estuvo dominado por miembros del gabinete de Harper. De hecho, cada miembro del Parlamento enumerado en el cuadro 2

era, o bien ministro o un secretario parlamentario de un ministro de su gobierno. Si bien es común que los parlamentarios con funciones ministeriales intervengan con más frecuencia en la Cámara de los Comunes que los miembros de respaldo de la Cámara baja, la proporción de oradores gubernamentales que en ese momento se refirieron a temas de la ONU fue sorprendente y, sin duda, reflejaba el enfoque de Harper sobre la necesidad de controlar estrictamente los mensajes políticos de su gobierno. La concentración de poder en la Oficina del Primer Ministro ciertamente no fue una innovación de este político conservador. El liberal Pierre Elliott Trudeau cambió drásticamente el equilibrio de poder hacia la PMO durante su periodo como primer ministro a fines de la década de 1960.

CUADRO 2
MIEMBROS DEL PARLAMENTO QUE PRONUNCIARON EL MAYOR NÚMERO
DE DISCURSOS CON REFERENCIAS A LA ONU, DURANTE EL 41º PARLAMENTO
2 de junio de 2011-2 de agosto de 2015

<i>Primera sesión</i>		<i>Segunda sesión</i>		<i>41º Parlamento (total)</i>	
<i>Presentador/a</i>	<i>#</i>	<i>Presentador/a</i>	<i>#</i>	<i>Presentador/a</i>	<i>#</i>
Michelle Rempel	51	Deepak Obhrai	26	Deepak Obhrai	68
John Baird	47	Lois Brown	19	John Baird	55
Peter Kent	43	Chris Alexander	16	Michelle Rempel	53
Deepak Obhrai	42	Leona Aglukkaq	15	Peter Kent	50
Bob Dechert	40	Colin Carrie	15	Bob Dechert	44
Chris Alexander	24	Jason Kenney	13	Lois Brown	42
Lois Brown	23	Stephen Harper	12	Chris Alexander	40
Rona Ambrose	14	Costas Menegakis	11	Leona Aglukkaq	27
Stephen Harper	13	Mark Strahl	11	Jason Kenney	26
Jason Kenney	13	John Baird	8	Stephen Harper	25

FUENTE: Elaboración propia con datos del Parlamento (Canada, Parliament, House of Commons, 2011).

Sin embargo, Stephen Harper perfeccionó el proceso de centralización política. Puede señalarse incluso que el control de la PMO por parte de Harper se extendió a la cuidadosa redacción, ensayo y aprobación de las respuestas ministeriales para los periodos de preguntas en la Cámara de los Comunes

(Gecelovsky, 2013: 110). Los patrones retóricos evidentes en las declaraciones de los parlamentarios conservadores eran deliberados y tenían la intención de transmitir un mensaje coherente sobre la ONU que emanaba directamente de la PMO. Con las declaraciones proferidas por parlamentarios de alto rango, el gobierno aumentó la probabilidad de que sus puntos de vista fueran recogidos por los canales de comunicación tradicionales y por las redes sociales.

De este modo, un análisis minucioso de las declaraciones parlamentarias revela los principios clave de las opiniones conservadoras respecto de la ONU, ya que deseaban que el público canadiense los entendiera a la perfección.

A continuación se abordarán los cuatro temas más importantes identificados anteriormente: seguridad internacional (por ejemplo, Libia, Siria, Estado islámico), medioambiente, pueblos indígenas y Medio Oriente. Si bien este último se colocaba más abajo en las listas de asuntos debatidos que los refugiados o los derechos humanos, cuando se combina con los temas estrechamente interrelacionados de Irán y el antisemitismo su importancia aumenta. El enfoque muy particular del gobierno de Harper acerca de las relaciones entre Canadá e Israel también justifica una consideración especial del Medio Oriente.

Seguridad internacional

Cuando la Cámara de los Comunes reanudó sus sesiones luego de las elecciones de 2011, la extensión de la misión militar canadiense en Libia fue uno de los primeros temas relacionados con la ONU que se abordaron. Cuando los libios se rebelaron contra el régimen del coronel Muammar Gaddafi durante la Primavera Árabe, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó dos resoluciones, en febrero y marzo de 2011, que imponían un embargo y una zona de exclusión aérea para restringir los ataques contra civiles. Canadá proporcionó fuerzas navales y aéreas en apoyo al esfuerzo multinacional en Libia. En la Cámara de los Comunes, el ministro de Relaciones Exteriores, John Baird, enfatizó repetidamente que la contribución militar de Canadá estaba dentro del “marco de las Naciones Unidas” (Hansard, 2020: 2011-06-09).

En respuesta a las insinuaciones de la oposición de que la misión en Libia parecía más un esfuerzo por forzar un cambio de régimen, Chris Alexander —entonces secretario parlamentario del ministro de Defensa— preguntó:

¿dónde notan la intención de lograr un cambio de régimen en las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU que autorizan la misión? Una y otra vez, durante los debates los parlamentarios conservadores subrayaron que la presencia militar de Canadá en Libia era parte de un esfuerzo internacional autorizado por la ONU. Deepak Obhrai, secretario parlamentario del ministro de Asuntos Exteriores, fue más allá al sugerir que Canadá había emprendido una campaña activa “entre bastidores” en el Consejo de Seguridad de la ONU para obtener la aprobación de la misión en Libia y añadió: “...este gobierno seguirá trabajando con organizaciones multilaterales, incluida la ONU, en todo momento relevante para garantizar que esto se haga” (Hansard, 2020: 2011-06-14). Esta deferencia hacia la ONU durante el debate de Libia contrastó con el discurso tradicional del primer ministro Harper hacia el organismo; sin embargo, en realidad el Parlamento canadiense y la opinión pública se encontraban a favor de reforzar el papel militar canadiense en Libia, por lo que el tema no fue polarizante y encontró amplio consenso.

Tres años después, el desafío planteado por el Estado islámico resultó más difícil para los conservadores. Si bien la operación libia sí fue establecida legalmente por resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la coalición internacional contra ISIL no lo fue. Así, la intervención militar se justificó sobre la base de que Irak había solicitado directamente asistencia militar contra ISIL, de conformidad con su derecho a la autodefensa colectiva en virtud de la Carta de la ONU. Sin una autorización explícita de la ONU para la misión en contra de ISIL, y dada la preocupación de que las fuerzas canadienses pudieran verse envueltas en una campaña sin un final claro o una estrategia de salida, tanto el Partido Liberal como el Neodemócrata se opusieron a una moción conservadora para enviar fuerzas canadienses en octubre del 2014 y en marzo de 2015 a la misión en territorio sirio.

Si bien la solicitud de asistencia a Irak contra el Estado islámico podría proporcionar algún tipo de justificación legal, este no fue el caso para Siria. En tal sentido, el primer ministro Harper se vio obligado a abordar el tema desde ópticas diferentes. Admitió que “...al expandir nuestros ataques aéreos en Siria, el gobierno ha decidido ahora que no buscaremos el consentimiento expreso del gobierno sirio. En cambio, trabajaremos en estrecha colaboración con nuestros aliados estadounidenses y otros que ya han estado llevando a cabo tales operaciones contra ISIL” (Hansard, 2020: 2015-03-24). De esta forma, sin contar con la aprobación ni con el consenso del Consejo de Seguridad

para la misión contra ISIL, el primer ministro hábilmente destacó que “Canadá, junto con aproximadamente otros sesenta miembros de las Naciones Unidas, ha tomado medidas” (Hansard, 2020: 2015-03-24).

Los partidos de la oposición claramente preferían una intervención aprobada por la ONU, pero como China y Rusia complicaron las deliberaciones al interior del Consejo de Seguridad, esto no fue posible. En este sentido, cuando un diputado neodemócrata cuestionó al gobierno, el ministro de Defensa, Jason Kenney, respondió: “Dice que necesitamos la sanción de las Naciones Unidas. ¿Es ahora la posición del NDP [Neodemocratic Party] que el presidente Vladimir Putin y el Politburó chino deberían tener un veto sobre la política exterior canadiense?” (Hansard, 2020: 2015-03-26).

De hecho, justamente durante los debates sobre la crisis siria, el gobierno conservador había desplegado una campaña retórica para criticar a la ONU; en ella afirmaba que el gran poder de veto en el Consejo de Seguridad había socavado seriamente la efectividad de la organización. Con este marco previo, Kenney continuó su crítica hacia la posición del NDP: “Si la responsabilidad de proteger significa algo, y no me refiero al tipo de cosas que están obstaculizadas por los vetos de Rusia y China en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero que en un principio lo hace, ¿no quiere decir que en casos como éste se debe prevenir el genocidio, la limpieza étnica, la esclavitud sexual de las mujeres y la ejecución de hombres homosexuales arrojándolos desde torres?” (Hansard, 2020: 2015-03-26). Comentarios como éste, además de que buscaban socavar los argumentos de la oposición, se dirigían a sugerir que la intención del gobierno de Harper consistía en tomar medidas ante la ineficacia de la ONU.

En cuestiones de seguridad internacional, los conservadores hicieron referencia a la autorización de misiones internacionales por parte de la ONU, pero sobre todo cuando resultaba útil para su posición parlamentaria, como en el caso de Libia. De hecho, el apoyo popular generalizado en Canadá hacia la ONU permitía que fuera prudente hacerlo; según una encuesta de 2013, el 62 por ciento de los canadienses tenía una opinión favorable de la organización, mientras que tan sólo el 25 por ciento tenía una apreciación negativa (PEW Research Centre, 2013: 2); sin embargo, cuando los partidos de oposición impugnaron una misión militar no autorizada bajo los auspicios de Naciones Unidas, los conservadores justificaron su postura mediante una fuerte crítica a su eficacia institucional. Esta inconsistencia retórica de apoyar

en algunas ocasiones a la organización multilateral, pero en otras criticarla, al parecer no preocupaba en absoluto a los conservadores.

Medioambiente

El medioambiente es un tema clave asociado con las Naciones Unidas, particularmente durante los años de Harper. Si bien las preocupaciones ambientales se extienden mucho más allá del marco institucional de la ONU, la organización está indisolublemente vinculada con las políticas ambientales internacionales. Las conferencias anuales de la ONU sobre el cambio climático se llevan a cabo dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Estas conferencias sirvieron para resaltar el grado en que el gobierno de Harper se encontraba cada vez más aislado en el escenario internacional como consecuencia de su política climática. La conferencia de 2011, celebrada en Durban, Sudáfrica, del 28 de noviembre al 9 de diciembre, fue la primera que se realizó después de que los conservadores obtuvieran su gobierno mayoritario. A su llegada a casa desde Durban, el ministro de Medioambiente, Peter Kent, anunció dramáticamente la retirada de Canadá del Protocolo de Kioto, lo que provocó un debate intenso en la Cámara de los Comunes.

La importancia de esta retirada se puso de relieve con la participación del primer ministro Harper en el debate un día después de que se anunció la salida canadiense. Al defender la decisión de su gobierno, el primer ministro expuso las líneas argumentales clave de otras declaraciones conservadoras previas. Insistió en que el gobierno todavía trabajaba activamente dentro de la comunidad internacional para alcanzar un acuerdo climático que fuera equitativo y no socavara los intereses nacionales, especialmente los de la economía. En ese momento Harper declaró: "... estamos aplicando políticas en los niveles local, nacional e internacional. Estamos trabajando para la creación de un protocolo internacional que incluya a todos los principales emisores [...]. No estamos de acuerdo con un protocolo que sólo controla un poco las emisiones globales, no lo suficiente como para marcar una diferencia, pero sí lo suficiente como para transferir empleos canadienses al extranjero" (Hansard, 2020: 2011-12-13).

Los debates sobre el medioambiente también destacaron por su partidismo explícito, y el primer ministro volvió a marcar la pauta. Harper argumentó:

“Lo que no tenía absolutamente ningún sentido para este país era un gobierno liberal que firmó el Protocolo de Kioto, firmó lo que, francamente, creo que eran objetivos estúpidos, y luego no tenía ningún plan después de diez años en el cargo para siquiera implementarlos. Eso fue irresponsable” (Hansard, 2020: 2011-03-12). En otras palabras, a juicio de Harper el Partido Liberal había seguido ciegamente el internacionalismo liberal al firmar el Protocolo de Kioto sólo para llevarse bien con la comunidad mundial, sin un plan realista para alcanzar sus objetivos.

Otros miembros conservadores del Parlamento se apresuraron a unir sus voces a los argumentos del primer mandatario. El ministro de Medioambiente, Peter Kent, sostuvo que Canadá todavía estaba comprometido diplomáticamente con el cambio climático, “...para crear un acuerdo sucesor de Kioto que involucre efectivamente a todos los principales emisores tanto del mundo desarrollado como en desarrollo” (Hansard, 2020: 2011-12-14). Kent también hizo eco del tono partidista de Harper: “Entiendo que el tercero, el grupo liberal, está algo fuera de lugar, ya que este gobierno corrige uno de los errores más grandes que cometió el gobierno liberal anterior” (Hansard, 2020: 2011-12-14).

En esta misma línea argumentativa, Michelle Rempel, secretaria parlamentaria del ministro del Medioambiente, agregó: “Nuestro gobierno tiene un enfoque pragmático y dice que necesitamos que todos los principales emisores vengan a la mesa ahora, especialmente porque el protocolo de Kioto en su formato actual apunta considerablemente menores reducciones en las emisiones globales” (Hansard, 2020: 2012-02-27). Asimismo, como respuesta a las críticas de una diputada liberal, Rempel afirmó: “Le imploro que deje atrás la inacción de su partido en esta área y que trabaje con nosotros y nuestro enfoque equilibrado y pragmático, que nos podría hacer avanzar como socios de una negociación internacional para llegar a un acuerdo con todos los principales emisores” (Hansard, 2020: 2012-02-27).

De esa forma, los elementos clave de la retórica conservadora continuaron manteniendo su carácter pragmático en su defensa de los intereses nacionales canadienses, al tiempo que perseguían objetivos ambientales realistas en las negociaciones internacionales. Esta estrategia tenía claramente la intención de diferenciar a los conservadores de las políticas liberales anteriores que el gobierno de Harper describió como ineficaces, ya que a su juicio los liberales habían firmado acuerdos simplemente por seguir el consenso internacional.

La incapacidad del anterior gobierno liberal para cumplir con los objetivos ambientales de Kioto fue un elemento conveniente en manos de los conservadores durante los debates parlamentarios, pues de cierta forma permitió al gobierno de Harper esquivar la realidad de que estaba francamente fuera de sintonía con la comunidad internacional en el tema del cambio climático. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientalistas aprovecharon todas las oportunidades durante las negociaciones internacionales para avergonzar al gobierno conservador con los antipremios “Fósil del día”, “Fósil del año” e incluso el “Fósil de por vida” (Climate Action Network, 2013).

Desde luego, el medio académico también se percató de la naturaleza real del enfoque conservador, distintivo y dogmático, sobre los temas ambientales durante el periodo de Harper. Graeme Young describe la retirada de Kioto como la acción emblemática de una política exterior “maniquea” de inspiración ideológica (Young, 2019: 162). Duane Bratt rastrea los orígenes de la oposición a Kioto en las raíces del Partido Reformista y de la Alianza Conservadora Canadiense, y además sugiere que el gobierno de Harper fue un “crítico ruidoso” en las rondas de negociaciones sobre el cambio climático de Bali, Copenhague y Durban (Bratt, 2006: 273). En particular, Tom Keating, el principal experto en multilateralismo en la política exterior canadiense identifica la retirada del Protocolo de Kioto a iniciativa de Harper como la evidencia del “desprecio por las convenciones y procesos de la sociedad internacional junto con las instituciones internacionales y la diplomacia multilateral” (Keating, 2014: 177-178). Puede afirmarse que la firme retórica conservadora en los debates parlamentarios sobre temas ambientales tuvo la intención clara de distinguir su enfoque pragmático de las relaciones internacionales, respecto del tradicional internacionalismo de sus predecesores.

Pueblos indígenas

El gobierno de Harper enfrentó una feroz oposición de los indígenas canadienses, más visiblemente con el surgimiento del movimiento “Idle No More” en los primeros años de su gobierno mayoritario. Este movimiento de protesta nacional de amplia base fue provocado por el Proyecto de Ley C-45,⁴

⁴ Ley de Empleo y Crecimiento de 2012.

legislación que afectó negativamente los derechos indígenas al enmendar las regulaciones ambientales en favor del desarrollo de los recursos naturales. Además del proyecto mencionado, continuaron desarrollándose una serie de problemas latentes entre el gobierno conservador y los indígenas canadienses: la violencia contra las mujeres y niñas indígenas, la seguridad alimentaria y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI).

Si bien las complejas y opresivas relaciones entre indígenas y colonos en Canadá no son exclusivas de los años de Harper, su “gobierno [...] llegó a ser casi universalmente detestado por los indígenas canadienses” (Exner-Pirot, 2018: 168). Naciones Unidas finalmente se convirtió en el tercer vértice en las relaciones triangulares entre los pueblos indígenas de Canadá y el gobierno federal, ya que los líderes nativos recurrieron cada vez más a la organización internacional para resaltar “la brecha entre la autoimagen de Canadá como un buen ciudadano internacional y las fallas en su propia historia” en relación con las comunidades indígenas (Lackenbauer y Cooper, 2007: 99). En efecto, la ONU se convirtió en una herramienta útil de los líderes indígenas para confrontar y avergonzar al gobierno de Harper.

En 2012, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU envió a Olivier de Schutter, relator especial sobre el derecho a la alimentación, para examinar cuestiones relacionadas con la inseguridad alimentaria en Canadá. Al concluir su visita, De Schutter pidió al gobierno canadiense adoptar una estrategia nacional sobre el derecho a la alimentación, y criticó fuertemente el sistema alimentario existente pues, a su juicio, presentaba “barreras para que los pobres accedan a dietas nutritivas y permite el aumento de las desigualdades entre ricos y pobres, pueblos aborígenes y no aborígenes” (ONU, 2012).

Esta recomendación cayó muy mal en el equipo de gobierno de Harper. Después de que el relator De Schutter llamara la atención sobre las inequidades en la seguridad alimentaria que enfrentan los indígenas canadienses, Leona Aglukkaq, como ministra de Salud y única integrante indígena del gabinete de Harper, lo descalificó: “Me reuní con el individuo esta mañana y descubrí que era un académico mal informado y condescendiente que estudia a los aborígenes, los inuits y el Ártico de Canadá desde lejos” (Hansard, 2020: 2012-05-16). Por su parte Ryan Leef —miembro del Parlamento por Yukón— también criticó a De Schutter y a la ONU al afirmar que el gobierno “está sorprendido de que la organización se centre en lo que parece ser una

agenda política, en lugar de abordar la escasez de alimentos en el mundo en desarrollo” (Hansard, 2020: 2012-05-16). Los conservadores estuvieron particularmente molestos porque la ONU estaba gastando dinero canadiense donado para enfrentar el problema del hambre en el mundo, y en su informe De Schutter criticaba fuertemente al país.

El reporte de De Schutter no fue el único informe crítico de la ONU sobre los indígenas canadienses que molestó al gobierno de Harper. En septiembre de 2013, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU llamó la atención sobre la violencia en contra de las mujeres indígenas en Canadá. Es preciso señalar que sin duda el racismo y la violencia son elementos sistémicos que existen desde hace mucho tiempo en el país, y que no fue algo exclusivo o que iniciara con el gobierno de Harper. Durante décadas, las mujeres indígenas se han enfrentado a las peligrosas y horribles consecuencias de la violencia arraigada desde el colonialismo, agravadas por fallas de la policía y del sistema de justicia penal.

En 2013 ya había muchas peticiones para que se realizara una investigación nacional que fueron suscritas por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en su revisión periódica del historial de derechos humanos de Canadá. Enfrentar las solicitudes de Irán y Cuba para una revisión nacional fue difícil de aceptar, pero países amigos como Noruega, Suiza y Nueva Zelanda se unieron al coro. El embajador de Canadá ante la ONU en Ginebra respondió: “Canadá está orgulloso de su historial de derechos humanos y de nuestra sociedad pacífica y diversa” (Blanchfield, 2013). Poco después, el relator especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, estuvo en Canadá para conversar con el gobierno y los indígenas canadienses.

En los debates parlamentarios la figura de Anaya no estuvo sujeta a la hostilidad que experimentó De Schutter. De hecho, el ministro de Asuntos Aborígenes y Desarrollo del Norte, Bernard Valcourt, desvió las críticas al gobierno citando selectivamente a Anaya, quien había declarado en un comunicado: “Para mí está claro que Canadá está consciente y preocupado por estos problemas, y que toma medidas para abordarlos. He conocido numerosos programas, políticas y esfuerzos que se han implementado en los niveles federal y provincial, y muchos de ellos han logrado éxitos notables” (Hansard, 2020: 2013-10-21).

Así, el gobierno de Harper se mantuvo firme en su decisión de no realizar una investigación nacional; no obstante, resulta revelador que la declaración

de Anaya continuara con lo siguiente: “Sin embargo, es igualmente claro que estos pasos son insuficientes, y todavía hay que responder a las necesidades urgentes de los pueblos aborígenes [...]. He escuchado un llamamiento constante para una investigación nacional sobre la magnitud del problema y las soluciones adecuadas para avanzar” (Anaya, 2013: 2). Dado el tema, la interferencia de la ONU no se pudo descartar de forma tan fácil y con tanta ligereza como en el caso de las críticas de De Schutter. Por el contrario, el discurso parlamentario conservador fue más evasivo que confrontador.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) se convirtió en otro factor irritante para el gobierno de Harper. La DNUDPI fue adoptada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2007 por una mayoría de ciento cuarenta y cuatro votos. Canadá fue uno de los cuatro países que votaron en contra.⁵ Frente a las críticas persistentes en el país y en el extranjero, en 2010 el gobierno cedió y respaldó la Declaración, pero también la consideró “un documento aspiracional legalmente no vinculante y que no forma parte del derecho internacional consuetudinario” (Nagy, 2017: 326).

Cuando en junio de 2015, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (TRC, Truth and Reconciliation Commission of Canada) publicó sus hallazgos y noventa y cuatro llamados a la acción, también emitió una comunicación formal dirigida al gobierno de Canadá para que adoptara y pusiera en marcha la DNUDPI “para lograr una reconciliación exitosa” (TRC, 2015: 1). En el Parlamento, la reacción del gobierno a la exigencia de la TRC para implementar la DNUDPI fue moderada. El primer ministro se refirió con algún énfasis a las medidas gubernamentales específicas adoptadas para mejorar las condiciones económicas y sociales en las comunidades indígenas. Sobre las convocatorias a la acción, en particular las de la TRC, simplemente declaró: “El gobierno las examinará todas y, obviamente, las leerá antes de decidir cuáles son los próximos pasos apropiados” (Hansard, 2020: 2015-06-02).

Debe añadirse que el secretario parlamentario Mark Strahl recordó a los demás parlamentarios que el gobierno había respaldado a la DNUDPI como un “documento de aspiraciones” (Hansard, 2020: 2015-06-02). Dada la importancia del informe de la TRC para las relaciones gobierno-indígenas,

⁵ Los otros tres países que votaron en contra también son sociedades de colonos blancos: Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos.

los conservadores respondieron con una cierta vaguedad retórica. Meses antes, sin embargo, Strahl fue mucho más explícito en sus críticas a la DNU DPI y sus disposiciones en virtud del artículo 19 para obtener el consentimiento libre, previo e informado, antes de adoptar la legislación. En este sentido, Strahl sugirió que "...esto proporcionaría a las Primeras Naciones un veto sobre cualquier tipo de legislación o desarrollo que les concierna. Tendría un impacto significativo en las iniciativas legislativas, así como en la economía de Canadá". Además, con un tono claramente partidista, también agregó: "En el periodo previo a las próximas elecciones, el contraste nunca ha sido más claro. Nuestro gobierno apoya el empleo, el crecimiento y la prosperidad a largo plazo, mientras que los partidos de oposición apoyan políticas que tienen el potencial de paralizar a nuestra economía" (Hansard, 2020: 2015-03-12).

Así, la actitud hostil del gobierno de Harper hacia la ONU se agravó sin duda debido a los problemas indígenas. Los debates sobre la DNU DPI y los informes de los relatores especiales sirvieron para resaltar el grado en que los conservadores estaban contrariados con la organización internacional y su para ellos indeseable multilateralismo, entregado sin previa solicitud a las puertas de Canadá.

El Medio Oriente

Quizás ningún otro tema evidenció más el descontento de los conservadores con la ONU como el de las relaciones entre Medio Oriente, Canadá e Israel. Al respecto, el primer ministro Harper pronunció ese mensaje, fuerte y claro, en un discurso de 2014 ante al Parlamento israelí, cuando denunció el legado del internacionalismo liberal de Canadá como "débil y equivocado" (citado en Paris, 2014: 282). Como Duane Bratt descubrió en varias entrevistas confidenciales, los miembros del Partido Reformista creían ampliamente que la ONU tenía "fallas fundamentales" y que la Asamblea General era "antiisraelí" (Bratt, 2018: 11).

Como ya se señaló, Stephen Harper fue parte integral del desarrollo de las ideas políticas del Partido Reformista, las cuales han tenido un impacto duradero en la dirección de la política conservadora actual. Si bien la política canadiense en Medio Oriente se ha inclinado típicamente hacia el apoyo

a Israel, los gobiernos anteriores —tanto liberales como conservadores— generalmente intentaron mantener la apariencia de un enfoque equilibrado que era al mismo tiempo crítico con árabes e israelíes, estrategia que se justificaba según las circunstancias particulares del momento.

Para el gobierno de Harper, esto constituía una innegable evidencia de cuán carente de principios se había vuelto la política exterior canadiense. En una entrevista de 2011 con *Maclean's*, el primer ministro dejó en claro sus puntos de vista: "...tenemos en Israel esencialmente a un país democrático occidental que es un aliado nuestro, que es el único Estado en las Naciones Unidas cuya existencia misma es cuestionada y combatida internacionalmente por muchos" (Whyte, 2011). Jonathan Paquin reconoce la "intensidad y consistencia" del apoyo de Stephen Harper a Israel como un "cambio diplomático significativo", uno que incluso notaron los aliados canadienses clave: Estados Unidos, Reino Unido y Francia (Paquin: 2018: 288-290).

Siempre que los intereses israelíes se vieron amenazados por los acontecimientos y por la diplomacia en la ONU, el gobierno conservador apoyó firmemente a su aliado. En 2011, cuando la autoridad palestina anunció su intención de pedir al Consejo de Seguridad que reconociera un Estado palestino, el ministro de Relaciones Exteriores canadiense, John Baird, expresó la oposición de Canadá, con el objetivo de desalentar a los palestinos a seguir ese curso de acción. Al año siguiente, cuando la Asamblea General votó abrumadoramente en favor de conceder el estatus de "Estado observador no miembro" a Palestina, Baird acudió a la Cámara nuevamente para denunciar a Palestina y apoyar a Israel: "Estamos tremendamente decepcionados con la autoridad palestina por las medidas que está tomando. Es obvio que esto afectará nuestra relación. Este gobierno no se disculpa por apoyar al Estado judío. Este gobierno no se disculpa por estar con Israel en la ONU" (Hansard, 2020: 2012-11-28). La capacidad palestina de hacer uso de las Naciones Unidas para consolidar su reivindicación como Estado contribuyó a reforzar las opiniones conservadoras negativas acerca de la ONU.

Del mismo modo, el gobierno conservador fue siempre ferozmente amargo en sus puntos de vista sobre Irán cuando abordaba temas que vinculaban a Israel. Percibido como una amenaza existencial para Israel, Irán fue denunciado en cada oportunidad, a menudo en asociación con la propia Naciones Unidas. Cuando los parlamentarios de la oposición criticaron al gobierno por su falta de voluntad para intentar obtener nuevamente un puesto no permanente

en el Consejo de Seguridad después de su fallida candidatura en 2010, el canciller John Baird ofreció la siguiente justificación:

Los principios de política exterior de Canadá no están a la venta por un puesto en el Consejo de Seguridad. [...] Estamos asumiendo un liderazgo real cuando se trata de enfrentarnos al mal que es Irán. [...] Este gobierno adoptó la posición de principio de cerrar nuestra embajada, romper relaciones con Irán y declararlo un Estado terrorista. [...] Este gobierno siempre está preparado para hacer lo correcto, para hablar en nombre de los valores canadienses, para hablar en nombre de los intereses canadienses. Eso es algo que los neodemócratas nunca entenderán. Están con la idea de llevarse bien con la multitud (Hansard, 2020: 2013-05-01).

Para Baird y los conservadores, una posición de principio contra Irán —y en apoyo a Israel— fue mucho más importante que seguir adelante para llevarse bien con los demás países, con la finalidad de poder ser elegido para el Consejo de Seguridad de la ONU. Al año siguiente, cuando Irán fue seleccionado para un puesto en la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos, el parlamentario canadiense Deepak Obhrai se pronunció en contra del nombramiento: “No vemos cómo un régimen que promueve descaradamente el hambre puede tener alguna credibilidad dentro de esta organización” (Hansard, 2020: 2014-12-03). Para enfatizar aún más la posición del gobierno sobre Irán, los debates en el Parlamento también se dedicaron a condenar el historial de derechos humanos de Irán durante la “Semana de la Responsabilidad de Irán”. Ciertamente, el historial de derechos humanos de Irán merece un escrutinio, pero el gobierno conservador fue singularmente virulento en su oposición a esa nación, y su distanciamiento de la ONU fue un daño colateral de la política exterior canadiense como resultado de ello.

Dado su apoyo a Israel, el gobierno de Harper estaba especialmente preocupado por el antisemitismo y consideró a la ONU culpable por facilitar la difusión de tales opiniones. En 2011, el parlamentario conservador Garry Breitkreuz condenó los acontecimientos que tuvieron lugar para conmemorar el décimo aniversario de la adopción de la “Declaración de Durban”, de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Lo anterior, porque a su juicio esperaba que esto se “utilizara como una plataforma para señalar y demonizar a Israel” (Hansard, 2020: 2011-09-22).

De hecho, Canadá fue la primera nación en retirarse de Durban II, donde el presidente iraní Mahmoud Ahmadinejad condenó a Israel por racista e hizo declaraciones incendiarias sobre el Holocausto. Breitkreuz estaba igualmente orgulloso de que Canadá no participara en el “festival de odio de Durban III” (Hansard, 2020: 2011-09-22). También preocupado por el antisemitismo, el ministro de Ciudadanía, Inmigración y Multiculturalismo, Jason Kenney, se pronunció en la Cámara de los Comunes contra Richard Falk, el relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967. Kenney pidió que fuera despedido como una “vergüenza” para la ONU después de que se dijera que Falk había atacado a la organización no gubernamental UN Watch, conocida por sus críticas tenaces hacia la ONU por sus supuestos prejuicios antiisraelíes y antisemitas (Hansard, 2020: 2013-06-11).

Richard Falk fue, sin duda, una figura controvertida; apenas dos meses antes, el canciller John Baird emitió una declaración pública que también condenaba a Falk: “Una vez más, el funcionario de Naciones Unidas Richard Falk ha lanzado una retórica mezquina y antisemita [...]. Existe un patrón peligroso de comentarios antioccidentales y antisemitas. Naciones Unidas debería estar avergonzada de estar incluso asociada con una persona así” (Baird, 2013). Más allá de algunas personas vinculadas, como Falk, el gobierno criticó directamente a la propia ONU por considerarla antisemita. En un debate en los Comunes sobre el antisemitismo, la conservadora Laurie Hawn argumentó que la ONU, “como organismo, en mi opinión, ha abrazado la causa del antisemitismo” (Hansard, 2020: 2015-02-24).

En esta misma dinámica sobresale el exdiplomático convertido en político Chris Alexander, quien como ministro de Ciudadanía e Inmigración agregó: “...las Naciones Unidas, lejos de ser un centro de excelencia o un centro de discusión y acción para erradicar este comportamiento [el antisemitismo], ha sido, en cambio, una organización que ha puesto la alfombra de bienvenida a quienes promovieron ese odio y ese veneno y lo difundieron, dándoles una plataforma y un altavoz” (Hansard, 2020: 2015-02-24).

Así, puede observarse cómo los debates parlamentarios se utilizaron para asociar eficazmente a Naciones Unidas con el antisemitismo, lo cual proporcionó un sinnúmero de justificaciones a las políticas conservadoras que se alejaron de la organización, del multilateralismo y del internacionalismo en general.

Conclusiones

Puede afirmarse que el gobierno de Stephen Harper estaba predispuesto a no “llevarse bien” con Naciones Unidas. La organización internacional era, después de todo, el símbolo mismo de la tradición internacionalista liberal en la política exterior canadiense, tan criticada por el primer ministro conservador. Con un control político sin precedentes centralizado en la Oficina del Primer Ministro, el discurso político sobre la ONU se elaboró de manera cuidadosa y se difundió públicamente a través de debates parlamentarios centrados predominantemente en un pequeño número de problemas clave, y manejados por altos miembros del gobierno. Las tácticas retóricas que el gobierno desplegó durante estos debates consiguieron enfatizar las diferencias entre la política conservadora y el tradicional internacionalismo liberal.

También debe señalarse que el gobierno conservador estuvo dispuesto, ocasionalmente, a reconocer el papel positivo de la ONU, pero sobre todo cuando lo beneficiaba, tal y como sucedió con la participación militar canadiense en el esfuerzo internacional para proteger a los civiles en Libia.

Para enfrentar los desafíos institucionales de carácter internacional planteados por el Consejo de Seguridad, los conservadores intentaron silenciar a la oposición política interna, apelando al compromiso militar canadiense contra ISIL. Dar marcha atrás a los compromisos de Kioto se enmarcó retóricamente como un enfoque realista y pragmático acerca de la regulación ambiental internacional, que diferenciaba a los conservadores de los liberales, a quienes se acusaba de contraer compromisos simplemente para “llevarse bien” con los otros grupos.

Los relatores especiales de la ONU y la DNUDPI plantearon preguntas incómodas sobre las políticas gubernamentales hacia los pueblos indígenas, por lo que los conservadores cometieron sin duda un grave error político, y en algún sentido adoptaron incluso una actitud mezquina en los debates parlamentarios al desacreditar a los representantes de la ONU y al enfrentar los derechos indígenas con la prosperidad económica, o citando textos de manera engañosa para justificar su posición.

Finalmente, debido a la importancia que el gobierno de Harper confirió a las relaciones entre Canadá e Israel, los conservadores utilizaron discursos parlamentarios para vilipendiar y desacreditar a la ONU como un centro de antisemitismo. En estos temas de fundamental importancia se consideró que

el organismo multilateral estaba en desacuerdo con la trayectoria de la política exterior conservadora.

En palabras del destacado historiador canadiense Norman Hillmer, “la política exterior de Harper se especializó en lo mezquino, lo negativo y lo divisivo, traspasando los antiguos hábitos de la diplomacia canadiense” (Hillmer, 2016: 267). El apoyo a las Naciones Unidas fue sin duda uno de esos hábitos cardinales y de larga trayectoria de la política exterior de Canadá. También ha sido una víctima de la campaña conservadora para demostrar la falta de voluntad del gobierno de “seguir adelante y llevarse bien”. En realidad, Naciones Unidas se convirtió en una entidad casi insignificante en la práctica para la política internacional canadiense durante los años de Harper. El mundo lo notó. El legado de este primer ministro ultraconservador fue probablemente un factor importante para la derrota de Canadá en el proceso de selección para ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad en junio de 2020. Así, en plena pandemia de Covid-19 se dio una nueva señal de que tal vez algunos miembros en la comunidad mundial aún no están dispuestos a perdonar y olvidar.

Fuentes

ANAYA, JAMES

2013 “Statement upon Conclusion of the Visit to Canada”, en <<https://www.afn.ca/uploads/files/james-anaya-conclusion.pdf>>, consultada en julio de 2020.

BAIRD, JOHN

2013 “Falk’s Comments Cast Shame on United Nations”, en <<https://www.international.gc.ca/media/aff/news-communicues/2013/04/24a.aspx?lang=eng>>, consultada en julio de 2020.

BLANCHFIELD, MIKE

2013 “Canada Rejects UN Call for Review of Violence against Aboriginal Women”, *The Globe and Mail*, en <<https://www.theglobeandmail.com/news/national/canada-to-reject-un-panels-call-for-review-of-violence-on-aboriginal-women/article14406434/>>, consultada en julio de 2020.

BRATT, DUANE

- 2018 “Implementing the Reform Party Agenda: the Roots of Stephen Harper’s Foreign Policy”, *Canadian Foreign Policy Journal* 24, no. 1: 1-17.
- 2006 “Stephen Harper and Multilateralism: A Rebuttal to Keating’s Twilight of Canadian Multilateralism”, en Robert W. Murray, ed., *Seeking Order in Anarchy: Multilateralism as State Strategy*. Edmonton: University of Alberta Press.

BROWN, STEPHEN

- 2018 “All About That Base? Branding and the Domestic Politics of Canadian Foreign Aid”, *Canadian Foreign Policy Journal* 24, no. 2: 145-164.

CANADA. PARLIAMENT. HOUSE OF COMMONS.

- 2011 “Edited Hansard. 41st Parliament, 1st and 2nd sessions”, en <<https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/41-1/house/hansard-index>>, consultada en julio de 2020.

CARROLL, MICHAEL

- 2016 “Peacekeeping: Canada’s Past, but Not Its Present and Future?”, *International Journal* 71, no. 1: 167-176.

CHAPNICK, ADAM

- 2016 “Stephen Harper’s Israel Policy”, en Adam Chapnick y Christopher J. Kukucha, eds., *The Harper Era in Canadian Foreign Policy: Parliament, Politics, and Canada’s Global Posture*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- 2012 “A Diplomatic Counter-Revolution”, *International Journal* 67, no. 1: 137-154.
- 2005 *The Middle Power Project: Canada and the Founding of the United Nations*. Vancouver: University of British Columbia Press.

CLIMATE ACTION NETWORK

- 2013 “Canada Wins ‘Lifetime Unachievement’ Fossil Award at Warsaw Climate Talks”, en <<https://climateactionnetwork.ca/2013/11/22/canada-wins-lifetime-unachievement-fossil-award-at-warsaw-climate-talks/>>, consultada en junio de 2020.

CONSERVATIVE PARTY OF CANADA

2006 *Stand Up for Canada: Conservative Party of Canada Federal Election Platform*.

EXNER-PIROT, HEATHER

2018 “Friend or *Faux*? Trudeau, Indigenous Issues and Canada’s Brand”, *Canadian Foreign Policy Journal* 24, no. 2: 165-181.

GECELOVSKY, PAUL

2013 “The Prime Minister and the Parable”, en Claire Dorothy Turenne-Sjoglander y Heather A. Smith, eds., *Canada in the World: Internationalism in Canadian Foreign Policy*. Toronto: Oxford University Press.

HANSARD (DEBATES)

2020 House of Commons, House Publications (from 1994 to 2020), en <<https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-1/house/sitting-45/hansard>>, consultada en junio de 2020.

HARPER, STEPHEN

2011 “Prime Minister Stephen Harper’s 2011 Convention Speech”, en <http://www.conservative.ca/press/news_releases/prime_minister_stephen_harper_s_2011_convention_speech>, consultada en julio de 2020.

HILLMER, NORMAN

2016 “The Prime Minister of the Few”, en Adam Chapnick y Christopher J. Kukucha, eds., *The Harper Era in Canadian Foreign Policy: Parliament, Politics, and Canada’s Global Posture*. Vancouver: University of British Columbia Press.

IBBITSON, JOHN

2014 *The Big Break: The Conservative Transformation of Canada’s Foreign Policy*. Waterloo: Centre for International Governance Innovation.

KEATING, TOM

2014 “The Transition in Canadian Foreign Policy through an English School Lens”, *International Journal* 69, no. 2: 168-182.

LACKENBAUER, P. WHITNEY y ANDREW F. COOPER

2007 “The Achilles Heel of Canadian International Citizenship: Indigenous Diplomacies and State Responses”, *Canadian Foreign Policy* 13, no. 3: 99-119.

MCDONALD, MARCI

2010 *The Armageddon Factor: The Rise of Christian Nationalism in Canada*. Toronto: Random House.

NAGY, ROSEMARY

2017 “Can Reconciliation Be Compelled? Transnational Advocacy and the Indigenous-Canada Relationship”, *Peace & Change* 42, no. 3: 313-341.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

2012 “UN Expert Urges Canada to Adopt National Strategy to Ensure Right to Food”, en <<https://news.un.org/en/story/2012/05/411052-un-expert-urges-canada-adopt-national-strategy-ensure-right-food>>, consultada en julio de 2020.

PAQUIN, JONATHAN

2018 “U. S. Partisan Perceptions of Stephen Harper’s Shift in Foreign Policy”, *International Journal* 73, no. 2: 282-298.

PARIS, ROLAND

2014 “Are Canadians Still Liberal Internationalists? Foreign Policy and Public Opinion in the Harper Era”, *International Journal* 60, no. 3: 274-307.

PEW RESEARCH CENTRE

2013 “United Nations Retains Strong Global Image”, en <<https://www.pewresearch.org/global/2013/09/17/united-nations-retains-strong-global-image/>>, consultada en julio de 2020.

REID, ESCOTT

- 1983 *On Duty: A Canadian at the Making of the United Nations, 1945-1946*. Kent: Kent State University Press.

SELIGMAN, STEVEN

- 2018 “Canada’s Israel Policy under Justin Trudeau: Rejecting or Reinforcing the Legacy of Stephen Harper?”, *American Review of Canadian Studies* 48, no. 1: 80-95.
- 2016 “Canada and the United Nations General Assembly (1994-2015): Continuity and Change under the Liberals and Conservatives”, *Canadian Foreign Policy Journal* 22, no. 3: 276-315.

SPOONER, KEVIN

- 2016 “Legacies and Realities: UN Peacekeeping and Canada, Past and Present”, en Colin McCullough y Robert Teigrob, eds., *Canada and the United Nations: Legacies, Limits, Prospects*. Montreal y Kingston: McGill-Queen’s University Press.

TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION OF CANADA (TRC)

- 2015 “TRC Releases Calls to Action to Begin Reconciliation”, en <[http://www.trc.ca/assets/pdf/mnews_TRCReportPressRelease%20\(1\).pdf](http://www.trc.ca/assets/pdf/mnews_TRCReportPressRelease%20(1).pdf)>, consultada en julio de 2020.

WHYTE, KENNETH

- 2011 “In Conversation: Stephen Harper”, en <<https://www.macleans.ca/general/how-he-sees-canadas-role-in-the-world-and-where-he-wants-to-take-the-country-2/>>, consultada en julio de 2020.

YOUNG, GRAEME

- 2019 “Political Decision-making and the Decline of Canadian Peacekeeping”, *Canadian Foreign Policy Journal* 25, no. 2: 152-171.

FACTORES EXTERNOS E INTERNOS DE LA PARADIPLOMACIA DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES: QUEBEC, ALBERTA Y SASKATCHEWAN

Roberto Zepeda Martínez

Introducción

Una serie de factores internos y externos determinan las actividades internacionales de las provincias canadienses. En primer lugar está la globalización económica, que se manifiesta a través de la integración de bloques regionales de libre comercio y acuerdos internacionales que facilitan la inserción de las unidades subnacionales en la economía global. En segundo lugar, actúan los factores político-institucionales que dependen de variables domésticas, tales como el federalismo y la descentralización, que otorgan a las provincias capacidades legales para actuar en el ámbito internacional. En tercer término encontramos el liderazgo político, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional; aquí lo importante es observar cómo se alientan desde el poder político las actividades internacionales de las provincias canadienses o cómo éstas responden a las motivaciones políticas de los primeros ministros y *premiers* provinciales en determinado periodo.

La paradiplomacia está condicionada además por una serie de factores domésticos que es pertinente observar, ya que es visible una divergencia notable en las características y objetivos de las diferentes provincias canadienses. La globalización económica ha permitido a las regiones, provincias y estados subnacionales impulsar una actividad creciente en el exterior. El modelo de desarrollo económico de una región está vinculado con su inserción en la economía global. Las actividades internacionales de las provincias se dirigen en general a promover sus exportaciones, así como a atraer importaciones, inversiones foráneas y turismo.

El tipo de federalismo prevaleciente, que implica un proceso de descentralización de facultades del gobierno central a los no centrales, otorga mayores capacidades en la formulación de políticas públicas y en el manejo

presupuestal a las provincias. Estas capacidades las empoderan para realizar actividades internacionales con el fin de promover sus intereses. El federalismo cambiante y la descentralización son procesos que han definido históricamente la política canadiense.

Por último, el liderazgo político es otro elemento determinante de la dimensión internacional de las provincias. Los primeros ministros promueven políticas descentralizadoras que confieren mayor margen de maniobra a los gobiernos provinciales. Por otra parte, los *premiers* buscan consolidar sus programas gubernamentales mediante una estrategia internacional más activa, para lo cual procuran diferenciar sus políticas económicas de la del gobierno central y con ello perseguir objetivos particulares.

Paradiplomacia

La paradiplomacia se refiere a todas aquellas actividades internacionales de los gobiernos subnacionales, mismas que pueden suponer una gran variedad de objetivos y que persiguen intereses diversos. La paradiplomacia tiene tres capas: la primera se enfoca en cuestiones económicas, la segunda tiene que ver con la cooperación descentralizada, y la tercera con cuestiones políticas y nacionalistas (Lecours, 2002).

Para Liu y Song (2020), la paradiplomacia se refiere a la realización de actividades externas —en los ámbitos socioeconómico, de seguridad y energético— por parte de los gobiernos subnacionales/provinciales, tanto en el sistema federal como en el unitario. Si bien la participación mundial de este tipo de gobiernos suele ser paralela a la del gobierno central, lo cierto es que es “más específica desde el punto de vista funcional, [y] a menudo oportunista y experimental” (Keating, 1999, citado en Liu y Song, 2020).

Precisamente, las actividades internacionales de las provincias de Canadá, que se han concretado a través de esquemas bilaterales, multilaterales y regionales de cooperación con sus contrapartes, han sido definidas como paradiplomacia. Las provincias canadienses, por ejemplo, han firmado cientos de acuerdos de cooperación bilateral con sus equivalentes en Estados Unidos en las décadas recientes. Las diversas actividades paradiplomáticas se convierten en elementos esenciales de una gobernanza multinivel, donde estas unidades subnacionales promueven su agenda e intereses.

De acuerdo con Vengroff y Rich (2006), existe una variación considerable en la participación paradiplomática de las provincias canadienses, aunque por lo general todas están muy involucradas en las actividades internacionales. Las provincias más activas han sido Alberta, Ontario y Quebec, con Nuevo Brunswick como un actor reciente en esta categoría superior. Estas administraciones locales tienen una gama muy variada de actividades relacionadas con la paradiplomacia, incluyendo misiones internacionales de comercio e inversión, membresías en asociaciones de gobiernos subnacionales (estados-provincias), acuerdos de tipo bilateral con otros gobiernos nacionales o subnacionales y representaciones en el extranjero.

En una segunda categoría se encuentran provincias que tienen una actividad paradiplomática amplia pero limitada. Por ejemplo, Columbia Británica, Nueva Escocia, Manitoba y Saskatchewan. Estos gobiernos locales ponen el énfasis en cuestiones económicas relacionadas con la producción y la exportación de productos agrícolas, de silvicultura y de pesca. También participan en actividades transfronterizas con estados de Estados Unidos y han firmado acuerdos bilaterales con las entidades vecinas. Una tercera clase está compuesta por las unidades provinciales con actividad paradiplomática moderada; aquí se ubican dos provincias pequeñas en términos de población: Isla del Príncipe Eduardo y Terranova y Labrador. Sus actividades de paradiplomacia incluyen asociaciones regionales transfronterizas, como la que integran los gobernadores de Nueva Inglaterra y los primeros ministros —*premiers*— de la zona oriental de Canadá (Vengroff y Rich, 2006).

Kuznetsov (2014) advierte que una serie de factores han propiciado la expansión paradiplomática de los gobiernos subnacionales de Canadá, en particular de Alberta, y los clasifica en factores externos e internos. En cuanto a los primeros, ubica a la globalización, la regionalización, la democratización y la domesticación de la política exterior, así como la internacionalización de la política interna. Respecto de los segundos, considera aspectos como la federalización y la descentralización, problemas con el proceso de construcción de la nación, la insuficiente eficacia del gobierno central en las relaciones exteriores, la asimetría de las unidades constitutivas, el estímulo exterior, el rol de los líderes/partidos políticos regionales, así como el papel que desempeñan las fronteras. A cada uno de estos elementos les asigna una valoración como “fuertes”, “moderados”, “débiles” y “sin ningún efecto”. Al final, identifica como los factores fuertes, los que más alientan a la paradiplomacia, a

la globalización, el federalismo y la descentralización, así como al rol que juegan los líderes políticos regionales/partidos políticos gobernantes.

Globalización

Existen, como lo mencionamos, tanto factores internos como externos que contribuyen a explicar la paradiplomacia de las provincias canadienses. En cuanto a los externos, que son los que determinan las actividades paradiplomáticas, destaca la globalización, sobre todo la económica. El término globalización se utiliza principalmente para definir la creciente interconexión entre países, alentada por las avances e innovaciones en la tecnología y las telecomunicaciones (McGrew, 2008). Normalmente se la analiza desde un enfoque económico, es decir, como un proceso de creciente integración de las economías alrededor del mundo, particularmente a través del comercio y los flujos financieros.

El impacto de la globalización en los gobiernos subnacionales puede observarse desde dos perspectivas. En primer lugar, se la puede considerar como un proceso de integración económica. En este contexto, los estados subnacionales se ven obligados a competir entre sí en la búsqueda de atraer inversión extranjera, así como a formar parte de cadenas productivas transnacionales para estar en condiciones de ser competitivos en los mercados internacionales. En segundo término, se la entiende como un proceso que ha fragmentado el poder del Estado, por lo cual ha generado al mismo tiempo diversos centros de poder que compiten entre sí, algunos de los cuales han formado redes de interacción. En suma, se analiza a la globalización como un proceso de integración, pero al mismo tiempo como una fuerza desintegradora.

Más aún, durante el periodo globalizador se han aplicado una serie de políticas neoliberales que han redefinido el rol del Estado en muchos aspectos de la política pública, pero también en la relación del gobierno central con otros subniveles de gobierno. En el esquema del modelo económico neoliberal, los gobiernos centrales ya no son capaces de proteger y apoyar a sus unidades subnacionales, lo que ha conducido a estas últimas a buscar oportunidades de cooperación y desarrollo en el exterior (Pierre, 2013).

Canadá es un país enorme (el segundo en extensión territorial del mundo) que ha creado sus propias estrategias de desarrollo económico, las cuales se sustentan en gran medida en el comercio internacional, donde destacan las

exportaciones de sus recursos naturales, como minerales, metales y productos forestales, así como de sus materias primas y bienes manufacturados y semi-manufacturados. De hecho, cuenta con una industria manufacturera modernizada, con alta tecnología y muy productiva. Todo lo anterior convierte a esta nación en la décima economía del mundo, a pesar de tener una población que no alcanza los treinta y ocho millones de habitantes.

Durante el periodo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), las relaciones económicas entre Canadá, Estados Unidos y México se fortalecieron, creándose un contexto favorable para la expansión de la paradiplomacia de las provincias canadienses. Si consideramos las relaciones comerciales, Canadá es el primer o segundo socio de Estados Unidos, respectivamente en exportaciones e importaciones, y para México es su tercer socio comercial. Desde un enfoque subnacional, treinta y cinco estados de la Unión Americana tienen a Canadá como el principal destino de sus exportaciones. Más todavía, para las diez provincias canadienses, Estados Unidos en su conjunto recibe la mayoría de sus mercancías y servicios de exportación, algo que resulta cierto en mayor medida para Nuevo Brunswick, Alberta y Ontario, y en menor escala para Saskatchewan y Columbia Británica.

Las características y recursos naturales propios de cada provincia tienen que ver con la estrategia internacional que se despliega. Por ejemplo, Ontario depende en gran medida de la industria manufacturera; Quebec se caracteriza por sus industrias aeroespacial, maderera e hidroeléctrica; Alberta es rica en recursos energéticos, principalmente petróleo y gas, mientras que para Saskatchewan los sectores energético y agroalimentario predominan en sus intercambios globales. Estas provincias destinan sus exportaciones principalmente a Estados Unidos, pero recientemente han cobrado importancia sus envíos a países asiáticos, entre ellos China, Corea y Japón. Canadá es un país que tiene acuerdos bilaterales de libre comercio con diez naciones, además de que también ha celebrado tratados de libre comercio regionales, como el TLCAN (ahora T-MEC), el Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífica, también conocido como TPP 11 (Trans-Pacific Partnership 11); asimismo, participa en un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, conocido como Acuerdo Integral sobre Economía y Comercio (CETA, Comprehensive Economic and Trade Agreement).

La gobernanza territorial se compone de propósitos divergentes entre las diferentes regiones de Canadá: la distribución de recursos fiscales y la

administración de la Federación por parte del Estado central; la preservación y promoción cultural de Quebec; la exploración y el desarrollo de vastos recursos naturales en Canadá del Oeste, y las disparidades económicas en la región atlántica (Bickerton y Gagnon, 2013). La movilización política de tales intereses ha provocado tensiones y ha puesto de manifiesto divisiones económicas, culturales, étnicas y políticas que asumen una forma regional.

Federalismo

Canadá cuenta con un sistema político democrático parlamentario, caracterizado por un sistema federal de gobierno, y al mismo tiempo es un país bilingüe, multicultural y multinacional, es decir, un país diverso y heterogéneo,¹ todo lo cual conduce a que cada provincia y grupo minoritario promueva sus intereses y su identidad cultural en un entorno democrático y altamente descentralizado (Bickerton y Gagnon, 2013).

Canadá transitó de un sistema federal altamente centralizado en sus inicios hacia uno más descentralizado, lo que ha derivado en el fortalecimiento de las provincias y permite que éstas ejerzan una amplia gama de atribuciones; por ejemplo, en los sectores de educación y salud, así como en lo concerniente a temas laborales o provisión del Estado benefactor, entre otras. Además, las provincias operan uno de los porcentajes más altos del gasto público total en el marco de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Para Lequesne y Paquin (2017), en un sistema federal el gobierno central y los gobiernos de las partes constituyentes de la Federación —los gobiernos no centrales— conservan cada uno derechos soberanos en áreas de competencia definidas. Todas las federaciones tienen al menos dos órdenes legales que se aplican directamente a sus ciudadanos. El federalismo supone que la autoridad política soberana pueda ejercerse en un mismo territorio, sobre un mismo pueblo, por más de un orden de gobierno. Un problema

¹ Canadá está constituido por tres pueblos fundadores: canadienses anglófonos, francófonos y los pueblos aborígenes (que ya habitaban en la región). Además, el país ha atraído muchos inmigrantes, especialmente en el siglo pasado, convirtiéndolo en una de las naciones más diversas del mundo. Canadá es simultáneamente una monarquía constitucional, una democracia parlamentaria y una federación híbrida (tanto territorial como multinacional) (Bickerton y Gagnon, 2013: 172).

importante surge del hecho de que, si bien los Estados federales se consideran agentes unitarios en virtud del derecho internacional, un gobierno federal debe hacer frente a la división constitucional de poderes cuando negocia con otros países para asegurarse de que puede cumplir con las obligaciones en que incurre en virtud de tratados y acuerdos internacionales (Lequesne y Paquin, 2017). En sistemas federales como Alemania, Canadá, Estados Unidos y Bélgica, los gobiernos no centrales tienen una autonomía considerable. En Canadá, por ejemplo, las provincias son constitucionalmente responsables de la atención de la salud, la educación, la cultura y los municipios. También pueden actuar en materia de desarrollo económico, justicia y medioambiente, entre otros temas.

Esta situación constitucional plantea un problema considerable para Canadá: la colaboración de las provincias es inevitable cuando a las áreas bajo su jurisdicción las puede afectar un tratado o convención internacional. Este problema es aún más evidente cuando se trata de la participación de Canadá en el trabajo de las organizaciones internacionales que inciden en los temas de competencia provincial, como la UNESCO, la Organización Mundial de la Salud (OMS) o incluso la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para evitar ser cuestionado por las provincias, el gobierno federal ha adoptado históricamente tres estrategias: 1) la negativa a participar o a comprometerse, 2) el uso de la cláusula del Estado federal y 3) la creación de dispositivos de consulta formales que actúan en conjunto con los mecanismos de gobierno de múltiples niveles de las provincias (Paquin, 2010).

En los casos de los tratados internacionales negociados por el gobierno federal, que involucran áreas de jurisdicción provincial, la administración central tiene que consultar con las provincias. Esto conduce a la consolidación de una gobernanza multinivel en Canadá, que todavía tiene que avanzar en su institucionalización y que no tiene aún el grado de evolución de la gobernanza multinivel que se observa en algunos países de Europa (Paquin, 2010), donde los mecanismos de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno están altamente institucionalizados; no obstante, la gobernanza multinivel está más desarrollada en Canadá que en Estados Unidos y México.

Podemos advertir que estas características propias del federalismo canadiense confieren a las provincias un rol importante en la política global, que aunado a otros factores relacionados como la descentralización y la amplia gama de capacidades constitucionales de los poderes provinciales. Al final

del día resulta determinante para explicar el alto grado de actividades internacionales de los gobiernos subnacionales de Canadá.

QUEBEC

El de Quebec puede ser considerado como uno de los gobiernos subnacionales más activos en el ámbito internacional. Desde hace más de medio siglo, las autoridades gubernamentales de la provincia diseñan e instrumentan su propia política internacional, paralela a la del gobierno federal canadiense, en una práctica reconocida por los estudiosos como paradiplomacia. En el periodo 2016-2017, el Ministerio de Relaciones Internacionales y de la Francofonía (MRIF) contaba con un presupuesto cercano a los cien millones de dólares canadienses y empleaba a cuatrocientos veintisiete funcionarios, de los cuales ciento ochenta y tres se desempeñaban en el extranjero. En 2018, Quebec contaba con veintinueve oficinas en el exterior, entre ellas una en París, cuyo estatuto se aproxima al de una embajada (Paquin, 2018). Desde 1965, Quebec ha firmado setecientos cincuenta y nueve acuerdos internacionales con estados soberanos o federados en cerca de ochenta países diferentes. Alrededor de trescientos ochenta y cinco de esos acuerdos siguen vigentes en la actualidad. La mayoría involucra a países soberanos como Francia o Estados Unidos. Los más importantes se refieren a la movilidad de la fuerza de trabajo, la educación, la seguridad social, las telecomunicaciones y el medioambiente. Quebec también ha formado parte de la delegación canadiense en muchas negociaciones internacionales; un ejemplo lo fue su participación en el proceso para alcanzar un acuerdo de libre comercio entre Canadá y la Unión Europea (Paquin, 2018).

La paradiplomacia quebequense encuentra sus raíces en la “Revolución tranquila” de los años sesenta. Durante este periodo, la sociedad civil de la provincia se transformó de una entidad política sin Estado, insular, conservadora y católica a un Estado moderno, abierto, laico y abierto al exterior. La transformación de la cultura cívica durante este lapso aportó a Quebec un carácter más nacionalista e internacional y lo consolidó como una entidad con un sistema de gobierno distinto del resto de Canadá. En la llamada “Doctrina Gérin-Lajoie” se afirma que la competencia constitucional de las provincias canadienses sobre sus esferas exclusivas de jurisdicción se extiende

incluso al ámbito internacional, lo cual otorga a Quebec el derecho absoluto de establecer sus propios contactos y dirigir sus propios asuntos internacionales. En otras palabras, si el gobierno provincial goza del derecho constitucional de hacer política interna sobre una cuestión determinada, asimismo cuenta con el de encargarse de la política exterior sobre esa misma cuestión. Esta doctrina constituye la base jurídica de la paradiplomacia de Quebec (Hillmer, 2008, citado por Kooistra, 2017).

De acuerdo con Kirkey, Paquin y Roussel (2016), la paradiplomacia de Quebec está motivada por tres factores: federalismo, nacionalismo y globalización. Sobre el federalismo, los autores advierten que es la primera fuente importante que impulsa el compromiso paradiplomático de Quebec en la comunidad internacional, y que proviene directamente de la propia construcción estructural que sustenta a la Federación canadiense. La Ley de la Norteamérica Británica de 1867 y la Ley Constitucional de 1982 establecen y codifican explícitamente la creación y el funcionamiento de un Estado federado cuya principal característica política es la de ser un modelo descentralizado de reparto del poder entre el gobierno federal y las provincias. La división de poderes en lo concerniente a la conducción de los asuntos exteriores ha sido y sigue siendo objeto de debate en Canadá.²

La segunda fuente principal que sustenta las actividades paradiplomáticas de Quebec en el mundo puede vincularse directamente con su nacionalismo. Existe una fuerte correlación entre la aceleración e intensificación del compromiso internacional de Quebec desde la década de 1960 y la evolución de su nacionalismo y su vida política. La aparición de una versión decididamente quebequense del nacionalismo francocanadiense en el periodo posterior a la segunda guerra mundial fue apoyada por el gobierno provincial,

² Dos razones principales explican esta perspectiva. En primer lugar, aunque el gobierno de Canadá está facultado para negociar tratados internacionales, incluidos aquellos que involucran ámbitos de jurisdicción correspondientes a las provincias canadienses, no las puede obligar a aplicar un determinado tratado, debido a los acuerdos de reparto de competencias mencionados. En segundo lugar, la perspectiva de la jurisdicción compartida *de facto* contempla que un buen número de tratados internacionales se ocupan cada vez más de cuestiones tanto internacionales como nacionales y, por lo tanto, cada vez es más difícil determinar la frontera entre ambos ámbitos. En resumen, las actividades de todos los ministerios, departamentos y organismos ciertamente se han internacionalizado. Esto implica que los ministerios de relaciones exteriores federales, si bien siguen ejerciendo la autoridad para la adopción de decisiones (con sujeción a las consultas con los agentes subnacionales pertinentes), lo hacen en gran medida de manera cada vez más infrecuente y no exclusiva (Kirkey, Paquin y Roussel, 2016).

el cual a mediados de los sesenta del siglo pasado sostenía que las ambigüedades del sistema federal de Canadá, aunadas a los derechos y poderes provinciales y a la sobrevivencia en América del Norte del factor francés, hacían que la jurisdicción constitucional de Quebec no se detuviera en sus fronteras o en las costas canadienses (Kirkey, Paquin y Roussel, 2016).

De acuerdo con Lecours y Moreno (2001), el nacionalismo es la variable más importante que condiciona la paradiplomacia. Las regiones en las que existen fuertes movimientos nacionalistas tienen muchas más probabilidades de desarrollar una presencia internacional que aquéllas en las que no están presentes. Asimismo, la paradiplomacia de las primeras es generalmente más intensa y extensa que la de las segundas; sin embargo, los contextos estructurales, tanto los nacionales como los internacionales, también desempeñan un papel importante en la determinación de la probabilidad de que las regiones se conviertan en agentes que participan en el ámbito internacional, porque ofrecen oportunidades de acción al tiempo que imponen limitaciones.

La globalización y el deseo de Quebec de ocupar su lugar en el mundo constituyen una tercera fuerza fundamental que contribuye a las actividades paradiplomáticas de esta provincia. El nacionalismo quebequense, que en principio fue un impulso proteccionista y autárquico, transitó decididamente hacia un compromiso internacional sostenido y significativo que hoy en día aboga por el libre comercio y la expansión internacional (Kirkey, Paquin y Roussel, 2016).

La política internacional de Quebec es diferente a la de otras provincias canadienses en el sentido de que trata de defender sus derechos constitucionales, así como sus intereses económicos y ambientales en el extranjero. También es distinta en el sentido de que sus actividades internacionales están impulsadas por la voluntad de mantener una identidad separada dentro de la Federación canadiense, así como por una motivación identitaria que no está presente en otros gobiernos provinciales: la preservación de la lengua y la cultura francesas. Mientras que a todas las provincias las impulsa la necesidad de fortalecer el papel de los gobiernos subnacionales en materia de presencia internacional, sólo a Quebec la mueve la búsqueda de la identidad y lo que se ha llamado un “proyecto nacional” (Lequesne y Paquin, 2017).

En lo que concierne a las instituciones internacionales, Quebec ha solicitado acceder a una participación provincial oficial en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en 2006 negoció una membresía

oficial en la UNESCO.³ En octubre de 2008, la provincia también estableció un acuerdo bilateral de movilidad laboral con Francia en relación con el reconocimiento de las credenciales profesionales de ambos países (Kukucha, 2009). Dado que el anuncio de la UNESCO y el acuerdo laboral bilateral son acontecimientos sin precedentes es necesario mantenerlos en su contexto. Los críticos de esta decisión observan que el papel de Quebec se limita a dar forma a las políticas generales de la UNESCO en Canadá y no extiende a la provincia una sede, un voto o una presencia independiente en la organización. Esto plantea la cuestión de si su posición en la UNESCO difiere significativamente, por ejemplo, de su participación ya establecida en la francofonía (Kukucha, 2009).

Sin embargo, es importante subrayar que el vínculo entre la globalización y las relaciones internacionales de Quebec no se limita en modo alguno al ámbito gubernamental. Mucho antes de la Revolución tranquila, elementos de la sociedad civil quebequense contribuyeron a forjar y sostener vínculos —religiosos, culturales, económicos e incluso políticos— con la comunidad internacional. El aumento de la acción global del gobierno de Quebec, asociado con la mencionada Revolución tranquila, puede entenderse como algo que fluye en alguna medida a partir de los vínculos de larga data entre sus ciudadanos y el mundo (Kukucha, 2009).

Cabe destacar que la exitosa actividad internacional de Quebec no habría sido posible sin cierto apoyo o, al menos, la aprobación tácita del gobierno federal. Incluso durante los periodos de relaciones tensas entre la Federación y las provincias, Ottawa no impidió los contactos de Quebec con sus socios extranjeros y nunca infringió sus derechos constitucionales. Al mismo tiempo, a finales de la década de 1990, y en particular durante el decenio del 2000, el “centro” y la provincia francófona pudieron llegar a un compromiso y establecer en general un equilibrio suficiente entre ambos, que al final se convirtió en una interacción constructiva en el campo de las relaciones internacionales, que objetivamente ha beneficiado tanto a Quebec como a Canadá en su conjunto (Akimov, 2016).

³ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

ALBERTA

Indudablemente, el rol de Alberta como una de las provincias con mayor nivel de exportaciones de Canadá ha sido determinante en su motivación para tomar parte activa en el ámbito internacional. Alberta abrió su primera oficina internacional en Japón en 1970, y para 2012 tenía diez representaciones en Asia, Europa, México y Estados Unidos. Además, esta provincia tiene acuerdos de hermanamiento con once regiones en ocho países, así como convenios de colaboración transfronteriza con Montana y Alaska en Estados Unidos (Allan, 2012).

En años recientes se ha incrementado el número de oficinas, así como la cantidad de personal. Por ejemplo, hacia finales de la década de 1980, Alberta tenía sólo cinco oficinas internacionales, mientras que para el 2015 este número se incrementó a doce, ubicadas en México, Estados Unidos, Europa y una gran parte de ellas en Asia. En los últimos veinte años, las oficinas internacionales de Alberta se duplicaron. El primer destino de las exportaciones de esta provincia —en sitios en donde cuenta con representaciones— es Estados Unidos; le siguen China, Japón y México.

Alberta ha sido durante mucho tiempo partidaria de que la región occidental del país ocupe un lugar importante dentro de Canadá. La historia de la alienación occidental ha hecho que Alberta no confíe mucho en el gobierno federal. Esto ha motivado que haya decidido continuar con la promoción de sus propios intereses comerciales. Alberta aboga por una Federación más descentralizada que permita a todas las provincias por igual una mayor independencia en sus asuntos políticos. Ontario y Quebec gozan de un mejor estatus en la Federación debido a los tamaños de sus respectivos territorios y poblaciones, lo cual les brinda un mayor poder de negociación. Por lo tanto, se puede argumentar que Alberta no sólo lucha por una mayor descentralización, sino por la igualdad entre todas las provincias federadas. La expremier Rachel Notley ha reiterado el deseo del gobierno de Alberta de trabajar estrechamente con el gobierno federal en Ottawa y con otras provincias para defender los intereses canadienses, y por supuesto también aquéllos de su propia población, en el centro de los cuales destaca su deseo de mantener y consolidar su participación en el mercado energético de Estados Unidos (Lehner, 2017).

El propósito principal de la provincia es forjar buenas relaciones con Estados Unidos, ya que ese país es el destino del 80 por ciento de sus exportaciones,

en especial las de hidrocarburos. Lo anterior ha sido determinante para que Alberta se haya convertido en un actor provincial particularmente notable en la relación con la Unión Americana, por lo que tiene una especial incidencia en temas importantes en la agenda estadounidense, como el petróleo (Lecours, 2009).

En las últimas décadas, Alberta ha estado muy involucrada en las relaciones internacionales de Canadá y ha sido persistente en sus intentos de influir en la posición negociadora de Ottawa sobre cuestiones relativas a política energética, cambio climático, liberalización del comercio y agricultura. Aun con esta relación relativamente positiva con el gobierno federal, Alberta todavía busca establecer su propia identidad y representar sus propios intereses en el ámbito internacional (Vengroff y Rich, 2006).

Alberta exporta principalmente petróleo crudo, bienes manufacturados, productos agropecuarios, entre otros. Es dueña de la tercera mayor reserva de petróleo del mundo —sólo detrás de Venezuela y Arabia Saudita— en forma de arenas bituminosas. Es importante señalar que los elevados precios del crudo provocaron, durante cierto tiempo, una explosión de inversiones para desarrollar los yacimientos; sin embargo, recientemente, con la caída de esos mismos precios, la situación de la provincia se ha deteriorado, ya que se han reducido significativamente sus ingresos provenientes de las exportaciones de gas e hidrocarburos.

Respecto de los factores que alientan la paradiplomacia de Alberta, Kuznetsov (2014) ha destacado a la globalización como el principal, especialmente en su manifestación económica, la cual ha determinado el involucramiento del gobierno provincial en las relaciones internacionales. Para este autor, el notable aumento del rol del mercado mundial y de las inversiones extranjeras, la intensificación de la interdependencia entre los países, la presión de los regímenes comerciales y aduaneros supranacionales y otras muchas expresiones de la nueva realidad mundial, trajeron consigo importantes retos y grandes oportunidades para esta provincia, probablemente más que para cualquier otra en Canadá. El problema es que la prosperidad de Alberta depende principalmente, como se ha señalado, de los ingresos procedentes del gas natural y del petróleo: la región es el tercer productor/exportador de gas del mundo, sólo por detrás de Rusia y Noruega. Además, posee alrededor del 13 por ciento de las reservas mundiales de oro negro; más del 60 por ciento de sus exportaciones se dirige a Estados Unidos, lo que representa

el 15 por ciento de las importaciones totales de crudo de ese país; alrededor de cien empresas de energía de Alberta están activas en ciento dieciocho países. Kuznetsov (2014) advierte que al parecer no sólo en el pasado y en el presente, sino también en el futuro, la motivación económica será la principal fuerza impulsora de la paradiplomacia albertiana.

En lo concerniente al federalismo, Kuznetsov argumenta que la historia del proceso de construcción de la nación canadiense está determinada por la evolución de las relaciones intergubernamentales y por la división de poderes entre el gobierno federal y las provincias. Advierte que en los decenios de 1960 y 1970, bajo la presión de las tendencias mundiales y de los factores internos, se dio un nuevo paso importante en la evolución del federalismo canadiense: los asuntos internacionales se convirtieron en un ámbito de la política nacional en el que las provincias también empezaron a tener una voz importante.

Indudablemente, el rol de Alberta como una de las provincias con mayores niveles de exportaciones de Canadá ha sido determinante en su motivación para participar con vigor en el ámbito internacional.

Saskatchewan

Es una de las provincias canadienses que pertenece a la región de las praderas. Se integró a Canadá en 1905. Su población en 2019 ascendía aproximadamente a 1 200 000 habitantes (73 por ciento de origen europeo y 16 por ciento aborigen). Respecto de la composición del producto interno bruto (PIB) provincial, se puede observar que el sector servicios es el más importante, seguido de la minería y el petróleo, los servicios públicos, la agricultura y la construcción. Finalmente, se encuentra el sector de manufacturas, el cual a pesar de representar tan sólo el 6 por ciento del total del PIB regional, implica también una importante fuente de ingresos (Saskatchewan Government Dashboard, 2020).

En los ámbitos económico y productivo, la región es el mayor productor de potasa a nivel mundial; cuenta con un PIB subnacional de alrededor de 82 500 000 000 de dólares canadienses. Además, ocupa el segundo lugar en producción petrolera de Canadá. Su territorio cuenta con 34 000 000 de hectáreas de bosques, así como con 100 000 lagos, y dispone del 40 por ciento de las tierras cultivables del país. Saskatchewan tiene una riqueza de recursos

naturales tal que se pone en evidencia en la agricultura, la potasa, el uranio y el petróleo. También destaca en la ciencia de los cultivos, las proteínas vegetales, el equipo agrícola y las energías limpias. La provincia tiene una diversidad de recursos tan importante que ha logrado capear los ciclos económicos mundiales. De hecho, durante la década 2009-2019 registró un crecimiento récord de la población, el empleo, la inversión y las exportaciones (Gobierno de Saskatchewan, 2020).

Las exportaciones de Saskatchewan ascendieron a 30 700 000 000 de dólares canadienses en 2018. En ese año, Estados Unidos fue el principal mercado para sus mercancías y servicios, pues recibió casi el 50 por ciento del total. China fue el segundo, seguido por Japón, Brasil y México. Asia es el mercado emergente más importante para la colocación de sus productos de exportación, cuyo monto aumentó para las naciones de esa región, de 5 000 000 000 en 2008 a 8 500 000 000 de dólares canadienses en 2018 (Saskatchewan Trade and Export Partnership, STEP, 2019).

Por ser una región agrícola altamente productiva, Saskatchewan está fuertemente involucrada en el comercio internacional, con exportaciones que representaron el 37 por ciento de su PIB en 2016. De hecho, en ese mismo año el comercio internacional de la provincia (exportaciones e importaciones) representaba el 63 por ciento de la economía subnacional (Richards, 2018).

La actividad paradiplomática local la coordina la Oficina del Secretario Provincial de Gobierno, que también es responsable (incluso en el nivel internacional) de la Subdivisión de Asuntos Francófonos, la Subdivisión de Relaciones Internacionales, incluida la contratación de posibles inmigrantes extranjeros para trabajar en la provincia, y la Oficina de Protocolo. Las funciones de esta última incluyen el enlace con los cuerpos diplomáticos y consulares de diversos Estados internacionales con representaciones en la provincia (McHugh, 2015). Su participación paradiplomática con otros países engloba, además de sus misiones a Estados Unidos, actividades tales como la recepción de cónsules honorarios en la región, así como la operación de un comité asesor permanente para coordinar —en reconocimiento del patrimonio étnico de la provincia— una serie de intercambios entre Saskatchewan y Ucrania (McHugh, 2015).

El gobierno provincial ha organizado y llevado a cabo misiones comerciales en muchos países, entre ellos Japón, Corea, Brasil, Argentina y Panamá, y además ha participado en muchas otras como parte del “Equipo

Canadá”. Como resultado, la provincia ha firmado varios memorándums de entendimiento para la promoción del comercio y el desarrollo de tecnología (Vengroff y Rich, 2006). Debido a su éxito en el ámbito comercial, la provincia ha creado su propia organización independiente, la Asociación de Comercio y Exportación de Saskatchewan, para promover las exportaciones provinciales. En consonancia con su preocupación por el comercio, también ha sido sumamente activa e influyente en la controversia sobre la madera blanda entre Canadá y Estados Unidos. Asimismo, Saskatchewan ha sido muy constante en la negociación de acuerdos de cooperación internacional. Por ejemplo, concretó un acuerdo intergubernamental sobre relaciones transfronterizas con el estado de Montana, que contempla áreas como energía, medioambiente, recursos hídricos, agricultura, transporte y desarrollo económico mundial (Vengroff y Rich, 2006).

Por otra parte, es evidente el compromiso que asume esta provincia en materia ambiental. Respecto de las actividades paradiplomáticas y de gobernanza para hacer frente al cambio climático en América del Norte, Saskatchewan se adhirió en 2007 a la Iniciativa Climática de Occidente (WCI, Western Climate Initiative), mecanismo que implica la adopción de compromisos en materia climática, tales como la reducción de gases de efecto invernadero (GEI) y la participación en el sistema de captura y venta de las emisiones de GEI (Eatmon, 2015).

En el ámbito económico, las relaciones de Saskatchewan con México son significativas, ya que esta provincia tiene en este país a uno de sus más importantes socios comerciales. En 2018, la república mexicana era ya el quinto destino para sus exportaciones y el cuarto lugar como fuente de sus importaciones. Saskatchewan exportó 929 000 000 de dólares canadienses a México en 2018, lo que representó el 10 por ciento del total de las importaciones de esta nación provenientes de Canadá. Dicho flujo de mercancías consistió principalmente de productos de canola, trigo, lentejas y alpiste, así como propano y potasa licuados. En sentido contrario, este gobierno subnacional canadiense importó de México carcasas para la perforación de petróleo y gas, camiones y tractores, vehículos de motor y herbicidas. Los productos alimenticios más importantes procedentes del país latinoamericano fueron los pimientos y las fresas. El total de las exportaciones mexicanas a Saskatchewan ascendió a 229 000 000 de dólares canadienses en 2017 (Saskatchewan Trade and Export Partnership, STEP, 2019).

De acuerdo con datos de STEP (2019), más del 89 por ciento de las exportaciones de Saskatchewan a México son del sector agroalimentario. En total, Canadá exportó a México productos agrícolas y alimenticios por un valor de alrededor de 2 000 000 000 de dólares canadienses en 2018, de los cuales Saskatchewan concentra casi el 40 por ciento. Más del 50 por ciento de los envíos de semilla de canola canadiense a México provienen de esta provincia, lo que la convierte en el principal proveedor del país para este producto. En los últimos diez años, las exportaciones agroalimentarias de Saskatchewan a México casi se han duplicado en valor, al pasar de 387 000 000 de dólares canadienses en 2009 a 734 000 000 en 2018. La provincia se ha comprometido a mejorar la relación existente y a forjar nuevos vínculos con distintos actores en México.

Sus actividades internacionales se orientan principalmente a las relaciones comerciales que mantiene con diferentes regiones del mundo. Con este propósito, ha establecido oficinas en las ciudades de Hong Kong (China), Minneapolis (Estados Unidos) y Zúrich (Suiza), desde 1991 (CBS, 2019). Recientemente, hacia fines de 2019 el gobierno de Saskatchewan inauguró nuevas oficinas de comercio e inversión internacionales en mercados clave con el objetivo de aumentar sus exportaciones, atraer mayores inversiones y fortalecer sus relaciones con socios y clientes en el exterior. El *premier* de la provincia, Scott Moe, destacó que para el gobierno local el aumento de las exportaciones y la mejora del comercio se han convertido en una prioridad, por lo que estas nuevas oficinas serán una herramienta importante para ayudar a alcanzar esos objetivos (Gobierno de Saskatchewan, 2019). En el periodo 2020-2021, el Ministerio de Comercio y Desarrollo de las Exportaciones del gobierno subnacional estará abriendo oficinas en Japón, India y Singapur, las cuales permitirán a la provincia contar con funcionarios en esos lugares enfocados en los siguientes objetivos:

- Diversificar mercados.
- Facilitar las conexiones entre las empresas de Saskatchewan y los compradores internacionales.
- Aumentar la inversión extranjera directa (IED) en Saskatchewan.
- Establecer relaciones y asociaciones comerciales permanentes.
- Proporcionar a los exportadores una comprensión del entorno comercial, las normas y los reglamentos de esos mercados.

De acuerdo con el ministro de Comercio y Desarrollo de Exportaciones del gobierno provincial, Jeremy Harrison, la economía y calidad de vida en Saskatchewan dependen del comercio y, por ende, la administración pública desempeña un papel vital para ayudar a promover la exportación de productos locales a los mercados internacionales. Las personas, empresas e industrias proporcionan los bienes que un mundo en crecimiento necesita con un historial de sostenibilidad ambiental y económica (Gobierno de Saskatchewan, 2019).

La cooperación en el ámbito académico también forma parte de la actividad internacional de la provincia. En junio de 2017, la Universidad de Saskatchewan, la Universidad de Regina y la Politécnica de Saskatchewan firmaron un memorándum de entendimiento para crear la Alianza Educativa de Saskatchewan (SaskAlliance), la cual es una iniciativa para promover a la región como un destino educativo de alta calidad para estudiantes e investigadores. Asimismo, a través de SaskAlliance se acordó un esquema de cooperación en el ámbito educativo con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) para que alumnos canadienses vengan a estudiar a México y, asimismo, se crean oportunidades para que estudiantes y profesores mexicanos estudien y realicen estancias de investigación en Canadá (Makulowich, 2018).

De esta manera, las actividades paradiplomáticas de Saskatchewan se enfocan no sólo en los ámbitos económico y comercial, sino que también tienen un interés importante en el educativo.

Conclusiones

En este capítulo hemos analizado las dimensiones de las actividades internacionales conocidas como paradiplomacia de las provincias canadienses, en particular en los casos de Quebec, Alberta y Saskatchewan. Como hemos podido observar, las magnitudes de las relaciones internacionales de las provincias canadienses han aumentado en las dos últimas décadas. Existen varias con un alto nivel de relaciones paradiplomáticas (Quebec, Alberta, Ontario y Nuevo Brunswick); algunas con un nivel medio (Columbia Británica, Nueva Escocia, Manitoba y Saskatchewan), y otras con un nivel más bien bajo (Terranova y Labrador e Isla del Príncipe Eduardo).

Los factores que explican estas dinámicas subnacionales son externos e internos. En primer lugar, ha quedado en evidencia que la paradiplomacia de las provincias canadienses en los últimos dos decenios ha estado determinada, en parte, por variables externas, como la globalización económica, que se manifiesta en América del Norte a través del TLCAN (ahora T-MEC). Canadá es un país que se ha integrado a la economía global de manera exitosa y tiene diversos acuerdos de libre comercio tanto bilaterales como regionales, entre los cuales destaca precisamente el mencionado Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que recientemente sustituyó al TLCAN.

En este contexto, los gobiernos provinciales canadienses han desplegado una serie de actividades internacionales con el objetivo de promover sus exportaciones e importaciones, pero también para atraer inversión foránea y turismo, entre otras acciones que forman parte de lo que se ha denominado como paradiplomacia económica.

En segundo lugar, la paradiplomacia canadiense también la propician algunos factores internos, tales como el federalismo, la descentralización y el nacionalismo. Históricamente, Canadá ha transitado de ser un país con un federalismo centralizado a una nación altamente descentralizada, en la cual los gobiernos subnacionales ejercen una amplia gama de facultades constitucionales. Éste podría ser un factor interno que ha motivado la acción internacional de las provincias que lo componen.

Finalmente, es pertinente destacar que las provincias canadienses difieren entre sí en gran medida en cuanto a los recursos naturales que poseen, así como en relación con su ubicación geográfica, que les permite especializarse en ciertas áreas productivas y de esta manera poder integrarse de manera más o menos exitosa a la economía global.

En el caso de Quebec advertimos, además de la descentralización y del federalismo, que existe un alto grado de nacionalismo, el cual se manifiesta claramente a través de las acciones internacionales de esta provincia, las cuales sobre todo persiguen la preservación de su cultura e identidad propias, las cuales impulsan, entre otras acciones, mediante la paradiplomacia. Es decir, en gran medida en sus actividades internacionales predomina el fuerte componente del nacionalismo que la define, pero también es muy visible el ejercicio de una paradiplomacia económica, misma que consigue que a la provincia se la considere como un actor internacional muy importante que también

promueve soluciones a los problemas globales, tales como la contaminación, el cambio climático y el desarrollo sustentable, entre otros.

Por su parte, la paradiplomacia de Alberta está motivada esencialmente por factores como la globalización económica, ya que algunos de sus objetivos principales, como la exportación de sus recursos energéticos, constituyen una de las partes más importantes de su agenda internacional, sobre todo de la que se define a partir de su relación con Estados Unidos y con otros países importadores de energía. Cabe mencionar que Alberta posee una de las mayores reservas mundiales de gas y de petróleo.

Por último, las acciones internacionales de Saskatchewan están motivadas principalmente por objetivos económicos y comerciales; esta provincia exporta gran parte de sus productos agroalimentarios y energéticos y necesita fomentar una red de clientes en el extranjero para sostener los pilares de su prosperidad económica. Asimismo, la recientemente creada Alianza Educativa de Saskatchewan ha conducido a la firma de memorándums de entendimiento para promocionar la atracción de estudiantes de otros países a sus varias universidades de alto nivel académico.

Fuentes

AKIMOV, YURY

2016 “Canadian Federalism and Constitutional-Legal Status of Quebec Paradiplomacy”, *Administrative Consulting* no. 11: 18-26.

ALLAN, J. P.

2012 “Paradiplomacy: States and Provinces in the Emerging Governance Structure of North America”, en Jeffrey Ayres y Laura MacDonald, eds., *North America in Question. Regional Integration in an Era of Economic Turbulence*. Toronto: University of Toronto Press, 277-308.

BICKERTON, JAMES y ALAIN G. GAGNON

2013 “Canada: Federal Adaptation and the Limits of Hybridity”, en John Loughlin, John Kincaid y Wilfried Swenden, eds., *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*. Abingdon: Routledge, 172-189.

CBS (CANADIAN BROADCASTING SYSTEM), CANADA

2019 “Provinces Growth Plan Includes Increasing Sask. Population and Oil Production, New Overseas Trade Offices”, en <<https://www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/sask-growth-plan-2030-1.5358814>>, consultada en junio de 2020.

EATMON, T. D.

2009 “Paradiplomacy and Climate Change: American States as Actors in Global Climate Governance”, *Journal of Natural Resources Policy Research* 1, no. 2 (abril): 153-165.

GOBIERNO DE SASKATCHEWAN

2020 “Saskatchewan Economic Overview Brochure. A Vibrant and Growing Economy”, en <<http://publications.saskatchewan.ca/api/v1/products/81817/formats/93841/download>>, consultada en junio de 2020.

2019 “Saskatchewan Opening New International Offices”, en <<https://www.saskatchewan.ca/government/news-and-media/2019/november/14/three-new-international-offices>>, consultada en diciembre de 2019.

KIRKEY, CHRISTOPHER, STÉPHANE PAQUIN y STÉPHANE ROUSSEL

2016 “Charting Quebec’s Engagement with the International Community”, *American Review of Canadian Studies* 46, no. 2 (julio): 135-148.

KOOISTRA, MARTEN

2017 “Paradiplomacy in Practice: The Development of Paradiplomacy in Quebec, Scotland, and California”, en <<https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/52163>>, consultada en junio de 2020.

KUKUCHA, CHRISTOPHER

2009 “Dismembering Canada: Stephen Harper and the Foreign Relations of Canadian Provinces”, *Review of Constitutional Studies* 14, no. 21: 21-52.

KUZNETSOV, ALEXANDER

2014 *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. Londres: Routledge.

LECOURS, ANDRÉ

2009 “Canada”, en Hans Michelmann, ed., *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen’s University Press-Forum of Federations.

2002 “Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions”, *International Negotiation* 7, no. 1: 91-114.

LECOURS, ANDRÉ y LUIS MORENO

2001 *Paradiplomacy and Stateless Nations: A Reference to the Basque Country*, serie “Documentos de trabajo IPP”, no. 6. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

LEHNER, CHELSEA RAE

2017 “Where Do We Fit In? An Explanation of the Provinces’ Place in the Canada-U. S. Relationship and Their Involvement in Re-negotiating NAFTA”, tesis doctoral, Universidad de Columbia Británica, en <<https://pdfs.semanticscholar.org/c4f5/374b964d6a6a34d5dee8f25d22a6f92c2029.pdf>>, consultada en junio de 2020.

LEQUESNE, CHRISTIAN y STÉPHANE PAQUIN

2017 “Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect”, *International Negotiation* 22, no. 2: 183-204.

LIU, TIANYANG y YAO SONG

2020 “Chinese Paradiplomacy: A Theoretical Review”, *SAGE Open* 10, no. 1: 1-14.

MAKULOWICH, BRETT

2018 “U of S Collaborates with Mexico to Create International Partnerships”. Universidad de Saskatchewan, en <<https://news.usask.ca/articles/general/2018/u-of-s-collaborates-with-mexico-to-create-international-partnerships-.php>>, consultada en enero de 2020.

McGrew, Anthony

2008 “Globalization and Global Politics”, en John Baylis, ed., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Nueva York: Oxford University Press.

McHugh, James

2015 “Paradiplomacy, Protodiplomacy and the Foreign Policy Aspirations of Quebec and Other Canadian Provinces”, *Canadian Foreign Policy Journal* 21, no. 3 (mayo): 238-256.

Paquin, Stéphane

2018 “Identity Paradiplomacy in Quebec”, *Quebec Studies* no. 66: 3-26.

2010 “Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared”, *The Hague Journal of Diplomacy* 5, no. 1-2 (noviembre): 173-197.

Pierre, Jon

2013 *Globalization and Governance*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

Richards, Simon

2018 “Saskatchewan. Trade and Investment”. Ottawa: Library of Parliament.

SASKATCHEWAN GOVERNMENT DASHBOARD

2020 “Key Economic Indicators”, en <<https://dashboard.saskatchewan.ca/business-economy/key-economic-indicators/capital-investment>>, consultada el 1º de junio de 2020.

SASKATCHEWAN TRADE AND EXPORT PARTNERSHIP (STEP)

2019 “2018 State of Trade”. Saskatchewan: STEP.

Vengroff, Richard y Jason Rich

2006 “Foreign Policy by Other Means: Paradiplomacy and the Canadian Provinces”, en P. James, N. Michaud y M. O’Reilly, eds., *Handbook of Canadian Foreign Policy*. Toronto: Lexington Books, 105-130.

ALBERTA, QUEBEC Y EL “FEDERALISMO DE APERTURA”: REFUNDACIÓN DE LA IDENTIDAD NACIONAL Y EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

José Luis Ayala Cordero

Cada provincia ocupa un lugar particular en el paisaje político canadiense. Existen diferencias entre unas y otras según sus elementos constitutivos, como población, geografía, recursos naturales, etc. Esta es la razón por la que las provincias no tienen la misma importancia en sí mismas, a pesar de que la Constitución les otorga las mismas prerrogativas y poderes. De esta forma, ciertamente algunas presentan desventajas sobre su desarrollo en la Federación canadiense frente a otras.

BOILY (2013: 5)

Introducción y marco histórico

En Canadá, los partidos políticos expresan los intereses regionales de las provincias. El ejercicio de poder y los objetivos regionales tienen como contexto el federalismo, sistema en el que existen contrapesos entre el gobierno central y los subnacionales. Por otra parte, los partidos construyen, en este ejercicio de determinar y perseguir objetivos locales, identidades económicas y culturales. Por ello es importante plantear cuáles son los argumentos históricos que redefinieron, desde los años sesenta del siglo pasado, la identidad canadiense y el debate que surge ante la actividad internacional de Quebec.

A partir de 1867, en que surge el “Dominio de Canadá” —con la Ley Británica de América del Norte— y hasta 1961, en que la provincia de Quebec inicia su actividad internacional,¹ la coexistencia entre francófonos y

¹ En 1961, el primer ministro de Quebec, Jean Lesage, junto con nueve de sus ministros, inauguran en París una delegación general. En 1962 se abre otra delegación en Londres y en 1965 el gobierno de Quebec firma dos acuerdos con Francia en las áreas de educación y cooperación;

anglófonos fue estable, aun con sus contrapesos, bajo la dirección del gobierno central en Ottawa. En este periodo nunca se cuestionó el hecho de que existían dos naciones, dos pueblos o dos sociedades fundadoras de Canadá.

Es preciso señalar que la política exterior canadiense fue conducida, desde mediados del siglo xx, principalmente por una elite anglófona asentada en Ottawa.² Así, la provincia de Ontario concentró desde el principio a las elites del poder económico, del mercado y de las decisiones políticas hasta los años sesenta. En ese momento, Alberta y Quebec aún tenían poco peso político a nivel nacional, pues debe recordarse que Canadá se construyó en el siglo xix, “a partir de un programa político, económico e identitario de un grupo aglutinado alrededor de una burguesía con negocios anglófonos, portadores de un proyecto de clase y de intereses nacionales específicos” (Beauchemin, 1995: 113).

Además de este argumento histórico, dichas elites buscaban consolidar un espacio político controlado por un gobierno central de mayor peso que el de los gobiernos provinciales, y así apuntalar su proyecto. Es decir, se reconocía “...la necesidad de crear un mercado, y al mismo tiempo un espacio político al interior del cual se lograran nivelar las diferencias lingüísticas y culturales susceptibles de dañar el buen funcionamiento nacional de ese espacio comercial” (Beauchemin, 1995: 113).

Esto confirma porque cuando la provincia de Quebec reta esa coexistencia histórica, los francófonos recuperaron su espacio económico negado durante mucho tiempo, y crearon, por ejemplo, Hidro-Quebec, una de las empresas más importantes generadoras de energía eléctrica y con importantes activos económicos hasta la fecha. Ello, sin pasar por alto que el factor del idioma sería crucial en este nuevo desarrollo económico, político y cultural.³

ese mismo año el presidente francés Charles de Gaulle recibió al viceprimer ministro quebequense Gérin-Lajoie.

² “Es un hecho que la política exterior de Canadá era considerada todavía joven, aunque tuvo un rápido crecimiento espectacular en razón de los contactos europeos creados a raíz de la segunda guerra mundial. El personal del Ministerio de Asuntos Exteriores de Ottawa era todavía inexperto ante las nuevas responsabilidades y el acceso de Canadá a rango de potencia media. Además, los funcionarios eran en su gran mayoría anglófonos por razones históricas, ante la ausencia de interés por parte de las elites francófonas en los asuntos relacionados con la política exterior, lo que ocasionaba que fueran los anglófonos quienes resguardaran y condujeran todos los asuntos determinantes para el país” (Balthazar, 1992: 155-156).

³ A Quebec se le permitió legislar para hacer del francés su lengua oficial. La *francización* de la provincia fue adquiriendo cada vez más fuerza social, económica y política, de tal forma que en 1977 se adoptaría la Ley 101, que obliga a la utilización y rige el estatus del francés en las instituciones públicas, en la educación y en la vida económica.

Sin duda, el inicio de la actividad internacional de la provincia de Quebec en 1961, con o sin el aval del gobierno central, definió el futuro de las relaciones internas y externas del país. La pregunta obligada es: ¿cómo sería el presente si Canadá hubiese seguido el ejemplo de otras federaciones, como Bélgica o Suiza, de reconocer constitucionalmente a sus partes integrantes como actores internacionales?⁴

Sin embargo, lo cierto es que la herencia jurídica de Gran Bretaña marcó una ruta jurídico-constitucional que permitió vacíos en la conducción de las relaciones internacionales en sus territorios o dominios de ultramar, una vez alcanzados sus respectivos procesos desvinculantes de la Corona en el siglo XX. Esta situación queda expuesta en el artículo 132 de la Ley Británica de América del Norte (BNA, British North America Act).⁵

Así, entre 1961 y 1979 se notó una intención más clara por parte de los gobiernos liberales de Lester B. Pearson y de Pierre Elliott Trudeau para promover cambios estructurales en la Constitución, así como para reasignar un nuevo lugar a Quebec en la Federación. Para ello se crearon dos comisiones cuyos informes coincidieron en las recomendaciones: la Comisión Real sobre Bilingüismo y Biculturalismo, de 1963, y la Comisión Pépin Robarts 1976-1979. El punto de partida de la primera fue reconocer la realidad histórica de que fueron dos razas las que dieron origen a Canadá, en sus tradiciones occidentales, desde luego, con sus diferencias de idioma y cultura. La segunda analizó la unidad canadiense frente a los anhelos independentistas

⁴ "Suiza es un buen ejemplo del grado más complicado [de reconocimiento] constitucional, lo cual queda claramente demostrado al establecer los límites de una coexistencia federal-cantonal de las relaciones exteriores. Ciertamente, la Constitución suiza establece que sólo el poder federal ostenta la facultad de concluir tratados y alianzas (artículo 8); sin embargo, esta posición está provista de una 'excepción', mediante la cual los cantones pueden realizar acuerdos con Estados extranjeros en ciertos aspectos específicos (por ejemplo, las relaciones culturales y la economía pública), los cuales no deberán estar en contra de los intereses de la Confederación o de los derechos de otros cantones (artículo 9)" (Departamento Federal de Asuntos Extranjeros del Gobierno Suizo, 1993: 4).

⁵ Una de las principales características de la BNA fue que otorgaba a las provincias la capacidad de administrar ciertas áreas como la educación, la justicia, la inmigración y su organización social; sin embargo, la Corona británica no asignó en forma total al gobierno central federal la conducción de la política exterior, la diplomacia y los tratados internacionales. Así, el artículo 132 explica los mecanismos diplomáticos que deben seguirse en materia internacional, por lo que la BNA resultaba ambigua en esta materia: "El Parlamento y el gobierno de Canadá deberán contar con todos los poderes necesarios o apropiados para ejecutar y llevar a cabo las obligaciones que Canadá o alguna de sus provincias, por ser parte del Imperio británico [...] contraigan por los tratados entre el Imperio y dichas naciones extranjeras" (Ayala, 2014: 163).

que crecían en Quebec en los años setenta. Entre las recomendaciones del primer comité sobresalen, sin duda, el reconocimiento de dicha provincia como una sociedad distinta, así como el establecimiento del inglés y del francés como idiomas oficiales de Canadá.

Quizás algo de lo más sobresaliente de estos documentos sea que al final se reconoció una asimetría entre las provincias que las distinguía con claridad, poniéndose el énfasis en la provincia de Quebec por su carácter francófono. De dichos informes surgió la necesidad de reconocer que el gobierno central de Ottawa tenía la obligación de reestructurar su federalismo. Por ello, en el reporte de la Comisión Pépin Robarts se asentaba: “Expresamos nuestra convicción con certeza: Quebec es diferente y debe poseer los poderes necesarios para la preservación y el desarrollo de su carácter distinto en el seno de Canadá. Toda solución política que no responda a esta situación representara el estallido de Canadá” (*Informe Pépin-Robarts*, citado en Laforest, 1992: 38).

Este es uno de los problemas más sensibles del sistema federal canadiense hasta la actualidad; ¿cómo mantener la unidad en la diversidad? El resultado ha sido el fortalecimiento gradual de la posición de las provincias, que ha permitido la consolidación de gobiernos subnacionales con amplios espacios autónomos.

En los años ochenta del siglo pasado, con el arribo del gobierno conservador de Brian Mulroney, se buscó integrar a Quebec en el marco constitucional y reconocerlo como sociedad distinta. Para ello, se convocó a los Acuerdos del Lago Meech, de 1987; sin embargo, éstos no recibieron la respuesta que se esperaba por el rechazo de algunas provincias para apoyar ese reconocimiento. Así, los intentos estériles de la Federación para resolver los pendientes de Quebec motivaron que la provincia desarrollara dos referéndums, que amenazaron potencialmente la unidad canadiense, en los años 1980 y 1995.

De tal modo, frente a la serie de conflictos que históricamente se han generado en Canadá ante el empuje quebequense para ser considerado como una unidad provincial con una sociedad diferente, con plenos derechos culturales, jurídicos y políticos, fue que finalmente las modificaciones a la Constitución en 1982, desarrolladas durante el gobierno de Pierre Elliott Trudeau, confirmaron al multiculturalismo —no al biculturalismo— como el eje de la identidad nacional. Empero, es preciso reconocer que la provincia de Quebec tiene un alto grado de maniobrabilidad política y económica, tanto interna

como externa, frente al gobierno central. Asimismo, provincias como Alberta han adquirido también poder político y económico para influir fuertemente en el escenario nacional y en la política exterior del país.

De este modo puede afirmarse que, después de la mencionada reforma constitucional de 1982 la identidad canadiense adquirió diferentes matices, ya sea durante las administraciones conservadoras o con las liberales, pero sin que el asunto se solucionara de fondo. Prueba de ello es que para inicios del siglo XXI, el gobierno de Stephen Harper propuso un "federalismo de apertura", que en realidad reproducía los conflictos pasados así como estimulaba una renovación de la polémica acerca de la identidad regional y su relación con el ejercicio de la política exterior por parte del gobierno federal. Esto último es un problema bastante complejo, ya que:

El paradigma realista dominante en la disciplina de las relaciones internacionales ha ignorado a los actores subnacionales. Frente al reduccionismo Estado-céntrico, su indiferencia sobre la política interior, su concepción estrecha del mundo en términos de conflicto y su focalización exagerada sobre las cuestiones de seguridad, se ha señalado la necesidad de elaborar nuevos conceptos y teorías capaces de integrar la reafirmación de los fenómenos de la globalización, de la transnacionalización y de la regionalización supranacional (Philippa, 1999: 663-664).

Alberta/Quebec y sus revoluciones tranquilas

Alberta, al igual que Quebec, cuenta con recursos naturales clave en el desarrollo económico de Canadá; ello influye en las decisiones políticas y crea contrapesos de poder, pues las provincias han mantenido un control histórico sobre ciertos productos. Por ejemplo —hasta antes de la segunda guerra mundial— las provincias marítimas del Atlántico controlaban la pesca, Quebec el comercio de pieles, Columbia Británica los recursos forestales para la producción de papel, mientras que las grandes granjas en las praderas (Saskatchewan y Manitoba) dominaban la producción de maíz para el consumo y el comercio internos, así como para la exportación a otros países, como Estados Unidos y Gran Bretaña. Esta práctica estimuló los monopolios en ciertos sectores estratégicos.

Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX se requirió, dado el dominio avasallante de Estados Unidos en Occidente, de una reconversión y de

poner atención en otros sectores como los del petróleo, el gas o la electricidad, así como en el automotriz. A partir de ese momento, Alberta se caracterizó por la producción de petróleo y Quebec se distinguió como generador de electricidad, convirtiéndose así ambas provincias en regiones estratégicas de importancia global.

En Alberta, los intereses económicos se fusionaron con los políticos: a principios de los años treinta del siglo xx se creó el Partido del Crédito Social (PCS), fundado por Clifford Hugh Douglas, que estaba cimentado en valores sociales cristianos conservadores. El partido ganó las elecciones de 1935 y consiguió conformar un gobierno mayoritario. En ese contexto fue que su líder, Ernest Manning, desempeñó un papel clave al fungir como *premier* de 1943 a 1968. Su plataforma política se enfocaba en el desarrollo empresarial, la política de evitar la creación de sindicatos y en la no intervención del Estado en la economía. A partir de esos años, la provincia ocupó un lugar especial en el escenario político canadiense, diferenciándose ideológicamente de las elites de Ontario y Quebec: “La cultura del Oeste mostró precisamente que la doctrina creditista podría seducir a las masas albertinas, presas de los dolores de la crisis económica: una promesa de espiritualizar la economía que nunca pasó ni por la adopción del materialismo socialista ni por una simple renuncia a los principios del liberalismo” (Boily, 2013: 41).

Durante los años sesenta y setenta del siglo pasado, en Alberta las clases medias locales formaron parte de los cambios estructurales provinciales, al mismo tiempo en que los partidos políticos de la región abrazaron los valores morales y religiosos de una sociedad mayoritariamente conservadora y excluyente. Este proceso doctrinal, en el cual los líderes de los partidos fueron también pastores religiosos o fieles de firmes convicciones a las iglesias de sus comunidades se repitió en toda Alberta, con lo que blindaron su posición frente a las provincias cosmopolitas del Este del país.

Desde 1935 y hasta principios de los años setenta, gobernó Alberta el Partido del Crédito Social, hasta que arribó al poder en 1971 la Asociación Conservadora Progresista de Alberta, de la mano de su líder Peter Lougheed. De esta forma, gracias a la acelerada industrialización y al fortalecimiento de una clase media influyente e instruida, varias de las provincias fueron adaptándose al nuevo modelo económico internacional de Occidente, encabezado por Estados Unidos. Frédéric Boily asegura que Alberta también pasó por cambios políticos, culturales y económicos clave en la década de los setenta:

“La tesis seductora peca por su lado inteligente al reproducir sustancialmente el mismo tipo de historia elaborada para explicar la Revolución tranquila de Quebec: un periodo tenebroso con un autócrata (Manning en su caso y Duplessis en el otro), seguido por la salida de esa oscuridad con elites iluminadas, como [las que representaban] Jean Lesage o Peter Lougheed, quienes portaban las banderas de la modernización” (Boily, 2013: 58).

En el caso de Quebec se vivió un proceso de revolución cultural e intelectual importante en los años sesenta. Consistió en el cambio de una visión espacial frente al gobierno de Maurice Duplessis:

El periodo de quince años que precede a la Revolución tranquila ha llamado mucho la atención. La expresión *duplessisme* designa el régimen político instaurado por Maurice Duplessis, jefe de la Unión Nacional, en el poder de 1944 a 1959. Este régimen se caracterizó notablemente por una actitud autoritaria, así como por un antisindicalismo anunciado, el apoyo a los valores tradicionales y el rechazo a las nuevas orientaciones del Estado-provincia. Paralelamente, la Iglesia católica se colocó en una posición de resistencia a todo aquello que minara su autoridad. El clima intelectual aparecía sofocado —de ahí la expresión *Grande Noirceur* adoptada para nombrarlo— y los francófonos de Quebec se quejaban de retrasos importantes en materia de educación (Linteau, 2000: 22).

Por su parte, en Alberta las décadas de los sesenta y los setenta reafirmaron el apoyo social a las dinámicas políticas conservadoras, al mismo tiempo en que se descubrían enormes yacimientos de gas y petróleo que impulsaban la idea de una modernidad urbana a imagen y semejanza de las grandes ciudades en Estados Unidos: “En efecto, entre 1972 y 1974 el gobierno cambió la cara rural de Alberta, al proponer la construcción de aeropuertos en regiones lejanas, así como con la inversión de 100 000 000 de dólares [canadienses] en varios sectores, como el transporte, la electrificación rural, las escuelas, la explotación de sales bituminosas, etcétera” (Boily, 2013: 60).

Así, Calgary y Edmonton se convirtieron en ciudades importantes como centros financieros y administradores de la riqueza petrolera provincial. Por su parte, Quebec también modificó sus estatus regional, de identidad, económico y político con la llegada de Jean Lesage. De esta forma, las condiciones regionales de ambas provincias fueron el escenario que definió la relación con el gobierno federal, sin importar su color partidista. En consecuencia, tanto Quebec como Alberta ejercen la facultad de definir sus propias doctrinas para apuntalar sus respectivas identidades económicas, políticas y culturales.

En este sentido, la conocida Revolución tranquila quebequense cuestionó, entre otras cosas, la capacidad del gobierno central para conducir de forma exclusiva la política exterior. A partir de ese momento las provincias canadienses presentan distintos comportamientos al respecto. Por ejemplo, Ontario se suele sujetar al poder federal y a sus lineamientos, mientras que Quebec prefiere diferenciarse en un ejercicio que legitima su propia existencia; otras provincias buscan influir en el poder central federal para, desde ahí, fortalecer sus intereses regionales, tal y como lo ha hecho Alberta.

En los ámbitos educativo y cultural, la fuerza de Quebec se potencializa —sobre todo a partir de los años sesenta— justo cuando la provincia firmó su primer acuerdo de intercambio en educación y cooperación con Francia. Este asunto generó un enfrentamiento directo con el gobierno federal, ya que Paul Gérin-Lajoie —entonces ministro de Educación de Quebec— planteó una doctrina que tiene vigencia hasta la actualidad.⁶ A partir de entonces se ha reafirmado “...la capacidad jurídica de Quebec para ejercer en el plano internacional las competencias constitucionales que posee en el plano interno y, por otra parte, la voluntad política del gobierno de Quebec de actuar en este sentido, todo para su reconocimiento, como lo precisara Gérin-Lajoie” (Martin, 1990: 42-43). Por ello, la actividad internacional francófona representa un acto identitario de grandes repercusiones en la reconfiguración del federalismo canadiense.

Todos los diferentes gobiernos de Quebec hasta nuestros días han considerado esta doctrina como una guía de acción internacional; se trata de un elemento que sitúa y posiciona la identidad francófona en Canadá, y a partir de ésta se definen las relaciones con el gobierno central y las demás provincias.

⁶ “Quebec no es un Estado soberano en todos sus dominios, ya que es miembro de una federación; sin embargo, está integrado desde el punto de vista político en un Estado. Quebec posee todos los elementos: territorio, población, gobierno autónomo. También es la expresión política de un pueblo que se distingue en número respecto de las comunidades anglófonas que habitan América del Norte [...]. Existió una época en que el ejercicio exclusivo por Ottawa de las competencias internacionales no era perjudicial para los intereses de los estados federados, ya que el dominio de las relaciones internacionales estaba bien delimitado; no obstante, en nuestros días dicho aspecto no es así. Los asuntos intergubernamentales conciernen a todos los aspectos de la vida social, por lo que hoy en día, en una federación como lo es Canadá, se hace necesario que las colectividades y sus miembros decidan participar activamente y personalmente en la elaboración de las convenciones internacionales que les interesen directamente [...]. En los diversos dominios que ahora adquieren una importancia internacional, Quebec tendrá un rol directo, conforme a su verdadera identidad” (Gérin-Lajoie, 1965: 5).

Alberta: epicentro del conservadurismo canadiense

El Partido del Crédito Social de los años cuarenta del pasado siglo y la Asociación Conservadora Progresista de Alberta comparten lineamientos ideológicos basados en el liberalismo económico, que se han fortalecido por el poder petrolero y su influencia en el desarrollo regional. Uno de los principios básicos de los conservadores de Alberta en el siglo xx fue mantener la unidad nacional.

La unidad nacional es crucial, ya que los proyectos económicos y la expresión de objetivos en la política exterior sólo se lograrían si se mantiene el lazo federal de unión. Es decir, las diferencias se reconocen, pero no deberían dar pie a la violación de la soberanía provincial por parte de la Federación. Por ello, la identidad nacional es un concepto básico que se expresa en la cultura, el idioma, los proyectos económicos, el uso y explotación de los recursos naturales, entre otros asuntos.

En 1980, cuando fue reelegido Pierre Elliott Trudeau como primer ministro, buscó ejercer un mayor control sobre los recursos energéticos canadienses y disminuir la capacidad de influir sobre ellos del capital de Estados Unidos. Por ello decidió crear el Plan Energético Nacional (PEN), como un intento por regular las ganancias que se obtenían por la producción, el refinamiento y la venta del petróleo.

Las empresas subsidiarias de Canadá, ubicadas principalmente en Alberta, criticaron fuertemente el PEN, pues lo consideraban una intromisión en la administración y el gasto de las ganancias de la provincia. Este posicionamiento de Alberta y sus diferencias con las demás provincias muestran un elemento identitario local: "Alberta fue poblada básicamente por inmigrantes originarios de Estados Unidos y granjeros de Ucrania, [quienes desarrollaron] una mentalidad individualista, hostil a la intervención del Estado y a todo lo que oliera a socialismo. Además, la prosperidad que el descubrimiento y explotación de yacimientos de petróleo trajo consigo contribuyó a fomentar una cultura conservadora, individualista y antisolidaria" (Santín, 2014: 79).

Este posicionamiento antisolidario se advierte en su negación de reconocer a Quebec dentro del marco constitucional en el referéndum del Lago Meech en 1991. Por otra parte, al igual que en México, donde Nuevo León, Jalisco y entidades centrales aportan en demasía al PIB en comparación con

Chiapas, por ejemplo, en Canadá es Alberta una de las provincias que contribuye más fuertemente con impuestos para el erario, a diferencia de otras como la Isla del Príncipe Eduardo. Ello convirtió, durante el gobierno de Trudeau, a las provincias del Oeste en un bloque político económico, que a través del tiempo ha proyectado sus objetivos a nivel nacional y presionado para obtener más privilegios y ventajas que el resto de entidades federadas menos prósperas.

Años después, en 1985, el primer ministro Brian Mulroney desmanteló el PEN ante la consolidación de las políticas económicas empujadas desde Estados Unidos. En esos años, provincias como Alberta, Columbia Británica y Manitoba mostraron una fuerte oposición conservadora —dentro del propio gobierno conservador de Mulroney—, sobre todo cuando se propuso reintegrar a Quebec al marco constitucional canadiense a través de los Acuerdos del Lago Meech. Fue precisamente el voto negativo de Manitoba el que impidió la ratificación del acuerdo.

A partir de este momento fue más evidente que Alberta consolidaba aceleradamente su posición en el escenario federal, amparada por sus poderosos activos petroleros que determinaban en buena medida el crecimiento y desarrollo del país, además de que ofrecían cuantiosos recursos económicos a las causas conservadoras en sus campañas electorales a nivel federal. Consciente de esta problemática a nivel nacional, el gobierno de Mulroney propuso un *federalismo de cooperación* para integrar a Quebec al orden constitucional con base en el principio de igualdad entre los dos pueblos fundadores, con la clara intención de evitar una potencial fragmentación de Canadá.

Para los años noventa, el líder conservador de Alberta, Preston Manning, al igual que su heredero político, Stephen Harper, impregnaron entre sus seguidores y adherentes una férrea negación al reconocimiento histórico de Quebec y su posición igualitaria en Canadá; sin embargo, debe señalarse que el conservadurismo del Oeste no niega la importancia que tiene la provincia de Quebec en la Federación canadiense, ya que el modelo económico de Alberta requiere —una vez alcanzado el poder central— de todos los componentes regionales para poner en marcha su proyecto político-económico.⁷

⁷ “Para Stephen Harper, y en general para el pensamiento conservador canadiense del siglo XXI, los problemas fiscales y sociales están en primer plano; no obstante, por razones políticas y económicas Quebec también ocupa un lugar especial. Para entenderlo, debe examinarse el impacto del nacionalismo quebequense entre los canadienses de habla inglesa en la década de 1960. La

Alberta es hoy día el epicentro del conservadurismo canadiense y, como se ha mencionado, su evolución acelerada inicia desde los años setenta del siglo xx con Peter Lougheed. Al igual que la provincia de Quebec, Alberta define su posicionamiento identitario a partir de la Escuela de Calgary, que tiene una estrecha relación con la política exterior del gobierno de Harper. Cabe añadir que dicha política exterior se caracterizó por un firme alineamiento a la diplomacia de Estados Unidos, justo cuando Canadá se convirtió en un aliado contra el terrorismo, al mismo tiempo en que promovió la creación de un neocontinentalismo, es decir, una región fuerte en contra de todo aquello que pudiese mermar los valores de la libertad y la unión en América del Norte y el mundo.

En este sentido, sus seguidores captaron la imagen de que "Harper es un ejemplo de clara moralidad, comparable a personalidades como Churchill, Thatcher y Reagan, por su capacidad de oponerse al mal en nombre de los principios básicos de Occidente" (Dorion-Soulié, 2014b: 535). De esta forma, entender el modelo conservador canadiense consiste en identificar cómo concurren y se intersectan los valores doctrinales de la Escuela de Calgary.

La Escuela de Calgary

La Escuela de Calgary se caracterizó por la formación de cuadros políticos, es decir, por crear una elite intelectual en la provincia de Alberta con miras a conquistar el poder federal, y desde ahí expandir sus objetivos políticos, militaristas e ideológicos. Estos elementos en común definieron a un grupo de pensadores de diversos departamentos de ciencias sociales de la Universidad de Calgary, entre ellos Stephen Harper, quien llegó a ser primer ministro de 2006 a 2015. Esta corriente llegaría a implicar una concientización de la política y de su importancia para los intereses del Oeste frente a Ottawa, es decir

...en oposición al gobierno federal y a los grandes monopolios de Canadá central, que dominan políticamente y económicamente la región. En Alberta, por ejemplo, estas ideas se perpetúan a través de los principales partidos políticos.

negativa de Quebec a adherirse al concepto de 'un' Canadá y, por el contrario, su adopción del concepto de 'dos naciones', ofendieron a más de uno. Los temores de una revolución violenta (al menos así era como se percibía) y la amenaza tangible de separación, así como los dos referéndums, también contribuyeron a alimentar este trauma colectivo" (Harrison, 2013: 1).

En el gobierno del [Partido del] Crédito Social (1935-1971), este discurso populista enfrentó en un primer momento a los pequeños agricultores en contra de los grandes capitalistas monopolistas. Luego tomó una actitud antisocialista en favor de la segunda guerra mundial. Los pequeños [empresarios y trabajadores de Alberta] ahora se enfrentaban a los grandes, [la élite burocrática, socialista y centralizadora de Ottawa], que actuaban contra los intereses individualistas del Oeste. Esta ideología política será retomada por el Partido Reformista, fundado y presidido por Preston Manning, [quien estaba] rodeado en particular por Tom Flanagan y Stephen Harper, para luego perpetuarse en las filas de la Alianza Conservadora Canadiense, y más tarde en el actual Partido Conservador de Canadá, ambos dirigidos por Harper [...]; finalmente la encontramos en la Escuela de Calgary (Dorion-Soulié, 2014b: 544).

La Escuela de Calgary es, pues, una síntesis de las ideas liberales, en “donde sus miembros comparten una concepción de la historia canadiense y un proyecto político común; la influencia de esta escuela sobre Harper debe matizarse” (Dorion-Soulié, 2014a: 518), toda vez que al igual que Quebec en los años sesenta, implica un cambio político federal, de la identidad y de la política exterior, como podrá apreciarse más adelante.

El gobierno conservador de Harper mostró su formación dentro de la Escuela de Calgary a través de su ejercicio para redefinir el balance en las relaciones intergubernamentales entre las provincias y el gobierno federal —que en buena medida habían delineado los gobiernos liberales—. En este sentido se señalaba que:

La voz del Oeste de Canadá era claramente más fuerte alrededor de la mesa del gabinete de Stephen Harper de lo que había sido desde la época de Brian Mulroney. El ministro altamente competente tenía portafolios de alto nivel y varios otros ministros tenían roles calificados de comité de alto nivel en las carteras estratégicas. Las cuestiones importantes para los canadienses occidentales fueron tratadas con la seriedad que merecían y de una manera que reflejara adecuadamente el cambio hacia el Oeste en el poder económico y demográfico (Fox, 2016: 23).

Así, la capacidad de los conservadores aumentó y pudieron diseñar estrategias que permitieron que el centro de control político, históricamente en Ottawa, se desplazaría hacia el Oeste, toda vez que Ontario y Quebec definieron hasta ese momento el eje de desarrollo del sistema federal.

Política exterior

Otro escenario en el que ha influido la Escuela de Calgary es la política exterior, a la cual define desde una óptica neoliberal del siglo xx, pero mezclada con elementos neoconservadores canadienses del xxi. El resultado puede circunscribirse muy bien con la siguiente cita: “La política exterior se traduce por una desconfianza hacia los organismos internacionales, un fanatismo moral, por la defensa de las democracias liberales occidentales y de los valores cristianos, una fe absoluta en la benevolencia de la hegemonía estadounidense, una fuerte voluntad por usar el poder en la escena internacional y el deseo de Canadá de ser el mejor aliado posible de Estados Unidos” (Dorion-Soulié, 2014a: 519).

Debe señalarse qué a partir de la segunda mitad del siglo xx, a la política exterior canadiense la dominaron ciertas dinámicas no solamente planteadas desde una visión anglófona. Por ello, a partir de los años sesenta fue más visible que la provincia de Quebec comenzó a tener una presencia más activa en el escenario mundial, justo en el momento en que surgía una nueva perspectiva de las relaciones internacionales: “El Estado soberano tradicional, alguna vez el único real, parece cada vez más poroso. Las comunicaciones internacionales debían establecerse en niveles distintos a los gobiernos centrales. Comenzamos a hablar sobre las relaciones transnacionales para designar a este tipo de nuevas mezclas” (Balthazar, 1992: 157).

Todo ello confirma nuestra hipótesis, ya que el interés del gobierno federal por definir objetivos de una política exterior que proyectara identidad, cultura e intereses nacionales parece haber surgido como una reacción a la capacidad “paradiplomática” que adquirió Quebec con la apertura de sus representaciones en Francia y Gran Bretaña. De esta forma, además de las comisiones del bilingüismo con Pearson y del biculturalismo con Trudeau —ya en los años setenta—, existió un nuevo problema con la estrategia internacional al percatarse que la identidad era cuestionada, y que ello influía en la elaboración de una política exterior que representara a un Canadá uniforme, lo que requería también de una reestructuración a fondo del Ministerio de Asuntos Exteriores.⁸

⁸ El gobierno federal solicitó en 1969 la elaboración de un estudio sobre la actividad internacional de Canadá, así como de su estructura organizativa, que se convertiría más tarde en el “libro blanco” de 1970, conocido como *Foreign Policy for Canadians*. El documento señalaba la necesidad

De esta manera, en cada década la política exterior fue puesta a prueba por la interacción interna y los intereses de las provincias, ya que no sólo fue Quebec, sino también las demás regiones, las que presionaron al gobierno central para que sus necesidades se vieran reflejadas en dicha política: “En la década de los ochenta, el gobierno federal emprendió una fase de revisión de su política exterior con el fin de incrementar su proyección internacional a través de la participación en diversos foros regionales de mayor influencia” (Rodríguez, 2008: 137). El entonces primer ministro Pierre Elliott Trudeau anunció la reestructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, así como la estrategia gubernamental de “desarrollo económico renovado”, “con la creación de un Ministerio de Estado para el Desarrollo Económico y Regional, de conformidad con el documento *Desarrollo económico de Canadá en los ochenta*” (Rodríguez, 2008: 137).

A partir de que la provincia de Quebec ejerció sus competencias constitucionales y desarrolló una fuerte actividad diplomática, la política exterior de Canadá paulatinamente adquirió diferentes tonalidades: para los liberales, se trataba de un instrumento de unidad nacional para construir una identidad diferente a la de Estados Unidos, mientras que por otro lado se presionó a Quebec para que siguiera unida a Canadá, limitándose por tanto la posibilidad de nuevos intentos separatistas; prueba de ello fue la reforma constitucional de 1982, mediante la cual se negó a esta provincia su estatus diferente respecto de las demás, sobre todo para evitar que se convirtiera en un pretexto para reforzar el nacionalismo francófono local.

Por su parte, los conservadores, con Brian Mulroney al frente, instrumentaron una política exterior que estuvo marcada por su fuerte acercamiento a Estados Unidos con la puesta en marcha de acuerdos comerciales como el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Hacia el interior, este primer ministro buscó descentralizar económicamente a las provincias para contribuir con éxito en la integración comercial, aunque manteniendo la unidad política

de maximizar la integración de las actividades orientadas hacia el exterior, las cuales contribuirían a lograr los objetivos nacionales. El gobierno creó el Comité Interdepartamental de Asuntos Exteriores, que analizó la posibilidad de una reestructuración del personal del servicio exterior en una sola entidad administrativa, así como la armonización de los programas y de la coordinación de las políticas de los departamentos y agencias involucradas en las actividades internacionales (Rodríguez, 2008: 137).

necesaria y permitiendo a Quebec su participación oficial en la francofonía internacional, decisión que autorizaba a la provincia a expresar en el ámbito mundial su diferencia cultural con el resto del país.

El gobierno conservador de Stephen Harper se pronunció igualmente por un acercamiento con Estados Unidos, así como también por una cierta autonomía de las provincias, situación que se comprueba con la autorización a Quebec para ingresar a la UNESCO de forma independiente. Así, en ningún periodo se ha discutido la imposibilidad del gobierno federal de tener el control total de la política exterior ante el fortalecimiento de Quebec y, por otro lado, respecto del acceso de Alberta al poder federal.

Puede considerarse que el tema de la identidad en Canadá se ha convertido en un círculo vicioso que se mueve en concordancia con los objetivos internacionales del gobierno en turno; si bien se orienta de forma general con base en un esquema que privilegia lo multicultural, lo cierto es que el carácter bicultural canadiense no define acciones ni objetivos comunes hacia el exterior. Ello implica también cierta fragmentación hacia el interior, así como en algunos aspectos de la política internacional misma, cuyo sustrato es sin duda el realismo político, según el cual el gobierno federal siempre aspira a la exclusividad en el ejercicio de las relaciones internacionales, aunque lo cierto sea que la “paradiplomacia subnacional” de las provincias actúa con frecuencia al margen del poder central. De hecho Alberta, después de controlar el poder federal durante buena parte de las dos primeras décadas del siglo XXI —durante el gobierno de Stephen Harper—, logró que se adoptara en el país un federalismo que limita los márgenes de maniobra del nacionalismo quebequense, diluyendo así cualquier amenaza que pudiera dividir a Canadá.

Identidad canadiense

Como se ha mencionado, la identidad es un elemento clave para entender la política exterior canadiense, así como las relaciones entre Ottawa y los gobiernos subnacionales. Esta realidad atrae la atención lo mismo de los políticos liberales que de los conservadores.

Para estos últimos, la historia vuelve a adquirir una dimensión espacial-geográfica crucial por las actividades estratégicas de las provincias: petróleo, electricidad, aeronáutica, etc. De ahí surgen buena parte de las identidades

provinciales, las cuales dependen, eso sí, de sus respectivas capacidades: económica, política y cultural, como en el caso del idioma.

De esta forma, la construcción de la identidad adquiere nuevos matices, ya que se encuentra presente en el debate actual sobre los intereses particulares: anglófonos, autóctonos (primeras naciones), francófonos, e incluso los del Oeste —de manera particular de Alberta—. Así, en la definición de intereses regionales específicos se confirma que, dependiendo del partido que se encuentre en el poder en Ottawa, existe una tendencia identitaria que busca extenderse por todo el país. Ahora bien, es oportuno preguntarse: ¿cómo se manifiesta la identidad si no es a través de una realidad económica, cultural y política?

En realidad todas las actividades humanas están impregnadas —en mayor o menor medida— de ejercicios de reafirmación de identidades. En este sentido, Canadá reconoce su herencia colonial, su buena relación con la metrópoli y su lealtad a la Corona británica, pero se trata de una lealtad que nace de una fragmentación identitaria entre el espacio geográfico y su población, pues en un país tan extenso no puede existir una identidad única, y sí un sistema que busque fortalecer el multiculturalismo en el siglo XXI.

Sin embargo, el conservadurismo canadiense muestra de forma tangible que la provincia de Alberta ocupa un lugar muy importante para entender la manera en que deben interpretarse los intereses regionales canadienses en este siglo:

Para las elites del Oeste, hablar de Quebec es igualmente definir la forma de cómo Canadá debe funcionar y el lugar que la provincia de Alberta debe ocupar. Es, de una manera más profunda, definir la identidad de Alberta en cuanto a su naturaleza política. Hablar de Quebec en Alberta es también una forma de hablar de sí misma, de lo que requiere Alberta, de su lugar en la Federación canadiense, de su cultura política así como de sus proyectos a futuro (Boily, 2013: 135).

Por ello, puede afirmarse que el Oeste de Canadá se convirtió en el eje rector del conservadurismo de buena parte del país —sin pasar por alto que los conservadores cosmopolitas de las provincias centrales no mantienen muchas coincidencias ideológicas con este movimiento extremadamente conservador—. Este conservadurismo contemporáneo canadiense creció amparado en un populismo enraizado en los valores rurales tradicionales y contó con los suficientes recursos económicos para conseguir el objetivo de extenderse

políticamente por todo el país. De hecho, el poder e influencia de Alberta se ha desplegado incluso a las provincias de las planicies (Saskatchewan y Manitoba), y lucha ferozmente por acomodarse en una tradicionalmente más progresista e incluyente, como lo es Columbia Británica.⁹

Federalismo de apertura

Nacido en Ontario pero formado políticamente en el Oeste, Stephen Harper concibió sus proyectos políticos con la idea de refundar la identidad canadiense, para transformarla en una más individualista, competitiva y pragmática, pero eso sí, capaz de contener cualquier amenaza a la unión y al federalismo.

En los inicios de su campaña electoral de 2004, Harper propuso un *federalismo de apertura*, que planteaba a los electores, entre otras cosas, romper con el poder centralizador de los liberales y con los tratados únicos y particulares entre el gobierno central y algunas provincias. Con este nuevo tipo de federalismo proponía, asimismo, una mayor apertura para defender, compartir y fortalecer las competencias que tenían las provincias de acuerdo con la Constitución en áreas específicas como medioambiente, educación y cultura. Al mismo tiempo, sugería reconocer las responsabilidades culturales y constitucionales especiales del gobierno de Quebec.

Este último punto es muy importante para entender el federalismo y la identidad canadienses en la actualidad, ya que se ha utilizado como un medio de propaganda conservadora para impulsar que Quebec pueda integrarse dentro de la delegación permanente de Canadá en la UNESCO, para desde allí impulsar intereses que competen a la francofonía nacional. Esto significa, según los seguidores de Harper, un acto de política exterior que concede a la provincia más espacio para dar respuesta a sus demandas identitarias y sociales.

El acuerdo de participación de Quebec en la UNESCO se firmó el 5 de mayo de 2006, pocos meses después de que Harper asumiera el poder. En

⁹ En las elecciones federales canadienses de octubre de 2019, los candidatos conservadores ganaron numerosos bastiones electorales en Columbia Británica, además de en Alberta, Saskatchewan, Manitoba y la región central de Ontario. Los liberales obtuvieron ciento cincuenta y siete de los treientos treinta y ocho escaños de la Cámara de los Comunes, mientras que los conservadores obtuvieron ciento veintiuno. Estos números son indicativos de la fuerza latente que posee el movimiento conservador en esas provincias. En estas mismas elecciones, el Bloque Quebequense logró treinta y dos escaños, colocándose nuevamente en la contienda regional de intereses políticos.

noviembre de ese mismo año, la Cámara de los Comunes votó finalmente a favor de aceptar que Quebec gozara del estatus de nación distinta, pero dentro de un Canadá unido. Este acontecimiento ayudó a debilitar los sentimientos separatistas de algunos grupos quebequeses, al mismo tiempo en que reafirmó la posición de Quebec dentro de la Federación; sin embargo, es sumamente importante señalar que este reconocimiento aprobado en la Cámara de los Comunes no se elevó a rango constitucional, situación que en realidad deja sin resolver el problema de fondo del federalismo canadiense.

Con este reconocimiento, el gobierno de Harper buscó disminuir la presencia de Quebec en el debate público y en su lugar orientar los esfuerzos y la atención hacia el cumplimiento de los objetivos políticos que los conservadores del Oeste habían diseñado previamente con la finalidad de alcanzar el poder en Ottawa:

La creciente influencia de las provincias occidentales también jugaba en beneficio de los *tories*. Con la industria manufacturera del centro de Canadá en declive, la riqueza de los recursos del Oeste sirvió cada vez más como motor económico. La población también se estaba mudando a esa región del país, el corazón conservador y el hogar adoptivo de Stephen Harper. En coincidencia con esta tendencia, se dio la disminución de la influencia de Quebec, la provincia que había servido a la causa liberal como ninguna otra. En términos ideológicos simplificados, Quebec era el pilar de la izquierda de Canadá, mientras que Alberta lo era de la derecha. Durante treinta años, [durante los periodos] de los tres primeros ministros con origen en Quebec: Trudeau, Mulroney y Chrétien, el pilar oriental había predominado (Martin, 2010: 107).

Conclusiones

Puede afirmarse que Alberta ha avanzado significativamente en la obtención de ventajas sobre las dos grandes provincias centrales de Canadá: Ontario y Quebec. Su riqueza petrolera la sitúa en una posición estratégica para negociar un lugar privilegiado en la política del país. Por ello, el *premier* de Alberta, Jason Kenney, ha buscado un acercamiento con Quebec para poder transportar petróleo a las refinerías francófonas, aunque la realidad es que el gobierno quebequense todavía prefiere el petróleo de Estados Unidos, circunstancia que demuestra los contrapesos existentes: “Si Quebec mantiene su oposición a la construcción del oleoducto que transportaría el petróleo ‘sucio’ de

Alberta hacia el oriente del país, no sería sorprendente que Jason Kenney reviviera el eslogan de los años ochenta: 'Deja que los bastardos orientales se congelen en la oscuridad'"(Dubuc, 2019: 9).

Es un hecho que el federalismo canadiense como espacio histórico ha experimentado cambios dinámicos, tanto centrífugos como centrípetos, como resultado de las disparidades de sus actores principales: las provincias. Estas diferencias se han fortalecido desde los años sesenta, cuando Quebec adquirió personalidad internacional y desafió el paradigma tradicional en que el gobierno central era el único ejecutor de la diplomacia, la política exterior y las relaciones internacionales. En ese periodo, Alberta fue sumando elementos a su favor, como la inversión, el petróleo y varios movimientos políticos fuertes que pusieron en jaque al añejo conservadurismo cosmopolita de las provincias centrales.

Caso aparte es Columbia Británica, que se ha consolidado como una región clave del comercio internacional, pues es la puerta de entrada para las mercancías de la región Asia Pacífico. Dicha provincia entabla pugnas constantes con los conservadores de Alberta, pero también con los políticos de Ottawa, mientras que expresa indiferencia hacia Quebec, pues prácticamente no cuentan con lazos tradicionales que promover.

De esta forma, como en cualquier parte del mundo el federalismo presenta retos, sólo que para el caso canadiense la disparidad e intereses regionales se han acentuado. Ése ha sido uno de los pendientes tanto de liberales como de conservadores a lo largo de poco más de siglo y medio de gobiernos alternados; no obstante, sin duda un aspecto exitoso del federalismo canadiense y de sus elites en años recientes fue la sustitución del tradicional y problemático modelo bicultural por otro de carácter multicultural, más incluyente y más atractivo para la opinión pública nacional e internacional.

Por otra parte, el manejo de las identidades provinciales se ha traducido en una mejor ejecución en áreas estratégicas particulares, como el comercio, la inversión, los sectores energéticos (petróleo, gas natural, electricidad), la banca, las carreteras, etc. Todo en forma integral se ha convertido en parte de la identidad de cada provincia, para cuya promoción y defensa los partidos políticos —regionales y federales— se han erigido como entes ideológicos, que crean realidades y, muchas veces, colocan a otras provincias como los contrincantes a vencer.

En lo que corresponde a la política exterior, puede señalarse que el gobierno federal busca dar respuesta y cauce a las demandas provinciales, pero

también que en muchas ocasiones queda limitado para hacerlo, ya que Ottawa no puede ofrecer todas las soluciones debido a las amplias capacidades que las propias provincias han alcanzado para promover y defender sus intereses internacionales, tal y como lo ha conseguido Alberta con su industria petrolera.

Asimismo, a la participación de Quebec en la UNESCO se la puede considerar como un paradigma del “federalismo de apertura” canadiense, aunque en realidad este arreglo terminó por subordinar a Quebec al gobierno federal, ya que sólo el jefe de la representación ante esta agencia de la ONU —es decir, el funcionario asignado por el nivel central— tiene la última palabra y el derecho de veto para aprobar o no cualquier posición de Ottawa.¹⁰

Así, el siglo XXI ha sido testigo de la búsqueda de Canadá de redefinir su propia identidad y posición en el mundo. “La identidad canadiense a su interior es más frágil. Esta fragilidad es, sobre todo, el resultado de las divergencias entre las dos colectividades lingüísticas. La idea misma de una identidad canadiense es frecuentemente cuestionada por el Quebec francófono” (Boismenu, 2008: 25). Esta respuesta es constante, pero no se integró en la Constitución. El problema de fondo consiste en que el gobierno federal no tiene que dar respuesta solamente a Quebec, sino a todas las provincias, muchas de las cuales ya han adquirido fuerza e influencia importantes a nivel federal, como Alberta. Por su parte, a nivel internacional Canadá tiene una imagen distinta y muestra de ello es el ingreso de Quebec a la UNESCO:¹¹ “En revancha, la identidad canadiense hacia el exterior es más sólida, pero a condición de que sea definida de una manera aceptable por las dos colectividades. De lo contrario, los esfuerzos por desarrollar tal identidad internacional [pudieran llegar a tener] efectos contradictorios en el seno de las dos colectividades” (Boismenu, 2008: 25).

Esta circunstancia aceptada por todos permitió a Quebec no solamente participar en la UNESCO. También, por ejemplo, entre 2006 y 2012 la provincia concretó acuerdos interinstitucionales con entidades federativas mexicanas,

¹⁰ “Este acuerdo, que ciertamente puede calificarse como histórico, permite una gran visibilidad a Quebec en la diplomacia internacional, pero no es más que una hábil estrategia política concertada por el gobierno de la Federación para otorgarle espacios pero sin la posibilidad de cambios reales. La participación de Quebec origina una dependencia tributaria en la delegación canadiense y, en consecuencia, la soberanía de la provincia se ve notablemente sometida a las estrategias del gobierno federal” (Payette, 2011: 109).

¹¹ Bajo las condiciones ya descritas.

como Jalisco, Nuevo León y Guanajuato, en las áreas de cooperación, educación, cultura, medioambiente y desarrollo de la juventud. Lo anterior marca un mayor alcance y presencia de esta provincia en México.

El caso de Alberta es un poco más complejo, ya que su fuerza económica, política y cultural crece día con día. Asimismo, si bien en la actualidad las provincias centrales de Ontario y Quebec tienen la mayor densidad demográfica del país, se prevé que en la primera mitad del siglo XXI la población de Alberta aumente significativamente. Este fenómeno permitirá la intensificación y mayor ideologización del conservadurismo del Oeste —no sólo en Alberta sino también en Manitoba, Saskatchewan y Columbia Británica—, situación que asegurará mayores escaños parlamentarios para esta corriente de pensamiento y, con ello, una mayor influencia en la política nacional en los años por venir.

Todos los elementos expuestos nos permiten prever la consolidación de una competencia ideológica muy fuerte entre el Oeste canadiense y las provincias centrales cosmopolitas (Ontario y Quebec). Las del Atlántico mantienen tasas de crecimiento demográfico muy discretas, por lo que su tradicional apoyo a la causa del Partido Liberal podría perder importancia cuantitativa en las décadas siguientes.

Finalmente, puede señalarse que en los últimos tiempos a la identidad de Canadá se agregan paulatinamente, a sus ya tradicionales valores culturales, nuevos paradigmas de carácter económico y político, los cuales asumen sus propias dinámicas y tienen una amplia capacidad para adaptarse a los cambios estructurales del nuevo orden comercial y económico.

Fuentes

AYALA CORDERO, JOSÉ LUIS

- 2014 "La cooperación internacional subnacional *versus* la diplomacia local: utilización de un concepto para la academia mexicana", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, no. 120-121 (septiembre de 2014-abril de 2015): 163.

BALTHAZAR, LOUIS

- 1992 “L’émancipation internationale d’un État fédéré (1960-1990)”, en François Rocher, ed., *Bilan Québécois du Fédéralisme Canadien*. Montreal: VLB Editeur, 152-179.

BEAUCHEMIN, JACQUES

- 1995 “Nationalisme Québécois et crise du lien social”, *Cahiers de recherche Sociologique*, no. 25. Montreal: Departamento de Sociología de la Universidad de Quebec en Montreal.

BOILY, FRÉDÉRIC

- 2016 *Stephen Harper. La fracture idéologique d’une vision du Canada*. Quebec: Agora Canadienne.
- 2013 *La droite en Alberta. D’Ernest Manning à Stephen Harper*. Quebec: Presses de l’Université du Québec.

BOISMENU, GERARD

- 2008 *Les enjeux de la politique étrangère canadienne. Marges de manoeuvre et éléments de distinction*. Paris: Presses de la Sorbonne Nouvelle.

CASTRO MARTÍNEZ, PEDRO

- 1992 “¿Nuevo separatismo de Quebec?”, *Foro Internacional* xxxii, no. 4 (abril-septiembre): 497-518.

DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTRANJEROS

DEL GOBIERNO SUIZO

- 1993 *Suiza. Estado y política*. Berna: Departamento Federal de Asuntos Extranjeros del Gobierno Suizo.

DORION-SOULIÉ, MANUEL

- 2014a “Introduction: Les idées mènent le Canada. L’idéologie néoconservatrice en politique étrangère canadienne”, *Etudes Internationales* 45, no. 4: 507-530.
- 2014b “Le néoconservatisme canadien. Essai de conceptualisation”, *Etudes Internationales* 45, no. 4: 531-551.

DUBUC, PIERRE Z.

2019 "Le chantage au pétrole des Andrew Scheer et Jason Kenney est un petard mouille", *L'aut journal*, no. 9 (junio): 380.

FOX, GRAHAM

2016 *Unfinished Business: The Legacy of Stephen Harper's "Open Federalism"*. Montreal: McGill Queens University Press.

GÉRIN-LAJOIE, M. PAUL

1965 "La Personnalité International du Québec", *Le Devoir*, consultada en julio de 2020.

HARRISON, TREVOR W.

2013 "Harper: Contenez le Québec et privatiser le Canada", *Nouveaux Cahiers du Socialisme*, no. 45: 3. Quebec: Universidad Popular de Verano.

LAFORREST, GUY

1992 *Trudeau et la Fin D'un Reve Canadien*. Quebec: Les Editions du Septentrion.

LINTEAU, PAUL-ANDRÉ

2000 "Un débat historiographique: l'entree du Québec dans la modernite et la signification de la Revolution Tranquille", en Yves Belanger *et al.*, eds., *La Revolution Tranquille 40 ans plus tard: un bilan*. Montreal: VLB Editeur.

MARTIN, LAWRENCE

2010 *Harperland: The Politics of Control*. Toronto: Viking Editeur.

MARTIN, YVES

1990 "Le Québec, maitre d'oeuvre de ses Relations Internationales?", en Yves Martin y Denis Turcotte, eds., *Le Québec dans le Monde. Textes et documents de L'Association Québec dans le monde*. Quebec: Biblioteca Nacional de Québec.

PAYETTE, JEAN-FRANCOIS

2011 *Introduction critique aux relations internationales du Québec. Le mythe d'une politique étrangère*. Québec: Presses de L'Université du Québec.

PHILIPPAR, ERIC

1999 "De l'explication a la prévision: Analyse des perspectives en materia de relations internationales des régions d'Europe", *Etudes Internationales* xxx, no. 4: 789-808. [Número especial: *Les Relations internationales des Régions en Europe*, Jacques Palard, editor].

RODRÍGUEZ BARBA, FABIOLA

2008 "Diplomacia cultural en la política exterior de Canadá", *Revista mexicana de estudios canadienses*, no. 16: 133-153.

SAINT-MARTIN, DENIS

2008 "La politique étrangere des liberaux au Canada: un instrument de construction de l'unité nationale", en Gerard Boismenu, ed., *Les enjeux de la politique étrangere canadienne. Marges de manoeuvre et elements de distinction*. Paris: Presses Sorbonne Nouvelle.

SANTÍN PEÑA, OLIVER

2014 *Sucesión y balance de poder en Canadá entre gobiernos liberales y conservadores*. Ciudad de México: CISAN-UNAM.

WOEHLING, JOSÉ

1994 "L'évolution et le reamenagement des rapports entre le Québec et le Canada Anglais", en Jacques-Yvan Morin, ed., *Demain, Le Québec Choix politiques et Constitutionnels d'un Pays en Devenir*. Québec: Les Editions du Septentrion.

LA RELACIÓN BILATERAL CANADÁ-ESTADOS UNIDOS DURANTE LA GESTIÓN DE JUSTIN TRUDEAU

Mary Carmen Pelоче Barrera

Introducción

La historia de la relación bilateral entre Canadá y Estados Unidos inició formalmente en febrero de 1927, cuando la Unión Americana reconoció al primero como un Estado soberano después de que, unos meses antes, el Reino Unido otorgara a la Federación canadiense plena autonomía para conducir su propia política exterior.¹ A partir de ese momento se establecieron las primeras representaciones diplomáticas entre ambos países, que hoy suman doce consulados canadienses en Estados Unidos y siete estadounidenses en Canadá, además, por supuesto, de las respectivas embajadas en Washington D. C. y Ottawa.

Por décadas, la relación bilateral entre los dos países más boreales de América ha sido considerada como una de las más fuertes y arraigadas del mundo, sobre todo en lo que respecta a cuestiones de defensa y gestión de cruces fronterizos, así como a la interdependencia de sus economías. Esto es especialmente significativo si se toma en cuenta que poseen la relación comercial bilateral más grande a nivel global, y que comparten una línea fronteriza de 8891 km, que diariamente cruzan alrededor de 400 000 personas y que es considerada la frontera no defendida más larga del planeta (Government of Canada, 2020).

La agenda bilateral contempla una multiplicidad de temas de carácter político, económico, financiero, cultural, social y medioambiental, por mencionar algunos. Para los fines de este trabajo se analizará la relación a partir de los siguientes rubros: seguridad y defensa, comercio y opinión pública.

¹ Esta concesión británica se dio de manera posterior (y como consecuencia) de la "Declaración de Balfour" del 2 de noviembre de 1926, en la cual se establece que el Reino Unido y los dominios son comunidades autónomas dentro del Imperio británico, con igual estatus, de ninguna manera subordinadas entre sí en ningún aspecto, ya sea relativos a sus asuntos internos o a los externos.

Características de la relación bilateral

SEGURIDAD Y DEFENSA

Desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre Canadá y Estados Unidos en el primer tercio del siglo XX, ambas naciones han colaborado estrechamente en lo relativo a seguridad regional y defensa, tanto doméstica como transfronteriza. Los dos países formaron parte de las fuerzas aliadas en la segunda guerra mundial,² cooperaron en el establecimiento de radares de alerta temprana³ durante la guerra fría y participaron en intervenciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)⁴ en Serbia y en Bosnia-Herzegovina durante la guerra de los Balcanes. Ya en el siglo XXI, Canadá respaldó a Estados Unidos con el envío de efectivos militares a Afganistán, en los inicios de la llamada “guerra contra el terrorismo” y, posteriormente, a Libia y Siria.

En 1940, el primer ministro Mackenzie King⁵ y el presidente Franklin D. Roosevelt⁶ crearon el Comité Conjunto Permanente de Defensa,⁷ un órgano de consulta, aún vigente, donde participan altos mandos militares. En 1957, en el marco de la guerra fría, se creó el Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial,⁸ con el objetivo de detectar cualquier posible amenaza a la integridad física de América del Norte a causa de la actividad militar soviética. Hoy en día, sus tareas incluyen las de patrullaje, tanto del espacio aéreo como de los mares para identificar y comunicar cualquier posible amenaza.

² Canadá declaró la guerra a Alemania en septiembre de 1939 (tan sólo nueve días después de la invasión a Polonia) y al Imperio de Japón en diciembre de 1941 (incluso antes que Estados Unidos). Durante la guerra, las fuerzas canadienses tuvieron una participación considerable en la campaña de Europa occidental, especialmente en la invasión a Italia y en el desembarco de Normandía.

³ En la estrategia conocida como “Distant Early Warning Line”. Durante la guerra fría (específicamente de 1957 a 1993), se instalaron radares de detección de bombas y misiles soviéticos en la región del Ártico canadiense, en Groenlandia, Islandia y las islas Faroe (Steingard, 2018).

⁴ La Organización del Tratado del Atlántico Norte surgió en 1949 con el objetivo de crear una alianza para la defensa colectiva frente a potenciales agresiones soviéticas. Su sede se encuentra en Bruselas y actualmente la conforman veintinueve miembros, de los cuales Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Reino Unido son los fundadores (OTAN, 2020).

⁵ Mackenzie King, del Partido Liberal, fue primer ministro de Canadá de 1935 a 1948.

⁶ Franklin D. Roosevelt, del Partido Demócrata, fue presidente de Estados Unidos de 1933 a 1945.

⁷ Permanent Joint Board on Defense.

⁸ North American Aerospace Defense Command (Norad).

De acuerdo con esta línea de acción y reconociéndose mutuamente como aliados principales en materia de seguridad y defensa, actualmente ambos gobiernos colaboran de forma muy estrecha en ámbitos como actividades de inteligencia, operaciones de apoyo, atención de amenazas, reforzamiento y aplicación de leyes relacionadas con la migración y la seguridad fronteriza, ciberseguridad, entre otros asuntos. En este sentido, han instrumentado de manera conjunta programas como: “Fuerzas para la Aplicación de la Seguridad Fronteriza”,⁹ establecido en 2005 y que tiene como objetivo investigar y desmantelar a grupos del crimen organizado; “Equipos Integrados de Control de Fronteras”,¹⁰ que entró en operación en 2002 y cuya misión es asegurar la integridad y la seguridad en todos los puertos de entrada designados a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y Canadá, así como el “Programa *Shipri-der* para el Cumplimiento de la Ley Marítima Transfronteriza”,¹¹ gracias al cual, desde 2005, se patrullan las aguas fronterizas de manera coordinada.

Una de las actividades más destacadas emanadas de la gestión fronteriza bilateral son los programas para viajeros confiables; por ejemplo, “Global Entry” facilita la realización de controles anticipados en ocho aeropuertos de Canadá, lo que permite que viajeros con destino a Estados Unidos puedan llevar a cabo todos los procesos de inmigración y aduana antes de despegar¹² y, en consecuencia, ingresar de forma más rápida y directa a la Unión Americana. A la inversa ocurre también gracias al programa canadiense “Nexus”. Por vía marítima sucede lo mismo con los transbordadores que salen de Victoria, en Columbia Británica, hacia diferentes puertos de la costa Oeste de Estados Unidos.

Si bien los ejemplos anteriores evidencian la voluntad de ambos países para coordinar esfuerzos en seguridad y defensa, la relación bilateral en estos ámbitos no ha estado exenta de desacuerdos. Se estima que durante la década de los setenta del siglo pasado, Canadá recibió aproximadamente a 30 000 estadounidenses que huían de su país para evitar enlistarse en el ejército durante la Guerra de Vietnam, a la cual el gobierno canadiense se oponía (*The Week*, 2018). En 2003, el entonces primer ministro Jean Chrétien¹³ dio

⁹ Border Enforcement Security Taskforces (BEST).

¹⁰ Integrated Border Enforcement Teams (IBETS).

¹¹ Shipri-der Integrated Cross Border Maritime Law Enforcement Program.

¹² Además de en Canadá, Estados Unidos tiene procesos de autorización previa (preclearance operations) en cinco países más: Aruba, Bahamas, Bermudas, Emiratos Árabes Unidos e Irlanda (United States Customs and Border Protection, 2020).

¹³ Jean Chrétien, del Partido Liberal, fue primer ministro de Canadá de 1993 a 2003.

la espalda a la solicitud de su homólogo, el presidente George W. Bush,¹⁴ para apoyar una invasión a Irak. A pesar de la presión ejercida no sólo por Bush sino también por el primer ministro británico, Tony Blair, la postura de Chrétien fue firme: no apoyaría una intervención sin una resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta negativa generó momentos de alta tensión diplomática entre los vecinos.

Durante la administración de Barack Obama,¹⁵ una de las prioridades en seguridad fue la guerra contra el terrorismo, por lo que promovió una campaña militar internacional contra el “Estado islámico” (grupo considerado terrorista, mejor conocido como ISIS), a la cual Canadá se unió en septiembre de 2014 durante la gestión de Stephen Harper.¹⁶ Aviones CF-18 del ejército canadiense llevaron a cabo ataques aéreos a posiciones estratégicas de ISIS en Irak y en Siria hasta febrero de 2016, cuando Justin Trudeau¹⁷ anunció la retirada de sus fuerzas de combate, cumpliendo así una de sus promesas de campaña. Aun cuando Washington temía que la retirada canadiense debilitara a la coalición, respaldó la decisión dada a conocer por Trudeau, quien se comprometió a seguir apoyando las operaciones aéreas con sus aviones de reabastecimiento de combustible, a brindar servicios de inteligencia y a capacitar y entrenar a las fuerzas kurdas (Ljunggren, 2016). En junio de 2017, el gobierno de Trudeau anunció que Canadá continuaría con su ayuda a la coalición hasta marzo de 2019.

Una de las acciones conjuntas más destacadas del periodo Trudeau-Obama en relación con el tema de la seguridad internacional se dio en 2016, cuando trabajaron junto con la Unión Europea para imponer sanciones a Rusia por las hostilidades que desató en el oriente de Ucrania y el subsecuente intento de anexión de Crimea. Adicionalmente, las fuerzas estadounidenses y canadienses entrenaron a sus homólogas ucranianas para defender su integridad territorial.

A pesar de la excelente relación que caracterizó el periodo coincidente de las gestiones de Trudeau y Obama, el mandatario de la Casa Blanca solicitó al primer ministro, en más de una ocasión, un mayor compromiso con la OTAN. Una de las principales razones es que el gasto canadiense en defensa

¹⁴ George W. Bush, del Partido Republicano, fue presidente de Estados Unidos de 2001 a 2009.

¹⁵ Barack H. Obama, del Partido Demócrata, fue presidente de Estados Unidos de 2009 a 2017.

¹⁶ Stephen Harper, del Partido Conservador, fue primer ministro de Canadá de 2006 a 2015.

¹⁷ Justin Trudeau, del Partido Liberal, ha sido el primer ministro de Canadá desde 2015.

no cumple con el 2 por ciento mínimo respecto del Producto Interno Bruto (PIB) que se espera de todos los miembros de la organización intergubernamental.¹⁸ En 2016, seguridad y defensa representaron el 1.15 por ciento del PIB canadiense, mientras que Estados Unidos destinó el 3.2 por ciento (Banco Mundial, 2020). Durante una visita de Estado en Canadá, Barack Obama pronunció un discurso en el Parlamento, en el cual destacaba el siguiente mensaje: “Como su aliado y su amigo, permítanme decir que estaremos más seguros cuando cada miembro de la OTAN, incluido Canadá, contribuya plenamente con nuestra seguridad común, [...] la OTAN los necesita, nosotros los necesitamos” (Dehaas, 2016).

En junio 2018, Justin Trudeau fue cuestionado sobre un supuesto consejo que Obama le diera antes de que éste terminara su gestión, relacionado con una necesidad de mayor participación de Canadá en los asuntos del mundo que podrían representar una amenaza. Como respuesta, el primer ministro dijo: “Estamos comprometidos. Somos educados, somos acogedores, pero también somos firmes acerca de nuestros valores” (Matousek, 2018). Asimismo, reiteró que no considera que el porcentaje de gasto respecto del PIB sea una medida que determine el grado de compromiso de los canadienses para con la OTAN.

Tras el cambio de administración federal en Estados Unidos, la presión para que Canadá incremente su gasto militar no ha cesado. Por el contrario, desde que tomó posesión del cargo y de manera particular en noviembre de 2019 —en el marco de la celebración de los setenta años de la OTAN—, Donald Trump insistió en la necesidad de que cada miembro cumpliera con su compromiso de llegar al 2 por ciento. Aun con toda esa presión, Justin Trudeau no ha cedido. En 2019, el gasto fue apenas del 1.31 por ciento (Berthiaume, 2019).

Otro de los temas sensibles en la relación bilateral es la seguridad fronteriza a causa de la crisis de los refugiados sirios.¹⁹ En un acuerdo firmado en 2004, denominado “Acuerdo de Tercer País Seguro”, se determinaba que los solicitantes de refugio provenientes de un tercer país sólo debían requerir el

¹⁸ En 2014, los miembros de la OTAN se comprometieron a incrementar, en un plazo no mayor a una década, el porcentaje del gasto de defensa para alcanzar por lo menos el 2 por ciento del PIB. En ese entonces, el primer ministro de Canadá era el conservador Stephen Harper.

¹⁹ La guerra civil de Siria, conflicto bélico iniciado en marzo de 2011 y que aún no conoce final, ha generado el éxodo de más cinco millones de personas que han buscado refugio en países cercanos, como Líbano y Jordania, así como en Estados Unidos, Canadá y distintos países de Europa, como Alemania y Serbia.

estatus de refugiado en el primero al que llegaban, ya fuera Estados Unidos o Canadá. Tras la congelación de todas las solicitudes de asilo durante ciento veinte días, medida instaurada por Donald Trump en enero de 2017, miles de personas fueron recibidas en Canadá después de haber cruzado la frontera desde Estados Unidos. Pese al reclamo estadounidense en torno a una violación del acuerdo, Justin Trudeau lanzó un mensaje que pronto se convirtió en uno de los más emblemáticos de su administración: “A todos aquellos que huyen de la persecución, el terror y la guerra, los canadienses les darán la bienvenida, independientemente de su fe. La diversidad es nuestra fortaleza” (BBC Mundo, 2017).

Una última situación de tensión que merece la pena destacar fue la ocurrida en julio de 2018, después de que los dueños de al menos diez embarcaciones pesqueras denunciaran que agentes de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos los interceptaron cerca de la isla Machias Seal, en búsqueda de inmigrantes indocumentados. Los medios de comunicación canadienses que dieron a conocer la noticia solicitaban a las autoridades estadounidenses explicaciones en torno de estas supuestas incursiones en aguas canadienses; sin embargo, dado que ambos países consideran a la isla como territorio en disputa, el gobierno de Canadá decidió no hacer eco de los reclamos por temor a que Donald Trump quisiera revivir las reivindicaciones sobre la soberanía de la isla.

Comercio

Canadá y Estados Unidos mantienen una de las relaciones comerciales más grandes e intensas en lo que a cualquier bilateralismo se refiere. Diariamente comercian alrededor de dos billones de dólares²⁰ en bienes y servicios (*The Week*, 2018). Los canadienses compran a los estadounidenses más que a China, Japón y el Reino Unido juntos (Government of Canada, 2020), además de que son los mayores proveedores de energía de la Unión Americana, con el uranio canadiense como un elemento vital para la operación de las plantas nucleares del país vecino (United States Bureau of Western Hemisphere

²⁰ Todas las cifras incluidas en este trabajo se presentan en dólares estadounidenses, considerándose un billón como “mil millones de dólares”.

Affairs, 2019). Por otro lado, el sector agrícola de Canadá resulta vital para Estados Unidos, ya que representa su principal mercado de exportación, además de que su vecino del Norte es el primer socio comercial para treinta y cinco de los cincuenta estados del país (Castaldo, 2017). Todos estos datos nos brindan una primera aproximación a la amplísima interdependencia existente entre ambas economías.

De acuerdo con datos de la Oficina del Censo de Estados Unidos, en 2019 las exportaciones a Canadá alcanzaron los 292.7 billones de dólares estadounidenses, mientras que las importaciones de procedencia canadiense ascendieron a 319.7 billones (United States Census Bureau, 2020).

Canadá es el primer socio comercial para las exportaciones estadounidenses (con el 18.1 por ciento), mientras que para las importaciones representa el tercero (12.8 por ciento, por detrás de China con 21.6, y México, con 13.4). Los principales bienes comerciados entre ambos países son (tanto para la exportación como para la importación): vehículos, maquinaria y combustibles fósiles (United States Executive Office of the President, 2020). Respecto de Canadá, la Unión Americana es su socio número uno en ambos sentidos: tres cuartas partes de sus exportaciones tienen como destino a su vecino del sur, mientras que adquiere de éste el 50 por ciento de todas sus mercancías del exterior (Government of Canada, 2019). Todos estos datos corresponden a 2019.

En cuanto a servicios, en 2018 Canadá los importó de Estados Unidos por 61.8 billones de dólares y los exportó a ese país por 35.1 billones. Finalmente, en relación con la inversión extranjera directa (IED), para el mismo año la Unión Americana destinó a sus vecinos 391.2 billones, mientras que estos últimos hicieron lo propio por 453.1 billones (United States Executive Office of the President, 2020).

Históricamente, el ámbito comercial ha sido el de mayores vaivenes en la relación bilateral como resultado de las políticas proteccionistas de los dos gobiernos. En los sesenta del siglo xx, después de varios años con una balanza de pagos deficitaria —durante la presidencia de Lyndon B. Johnson—²¹ Estados Unidos decidió aplicar algunos impuestos con la intención de evitar el flujo de dólares fuera de las fronteras nacionales, a la vez que fijó un gravamen para las empresas estadounidenses que operaban en el extranjero, con

²¹ Lyndon B. Johnson, del Partido Demócrata, fue presidente de Estados Unidos de 1963 a 1969.

el objetivo de que ese dinero no se quedara en los países anfitriones. En ambas medidas Canadá gozó de exención; no obstante, la siguiente administración federal —bajo el liderazgo de Richard Nixon—²² decidió que Canadá ya no podía seguir beneficiándose con dichas políticas.

Ahora bien, al parecer todo se trató de una represalia por la falta de apoyo del primer ministro Pierre Elliott Trudeau²³ respecto de la guerra de Vietnam (Levin, 2018). Por supuesto, los espectros ideológicos de ambos mandatarios distaban de ser coincidentes, ya que Nixon pertenecía al Partido Republicano mientras que Trudeau era miembro del Partido Liberal.

A partir de ese momento, Canadá empezó a tomarse muy en serio la necesidad de diversificar su cartera de socios. Actualmente mantiene relaciones comerciales con países²⁴ de prácticamente todas las regiones del mundo, aunque con los datos presentados al inicio de este apartado se aprecia que su economía todavía depende en gran medida de Estados Unidos. Por ejemplo, en un mes Canadá exporta más a la Unión Americana que a los veintisiete países de la Unión Europea en todo un año (*The Week*, 2018).

Durante su gestión como presidente de Estados Unidos, Barack Obama tuvo que enfrentar una de las mayores crisis económicas en la historia, tanto de su país como del mundo. Por ello, en 2009 el Congreso federal aprobó la Ley de Reinversión y Recuperación, que además de considerar recortes presupuestales, también contemplaba medidas para incentivar la economía nacional. En este sentido, se decretaba que insumos como el hierro, el acero y algunos productos manufacturados utilizados para las obras públicas debían producirse dentro de las fronteras nacionales, lo que implicaba un fuerte inconveniente para Canadá, que les exporta gran parte de su acero; sin embargo, Barack Obama y el primer ministro Stephen Harper lograron un acuerdo para eximir a Canadá de siete de los programas contemplados (Government of Canada, 2017) y para que no superaran el umbral establecido por la Organización Mundial del Comercio (OMC) para los acuerdos sobre contratación pública.

En 2011, ambos países acordaron la creación del Consejo de Cooperación Reguladora, cuyo objetivo es dotar a la relación comercial de más transparencia

²² Richard Nixon fue presidente de Estados Unidos de 1969 a 1974.

²³ Pierre Elliott Trudeau fue primer ministro de Canadá de 1968 a 1979 y de 1980 a 1984.

²⁴ Después de Estados Unidos, los principales socios comerciales de Canadá son: China, Reino Unido, Japón, México, Alemania, Corea del Sur, Países Bajos, India y Francia (Workman, 2020).

para eliminar diferencias y duplicaciones innecesarias. Los mandatarios esperaban reducir así los niveles recíprocos de desconfianza, que en varias ocasiones habían derivado en reclamos ante la OMC.

Los episodios más complejos en la relación comercial moderna sucedieron, sin duda, durante la administración del presidente Donald Trump. Desde su campaña como candidato republicano a la Presidencia, en 2016, declaró que Estados Unidos no recibía beneficios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN),²⁵ como sí lo hacían Canadá y México. Se comprometió, desde entonces, a analizar la pertinencia de una renegociación del Tratado y prometió la retirada de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, Trans-Pacific Partnership),²⁶ del cual sus dos vecinos también formaban parte. Trump cumplió con esta promesa de campaña a tan sólo unos días de asumir el cargo, por lo que su país anunció su retirada del TPP el 23 de enero de 2017.

Respecto del TLCAN, desde que comenzaron las negociaciones para su renovación en agosto del mismo año, el presidente Trump amenazó, en más de una ocasión, con retirar de la mesa a su delegación nacional si no se atendían las demandas y preocupaciones de Estados Unidos. Los principales puntos de desacuerdo por parte de la representación estadounidense estaban relacionados con las industrias láctea y automotriz, con el sistema de solución de controversias y con una cláusula de terminación automática del Tratado.

Sobre la industria láctea, Trump aseguraba que las subvenciones canadienses imposibilitaban la entrada de los productores estadounidenses en el mercado de Canadá al no poder competir con los precios,²⁷ lo cual el presidente consideraba como una práctica desleal. En respuesta, el primer ministro Justin Trudeau acusó a su vecino de subsidiar igualmente su propia industria láctea en aproximadamente veintidós billones de dólares cada año (*The Week*, 2018); no obstante, en el acuerdo emanado de las rondas de

²⁵ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte lo firmaron Canadá, Estados Unidos y México en 1992 y entró en vigor en 1994. Su objetivo fue la creación de una zona de libre comercio en América del Norte.

²⁶ El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica es un tratado de libre comercio firmado en febrero de 2016 por Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. El TPP aún no entra en vigor debido a que se encuentra en proceso de ratificación (McBride y Chatzky, 2019).

²⁷ Por medio de los controles de precios y las subvenciones canadienses sobre su industria láctea se logra mantener la estabilidad de los precios (en beneficio tanto del productor como del consumidor), independientemente del comportamiento de los mercados.

negociación del TLCAN, renombrado en español Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC),²⁸ la delegación canadiense “acordó brindar a los productores de lácteos de Estados Unidos acceso a un 3.5 por ciento de su mercado doméstico” (BBC Mundo, 2018).

En relación con el sector automotriz, el TLCAN estipulaba reglas de origen para la producción de vehículos, a saber, que por lo menos el 62.5 por ciento de las autopartes debían producirse en alguno de los países miembros. Las demandas de Trump y su delegación incluían aumentar esa proporción al 85 por ciento y asegurar que por lo menos el 50 por ciento fuese de origen exclusivamente estadounidense. El argumento para esta petición se centró en los bajos salarios de la industria en México, que ocasionan que muchas armadoras y empresas de autopartes prefieran invertir en territorio mexicano. Canadá y México rechazaron esta propuesta, pero tras intensas rondas de negociación —que incluso en algunos momentos pusieron en riesgo la continuidad del Tratado—, se acordó que para que los vehículos pudieran comerciarse sin aranceles se debía cumplir con una regla de origen del 75 por ciento, además de que por lo menos el 40 por ciento de cada automóvil “deben fabricarlo trabajadores que ganen un mínimo de dieciséis dólares por hora” (BBC Mundo, 2018). Este último punto se considera como un triunfo para Trump, por lo anteriormente mencionado sobre los salarios del sector automotriz en México.

Otro aspecto áspero en la negociación fue la denominada cláusula crepuscular (*sunset clause*) propuesta por Estados Unidos y que tenía como objetivo la terminación automática del Tratado cada cinco años. Nuevamente, Canadá y México la rechazaron, basándose en una posible afectación de la inversión ante la incertidumbre de la continuidad del acuerdo. El punto medio final fue la inclusión de una vigencia de dieciséis años, aunque con una revisión cada seis.

Finalmente, los acuerdos para definir los mecanismos de solución de controversias fueron los más difíciles de alcanzar. Estados Unidos quería incluir las disputas Estado-empresa, mientras que sus socios deseaban mantener únicamente las querellas Estado-Estado. El T-MEC conserva casi las mismas regulaciones para la resolución de controversias en los conflictos Estado-Estado, pero con una modificación importante para Washington, la

²⁸ En inglés: United States, Mexico and Canada Agreement (USMECA).

voluntad compartida de evitar el “bloqueo de paneles”. Esto es, que cada una de las partes pueda solicitar la conformación de un panel sin riesgo de que la contraparte lo bloquee.

Sobre los mecanismos para la solución de controversias en iniciativas de inversión relacionadas con contratos de gobierno, Canadá logró mantenerse al margen. En este sentido, “sólo un inversionista mexicano o estadounidense podrá someter una reclamación a arbitraje en caso de que cualquiera de los gobiernos de los países incluidos viole los principios en materia de inversión”²⁹ (Deloitte, 2018); sin embargo, si existiese una disputa entre un inversionista estadounidense o mexicano en Canadá o, por el contrario, de un canadiense en alguno de los países socios, “las partes podrán consentir por escrito someterse a la jurisdicción del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADRI) del Banco Mundial” (Deloitte, 2018).

Los presidentes Donald Trump y Enrique Peña Nieto y el primer ministro Justin Trudeau firmaron el T-MEC el 30 de noviembre de 2018. Aun cuando los quince meses de negociaciones representaron retos importantes en la relación bilateral (e incluso en la trilateral), el mayor desencuentro entre las gestiones de Donald Trump y Justin Trudeau sucedió en junio de 2018, en el marco de la celebración de la 44 Cumbre del G7³⁰ en La Malbaie, Canadá.

El 31 de mayo de 2018, Donald Trump anunció la imposición de un arancel del 25 por ciento al acero y del 10 por ciento al aluminio provenientes de Canadá, México y la Unión Europea, por motivos de seguridad nacional. Sobre Canadá, Estados Unidos argumentó que el acero y el aluminio procedentes del extranjero (principalmente de China) se introducen al mercado estadounidense a través de ese país, lo que representa una práctica de comercio desleal. El gobierno canadiense calificó la justificación de su vecino como “absurda” y durante la última jornada de la Cumbre del G7, de la que Donald Trump tuvo que retirarse para reunirse con el líder norcoreano Kim Jong Un en Singapur, Justin Trudeau anunció que, de ser necesario, Canadá también impondría tarifas arancelarias a la Unión Americana, y

²⁹ Se considera únicamente para los sectores de petróleo, gas natural, generación de energía, infraestructura y telecomunicaciones. Para el resto de los sectores se puede recurrir al arbitraje sólo si se han agotado primero los recursos nacionales (Gobierno de México, 2020).

³⁰ El Grupo de los Siete, conocido comúnmente como G7, reúne a los siete países considerados con mayor poder político y económico en el mundo, a saber: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. Adicionalmente, la Unión Europea (un organismo supranacional) participa en las cumbres en calidad de “miembro no numerario”.

agregó que los canadienses son educados y amables, pero que “no permiten que los empujen”.

Tras este discurso, Donald Trump llamó “deshonesto y débil” a Justin Trudeau, a través de su cuenta de Twitter, además de retirar su nombre del comunicado conjunto del G7 (sin relación alguna con los aranceles en cuestión). La medida anunciada por Trump se mantuvo vigente por casi un año, tiempo durante el cual la relación bilateral se mantuvo más tensa que en cualquier otro periodo durante las últimas tres décadas. En mayo de 2019, Trump anunció la supresión de los aranceles como un acto de buena voluntad durante el proceso de negociación del T-MEC. A cambio, Canadá se comprometió a tomar medidas para evitar el transbordo de acero hacia Estados Unidos.

Desde ese entonces, la relación entre ambos mandatarios fue menos tensa, aunque distante. En junio de 2019, durante una visita de Estado en Washington, se le preguntó al primer ministro canadiense cómo habían logrado sobreponerse después de la Cumbre del G7, a lo que Trudeau respondió que se mantuvieron enfocados en lo que realmente era importante para ambas naciones (Zimonjic, 2019).

Opinión pública

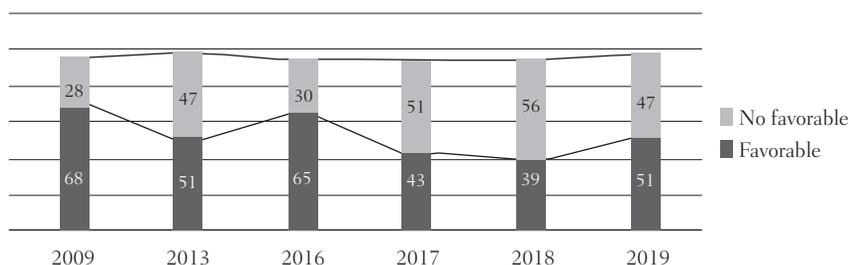
La opinión pública en torno a los temas previamente abordados: seguridad y comercio, tuvo variaciones considerables durante los periodos Trudeau-Obama y Trudeau-Trump, como varias encuestas del Pew Research Center y de Ipsos nos permitirán apreciar a continuación. Se trata no sólo de la opinión de los ciudadanos sobre las medidas adoptadas por los respectivos líderes del Ejecutivo, sino también de sus percepciones acerca de su capacidad de liderazgo en la toma de decisiones y el grado de confianza que tenían en ellos.

Cada año, el Pew Research Center³¹ lleva a cabo la “Encuesta sobre Actitudes Globales” (Global Attitudes Survey), que mide las percepciones de los ciudadanos de más de treinta países sobre temas relacionados con la economía y la política en el mundo, así como la imagen de líderes de países como

³¹ Se trata de una organización fundada en 2004 en Washington D. C., que tiene como objetivo principal la investigación y elaboración de encuestas en torno a temas de interés público nacionales e internacionales.

Alemania, China, Estados Unidos y Rusia. Para los fines del presente capítulo se tomarán en cuenta los resultados relativos a las percepciones y opiniones de los canadienses en torno a Estados Unidos para los años 2009 (el primero de la gestión de Barack Obama), 2013 (cuando inicia su segunda gestión), 2016 (su último año), así como para el periodo 2017-2019, con la finalidad de analizar las fluctuaciones en la opinión pública en las distintas etapas de la presidencia de Donald Trump.

GRÁFICA I
¿TIENE USTED UNA VISIÓN FAVORABLE O DESFAVORABLE
DE ESTADOS UNIDOS?



FUENTE: Elaboración propia con base en Pew Research Center (2020).

En la gráfica 1 se observa que la percepción de los canadienses es mayoritariamente favorable durante los años de gestión del presidente Barack Obama. En 2017, primer año de gobierno de Donald Trump, se aprecia un cambio significativo al observarse un mayor porcentaje de opiniones desfavorables respecto de las favorables; no obstante, en 2019 el porcentaje de personas con opinión favorable se incrementó significativamente, tanto que incluso llegó a un nivel idéntico al de 2013.

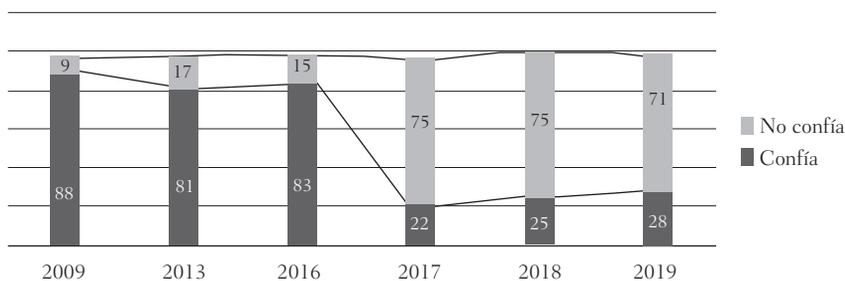
La gráfica 2, que se presenta a continuación, concentra las respuestas a la pregunta: ¿Cuánta confianza tiene en el presidente de Estados Unidos (Trump, de 2017 a 2020; y Obama, de 2009 a 2017)?³² En este caso las opiniones están más polarizadas, ya que el nivel de confianza más bajo para Obama, en 2016, fue del 76 por ciento, mientras que el más alto para Trump apenas alcanzó el 28 por ciento en 2019.

³² En todas las preguntas, la suma de las respuestas para cada año no es igual a cien debido a que el cuestionario admite también las siguientes opciones: “no sabe” y “no responde”.

Otras preguntas relevantes en relación con las percepciones sobre Estados Unidos varían en cada edición de la encuesta, en concordancia con las coyunturas. Por ejemplo, en la encuesta de 2016 —que, como se mencionó, fue el último año de la segunda administración de Obama—, se preguntó a los canadienses su opinión sobre las acciones militares de Estados Unidos contra el grupo terrorista ISIS (el 68 por ciento a favor y el 25 en contra), así como sobre el rol de Estados Unidos como líder del mundo respecto de lo que era diez años atrás (el 20 por ciento dijo que muy importante, el 40 que importante y el 36 sostuvo que menos importante). Por otro lado, en la encuesta de 2019 (la última analizada para evaluar la percepción sobre Donald Trump), se incluyeron preguntas sobre la construcción de un muro en la frontera con México (el 19 por ciento a favor y el 79 por ciento en contra), y sobre el acuerdo con Corea del Norte respecto de su programa nuclear (el 45 por ciento lo aprobó y el 50 lo rechazó). En esa misma encuesta también se preguntó acerca de la imposición de tarifas y aranceles a los bienes importados en Estados Unidos; al respecto, ocho de cada diez canadienses se pronunciaron en contra de la medida (Pew Research Center, 2020).

GRÁFICA 2

¿CUÁNTA CONFIANZA TIENE EN EL PRESIDENTE DE ESTADOS UNIDOS
(TRUMP 2017-2020, OBAMA 2009-2017)?



FUENTE: Elaboración propia con base en Pew Research Center (2020).

Resulta interesante destacar que en la encuesta de 2016 se preguntó cuánta confianza se tenía en ese momento en el presidente de Estados Unidos para hacer lo correcto en relación con los asuntos mundiales (83 por ciento confiaba mientras que el 15 por ciento desconfiaba). Por ser 2016 un año electoral en Estados Unidos, se incluyó la misma pregunta pero sobre

los candidatos presidenciales. La respuesta para el candidato Trump fue del 14 por ciento que dijo sí confiar *versus* el 80 por ciento que expresó lo contrario. Ahora bien, para la misma pregunta pero en 2019, el 28 por ciento declaró tener confianza en el presidente Trump, mientras que el 71 respondió que no confiaba en él (Pew Research Center, 2020).

La casa consultora Ipsos³³ ha realizado, por su parte, diversos estudios para conocer las percepciones de los estadounidenses acerca de la política canadiense. En una encuesta realizada en 2017 para la cadena canadiense de noticias Global News se encontró lo siguiente:

El 43 por ciento de los estadounidenses aprueba el desempeño de Justin Trudeau como primer ministro (*versus* el 17 que lo desapruueba y el 40 por ciento que no sabe o no responde) [...]. Cuatro de cada diez considera que preferiría tener a Justin Trudeau como presidente en lugar de a Donald Trump [...]. El 39 por ciento respondió que Justin Trudeau es un líder que puede hacer frente a Donald Trump (*versus* el 27 que considera que no y el 34 por ciento que no sabe o no responde) [...]. El 34 por ciento de los estadounidenses opina que las acciones de Justin Trudeau pueden hacer más vulnerable a América del Norte frente al terrorismo, comparado con un 26 por ciento que opina en sentido contrario. [...]. Casi dos terceras partes de los encuestados consideran que el gasto militar de Canadá es el adecuado para garantizar su propia seguridad y para contribuir con la OTAN (58 por ciento piensa que es suficiente contra el 42 por ciento que sostiene que no lo es). [...]. Sólo uno de cada diez estadounidenses consideró seriamente emigrar a Canadá para “escapar” del presidente Donald Trump (Ipsos Public Affairs, 2017).

Finalmente, otra encuesta de Ipsos, elaborada en 2018, aborda la opinión pública tanto en Canadá como en Estados Unidos sobre la crisis diplomática acaecida en el verano de ese año a causa de la imposición de aranceles sobre el aluminio y el acero. El cuadro 1 presenta los resultados más destacados. Nos permite apreciar que Trump se llevó la peor parte en cuanto a opinión pública se refiere, ya que no solamente recibió números desfavorables por parte de los canadienses, sino también de sus propios gobernados. Por el contrario, Trudeau recibió la aprobación de tres cuartas partes de sus compatriotas y de poco más de la mitad de los estadounidenses. Los ciudadanos de ambos países consideraron que la medida adoptada por el presidente

³³ El grupo Ipsos fue fundado en 1975 en París. Realiza consultoría y estudios de mercado a nivel internacional.

Trump era una estrategia en el marco de la negociación del T-MEC y que, sin lugar a dudas, dañó la relación bilateral.

CUADRO I
PERCEPCIONES DE CANADIENSES Y ESTADOUNIDENSES SOBRE
LA IMPOSICIÓN DE ARANCELES AL ACERO Y AL ALUMINIO (%)

	<i>Canadienses</i>		<i>Estadounidenses</i>	
	<i>De acuerdo</i>	<i>En desacuerdo</i>	<i>De acuerdo</i>	<i>En desacuerdo</i>
Aprueba la forma en que Trudeau manejó la situación.	72	28	57	43
Aprueba la forma en que Trump manejó la situación.	14	86	37	63
Considera que la situación ha dañado la relación bilateral.	81	19	71	29
Canadá no debe reaccionar a los comentarios de Trump (es una estrategia en la negociación).	57	43	52	48

FUENTE: Elaboración propia con base en Global News, 2018.

Conclusiones

La relación bilateral Canadá-Estados Unidos ha representado, a lo largo del tiempo, una de las alianzas más importantes en la esfera global, una que se ha mantenido viva incluso en momentos de incertidumbre política y de cualquier otra índole en los planos nacionales e internacionales. Comparten no sólo aspectos como historia, idioma, formas de vida y geografía, sino también una economía y un sistema de defensa integrado que ha beneficiado a ambas naciones.

En palabras de Michael Bloomberg, exalcalde de Nueva York, “juntos, Canadá y Estados Unidos han ayudado a derrotar al nazismo, al fascismo y al comunismo, y han avanzado en la lucha global contra el terrorismo” (Fairlie, 2019). Como en cualquier tipo de relación, esta alianza ha tenido altas y bajas, y ha generado momentos de incertidumbre en relación con el porvenir de la cooperación bilateral, lo cual ha implicado la necesidad de —en

ciertos momentos— replantear prioridades y la manera de presentarse ante el otro y ante el mundo.

A pesar de los desencuentros que caracterizaron sobre todo la era Trudeau-Trump, en la que el primer ministro canadiense cuestionó fuertemente el papel que su homólogo desempeñaba en el mundo, así como su falta de compromiso con la mitigación del cambio climático y con la protección internacional de los refugiados; o bien, en la que el presidente estadounidense se refirió a Trudeau como “doble cara” y como carente de liderazgo, ambos países han terminado siempre por reconocer la importancia de cooperar y de seguir en la búsqueda de intereses en común. Si bien recientemente la relación dista mucho de la complicidad y la lealtad que caracterizó el corto periodo Trudeau-Obama, Canadá y Estados Unidos han logrado anteponer sus conexiones históricas pese a las diferencias ideológicas de sus líderes.

Ambas naciones deberán mantener una relación estable, positiva y proactiva para trabajar en temas clave como la guerra comercial con China, el liderazgo político de Rusia, la lucha contra el terrorismo, así como otros asuntos que continuarán desafiando el día a día de la agenda internacional. Gobierno quien gobierne, demócratas o republicanos, liberales o conservadores, la historia, la cultura y los estrechos lazos entre estos países prevalecerán para seguir manteniendo unida una de las alianzas más duraderas en las relaciones internacionales contemporáneas.

Fuentes

BANCO MUNDIAL

2020 “Gasto militar (en porcentaje del PIB) Canadá-Estados Unidos”, en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS>>, consultada en marzo de 2020.

BBC MUNDO

2018 “Tres diferencias entre el TLCAN y el T-MEC, el nuevo acuerdo comercial entre Estados Unidos, México y Canadá”, en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-45708029>>, consultada en marzo de 2020.

2017 “‘Bienvenidos a Canadá’: la respuesta del primer ministro Justin Trudeau a la orden ejecutiva de Trump que bloquea la llegada de

refugiados a Estados Unidos”, en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38793098>>, consultada en marzo de 2020.

BERTHIAUME, LEE

2019 “Canada Set to Not Spend More on Defence, despite U. S. Pressure”, *Global News*, en <<https://globalnews.ca/news/6236653/canada-nato-defence-spending/>>, consultada en marzo de 2020.

CASTALDO, JOE

2017 “This Is Exactly How Many American Jobs Depend on Canada-U. S. Trade”, *Canadian Business*, en <<https://www.canadianbusiness.com/economy/this-is-exactly-how-many-american-jobs-depend-on-canada-us-trade/>>, consultada en enero de 2020.

DEHAAS, JOHN

2016 “NATO Needs More Canada, President Obama Says in Ottawa”. CTV News, en <<https://www.ctvnews.ca/politics/nato-needs-more-canada-president-obama-says-in-ottawa-1.2967595>>, consultada en marzo de 2020.

DELOITTE

2018 “Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC)”, en <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/tax/2018/T-MEC-Boletin_Remedios-Comerciales-y-Solucion-de-Controversias.pdf>, consultada en marzo de 2020.

FAIRLIE, TREVOR

2019 “Canada-U.S. Relations: The Best Days Are Ahead”. Asia Pacific Foundation of Canada, en <<https://www.asiapacific.ca/blog/canada-us-relations-best-days-are-ahead>>, consultada en marzo de 2020.

FERGUSON, IAN y PETER MEYER

2018 “Canada-U. S. Relations”, Congressional Research Service, en <<https://fas.org/sgp/crs/row/96-397.pdf>>, consultada en enero de 2020.

GLOBAL NEWS

2018 “More Americans Side with Justin Trudeau than Donald Trump in Trade Spat: Ipsos Poll”, en <<https://globalnews.ca/news/4276199/americans-justin-trudeau-trade-spat-donald-trump-poll/>>, consultada en marzo de 2020.

GOBIERNO DE MÉXICO

2020 “Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)”, en <<https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published>>, consultada en marzo de 2020.

GOVERNMENT OF CANADA

2020 “Canada-United States Relations”, en <<https://www.international.gc.ca/country-pays/us-eu/relations.aspx?lang=eng#a2>>, consultada en enero de 2020.

2019 “Canada’s State of Trade 2019”, en <https://www.international.gc.ca/gac-amc/assets/pdfs/publications/State-of-Trade-2019_eng.pdf>, consultada en marzo de 2020.

2017 “Canada-U.S. Agreement on Government Procurement”, en <<https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/other-autre/us-eu.aspx?lang=eng>>, consultada en febrero de 2020.

IPSOS PUBLIC AFFAIRS

2017 “Americans on Trudeau and Canada”, en <<https://www.ipsos.com/sites/default/files/2017-05/7568-US%20on%20Canada%20PPT.pdf>>, consultada en marzo de 2020.

LEVIN, JENNIFER

2018 “The Threats and Mirages of Canada-U.S. Trade History”, *Policy Options Politiques*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/june-2018/the-threats-and-mirages-of-canada-us-trade-history/>>, consultada en febrero de 2020.

LJUNGGREN, DAVID

2016 “Canada to End Bombing Missions in Iraq and Syria”. Reuters, en <<https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-canada/canada-to-end-bombing-missions-in-iraq-and-syria-idUSKCN0VH1KB>>, consultada en diciembre de 2019.

MATOUSEK, MARK

2018 “Trudeau Opens Up about Advice Obama Gave Him as He Was Leaving Office”, *Business Insider*, en <<https://www.businessinsider.com/trudeau-obama-advice-canada-international-affairs-2018-6?IR=T>>, consultada en marzo de 2020.

MCBRIDE, JAMES y ANDREW CHATZKY

2019 “What Is the Trans-Pacific Partnership (TPP)?” Council on Foreign Affairs, en <<https://www.cfr.org/background/what-trans-pacific-partnership-tpp>>, consultada en marzo de 2020.

NORTH AMERICAN AEROSPACE COMMAND (NORAD)

2020 “About NORAD”, en <<https://www.norad.mil/>>, consultada en febrero de 2020.

OFFICE OF THE LAW REVISION COUNSEL

2018 “6 USC 240: Border Enforcement Security Task Force”. Cámara de Representantes de Estados Unidos, en <[https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:6%20section:240%20edition:prelim\)](https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:6%20section:240%20edition:prelim))>, consultada en febrero de 2020.

ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE (OTAN)

2020 “¿Qué es la OTAN?”, en <https://www.nato.int/nato-welcome/index_es.html>, consultada en marzo de 2020.

PEW RESEARCH CENTER

2020 “Global Indicator Database”, en <<https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/1/country/ca>>, consultada en marzo de 2020.

STEINGARD, JORDAN

2018 “The Distant Early Warning Line: Geographies, Infrastructures, and Environments of Warning”. The City University of New York Academic Works, en <https://academicworks.cuny.edu/gc_etds/2853>, consultada en febrero de 2020.

THE WEEK

2018 “A Brief History of Canadian-American Relations”, en <<https://theweek.com/articles/784421/brief-history-canadianamerican-relations>>, consultada en febrero de 2020.

UNITED STATES BUREAU OF WESTERN HEMISPHERE AFFAIRS

2019 “U. S. Relations with Canada”, U. S. Department of State, en <<https://www.state.gov/u-s-relations-with-canada/>>, consultada en enero de 2020.

UNITED STATES CENSUS BUREAU

2020 “Trade in Goods with Canada”, U. S. Department of Commerce, en <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c1220.html>>, consultada en febrero de 2020.

UNITED STATES CUSTOMS AND BORDER PROTECTION

2020 “Preclearance Locations”, United States Department of Homeland Security, en <<https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/operations/preclearance>>, consultada en febrero de 2020.

UNITED STATES EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT

2020 “U. S.-Canada Trade Facts”, Office of the United States Trade Representative, en <<https://ustr.gov/countries-regions/americas/canada>>, consultada en febrero de 2020.

WORKMAN, DANIEL

2020 “Canada’s Top Trading Partners”, *World’s Top Exports*, en <<http://www.worldstopexports.com/canadas-top-import-partners/>>, consultada en marzo de 2020.

ZIMONJIC, PETER

2019 “Trudeau Touts Successful Washington Trip a Year after Canada-U. S. Relations Went Off the Rails”, CBC News, en <<https://www.cbc.ca/news/politics/trump-trudeau-usmca-china-washington-1.5183106>>, consultada en marzo de 2020.

Segunda parte

Economía, medioambiente y recursos naturales

LA MINERÍA CANADIENSE, UNA HISTORIA DE ÉXITO Y ESPECULACIÓN BURSÁTIL EN AMÉRICA DEL NORTE

*María Teresa Gutiérrez Haces**

Introducción

En el periodo que transcurrió entre 1994 y 2019, la economía mexicana se convirtió en un espacio de intensos intercambios económicos, todos ellos de muy diversa índole, como consecuencia de la instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Uno de los rasgos más destacados en la reestructuración de este espacio fue la paulatina intensificación y profundización de los flujos de capital y de comercio en México, Estados Unidos y Canadá; sin embargo, con el paso de los años el entorno económico en que el TLCAN se negoció cambió radicalmente. Las tres etapas de desgravación arancelaria concluyeron prácticamente en los primeros quince años, y con el transcurso del tiempo el contenido de algunos de sus capítulos empezó a perder vigencia; tal fue el caso del capítulo sobre energía, que originalmente contemplaba una cláusula de excepción para el petróleo mexicano. Esta disposición dejó de ser operativa en 2013, cuando se aprobó constitucionalmente una reforma que abrió este sector a la inversión extranjera. Con este cambio, México pudo ingresar en el mercado de energía ya existente entre Estados Unidos y Canadá. Un caso relativamente similar se dio en la actividad minera, la cual había sido prácticamente un coto exclusivo de las empresas mexicanas durante décadas, hasta que el TLCAN —y una nueva legislación— dieron paso a la entrada de la inversión extranjera, en este caso mayoritariamente canadiense.

Paradójicamente, los dos mecanismos de solución de controversias en comercio e inversión incluidos dentro del cuerpo del Tratado —aunque de hecho funcionaron durante la vigencia del TLCAN—, a la larga desencadenaron tal

* Agradezco a Carlos Cantón por su apoyo técnico y estadístico en el presente trabajo.

descontento, sobre todo en Canadá, que se convirtieron en uno de los motivos que impulsaron la renegociación a partir de 2017. Las controversias sobre inversión entre las empresas y los gobiernos incluyeron, a lo largo de veinticinco años, serias incongruencias que reflejaban la pérdida del margen de maniobra y autodeterminación de las autoridades gubernamentales, específicamente de México y Canadá, frente a las empresas, en lo relativo a sus políticas de desarrollo económico y social, el manejo de la política fiscal, la aplicación de medidas correctivas o paliativas en la política cambiaria y la protección del medioambiente, entre otros asuntos. En 2018 se firmó el nuevo tratado (T-MEC), que entró en vigor a mediados del 2020 (Gutiérrez Haces, 2020a y 2020b).

Durante el periodo de instrumentación del TLCAN, uno de los cambios más interesantes ocurrió en el sector minero mexicano. El Tratado no había contemplado cabalmente la posibilidad de que la inversión canadiense se interesara en esta actividad, ya que la mayoría de sus recursos se ubicaban principalmente en el sector manufacturero, en el cual habían obtenido logros considerables, como en el caso de la empresa Bombardier-Concarril, en Querétaro.

Durante la negociación del TLCAN, la minería tuvo una suerte muy distinta a la del petróleo mexicano. Aquella no pudo negociarse como una cláusula de excepción, básicamente porque estaba en manos de empresas privadas mexicanas y a las mineras no les interesaba autoexcluirse de los beneficios de los bajos aranceles en América del Norte. Aunado a ello, el sector minero mexicano se encontraba bajo circunstancias diametralmente opuestas a las del petróleo, que después de 1938 se convirtió en un monopolio estatal.

Tres factores guiaron la negociación de la minería mexicana y su destino en el TLCAN. El primero se refería a la asimetría que imperaba en la forma de operar del sector minero en los tres países. Dicha asimetría era más acentuada entre México y los otros dos socios, sobre todo por su falta de identificación empresarial. Segundo, mientras que las empresas mineras en Estados Unidos y Canadá ya operaban internacionalmente, México aún no lo hacía. La internacionalización de las mineras mexicanas aconteció posteriormente como una consecuencia del TLCAN. El tercer factor se refería al caso de Canadá, donde la minería era, y sigue siendo, un sector en el cual las inversiones estadounidense y canadiense han funcionado integradamente, mientras que en México se trataba de un área en la que la inversión extranjera casi no existía, y en donde las empresas mineras mexicanas eran casi imbatibles y estaban protegidas por el gobierno.

El proceso de vinculación de las empresas mineras canadienses a la economía mexicana se llevó a cabo, desde 1996, bajo una situación por demás *sui generis*, no sólo porque las empresas mexicanas habían gozado, hasta 1994, de una enorme protección gubernamental, sino porque las compañías mineras extranjeras se vieron obligadas a abrirse paso en un área donde los mejores yacimientos ya estaban bajo el control de los empresarios nacionales (Gutiérrez Haces, 2016b).

Entre 1993 y 1996 se efectuaron cambios de fondo tanto en la ley minera mexicana como en las leyes sobre inversión extranjera. En consecuencia, la situación en el sector cambió tangencialmente en México. Las empresas extranjeras, principalmente las canadienses, empezaron a incursionar en el área hasta convertirse, años después, en un actor preponderante dentro de los flujos de inversión extranjera en la minería mexicana. Este proceso ocurrió de manera independiente de la inversión estadounidense, menor que la canadiense. En 2018, la Dirección General de Desarrollo Minero de la Secretaría de Economía de México dio a conocer que el 67 por ciento de las empresas extranjeras que operaban en el sector minero eran canadienses, mientras que las compañías mineras estadounidenses sólo significaban el 13 por ciento.

Después de 1996, la presencia de las empresas mineras canadienses en territorio mexicano se volvió mayoritaria no sólo por su número sino también por los montos destinados dentro del espectro de la inversión extranjera en México. A las compañías de Canadá en el sector se las veía como un *plus* inesperado en una actividad históricamente controlada por la inversión mexicana y como tal fue bienvenida, en particular porque llegaban no sólo con una considerable inversión monetaria, sino también porque aportaban tecnología y un profundo conocimiento de la actividad extractiva, lo cual indudablemente impactó en los indicadores de producción y, por supuesto, también en la modernización de esta industria.

Paulatinamente, la presencia de las empresas mineras canadienses constituyó una proporción visible en el paisaje económico mexicano. La inversión avanzó cada vez más en su conocimiento técnico sobre las condiciones de la minería en México mientras que, del lado mexicano, inicialmente no se dio importancia excesiva a los rasgos más destacados de su estructura corporativa; a su forma de operar dentro y fuera de Canadá; a su profunda asociación con el capital estadounidense y a su papel dentro del mercado bursátil en Toronto, del cual siempre ha obtenido su financiamiento para solventar la fase de

exploración. Conforme las mineras canadienses fueron posicionándose en una parte del sector minero nacional, también aumentó el interés de los mexicanos.

A lo largo de su larga trayectoria, las mineras canadienses han establecido usos y costumbres que se aplican internacionalmente, y han innovado en la creación de compañías muy especializadas en un segmento muy específico de la cadena de producción minera, como lo es el de las empresas mineras *Junior*. Actualmente, Canadá es el país con el mayor número de empresas mineras extranjeras registradas en la Bolsa de Toronto.

La posición del gobierno mexicano se ha concretado a alentar el flujo de la inversión y a facilitarla sin hacer gran reparo en su forma de operar. Por lo que toca a las empresas mineras mexicanas, actores predominantes bajo condiciones oligopólicas, no manifestaron preocupación por la competencia extranjera porque, además de poseer hasta ese momento los mejores yacimientos, sabían que la repartición del espacio y un profundo conocimiento del sector, forjado a lo largo de décadas, los favorecía. En cierto sentido, las mineras mexicanas prefirieron observar, acomodarse a la llegada de la competencia, reelaborar su estrategia corporativa y aprovechar la circunstancia de que las empresas canadienses se convertían cada vez más en el blanco de las organizaciones de la sociedad civil que las habían presentado, en muchos casos justificadamente, como una suerte de bestia negra de la minería.

Estructura

Este apartado se propone analizar aquellos aspectos de la minería canadiense que consideramos más destacados, tomando en cuenta su creciente importancia en México y América Latina en los últimos veinticinco años. Dicho análisis se enfoca principalmente en examinar aquellos elementos que visualizamos como claves para entender cómo la minería se convirtió paulatinamente en una de las actividades que más ha contribuido al crecimiento económico de Canadá. Nuestro interés se centra en profundizar en aquellos rasgos que le han conferido su especificidad y que, sin duda, explican no sólo su presencia en México, sino también su *modus operandi* tanto a nivel nacional como internacional.

Dada la importancia que ha adquirido la minería canadiense sostenemos que es cada vez más relevante conocer la estructura y el comportamiento de

las compañías del ramo en su entorno original, razón por la cual en este capítulo se analiza, en un primer momento, cómo el crecimiento económico de Canadá ha estado anclado, desde sus orígenes, a la extracción y transformación de sus recursos naturales. Asimismo, realizaremos un seguimiento sobre la forma en que la inversión estadounidense fue penetrando desde un principio en la economía de Canadá, empezando por sus recursos naturales, y cómo su transición a la actividad manufacturera se efectuó a partir de la transformación de tales recursos en plantas subsidiarias de capital proveniente de la Unión Americana. En un segundo momento, examinaremos algunas de las circunstancias que dieron lugar a la emergencia de una actividad extractiva altamente imbricada en la especulación financiera, que a través de décadas posicionó a Canadá como el país que cuenta con el mayor número de empresas mineras extranjeras inscritas en la Bolsa de Valores de Toronto (TSX, Toronto Stock Exchange). En un tercer apartado, estudiaremos las razones en qué se basa la fortaleza minera de Canadá, la cual no depende exclusivamente de las empresas de gran tamaño, sino también de un número creciente de compañías conocidas como *Junior*, dedicadas exclusivamente a la exploración. Estas últimas representan la correa de transmisión entre las grandes firmas del sector, denominadas *Senior*, el capital bursátil y la exploración minera. Finalmente, cerraremos nuestro análisis con un breve repaso sobre el estado en que se encuentra la industria canadiense de la minería después de cerca de veinticinco años de operaciones en México.

Los recursos naturales, eje de un desarrollo económico compartido entre Canadá y Estados Unidos

En 1534, Jacques Cartier, navegante y explorador al servicio de la monarquía francesa, llevó a cabo la primera incursión europea a la zona más septentrional de la costa atlántica del continente americano, en la región que después se llamaría Canadá. La primera visión que Cartier tuvo de Terranova produjo en el ánimo del explorador una terrible decepción que lo llevó a expresar, de acuerdo con los registros del viaje: “A esta tierra no debería llamarsele Tierra Nueva, compuesta como está de piedras y horribles rocas ásperas [...]. Me inclino a creer, antes bien, que ésta es la tierra que Dios dio a Caín” (Ray, 1994: 21).

Cartier, como muchos otros europeos que desembarcaron en la costa atlántica de América del Norte durante el siglo XVI, estaba influido por las noticias que circulaban desde 1521 sobre la abundante riqueza mineral de la América española. El desencanto de estos exploradores respecto de la visible escasez de metales preciosos en la zona atlántica de América del Norte sólo cambió hasta 1858, con el descubrimiento de oro en el río Fraser y, posteriormente, con la llegada de la fiebre del oro al río Klondike, cerca de Dawson City, en Yukón,¹ entre 1896 y 1899.

De esta forma, el desarrollo económico del hoy territorio canadiense estuvo cimentado en la explotación, comercialización y exportación de sus principales recursos naturales, tanto de origen animal como mineral. En sus inicios, estas actividades crecieron a la sombra del comercio británico y, posteriormente, debido a sus intercambios con Estados Unidos.

Ante la aparente ausencia de minerales como el oro y la plata, la economía de las colonias británicas de América del Norte se basó en sus inicios en la explotación de otros productos que también ofrecía la naturaleza, como las pieles, las pescaderías y la madera. La existencia de una frontera compartida con Estados Unidos desde los tiempos coloniales implicó desde un principio el desarrollo de un proyecto económico común, basado en el aprovechamiento y la transformación de los recursos naturales. Ambos países, en particular después de 1854,² asumieron una situación *de facto* en la que compartían una misma visión acerca de su crecimiento económico, en la que Canadá prácticamente asumiría el papel de proveedor de los recursos naturales, mientras que Estados Unidos avanzaba en su estrategia de industrialización.

La relación simbiótica que derivó de la explotación de los recursos naturales dio origen a una organización del espacio en que la frontera concentraba la mayor parte de la actividad económica, así como una enorme aglomeración de asentamientos humanos, situación que de hecho prevalece en la actualidad.

¹ También se conoce como la fiebre del oro en Alaska.

² El futuro de las colonias británicas de América del Norte fue central en sus debates políticos, debido sobre todo a los cambios que la Corona inglesa dictó sobre todas sus colonias a partir de 1846 en lo referente a la adopción del libre comercio. Los colonos debatieron sobre la reciprocidad comercial, la anexión y la abolición mutua de aranceles con Estados Unidos. A partir de 1847 empezó a negociarse entre Washington e Inglaterra un tratado de reciprocidad comercial que se concretó en 1854. Este tratado estableció el derecho de Estados Unidos a explotar muchos de los recursos naturales de Canadá y marcó la entrada del capital estadounidense (Gutiérrez Haces, 2016a: 50-61).

Así, tanto canadienses como estadounidenses establecieron una relación en la que simultáneamente eran productores y consumidores dependientes de sus recursos naturales, en especial de los canadienses (Beigie y Hero, 1980).

Mientras que la inversión de Estados Unidos en Canadá se dirigió a las actividades productivas, el comportamiento de la inversión inglesa estuvo más inclinado a conferir empréstitos destinados principalmente a la construcción de una red ferroviaria que uniera horizontalmente el territorio canadiense y lo conectara verticalmente con Estados Unidos. En contraste, los rasgos más destacados de la inversión estadounidense fueron su propósito y su destino. El objetivo fue enlazar la producción de Canadá con la de Estados Unidos en una suerte de cadena de valor, de encadenamiento productivo decimonónico destinado a la compra de recursos naturales y sus derivados, en sentido amplio: tierras y permisos de explotación mineral, bosques y aserraderos, pescaderías y derechos de explotación, almacenamiento y puertos, así como la adquisición de cualquier empresa subsidiaria con matriz en Estados Unidos o de pequeñas empresas canadienses.

El propósito de esta inversión fue el control de la explotación de los recursos naturales y, posteriormente, su transformación. Los canadienses la aceptaron sin resquemores; para ellos era más importante mantener el ritmo de su crecimiento económico y la consecuente creación de empleos. La inmensidad de su territorio no planteaba una eventual escasez de sus recursos naturales. Este argumento se veía reforzado por la instrumentación de una política nacional que, desde 1879, creó suficientes barreras arancelarias como para desincentivar las exportaciones de los empresarios estadounidenses, que muy pronto se convencieron de que era más ventajoso estimular su inversión productiva dentro del inmenso territorio canadiense, aprovechar un mercado interno mayoritariamente de consumidores cautivos y beneficiarse de la actitud positiva de las autoridades de Canadá respecto de la inversión extranjera.

Después de 1900, la mayoría de las empresas estadounidenses ya estaban establecidas en Canadá. En 1914, este país contabilizaba más de cuatrocientas cincuenta plantas subsidiarias. Una década y media después, el 40 por ciento de la maquinaria, el 68 por ciento de los productos químicos y el 83 por ciento de los automóviles se habían fabricado en su territorio con inversión estadounidense.

El alto grado de identificación económica entre Canadá y Estados Unidos ha sido una constante en la historia canadiense. En 1886, un metal como

el níquel, considerado de menor valor que el oro y la plata, empezó a extraerse en la región de Sudbury, Ontario, por un empresario estadounidense que en realidad buscaba otro mineral, el cobre, una materia prima muy demandada para fabricar utensilios y herramientas. La Canadian Cooper Company tenía su casa matriz en Cleveland, Ohio. Poco después, la empresa pediría al sector militar de la Unión Americana que investigara la utilidad del níquel, lo cual dio paso a una relación bilateral en la que la riqueza mineral de Canadá empezó a vincularse con los intereses militares de su vecino. En 1902, esta empresa se fusionó con otras compañías mineras también de origen estadounidense asentadas en el vasto territorio canadiense, lo que ocasionó el nacimiento de la International Nickel Company (Inco), con sede en Nueva Jersey, que se convertiría en una de las más poderosas en su ramo. De hecho, hasta 2006 en que fue vendida a la brasileña Compañía Vale do Rio Doce (CVRD),³ muchos canadienses se enteraron de que Inco nunca había sido realmente propiedad de empresarios de su país, aunque su gestión sí estuviera bajo su responsabilidad.

Algo similar sucedió en 1891, cuando la empresa Pittsburg Reduction Co., más tarde conocida como Alcoa (Aluminum Corporation of America), construyó la primera planta productora de aluminio en Shawinigan Falls, en Quebec. Junto con ésta se edificaron una planta de producción de energía eléctrica y un horno de fundición de aluminio. En dicha iniciativa, como en muchas otras que seguirían, se combinó la disponibilidad y abundancia de un recurso natural como el agua, con la actividad extractiva y con la inversión estadounidense. En 1901, se inició la producción y exportación de aluminio a Estados Unidos, gracias a las hidroeléctricas de Quebec, que transformaban las importaciones de bauxita⁴ en aluminio canadiense listo para exportarse. Diez años después se estableció una empresa binacional productora de acero, que aprovechó la zona fronteriza de los Grandes Lagos. A partir de esa fecha se multiplicó el establecimiento de firmas binacionales asentadas

³ Ha sido la mayor compra efectuada por una empresa latinoamericana, misma que superó las ofertas de la estadounidense Phelps Dodge y de la canadiense TECK Cominco. La compra de Inco colocó a la empresa brasileña en el segundo lugar como productora mundial de níquel. Tiene un valor en el mercado de 77 billones de dólares estadounidenses, que sólo supera la australiana BHP-Billiton, con 135.5 billones. [Siempre que se indique la cantidad de billones se deberá entender que un billón es igual a mil millones; nota del editor].

⁴ A pesar de que Canadá tiene una participación destacada en la producción mundial de aluminio, carece de uno de los insumos más importantes para su producción, la bauxita, por lo que debe importar el 100 por ciento de ese mineral.

a lo largo de la frontera, lo cual provocó la construcción de una infraestructura que en muchos casos modificó la hidrología y la orografía del lugar. La frontera se convirtió en un concepto tan elusivo que en ciertas zonas costaba trabajo distinguir dónde empezaba y terminaba cada país.

Debido en parte a la abundante disponibilidad de aluminio y de acero producidos en Canadá, el primer automóvil Ford T se ensambló en este país alrededor de 1908, en un taller semiimprovisado, iniciándose con ello un proceso de producción binacional compartido, que poco después daría nacimiento a la producción automotriz en cadena. Con el crecimiento de la mencionada producción binacional fue necesario reglamentar la actividad con un instrumento vinculante, como lo fue el Pacto del Automóvil de 1965. Este mecanismo favoreció económicamente a Ontario, que concentró todas las actividades relacionadas con la industria automotriz en detrimento del resto de las provincias, en especial de Quebec. Tal situación animó la competencia histórica así como la desconfianza entre las entidades subnacionales, algo similar a lo que ocasionó más tarde el Programa Nacional de Energía de 1980, durante el gobierno de Pierre Elliott Trudeau, que terminó por favorecer a Alberta, el mayor productor de petróleo en Canadá. A partir de 1910, la industria binacional del acero se estableció en la región de los Grandes Lagos, y en 1925 nació la empresa Alcoa, situada en el lago Sangueney, en Quebec. Dos años después Alcoa se convirtió en Alcan, una de las compañías más emblemáticas de Canadá. De esta forma, la explotación compartida de los recursos naturales maduró con los años, de modo tal que durante la segunda guerra mundial Estados Unidos empezó a considerar que dichos recursos —los suyos y los de Canadá— no sólo contribuían al avance de su economía, sino que también eran parte medular de su seguridad hemisférica.

El Departamento de Estado estimó, con base en todo lo anterior, que la explotación de los recursos naturales debía reglamentarse de forma binacional, de tal manera que a partir de 1940, en plena guerra mundial, se instauraron el Board of Defense y el Defense Production Sharing Program, relacionados ambos directamente con la producción derivada de la riqueza natural de Canadá.

En 1941 se firmó la Declaración de Hyde Park, en que se acordó la coordinación de la producción y la especialización conjunta, estableciéndose el compromiso de interactuar bajo el objetivo de un desarrollo económico compartido. Nunca antes en la historia económica de los dos países encontramos

indicios de un plan geopolítico de tal envergadura, que vinculara las expectativas de desarrollo económico canadiense con la seguridad nacional de la Unión Americana. En 1945, la estadounidense Alcoa exportaba desde Canadá 40 por ciento de su producción de aluminio a los países aliados. Paralelamente, el gobierno de Estados Unidos invitó al de México a compartir dicho plan, pero el entusiasmo mexicano por su propio proyecto de industrialización marcó su prioridad (Gutiérrez Haces, 2016a).

Después de la segunda guerra mundial, Canadá abrió totalmente sus puertas a la inversión estadounidense, aunque ya ésta controlaba la mayoría de las plantas subsidiarias. En 1945 se contabilizaban 2522 empresas en Canadá, casi todas bajo el control de Estados Unidos. En 1969 su presencia había aumentado a 4389. Una de las declaraciones más reveladoras de esta época la registró Bonin en su obra sobre la inversión extranjera en Canadá: “Damos la bienvenida a los capitales del Sur, damos la bienvenida a las empresas, a la experiencia en el mercado, a la ingeniería, a las investigaciones que puedan ayudarnos a construir nuestro país más rápidamente que si lo hiciéramos solos” (Bonin, 1967: 101-102).

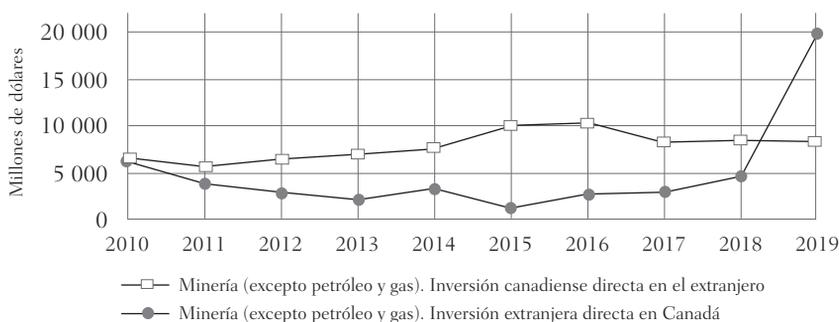
La visión estadounidense de los recursos naturales fue más allá de lo concertado en Hyde Park, de manera que en 1952 el presidente Harry Truman publicó un reporte de enorme alcance titulado: *Resources for Freedom. Report of the President's Materials Policy Commission*. Esta publicación inventariaba aquellos recursos naturales que existían en América del Norte y que se consideraban indispensables para garantizar su seguridad nacional. El reporte concluía que de veintinueve productos clave —entre recursos naturales y materias primas vitales para la seguridad económica y militar del país—, doce existían en Canadá y otros tantos en México, por lo que Estados Unidos se encontraba seguro respecto de sus fuentes de aprovisionamiento estratégico. En el informe se afirmaba que la Unión Americana había experimentado en los últimos años un incremento del 400 por ciento en sus importaciones de materias primas destinadas a su producción manufacturera, de las cuales la mayoría provenía de Canadá (Brunelle y Deblock, 1989: 68-69; Gutiérrez Haces, 2016a: 130-131). Para 1956, Canadá se había vuelto totalmente dependiente de la tecnología estadounidense y, a su vez, Estados Unidos también lo era enteramente de las materias primas canadienses. Para facilitar aún más esta situación, durante 1959 se amplió el cauce del río San Lorenzo, lo que permitió a las embarcaciones el acceso a los puertos de los

dos países, con el propósito de transportar hierro, acero y aluminio producidos con las materias primas canadienses y la inversión estadounidense.

En 1968, un gobierno federal de orientación liberal manifestó públicamente, por primera ocasión, su preocupación por la presencia preponderante de la inversión extranjera en Canadá, sobre todo en la manufactura. Este cambio desde el interior de la administración federal canadiense produjo la creación de una *task force*, encargada de llevar a cabo un estudio sobre la estructura de la industria en el país y su control por la inversión extranjera, que fue publicado en 1968 con el título de *Reporte Watkins*. A raíz de este documento se produjo un movimiento llamado *canadianización*, el cual reivindicaba el derecho de los canadienses a sus recursos naturales y que se tradujo en la promulgación de algunas leyes, así como en la creación de la Agencia para la Revisión de la Inversión Extranjera, la creación de PetroCanada —inspirada en Pemex— y de varias empresas hidroeléctricas provinciales. Este periodo de breve duración fue sustituido en Canadá con la llegada de los gobiernos conservadores, favorables al libre comercio (Gutiérrez Haces, 2016a).

A lo largo de las siguientes décadas, la relación económica entre Canadá y Estados Unidos ha sido no sólo constante sino también predominante en ciertos sectores, como el de los recursos naturales (gráfica 1).⁵

GRÁFICA 1
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS (2010-2019)



FUENTE: Statistics of Canada (2019).

⁵ Como puede observarse en la gráfica, el crecimiento abrupto de la inversión extranjera en Canadá en 2019 se explica por la fusión de la minera estadounidense Newmont con la canadiense Goldcorp, por un aproximado de diez billones de dólares estadounidenses. Dicha operación se concretó a mediados de 2019.

La bursatilización de la minería canadiense

El mercado de valores en Canadá ha jugado un papel central en el desarrollo de la minería canadiense, así como en su creciente internacionalización. Éste representa un ícono nacional para muchos, pero también un motivo de escándalo para otros. Cínicamente podría decirse que la Bolsa de Valores es el mecanismo más exitoso con que cuenta una empresa minera para financiar un proyecto —generalmente en la fase de exploración—, ya que en los hechos lo único que realmente importa para la venta de sus acciones, y con ello obtener financiamiento, es la forma en que se anuncia la presumible disponibilidad de ciertos minerales y la manera de presentar a los interesados los estudios preliminares sobre un prospecto minero. Al respecto, Edward Chancellor (2000) describió este rasgo de la siguiente forma: “La línea que separa la especulación de la inversión es tan delgada que se ha dicho que especulación es el nombre que se da a una inversión fallida, y que inversión es el que se asigna a una especulación exitosa”.

La fuerza del agiotaje minero reside esencialmente en que el dinero de las acciones se transforma en más dinero sin necesidad de que exista una sola referencia sobre su impacto en la economía real.⁶ Muchos autores dedicados a dar seguimiento al mercado bursátil consideran, no sin razón, que el alza y depreciación de las acciones se asemejan a lo que ocurre en un gran casino (Deneault, 2015: 11-114).

Desde su creación, la actividad minera en Canadá fue netamente especulativa: el Toronto Stock and Mining Exchange fue creado sólo siete años después del Toronto Stock Exchange (TSX), en 1868, es decir, un año después de la creación del Dominio de Canadá, en 1867. A pesar de que ambos estaban obligados a transparentar cualquier acontecimiento, así como a publicar los datos financieros de las compañías mineras, en los hechos la información privilegiada y los rumores siempre influyeron en el valor de las acciones. Así, a partir de 1897 se estableció una actividad paralela a la reglamentada. Aquellos bonos que no llenaban satisfactoriamente los requisitos se negociaban de manera casi simultánea al intercambio de las acciones en el TSX. Los valores mineros no listados en la Bolsa los comercializaban corredores sin escrúpulos,

⁶ La economía real está basada en la producción y comercialización de bienes y servicios, no en la especulación.

que preferían negociar directo con los clientes especuladores, sin la supervisión oficial. Algunos años después, este tipo de brókeres crearon su propia empresa; el Toronto Mining Exchange, que después se llamaría Standard Stock and Mining Exchange (SSME). Ante la brutal competencia que esto representó, el TSX aceptó la entrada de compañías mineras de muy dudosa reputación, lo que a la larga desembocó en cuantiosos fraudes a los inversionistas (Deneault, 2016; Armstrong, 1997).

La minería es, por su propia naturaleza, una actividad costosa que además tiene al azar como uno de sus componentes; de ahí que se preste a cualquier tipo de especulación. Evaluar la riqueza de un yacimiento antes de iniciar su exploración siempre ha significado una dosis de especulación. La fase de exploración tiene como propósito descubrir la existencia de los minerales, una operación que suele provocar un atractivo desmedido para conocedores, aventureros e incautos, todo lo cual deriva en una suerte de frenesí que encuentra su espacio en el mercado de valores canadiense, o en cualquier otro.

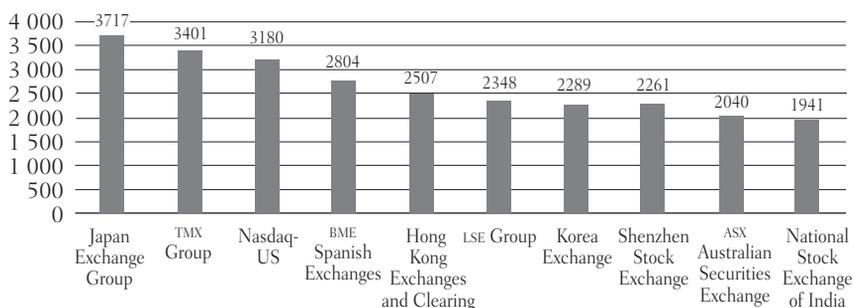
Con los años, la minería se ha profesionalizado cada vez en mayor medida, se ha convertido en una actividad sofisticada, totalmente tecnologizada, que cuenta con cuadros profesionales de muy diversa formación. Entre éstos se encuentran no sólo ingenieros en minas, topógrafos, geólogos, mecánicos y técnicos especializados, sino también antropólogos, comunicadores sociales, sociólogos y especialistas en negociación y en solución de conflictos, lo que implica una nómina bastante abultada que requiere una inversión considerable.

A pesar de su creciente profesionalización, su carácter especulativo no ha disminuido. La flexibilidad legal que rodea a esta industria, aunada al velado beneplácito de las autoridades federales y provinciales canadienses, ha contribuido a que la minería adquiriera renombre internacional. A nivel mundial, en los círculos mineros es bien sabido que los capitales de riesgo se refugian principalmente en Canadá. Más de un 75 por ciento de las empresas mineras extranjeras está registrado en ese país, mientras que un 60 por ciento ha elegido a Toronto como su centro de operaciones, tanto de inversión como de mercadeo. En 2011, alrededor del 90 por ciento de las acciones emitidas por una empresa minera se administraba en el TSX, y esta situación no ha variado sino que más bien se ha acentuado.

Canadá se ha consolidado como el centro mundial del financiamiento para la actividad minera. Actualmente cuenta con dos bolsas de valores conocidas: la TSX Venture Exchange, de 1999, con sede en Calgary, Alberta y con

oficinas en Toronto, Vancouver y Montreal; y la Bolsa de Valores de Toronto (TSX), la más antigua, pues data de 1861, con sede también en Toronto, y que es la novena mayor bolsa de valores del mundo por su capitalización de mercado, la cual, por cierto, en 2020 registró un monto de 2233 trillones de dólares estadounidenses, y cuenta con 3401 empresas enlistadas. Juntas concentran en sus registros a más del 57 por ciento de las empresas mineras del planeta (Gutiérrez Haces, 2017a).

GRÁFICA 2
BOLSAS DE VALORES CON MAYOR NÚMERO
DE EMPRESAS ENLISTADAS HASTA JULIO DE 2020



FUENTE: Elaboración propia con datos de World Federation of Exchanges (2020).

En 2010, la firma Deloitte publicó un análisis sobre la minería en México, el cual mencionaba que ciento cuarenta y un empresas mexicanas estaban incluidas en el Toronto Stock Exchange Venture (TSXV)⁷ y cincuenta y nueve en el Toronto Stock Exchange (TSX).⁸ Por su parte, la Bolsa Mexicana de Valores ya trabaja con el TSX en la revisión de reglas, buscándose con ello promover la participación de empresas medianas en las bolsas de ambos países (Deloitte, 2012: 4).

Las empresas mineras *Junior*

Canadá es un país que cuenta con un número considerable de empresas que sólo están dedicadas a llevar a cabo la fase inicial de un emprendimiento

⁷ La TSXV es un mercado de capitales de riesgo público destinado a atraer a las empresas emergentes.

⁸ El TSX funciona en un mercado de renta variable de muy alto nivel.

minero: la exploración. Genéricamente estas empresas, conocidas como *Junior*, operan casi exclusivamente en el sector de exploración de minerales. Son empresas de menor talla que las llamadas *Senior* o *Majors*,⁹ y se caracterizan, entre otras cosas, por no contar con los mismos ingresos que una mina en fase de producción y desarrollo.

Su fuerza reside en que su actividad derivará, tarde o temprano, en un proyecto listo para iniciar la fase de extracción. Su principal habilidad consiste en conseguir el capital para iniciar la exploración, acción determinante para que estas empresas puedan financiar la inspección geológica que las llevará a un descubrimiento, así como a determinar la naturaleza de los depósitos minerales que existen en un lugar específico. Si bien algunas compañías *Junior* pueden decidirse a desarrollar un proyecto de extracción por su cuenta, por su propia naturaleza las *Senior* tienen más probabilidades de éxito. Las primeras representan el primer eslabón de la actividad minera; sin su trabajo de exploración y sin la publicación de los primeros resultados, ninguna firma minera de gran talla se arriesgaría, ya que el proceso de exploración es considerado como el de mayor riesgo debido a la incertidumbre de sus resultados.

Las empresas *Junior* generalmente no cuentan con capital operativo previo y para su financiamiento dependen del mercado bursátil de alto riesgo. Son una suerte de *free riders* que funcionan por la libre y que, hasta cierto punto, no mantienen relaciones de subordinación con las grandes compañías mineras.

Desde el punto de vista de los gobiernos huésped de este tipo de inversiones, su presencia resulta controversial. Por una parte, engrosan las estadísticas de inversión extranjera de estos países, pero resulta inquietante que, como empresas, cambian de razón social continuamente y operan en un espacio intangible en el que la economía real no tiene cabida.

Por su propia esencia, una empresa *Junior* nace para ser vendida y revendida, lo que significa que su carácter especulativo nunca la abandona—desde la obtención de su financiamiento inicial gracias a su cotización en la bolsa de valores, hasta su ciclo de ventas y reventas casi infinito—, hasta

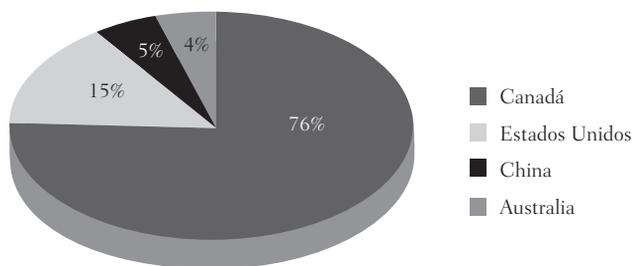
⁹ Estas empresas se diferencian por la forma de obtener sus ingresos. Una *Senior* los genera por medio de la producción y venta del mineral extraído, mientras que las *Junior* no realizan operaciones mineras y básicamente son firmas de capital de riesgo que necesitan echar mano de los mercados de capitales para poder financiar su exploración.

que una *Senior* la compra. En el intervalo, un número considerable de compañías *Junior* quiebran, no necesariamente por la presumible inexistencia del mineral, sino porque las comunidades aledañas la obstaculizan y la organización no cuenta con el suficiente capital para atender y resolver las controversias.

En los últimos veinticinco años, el proceso de financiamiento tradicional de las empresas *Junior* ha tenido cambios inesperados con la participación de los fondos de pensiones de Canadá, los cuales, en particular después de la crisis económica mundial de 2008, encontraron en el mercado de riesgo bursátil una fuente de financiamiento extraordinaria.

De acuerdo con la información publicada en el “Reporte anual 2020” de la Cámara Minera de México (Camimex, 2020), las compañías *Junior* continúan enfrentando —desde marzo de 2016— problemas para recaudar fondos que les sirvan para invertir en la exploración minera. Los financiamientos han disminuido de 9.6 billones de dólares estadounidenses en 2017 a 9.44 billones en 2018, lo que significa que aún se mantienen muy por debajo de los 19.41 billones que recaudaron en 2011.

GRÁFICA 3
EMPRESAS MINERAS EXTRANJERAS EN MÉXICO, 2019



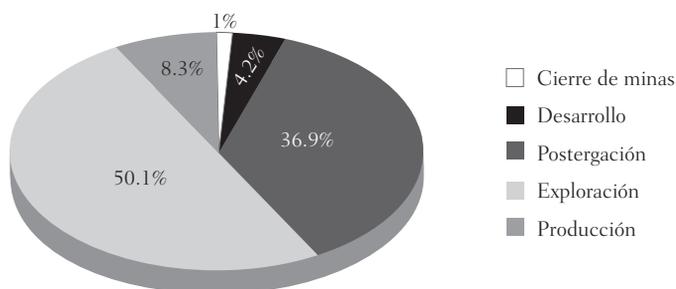
FUENTE: Servicio Geológico Mexicano (2019).

Así, las ofertas de capital destinadas a los trabajos de exploración en 2018 disminuyeron en comparación con 2017 y 2016 (Camimex, 2020). Al cierre de 2018, el Sistema Integral sobre Economía Minera (Sinem) —dependiente de la Subsecretaría de Minería de la Secretaría de Economía— informó que dentro de las compañías mineras registradas, las doscientas cuarenta y dos que operaban en México con capital extranjero significaban una disminución

de alrededor del 16.5 por ciento respecto del año anterior. Entre ellas destacan las empresas mineras de Canadá, Estados Unidos y China. Por país, Canadá concentra ciento sesenta y una; Estados Unidos, treinta y dos; China, once, y Australia, nueve.

Si continuamos con esta misma ruta de información, podemos observar que de los proyectos operados por empresas con capital extranjero en México, quinientos noventa y seis están en etapa de exploración; noventa y nueve en producción; cincuenta se encuentran en fase de desarrollo, mientras que cuatrocientos treinta y nueve están en revisión para su posterior reactivación y cinco operaciones mineras cerraron.

GRÁFICA 4
ETAPAS DE LOS PROYECTOS DE LAS EMPRESAS
CON CAPITAL EXTRANJERO, 2019



FUENTE: Camimex (2020).

De acuerdo con datos preliminares publicados por Natural Resources Canada (2020), el número de mineras canadienses *Junior* decreció durante 2018, al pasar de 1181 a 1171. Esta dinámica ha sido una tendencia desde 2011, cuando las compañías *Junior* resintieron un descenso en sus fuentes de financiamiento,¹⁰ el cual naturalmente impactó en el valor total de los activos mineros canadienses, pues las sociedades *Junior* representaban el 90 por ciento de las empresas y el 6 por ciento del valor total del sector en 2018. Paradójicamente, el porcentaje de firmas canadienses en el exterior ascendía en ese año al 44.1, mientras que dentro de país la proporción era del 44 por ciento.

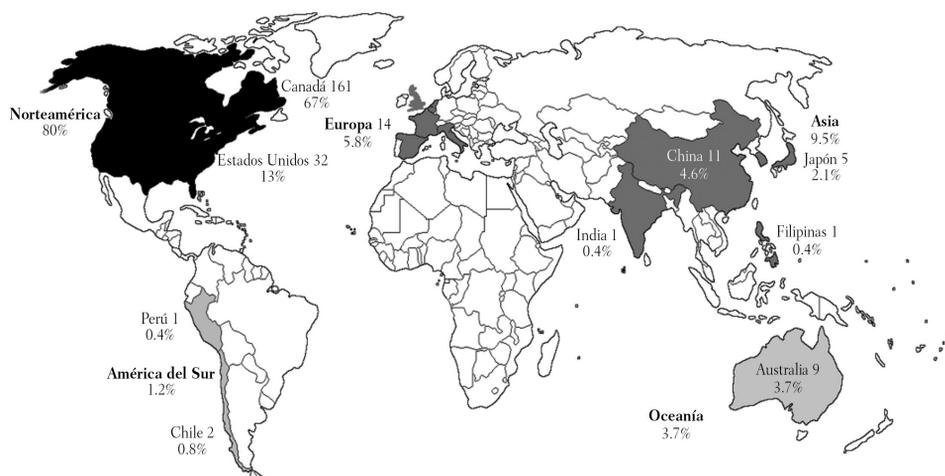
¹⁰ Otros motivos han sido las fusiones de empresas o su compra por una compañía *Senior*; en otros casos debe atribuirse al cese de la actividad de exploración por considerarla incosteable.

La presencia canadiense en el sector minero en México

A continuación se examinarán las características más destacadas del sector minero en México y se explicará cómo las empresas mineras canadienses han logrado posicionarse en un sector que tradicionalmente fue muy protegido por el gobierno mexicano.

De acuerdo con información proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Minero de la Secretaría de Economía de México, en 2020 el 66 por ciento de las empresas con capital extranjero en el sector minero eran de nacionalidad canadiense, mientras que Estados Unidos participaba tan sólo con un 11 por ciento, China con el 6 y Australia con el 3 por ciento.

MAPA 1
ORIGEN DE EMPRESAS CON CAPITAL EXTRANJERO
EN LA MINERÍA MEXICANA, 2018

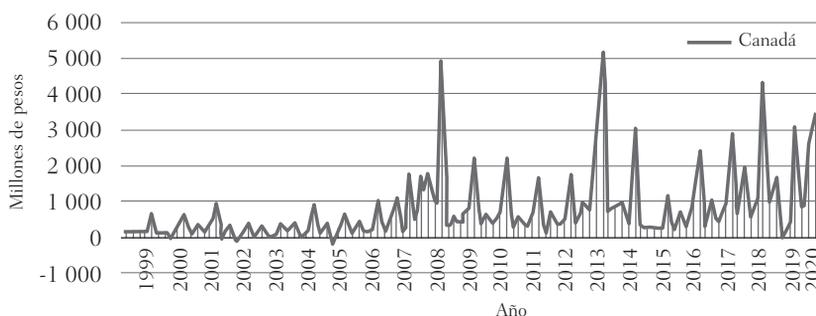


FUENTE: Dirección General de Desarrollo Minero, Secretaría de Economía de México (2018).

La inversión de origen canadiense ha tenido un crecimiento exponencial desde 1994, debido a la forma en que operan las compañías mineras de ese país. Esta operación consiste en adquirir el mayor número de concesiones posible para destinarlas a la exploración en manos de sus empresas *Junior*, e iniciar simultáneamente un proceso de bursatilización para obtener

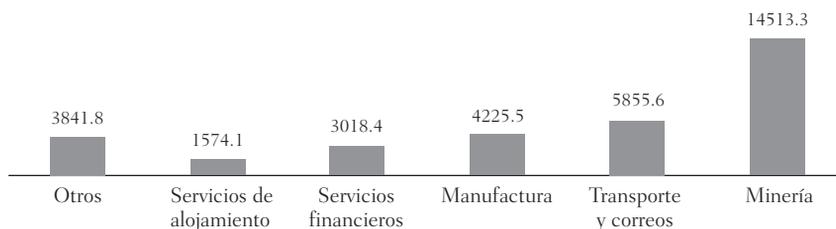
un mayor financiamiento para la exploración. Esto implica la compra-venta, a veces interminable, de una concesión en etapa de exploración conforme las expectativas sobre la existencia de determinados minerales aumentan (Gutiérrez Haces, 2016b).

GRÁFICA 5
INVERSIÓN DIRECTA DE CANADÁ EN MÉXICO, 1999-2019
Millones de dólares



FUENTE: Data México (2020).

GRÁFICA 6
INVERSIÓN CANADIENSE EN MÉXICO POR SECTOR ECONÓMICO
FLUJOS ACUMULADOS DE 1999 A 2018



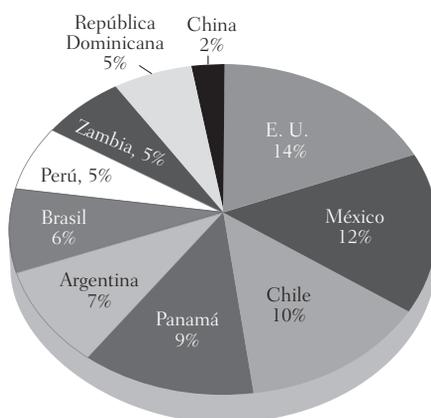
FUENTE: Secretaría de Economía, "Direct Investment from Canada to Mexico" (en línea).

Una de las hipótesis que ha guiado nuestro análisis consiste en la certeza de que desde 1996 los capitales mexicanos y canadienses han sido relativamente complementarios, aunque ello no cambia el hecho de que a la fecha sean las compañías mineras nacionales las que dominan la industria en el país. Esto se explica mejor por las características del caso mexicano, que determina que muchas de las empresas extranjeras se concentren en

actividades relacionadas con la revaluación de los activos mineros marginales, aquellos que no interesaron o dejaron de importar a las mineras mexicanas (Gutiérrez Haces, 2016b).

Debe señalarse que la mayoría de las minas mexicanas en manos del capital canadiense en la actualidad, originalmente fueron abandonadas o tenían suspendidas sus operaciones. No obstante, la tecnología de punta utilizada en el proceso de exploración, junto con el descubrimiento de nuevas vetas minerales, ocasionaron que estas minas fueran altamente rentables. Otro aspecto a considerar es que la mayoría de las empresas canadienses en México, con la excepción de algunos gigantes como Goldcorp, se consideran como compañías *Junior*.

GRÁFICA 7
DIEZ PAÍSES CON INVERSIÓN CANADIENSE EN 2018



FUENTE: Natural Resources Canada (2020).

México se ha convertido en el primer país anfitrión para la inversión minera extranjera en América Latina, el cuarto del mundo, y actualmente ocupa el quinto lugar respecto de las ventajas que ofrece a la entrada de capitales. Así, a partir de 1996 la inversión canadiense en la industria minera ha venido incrementándose, seguida por la estadounidense. Canadá ejerce actualmente un liderazgo incontestable en relación con el resto de la inversión extranjera directa (IED) en esta actividad, aunque cabe aclarar que dicha posición resulta relativa cuando se comparan los montos del capital mexicano invertido

en relación con los de la IED en la minería. Actualmente, alrededor de un 60 por ciento de la inversión en el sector proviene de empresas mexicanas,¹¹ mientras que el 40 por ciento restante corresponde a compañías externas.¹²

Cabe añadir que Canadá no sólo ocupa el primer lugar en producción minera a nivel mundial, sino que también es el país con mayor preponderancia en lo que a inversión se refiere en México y América del Sur.

CUADRO I
PRODUCCIÓN MINERA MUNDIAL
Toneladas métricas

	<i>Oro</i>	<i>Plata</i>	<i>Cobre</i>	<i>Zinc</i>
Canadá	185	-	-	340
Estados Unidos	210	900	1200	790
México	141	7243	696	662

FUENTE: Sistema Integral sobre Economía Minera (2020).

La irrupción de mineras canadienses en México obedece a varios factores que en su conjunto han favorecido el crecimiento exponencial de los proyectos extractivos en territorio nacional. Así, no cabe duda de que Canadá supo aprovechar ampliamente su membrecía al TLCAN, pues sus empresas lograron obtener ventajas de las reformas que se han llevado a cabo en la legislación minera mexicana, así como también de una política laxa de protección al medioambiente a nivel federal. Del mismo modo, deben sumarse las facilidades que el gobierno proporciona al capital extranjero para invertir en este sector.

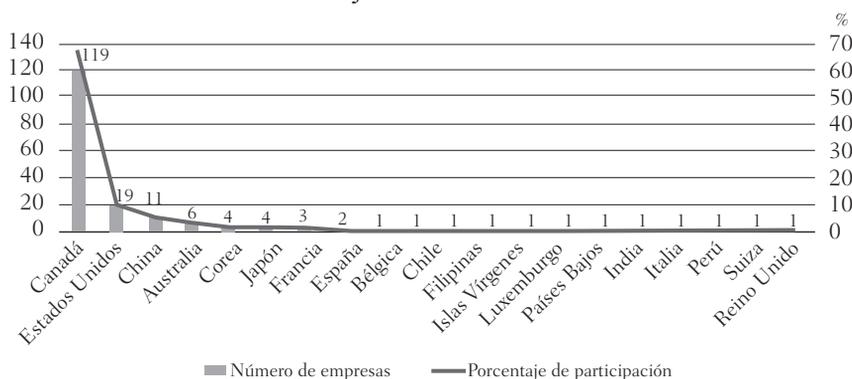
También es preciso agregar que durante los últimos años, el número de empresas extranjeras que opera en México ha disminuido, debido a la caída de los precios internacionales de las *commodities*, pero también por el aumento de los conflictos socioambientales en torno a la actividad minera en general, que obstaculizan las operaciones. Aunado a esto, destaca el incremento en la cantidad de compañías que han pospuesto sus actividades por diversas razones, como el agotamiento del ciclo de extracción. A partir de mediados de marzo de 2020, la pandemia por la Covid-19 tuvo un efecto

¹¹ Entre las empresas nacionales destacan: Grupo México, Frisco, Industrias Peñoles, Autlán, Nemisa, Grupo Alfil y Grupo Acerero del Norte.

¹² Datos obtenidos de Gobierno de México (2019).

devastador en la economía mundial y México no fue la excepción. Entre las medidas de seguridad establecidas por el gobierno mexicano se decidió suspender todas las actividades que no fueran estrictamente indispensables, entre ellas la minería. Como consecuencia, los índices de inversión y crecimiento se desplomaron y produjeron un retroceso irreversible de la producción minera, las exportaciones y la planta laboral. No obstante que meses después el gobierno federal mexicano rectificó sus criterios y la industria minera entró en el primer listado de actividades permitidas, el daño ya era irremediable.

GRÁFICA 8
COMPAÑÍAS MINERAS CON PARTICIPACIÓN
DE CAPITAL FORÁNEO EN MÉXICO
Junio de 2020



FUENTE: Secretaría de Economía (2020).

La estrategia de las empresas canadienses en México

Las empresas mineras canadienses empezaron a invertir en México desde mediados de los años noventa del siglo xx, gracias a la instrumentación del TLCAN, y en particular de su capítulo 11, que establecía parámetros para la protección del capital proveniente de América del Norte. La estrategia aplicada en las diferentes fases de sus operaciones refleja un enorme conocimiento y experiencia acerca de las compañías estadounidenses en minería, lo cual influyó en sus decisiones de inversión, no sólo en el caso mexicano sino también en el resto de América Latina.

México ha captado una relativamente baja inversión de empresas de gran tamaño, como la canadiense Barrick Gold, entre otras. Una excepción es la presencia de la minera Goldcorp, la cual se ha colocado como el mayor productor de oro en México, gracias a su concesión minera en Peñasquito, en el estado de Zacatecas.

De los 148.7 billones de dólares estadounidenses en activos mineros de empresas canadienses en el extranjero durante 2012, el 66 por ciento (99.1 billones) se encontraba en el continente americano. Se estima que más del 80 por ciento de las compañías que invierten en el sector de la minería metálica en América Latina son canadienses, y que más de mil firmas de esa nación operan en todo el continente. Los países americanos donde los capitales provenientes de Canadá tienen más activos son: México (veinte billones de dólares), Chile (diecinueve billones) y Estados Unidos (diecisiete billones).¹³ Estos números han sufrido variaciones con el transcurso de los años, debido no sólo a la riqueza o escasez de los minerales, sino también a la caída o alza de los precios internacionales de las *commodities*, lo que en cierto momento ha ocasionado la ralentización de las operaciones. Además, han surgido dificultades de muy diversa índole que están vinculadas con el uso del agua, la contaminación, los problemas laborales y hasta con el acoso continuo y las exigencias del crimen organizado.

De acuerdo con las cifras de la Canadian International Development Platform, las empresas canadienses operan cerca de ochenta proyectos mineros en América Latina y tienen cuarenta y ocho más en etapa de construcción. La mayor parte de los ingresos de sus proyectos en la región provienen de seis países, que en orden de importancia son: México, Chile, Perú, Argentina, Brasil y Colombia (Canadian International Development Platform, 2014).

La creación de verdaderos *holdings* de empresas mineras de talla media, generalmente ubicados en la fase de exploración, es una de las estrategias más visibles de las compañías canadienses, pues con ello buscan transferir parte del costo de la inversión en exploración —que generalmente es una actividad muy prolongada— a las empresas *Junior*, antes que ponerlas a competir de lleno en el circuito especulativo de la Bolsa de Valores de Toronto, para así venderlas más tarde a otra minera de mayor calado.

¹³ Las cifras y porcentajes se obtuvieron en Inter-American Commission on Human Rights (2014).

De este modo, puede considerarse que México ha sido una suerte de tubo de ensayo para las empresas canadienses antes de expandir sus operaciones al resto de América Latina. El crecimiento exponencial de las compañías *Junior* podría atribuirse a la propia necesidad de expansión y diversificación de estas organizaciones empresariales fuera de la economía de Canadá, pero también significa un intento por evadir el escrutinio relacionado con la ética corporativa nacional (Gutiérrez Haces, 2016b).

Por ser Canadá el país extranjero con mayor presencia en la minería mexicana, resulta lógico que sus compañías atraigan el mayor número de conflictos socioambientales en el país. En general, los corporativos han destinado un monto importante de sus presupuestos a evitar esos conflictos con las comunidades locales. En algunos casos su estrategia ha funcionado y han llegado a buenos acuerdos, mientras que en muchos otros el conflicto ha alcanzado niveles muy graves, como en el que se dio por la minera San Xavier, ubicada en el estado de San Luis Potosí, la cual instrumentó, en su momento, el desplazamiento legal de la comunidad aledaña y construyó un nuevo asentamiento para sus habitantes que a la larga resultó efímero (Costero, 2008: 59-101).

Los conflictos sociales y ambientales generados por las empresas canadienses en México son cada día más numerosos. Entre algunos de los ejemplos más destacados podemos mencionar el de First Majestic Silver, que pretendía explotar cerca de Real de Catorce un yacimiento en medio de un territorio sagrado para los indígenas huicholes. No deja de resultar paradójico este caso, cuando es bien sabido que las mineras en Canadá están obligadas por ley a respetar el espacio de las primeras naciones. Por su parte, la minera San Xavier fue acusada en diversos momentos de contaminar los mantos freáticos que rodean a la ciudad de San Luis Potosí. También en Veracruz los planes de exploración de Goldgroup provocaron que el gobierno federal suspendiera el estudio de impacto ambiental desarrollado en el proyecto Caballo Blanco, al considerarlo un peligro para la población por localizarse a no más de tres kilómetros de distancia de la planta nuclear Laguna Verde.

No hay duda de que el conflicto originado —al menos desde 2009— en el poblado conocido como Chicomuselo, en el estado de Chiapas, con la empresa Blackfire,¹⁴ ha sido uno de los más publicitados en Canadá debido a su gravedad y a la multiplicidad de actores involucrados. Este conflicto,

¹⁴ Blackfire extraía principalmente mineral de barita.

particularmente controversial por el uso excesivo de la violencia por medio de guardias de seguridad y asesinos a sueldo financiados por la firma canadiense, provocó la intervención directa de la Real Policía Montada de Canadá en las oficinas centrales del consorcio en Toronto, obligándolo a suspender temporalmente sus operaciones, al menos hasta que aclarase su comportamiento. Aunado a lo anterior, trascendió que el líder antiminerero de la comunidad, Mariano Abarca Roblero, logró entrevistarse con funcionarios de la Embajada de Canadá en México, y pese a que presentó pruebas que demuestran que su vida y las de su familia corrían peligro no fue atendido como debía. Abarca fue asesinado en noviembre de 2009.

Gracias a la Ley de Transparencia del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá, diez años después se demostró que a “pesar del conocimiento significativo que tuvo la embajada canadiense sobre los hechos entre Blackfire y Mariano Abarca, inclusive acerca de las amenazas de muerte que éste enfrentaba, [la embajada] sólo acudió al gobierno estatal de Chiapas para solicitarle controlar las protestas contra la empresa canadiense en la comunidad”.¹⁵ Paradójicamente, un país como Canadá, con una política de refugio destacada a nivel mundial, nunca ofreció este recurso para la familia Abarca.

Resulta evidente que este tipo de conflictos obstaculizan o anulan las operaciones del capital de las firmas mineras. Dichas problemáticas generan reducciones cuantiosas en las ganancias de las empresas, e incluso en algunos casos provocan la caída de las acciones de alguna compañía en la Bolsa de Valores en Toronto. Cabe destacar el caso de la minera Peñasquito —la empresa extractora de oro más grande del país propiedad de la canadiense/estadounidense Goldcorp-Newmont—,¹⁶ misma que pese a la imposibilidad de continuar con sus proyectos no ha considerado iniciar una demanda de arbitraje internacional en contra del gobierno mexicano amparándose en el capítulo 11 del TLCAN. Las únicas dos empresas canadienses que han intentado, con el respaldo de ese capítulo, emprender una acción legal en contra

¹⁵ Información tomada de la carta dirigida a James Gordon Carr, ministro de Diversificación del Comercio Internacional; Crystia Freeland, ministra de Relaciones Exteriores; Cheryl Hardcastle, integrante del Parlamento de Canadá por el NDP (New Democratic Party) y copresidenta del Subcomité Parlamentario sobre Derechos Humanos Internacionales; David Sweet, miembro del Parlamento de Canadá por el Partido Conservador y copresidente del mismo subcomité; Anita Vandenberg, integrante del Parlamento de Canadá y presidenta del subcomité, así como a las embajadas canadienses en América Latina (Movimiento M4, 2019).

¹⁶ Goldcorp-Newmont procesaba, en marzo de 2019, 130 000 toneladas de materiales.

del gobierno mexicano han sido, por un lado, Blackfire Exploration, que exigía una indemnización de ochocientos millones de dólares estadounidenses a raíz de la clausura de su mina de barita La Revancha, en diciembre de 2009, después del asesinato del líder comunitario Mariano Abarca, aunque nunca llegó a concretar la demanda y la retiró en 2017 y, por el otro, la notificación de intención de demanda de arbitraje internacional por parte de Primero Mining —debido al supuesto incumplimiento de ciertas normas del Tratado—, aunque en este caso finalmente la empresa decidió suspender el procedimiento arbitral en marzo de 2018, después de una etapa de diálogo con las autoridades. En nuestra opinión, el desistimiento de Primero Mining obedeció más al hecho de que las ventas de parte de su producción de plata se realizaban a una empresa *off shore*, es decir, a una subsidiaria ubicada en un paraíso fiscal, lo cual atrajo la atención de las instancias internacionales dedicadas a dar seguimiento al lavado de dinero y a la evasión fiscal.

Actualmente, la problemática más severa que enfrentan tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y municipales es el impacto producido por las operaciones mineras abandonadas, sin dueño identificado, o por no haber llevado a cabo el proceso de remediación después de la suspensión de actividades de la mina. Con los años, los pasivos ambientales se han convertido en una carga onerosa para los gobiernos y las comunidades afectadas, a pesar de ser un problema que es de entera responsabilidad de las compañías mineras correspondientes. La propia localización espacial de las instalaciones mineras, en general alejadas de la supervisión de las diferentes instancias gubernamentales vinculadas con esta actividad, no ayuda. En muchos casos, el cálculo de la empresa es meramente especulativo, ya que siempre existe la posibilidad de la reactivación de la exploración.

Esta situación significa un profundo daño ambiental, social y patrimonial para la minería en México. El gobierno ha reaccionado con la exigencia de que “el que contamina paga”. En 2006 ya se registraban 2368 minas abandonadas en México. Las empresas conocen la “vida productiva” de cada una, pero esconden la información para evitar cumplir con la remediación de la mina cuando dejen de operar. En 2018, el número registrado de empresas mineras extranjeras que habían pospuesto sus operaciones ascendió a 439 minas cerradas temporalmente (Dirección General de Desarrollo Minero, 2018).

Conclusiones

Este capítulo procuró dar cuenta de la forma en que ha evolucionado la minería canadiense dentro y fuera de Canadá. En particular, se buscó destacar aquellos rasgos que han contribuido a establecer su especificidad, con el énfasis en su relación con Estados Unidos en el área de la explotación de los recursos naturales como parte de una estrategia de desarrollo económico común. Asimismo, consideramos importante analizar el carácter especulativo de sus emprendimientos mineros también dentro y fuera de Canadá, en particular en la fase de exploración. Nos parece significativo el análisis de la diversidad y las diferencias de estructura y funcionamiento entre las empresas *Junior* y las catalogadas como *Senior*, particularmente por la enorme presencia de las primeras en México y América Latina. Por último, decidimos cerrar la investigación con un breve repaso de lo que ha significado para el sector minero mexicano la presencia de la inversión canadiense, sobre todo porque hasta la década de los noventa del pasado siglo existió un oligopolio de empresas mineras mexicanas que controlaban el sector en el país.

Indudablemente, la minería canadiense ha brindado dinamismo a la economía mexicana, pero también ha trastocado muchos de los usos y costumbres que tradicionalmente regulaban la vida de las minas y de las comunidades adyacentes. La presencia canadiense y su forma de operar han estado, en muchos casos, muy alejadas de la buena observancia y del respeto al medioambiente y a la vida de las comunidades. Este aspecto ha tenido efectos políticos considerables en Canadá, donde desde hace por lo menos veinte años existe una movilización social importante en contra de las malas prácticas de las compañías mineras, la cual ha ocasionado significativos debates en el Parlamento de Canadá que han impulsado la aprobación de leyes que castiguen la conducta dañina de muchas de las empresas extractivas.

El extractivismo contemporáneo ha dado lugar a nuevos actores y problemáticas que modifican la forma de trabajar de la minería en México. Hace treinta años no se hablaba de los problemas socioambientales, y las comunidades afectadas por esta actividad raramente se hacían escuchar. De ser una industria netamente corporativa en la que los sindicatos tenían una presencia considerable, con la llegada de su internacionalización se han producido nuevos escenarios de conflictividad social y política que ya no pueden solucionarse con los antiguos mecanismos de represión aplicados indistin-

tamente por los gobiernos y las empresas, muchas veces en contubernio con algún sindicato.

En este proceso ha sido notoria la irrupción de nuevos actores, entre los que no sólo destacan las compañías mineras extranjeras sino también las comunidades adyacentes al emprendimiento minero, lo cual implica dar voz y espacio también a los afectados por la minería.

Fuentes

ARMSTRONG, CHRISTOPHER

1997 *Blue Skies and Boiler Rooms: Buying and Selling Securities in Canada, 1870-1940*. Toronto: Toronto University Press.

BEIGIE, C. y A. HERO

1980 *Natural Resources in U. S.-Canadian Relations*, vol. I: Boulder, Colorado: Westview Press.

BONIN, BERNARD

1967 *L'Investissement Étrangère á long terme au Canada*. Montreal: Les presses de l'École des Hautes Études Commerciales de Montréal.

BRUNELLE, DORVAL Y CHRISTIAN DEBLOCK

1989 *Le Libre-échange par Défaut*. Canadá: VLB Éditeur.

CÁMARA MINERA DE MÉXICO (Camimex)

2020 "Informe anual 2020", en <<https://camimex.org.mx/index.php/secciones/1/publicaciones/informe-anual/informe-anual-2020/>>, consultada en julio de 2020.

CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT PLATFORM

2014 "Publications", en <<http://cidpnsi.ca/category/publications/>>, consultada en agosto de 2020.

CHANCELLOR, EDWARD

2000 *Sálvese quien pueda. Una historia de la especulación financiera*. Buenos Aires: Granica.

COSTERO GARBARINO, MARÍA CECILIA

- 2008 “Minera San Xavier, San Luis Potosí: un estudio desde un punto de vista internacional”, en Juana Elizabeth Salas Hernández y Margil de Jesús Canizales Romo, coords., *Internacionalización económica, historia y conflicto ambiental en la minería. El caso de la minera San Xavier*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis.

DATA MÉXICO

- 2020 “Minería”, en <<https://datamexico.org/es/profile/industry/mineria#inversion-extranjera-directa>>, consultada en julio de 2020.

DELOITTE

- 2012 “Mining Industry in Mexico”, en <<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/energy-resources/mining-industry-mexico.pdf>>, consultada en julio de 2020.

DENEAULT, ALAIN

- 2016 “Canadá: pionera de los paraísos fiscales vinculados con la minería”, en Edit Antal, María Teresa Gutiérrez Haces, Lourdes Marquina y Claudia Ocman, eds., *Canadá hoy. Economía, recursos naturales, ciencia y tecnología*. Ciudad de México: CISAN-UNAM.
- 2015 *Noir Canada. Pillage, corruption et criminalité en Afrique*. Quebec: Écosocité.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO MINERO,

SECRETARÍA DE ECONOMÍA DE MÉXICO

- 2018 “Origen de empresas con capital extranjero en la minería mexicana, 2018”, en <http://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2018_Edicion_2019.pdf>, consultada en agosto de 2020.

GOBIERNO DE MÉXICO

- 2019 “Inversión directa de Canadá hacia México”, en <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/515407/DistribuciondeinversiondeCanada2019-3T.pdf>>, consultada en julio de 2020.

GUTIÉRREZ HACES, MARÍA TERESA

- 2020a “La paulatina vinculación de las empresas mineras canadienses a la economía mexicana”, en Catherine Vézina y Maurice Demers, coords., *Historias conectadas de América del Norte*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- 2020b “Mexico-Canada Relations through the Impact of NAFTA Renegotiations. Beyond Growing Cooperation between Governments and Corporations”, en Pablo Heidrich y Laura Macdonald, eds., *Canada’s Past and Future in the Americas: Beyond the “Americas Strategy”*, Toronto: University of Toronto Press.
- 2017a “La conception corporatiste de l’exploitation des ressources naturelles sous le gouvernement conservateur de Stephen Harper”, en *Revue interdisciplinaire des études canadiennes en France*, no. 78.
- 2017b “Los recursos naturales de Canadá durante el gobierno de Stephen Harper”, en Graciela Martínez Zalce, Silvia Núñez García y Oliver Santín Peña, eds., *Canadá y México durante la era de Harper. Reconsiderando la confianza*. Ciudad de México: CISAN-UNAM.
- 2016a *Los vecinos del vecino. La continentalización de México y Canadá en América del Norte*. Ciudad de México: Ariel-Planeta e Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- 2016b “The Growing Presence of Canadian Mining Companies in Mexico and the Dominance of Mexican Business Groups”, *LAMP Journal* 7, no. 2: 241-266.
- 2015 “La conception corporatiste de l’exploitation des ressources naturelles sous le gouvernement conservateur de Stephan Harper”, *Revue interdisciplinaire des études canadiennes en France*, no. 78: 77-104.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS

- 2014 “Annual Report 2014”. Organization of American States, en <<https://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2014/TOC.asp>>, consultada en agosto de 2020.

MOVIMIENTO MESOAMERICANO CONTRA EL MODELO EXTRACTIVO MINERO
(MOVIMIENTO M4).

2019 “Solidarízate, ¡el primer caso! Embajada canadiense a los tribunales por su intervención indebida en conflicto minero en México”, en <<https://movimientom4.org/2019/03/solidarizate-el-primer-caso-embajada-canadiense-a-los-tribunales-por-su-intervencion-indebida-en-conflicto-minero-en-mexico>>, consultada en julio de 2020.

NATURAL RESOURCES CANADA

2020 “Canadian Mining Assets”, en <<https://www.nrcan.gc.ca/maps-tools-publications/publications/minerals-mining-publications/canadian-mining-assets/19323#S3>>, consultada en agosto de 2020.

RAY, ARTHUR

1994 “El encuentro de dos mundos”, en Craig Brown, *Historia ilustrada de Canadá*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

2020 “Directorio de compañías de capital extranjero”, en <www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/571358/Directorio_de_Empresas_Primer_Sem_2020.pdf>, consultada en julio de 2020.

SERVICIO GEOLÓGICO MEXICANO

2019 “Anuario estadístico de la minería mexicana, 2018”, en <http://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2018_Edicion_2019.pdf>, consultada en julio de 2020.

SISTEMA INTEGRAL SOBRE ECONOMÍA MINERA

2020 “Utiliza el Sistema Integral sobre Economía Minera (Sinem)”, en <<https://www.gob.mx/sgm/es/articulos/utiliza-el-sistema-integral-sobre-economia-minera-sinem?idiom=es>>, consulta realizada en el apartado “Producción minera”, en agosto de 2020.

STATISTICS OF CANADA

2019 “Inversión extranjera directa entre Canadá y Estados Unidos (2010-2019)”, en <<https://www.statcan.gc.ca/eng/start>>, consultada en julio

de 2020. [Para acceder se direcciona a StatCan, donde puede descargarse la base de datos; se busca el país con quien sostiene una relación comercial y se divide por inversión realizada en Canadá e inversión canadiense en el extranjero; las categorías señaladas se encuentran en el apartado de Estados Unidos].

WORLD FEDERATION OF EXCHANGES

2020 “Bolsas de valores con mayor número de empresas listadas hasta julio de 2020”, en <<https://statistics.world-exchanges.org/Report-Generator/Generator>>, consultada en julio de 2020 (se debe crear una cuenta para tener acceso al generador de reportes. Una vez en el generador de datos, se seleccionan todos los continentes y la fecha junio de 2020 junto con el número de empresas enlistadas en las *exchanges* de cada continente y se descarga).

APERTURA COMERCIAL, FINANCIARIZACIÓN Y DEUDA DE LOS HOGARES: LA DINÁMICA CANADIENSE

*Claudia Maya López**

Introducción

Canadá es la segunda economía más importante en la región de América del Norte. Dada su cercanía limítrofe con Estados Unidos ha experimentado una estrecha compenetración con ese país, convirtiéndose en uno de sus principales abastecedores de materias primas y energías no renovables, junto con México. Las industrias que más se han desarrollado gracias a la demanda de su principal socio comercial han sido: manufactureras de papel, equipos de alta tecnología, aeroespacial, automóviles, maquinaria, alimentos, ropa, entre otras. El sector primario tiene aún gran importancia después de haber sido un elemento fundamental en la historia y desarrollo de esta nación; no obstante, se aprecia una clara transición hacia el sector de los servicios: hoy día más del 75 por ciento de los canadienses labora en actividades tales como transporte, educación, atención médica, construcción, banca, comunicaciones, turismo, etcétera.

La Federación canadiense posee una industria desarrollada. El país puede dividirse en tres regiones: Ontario y Quebec (provincias centrales) concentran casi el 60 por ciento del producto interno bruto (PIB). Las provincias de Manitoba, Saskatchewan, Alberta y Columbia Británica (Praderas y Oeste) aportan alrededor del 35 por ciento. Finalmente, Nueva Escocia, la Isla del Príncipe Eduardo, Nuevo Brunswick y Terranova (todas en el Atlántico) reúnen el restante 5 por ciento.

Cabe señalar que Canadá es un país con enormes recursos naturales, y en la medida en que la economía de Estados Unidos se introdujo cada vez

* Se agradece el apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) a través del proyecto PAPIIT IA300920 para la elaboración de este trabajo, así como a los becarios Lizeth Larrea y Alexis del Pino por la elaboración de cuadros y gráficas.

con mayor fuerza en la vida económica canadiense, sus industrias petrolera y del gas crecieron gracias a la inversión de empresas estadounidenses, sobre todo a partir del fin de la segunda guerra mundial. Así, gran parte del crecimiento de Canadá en esa etapa obedeció a la inversión proveniente de sus vecinos del sur; sin embargo, para 1960 varios políticos e ideólogos se opusieron a esta condición y asumieron e impulsaron políticas económicas más proteccionistas y nacionalistas en aras del desarrollo de la inversión y el mercado internos. Como ejemplo puede mencionarse el Programa Nacional de Energía de 1980, cuyo objetivo fue aumentar la propiedad canadiense en la industria petrolera.

El gobierno federal también estableció un mecanismo para controlar la inversión extranjera directa (IED) mediante la creación de la Agencia de Revisión de la Inversión Extranjera. Esta organización se creó para evaluar las inversiones y negociar en favor de los intereses canadienses; asimismo, los gobiernos federales y provinciales establecieron también políticas que favorecieron el desarrollo industrial doméstico (Voyer y Anastakis, 2015). En este periodo, la industria de los servicios financieros creció rápidamente, en la medida en que los bancos expandieron los préstamos para proporcionar hipotecas a una población cada vez más suburbana. Además, los recursos se extendieron a centros comerciales, establecimientos de comida rápida y tiendas minoristas, que se beneficiaron de las bajas tasas de interés y de los varios programas gubernamentales de acceso al crédito.

Con la caída del precio del petróleo y el aumento de la inflación a lo largo de la década de los ochenta, Canadá presentó algunas dificultades que cuestionaron el modelo de proteccionismo económico, lo cual dio paso a un acelerado proceso de apertura económica y financiera impulsado por las políticas económicas pro libre mercado de Ronald Reagan y la Reserva Federal de Estados Unidos. Por ello, el país buscó proactivamente consolidar el libre comercio, reducir la regulación e instaurar la aplicación de políticas neoliberales (Voyer y Anastakis, 2015). La Agencia de Revisión de Inversiones Extranjeras se convirtió en Investment Canada, una institución dedicada a atraer inversiones foráneas en lugar de a vetarlas. Para mediados de la década de los noventa del siglo pasado ya se habían suscrito el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (1989) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994) con un claro propósito: abrir la economía al comercio y a la inversión extranjera, para lo cual se requería de un cambio en el diseño de

las políticas macroeconómicas, en donde la tasa de interés, el tipo de cambio y el control de la inflación, así como los progresivos recortes del gasto público se convertirían en el eje estratégico del manejo de la economía y de la política social, con profundas consecuencias en el nivel de vida de los ciudadanos canadienses, particularmente de los asalariados.

El propósito de este capítulo es doble: primero, se exploran las consecuencias de la apertura comercial y financiera en la economía canadiense, con la implementación de políticas pro libre mercado integradas a la dinámica estadounidense, independientemente de la administración política en el poder, ya sea liberal o conservadora; y, segundo, se intenta un acercamiento a la evolución del sistema financiero canadiense en condiciones de libre mercado y su relación con el endeudamiento de los hogares como parte de un proceso de expansión del crédito, en un contexto financierizado, donde los mercados financieros y la lógica de las ganancias a corto plazo con grandes riesgos suelen delinear el comportamiento de la economía.

El trabajo se integra en tres apartados: el primero explora el proceso de apertura comercial y la implementación de políticas económicas y comerciales en favor del libre mercado; el segundo analiza los cambios en el sistema financiero canadiense que la financiarización¹ impuso; la parte final examina las condiciones de endeudamiento creciente de los hogares como consecuencia de la liberalización tanto de la economía como del sector financiero.

Política comercial canadiense y la integración de América del Norte

Aun antes de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, Canadá enviaba poco más del 80 por ciento de todo lo que exportaba a Estados Unidos, casi lo mismo que México, cuyas exportaciones rondaban el 90 por ciento hacia su vecino del norte. Incluso con el acelerado proceso de apertura comercial y con el avance de la globalización, la Federación canadiense no experimentó una diversificación del

¹ Se puede definir a la financiarización como el proceso económico en el que la esfera financiera domina sobre la productiva, en donde la lógica de la rentabilidad de los capitales financieros se impone sobre las decisiones de inversión productiva en detrimento del crecimiento y el empleo de un país.

destino de sus mercancías sino que, por el contrario, focalizó su comercio y sus decisiones de inversión en los requerimientos de producción de la economía de Estados Unidos, de manera similar a lo que hizo México (Instituto para el Desarrollo Industrial, 2017). Los intercambios comerciales con México no han sido significativos ni antes ni después de la firma del TLCAN, pues las importaciones procedentes de ese país no rebasaron el 3 por ciento, y las exportaciones hacia territorio mexicano sólo representaron un incipiente 1.5 por ciento. En general el TLCAN —ahora T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá de Libre Comercio)— se concentra en la dinámica de la economía de Estados Unidos, la cual llega a acaparar más del 75 por ciento de las exportaciones y más del 50 por ciento de las importaciones canadienses. Otras transacciones menos relevantes las ha realizado con Japón, Reino Unido y Alemania, y en mucho menor medida con México (cuadros 1 y 2).

CUADRO 1
EXPORTACIONES DE CANADÁ POR PAÍS
Millones de dólares

	1993	%		2016	%		2019	%
Estados Unidos	116 804.40	80.30	Estados Unidos	297 750.20	76.30	Estados Unidos	446 954.85	75.37
Japón	6586.70	4.50	China	15 830.00	4.10	China	23 271.98	3.92
Reino Unido	2306.70	1.60	Reino Unido	12 905.90	3.30	Reino Unido	19 808.54	3.34
Alemania	1991.30	1.40	Japón	8090.90	2.10	Japón	12 627.03	2.13
Corea del Sur	1334.10	0.90	México	5760.70	1.50	México	7320.76	1.23
China	1303.00	0.90	Corea del Sur	3320.40	0.90	Alemania	6296.90	1.06
Holanda	1072.10	0.70	Alemania	3068.90	0.80	Corea del Sur	5550.76	0.94
Francia	1020.50	0.70	India	3006.50	0.80	Holanda	5182.53	0.87
Bélgica	805.10	0.60	Francia	2569.30	0.70	India	4846.41	0.82
Taiwán	758.00	0.50	Bélgica	2426.50	0.60	Hong Kong	4019.78	0.68
Subtotal	134 008.90	92.20	Subtotal	354 729.20	90.90	Subtotal	535 879.53	90.36
Otros	11 372.00	7.80	Otros	35 615.90	9.10	Otros	57 147.96	9.64
Total	145 380.90	100.00	Total	390 345.10	100.00	Total	593 027.49	100.00

FUENTE: Datos obtenidos de la oficina canadiense de estadísticas (Statistics Canada), en "Canadian International Merchandise Trade by Country and by Product" section, customs-based, annual (x 1,000), convertido a millones de dólares canadienses.

CUADRO 2
IMPORTACIONES DE CANADÁ POR PAÍS
Millones de dólares

	1993	%		2016	%		2019	%
Estados Unidos	88 262.90	67.00	Estados Unidos	210 033.80	52.20	Estados Unidos	305 008.64	50.71
Japón	8309.30	6.30	China	48 592.70	12.10	China	75 029.69	12.47
Reino Unido	3467.50	2.60	México	25 048.80	6.20	México	36 965.06	6.15
México	2876.30	2.20	Alemania	13 031.80	3.20	Alemania	19 324.62	3.21
Alemania	2730.60	2.10	Japón	11 923.60	3.00	Japón	16 512.00	2.75
Reimportaciones	2414.00	1.80	Corea del Sur	8002.80	2.00	Corea del Sur	9616.13	1.60
China	2401.60	1.80	Reino Unido	6227.00	1.50	Italia	9470.05	1.57
Taiwán	2034.90	1.50	Italia	5690.20	1.40	Reino Unido	9225.01	1.53
Francia	1764.10	1.30	Francia	4510.80	1.10	Francia	8693.15	1.45
Corea del Sur	1705.20	1.30	Taiwán	3832.60	1.00	Vietnam	6987.96	1.16
Subtotal	115 966.30	88.00	Subtotal	336 894.20	83.70	Subtotal	496 832.30	82.59
Otros	15 796.70	12.00	Otros	65 683.80	16.30	Otros	104 696.86	17.41
Total	131 763.00	100.00	Total	402 578.00	100.00	Total	601 529.17	100.00

FUENTE: Datos obtenidos de la oficina canadiense de estadísticas (Statistics Canada), en “Canadian International Merchandise Trade by Country and by Product” section, customs-based, annual (x 1,000), convertido a millones de dólares canadienses.

Es importante destacar que la alianza económica de América del Norte se creó por el juego geopolítico del presidente George H. W. Bush, ya que Estados Unidos requería conformar un bloque comercial que le permitiera enfrentar la competencia que en su momento representaba la consolidación de la Unión Europea. Por ello, puede afirmarse que la conformación del TLCAN fue un acuerdo entre naciones asimétricas que requerían la implementación de políticas económicas claramente orientadas hacia el libre comercio y el desmantelamiento de las barreras a los flujos de capitales para su libre circulación,² con la quimera de enfrentar los retos globales de cada vez mayor competencia, en un momento en que ya se contemplaba en el horizonte

² La financiarización tiene como condición esencial la liberalización comercial de bienes y servicios, en particular de los servicios financieros. Las restricciones al libre flujo de capitales limitan la expansión de la financiarización, por lo que la desregulación de la inversión extranjera directa y de cartera constituye un elemento fundamental de los tratados de libre comercio.

el empoderamiento de China y de su zona de influencia como el factor determinante de la economía mundial.

Con la firma de tratados internacionales como el TLCAN, en 1994, los bancos canadienses comenzaron a desarrollar estrategias para competir en los mercados financieros estadounidenses y también iniciaron su incursión en el mercado mexicano con el establecimiento de algunas sucursales. Cabe mencionar que la integración de la región de América del Norte no sólo fue comercial, sino que asimismo fue necesario desarrollar toda una red financiera y de intermediarios que requirieron una constante desregulación de los sectores financieros domésticos. Anteriormente, la legislación mexicana no permitía a los bancos extranjeros operar en el sistema financiero del país, en el que nada más podían participar los bancos con 100 por ciento de capital nacional. De este modo, los servicios se expandieron en volumen y en el nivel territorial. Así, las tres economías se conectaban no sólo a través del comercio sino principalmente porque compartían un circuito monetario y un sistema de pagos cuyo núcleo y dinamismo se encontraban en Estados Unidos y el dólar estadounidense (Correa y Seccareccia, 2014).

Es necesario señalar que las vulnerabilidades inherentes al modelo del libre mercado yacen en el financiamiento —o fondeo— en moneda extranjera, particularmente en dólares estadounidenses. Por ello, como resultado de sus transacciones comerciales y financieras transfronterizas, tal y como se mostró en los cuadros 1 y 2, Canadá tiene una fuerte dependencia de la economía estadounidense y de sus dólares. La libre movilidad de capitales financieros afecta el valor de la moneda canadiense, pues muchas veces genera devaluaciones que alteran negativamente el valor de las exportaciones, favorecen la especulación y aumentan la inestabilidad de los mercados financieros del enorme país.

La política macroeconómica y cambiaria en los tratados comerciales

El tipo de cambio tiene un papel fundamental en una economía abierta que depende de sus transacciones internacionales, tanto de las de bienes y servicios como de las financieras. En una economía desregulada, el valor de la moneda incide en la formación de los precios de las mercancías y en los niveles de rentabilidad (ganancias) de los capitales, los cuales, dependiendo

en forma directa de dichos factores, entran y salen del país en cuestión (Maya, 2020a). Así, la paridad cambiaria (tipo de cambio) impacta de manera directa el crecimiento del PIB, de la deuda externa, así como en los saldos comerciales y de la cuenta de capitales de la balanza de pagos. De ahí la relevancia del manejo de la política monetaria y su incidencia sobre el tipo de cambio en su libre flotación, ya que las decisiones que se toman en torno al manejo de la paridad cambiaria afectan positiva o negativamente el comportamiento de la economía en su conjunto, tal como se mencionó anteriormente, y lo hacen no sólo en el nivel macroeconómico, sino también en el de las empresas, ya que éstas pueden sufrir incrementos en sus costos si contratan deuda o servicios en dólares estadounidenses, pues en el caso de una devaluación las cargas financieras crecen.

El manejo del tipo de cambio por parte del banco central canadiense podría tener un efecto negativo en las exportaciones, debido a la declinación de la competitividad que podría resultar de una apreciación de la moneda o por fomentar los movimientos de capital gracias a una devaluación (Seccareccia y Lavoie, 2010; Seccareccia, 2019).

En la actualidad, el capítulo 33 del T-MEC sobre política económica busca, en teoría, fortalecer la cooperación entre las tres partes (México, Estados Unidos y Canadá) respecto de las políticas macroeconómicas y cambiarias. Establece el compromiso de las partes de cumplir con los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y evitar la manipulación de los tipos de cambio en favor de sus propias exportaciones (al darse una devaluación del dólar canadiense, por ejemplo, las mercancías provenientes de Canadá serían más baratas para el resto del mundo y aumentaría su demanda, haciéndolas más competitivas por esta vía). El mencionado capítulo 33 contiene disposiciones en materia de transparencia para que las partes tengan la obligación de hacer pública su información, además de que permite realizar consultas entre los tres países sobre sus políticas macroeconómicas y de tipo de cambio y considera la creación de un comité macroeconómico para supervisar la implementación de las políticas de estabilización³ previstas en el T-MEC. Este capítulo estipula, asimismo, que los tipos de cambio determinados por el mercado son fundamentales para un ajuste macroeconómico adecuado,

³ Se trata de las políticas de estabilidad macroeconómica que tienen por objeto combatir la inflación, tales como el manejo de las tasas de interés a la alza y el recorte del gasto gubernamental, o las acciones para reducir los déficits fiscales.

además de que promueven un crecimiento fuerte, sostenible y balanceado. Por ello, estipula que los países involucrados en el T-MEC deben:

- a) Lograr y mantener un régimen cambiario determinado por el mercado.
- b) Abstenerse de una devaluación competitiva, incluso mediante la intervención en el mercado de divisas.
- c) Fortalecer los fundamentos económicos subyacentes, lo cual refuerza las condiciones para la estabilidad macroeconómica y cambiaria (Sistema de Información sobre Comercio Exterior, 2020).

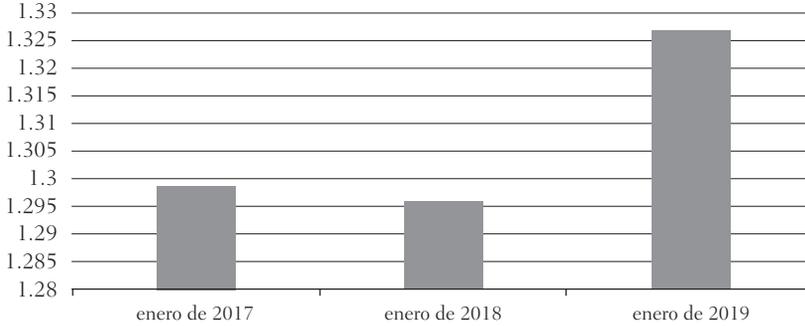
Cabe mencionar que este apartado 33 no existía explícitamente en los acuerdos previos del TLCAN, pues a pesar de que la implementación de ese tratado exigía estabilidad macroeconómica y políticas que contuvieran la inflación, se respetaba la decisión de los países firmantes de manejar su política cambiaria en función de sus necesidades comerciales. Ahora esa posibilidad se desvanece con el T-MEC.

Desde la perspectiva macroeconómica, el tipo de cambio influye en el crecimiento o decrecimiento de los flujos comerciales, de la entrada o salida de la inversión extranjera directa y la de cartera. También incide en el mercado de dinero, en las decisiones de inversión, en los costos del crédito internacional y en el volumen de la deuda externa.

Si una economía se abre al comercio internacional, en teoría debería mantener altos niveles de productividad y eficiencia para ser competitiva. Si esto no sucede, entonces el único recurso que queda es el manejo de un tipo de cambio flexible que se adecúe a los diferenciales de precios entre sus competidores comerciales para impulsar así sus exportaciones, o bien, para abaratar sus importaciones. El manejo del tipo de cambio debe fomentar una posición competitiva en favor del país en cuestión; sin embargo, en un contexto de globalización financiera, las políticas cambiarias juegan también otro papel por demás importante. La liberalización financiera exige condiciones de estabilidad macroeconómica, lo que implica en el caso que se analiza que la relación dólar canadiense-dólar estadounidense sea estable y garantice así las condiciones de rentabilidad de los capitales entrantes y la libre convertibilidad que asegure las ganancias en dólares estadounidenses (Huerta, 2012: 32). Por otro lado, se requiere de una política de control de la inflación, que implique constantes alzas a las tasas de interés y que garantice la valorización de

los capitales, que esté acompañada de la continua apreciación de la moneda local, es decir, un dólar canadiense sobrevaluado (gráfica 1).

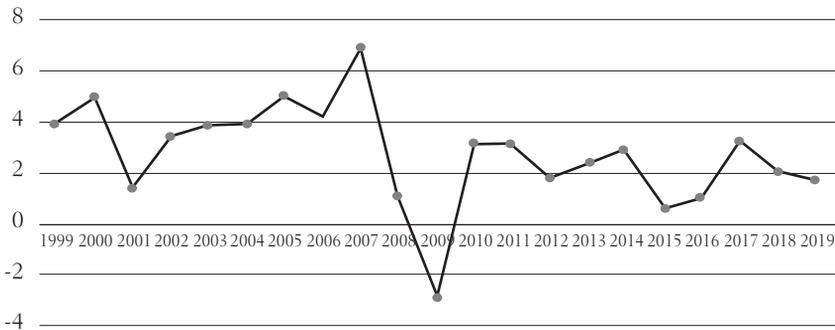
GRÁFICA 1
 APRECIACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO
 DEL DÓLAR CANADIENSE, 2017-2020



FUENTE: Elaboración propia con datos del Bank of Canada (2020).

Es importante mencionar que Canadá experimentó un fuerte impulso del sector financiero desde los años noventa del siglo pasado en detrimento del sector productivo. De esta forma, una constante fue la reducción del gasto público y un manejo al alza de las tasas de interés real, en aras del control inflacionario. Todo ello provocó desequilibrios sociales, desempleo, endeudamiento público y privado, y finalmente condujo a la economía nacional a la desaceleración en los últimos años (gráfica 2).

GRÁFICA 2
 CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB EN CANADÁ



FUENTE: Elaboración propia con datos del Bank of Canada (2020).

El decrecimiento de la demanda estadounidense ha afectado las exportaciones canadienses, reduciéndose aún más el crecimiento del PIB; no obstante, las políticas de disminución del gasto público son la base sobre la cual se dio ese crecimiento del sector financiero, con implicaciones perniciosas para los salarios y el empleo, tal como lo afirma Seccareccia (2020): “La política [de] austeridad doméstica se traduce en la deflación (reducción) salarial [...] y en] la amenaza de desempleo por el diferencial de salarios y los tipos de cambio en la zona comercial de América del Norte”.

De esta manera, tenemos que la dinámica de integración comercial y financiera de América del Norte ha estado asentada en una serie de reformas estructurales orientadas hacia la apertura del comercio y del sector de las finanzas, mismas que han implicado la transformación de las instituciones canadienses de financiamiento, tal como se explicará en la siguiente sección.

Desarrollo del sector financiero en Canadá ante la apertura económica

Como parte de la apertura comercial, los servicios financieros se fortalecieron debido al intenso proceso de desregulación, en un contexto global cada vez más competitivo, y al mismo tiempo enfocado en reinventar las prácticas financieras, lideradas principalmente por Estados Unidos. De tal forma, Canadá comenzó con una transformación orientada a la apertura de mercados financieros que fue más clara a partir de la modificación de la Ley Bancaria canadiense (*Bank Act*) de 1991. Las modificaciones a esta ley bancaria, que entraron en vigor al año siguiente, tenían como objetivo eliminar las restricciones federales que limitaban a los bancos en su operación a lo largo del país.

Ante ello, Darroche y Litvak (1994) mencionan: “El nuevo marco impuesto por la Ley Bancaria concedía los bancos mayor libertad para desarrollar y explotar sus ventajas comparativas en la creación, producción y prestación de servicios financieros en un entorno de creciente competencia entre productos y mercados, así como entre sectores y regiones”. Empero, esto también permitió a bancos extranjeros operar en igualdad de condiciones y oportunidades competitivas que los bancos nacionales.

A partir de ese momento, la meta de los bancos canadienses fue incursionar en los mercados financieros internacionales, principalmente en el de Estados

Unidos. Ahora bien, a nivel interno la banca canadiense concentró su presencia en los segmentos de las pequeñas y medianas empresas, las familias y los créditos hipotecarios. Esto último constituyó el primer activo de los bancos canadienses, seguido por los créditos corporativos, los portafolios de títulos y los préstamos al consumo. Es importante mencionar que a la par de su principal socio comercial, la banca canadiense incursionó en los mercados de *securities*⁴ desde finales de la década de los ochenta del siglo anterior, lo cual la condujo a participar activamente en el proceso de securitización, o titulación,⁵ aunque en mucho menor medida que sus homólogos estadounidenses.

Las actividades financieras adquirieron paulatinamente perspectiva de ganancia futura, ya que los rendimientos estaban garantizados por los flujos de efectivo previstos, principalmente de *commodities* como el petróleo y otras materias primas. Como parte de este proceso de securitización, la emisión de valores respaldados por hipotecas fue incrementándose de forma acelerada precisamente en un área en donde las bancas canadiense y estadounidense participan activamente.

Como puede observarse, la apertura del sistema financiero canadiense ha pasado por un proceso de liberalización de su economía para constituir el sistema que actualmente conocemos. Para lograrlo se adoptaron mecanismos que implicaron la temprana supresión de los controles de capitales, la adopción de un tipo de cambio flexible y la liberalización de las tasas de interés. De esta manera, Canadá se ha caracterizado por ser una economía abierta con un sistema financiero concentrado y dominado por la banca universal (Marchini, 2015).

Actualmente, la principal actividad financiera canadiense se concentra en las provincias de Ontario y Quebec; el resto del país está integrado y homologado en sus procesos financieros. Como se ha señalado, antes sólo existían leyes que reglamentaban a los bancos comerciales a nivel federal, mientras que la regulación para otras categorías bancarias se determinaba de manera provincial, lo que provocaba divergencias entre las leyes federales y las locales, lo cual a su vez obstaculizaba el crecimiento y la operabilidad de las instituciones financieras, afectándolas al incrementar sus costos de operación. Hoy día ya no es así.

⁴ “Mercados de *securities*” es un concepto general para referirse a los mercados de bonos, acciones, fondos mutuos u otros tipos de instrumentos financieros negociados en las bolsas de valores.

⁵ Acto de emitir títulos-valores (financieros) para ser negociados en las bolsas de valores.

De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que la creciente desregulación financiera canadiense define el comportamiento de los intermediarios del sector y su operatividad en los mercados de valores en detrimento de la utilización del crédito bancario como fuente primaria de financiamiento, lo cual se describe a continuación.

A mediados de la década de los ochenta, el sistema financiero estaba envuelto en una disyuntiva política que, sin saberlo, sería el parteaguas para dar entrada a profundas transformaciones y adecuaciones normativas que propiciarían el incremento de su propia liberalización. Así, en 1986 Ontario ganó una importante batalla política cuando el entonces ministro de Finanzas a nivel federal, Michael Wilson, anunció que se crearían centros bancarios internacionales en Montreal y en Vancouver. Este anuncio significaba una desventaja competitiva para las instituciones financieras de otras provincias.

Por ello, el *premier* de Ontario, el liberal David Peterson, promovió en su Parlamento local un cambio en la legislación de la provincia que permitía a su sector financiero relacionarse activamente con el de banca de inversión (*merchandise banking*). Estas desregulaciones eliminaron las barreras entre intermediarios bancarios (bancos comerciales) y no bancarios (agencias de inversión que participan activamente en el mercado de valores), además de que facilitaron el crecimiento en los porcentajes de inversión extranjera en el sector. Como consecuencia, el gobierno provincial de Peterson anunció que Ontario sería la primera provincia en permitir que instituciones financieras extranjeras pudieran adquirir hasta el 30 por ciento de la propiedad de un agente de inversiones con licencia (Martin, 2012).

En la actualidad las instituciones financieras canadienses están organizadas en cinco grupos principales: 1) los *chartered banks*, que se dedican a otorgar préstamos comerciales, préstamos en moneda extranjera e hipotecas no residenciales; 2) las *trust and mortgage companies*, que otorgan préstamos al consumo, hipotecarios y comerciales, y asimismo captan depósitos personales; las *credit unions (co-operative credit movement)*, que son consideradas como cajas populares; y, por último, 4) las *insurance companies* y 5) los *securities dealers*, dos tipos de instituciones que aseguran y venden bonos, así como acciones.

Es necesario resaltar que Canadá cuenta con un sistema financiero muy concentrado que financia dos tercios del crédito al sector privado. Existen cinco bancos muy grandes que se observan como instituciones financieras domésticas de importancia estratégica para el país, pues representan el 90 por

ciento de los activos por captación de depósitos. Las tres mayores aseguradoras en el ramo de vida mantienen el 70 por ciento de las primas netas totales. Los principales negocios de los bancos más influyentes incluyen la banca minorista y la mayorista, la gestión del patrimonio y los mercados de capitales; sus filiales se encuentran entre los principales intermediarios del mercado de valores y gestores de activos.

Las cinco instituciones bancarias más importantes concentran la mayoría de los activos en el país y se las conoce como “Big Five”: Bank of Montreal, Bank of Nova Scotia (Scotiabank), Canadian Imperial Bank of Commerce, Royal Bank of Canada y TD Bank (Toronto-Dominion), tal y como se puede observar en el cuadro 3.

Estos grandes bancos también han establecido negocios en el extranjero, posicionándose entre los más rentables del mundo, particularmente en Estados Unidos y México; no obstante, se encuentran expuestos a las condiciones microfinancieras en esos mismos mercados. El financiamiento de estos bancos parece diversificado, en gran medida porque comprende depósitos minoristas y mayoristas; sin embargo, los bancos dependen cada vez más del financiamiento en moneda extranjera para mantener sus operaciones. Los pasivos relacionados con los llamados productos derivados son considerables y han contribuido a perfiles de liquidez volátiles (FMI, 2017).

Con la apertura comercial y la firma de tratados se efectuaron enmiendas legales para permitir que los bancos nacionales poseyeran por completo filiales de préstamos hipotecarios y de capital de riesgo, con lo que pudieron ampliar su cartera de servicios financieros para así poder competir más efectivamente en el mercado de préstamos hipotecarios con las empresas fiduciarias.

La nueva competencia entre banca comercial y banca de inversión

A inicios de la década de los ochenta y hasta finales de los noventa, los bancos comerciales trataron de incursionar en el campo de la banca de inversión. Gracias a las innovaciones financieras y al creciente acceso de sus mejores clientes a los mercados de valores de forma directa, muchos de los bancos comerciales empezaron a experimentar presiones en sus márgenes de ganancia, lo que posteriormente se reflejó en una pérdida de participación

CUADRO 3
LOS BANCOS CANADIENSES MÁS GRANDES (POR TOTAL DE ACTIVOS)
Y SU PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LOS ACTIVOS TOTALES.
Millones de dólares canadienses

2008			2015			2018					
<i>Banco</i>	<i># del top</i>	<i>Total de activos en millones de dólares canadienses</i>	<i>% de participación en los activos totales</i>	<i>Banco</i>	<i># del top</i>	<i>Total de activos en millones de dólares canadienses</i>	<i>% de participación en los activos totales</i>	<i>Banco</i>	<i># del top</i>	<i>Total de activos en millones de dólares canadienses</i>	<i>% de participación en los activos totales</i>
Royal Bank of Canada (RY)	1	631 373.80	8.69	Royal Bank of Canada (RY)	1	1 115 804.88	9.60	Royal Bank of Canada (RY)	1	1 324 239.16	9.44
Toronto-Dominion Bank (TD)	2	501 362.88	6.90	Toronto-Dominion Bank (TD)	2	1 090 921.56	9.39	Toronto-Dominion Bank (TD)	2	1 324 070.22	9.44
Bank of Nova Scotia (BNS) Scotiabank	3	451 878.54	6.22	Bank of Nova Scotia (BNS) Scotiabank	3	854 840.13	7.36	Bank of Nova Scotia (BNS) Scotiabank	3	990 515.97	7.06
Bank of Montreal (BMO)	4	362 892.60	4.99	Bank of Montreal (BMO)	4	650 037.91	5.59	Bank of Montreal (BMO)	4	768 261.70	5.48
Canadian Imperial Bank of Commerce (CIBC)	5	308 709.70	4.25	Canadian Imperial Bank of Commerce (CIBC)	5	463 309.00	3.99	Canadian Imperial Bank of Commerce (CIBC)	5	585 434.02	4.17

FUENTE: Elaboración propia con datos de Relbanks, en <<https://www.relbanks.com/worlds-top-banks>>, consultada el 10 de agosto del 2020; datos de la oficina de estadísticas canadiense Financial and Taxation Statistics for Enterprises (AFIS), en <<https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=2510>>, y datos de Yahoo Finance USD/CAD, en <<https://finance.yahoo.com/quote/CAD%3DX?p=CAD%3DX>>.

en el mercado accionario. Fue entonces cuando la banca comercial decidió incursionar en los negocios de banca de inversión de manera acelerada, particularmente en aquéllos con altos rendimientos (Maya, 2020b).

Como consecuencia, algunos corporativos bancarios crearon sus propias subsidiarias de bancos de inversión; sin embargo, el proceso de fusiones y adquisiciones tomaría mayor fuerza entre instituciones de naturaleza diversa, de manera particular mediante la apropiación de algunos bancos de inversión exitosos por parte de la banca comercial. Este fenómeno se observó específicamente durante la década de los ochenta. Los bancos canadienses siguieron los pasos de sus homólogos estadounidenses con la idea de intentar competir con ellos.

Hay quienes afirman que la creciente competencia causada por el desarrollo de los servicios financieros estrechó los márgenes de ganancia en cada uno de los mercados y sus actividades tradicionales. Ello ocurrió no sólo en el mercado de créditos, sino también en el de valores y en el de aseguradoras. Esta competencia se agudizó con la entrada de las firmas extranjeras en el país.

La tendencia hacia la reducción de los activos intermediados por los bancos comerciales canadienses fue una de las grandes preocupaciones desde finales de la década de los ochenta y aún más en la de los noventa. Muchos argumentaron la posible desaparición de la banca comercial o pusieron en duda su supervivencia ante la competencia de la banca de inversión; sin embargo, algunos autores afirman que esta tendencia a la desintermediación de los activos bancarios no es un fenómeno nuevo, sino que va acompañado de procesos de desregulación y auge de los mercados financieros, en donde las instituciones y los mercados del sector se transforman y adaptan a las nuevas condiciones de competencia y rentabilidad; tales fueron los casos, también, de la banca comercial y de la banca de inversión en Estados Unidos.

En la etapa de la posguerra en el siglo xx, se podía reconocer que la banca y las finanzas estaban al servicio de las firmas o de la industria. Este fenómeno se revierte con los procesos de financiarización iniciados en la década de los setenta, acompañados de una creciente inestabilidad y de una cada vez mayor desregulación económica y financiera. Tal situación se gesta con el rompimiento de la relación banca-industria, cuando inicia el predominio de los negocios financieros especulativos en detrimento de la industria y de la economía tradicional en su conjunto. De este modo, más que una desintermediación de la banca, lo que sucedió fue un cambio en la manera de la

intermediación, mediante el cual las instituciones financieras no bancarias aparecen muy activas desde entonces (Seccareccia, 2012).

Así, la financiarización acelera el proceso mediante el cual los mercados financieros han tomado un rol central en las economías, justo allí en donde los bancos y el crédito bancario dominaban anteriormente (*bank-base economy*) (Epstein, 2005). Quizás la característica más importante del proceso de financiarización sea el cambio dramático en la relación industria-hogares-bancos. En la etapa previa, la industria era deudora neta del sector bancario, mientras que ahora, con el esquema de la financiarización, los hogares pasan a ser los deudores netos (Crotty, 2002).

Por ende, la financiarización implica un creciente endeudamiento que apalanca el flujo de ingresos y la riqueza, con la característica de que este apalancamiento proviene principalmente de recursos de las familias y de firmas crecientemente endeudadas. A partir de los años noventa, los negocios de Canadá se volvieron más dependientes de los mercados financieros como su fuente primaria de fondos externos, dejando a un lado al crédito bancario. Desde 2006, la intermediación financiera no bancaria ha crecido casi al doble de lo que solía ser.

El endeudamiento de los hogares, con la respectiva reducción del ahorro familiar, ha promovido la expansión de los instrumentos llamados derivados, pues su demanda proviene básicamente del sector no financiero (Seccareccia, 2012). La banca de inversión ha sido la encargada de crear y alimentar burbujas de ciertos instrumentos, gracias al uso directo de la innovación financiera, en particular con la creación de sofisticados instrumentos derivados que son colocados en los mercados financieros a través de los distintos fondos y luego vendidos a las corporaciones no financieras que buscan especular para hacerse de ganancias y liquidez.

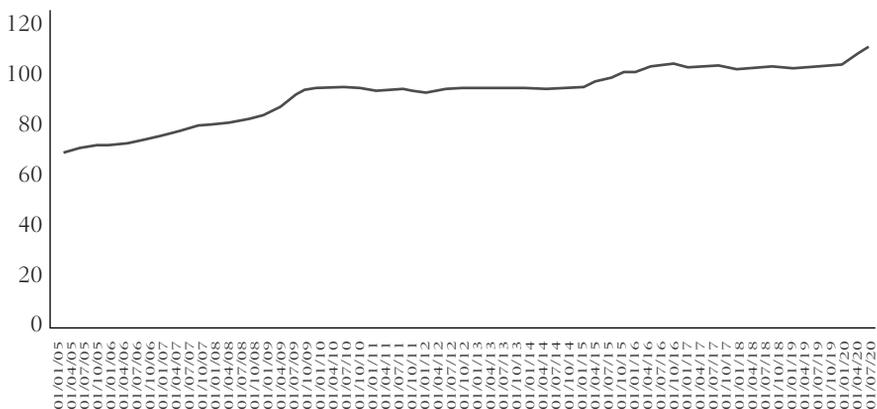
El papel actual de la banca de inversión es precisamente generar innovaciones financieras para garantizar mayores rendimientos en los mercados de deuda. Estas transformaciones también han sido impulsadas por la aparición de grandes fondos de inversión y de cobertura; sin embargo, el factor más importante que contribuyó a este cambio fue el surgimiento de un sector no financiero como prestamista neto que, por cierto, ha contribuido a los excesos especulativos (Guttman, 1994; Crotty, 2002).

Endeudamiento de los hogares canadienses

En los últimos treinta años, el volumen general de deuda en los países ha aumentado considerablemente, de manera particular a partir del periodo de la crisis de 2007-2008. Las razones por las cuales se ha incrementado la deuda se atribuyen, entre otros aspectos, a cambios notables en la dinámica de la expansión del crédito y a cómo éste se integra a economías altamente dependientes del endeudamiento para su crecimiento y consumo interno. La continua oferta de crédito brinda dinamismo al endeudamiento, y cualquier eventualidad o alza en las tasas de interés genera fragilidad financiera para el resto de la economía.

En Canadá, este proceso se hace cada vez más evidente debido a que los niveles de endeudamiento en general son mayores que la media de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a lo que debe añadirse el estancamiento salarial. Una paradoja canadiense que se presenta aquí es que al no haber sido tan afectado por la crisis de 2008, este país presentó menos cambios en la disponibilidad de crédito sin que éste se contrajera tanto, como sí ocurrió en Estados Unidos y en muchos países europeos. En consecuencia, la deuda de los hogares canadienses continuó su crecimiento constante (gráfica 3).

GRÁFICA 3
DEUDA DE LOS HOGARES CANADIENSES EN RELACIÓN CON EL PIB (%)
TRIMESTRAL (2005-2020)



FUENTE: Elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional (2021).

Un componente importante del endeudamiento de los hogares es la deuda hipotecaria. La burbuja inmobiliaria aumenta el precio de los bienes inmuebles, lo que obliga a contratar más financiamiento para lograr adquirirlos.

En un informe realizado por el FMI en 2017 se insiste en que aunque el crédito contribuye al crecimiento económico a largo plazo, este mecanismo se torna pernicioso cuando el apalancamiento o endeudamiento agregado es alto en momentos de declive del ciclo económico (decrecimiento), pues un contexto de tasas de interés crecientes o la falta de refinamiento podrían provocar una situación de impago. El aumento del crédito del sector privado, incluida la deuda de los hogares, puede aumentar la probabilidad de una crisis financiera, que conduciría a los países a menores índices de crecimiento en su economía, tal y como podrá observarse en el corto plazo debido a los efectos de la crisis mundial por la pandemia de la Covid-19.

Es preocupante que la economía canadiense sea la que mayor endeudamiento de los hogares presenta en el conjunto de los países pertenecientes a la OCDE. Esta deuda alcanzó más del 80 por ciento del PIB en 2019, en su mayoría financiada por los bancos, con gran riesgo de caer en insolvencia por el impago de las familias endeudadas, lo que detonaría una crisis financiera generalizada por la gran interconexión de los intermediarios financieros.

De este modo, el creciente endeudamiento de los hogares ha sido una de las consecuencias que ha dejado el proceso de financiarización y securitización de la economía canadiense descrito. Ello se ha debido, entre otras causas, al cambio de rol de los bancos comerciales, que tras ampliar los créditos influyen en el crecimiento de los precios de las viviendas, creándose burbujas inmobiliarias que incrementan el costo de los arrendamientos y de las hipotecas y que, a su vez, afectan a las familias pues les ocasionan mayores costos.

A lo anterior debe agregarse también la contracción del gasto público (como una política de ajuste estructural), ya que en la medida en que éste se reduce y la oferta de servicios públicos también decrece, la deuda de los hogares tiende a incrementarse, pues las familias tienen que desembolsar aún más recursos para el pago de algunos de los servicios que solía otorgar el gobierno, todo ello sin que a la par se produzca un incremento salarial:

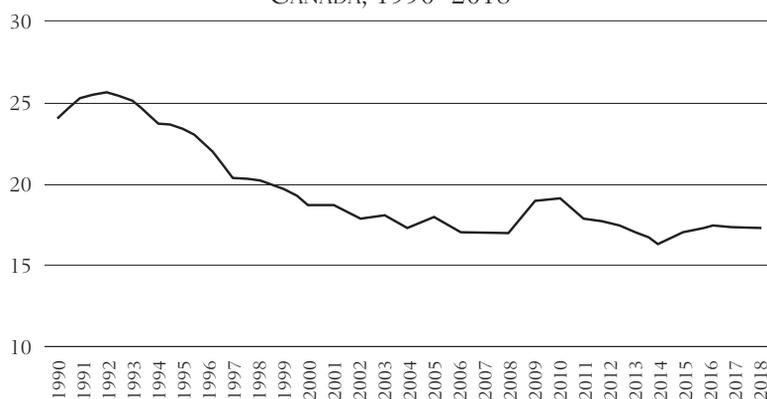
Debido al estancamiento de los salarios reales, los hogares buscaban mantener sus niveles de vida apoyándose [cada vez más] en el crédito [...]; la evolución negativa de la tasa de ahorro y el endeudamiento de los hogares apunta a

la forma en que el crédito bancario ha llenado la brecha de demanda agregada en nuestra economía cada vez más polarizada y financiarizada [...]. Como resultado, los pagos de tasas de interés y otras comisiones financieras captaron una proporción cada vez mayor del ingreso de los hogares (Costantini y Seccareccia, 2020).

Como consecuencia, los hogares de menores ingresos tienden a presentar un desahorro que se traduce en endeudamiento concurrente. De acuerdo con Costantini y Seccareccia (2020), este endeudamiento se ha incrementado como parte del estancamiento salarial y el encarecimiento paulatino del crédito. Ante ello, debe insistirse en que el sector bancario ha desempeñado un papel crucial en la alimentación de esta acumulación explosiva de deuda de los hogares y en la creación de burbujas inmobiliarias, que ocasionan un aumento significativo de los precios de los bienes inmuebles canadienses desde 2003, mismo que se aceleró después de la crisis de 2007-2008 hasta el presente. Durante este periodo, Canadá ha experimentado un incremento severo en los precios de las viviendas y de las propiedades, de hasta el 337 por ciento en las ciudades con mayor dinamismo económico. Hasta antes del inicio de la pandemia, la disponibilidad de créditos, el crecimiento del precio de las casas y las tasas de interés que aumentaban un poco más que los salarios, habían desembocado en un mayor endeudamiento de los hogares, lo cual reducía su ingreso disponible y, por lo tanto, su capacidad de ahorro; sin embargo, la pandemia también ha disparado el endeudamiento debido a la pérdida acelerada de empleos y a la caída del ingreso, que ha sido contenida por los oportunos programas de apoyo extraordinarios.

No obstante, la introducción de reformas estructurales en Canadá —en los años ochenta y noventa— implicó disminuir los déficits públicos como parte de la disciplina fiscal (gráfica 4). Por ello, el gasto público se redujo, lo que impactó fuertemente en los hogares de clase media. Como se ha mencionado, esta reducción fue parte de una estrategia para mantener la inflación estable y así consolidar una política monetaria de control inflacionario en la década de los noventa. Todo esto buscó mantener la estabilidad macroeconómica así como generar las condiciones adecuadas para atraer a la inversión extranjera, tanto directa como de cartera, garantizándose su rentabilidad en territorio canadiense como parte del proceso de financiarización.

GRÁFICA 4
GASTO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB
CANADÁ, 1990- 2018



FUENTE: Elaboración propia con datos del Bank of Canada (2020).

Por otro lado, autores como Seccareccia (2019) y Crotty (2002) afirman que existe una relación directa entre el recorte del gasto público y la distribución del ingreso. La economía canadiense ha experimentado una fuerte caída en el gasto público como porcentaje del PIB desde la apertura comercial iniciada a finales de los años ochenta, y como parte de las reformas estructurales implementadas tanto por las administraciones liberales como por las conservadoras, tal y como lo muestra la gráfica 4, afectándose paulatinamente el nivel de vida de las clases medias y bajas en Canadá.

Conclusiones

El proceso de apertura comercial y financiera ha contribuido a una mayor dependencia de la economía canadiense en la estadounidense y en menor medida en la mexicana. La orientación hacia el libre mercado trajo consigo cambios importantes en los sectores financieros de Canadá, particularmente la ampliación de los mercados financieros y la concentración del sector bancario, que activamente promueve la expansión del crédito hacia los hogares y el sector privado. Además, las políticas pro libre mercado adoptadas de manera indistinta por los gobiernos federales, sin distinción partidista, han requerido de políticas de recorte del gasto público que, aunadas al endeudamiento de los hogares, provocan una reducción gradual y sostenida del ingreso.

De este modo, lo que el presente capítulo ha buscado dejar en claro es que Canadá no ha estado exento del proceso de dominio del sector financiero sobre el resto de la actividad económica productiva y sobre la distribución del ingreso. Un resultado claro de este proceso ha sido el creciente endeudamiento de los hogares, en particular el hipotecario, como consecuencia de la burbuja inmobiliaria, impulsada por el desarrollo de la financiarización y que se observa con mayor fuerza en los años posteriores a la crisis de 2007-2008. El crecimiento de los precios de los bienes inmuebles ha mermado la capacidad de ahorro de las familias y, en sentido contrario, ha requerido un mayor endeudamiento de los hogares canadienses, lo que aunado a los constantes recortes presupuestales, abre la posibilidad de que se agraven las desigualdades en Canadá. Algo que, desafortunadamente, ya se ha hecho evidente al observarse los efectos en la economía del país por la pandemia de la Covid-19, cuyas consecuencias dejarán marcada a toda una generación, no sólo en Canadá sino en todo el mundo. Este cúmulo de contradicciones sistémicas del régimen bancario, del sistema financiero y los recortes graduales al gasto público han ocasionado que el debate sobre las desigualdades en Canadá se agudice, y no porque dichas desigualdades hayan surgido en el año 2020, sino porque simplemente ahora fueron expuestas, pues ya tenían varias décadas gestándose.

Fuentes

BANK OF CANADA

2020 <<https://www.bankofcanada.ca/>>, consultada en agosto de 2020.

CORREA, EUGENIA y MARIO SECCARECCIA

2014 “The United States Financial Crisis and Its NAFTA Linkages”, *International Journal of Political Economy* 38, no. 2 (diciembre): 70-99, en <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/IJP08911916380203>>, consultada en agosto de 2020.

COSTANTINI, ORSOLA y MARIO SECCARECCIA

2020 “Income Distribution, Household Debt and Growth in Modern Financialized Economies”, *Journal of Economic Issues* 54, no. 2 (junio), en <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00213624.2020.1752537>>, consultada en agosto de 2020.

CROTTY, JAMES

- 2002 *The Effects of Increased Product Market Competition and Changes in Financial Markets on the Performance of Nonfinancial Corporations in the Neoliberal Era*, Working Papers Series, no. 44 (enero): 1-53. Amherst, Massachusetts: Political Economy Research Institute.

DARROCHE, JAMES L. e ISAIAH A. LITVAK

- 1994 “Los bancos canadienses, el ALC y el TLC: estrategias de competencia y cooperación”, *Revista de Comercio Exterior* (enero): 58-71, en <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/355/8/RCE8.pdf>>, consultada en agosto de 2020.

EPSTEIN, GERALD

- 2005 *Financialization and the World Economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

FEDERAL RESERVE

- 2020 “Federal Reserve Press Release”, en <<https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/monetary20200315a1.pdf>>, consultada en julio de 2020.

FINANCIAL POST STAFF

- 2020 “Bank of Canada Maintains Interest Rate: Read the Official Statement”, *Financial Post*, en <<https://financialpost.com/news/economy/bank-of-canada-maintains-interest-rate-official-statement-3>>, consultada en septiembre de 2020.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

- 2021 *Household Debt to GDP for Canada [HDTGPDCAQ163N]*, en <<https://fred.stlouisfed.org/series/HDTGPDCAQ163N>>, consultada el 6 de abril de 2021.
- 2017 *World Economic Outlook: April 2017*. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.

GUTTMANN, ROBERT

- 1994 *How Credit-Money Shapes the Economy: The United States in a Global System*. Londres: Routledge.

HUERTA GONZÁLEZ, ARTURO

2012 “Obstáculos al crecimiento, peso fuerte y disciplina fiscal”, en <<https://www.depfe.unam.mx/70aniversario-ie/huerta.pdf>>, consultada en agosto de 2020.

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL
Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

2017 “México y Canadá, ¿oportunidad perdida? El costo de la monoglobalización”, *La voz de la industria* 5, no. 102 (octubre): 1-18, en <<https://idic.mx/2017/10/25/mexico-y-canada-oportunidad-perdida-el-costo-de-la-monoglobalizacion/>>, consultada en agosto de 2020.

MARCHINI, GENEVIÈVE

2015 “La modernización del sistema financiero canadiense”, *México y la Cuenca del Pacífico* 3, no. 10 (mayo-agosto): 31-39, en <<https://doi.org/10.32870/mycp.v3i10.101>>, consultada en julio de 2020.

MARS, AMANDA e IGNACIO FARIZA

2020 “La FED lanza el mayor paquete de estímulos desde la Gran Recesión, coordinada con el resto de los grandes bancos centrales”, *El País*, en <<https://elpais.com/economia/2020-03-15/la-fed-rebaja-los-tipos-de-interes-tras-un-acuerdo-de-todos-los-bancos-centrales-para-contener-la-crisis-del-coronavirus.html?fbclid=IwAR0gZR2AV-vIEpFSSnEu2-rMwoXrgejjaiLxdHVOgLrKtY-QfGa1b5iE0Ic>>, consultada en julio de 2020.

MARTIN, JOE

2012 “The Toronto-Dominion Bank and Canada’s ‘Little Bang’ of 1987”, en <https://cd-www.rotman.utoronto.ca/-/media/Files/Programs-and-Areas/CanadianBusinessHistory/TD%20Bank%20and%20the%20Little%20Bang%20of%201987_REVISIED.pdf>, consultada en julio de 2020. Toronto: Governing Council of the University of Toronto.

MAYA, CLAUDIA

2020a “Inestabilidad financiera en México y política monetaria ante el nuevo USMCA”, en Elisa Dávalos, ed., *El Acuerdo de Libre Comercio Méxi-*

co-Estados Unidos-Canadá: ¿integración o desintegración? Transformaciones en América del Norte. Ciudad de México: CISAN-UNAM.

2020b *Financiarización, securitización y crisis: la experiencia estadounidense*. Ciudad de México: CISAN-UNAM.

SECCARECCIA, MARIO

2020 ¿A dónde va la política monetaria desde la crisis financiera global y qué debe hacerse?, *Ola financiera* 13, no. 35 (mayo-agosto): 1-31, en <http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/35/pdfs/PDF35/SeccarecciaOlaFinanciera35.pdf>, consultada en agosto de 2020.

2019 “From the Age of Rentier Tranquility to the New Age of Deep Uncertainty: the Metamorphosis of Central Bank Policy in Modern Financialized Economies”, *Journal of Economic Issues* 53, no. 2 (mayo): 478-487, en <<https://doi.org/10.1080/00213624.2019.1594540>>, consultada en agosto de 2020.

2012 “Financialization and the Transformation of Commercial Banking: Understanding the Recent Canadian Experience before and during the International Financial Crisis”, *Journal of Post Keynesian Economics* 35, no. 2 (diciembre): 277-300, en <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/PKE0160-3477350206>>, consultada en agosto de 2020.

SECCARECCIA, MARIO y MARC LAVOIE

2010 “Inflation Targeting in Canada: Myth versus Reality”, en Giuseppe Fontana, John McCombi y Malcolm Sawyer, eds., *Macroeconomics, Finance and Money*. Springer Link, 35-53.

SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE COMERCIO EXTERIOR (SICE).

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

2020 “Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)”, en <http://www.sice.oas.org/Trade/USMCA/USMCA_ToC_PDF_s.asp>, consultada en septiembre de 2020.

VOYER, R. y D. ANASTAKIS

2015 “Industry in Canada”, *The Canadian Encyclopedia*, en <<https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/industry>>, consultada en agosto de 2020.

CAMBIO CLIMÁTICO Y PARTIDOS EN EL CANADÁ DE STEPHEN HARPER Y JUSTIN TRUDEAU: CONTRAPOSICIÓN DE POLÍTICAS CLIMÁTICAS FEDERALES Y PROVINCIALES

Marcela López-Vallejo

Introducción

El cambio climático en Canadá es un tema politizado y utilizado de manera partidista desde la década de 1990 a nivel federal. La necesidad de una ley nacional comprensiva ha estado dentro de la agenda de algunos partidos nacionales; el Partido Liberal, el Partido Neodemócrata (Neodemocratic Party, NDP) y el Bloque Quebequense han presentado diversas iniciativas proclimáticas; sin embargo, fue hasta el retorno del Partido Liberal con Justin Trudeau al frente, en 2015, cuando se diseñó la primera política federal de alcance nacional sobre cambio climático: el *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change* (Natural Resources Canada, 2016). Su objetivo era ofrecer un marco general de referencia para cumplir con los compromisos adquiridos en los Acuerdos de París mediante un sistema de precios a las emisiones de carbono en el país. El Partido Conservador se opuso a esta ley, pues durante el gobierno de Stephen Harper (2006-2015), Canadá salió del Protocolo de Kioto y se incentivaba el desarrollo de energías fósiles como el petróleo y el gas. El partido de Harper “enterraría” la política climática debajo de los temas de la calidad del aire y los estándares ambientales para el transporte (Smith, 2008; Van Nijnatten y MacDonald, 2004).

La politización del cambio climático ha servido electoralmente a los dos partidos dominantes en la arena federal (Liberal y Conservador), pues parecería que las posturas son opuestas; sin embargo, si analizamos el desempeño en la reducción de CO₂eq¹ y las políticas públicas respectivas queda claro que la preocupación por el cambio climático ha sido meramente discursiva

¹ CO₂eq es una equivalencia que incluye los seis gases de efecto invernadero regulados por la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático.

(Smith, 2008). Ahora bien, en sentido contrario a las expectativas, en el nivel provincial los partidos han sido más pragmáticos ante el tema, y han instrumentado mecanismos diversos para paliar el cambio climático al mismo tiempo que desarrollan alternativas energéticas menos contaminantes, e incluso han logrado un uso más eficiente de su sector energético fósil. ¿Por qué a nivel provincial los partidos han podido superar la politización del tema del cambio climático?; ¿cómo han reaccionado los gobiernos provinciales canadienses ante la política liberal federal del *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change*² de Trudeau?; ¿cómo se equiparan las políticas e instrumentos climáticos provinciales con los partidos políticos?

Aunque con excepciones recientes, como Ontario, en los niveles provinciales y territoriales la tendencia ha sido a no partidizar el tema del cambio climático, diseñándose las estrategias de forma pragmática. Este capítulo argumenta que la lucha partidista a nivel regional en Canadá no gira en torno a la polémica de si es necesario o no contar con políticas climáticas, sino alrededor de los instrumentos de *preciación* del carbono y de la injerencia del gobierno federal en sus planes climáticos. Esto ha sucedido porque las provincias diseñan las políticas climáticas con base en sus tipos de economía y en la relación consumo-producción-comercio de energía. Por ello, se observa una gran diversidad de políticas e instrumentos climáticos en las provincias, mismos que han venido operando independientemente de las prerrogativas federales.

Las políticas climáticas ambiciosas, como las de Quebec y Columbia Británica, que se sustentan políticamente en un sector energético basado en la hidroelectricidad, han contado con instrumentos climáticos sólidos que trascienden a las administraciones de Harper y Trudeau. Alberta es productora de petróleo y gas y, a pesar de ello, cuenta con un esquema de manejo de emisiones de CO₂eq. En contraste, provincias como Saskatchewan o los Territorios del Noroeste, que utilizan hidrocarburos para mover sus economías, no cuentan con políticas climáticas estables.

Las provincias y territorios pueden actuar de manera independiente debido a dos elementos del pacto federal. El primero es que la jurisdicción sobre los recursos naturales y energéticos recae en el ámbito regional, y existe una ambigüedad en cuanto a las competencias constitucionales sobre la protección ambiental (Fertel *et al.*, 2013; Smith, 2008); no obstante, el gobierno

² Marco Pancanadiense sobre Crecimiento Limpio y Cambio Climático.

federal cuenta también con amplias competencias constitucionales. La Sección 91-3 otorga competencias y corresponsabilidad sobre el desarrollo del sector energético y el establecimiento de impuestos directos e indirectos. Por ello, cualquier gobierno federal puede cobrar impuestos ambientales generales o sobre emisiones de cualquier gas de efecto invernadero. De igual forma, constitucionalmente las provincias pueden recolectar impuestos sobre fuentes de energía no renovables, recursos forestales y generación de electricidad, de acuerdo con la Sección 92-2 (Green, 2008). Ante esta mezcla de competencias, aunada a los intereses electorales regionales (Smith, 2008; Olewiler, 2006), los gobiernos locales pueden hacer frente a las decisiones federales —incluso de su mismo partido—. Esta ambigüedad genera inconsistencias en políticas concurrentes o cuando hay una decisión federal que se quiere implementar a nivel regional (Fertel *et al.*, 2013). Cuando sucede lo anterior, las competencias se interpretan mediante la revisión judicial, que permite al nivel regional denunciar o consultar jurídicamente la normatividad federal ante las cortes locales o la Suprema Corte.

El objetivo de este capítulo es evidenciar cuáles han sido las estrategias federales y provinciales en política climática y cómo se han utilizado con intereses partidistas. Con ello se busca mostrar las contradicciones o convergencias entre los intereses provinciales *vis-à-vis* las políticas de los partidos a nivel nacional. La metodología base es la comparación diacrónica y sincrónica de coyunturas críticas, tomándose como punto de inicio el origen partidista de las políticas climáticas durante los gobiernos de Harper y Trudeau. Ello resultará en el análisis horizontal entre los dos partidos federales dominantes (Liberal y Conservador) y los provinciales/territoriales. Igualmente, se realizará un análisis vertical de la relación entre la Federación y las provincias, enfocándonos en cómo estas últimas y sus partidos interpretan el *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change* del gobierno liberal de Justin Trudeau. Además de las políticas climáticas, este estudio toma en cuenta también sus diversos instrumentos, como los mercados de emisiones y los impuestos al carbono, entre otros, como variables comparativas.

Las políticas climáticas federales de Harper y Trudeau

A nivel federal, las diferencias partidistas entre los liberales —desde Jean Chrétien hasta Paul Martin— y los conservadores de Harper parecieran ser inexistentes en cuanto a la reducción genuina de emisiones climáticas. Los conservadores han apoyado históricamente al sector de hidrocarburos de la provincia de Alberta. Internacionalmente han sido detractores de la protección ambiental y de la gobernanza climática global (Healy *et al.*, 2014). En contraste, el Canadá liberal las impulsa; el país fue firmante de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático en 1992 y del Protocolo de Kioto en 1997 (el cual ratificó hasta 2002). A nivel interno, han sido los liberales quienes han desarrollado, por lo menos en el discurso, un más amplio compromiso ambiental y una mayor cantidad de iniciativas climáticas (Smith, 2008: 48). En 1999, el gobierno federal de Jean Chrétien diseñó la *Canadian Environmental Protection Act 1999*, que establecía un esquema de regulaciones para diversos temas ambientales, entre ellos, el de las emisiones de CO₂eq (Natural Resources Canada, 1999).

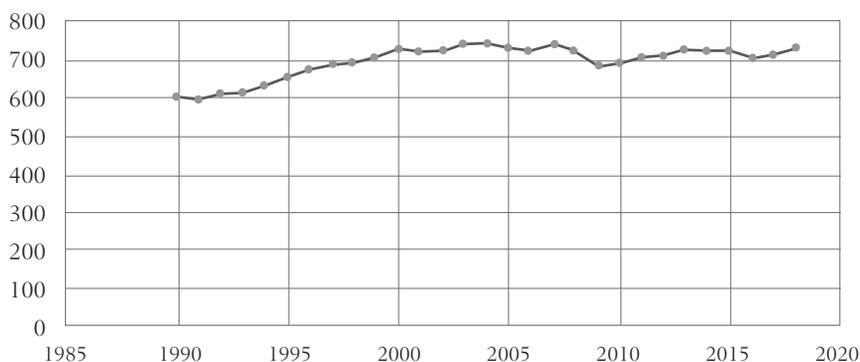
Sin embargo, durante el periodo de gobierno liberal de 1993 a 2001, las emisiones de gases de efecto invernadero en Canadá registraron un incremento constante. De 2002 a 2006, con el último gobierno de Jean Chrétien y Paul Martin, las emisiones bajaron moderadamente, estabilizándose en entre 17.01 y 16.60 toneladas métricas.

Algunos expertos afirman que durante este periodo liberal, los distintos gobiernos fallaron en desarrollar estrategias para cumplir con los objetivos climáticos, especialmente para vincular el sector energético de hidrocarburos con la sustentabilidad deseada (Smith, 2008; Brownsey, 2006; Van Nijnatten y MacDonald, 2004). Aunque durante ese tiempo se diseñaron diferentes políticas climáticas, éstas no fueron exitosas (Rowlands, 2008). En otras palabras, durante el periodo de trece años (1993-2006) en que el Partido Liberal estuvo en el poder se firmaron compromisos importantes nacionales e internacionales, pero las emisiones canadienses no decrecieron.

En 2008 se realizaron elecciones federales en Canadá, después de que Harper propusiera la disolución del Parlamento tras dos años ocho meses de gobierno minoritario. Una de las principales banderas de campaña del líder opositor liberal, Stéphane Dion, fue justamente una política climática más

ambiciosa que contara con un impuesto climático nacional. Harper, líder del Partido Conservador, se pronunciaría en contra de esta política (Santín, 2014: 262-264). Los resultados favorecieron a Harper, pues los votantes no estaban dispuestos a pagar más impuestos. Unos años después, el país se encontraría en plena recesión económico-financiera, como consecuencia de la crisis inmobiliaria en Estados Unidos. Es importante hacer notar que en momentos de recesión, los sectores de la economía tienden a bajar el ritmo de sus actividades, consumen menos energía y, por ello, emiten menos contaminantes. Como lo muestra la gráfica 1, se produjo un decremento de emisiones de CO₂eq en 2009, pero la tendencia creciente se recuperó en 2010, una vez superada la crisis.

GRÁFICA 1
EMISIONES TOTALES DE CO₂EQ, 1990-2018
Megatoneladas



FUENTE: Environment and Climate Change Canada (2020a).

POLÍTICA CLIMÁTICA FEDERAL: STEPHEN HARPER

El Partido Conservador nunca tuvo como prioridad la política climática y desde la campaña de Harper para la elección de 2006 se desacreditó el Protocolo de Kioto; sin embargo, durante el primer periodo de su gobierno (de minoría) no era conveniente retirarse de ese foro internacional, pues la oposición, conformada por el Partido Liberal, el NDP y el Bloque Quebequense,

tenía una agenda proclimática (Smith, 2008: 58). En 2006, el gobierno de Harper propuso una iniciativa que enmendaba una ley ambiental anterior y la convertía en la *Canada's Clean Air Act* (House of Commons of Canada, 2006). Este documento desarrollaba estándares de calidad del aire, para vehículos automotores y de eficiencia energética industrial y residencial. No incluía ninguna estrategia de mitigación del CO₂eq ni instrumentos climáticos fiscales o impositivos. Este enfoque se contraponía a algunos intentos de la oposición para contar con un esquema de impuestos climáticos o de instrumentos de mitigación, como la *preciación* al carbono.

En 2011 hubo elecciones federales de nuevo y el gobierno de Harper obtuvo la mayoría. Uno de sus principales puntos de campaña fue renunciar al Protocolo de Kioto, con el argumento de que este instrumento no tenía sentido sin la presencia de Estados Unidos, el compromiso de China y el de los países en desarrollo. Con la tendencia creciente de sus emisiones, para Canadá habría sido imposible cumplir con la meta comprometida del 6 por ciento de reducción para 2012, por lo que la única solución fue salirse del esquema multilateral. Como alternativa, se acuñó una estrategia “hecha en Canadá” plasmada en el plan llamado “Turning the Corner”. A través de su ministra de Medioambiente; Rona Ambrose, el gobierno federal vincularía el tema del cambio climático con la calidad del aire y establecería sus propias metas de reducción climática, mucho menos ambiciosas que las de los compromisos de Kioto (Smith, 2008: 57-58).³ De igual forma, determinaría regulaciones con un enfoque sectorial. Para los transportes pesados, de carga y de pasajeros instauró estándares de emisiones. En el sector de la electricidad, prohibió la construcción de nuevas plantas de carbón y desmanteló paulatinamente las que no contaran con tecnología de captura y almacenamiento del carbono. Finalmente, para el consumo de energías fósiles se incluían porcentajes de energía renovable en las mezclas; 5 por ciento para gasolinas y aceites y 2 por ciento para diésel (UNFCCC, 2015).

³ Los compromisos de Kioto establecían una reducción de trescientos millones de toneladas de CO₂eq; la estipulada por el gobierno de Harper fue de sólo ciento cincuenta millones.

POLÍTICA CLIMÁTICA FEDERAL:
JUSTIN TRUDEAU

En 2015, la llegada del Partido Liberal con Justin Trudeau al poder representaba un giro en la relación con el medioambiente, especialmente en cuanto a la política climática. La plataforma liberal durante la campaña hizo hincapié en la importancia de retomar los compromisos con la gobernanza climática global y reincorporarse a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. El retorno de Canadá al multilateralismo climático y la firma de los Acuerdos de París evidenciaban la voluntad política para alcanzar las promesas de campaña. En previsión de que en Estados Unidos Donald Trump pudiera ganar las elecciones de 2016, y para contrarrestar su discurso anticlimático, la comunidad internacional apresuró la ratificación del instrumento. Canadá lo suscribió en octubre de ese mismo año y entró en vigor internacionalmente el 4 de noviembre.

En la Conferencia de las Partes (COP-21) de París, en 2015, el gobierno de Trudeau se comprometió a una reducción del 30 por ciento de CO₂eq para 2030, con línea base de 2005 (UNFCCC, 2015). En vistas de que las NDCs⁴ de la comunidad internacional no reflejaban las necesidades globales de reducción de emisiones, la representación canadiense pugnó para que aquella fuera más ambiciosa en sus metas; en lugar de trabajar por lograr estabilizar el incremento del calentamiento global en 2°C, apoyó la idea de que el objetivo se fijara en sólo 1.5°C.

En su país, Trudeau convocó a una reunión con los gobiernos provinciales y territoriales para diseñar estrategias e implementar las metas comprometidas en las NDC y los Acuerdos de París. En la Declaración de Vancouver de marzo de 2016 se estableció la *preciación* al CO₂eq como una opción; no obstante, en diciembre de ese mismo año Trudeau diseñó la política nacional llamada *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change* (PCF), mejor conocida como *Pan-Canadian Framework*. Este documento tiene como objetivo principal combatir el cambio climático sin dejar de impulsar el crecimiento de la economía. El PCF se apoyó en cuatro pilares hacia la descarbonización: 1) establecer un sistema de precios al carbono, 2) tomar acciones en cada sector de la economía, 3) adaptarse al cambio climático, y

⁴ Contribuciones determinadas a nivel nacional (en inglés: national determined contributions).

4) apoyar el desarrollo de las tecnologías limpias, la innovación y la creación de empleos en este sector (Environment and Climate Change Canada, 2016: 5). El primero, la fijación de precios a las emisiones de CO₂eq, fue la piedra angular del PCF.

Aunque los otros tres pilares fueron importantes, el *Pan-Canadian Framework* no incluía directrices climáticas para el sector de los hidrocarburos, especialmente para la producción en la provincia de Alberta o los proyectos de gasoductos y oleoductos nacionales y transfronterizos con Estados Unidos. Prueba de ello es que en 2016 se reestableció el proyecto del oleoducto Keystone XL.⁵

Igualmente, en 2019 el gobierno de Trudeau aprobó la expansión del ducto Transmountain —de la empresa Kinder Morgan—, que va desde Edmonton (Alberta) a Vancouver (Columbia Británica). La principal razón que esgrimió fue la necesidad de proveer la demanda energética de Columbia Británica y la del mercado de exportación. Para paliar las críticas de las ONG ambientalistas —como Pembina Institute, Environmental Defence, West Coast Environmental Law—, de diversas primeras naciones por las que atraviesan los ductos y de otras organizaciones de la sociedad civil, Trudeau advirtió que las ganancias de ese oleoducto se invertirían en proyectos ambientales (Patterson, 2017).

Puede afirmarse que el juego entre el gobierno federal de Trudeau y la provincia de Alberta ha sido de suma cero, es decir, mientras que el National Energy Board aprueba proyectos para la explotación de las arenas bituminosas, el gobierno provincial se apega a políticas ambientales de forma limitada. Cuando la administración federal y alguna instancia judicial suspenden alguno de los proyectos, Alberta dimitte de las políticas ambientales. Éste fue el caso en 2018, cuando un juez federal aplazó la construcción del ducto Transmountain por haberse omitido las consultas indígenas. La *premier* de Alberta en ese entonces, Rachel Notley, del NDP, anunciaría su salida del *Pan-Canadian Framework* —a pesar de que anteriormente había impulsado a nivel federal el *Climate Leadership Plan*, una ley progresista y proclimática innovadora—

⁵ Este oleoducto transporta petróleo crudo de arenas bituminosas desde la ciudad de Hardisty, en Alberta, pasando por Saskatchewan y Manitoba, para llevarlo a diversas refinerías cruzando en línea recta por el Medio Oeste estadounidense hasta llegar a Texas (Canada Energy Regulator, 2019). El proyecto había sido suspendido por la administración de Obama, pero a la llegada de Trump se retomó. Trudeau fue pieza clave para reactivarlo en apoyo a la decisión del expresidente estadounidense.

(Buck, 2018). La provincia desacreditó el PCF, pero siguió con su esquema de *preciación* del CO₂eq con un impuesto de treinta dólares canadienses por tonelada, así como con el desmantelamiento de las plantas de carbón y con un intento por impulsar tecnologías de energías renovables (Buck, 2018).

A pesar de la falta de acoplamiento entre la política energética profósil, la política climática y los intereses regionales, el *Pan-Canadian Framework* de Trudeau siguió funcionando, principalmente sostenido en el primer pilar: la *preciación* del carbono. Fijar precios a la contaminación por emisiones de CO₂eq ha sido una de las banderas partidistas proclimáticas del Partido Liberal de Trudeau. El *Pan-Canadian Framework* establece un esquema de precios fijos a nivel nacional para las emisiones contaminantes: diez dólares canadienses por tonelada de CO₂eq en 2018 y un aumento de otros diez por tonelada por año hasta 2022, es decir, cincuenta dólares canadienses más en cinco años a partir de la entrada en vigor del PCF (Natural Resources Canada, 2016).

Es oportuno aclarar que en ejercicio de su autonomía, son las provincias las que deciden los mecanismos para alcanzar los objetivos del *Pan-Canadian Framework*. Para lograr que el PCF sea operativo, en 2018 el Parlamento aprobó la *Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*. Cuando alguna provincia no sea capaz de hacer funcionar sistemas adecuados de *preciación* de la contaminación, el gobierno federal de Trudeau podrá intervenir directamente en la política provincial con dos instrumentos: el primero es un impuesto federal al consumo del combustible en las provincias y el segundo consiste en establecer un sistema llamado Output-Based Pricing System⁶ (OBPS) (Environment and Climate Change Canada, 2016; Natural Resources Canada, 2016).

El impuesto federal varía en relación con el volumen de emisiones de cada provincia o territorio. Cabe recordar que el gobierno tiene amplias facultades para el cobro de contribuciones climáticas (Green, 2008: 250). El OBPS es un sistema en donde las instalaciones reguladas pagan un precio por sus emisiones, pero también reciben créditos con base en su productividad. Estos últimos tienden a reducir los costos de reconversión tecnológica y ayudan a que las empresas no pierdan competitividad (Leach, 2019b).

Según Andrew Karch, el respeto por la autonomía provincial y la injerencia posterior —si no alcanzaban las metas del *Pan-Canadian Framework*—, causaron que Canadá cayera en la trampa del federalismo. Al permitir que

⁶ Sistema de precios basado en resultados.

las provincias opten por sus instrumentos climáticos siempre y cuando cumplan con el precio del CO₂eq establecido por el gobierno de Trudeau, se corre el riesgo de que las políticas provinciales no estén acopladas con los objetivos federales o viceversa (Karch, 2006: 406). La respuesta de los gobiernos subnacionales ante las políticas climáticas de Harper y Trudeau ha sido en este sentido. A pesar de que algunas entidades han sido gobernadas por el mismo partido en el gobierno federal, lo cierto es que toman sus decisiones con base en sus intereses regionales.

Las provincias y el manejo de sus políticas climáticas

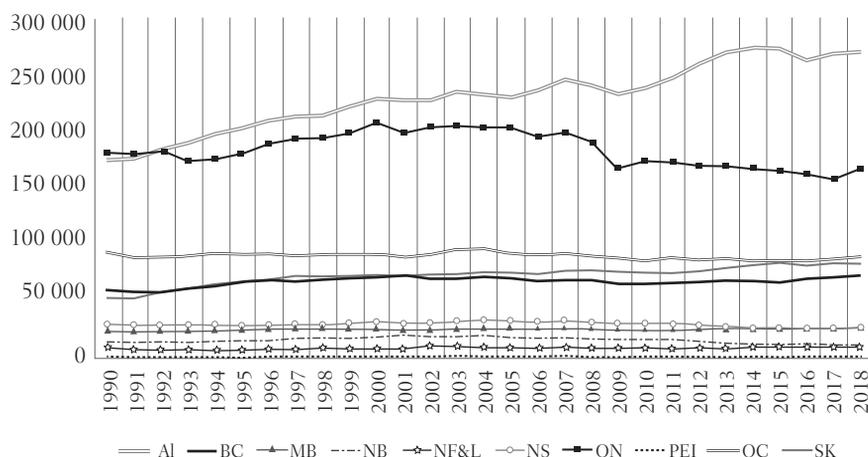
Canadá es el país con mayor diferencia doméstica per cápita de CO₂eq. Por ejemplo, Quebec representa nueve toneladas métricas por persona mientras que Alberta sesenta y cuatro y Saskatchewan sesenta y siete (Harrison, 2019a). Esta desigualdad es el resultado de que las provincias han reaccionado de diferente manera ante el cambio climático. Algunas han desarrollado esquemas profundos de *preciación* de CO₂eq, como los mercados de carbono, otras han establecido impuestos y varias más diversos estándares —producción y consumo de energía fósil, construcción, transporte, entre otros—.

Como argumenta Kathryn Harrison (2013: 96), el liderazgo climático provincial es selectivo y depende de los beneficios económicos que conlleve. Así, la diversidad regional de políticas e instrumentos climáticos implementados desde la década de 1990 se debe a las diferencias de consumo-producción-comercio energético (Fertel *et al.*, 2013). Por ello, no es de extrañar que la generación de emisiones de CO₂eq también sea diferenciada, como lo muestran las gráficas 2 y 3.

Durante el periodo de Harper, a las provincias no se les exigía diseñar ningún esquema para lidiar con sus emisiones; sin embargo, algunos partidos en los gobiernos provinciales decidieron implementar instrumentos innovadores. Columbia Británica, Quebec y Alberta contaban con mecanismos de *preciación* de CO₂eq, por ejemplo impuestos verdes, mercados transregionales de emisiones, e incluso un OBPS provincial, respectivamente (López-Vallejo, 2016; Harrison, 2013). Fue hasta la administración de Trudeau que se obligó a las provincias y territorios a contar con esquemas de *preciación* de CO₂eq.

Como se observa en la gráfica 2, Columbia Británica y Quebec presentan un manejo estable de sus emisiones desde 1990, e incluso sobrepasaron los objetivos del *Pan-Canadian Framework* y de las metas nacionales plasmadas en el NDC canadiense. Desde 2008, con el gobierno del *premier* liberal Gordon Campbell, en Columbia Británica se estableció un sistema de *precia-ción* del CO₂eq basado en un impuesto al carbono. Aun con la oposición del NDP en su momento, este impuesto ha logrado contar con el apoyo de los sectores social y privado, convirtiéndose en un modelo a nivel global (Harrison, 2019b; Galarraga *et al.*, 2011). Este impuesto cubre el consumo y la compra de hidrocarburos, y abarca aproximadamente el 70 por ciento de las emisiones provinciales.

GRÁFICA 2
CO₂EQ POR PROVINCIA, 1990-2018
Kilotoneladas

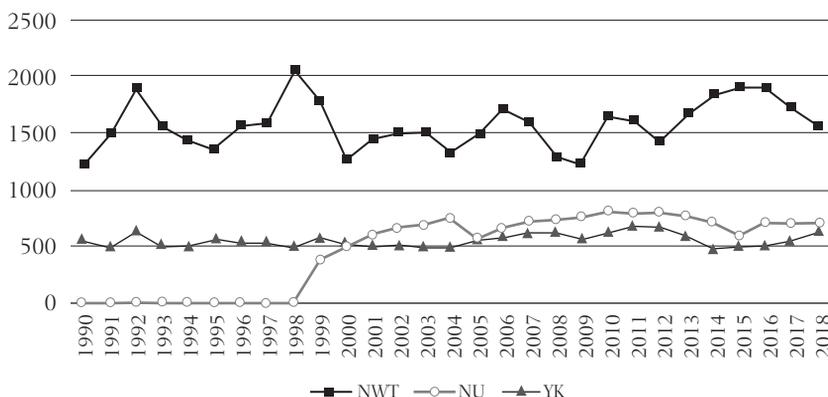


FUENTE: Elaboración propia con datos de Environment and Climate Change Canada (2020a).

El precio del carbono tiene incrementos regulares. En 2019, el impuesto al carbono se trasladaba de treinta y cinco a cuarenta dólares canadienses por tonelada, lo cual sobrepasaba lo establecido por el PCF (British Columbia Government, 2020). El ingreso recabado por el impuesto se destinó al desarrollo de grupos sociales vulnerables y a la reducción de otros impuestos. Esta “neutralidad”, en donde todo lo recaudado se regresa a la sociedad en formas adecuadas a las necesidades coyunturales, ha sido una fórmula exitosa para

la provincia (Harrison, 2019b; López-Vallejo, 2016). Aunque la provincia no está sujeta a la intervención federal mediante el *Pan-Canadian Framework*, será interesante registrar la reacción de la sociedad cuando se compare el impuesto provincial, que favorece a sectores económicos y grupos vulnerables, contra el impuesto federal, que beneficia directamente a los individuos.

GRÁFICA 3
CO₂EQ POR TERRITORIO, 1990-2018
Kilotoneladas*



*El territorio de Nunavut fue oficialmente creado en 1999, por lo que no registra emisiones en años previos. De 1990 a 1998, Nunavut pertenecía a NWT (North West Territories) y sus emisiones se registraban en conjunto. FUENTE: Elaboración propia con datos de Environment and Climate Change Canada (2020a).

Aunque muy diferente, el sistema de *preciación* de CO₂eq de Quebec también ha sido exitoso, tanto para la reducción de emisiones y el favorecimiento del sector económico, como para fortalecer su política internacional, al establecerse procesos de integración y cooperación con socios externos (López-Vallejo, 2014). En 2007, el gobierno liberal provincial estableció un modesto impuesto anual que se transformaría más adelante en un sistema de *cap-and-trade* (límite y comercio de emisiones). El *cap-and-trade* es un instrumento que fija un tope de emisiones y el remanente entra a un mercado de emisiones que se intercambian con socios que pueden compensarlo. Este acuerdo comercial comenzó operaciones en 2013, sobre todo en sectores industriales, y en 2015 incluyó al transporte. A pesar del cambio de partidos en el poder desde 2007 en Quebec —una alternancia desde los liberales al Partido Quebequense local, y en 2018 a la centroderechista Coalition Avenir

Quebec—, este sistema de precios al carbono se ha mantenido vigente. Según Houle y Lachapelle (2019) ha existido un consenso que ha evitado la polarización electoral, pues se entiende que a la provincia la beneficia transitar energéticamente hacia una economía descarbonizada.

En 2014, Quebec vinculó su sistema con el de la Western Climate Initiative (WCI), encabezada por el estado de California en Estados Unidos. Para ese año se llevaría a cabo la primera subasta conjunta de emisiones entre ambos gobiernos locales. En febrero de 2020 se habían registrado veintidós subastas conjuntas y un creciente número de participantes. El precio por tonelada de CO₂eq de esta subasta se fijó en 17.87 dólares estadounidenses, lo que significaba un incremento constante desde la fecha de la primera subasta, en la cual el precio se fijó en 12.10 dólares estadounidenses (Western Climate Initiative, 2020). Además de los beneficios para Quebec de contar con un sistema de precios al CO₂eq, esta vinculación internacional refrenda su autonomía respecto de las decisiones federales en política climática y lo posiciona como líder global en cambio climático (López-Vallejo, 2016; Galarraga *et al.*, 2011).

Al igual que Quebec, Alberta fue de las primeras provincias en contar con un sistema de *preciación* para el CO₂eq, que fue establecido desde 2007; sin embargo, por su vocación económica hacia la producción de hidrocarburos (petróleo de arenas bituminosas), es la provincia que mayor volumen de emisiones reporta. A pesar de ello, pudo estabilizar su pico máximo de emisiones en 2014 mediante sus instrumentos climáticos. La *Specified Gas Emitters Regulation* mandaba un precio de quince dólares canadienses por tonelada en instalaciones que emitieran más de 100 000 toneladas por año (cien instalaciones aproximadamente). En 2015, el gobierno neodemócrata de la *premier* Rachel Notley aumentó el precio a veinte dólares canadienses por tonelada. A partir de junio de 2018 emitió la *Carbon Competitiveness Incentive Regulation* (Leach, 2019b).

A la par, de mayo de 2017 a mayo de 2019 el gobierno de Notley introdujo un impuesto al consumo de carbono en combustibles; sin embargo, la posterior administración de Jason Kenney, líder del Partido Conservador Unido de Alberta, retiró este impuesto en junio de 2019, excepto para los grandes contaminadores industriales (Leach, 2019a). Al suspender este instrumento, la provincia solamente cumplía parcialmente con el *Pan-Canadian Framework*. Por ello, y como en otras provincias y territorios sucedía algo similar, a partir

del 1° de enero de 2020 el gobierno federal impondría un precio al CO₂eq de veinte dólares canadienses por tonelada métrica y cobraría el impuesto a la contaminación en gasolinas y aceites (Environment and Climate Change Canada, 2020c). Ahora bien, antes de que esto sucediera Kenney propuso y logró la aprobación de la *Technology Innovation and Emissions Reduction*, una regulación que sorprendió al gobierno de Trudeau al establecer un precio de treinta dólares canadienses por tonelada para los grandes contaminadores industriales. Esta política obligó a ciento veinte empresas y dio oportunidad a quinientas más para participar voluntariamente. Con ello, Alberta y el Partido Conservador Unido cumplirían con los requerimientos de *preciación* al CO₂eq al mismo tiempo que ponían en duda la aplicación del impuesto federal.

Por su parte, Ontario contaba con instrumentos climáticos sólidos desde hacía tiempo, lo cual se reflejó en que se posicionó como la provincia con el mayor decremento de emisiones, un resultado al cual contribuyeron dos coyunturas críticas: en 2005, el gobierno provincial estableció como prioridad la descarbonización para implementar esta idea, por lo que se comenzaron a desmantelar todas las plantas de carbón existentes y se prohibió la construcción de nuevas instalaciones (López-Vallejo, 2016). El segundo acontecimiento fue la crisis económico-financiera de 2009, pues la amplia integración industrial y comercial con Estados Unidos frenó la producción, lo cual tuvo un impacto importante en la caída de las emisiones. Desafortunadamente, en 2017 el líder del Partido Conservador Progresista, Doug Ford, ganó las elecciones con una campaña en contra de las políticas dirigidas desde el poder central, como la relativa al *Pan-Canadian Framework*, puesta en marcha por Trudeau. En ese entonces Ontario se encontraba a punto de ingresar a la WCI, mercado transregional de emisiones integrado por Quebec y California; sin embargo, con la llegada de Ford los socios no permitieron a Ontario participar en la que sería la primera subasta de permisos de emisión tripartita en América del Norte. El *premier* se deslindaría de dicho mercado y rechazaría el PCF.

Al igual que otras provincias, Ford demandaría judicialmente al gobierno de Trudeau por la aplicación del *Pan-Canadian Framework* y el cobro del impuesto federal. La solicitud de Ontario fue parecida a la de Manitoba, en la cual exigía que el gobierno central reconociera como equivalente al PCF su propio programa de manejo de emisiones. En julio de 2019 Ontario publicó su *Emissions Performance Standards* para grandes emisores. Este esquema

limita la emisión de CO₂eq a 50 000 toneladas métricas por año, y permite que industrias que contaminen menos puedan entrar al programa (Environment and Climate Change Canada, 2020b).

En contraste, las provincias atlánticas de Nueva Escocia, Terranova y Labrador e Isla del Príncipe Eduardo han mantenido estable su cantidad de emisiones desde la década de 1990. A pesar de ello, están obligadas a incorporar instrumentos de *preciación* al CO₂eq como lo mandata el *Pan-Canadian Framework*. El gobernante Partido Liberal de Nueva Escocia optó por prepararse para participar en el mercado transregional WCI y espera presentarse por primera vez en una subasta conjunta en 2021. Por su parte, Terranova y Príncipe Eduardo se apegaron al OBPS federal.

Por su parte, Nuevo Brunswick presentó su propio plan climático en 2017 (*Climate Change Act*). Las emisiones de la provincia son bajas en comparación con otras regiones y son menos de diez las industrias catalogadas como grandes contaminadoras. En este sentido, su plan climático fue poco ambicioso, pues trataba de proteger a dichas empresas, entre las cuales están las dedicadas a los hidrocarburos. El gobierno federal rechazó este plan provincial al percatarse de su muy limitado alcance, lo cual significó la intervención del *Pan-Canadian Framework* para imponer el impuesto federal al CO₂eq. Para hacer frente a esta decisión, el gobierno conservador de Nuevo Brunswick presentó su caso ante la Corte Suprema en contra de la implementación en su territorio de la *Greenhouse Gas Pollution Pricing Act* (Mildenberger, 2019).

Por su parte el gobierno conservador de Manitoba también ha mantenido sus emisiones bajo control. En octubre de 2017, el gobierno anunció el *Climate Green Plan*, un programa “hecho-en-Manitoba” que establecía un precio fijo de veinticinco dólares canadienses por tonelada de 2018 a 2022. Esto contrastaba con el precio federal de diez dólares por tonelada, que subiría anualmente hasta llegar a los cincuenta dólares canadienses por tonelada en 2022 (McLaughlin, 2019). Al igual que en Alberta, el plan climático de Manitoba utilizaría un sistema de precios basado en resultados (OBPS) para industrias grandes que comenzaría a operar en enero de 2019. Este programa cubriría industrias que emitieran 50 000 toneladas métricas o más de CO₂eq por año. También habría la opción de que pequeñas industrias se incorporaran al programa voluntariamente (Environment and Climate Change Canada, 2020c).

Sin embargo, al entrar en vigor el *Pan-Canadian Framework* en 2018, este esquema provincial se percibió como insuficiente, lo cual ocasionó la

intervención del gobierno federal. Ante este escenario, el gobierno de Manitoba interpuso una revisión judicial ante la Corte de Manitoba para solicitar la equivalencia de su *Climate Green Plan* con los requerimientos del PCF (McLaughlin, 2019).

La provincia de Saskatchewan ha presentado incrementos constantes de sus emisiones (véase gráfica 2) y cuenta con las emisiones per cápita más altas en Canadá y a nivel global (Eaton *et al.*, 2020). La provincia puso en marcha un OBPS (sistema de precios basado en resultados) propio para la *preciación* del CO₂eq en 2019. El programa se basó en un estándar de desempeño que se aplica a grandes industrias que emitan 25 000 toneladas métricas o más por año. En 2019 se incluyeron los sectores de generación de electricidad y gasoductos. La provincia calcula que este estándar cubriría el 11 por ciento de sus emisiones; no obstante, dicho programa sólo cumple parcialmente con el requerimiento del *Pan-Canadian Framework*, por lo cual el resto de las empresas y contaminadores de la provincia serán cubiertos por el OBPS federal y se cobrará el impuesto federal al consumo de CO₂eq (Environment and Climate Change Canada, 2020c). El gobierno de Saskatchewan del *premier* Scott Moe rechazó el PCF y negocia condiciones propias. Así se llegó al acuerdo de que la provincia sería la reguladora de las emisiones de sus plantas de carbón (Environment and Climate Change Canada, 2020b). El recurso captado por este fondo se destinará a inversión tecnológica para innovación industrial y eficiencia energética.

Por su parte, los tres territorios del Norte representan el volumen de emisiones más bajo del país. Como se aprecia en la gráfica 3, Nunavut y Yukón las han mantenido estables, aunque los Territorios del Noroeste registran alzas y bajas constantes. Con una economía que se fundamenta en el uso del diésel y en donde el combustible tiene un alto costo, el rechazo de este territorio al impuesto federal del *Pan-Canadian Framework* era predecible (Environment and Climate Change Canada, 2020b; Heyck, 2019). Por ello, el gobierno de los Territorios del Noroeste optó por negociar con la Federación un sistema de impuestos propio, en donde se exentaban los combustibles para calefacción, aviación y diésel para generación eléctrica (Heyck, 2019). Los otros dos territorios, Yukón y Nunavut, se han apegado a las leyes federales y al impuesto al consumo de CO₂eq.

Como se observa, desde 2019 algunas provincias, como Saskatchewan, Ontario, Manitoba, Alberta y Nuevo Brunswick, han interpuesto demandas

contra el gobierno federal en las que solicitan la aplicación de sus propios instrumentos para cubrir cuotas (Environment and Climate Change, 2020b). Incluso Quebec, a pesar de su buen manejo de emisiones y de que cumple cabalmente con el *Pan-Canadian Framework*, también demandó al gobierno federal ese año. Las bases de la demanda están sustentadas en la inconstitucionalidad de la intervención federal en la política provincial, especialmente con el impuesto a los combustibles.

La difusión horizontal de normas entre provincias puede influir en la armonización de las mismas (Olewiller, 2006; Simmons *et al.*, 2006). Por ejemplo, algunos gobiernos provinciales participan, en conjunto, en estrategias para oponerse a la política vertical del *Pan-Canadian Framework*. Esta armonización representa una carrera hacia abajo en política climática (Olewiller, 2006) para las provincias que no estaban preparadas con estrategias de *preciación* al CO₂eq (como Nuevo Brunswick); sin embargo, también son una oportunidad de cuestionar la injerencia federal en la política climática provincial, reconfigurar el federalismo canadiense, así como reforzar la gobernanza climática global (López-Vallejo, 2014; Galarraga *et al.*, 2011; Karch, 2006). En cualquiera de los casos, los gobiernos provinciales están conectados con las demandas de sus ciudadanos y empresas, así como con los procesos electorales locales, por lo que algunos escogen opciones de política climática que parecieran ser poco ambiciosas o incluso contrapuestas a los intereses de los gobiernos federales (Harrison, 2006; Olewiller, 2006).

Según Green (2008: 250-251) y Jaccard y Rivers (2007), para hacer frente a la reticencia de las provincias ante los impuestos federales, el gobierno central tenderá a devolverles el ingreso, de forma directa o indirecta; no obstante, los gobiernos provinciales se resisten también a aceptar el nuevo impuesto y el retorno de los fondos a sus ciudadanos, pues implicaría que los liberales y el gobierno de Trudeau establecerían un vínculo directo con los votantes mediante transferencias federales individuales.

Partidos políticos, conservadurismo y políticas climáticas

A nivel federal, ha sido claro el uso partidista del tema del cambio climático. Como se mencionó en la primera sección, el Partido Liberal ha tomado la

bandera proclimática y el Partido Conservador se ha convertido en su principal detractor. En este nivel, los conservadores se han enfocado en programas de eficiencia energética y de calidad del aire. El cambio climático no está en su agenda ni doméstica ni global. En sentido contrario, los liberales han pretendido encauzar sus esfuerzos a la lucha contra el cambio climático; sin embargo, a pesar del discurso del Partido Liberal no fue sino hasta el gobierno de Justin Trudeau que se diseñó una política nacional comprehensiva para establecer precios al CO₂eq. El *Pan-Canadian Framework* funge como guía nacional para que todas las provincias y territorios cuenten con sistemas propios de *preciación* al carbono (Natural Resources Canada, 2016).

La situación no es tan clara en las escalas provincial y territorial. Si retomamos el argumento general de este capítulo, podremos observar que la politización del tema climático ha sido más flexible en los partidos políticos provinciales. Incluso entre los principales partidos nacionales se aprecian divergencias con sus propias versiones provinciales o en los territorios. Esta flexibilidad es más notoria cuando se trata de partidos locales. A pesar de autoconcebirse de centro-derecha o de derecha, algunos partidos han optado por dar continuidad a las políticas climáticas y, por otro lado, algunos de centro-izquierda en los gobiernos provinciales limitan u obstaculizan el desarrollo de políticas climáticas.

Como se mencionó, es la relación consumo-producción-comercio de energía la que ha impulsado el diseño de las políticas climáticas regionales. En este sentido, la fallida integración de las políticas climático-energéticas a nivel federal (Van Nijnatten y MacDonald, 2004) ha sido exitosa a nivel regional. A excepción de Ontario, con Doug Ford, la disputa partidista regional se presenta en dos frentes. El primero es sobre si la relación energética permite desarrollar una política climática, y el segundo es acerca de los instrumentos adecuados para implementarla (Harrison, 2013; Smith, 2008). Como se muestra en el cuadro 1, desde que se firmaron los Acuerdos de París en 2015 en los niveles provincial y territorial diversos partidos políticos han tomado decisiones respecto de dicha relación energética.

A partir de 2016, con el *Pan-Canadian Framework* de Trudeau, se esperaba que todas las provincias y territorios desarrollaran sus propias políticas, especialmente los gobiernos de su mismo partido; no obstante, muchas regiones no estaban en condiciones de hacerlo, independientemente del partido político en el gobierno. El cuadro 1 muestra algunos casos en los cuales, a pesar

Provincia	Política de precio CO2eq	Premiers y partidos (2016)	Principales fuentes de energía para generación de electricidad hasta 2019 (por ciento)							
			Hídrica	Nuclear	Petróleo	Gas	Carbón	Eólica	Solar	Biomasa
Nuevo Brunswick	Sí	Partido Liberal: Brian A. Gallant (2014-2018)	19.6	36.1	7.6	9.9	15.8	6.6	0.0	4.2
Isla del Príncipe Eduardo	Sí	Partido Conservador: Blaine Higgs (2018-...)								
	No	Partido Liberal: Wade MacLauchlan (2015-2019)	0.0	0.0	1.1	0.0	0.0	98.0	0.3	0.7
Yukón	No	Partido Conservador: Dennis King (2019-...)								
	No	Partido de Yukón: Darrel Pasloski (2011-2016)	92.2	0.0	5.5	2.0	0.0	0.0	0.3	0.0
Nunavut	No	Partido Liberal: Sandy Silver (2016-...)								
	No	Independiente: Peter Taptuna (2013-2017)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.9	0.0	0.0
	No	Independiente: Paul Quassa (2017-2018)								
	No	Independiente: Joe Savikataaq (2018-...)								

FUENTE: Elaboración propia con datos de Natural Resources Canada (2020); Harrison (2019a), así como con información de cada provincia.

de contar con la fuerza liberal provincial en el poder, no se desarrollaron políticas ni instrumentos climáticos o no fueron suficientes para alcanzar las metas del *Pan-Canadian Framework*. Se nota claramente que Columbia Británica y Quebec, al disponer de más del 90 por ciento de su energía por medio de la generación hidroeléctrica, han ejecutado políticas climáticas sólidas que ayudan a controlar la emisión de CO₂eq. Los gobiernos que han impulsado estas decisiones han sido de corte liberal y progresista.

Un caso polémico es la Isla del Príncipe Eduardo, en donde a pesar de que los liberales estuvieron en el poder y de que cuenta con un sector energético casi 100 por ciento renovable, no instrumentó ninguna política climática propia. Terranova y Labrador también la encabeza un gobierno liberal desde 2015 y tampoco desarrolló instrumentos climáticos locales, aun cuando utiliza mayoritariamente energía proveniente de la hidroelectricidad. Nueva Escocia, con todo y que ha gozado de continuidad partidista en sus últimas dos administraciones, debida a la reelección del *premier* Stephen McNeil, en la primera de ellas no contó con un plan climático, y en su segundo periodo McNeil decidió vincularse a Quebec en su mercado de CO₂eq transregional, un mecanismo que parecía distintivo de la provincia francófona.

En el mismo sentido, es muy notorio cuando algunos gobiernos de izquierda, que se asume abanderan la protección ambiental y social, no impulsan políticas climáticas. Es el caso del gobierno del NDP de Manitoba, con el *premier* Greg Selinger, quien a pesar de que más del 96 por ciento de la energía de la provincia es hidroeléctrica no elaboró ningún plan climático. El mismo NDP, pero en la provincia de Columbia Británica, brindó continuidad al impuesto climático proveniente de los liberales. Del mismo modo, en Saskatchewan los dos partidos mayoritarios (NDP y Partido Conservador) apoyan a la industria del petróleo. El NDP ha sido criticado por los ambientalistas debido a que ha dotado de incentivos a la industria de extracción de petróleo (Eaton *et al.*, 2020).

En contraste, en Quebec se alcanzó un consenso interpartidista entre los liberales, el Partido Quebequense y la coalición Avenir Québec (centro-derecha) para establecer mecanismos de *preciación* del CO₂eq mediante la vinculación con el mercado de carbono de California y la wci. Este acuerdo se formalizó mediante una votación unánime en la Asamblea Nacional de la provincia (Houle y Lachapelle, 2019).

Por su parte, los partidos de orientación conservadora de centro-derecha, como el Partido Conservador Progresista de Ontario, el Partido Conservador

de Manitoba, el Partido de Saskatchewan o, incluso, la coalición Avenir Québec, han sido capaces de diseñar políticas climáticas flexibles. Aunque el caso de Ontario bien vale la pena considerarlo en un lugar especial, ya que su *premier* Doug Ford suele alinearse con las posturas *antipreciación* del carbono del Partido Conservador a nivel federal.

Partidos regionales, el *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change* (PCF) y los instrumentos climáticos

A nivel regional existe flexibilidad en cuanto a incluir o no políticas climáticas en las agendas partidistas. El cuadro 2 muestra los instrumentos climáticos por partido y sus ajustes para hacer frente a los requerimientos del PCF.

Una vez más se observa cómo, sin importar el partido político en el poder, las provincias y territorios diseñan sus propios instrumentos climáticos. Algunos no fueron considerados aceptables por el *Pan-Canadian Framework* y otros tuvieron que negociarse. El cuadro 2 evidencia que algunos de los instrumentos climáticos de *preciación* del CO₂eq diseñados por algún partido tuvieron continuidad o se ajustaron para cumplir con el *Pan-Canadian Framework*, como en los casos de Columbia Británica, Quebec, Nueva Escocia y Nuevo Brunswick. Resalta que los partidos en el poder de Quebec y Alberta, cuyas plataformas son de centro-derecha, pudieron adaptarse al PCF.

La mayoría de las provincias y territorios negociaron el tipo de instrumentos climáticos y los precios del CO₂eq. Resulta notorio que los impuestos a las emisiones son un tema propicio para negociar, pues las provincias cuentan con sistemas tributarios propios (Fertel *et al.*, 2013). La mayoría de los gobiernos locales, provinciales y territoriales, que ya contaban con impuestos de este tipo, pudieron renegociarlos. Cuando no se contaba con un sistema impositivo propio o no se cumplía con el *Pan-Canadian Framework*, el impuesto federal entraba en vigor; sin embargo, esa contribución se tasa de forma diferenciada por provincia y esto también implica un retorno de ingresos diferenciado a los ciudadanos o a los gobiernos locales.⁷ Por su parte, casi ninguna provincia o territorio habían implementado OBPS propios. Era

⁷ Para una revisión del cálculo del retorno de dicho impuesto por provincia puede verse Environment and Climate Change Canada (2020c).

CUADRO 2
 INSTRUMENTOS CLIMÁTICOS Y CUMPLIMIENTO DEL
 PAN-CANADIAN FRAMEWORK ON CLEAN GROWTH AND CLIMATE CHANGE (PCF)
 POR PROVINCIA Y PARTIDO POLÍTICO

<i>Provincia</i>	<i>Instrumentos climáticos regionales</i>	<i>Precio de CO2eq</i>	<i>Cumple el PCF</i>	<i>Partido cuando se diseñó el instrumento</i>	<i>Partido en 2019 y cambios en instrumentos climáticos</i>	<i>Cumple el PCF</i>
Columbia Británica	Impuesto al carbono	2008: CAD 30 dlls. x tonelada + CAD 5 dlls x año a partir de 2018	Sí	Partido Liberal	<ul style="list-style-type: none"> ● NDP ● Sin cambios 	Sí
Alberta	Impuesto al carbono + estándares regulatorios	2017: CAD 29 dlls. x tonelada + 10 dlls. al 2018 (transporte y combustibles)	Sí	Partido Conservador	<ul style="list-style-type: none"> ● Partido Conservador ● CAD 30 dlls. x tonelada a la industria, gas y petróleo ● 2020: impuesto federal al carbono 	Sí
Manitoba	Impuesto fijo al carbono	2018: CAD 25 dlls. por tonelada de 2018 a 2022	No	Partido Conservador	<ul style="list-style-type: none"> ● Partido Conservador ● OBPS e impuestos federales 	No
Ontario	Mercado de carbono (<i>cap-and-trade</i>) transregional	2017: subastas conjuntas con Quebec y California	Sí	Partido Liberal	<ul style="list-style-type: none"> ● Partido Conservador ● OBPS e impuestos federales 	No
Quebec	Mercado de carbono (<i>cap-and-trade</i>) transregional	2014: Mercado conjunto con California	Sí	Partido Liberal	<ul style="list-style-type: none"> ● Coalición Avénir Québec ● Sin cambios 	Sí

Saskatchewan	Estándar para grandes industrias que emitan 25 000 toneladas o más por año	CAD 29 dlls. como cuota en caso de incumplimiento (máximo posible: CAD 10 000 dlls.)	No	Partido de Saskatchewan	<ul style="list-style-type: none"> Partido de Saskatchewan Formas para cubrir el estándar: Fund (2019), créditos de despeno (2020), créditos de compensación-<i>offsets</i> (2021) No se acepta el OBPS ni impuestos federales 	Parcialmente
Nueva Escocia	Mercado de carbono transregional (WCI)	<i>Cap-and-trade</i> con Quebec y California (en desarrollo)	Sí	Partido Liberal	<ul style="list-style-type: none"> Partido Liberal Sin cambios 	Sí
Territorios del Noroeste	Impuesto regional al carbono	CAD 20 dlls. por tonelada	Sí	Independiente	<ul style="list-style-type: none"> Independiente Sin cambios 	Sí
Terranova y Labrador	OBPS e impuestos federales al carbono	En desarrollo	Sí	Partido Liberal	<ul style="list-style-type: none"> Partido Liberal En desarrollo créditos de compensación-<i>offsets</i> 	Sí
Nuevo Brunswick	Impuesto provincial al carbono	2018: CAD 0.23 dlls. por galón de combustible hasta llegar a CAD 1.17 dlls. en 2022	No	Partido Conservador	<ul style="list-style-type: none"> Partido Conservador Gobierno Federal rechaza el plan de Nuevo Brunswick OBPS e impuestos federales 	Sí
Isla del Príncipe Eduardo	Sin política climática	—	No	Partido Liberal	<ul style="list-style-type: none"> Partido Conservador OBPS e impuestos federales 	Sí
Yukón	Sin política climática	—	No	Partido de Yukón	<ul style="list-style-type: none"> Partido Liberal OBPS e impuestos federales 	Sí
Numavut	Sin política climática	—	No	Independiente	<ul style="list-style-type: none"> Independiente OBPS e impuestos federales 	Sí

FUENTE: Elaboración propia con datos de cada provincia y de Environment and Climate Change Canada (2020b) y Harrison (2019a).

inminente que en cuanto entrara en vigor el *Pan-Canadian Framework* este sistema se implementaría. Resalta que las opciones de mercado mediante el *cap-and-trade* son mayoritariamente una iniciativa de los liberales. Quebec, Ontario —antes de Doug Ford— y Nueva Escocia son las entidades que han preferido este sistema frente al de OBPS.

En suma, parecería que los partidos políticos provinciales no han politizado el cambio climático como sí lo hacen los del nivel federal. El debate parece no estar presente en la pertinencia de contar con una política climática, sino en el tipo de instrumentos que se usarán y cómo se negociarían con la Federación.

Conclusiones

Este capítulo argumentó que los partidos políticos regionales son más flexibles en cuanto al tema del cambio climático. Conceptos como los de “conservadurismo”, “liberalismo”, “derecha” o “izquierda” tienen diferentes significados en los distintos órdenes de gobierno. En el nivel federal, el cambio climático ha sido un tema de debate entre liberales y conservadores desde la década de 1990. El cambio climático fue determinante en la derrota de Stéphane Dion ante Harper y de este último ante Trudeau.

Sin embargo, la cercanía de los gobiernos provinciales con su público votante, así como la presión de los grupos sociales y empresariales para tomar en cuenta la relación energética (consumo-producción-comercio) han resultado en que se tomen decisiones más pragmáticas. Es claro que en el nivel regional se protege a los sectores que proveen de energía a las provincias y territorios. Algunas entidades privilegian el uso de la energía hidroeléctrica, otras la energía nuclear, otras más el petróleo y el gas, y algunas incluso utilizan todavía mayoritariamente el carbón. Cada circunstancia determina el tipo de diseño de las políticas e instrumentos climáticos respectivos. Estas decisiones regionales ponen en evidencia lo que algunos autores argumentan en el sentido de que es necesario integrar la política climática con la energética para facilitar la consecución de los objetivos climáticos de forma realista (Rowlands, 2008; Van Nijnatten y McDonald, 2004).

La integración clima-energía ha influido en que, como se aprecia en los cuadros 1 y 2, partidos con plataformas tradicionales claras respecto del cambio

climático hayan tomado decisiones contradictorias, incluso cuando son de la misma corriente ideológica. En contraste, partidos regionales que podrían parecer contrarios entre ellos han cerrado filas para hacer frente a la interferencia federal en política climática (especialmente en el tema de los impuestos). La difusión normativa entre las provincias y territorios parece ser una herramienta más pertinente para sustentar este referendo regional que el enfoque partidista. De hecho, han sido las cortes judiciales el foro ideal para esta repuesta.

Un caso emblemático para evidenciar la diferenciación partidista federal-regional y la difusión normativa entre provincias y partidos diversos ha sido el *Pan-Canadian Framework* de Trudeau. Este programa ha detonado el disenso, especialmente entre los liberales. El impacto también se ha reflejado en los partidos de corte conservador, al darse continuidad a las políticas proclimáticas. Este pragmatismo político se percibe especialmente en provincias y territorios que ya contaban con políticas e instrumentos climáticos que tuvieron que enfrentarse o adaptarse a las nuevas disposiciones del PCF.

En conclusión, es notorio que la intervención federal en competencias concurrentes o propias de las provincias no ha brindado los frutos esperados. Lo que se concebía como un plan abierto y flexible para que las provincias y territorios ayudarán a que Canadá cumpliera con sus metas de París no ha funcionado como se esperaba (Harrison, 2019a; Smith, 2008). El *Pan-Canadian Framework*, la política insignia del gobierno de Trudeau, tampoco ha podido marcar una diferencia clara entre su postura progresista y el “conservadurismo climático” de Harper. Esto se ha reflejado en la diversidad de políticas climáticas regionales y en las negociaciones de que ha sido objeto el propio PCF. En un país tan diverso regionalmente como Canadá es evidente que los partidos federales tienen que replantear sus estrategias, objetivos y enfoques. La política climática es sólo una de las arenas públicas en donde las definiciones del espectro político se flexibilizan. De no hacerlo, Canadá corre el riesgo de no cumplir con sus metas climáticas pactadas en los Acuerdos de París.

Fuentes

BRITISH COLUMBIA GOVERNMENT

2020 “British Columbia’s Carbon Tax”, en <<https://www2.gov.bc.ca/gov/content/environment/climate-change/planning-and-action/carbon-tax>>, consultada en agosto de 2020.

BROWNSEY, KEITH

2006 “Canadian Energy Policy: Supply, Sustainability, and a Policy Vacuum”, en G. Bruce Doern, ed., *How Canada Spends, 2006-2007: In From the Cold: The Tory Rise and the Liberal Demise*. Montreal: McGill University Press, 73-93.

BUCK, JOSHUA

2018 “Alberta Withdraws from *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change*. So Now What?”, en <<https://environmental-defence.ca/2018/09/20/alberta-withdraws-from-pan-canadian-framework-on-clean-growth-and-climate-change-so-now-what/>>, consultada en mayo de 2020.

CANADA ENERGY REGULATOR

2019 “Pipeline Profiles: Keystone Pipeline”, en <<https://www.cer-rec.gc.ca/nrg/ntgrtd/pplnprtl/pplnprfls/crdl/kstn-eng.html>>, consultada en enero de 2020.

EATON, EMILY, ANDREA OLIVE y ANGELA CARTER

2020 “Why the Real Climate Change Fight Is in Saskatchewan”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/june-2020/why-the-real-climate-change-fight-is-in-saskatchewan/>>, consultada en julio de 2020. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

ENVIRONMENT AND CLIMATE CHANGE CANADA

2020a *National Inventory Report 1990-2018: Greenhouse Gas Sources and Sinks in Canada*. Gatineau: Environment and Climate Change Canada.

- 2020b *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change. Third Annual Synthesis Report on the Status of Implementation*. Gatineau: Environment and Climate Change Canada.
- 2020c “Pricing Pollution: How It Will Work (Provinces)”, en <<https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/pricing-pollution-how-it-will-work.html>>, consultada en julio de 2020.
- 2016 *Federal Actions for a Clean Growth Economy. Delivering on the Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change*. Gatineau: Environment and Climate Change Canada.

FERTEL, CAMILLE, OLIVIER BAHN, KATHLEEN VAILLANCOURT
y JEAN-PHILLIPE WAAUB

- 2013 “Canadian Energy and Climate Policies: A SWOT Analysis in Search of Federal/Provincial Coherence”, *Energy Policy* 63: 1139-1150.

GALARRAGA, IBON, MIKEL GONZALEZ-EGUINO y ANIL MARKANDYA

- 2011 “The Role of Regional Government in Climate Change Policy”, *Environmental Policy and Governance* 21: 164-182.

GREEN, ANDREW J.

- 2008 “Bringing Institutions and Individuals into a Climate Policy for Canada”, en Steven Bernstein, Jutta Brunnée, David G. Duff y Andrew J Green, eds., *A Globally Integrated Climate Policy for Canada*. Toronto: Toronto University Press, 247-257.

HARRISON, KATHRYN

- 2019a “The Almost-Consensual Pan-Canadian Climate Plan Has Unraveled in Just Two Years. Why Is Meaningful Action on Carbon Pricing so Hard in Canada?”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/the-fleeting-canadian-harmony-on-carbon-pricing/>>, consultada en agosto de 2020.
- 2019b “Lessons from British Columbia’s Carbon Tax”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/lessons-from-british-columbias-carbon-tax/>>, consultada en agosto de 2020.
- 2013 “Federalism and Climate Policy Innovation: A Critical Reassessment”, *Canadian Public Policy* 39, no. 2: 95-108.

2006 “Provincial Interdependence: Concepts and Theories”, en Kathryn Harrison, ed., *Racing to the Bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1-23.

HEALY, ROBERT, DEBORA VAN NIJNATTEN y MARCELA LÓPEZ-VALLEJO

2014 *Environmental Policy in North America: Capacities, Approaches and Transboundary Issue Management in Canada, the United States and Mexico*. Toronto: Broadview-University of Toronto Press.

HEYCK, MARK

2019 “For Northerners, Lowering Costs is the Motivation to Reduce Fossil Fuel Use, with or without the Incentive of Carbon Pricing”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/northern-priorities-and-carbon-pricing/>>, consultada en julio de 2020.

HOULE, DAVID y ERICK LACHAPELLE

2019 “Quebec’s Political Consensus over the Price System”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/quebecs-political-consensus-over-carbon-price-system/>>, consultada en julio de 2020.

HOUSE OF COMMONS OF CANADA

2006 *Bill-C30*. Ottawa: House of Commons of Canada.

JACCARD, MARK y NIC RIVERS

2007 *Hot Air: Meeting Canada’s Climate Change Challenge*. Toronto: McClelland y Stewart.

KARCH, ANDREW

2006 “National Intervention and the Diffusion of Policy Innovations”. *American Politics Research* 34, no. 4 (julio): 403-426.

LEACH, ANDREW

2019a “Premier Jason Kenney Has Weaponized People’s Desire to Let Someone Else Pay to Ease Climate Change. But He Would Be In for a

Rude Awakening”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/how-the-commuter-vs-polluter-narrative-could-backfire-on-alberta/>>, consultada en julio de 2020.

- 2019b “Alberta’s TIER Regulations Good on Electricity, Not So Good on Oil Sands”. Canadian Broadcasting Company, en <<https://www.cbc.ca/news/canada/calgary/alberta-emissions-regulations-tier-andrew-leach-1.5339703>>, consultada en abril de 2020.

LÓPEZ-VALLEJO, MARCELA

- 2016 “¿En dónde está la acción? Cambio climático y las provincias canadienses”, en Edit Antal, María Teresa Gutiérrez Haces, Lourdes Marquina Sánchez y Claudia Azueta, eds., *Canadá hoy. Economía, recursos naturales, ciencia y tecnología*. Ciudad de México: CISAN-UNAM.
- 2014 *Reconfiguring Global Climate Governance in North America: A Trans-regional Approach*. Londres: Taylor and Francis.

MCLAUGHLIN, DAVID

- 2019 “How Manitoba Arrived at the Decision to Reject Carbon Pricing Shows the Obvious Political Limits of this Policy Tool”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/manitobas-fickle-relationship-with-carbon-pricing/>>, consultada en junio de 2020.

MILDENBERGER, MATTO

- 2019 “New Brunswick Has Been Unwilling to Impose Carbon Pricing Costs on Consumers or on Key Industries that Are Critical to the Provincial Economy”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/new-brunswicks-timid-foray-into-carbon-pricing/>>, consultada en junio de 2020.

NATURAL RESOURCES CANADA

- 2020 “Electricity Facts”, en <<https://www.nrcan.gc.ca/science-data/data-analysis/energy-data-analysis/energy-facts/electricity-facts/20068>>, consultada en julio de 2020.
- 2016 *Pan-Canadian Framework on Clean Energy and Climate Change*. Ottawa: Natural Resources Canada.

1999 *Canadian Environmental Protection Act 1999*. Ottawa: Natural Resources Canada.

OLEWILLER, NANCY

2006 “Environmental Policy in Canada: Harmonized at the Bottom?”, en Kathryn Harrison, ed., *Racing to the Bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation*. Vancouver: University of British Columbia Press, 113-156.

PATTERSON, BRENT

2017 “Trudeau Supports Trump on Keystone XL Pipeline”, en <<https://canadians.org/analysis/trudeau-supports-trump-keystone-xl-pipeline>>, consultada en diciembre de 2019.

ROWLANDS, IAN

2008 “Integrating Climate Policy and Energy Policy”, en Steven Bernstein, Jutta Brunnée, David G. Duff y Andrew J. Green, eds., *A Globally Integrated Climate Policy for Canada*. Toronto: Toronto University Press, 293-311.

SANTÍN PEÑA, OLIVER

2014 *Sucesión y balance de poder en Canadá entre gobiernos liberales y conservadores. Administraciones y procesos partidistas internos (1980-2011)*. Ciudad de México: CISAN-UNAM.

SIMMONS, BETH, FRANK DOBBIN y GEOFFREY GARRET

2006 “Introduction: The International Diffusion of Liberalism”, *International Organization* 60, no. 4 (octubre): 781-810.

SMITH, HEATHER A.

2008 “Political Parties and Canadian Climate Change Policy”, *International Journal* 64, no. 1: 47-66.

UNITED NATIONS FRAMEWORK

CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC)

2015 “Canada’s INDC Submission to the UNFCCC”, en <<https://www4.un>

fccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Canada%20First/INDC%20-%20Canada%20-%20English.pdf>, consultada el 2 de febrero de 2020.

VAN NIJNATTEN, DEBORA y DOUGLAS MACDONALD

2004 “Reconciling Energy and Climate Change Policies: How Ottawa Blends”, en G. Bruce Doern, ed., *How Ottawa Spends, 2003-2004: Regime Change and Policy Shift*. Don Mills: Oxford University Press, 72-88.

WESTERN CLIMATE INITIATIVE

2020 “Auctions”, en <<https://wci-inc.org/services/auctions>>, consultada en julio de 2020.

EL MOVIMIENTO AMBIENTALISTA ENTRE CONSERVADORES Y LIBERALES. DEBATES SOBRE LA GOBERNANZA AMBIENTAL CANADIENSE POR LA CONSTRUCCIÓN DE OLEODUCTOS

Claudia Anait Ocman Azueta

Introducción

Durante los gobiernos de Stephen Harper y Justin Trudeau el movimiento ambientalista, como actor de la gobernanza ambiental, permitió visualizar la dinámica sobre la cual ésta se construyó. En medio del debate por la aparente confrontación entre una estrategia que para impulsar el desarrollo apostó por la construcción de oleoductos y la protección ambiental, de una política restrictiva que condujo a la securitización de los ambientalistas se transitó hacia otra que osciló entre la retórica y el pragmatismo.

Con la intención de destacar las posturas que orientan el debate de los ambientalistas con el gobierno federal, el capítulo contextualiza la controversia sobre la que esta discusión se cimentó, con la finalidad de determinar y esclarecer sus fundamentos en el marco de la (des)gobernanza ambiental establecida en ambos periodos de gestión, señalando que esta contraposición de intereses contrarresta y determina la política estatal en un país donde el movimiento ambientalista es relevante. Consecuentemente, el capítulo describe, aunque de manera general, a los actores involucrados, las acciones que emprendieron y sus contradicciones, a partir de la gestión completa de Harper como primer ministro y hasta la primera de Justin Trudeau, resaltándose el papel que desempeña el movimiento ambientalista como grupo de presión o de reforzamiento-afianzamiento político ante los proyectos de extracción de petróleo de arenas bituminosas y la protección ambiental en correlación con los derechos a la salud y al medioambiente sano, y con la política climática internacional.

Contextualización

Comúnmente, la imagen que Canadá ha proyectado al exterior es la de un país ambientalista que cuenta con políticas y normatividades progresistas para proteger el entorno natural en equilibrio con su desarrollo económico. Contrariamente a esta imagen, en lo doméstico las acciones emprendidas en favor del desarrollo y el crecimiento estatal han impactado en la percepción social de la política pública por la forma en que desde el gobierno se conduce y se proyecta la gobernanza ambiental.¹

En Canadá, dirigida ya sea por conservadores o por liberales, la gobernanza ambiental se ha construido con base en las políticas, normatividades, instituciones y las dinámicas que se establecen entre sus actores. En tales dinámicas quedan incluidas las facultades que corresponden, en la materia, a cada nivel de gobierno, así como las interacciones entre éstos y los actores no estatales.

Como actores no estatales del movimiento ambientalista se identifica a aquellos miembros de la sociedad civil que de manera colectiva, o no, emprenden acciones para proteger el medioambiente; destacan las organizaciones no gubernamentales ambientalistas (ONGA),² que han sido relevantes para la dirección que adopta la gobernanza ambiental al dar muestra de aquellos aspectos que la caracterizan. Al convertirse en actores políticos, los ambientalistas, en especial estas organizaciones, han contribuido en la formulación, adopción y modificación de políticas y regulaciones. También han influido en las posturas que se adoptan tanto en la política ambiental nacional como en la internacional.

¹ La gobernanza ambiental puede aludir a la suma de “reglamentaciones, prácticas, políticas e instituciones que configuran la manera en que las personas interactúan con el medioambiente” (UNEP, 2017). En sí, es un proceso que implica la gestión para la protección ambiental, cuya dinámica depende de cómo sea conducida tal gestión por las políticas, las regulaciones y por las instituciones, de lo que deriva la interacción con actores privados, estableciéndose diferentes tipos de gobernanza, la cual idealmente debiera ser abierta, permitiendo la participación ciudadana para ajustar intereses, lo que supone un tipo de gobernanza horizontal, no vertical, pues en este último las decisiones se tomarían de manera cerrada.

² En congruencia con los fines de este capítulo, se utilizarán los términos “movimiento ambientalista” o “ambientalistas” para agrupar, y en general para referirnos al movimiento en favor del medioambiente opuesto a los oleoductos durante los periodos de gestión de Stephen Harper y Justin Trudeau. Sin descartar que existen estudios que los clasifican, con base en sus fundamentos ideológicos, en ecologistas, ambientalistas y conservacionistas.

En Canadá, el movimiento ambientalista encuentra sus orígenes a finales del siglo XIX y principios del XX. Con una línea de acción inicial que se concentraba en la conservación y en la defensa de un uso no exhaustivo de los recursos naturales, y en especial en la protección de bosques, lagos y de la vida silvestre, el movimiento iría evolucionando debido a factores tales como el aumento de la contaminación, el impacto ambiental por acción antropogénica, la influencia del movimiento ambientalista estadounidense, así como por las políticas conducentes para el desarrollo económico. La segunda mitad del siglo XX detonaría un incremento y una mayor participación e incidencia de las ONGA en la política ambiental, la cual se intentó redirigir poniendo el énfasis en la vinculación entre la seguridad humana y la protección ambiental.

El incremento y el activismo de algunas ONGA de origen canadiense, así como de otras que ubicadas en Estados Unidos se extendieron a Canadá, y su consecuente influencia en los procesos de la gobernanza ambiental global, regional y provincial, ayudarían a transmitir la imagen de un país interesado en proteger y conservar la naturaleza. De este modo, la labor de los ambientalistas propiciaría encuentros y desencuentros con el gobierno, contribuyendo así en el diseño de políticas públicas orientadas a mitigar los impactos ambientales del sector productivo, en particular del industrial.

La participación de Canadá en el régimen internacional de cambio climático y la ratificación del Protocolo de Kioto en 2002, de alguna manera marcaban una línea de acción estatal ambientalista encauzada por el gobierno liberal de Jean Chrétien (1993-2003), que sería cuestionada en periodos posteriores, como en los correspondientes a Stephen Harper y Justin Trudeau, lo que ocasionó el surgimiento de un importante debate entre el gobierno federal y los ambientalistas.

Desde que Stephen Harper asumió el cargo de primer ministro, en 2006, quedó claro que la pieza central de su gobierno para impulsar el desarrollo del país estaría centrada en la explotación de los recursos naturales, en especial de las fuentes de energía fósil, y que la protección del medioambiente no era un tema esencial. De hecho, desde su perspectiva la protección medioambiental podía obstaculizar el mejoramiento de las condiciones de vida de los canadienses, al alterar la estabilidad de la estrategia para el desarrollo.

Desde la óptica del Partido Conservador, la política ambiental no era otra cosa que un instrumento de control que no permitía el crecimiento del Estado-nación, al limitar las actividades industriales y empresariales. Por ello,

se imponía disminuir el alcance de los instrumentos de dicha política, al menos los de corte jurídico, administrativo y social,³ para entonces impulsar el desarrollo y el crecimiento económico, elementos que, en todo caso, justificaban los potenciales impactos al medioambiente.

Si bien las dos primeras gestiones de Stephen Harper no fueron tan intensas en materia ambiental por el carácter minoritario de su partido —como sí lo fue su mandato de mayoría a partir de 2011—, el primer ministro siempre mantuvo una crítica hacia la política ambiental tradicional canadiense, por considerarla demasiado rígida y dañina para la economía. Mientras tanto, en sus dos gobiernos de minoría, de 2006 a 2008 y de 2008 a 2011, Harper mantuvo la búsqueda de espacios para deslindar al desarrollo económico de las normatividades para la protección ambiental.

A pesar de que en su agenda electoral para su segundo periodo al frente del Estado, de 2008 a 2011, Harper propuso hacer de Canadá una potencia en la generación de energías limpias, líder en la protección de los recursos naturales para asegurar el bienestar de los canadienses y reforzar el marco jurídico normativo para la conservación de la Tierra y sus recursos y el cuidado de la salud humana frente a la contaminación (Partido Conservador, 2008), ya cuando obtuvo un gobierno de mayoría, en su tercer periodo, a partir de 2011, la situación se modificó.

Mediante la *Jobs Growth and Long-term Prosperity Act, Bill C-38*,⁴ además de retirar a Canadá del Protocolo de Kioto a finales de 2011 por considerarlo “un esquema socialista para absorber recursos de la riqueza de las naciones productivas” (Struzik, 2012), el gobierno federal y su primer ministro se centraron en abrir una brecha en la gobernanza ambiental por medio de varias medidas, que agrupadas darían cuenta de un proceso verticalizado de desregulación⁵ de la toma de decisiones, así como de la falta de transparencia

³ Los instrumentos jurídicos atañen al conjunto de normas y disposiciones legales; los administrativos a las evaluaciones, controles, autorizaciones y regulaciones, y los sociales son los que se dirigen a concientizar a la sociedad con educación, información y exhortos a la participación (Ramírez y Ramírez, 2014: 74).

⁴ Ley de Crecimiento del Empleo y la Prosperidad de Largo Plazo.

⁵ Adoptada en 2012, esta disposición limitó, entre otros aspectos, la protección a las especies amenazadas; favoreció la comercialización en lugar del cuidado de los recursos pesqueros; restringió los informes sobre los parques nacionales, sobre la política climática y las evaluaciones de impacto ambiental a los proyectos considerados de relevancia para el desarrollo, sin que las últimas ya fueran requeridas para aquéllos con inversión del gobierno. También se ampliaron los permisos para verter residuos en el mar (Ecojustice, 2012; McDonald, 2013; Struzik, 2012).

con el fomento a la desinformación y el establecimiento de limitaciones a la participación ciudadana.

Al recorte del presupuesto para la investigación sobre las condiciones ambientales, la biodiversidad, los recursos naturales o sobre el cambio climático, se añadió la restricción a la consulta pública, el cierre y recorte de presupuesto a órganos consultivos, centros de investigación e instituciones, así como a programas de investigación del propio gobierno.⁶ La vigilancia y censura a las ONGA y a los científicos e investigadores que pudieran proporcionar información sobre la situación medioambiental de Canadá,⁷ los subsidios a la industria energética, la explotación con mayor intensidad de las arenas bituminosas en la provincia de Alberta, el impulso a la construcción y extensión de oleoductos, la extracción de minerales, así como la producción de gas con el método de *fracking*, terminaron por desdibujar la tradicional política ambiental canadiense.

Con la *Bill C-38* se sentaron las bases para desafiar el desarrollo sostenible con una estrategia centrada en la política económica para procurar el bienestar social, de manera que para el gobierno de Harper las acciones en contra de tal política representaban una amenaza a la seguridad nacional.

A diferencia de Estados Unidos, donde el presidente Barack Obama estableció una mesa de diálogo con los opositores a la extracción de petróleo de arenas bituminosas y a la construcción de oleoductos, con la finalidad de construir así una línea de acción propositiva frente al cambio climático, Stephen Harper securitizó el movimiento ambientalista, y en esta dirección emprendió una vigilancia extrema, a través de las agencias de seguridad del Estado, para controlar las disidencias contrarias a los proyectos de desarrollo, en especial a los relacionados con la construcción y extensión de los oleoductos.

Las medidas implementadas por Harper generaron un problema de relaciones públicas que derivó en un debate que se extendió al interior del gobierno

⁶ Entre los centros de investigación se encuentran la Mesa Redonda Nacional sobre Medioambiente y Economía (National Round Table on the Economy and the Environment), encargada de diseñar políticas sobre desarrollo sostenible; la Fundación Canadiense para las Ciencias Climáticas y Atmosféricas (Canadian Foundation for Climate and Atmospheric Sciences), y entre las dependencias del gobierno, los ministerios del Medioambiente (Environment Canada) y el de Pesca y Océanos (Fisheries and Oceans Canada) (Struzik, 2012).

⁷ El gobierno de Harper prohibió a los científicos e investigadores proporcionar información a la prensa sin permiso previo, cerró bibliotecas como la del Departamento de Pesca y Océanos y eliminó bases de datos (McDonald, 2013).

federal, creándose divisionismos entre sus propias instituciones, los miembros del Parlamento y los del gabinete, por ejemplo entre los ministerios de Finanzas, de Recursos Naturales y de Medioambiente. También algunos miembros del Partido Liberal y del Partido Verde organizaron frentes políticos de contención a las medidas del primer ministro conservador.

De este modo, los actores involucrados en el debate fueron clasificados como grupos propetróleo⁸ y grupos ambientalistas.⁹ En términos coloquiales, tal clasificación concernía, en el caso de los primeros, a la industria extractiva, mientras que, en el de los segundos, a las ONGA, que como asociaciones organizadas tenían mayor presencia, pero en general a todos aquellos que, en favor del medioambiente, se oponían activamente a los oleoductos.

Los ambientalistas y la emergencia de Canadá como superpotencia energética durante la administración de Harper

Si consideramos que Canadá cuenta con una de las reservas mundiales de petróleo más importantes, y que la mayor parte de esos recursos no se explotaban, también es cierto que desde el principio de su primera gestión como primer ministro la intención de Stephen Harper fue convertir al país en una superpotencia emergente en energía. En este tenor, aunque se impulsaron asimismo las energías alternativas, como la proveniente de los biocombustibles, en lo general se trazó una estrategia encaminada a explotar los depósitos de bitumen de la provincia de Alberta.

En este sentido, el gobierno federal y los gobiernos provinciales,¹⁰ en conjunto con la industria petrolera, emprendieron y promovieron proyectos para proveer de petróleo a terceros países, enfocándose en el mercado asiático y en el de Estados Unidos. La estrategia consistió en construir y en ampliar oleoductos, lo cual desencadenó una de las disputas políticas más álgidas

⁸ Identificado como neoliberal y conservador, el grupo propetróleo integra a asociaciones de la industria petrolera como la Asociación Canadiense de Productores de Petróleo (Canadian Association of Petroleum Producers, CAPP) y la Asociación Canadiense de Oleoductos de Energía (Canadian Energy Pipelines Association, CEPA).

⁹ En los medios de comunicación y por el gobierno también son identificados como verdes, ambientalistas o activistas ambientales.

¹⁰ Los de Alberta, Saskatchewan y Nuevo Brunswick.

que hayan tenido lugar, situándose en medio de la polémica los oleoductos Keystone XL, Enbridge Northern Gateway, Energy East y Trans Mountain.

Ubicadas en un momento —principios de la segunda década del siglo XXI— en el que en Canadá se presentaba una tendencia a favor de la protección ambiental y de poner mayor atención a las implicaciones globales y locales de los procesos de extracción y transportación del petróleo, las discrepancias de las organizaciones ambientalistas con las políticas de Harper fueron creciendo, al mismo tiempo en que los grupos organizados de las Primeras Naciones se sumaron a esta dinámica de protesta por la incursión de compañías privadas en sus territorios.

Desde lo global, el seguimiento de la política climática internacional delimitada por el Protocolo de Kioto era relevante para los ambientalistas que residían en Canadá y también para aquéllos fuera del país. En lo local, adicionalmente al cambio climático, entre los argumentos de los ambientalistas resaltaban las repercusiones de la industria petrolera en los bosques boreales, en los pantanos de turba bajo los que se sitúan las arenas de alquitrán, en la biodiversidad por posibles derrames en los hábitats, en la contaminación y desvío de los sistemas fluviales o en la desprotección a las especies amenazadas. También a estos grupos ambientalistas canadienses les preocupaban las acciones del gobierno federal para controlar la difusión de información sobre los impactos ambientales ocasionados por la industria extractiva.

Dadas las implicaciones globales y locales de los oleoductos, durante los periodos de Stephen Harper y Justin Trudeau la controversia con los ambientalistas se desarrolló en varios niveles, incluyendo el provincial, el nacional, el transnacional y el internacional, con la discusión respecto de la política climática como un elemento más común en los últimos tres niveles.

La propuesta de construir el oleoducto Keystone en 2005, por parte del corporativo TransCanada, alimentó la controversia entre estos grupos. Si bien, la primera rama de este oleoducto avanzó hasta funcionar en 2010, una segunda rama propuesta en 2008, nombrada como Keystone XL, cuyo propósito se centraba en transportar bitumen diluido de Hardisty en Alberta —y petróleo de esquisto de Dakota del Norte y Montana— al complejo industrial Houston-Galveston en Texas (Sparrow, 2014), avivaría las protestas y manifestaciones.

A partir del descontento inicial de grupos de granjeros en Nebraska, puesto que el oleoducto atravesaría un acuífero local, las mayores protestas se

centrarían en la generación de emisiones con efectos en el cambio climático,¹¹ lo que en el caso de Keystone XL fungiría como un mecanismo de presión para el gobierno estadounidense.

Consecuentemente, mientras que en 2011 el Departamento de Estado de Estados Unidos postergaba la aprobación de la extensión de este oleoducto para evaluar su pertinencia por las emisiones de dióxido de carbono y sus posibles efectos para la imagen de Obama, el gobierno de Harper insistía en su aprobación y en separar al desarrollo económico de la protección ambiental y, por ende, de la política climática.

El debate con los ambientalistas giraría posteriormente en torno a la separación de Canadá del Protocolo de Kioto, así como alrededor de los impactos ambientales globales y locales que podría provocar la construcción de otros oleoductos, y en consecuencia también en la implementación de las políticas y normatividades para favorecerlos.

En medio del posible rechazo a la construcción del oleoducto Keystone XL por el gobierno de Obama,¹² Harper propició varios desencuentros con ONGAS de origen canadiense que como la Fundación David Suzuki y The Council of Canadians se manifestaban incluso en la Unión Americana para evitar la aprobación del proyecto. Asimismo, otras como Sierra Club y Natural Resources Defense Council, con base en Estados Unidos, se extendieron a Canadá aliándose con otras ONGA, otros activistas de la sociedad civil, e incluso con las Primeras Naciones, creando así frentes de defensa transnacionales contra los oleoductos. También deben considerarse movimientos internacionales como el de la organización 350.org, dirigidos a eliminar el uso de combustibles fósiles y a promover el uso de energías renovables.

Como parte de una tendencia generalizada que se presentaba en contra de los proyectos de extracción de petróleo y de gas, y no únicamente para combatir al Keystone XL, el movimiento opositor a los oleoductos terminó por ser identificado como un movimiento antipetróleo, y como uno que al ser de índole transnacional e internacional sentaba sus bases en la política climática.

¹¹ Se calculó que el oleoducto incrementaría en 22 000 000 de toneladas al año la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) (Patterson, 2017).

¹² Estados Unidos canceló el proyecto en 2015. En 2017 Donald Trump firmó su reactivación con el beneplácito público de Justin Trudeau.

De acuerdo con Greenpeace, en el reporte *Protected/Canadian Eyes Only*¹³ del 24 de enero de 2014, la Real Policía Montada de Canadá señalaba que este movimiento estaba integrado por “un creciente, numeroso, organizado y bien financiado grupo antipetróleo integrado por asociaciones de activistas pacíficos, militantes y extremistas violentos opuestos a la dependencia de la sociedad en los combustibles fósiles” (McCarthy, 2015). Sus argumentos para oponerse a los oleoductos, adicionales a los relativos al cambio climático, se centraron en los impactos ambientales de carácter local, con énfasis en los riesgos de derrames en las fuentes de agua y en los hábitats de especies, la destrucción de bosques y humedales, en la contaminación derivada de la extracción y transportación de petróleo de las arenas bituminosas, en la falta de diversificación de las fuentes energéticas, y en la afectación a los derechos a la salud y al medioambiente sano, así como en general a los derechos de los pueblos aborígenes.

En la interfase de la negociación con Estados Unidos para la construcción del oleoducto Keystone XL, para diversificar los mercados energéticos y disminuir la dependencia hacia este país, y con la mira puesta en el mercado asiático, se presentó la opción de construir desde Alberta y hasta la costa de Columbia Británica el oleoducto Enbridge Northern Gateway.¹⁴ En este periodo también se propusieron los oleoductos Energy East¹⁵ y Trans Mountain.¹⁶ De

¹³ Protegido/Sólo para ojos canadienses.

¹⁴ Destacan en esta negociación los argumentos provenientes de las Primeras Naciones de Columbia Británica, las que aludieron a daños imputables a sus tierras ancestrales, en las cuencas del salmón, a los hábitats del caribou, al Great Bear Rainforest (Bosque Lluvioso del Gran Oso) y al río Fraser, por posibles derrames de petróleo. La discusión sobre este oleoducto se agudizaría debido a su aprobación en 2014, independientemente de los beneficios económicos a la población y a Columbia Británica promovidos por el gobierno federal.

¹⁵ Atravesar el territorio de ciento ochenta pueblos aborígenes, poner en riesgo los suministros de agua dulce localizados en Winnipeg, North Bay, Ottawa, Montreal y Saint John, así como amenazar el hábitat de las ballenas Beluga, todos fueron aspectos que dieron margen a las protestas contra el oleoducto Energy East, propuesto en 2013 y cancelado en 2017 por la empresa TransCanada; no obstante, además de por estas causas ambientales, también asociadas con las emisiones de carbono, a la suspensión del proyecto también contribuyeron las revisiones más estrictas encauzadas por el gobierno de Trudeau en 2016 y el menor costo del petróleo en el mercado internacional (Gatehouse, 2019).

¹⁶ Propuesto en 2013 por el corporativo Kinder Morgan, aprobado en 2016 y adquirido en 2018 por el gobierno federal, el debate sobre este oleoducto se cimentó en los daños a la biodiversidad, en la transgresión a las costumbres, tradiciones y economías de subsistencia de los pueblos aborígenes, a su salud y a la de los pobladores circundantes, que pudiesen derivar por causa de gases tóxicos y vertimientos en acuíferos que proveen de agua dulce a ciudades como Chilliwack y Abbotsford, en Columbia Británica, o bien, por los potenciales derrames y por el incremento del ruido y el tráfico debidos a la transportación del petróleo, que podían afectar a

la misma manera que con el Keystone XL, estos tres no quedaron exentos de la renuencia descrita hacia los proyectos de extracción de hidrocarburos.

Al no cruzar fronteras, las protestas de los ambientalistas en torno a estos oleoductos —mismas que continuarían en el periodo de Justin Trudeau— se centraron más en los impactos locales al medioambiente, con énfasis en su desprotección amparada por los cambios normativos implementados desde el gobierno central, que se caracterizaban por su menor rigurosidad en la aplicación de evaluaciones de impacto ambiental. Pronto esos movimientos ambientalistas encontraron en los grupos nativos canadienses a unos firmes aliados dispuestos a movilizarse para defender su patrimonio cultural.

Las implicaciones ambientales globales y locales de los oleoductos Enbridge Northern Gateway, Energy East y Trans Mountain involucraron a las ONGA con otros grupos de mayor alcance y diferentes niveles, como Greenpeace, ForestEthics, Sierra Club, Friends of Wild Salmon, The B. C. Federation of Naturalists, A. B. C. Environmental Activist Group, The Dogwood Initiative, Stand.earth, Council of Canadians, The Conservation Council of New Brunswick, Energy and Climate Justice, 350.org, LeadNow y Equiterre (Hoekstra *et al.*, 2015).

Una vez detenida la construcción del oleoducto Keystone XL, al no ser aprobado por el gobierno de Estados Unidos, y dado el interés de Ottawa en proyectar a Canadá como una potencia energética en el mercado mundial, la administración de Harper endurecería sus acciones en contra de los grupos ambientalistas, calificándolos como grupos radicales que atentaban contra el desarrollo económico del país y de los canadienses. Por ello mandó realizar auditorías más detalladas e incrementar su vigilancia.

Debe señalarse que estos choques con los movimientos ambientalistas por los oleoductos repercutieron en la comercialización del petróleo en el mercado asiático y en la Unión Europea y Estados Unidos —principales destinos de la producción petrolera canadiense—, pues en esas regiones y países existía oposición local a la importación de petróleo extraído de arenas bituminosas, por sus impactos ambientales globales y locales.

especies de aves y mamíferos marinos del fiordo costero Burrard Inlet y del río Fraser (Sacred Trust Initiative, 2020).

AUDITORÍAS

A finales del periodo de Harper como primer ministro, las ONGA¹⁷ fueron objeto de auditorías por la Canada Revenue Agency (CRA).¹⁸ En 2012, año en el que el gobierno federal identificó al movimiento ambientalista como una amenaza terrorista, el Pro-Tar Sands Ethical Oil Group¹⁹ promovió una campaña para exhibir a sus activistas como radicales.²⁰ Esta estrategia incluyó alegatos en contra de Tides Canada, la Fundación David Suzuki y Environmental Defence (Bagley, 2014), que condujeron a que el Ministerio de Finanzas investigara el involucramiento de las ONGA en acciones de lavado de dinero y en actividades proselitistas, con base en la reglamentación existente que establece que en Canadá las organizaciones de beneficencia²¹ sólo pueden dirigir como máximo el 10 por ciento de sus fondos a actividades políticas (Tsao *et al.*, 2015: 15).

En ese momento, el debate se centró en el descontento hacia los ambientalistas que obstaculizaban los beneficios que —a juicio del gobierno de Harper— traerían consigo los proyectos de los oleoductos. También en torno a las sospechas del gobierno federal sobre un posible intervencionismo de grupos extranjeros de corte “radical y/o extremista”, particularmente estadounidenses, que al financiar movimientos en contra de proyectos de explotación de petróleo y de gas intervenían en la soberanía de Canadá, socavando su interés en diversificar sus mercados (Paris, 2012a).

Para Joe Oliver, ministro de Recursos Naturales, la estrategia de acción de los ambientalistas consistía en imponer una agenda ideológica radical,

¹⁷ En 2014, las ONGA enlistadas para auditar fueron la Fundación David Suzuki, Tides Canada, West Coast Environmental Law, Pembina Foundation, Equiterre, The Ecology Action Centre y Environmental Defence (Salomon y Everson, 2014).

¹⁸ Agencia Tributaria de Canadá.

¹⁹ Grupo Pro Arenas Bituminosas Petróleo Ético. Este grupo, fundado por Alykhan Velshi, es una organización no gubernamental con origen en Alberta que se autodescribe como una comunidad en línea destinada a empoderar a los activistas en defensa de las arenas bituminosas (Salomon y Everson, 2014). Se concentra en descartar el vínculo entre las actividades antropogénicas y el cambio climático con argumentos basados en el libro *Ethical Oil* (Petróleo ético), de Ezra Levant.

²⁰ Para el gobierno federal estos grupos están representados por todos aquellos que se oponen a los proyectos de explotación de los recursos naturales, como petróleo, gas, bosques y minería, así como a las presas hidroeléctricas.

²¹ Identificadas como *environmental charities* o *environmental nonprofits* (beneficencias ambientales), las ONGA fueron objeto de las auditorías.

para lo cual utilizaban las consultas públicas y los fondos de grupos extranjeros con interés en debilitar la economía de Canadá y así retrasar la construcción de los oleoductos. Estos grupos se apoyaban en figuras populares para tratar de convencer a los canadienses de no explotar sus recursos naturales, y como última táctica interponían demandas para retrasar los proyectos de explotación de los mismos con la intención de detenerlos lo más posible hasta que fueran económicamente inviables (Babad, 2012).

Para Harper era sin duda inapropiado que las organizaciones de beneficencia —que recibían recursos de los contribuyentes— estuvieran en contra de la política del gobierno, por lo que había que eliminarlas (Struzik, 2012). Desde el otro punto de vista, el gobierno evitaba arbitrariamente la participación ciudadana en las consultas para la aprobación de los oleoductos²² (Babad, 2012).

Para controlar la disidencia, en 2014 la Canada Revenue Agency efectuó auditorías a varias ONGA que difundieron información sobre los impactos ambientales de la extracción de petróleo de las arenas bituminosas y que participaron en los movimientos que obstaculizaron la construcción de los oleoductos Keystone XL y Northern Gateway. Estos hechos fueron, precisamente, los que provocaron las auditorías y la decisión de establecer una mayor vigilancia a las ONGA nacionales. Así, resultaba evidente que el gobierno federal venía vigilándolas desde tiempo atrás, por lo que, de acuerdo con Tom Flanagan —ideólogo del movimiento conservador canadiense y asesor cercano de Stephen Harper—, tachar a los ambientalistas de radicales y catalogarlos como una amenaza para la seguridad nacional era parte de una estrategia para asegurar la construcción y extensión de los oleoductos (Paris, 2012b).

EL MOVIMIENTO CANADIENSE ANTIPETRÓLEO Y LA SEGURIDAD NACIONAL

Ante las protestas ciudadanas, el gobierno federal se ocupó de redirigir la estrategia de seguridad nacional para proteger los proyectos de los oleoductos. Tras una reestructuración del aparato de seguridad construido a partir del ataque del 11 de septiembre de 2001 a Estados Unidos se monitorearon las

²² E incluso lo hacía para los proyectos forestales y mineros.

protestas ciudadanas en contra de los proyectos de extracción de recursos, con atención en los oleoductos.²³ Para Richard Fadden, director del Canadian Security Intelligence Service (CSIS), por estar el gobierno federal más preocupado por el terrorismo doméstico la mayor parte del espionaje se realizaba en el interior del país, siguiéndose sobre todo aquellos casos que se creía podían incurrir en actos terroristas (Leahy, 2013).

A partir de esta lógica, en 2015 Harper, adicionalmente a las auditorías, extendió la aplicación de la *Anti Terrorism Act (Bill C-51)* a los opositores a su estrategia para el desarrollo,²⁴ con lo cual se incrementó la supervisión a los ambientalistas, en especial a las ONGA con mayor alcance. Tal es el caso de Greenpeace, por difundir información sobre los efectos de la extracción de petróleo para el cambio climático (Leahy, 2013).

A pesar de transgredir los derechos de libertad de expresión y libertad de participación, una vez aprobada la *Bill C-51* se extendieron las facultades del CSIS para que recabará información e interrumpiera movimientos opositores que pudieran promover la desobediencia civil y actos criminales, incluso con arrestos preventivos, y para que evitará la difusión de información que pudiera desestabilizar financiera y económicamente a Canadá, o dañar su infraestructura crítica. Con fundamento en una interpretación de la seguridad nacional, que incluía a esta infraestructura, las protestas de los ambientalistas fueron catalogadas como acciones terroristas en contra del Estado y, consecuentemente, como amenazas a la seguridad nacional.²⁵

Cabe señalar que como infraestructura crítica se consideró, entre otras, a las instalaciones, redes, servicios, equipos físicos y de tecnología de la información cruciales para la salud, la seguridad y la prosperidad de las que dependen los canadienses (Public Safety Canada, 2020). De este modo, los oleoductos fueron considerados parte de dicho tipo de infraestructura, de manera que para finales del gobierno de Harper la *Bill C-51* representó una alternativa para controlar los movimientos en su contra.

²³ De acuerdo con la prensa, Greenpeace obtuvo documentos de la empresa Edelman en los que consta un plan para investigar a los opositores al oleoducto Energy East (Sorensen, 2015).

²⁴ Esta Ley aplicaba a cualquier ciudadano o grupo que para el gobierno federal cometiera actos disidentes. Aunque la supervisión se venía realizando previamente a la *Bill-C51*, quedó oficializada a partir de su publicación.

²⁵ Para Harper, los extremistas (hacía referencia a los grupos mencionados en el reporte *Protected/Canadian eyes only*) podían estar motivados por posturas islámicas radicales, por lo cual se los catalogaba como grupos criminales (McCarthy, 2015).

Sin embargo, la inestabilidad en los precios del petróleo, el rechazo a la construcción del oleoducto Keystone XL por el gobierno de Obama y la amplia difusión de que la extracción de petróleo de arenas bituminosas constituye un proceso altamente contaminante —lo cual impactó en la reputación internacional de Canadá ante la política climática internacional— provocaron incertidumbre respecto del futuro de las reservas energéticas de Alberta, generándose una mayor oposición interna a la visión de superpotencia energética de Harper.

Según Greenpeace, la inclinación de Harper hacia los intereses de la industria petrolera ocasionó que los canadienses dejaran de creer en que el apoyo del gobierno federal a esta industria formaba parte de un proceso justo, y que su plan de construir 10 000 millas de oleoductos en el este, oeste y sur de Alberta, donde se localiza la mayor parte de petróleo del país, no se hiciera realidad (Jacques, 2017).

Trudeau, entre la protección ambiental y el crecimiento económico

Como parte de su primera plataforma política, una vez alcanzado el triunfo electoral en 2015 Justin Trudeau buscó romper con las controversias suscitadas durante el gobierno de Harper, e intentó un acercamiento con los ambientalistas. Esto implicó diseñar un plan de acción que conjugara la protección ambiental con el crecimiento económico, mediante el cual se pudieran aprovechar los recursos naturales para un bienestar sostenible. Para ello, se requería eliminar las medidas previamente implementadas con el fin de evitar choques con los activistas en defensa del medioambiente, así como crear un entorno de credibilidad, confianza y transparencia que diera muestra de una gobernanza ambiental en la que los ciudadanos serían considerados al momento de plantear las políticas y las normatividades en la materia y, sobre todo, al emprender proyectos de desarrollo.

En esta dirección, como parte de su plataforma el Partido Liberal señalaba que durante el gobierno de Harper el medioambiente había sufrido reveses debidos a su desprotección, mediante el recorte de los fondos a la investigación científica, el desdén por la política climática, la vigilancia a las ONGA y, en general, a los activistas ambientales contrarios a la política del gobierno;

en suma, le reprochaban al primer ministro conservador haber dejado de lado las acciones mínimas indispensables para un futuro verde.

Para sustentar sus posiciones, en 2015 el Partido Liberal dio a conocer un documento que denominó *Real Change. A New Plan for Canada's Environment and Economy*,²⁶ en el que la relación entre medioambiente y economía se condensó en dos puntos: crear trabajos verdes y proteger el medioambiente. Una relación que específicamente quedó representada en los objetivos de emprender acciones relativas al cambio climático; invertir en tecnologías alternativas y propiciar la inversión y los trabajos limpios; restaurar la credibilidad en las auditorías ambientales; preservar y promover los parques nacionales, y proteger los océanos y el agua (Partido Liberal, 2015), aspectos que derivarían en medidas concretas.

Aunque en esos momentos el Partido Liberal no tenía un plan totalmente definido, sus propuestas resultaron en una eventual nueva fase, producto de una distinta percepción pública, en la que obtuvo el visto bueno incluso de algunas ONGA que se habían opuesto a la estrategia para el desarrollo económico de Stephen Harper. Sin más, ello no significaba inclinarse hacia el ambientalismo, sino más bien no favorecer una tendencia concreta, ni por el medioambiente ni por la economía. Al reconocer los errores de las acciones del gobierno anterior, Justin Trudeau apoyó la idea de que no se podía elegir entre el desarrollo, el crecimiento económico y la protección ambiental, sino que era preciso establecer una sinergia para obtener los mejores beneficios y actuar en esa dirección.

No obstante que en ocasiones se daba muestra de una política con cierta inclinación hacia el ambientalismo, ésta no derivó en la prohibición de la extracción de los recursos fósiles. Adicionalmente, Trudeau dispuso eliminar las auditorías y la supervisión a las organizaciones de beneficencia, lo que incluyó a las ONGA, reestablecer los fondos para la investigación científica en cambio climático y, en general, impulsó que las evaluaciones de impacto ambiental fuesen procesos precisos y, desde luego, alentó el retorno de la regulación para la protección ambiental²⁷ con la idea de resarcir los daños causados por los oleoductos. De este modo, Trudeau buscó marcar diferencias claras respecto de su antecesor, para así no afectar a la industria petrolera, que seguía su propio curso.

²⁶ “Cambio real. Un nuevo plan para el medioambiente y la economía de Canadá”.

²⁷ Las normatividades que revisaría fueron las siguientes: *Canadian Environmental Assessment Act*, *National Energy Board Act*, *Fisheries Act* y *Navigation Protection Act*.

En los hechos, todo lo anterior se tradujo en una política que no satisfizo a los ambientalistas, quienes no dejaron de señalar la falta de emprendimiento y aterrizaje de las promesas de campaña en las medidas que se estaban ejecutando. Su postura fue que no se podía tener una política climática en ciernes, habilitar las evaluaciones de impacto ambiental, así como las consultas para la obtención del consentimiento fundamentado previo de las Primeras Naciones por la explotación de recursos naturales en sus territorios, ni proteger especies y ecosistemas, con enmiendas legislativas, y al mismo tiempo fomentar la extracción de petróleo y aventurarse a los riesgos de su transportación.

RETORNO A LA SEGURIDAD, A LA PROTECCIÓN AMBIENTAL Y SUSPENSIÓN DE AUDITORÍAS

Procurar la complementariedad entre la política económica y la ambiental, sobre todo si se considera un futuro sostenible, es una aspiración ideal, y el Partido Liberal intentó promover esta dinámica desde que regresó al poder a finales de 2015. Empero, las acciones del gobierno de Trudeau no manifestaron una firme convicción para dar un giro diferente a la política de explotación y traslado de energéticos, tal y como lo muestra su aliento a los proyectos de construcción y extensión de oleoductos.

En vísperas de la primera contienda electoral, y después de haber apoyado la *Bill C-51*, el Partido Liberal se comprometió a enmendar esta disposición mediante la promulgación de una nueva legislación que propusiera efectuar cambios relevantes a la normatividad de la seguridad nacional. Si partimos de que los gobiernos tienen como responsabilidad salvaguardar los derechos y las libertades de sus ciudadanos, en 2017, con la *Bill C-59* o *National Security Act*, se proyectó, entre otros varios aspectos, una gobernanza ambiental participativa y permisiva, en la que las consultas ciudadanas contribuyeran decididamente a sentar las bases de las políticas y de las reglamentaciones.

De la misma manera que con otras iniciativas de ley, como la *Bill C-69* o *Impact Assessment Act*, coloquialmente conocida como la “Ley No Más Oleoductos”, que establecía que las evaluaciones de impacto ambiental se realizarían como procesos estrictos, y al mismo tiempo proponía regresar a la regulación para la protección ambiental —mediante modificaciones a lo

dispuesto por la *Bill C-38* y la *Bill C-59*—, es que se pudo liberar a las ONGA de las auditorías ordenadas por el gobierno de Harper y deslindarlas de representar una amenaza a la infraestructura crítica de la nación y, por ende, a la seguridad nacional.

De esta manera, definir lo que se entendía por propaganda terrorista, por interferencia significativa con la infraestructura crítica, así como limitar las funciones del CSIS y de las demás agencias de inteligencia (Metcalf, 2017) fueron elementos sustanciales para garantizar el derecho a las libertades de expresión y de participación de aquellos que se oponían a la construcción de oleoductos y para no ser considerados disidentes.

Ya para mediados de 2019, la *Bill C-59* no era suficiente para limitar la vigilancia, las facultades de intervención, uso, manejo y retención de información del CSIS y del Communications Security Establishment,²⁸ tampoco para restringir la inmunidad al personal del CSIS, instituciones que infringían la libertad de expresión y la privacidad. Por consiguiente, la *Bill C-59* fue considerada como el instrumento que legalizó las acciones emprendidas por el gobierno de Harper.

Es preciso señalar que, paralelamente a las circunstancias que rodearon la ambigüedad de la *Bill C-59*, Justin Trudeau calificó las auditorías a las organizaciones de beneficencia como acoso político. De manera que, poco después de haber asumido el cargo de primer ministro, el propio Trudeau instruyó revisar las actividades políticas permitidas para estas asociaciones por la *Charity Law* o Ley de Caridad (Linnitt, 2015).

Al tomarse en cuenta las aportaciones de las ONGA a la política ambiental, pues estas agrupaciones son fundamentales para recrear espacios de gobernanza horizontal y debate público, en los cuales el flujo de ideas e información debe circular libremente sin contención alguna por parte del Estado, se dio paulatino fin a las auditorías.

Ahora bien, pese a la reducción paulatina de éstas, las que estaban en curso se mantuvieron y a finales de la primera gestión de Justin Trudeau se difundió que la suspensión de las auditorías se debía a que durante la campaña electoral de 2015 el primer ministro liberal había recibido fondos de asociaciones estadounidenses que formaban parte del movimiento antipetróleo (Corbella, 2019); sin embargo, todo eso se daba a conocer al mismo tiempo

²⁸ Centro de Seguridad de las Comunicaciones.

en que Trudeau manifestaba una inclinación gradual en favor de la construcción de oleoductos para así incrementar la capacidad de transporte del petróleo, con el fin de reforzar la posición canadiense en el mercado mundial de exportación de energéticos.

APOYO A LOS OLEODUCTOS

Durante su primera campaña electoral, uno de los puntos álgidos de la agenda de Justin Trudeau fue la reincorporación de Canadá a la política climática internacional. De este modo, se propuso emprender una estrategia energética compatible con dicha política, que no afectara el entorno natural y las condiciones de vida de los canadienses. Entre las promesas se plantearon reducir las emisiones al 30 por ciento para 2050, establecer un impuesto al carbono, disponer de recursos derivados de los oleoductos para energías alternativas y eliminar los subsidios a los recursos fósiles (Struzik, 2012).

Posteriormente, a pesar de las enmiendas legislativas para restaurar la confianza de la ciudadanía en las evaluaciones de impacto ambiental a los proyectos de los oleoductos, lo cierto es que apoyar la construcción y extensión de estos últimos ocasionó movilizaciones y críticas que se extenderían a lo largo del primer periodo de Trudeau.

Previamente a su campaña electoral, el primer ministro manifestó estar interesado en el proyecto de expansión del oleoducto Trans Mountain, y asimismo apoyó la ampliación de la línea tres del oleoducto Enbridge Northern Gateway, la construcción del oleoducto Energy East, y meses después de llegar al gobierno externó abiertamente su complacencia respecto de la propuesta de Donald Trump para retomar la construcción del oleoducto Keystone XL.

Al inicio de su mandato, los oleoductos Enbridge Northern Gateway, Energy East, y la aprobación del gobierno federal para la construcción del oleoducto Trans Mountain, ocasionaron una serie de protestas, marchas, demandas legales y manifestaciones que se prolongarían a lo largo de todo su primer periodo gubernamental (2015-2019). El movimiento de resistencia que integró a ambientalistas y Primeras Naciones dentro y fuera de Canadá se extendió —de la misma manera que ocurrió durante las administraciones de Harper— en los diferentes niveles: local, nacional, transnacional e internacional, gracias a los nexos globales entre activistas.

Tras emprender nuevamente el recuento de los riesgos e impactos ambientales por los posibles derrames y por las técnicas de extracción de petróleo de las arenas bituminosas, y de señalar repetidamente sus efectos nocivos para la salud de las personas, las ONGA afirmaban que la política del gobierno liberal no iba a permitir reducir las emisiones contaminantes del país en el futuro. Por ello, los grupos ambientalistas canadienses insistieron en la descarbonización de la economía, para lo que se hacía necesario restringir la extracción de petróleo.

Pese a lo anterior, la postura de Trudeau fue la de persistir en explorar la posibilidad de hacer compatibles el desarrollo económico y la protección ambiental, mediante la adopción de las políticas y regulaciones pertinentes. Bajo esa lógica, los oleoductos no sumarían al cambio climático, se evitarían los derrames de hidrocarburos y, al mismo tiempo, podría extraerse más petróleo de las arenas bituminosas, facilitándose su comercialización en los mercados externos (Austen, 2016).

Dado el alcance en otros países del movimiento antipetróleo, así como de las iniciativas por evitar su importación por causas climáticas, enmendar la legislación y procurar una política en el ámbito del desarrollo sostenible daba cuenta de una gobernanza ambiental distinta; no obstante, la pretendida ecuanimidad y las posibles causas conducentes de tal política continuaron enfrentando al gobierno federal con los ambientalistas, e incluso con los grupos propetróleo, por la falta de una postura definida.

Para el grupo propetróleo, la *Bill C-69 (Impact Assessment Act)*, así como la posibilidad de implementar acciones para disminuir la aportación de las emisiones de Canadá al cambio climático, aunadas a las medidas establecidas para proteger los ecosistemas canadienses, eran elementos que podrían representar un obstáculo para la industria petrolera, y de manera particular para la de la provincia de Alberta. Por otra parte, para los ambientalistas las acciones en favor de los oleoductos daban cuenta de que Trudeau en realidad adoptaba la política económica y energética de Harper (Gillis, 2018).

De esta forma, la prohibición al tráfico de tanques de petróleo en la costa Norte de Columbia Británica (Burgmann, 2015), que vulneraba el proyecto de Enbridge Inc. —el cual fue cancelado en 2016 para evitar impactos ambientales, particularmente al Bosque Lluvioso del Gran Oso— no fue percibida como parte de una preocupación ambiental genuina del gobierno federal, sino como el resultado de un veto impuesto por el Poder Judicial por pretender intervenir en los derechos colectivos de los pueblos originales.

A finales del primer periodo de Trudeau, en 2019, en un ambiente de acuerdos y desacuerdos, por un lado se observaba que una política encaminada a buscar la prosperidad económica sin dejar atrás la protección ambiental no era necesariamente una idea inviable si se pensaba en que la transición hacia el uso de las energías alternativas es un proceso paulatino, que lleva tiempo.

Por otro lado, la utilización de fondos públicos para la construcción del oleoducto Trans Mountain y la posibilidad de que se pusiera en marcha el Keystone XL eran elementos que mostraban que no se seguía el camino adecuado, dadas las consecuencias que podrían derivar para el medioambiente y para el bienestar humano.

Conclusiones

En Canadá, el movimiento ambientalista es un actor político de importancia en la dinámica de la gobernanza ambiental. Su activismo da cuenta de los intereses que conllevan las políticas del gobierno en el nivel federal. También muestra las características que tal gobernanza adopta en medio de las contradicciones entre sus actores, las políticas y las regulaciones, y ha contribuido a la percepción que desde fuera se tiene de este país en materia de protección ambiental.

Las coaliciones que se forman entre las ONGA, los grupos representativos de las Primeras Naciones, así como algunos científicos y miembros independientes de la sociedad civil, les proporciona mayor influencia en los ámbitos provincial, nacional, transnacional e internacional.

La postura de los ambientalistas en favor de la protección ambiental y en contra de los oleoductos se fundamentó en la vulneración gubernamental de los derechos al medioambiente sano, a la salud y a las libertades de expresión y participación. Aspectos que durante el gobierno de Stephen Harper se expresaron en la desregulación ambiental, la vigilancia y las auditorías a las ONGA, las detenciones de activistas y en la identificación de los ambientalistas como grupos terroristas, lo cual convirtió a la gobernanza ambiental federal en un proceso verticalizado.

Para Trudeau, las medidas adoptadas por Harper y la oposición a los oleoductos por los posibles impactos locales y globales se convirtieron en un

dilema en vísperas de su campaña electoral de 2019, por lo que buscó armonizar los intereses económicos con los de los ambientalistas. Ahora bien, para un país dependiente de la extracción de recursos naturales, en particular del petróleo y del gas, transitar hacia una economía de bajo carbono es un reto difícil de cumplir, tanto más o igual que sostener una postura en favor del grupo propetróleo o de los ambientalistas, así que, lejos de armonizar, las acciones emprendidas generaron incertidumbre, a pesar de que es cierto que abrieron el espacio a un proceso de gobernanza horizontal mediante la apertura a la participación de los ambientalistas.

Fuentes

AUSTEN, IAN

2016 “Justin Trudeau Approves Oil Pipeline Expansion in Canada”, *The New York Times*, en <<https://www.nytimes.com/2016/11/29/world/canada/canada-trudeau-kinder-morgan-pipeline.html>>, consultada en mayo de 2020.

BABAD, MICHAEL

2012 “Joe Oliver Taints All with Talk of Environmentalists, Radicals”, *The Globe and Mail*, en <<https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/top-business-stories/joe-oliver-taints-all-with-talk-of-environmentalists-radicals/article4085710/>>, consultada en febrero de 2020.

BAGLEY, KATHERINE

2014 “Harper Govt. Makes Moves to Silence Canada’s Lead Environmental Groups”, *Inside Climate News*, en <<https://insideclimatenews.org/news/20140214/harper-govt-makes-moves-silence-canadas-leading-environmental-groups>>, consultada en febrero de 2020.

BURGMANN, TAMSYN

2015 “Justin Trudeau Unveils Liberals’ Environmental Platform”, *The Star*, en <<https://www.thestar.com/news/canada/2015/06/29/justin-trudeau-unveils-liberals-environmental-platform.html>>, consultada en mayo de 2020.

CORBELLA, LICIA

2019 “Corbella: Krause Questions Why Trudeau Changed Charity Laws for Activists”, *Calgary Herald*, en <<https://calgaryherald.com/news/local-news/corbella-krause-questions-why-trudeau-changed-charity-laws-for-activists>>, consultada en marzo de 2020.

ECOJUSTICE

2012 “Analysis: What *Bill C-38* Means for the Environment”, *West Coast Environmental Law*, en <<http://www.blackoutspcakout.ca/cms/uploads/budget-bill-top-10.pdf>>, consultada en mayo de 2020.

GATEHOUSE, JONATHON

2019 “Did the *Bloc Québécois* Really Kill the Energy East Pipeline?” Canadian Broadcasting Company, en <<https://www.cbc.ca/news/politics/bloc-quebecois-pipeline-fact-check-1.5306970>>, consultada en junio de 2020.

GILLIS, DAMIEN

2018 “Justin Trudeau’s Two-faced Climate Game”, *The New York Times*, en <<https://www.nytimes.com/2018/05/02/opinion/trudeau-climate-kinder-morgan-pipeline.html>>, consultada en mayo de 2020.

HOEKSTRA, GORDON, PETER O’NEIL, DERRICK PENNER y ROB SHAW

2015 “Northern Gateway Pipeline Approved by Harper Government”, *Vancouver Sun*, en <<http://www.vancouver.sun.com/business/Northern+Gateway+pipeline+approved+Harper+government+with+video/9947588/story.html>>, consultada en mayo de 2020.

JACQUES, LESLIE

2017 “What the U.S Environmental Movement, Poised to Battle Trump, Can Learn from Canadian’s Long Struggle against Stephen Harper”, *The National Magazine of the Sierra Club*, en <<https://www.sierra-club.org/sierra/green-life/what-us-environmental-movement-poised-battle-trump-can-learn-canadians-long>>, consultada en marzo de 2020.

LEAHY, STEPHEN

2013 “Canada’s Environmental Activists Seen as ‘Threat to National Security’”, *The Guardian*, en <<https://www.theguardian.com/environment/2013/feb/14/canada-environmental-activism-threat>>, consultada en febrero de 2020.

LINNITT, CAROL

2015 “Trudeau Instructs Minister of National Revenue to Free Charities from Political Harassment”, *The Narwhal*, en <<https://thenarwhal.ca/trudeau-instructs-minister-finance-free-charities-political-harassment/>>, consultada en mayo de 2020.

MCCARTHY, SHAWN

2015 “‘Anti-Petroleum Movement’: A Growing Security Threat to Canada, RCMP Say”, *The Globe and Mail*, en <<https://www.theglobeandmail.com/news/politics/anti-petroleum-movement-a-growing-security-threat-to-canada-rcmp-say/article23019252/>>, consultada en mayo de 2020.

MCDONALD, LAURA

2013 “Crimes against Ecology. Is the Harper Government Guilty? You Be the Judge”, *Alternatives Journal. Canada’s Environmental Voice*, en <<https://www.alternativesjournal.ca/policy-and-politics/crimes-against-ecology>>, consultada en febrero de 2020.

METCALF, KEVIN

2017 “National Security Acts —Like Pop Acts— Require All the Right Notes”. *Canadian Journalists for Free Expression*, en <https://www.cjfe.org/national_security_acts_like_pop_acts_require_all_the_right_notes>, consultada en mayo de 2020.

PARIS, MAX

2012a “Attack on ‘Radicals’ Sign of Tougher Federal Strategy”. Canadian Broadcasting Company, en <<https://www.cbc.ca/news/politics/attack-on-radicals-sign-of-tougher-federal-strategy-1.1137272>>, consultada en febrero de 2020.

2012b “Environment Group Testifies on Charities’ Tax Status”. Canadian Broadcasting Company, en <<https://www.cbc.ca/news/politics/environment-group-testifies-on-charities-tax-status-1.1189992>>, consultada en mayo de 2020.

PARTIDO CONSERVADOR

2008 “The True North Strong and Free. Stephen Harper’s Plan for Canadians”, en <https://www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents_staticpost/cearef_21799/83869/Part_5.pdf>, consultada en febrero de 2020.

PARTIDO LIBERAL

2015 *Real Change. A New Plan for Canada’s Environment and Economy*, en <<https://www.liberal.ca/wp-content/uploads/2015/08/A-new-plan-for-Canadas-environment-and-economy.pdf>>, consultada en marzo de 2020.

PATTERSON, BRENT

2017 “Trudeau Supports Trump on Keystone XL Pipeline”. *The Council of Canadians*, en <<https://canadians.org/analysis/trudeau-supports-trump-keystone-xl-pipeline>>, consultada en mayo de 2020.

PUBLIC SAFETY CANADA

2020 “Canada’s Critical Infrastructure”, en <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrtr/crtcl-nfrstrettr/cci-iec-en.aspx>>, consultada en marzo de 2020. Gobierno de Canadá.

RAMÍREZ ORTIZ, DIANA y JUAN RAMÍREZ MARÍN

2014 *Derecho ambiental y desarrollo sustentable*. Ciudad de México: Porrúa.

SACRED TRUST INITIATIVE

2020 “Trans Mountain Expansion (TMX) Concerns”, en <<https://twnsacredtrust.ca/concerns/>>, consultada en junio de 2020.

SALOMON, EVAN y KRISTEN EVERSON

2014 “7 Environmental Charities Face Canada Revenue Agency Audits”. Canadian Broadcasting Company, en <<https://www.cbc.ca/news/>>

politics/7-environmental-charities-face-canada-revenue-agency-audits-1.2526330>, consultada en febrero de 2020.

SORENSEN, CHRIS

2015 “Stephen Harper: Oil’s Worst Enemy”. *Maclean’s*, en <<https://www.macleans.ca/politics/ottawa/stephen-harper-oils-worst-enemy/>>, consultada en febrero de 2020.

SPARROW, THOMAS

2014 “¿Por qué es tan polémico el oleoducto Keystone que unirá a Estados Unidos y Canadá?”. BBC News, en <https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140415_eeuu_keystonexl_oleoducto_qanda_tsb>, consultada en febrero de 2020.

STRUZIK, EDWARD

2012 “Oh Canada: the Government’s Broad Assault on the Environment”, *The Guardian*, en <<https://www.theguardian.com/environment/2012/jul/02/canada-government-assault-environment>>, consultada en febrero de 2020.

TSAO, DORA, ZARIA STOFFMAN y GEORGIA LLOYD-SMITH

2015 “Tax Audits of Environmental Groups: The Pressing Need for Law Reform”, en <http://www.elc.uvic.ca/wordpress/wp-content/uploads/2015/03/Tax-Audits-of-Environmental-Groups_2015Mar25.pdf>, consultada en mayo de 2020. Environmental Center, University of Victoria.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP)

2017 *Introduction to Environmental Governance*. Ginebra: UNEP.

Tercera parte

Una mirada al volumen 2

¡ME CONTRATARON! LAS Y LOS TRABAJADORES TEMPORALES AGRÍCOLAS: UNA FILMOGRAFÍA COMENTADA

*Graciela Martínez-Zalce Sánchez**

Introducción

El cine documental ha servido como medio para registrar las injusticias que los programas gubernamentales binacionales firmados entre México y Canadá cometen con los participantes en ellos. Dependiendo del objetivo con el cual se filmaron, los documentales que tienen como foco el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) y sus trabajadores presentan el tema, ya sea desde una perspectiva de denuncia, ya desde otra, casi propagandística, ya con base en una visión crítica que busca un balance entre los beneficios que el programa representa para las y los participantes (trabajadores, empresarios, gobiernos) y sus aspectos negativos (racismo, violación de derechos laborales). En fin, que el PTAT se documenta de distinta manera según la intención que las o los cineastas deseen comunicar.

Los objetivos que este capítulo persigue son: introducir los problemas principales del PTAT en el marco de la pandemia de la Covid 19; presentar la lucha de los activistas y al mismo tiempo señalar los problemas del PTAT para la conformación de las familias afectadas y respecto de la ciudadanización de las y los trabajadores “temporales”, ambos asuntos con el fin de ofrecer un acercamiento al contexto en el cual realizaron sus obras la y los cineastas aquí analizados. Una vez sentado este contexto, se analizarán cinco textos fílmicos, de los últimos tres lustros, con el fin de descubrir cómo se documenta la participación de los trabajadores agrícolas temporales en los programas acordados por México y Canadá. Se han elegido estos cinco documentales

* La autora desea agradecer a Socorro García y a Óscar Badillo por su colaboración en la puesta al día de la información sobre el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) y la pandemia de la Covid-19.

ya que son los únicos que abordan las problemáticas de las y los trabajadores migrantes en Canadá. Esta breve filmografía comentada servirá para plantear cuáles son los puntos de vista de cada documental y qué pretenden comunicar a los espectadores. Ahora bien, la finalidad de este capítulo es descubrir si existen en la actualidad rasgos conservadores en el gobierno y en la sociedad canadienses actuales, al negarse a reconocer una realidad y a encontrar soluciones a las graves problemáticas laborales. Para ello, habremos de comparar cronológicamente los documentales para descubrir si los programas han mejorado a partir de las denuncias o si las condiciones en las que los personajes viven en la actualidad siguen siendo las mismas.

El contexto, antes y durante la pandemia

Frente a la necesidad de mantener activas las cadenas de suministros en el contexto de la crisis sanitaria mundial, se hizo evidente que el sector agrícola no podía detenerse y aunque fue calificado como esencial, muchos de sus trabajadoras y trabajadores, lejos de ser reconocidos como proveedores de la seguridad alimentaria de regiones enteras, vieron agudizadas las condiciones de vulnerabilidad en las que se desempeñaban hasta entonces. En el caso de Canadá, país que recibe un promedio de 60 000 trabajadores extranjeros temporales para labores agrícolas cada año (CEI-GB, 2020: 8), estas condiciones han sido largamente denunciadas por la prensa, la academia, las organizaciones no gubernamentales y por el cine documental.

Las quejas de las y los trabajadores han sido recurrentes y tienen que ver con accidentes en las granjas, deducciones injustificadas a sus pagos, carencia de servicios médicos, deportaciones, amenazas y malos tratos (MWAC, 2020). Apenas en agosto de 2018, un centenar de trabajadores emitieron una declaración conjunta en la que denunciaban las condiciones de vivienda y trabajo y solicitaban al gobierno una supervisión más efectiva para mejorarlas. En específico, se quejaban del hacinamiento en el que viven: a veces más de diez personas comparten una sola habitación o habitan espacios que no fueron construidos para tal propósito.

En este contexto, no es extraño que los contagios de Covid-19 aumentaran hasta contarse, sólo en Ontario —región en la que trabajan casi la mitad de las y los trabajadores migrantes— más de 1300 casos y tres decesos antes

del fin del verano de 2020. Como respuesta, Canadá impidió temporalmente los traslados de trabajadores migrantes a su territorio; sin embargo, debido a su dependencia de la mano de obra importada tuvo que reanudarlos. Una de las medidas adoptadas fue que, antes de incorporarse a sus labores, las y los trabajadores agrícolas deben cumplir un periodo de aislamiento de catorce días. Aunque una vez que se incorporan a sus tareas, el hacinamiento en los espacios de hospedaje y de trabajo hace imposible, según han denunciado, guardar la sana distancia recomendada para cortar la cadena de contagios.

Para organizaciones civiles como Migrant Workers Alliance for Change, mientras que el gobierno provee de ayuda financiera a las grandes corporaciones agroalimentarias, los verdaderos productores de alimentos, las y los trabajadores migrantes, padecen una crisis agudizada por la falta de planificación y voluntad (MWAC, 2020: 9-12).

En el caso de México, múltiples voces han advertido durante décadas la necesidad de reformular varios aspectos de fondo del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT), pues si bien el gobierno mexicano ha insistido en que se trata de “un modelo de cooperación laboral internacional [...] que ha demostrado la posibilidad de mantener un movimiento migratorio de trabajadores de manera regulada, digna y efectiva” (SRE, 2020), lo cierto es que una vez en Canadá, muchos de las y los trabajadores se sienten abandonados a su suerte: la intervención consular en algunas ocasiones es poco efectiva, e incluso en otras es perjudicial (Valenzuela, 2018) y, en lo referente al tema de la salud, experimentan situaciones de riesgo que los hacen particularmente vulnerables. Al respecto, Díaz y McLaughlin (2016) insisten en que la procuración de la salud de las y los trabajadores del PTAT requiere más que el acceso a servicios médicos; es necesario atender un espectro amplio de condiciones económicas y sociales (Díaz y McLaughlin, 2016: 87-88).

En el caso de los brotes de Covid-19 entre las y los trabajadores agrícolas temporales es evidente que subyace una violencia estructural ejercida por fuerzas económicas, políticas y sociales. La multiplicación de contagios ha complicado el panorama de las y los trabajadores migrantes. A las denuncias antes mencionadas ahora, además, se suman las de jornadas laborales que superan las dieciséis horas para cubrir el trabajo de quienes han sido retornados a sus países de origen o están detenidos en cuarentena. La xenofobia por parte de algunos empleadores y miembros de las comunidades receptoras se ha exacerbado y las amenazas para que no hablen con medios de comunicación

se han multiplicado. Las y los trabajadores migrantes se quejan también de la falta de información sobre la crisis sanitaria y la carencia de atención médica en sus idiomas (MWAC, 2020).

¿Cuál es la responsabilidad ética del documental?

Los documentales que aquí se reseñan se filmaron a lo largo de lo que va del siglo XXI. Sorprende que, a pesar del paso tanto de los años como de gobiernos conservadores y liberales en Canadá, las condiciones de las y los trabajadores sean similares. Todos los textos que se incluyen en el corpus están configurados con base en un discurso realista. A decir de Dittus, este efecto se consigue por medio de “un conjunto de elementos expresivos y de contenido que se rigen por esquematizaciones que ordenan el discurso del filme” (Dittus, 2013: 85). El sentido de realismo se conseguirá al situar los fundamentos reflexivos asociándolos directamente con la compleja realidad que se muestra. Como el resultado es identificable, establece una conexión a través del reconocimiento de espacios y de una serie de opiniones sobre el tema que permiten que quien ve el documental sienta que el relato es cercano a su realidad.

Plantinga (2016) propone que existe un fenómeno retórico que se puede denominar compromiso con los personajes, mediante el cual se producen simpatía, antipatía, alianzas y otras respuestas por parte de las y los espectadores; esto sucede en relación con los personajes de ficción. Con base en ello, las y los cineastas trabajan con los puntos de vista, con el fin de proponer a los espectadores respuestas con respecto a ellos, con la idea de lograr que esperen ciertos desenlaces. Desde los formatos realistas, entonces, nos identificamos con esos personajes que, en el documental, son personas, actores sociales, políticos, económicos; y la forma en que se presentan en el documental también busca una respuesta empática o de desagrado en el público.

Henry Giroux ha escrito que el cine tiene una “naturaleza constitutiva y política” que crea la posibilidad de comunicar ideas a las y los espectadores al movilizar “el poder mediante el uso que hace de imágenes, sonidos, gestos, diálogos...”, tomando en cuenta en su contenido tanto los problemas como las consideraciones sociales “que estructuran la política de las realidades de cada día” (Giroux, 2003: 15-17).

A los documentales se les ha encomendado la tarea de observar, analizar, interpretar la realidad, según Cordero Marines (2019); y en América del Norte “los realizadores ven en este [tipo de] cine una herramienta de cambio social en la medida en que funciona como instrumento de información que permite al público tener una mirada crítica en relación con algún acontecimiento” (Cordero, 2019: 55); sin embargo, es importante no olvidar que “son un reflejo ideológico de aquel o aquellos que los crean. Es decir, a través del análisis de un documental podemos conocer la perspectiva que los realizadores tienen del entorno” (Cordero, 2019: 44).

Los documentales que nutren esta breve filmografía tienen un nexo: sus protagonistas son hombres y mujeres que emigran a Canadá en un programa de trabajadores temporales. No todos provienen del mismo país, pero viajan por razones similares y con el mismo objetivo: paliar las necesidades de sus familias y ofrecerles una vida económicamente más estable. Las y los espectadores debemos tener siempre presente que la empatía o el rechazo por un personaje que haya sido entrevistado para un documental están directamente relacionados con la voluntad de las y los cineastas de poner en primer plano las problemáticas actuales a las que se enfrentan las y los trabajadores migrantes temporales.

Bill Nichols (1997) ha señalado que en el documental las y los espectadores vemos y escuchamos individuos y personas que deben considerarse como actores sociales porque, en la película, están representándose a sí mismos frente a la cámara dentro del contexto histórico en el que se desenvuelven. Si estamos conscientes de todo esto, nuestra actitud como espectadores nos obliga a decodificar las historias que miramos con base en esta premisa. Aunque también importa quién lo realiza y lo que desee narrar.

Las películas

1. *El contrato* (2003) de Min Sook Lee es un parteaguas, pues se la reconoce por haber contribuido a visibilizar la explotación de los migrantes temporales en la agroindustria canadiense (Butovsky y Smith, 2007; Martínez-Zalce, 2016) y es, sin duda, la película más compleja de entre las cinco que aquí se presentan. Se enfoca en muy diversos actores: las y los empresarios, los diplomáticos, las y los activistas y, centralmente, los trabajadores y sus demandas,

que Lee expone en el ámbito de lo público a través de su mediometrage, entreverando y contraponiendo sus percepciones respecto del programa. Lee, en una actitud abiertamente activista, desea, a través de este documento, denunciar una serie de faltas que se cometen en contra de quienes firman el contrato por encontrarse en una situación desfavorecida.

Para conseguir la empatía con la situación de los trabajadores, mexicanos todos en este caso, Lee centra en un protagonista su relato (que cuenta con un inicio, en el cual conocemos los trámites para la contratación y la partida del hogar; un desarrollo, durante la temporada de siembra y pizca de los jitomates; y un desenlace con el retorno a casa), y lo complementa con las opiniones de académicos y de otro trabajador quien, embozado, relata las injusticias a las que están sujetos.

Así pues, la estrategia de Lee para construir su historia se basa en una suerte de relato metonímico: se centra en un individuo, Teodoro Bello, quien representa a la colectividad aunque, por supuesto, sin universalizar; sin embargo, lo que provee de tal fuerza al relato es la contraposición de la voz en *off* que explica, con cifras y datos, las motivaciones del gobierno canadiense para elegir esta mano de obra barata. Todo esto transcurre con una gran espontaneidad frente a la cámara, mientras que los intercambios de palabras nos permiten conocer la verdad de las relaciones de poder que se establecen entre los patrones y los representantes del gobierno mexicano con los trabajadores que, en el caso de esta película, son exclusivamente hombres. El resultado es chocante: racismo, clasismo y abuso de poder se muestran, entre sonrisas, de boca de quienes los ejercen. Tan chocante es que tanto el National Film Board (NFB) de Canadá como la directora recibieron una demanda por difamación de parte de los dueños de los invernaderos que, de *motu proprio*, se habían referido a los trabajadores como su propiedad, permitido que los capataces los maltrataran y departido con diplomáticos mexicanos (Lee, 2019).

Así, el fenómeno retórico de construcción de los personajes que Lee utiliza para comunicar su postura respecto de los grupos que pueblan su documental queda muy claro. Por un lado, tenemos un conjunto de hombres que, debido a la necesidad económica, dejaron sus casas y emigraron a Leamington, Ontario, para trabajar durante ocho meses en los invernaderos donde se cultivan jitomates a lo largo del año. Lee documenta la cotidianidad de esos hombres que comparten una casa, apretados en recámaras, cocina y baño: las arduas horas de trabajo, la existencia sumamente regulada donde no se

favorece su integración a la sociedad que los acoge, su convivencia en un espacio pequeño que van modificando para tener la sensación de hogar y un sustituto de familia, al reproducir las prácticas de su lugar de origen: cocinar, cantar, ir a misa y otras nuevas: cortarse el cabello entre ellos, escribir cartas, acudir a reuniones con otros compatriotas.

La cámara los sigue en estas actividades o ellos se expresan frente a ella; hablan de sus frustraciones, sus sueños, los obstáculos que enfrentan como empleados. En esta película, los quebrantos de salud se mencionan como una fuente de problemas, ya que los empleadores no están dispuestos a resolverlos y, en todo caso, la respuesta ante ellos es la repatriación del enfermo. La cámara también sigue a los diplomáticos mexicanos, quienes deberían defender los derechos de sus compatriotas y, por el contrario, los amenazan con el retorno. La actitud que se espera de ellos es la sumisión.

El título de la película es fundamental para comprender la intención de la cineasta. Está en español y se refiere al instrumento que vincula a los trabajadores con sus patrones; es el que fija las reglas de su estancia y el que pone las condiciones en las cuales deberán vivir durante ocho meses de explotación. Y la palabra está tan sólo en el título porque no aparece jamás en ninguna otra parte del texto; sin embargo, hace evidente para las y los espectadores la cercanía entre las autoridades mexicanas —que no defienden los derechos de los trabajadores como sería su obligación—, y los empresarios —que deberían brindar un trato justo a sus empleados—, y muestra a ambos grupos como los responsables de la precariedad en la que dichos migrantes temporales permanecen.

La expresividad en el documental se logra, según Nichols (1997), cuando se representa un mundo auténtico; mediante ella, el control de lo narrado se determina paulatinamente por la necesidad del mismo contenido y el espectador responde a él. *El contrato* puede considerarse un texto sumamente expresivo, pues es muy efectivo en comunicar, a través del relato que presenta, la situación de los trabajadores temporales.

Aunque la estructura del relato es lineal, su inicio y fin ocurren en el ámbito del hogar del personaje, con lo cual se subrayan las consecuencias que tiene en las vidas de las familias el acto de migrar. De esa forma, la cineasta apuesta a generar empatía con su causa, que es la de volver visible la situación de injusticia que viven los trabajadores quienes, a pesar de su viaje, no son capaces de remontar las precarias circunstancias que los expulsaron de su país.

2. *Matices* (2011), de Aaraón Díaz Mendiburo, borda sobre la misma circunstancia, pero con un tono más moderado, desde una perspectiva multifacética, siguiendo la vertiente tradicional del documental que alterna entrevistas con las y los involucrados con imágenes que complementan sus palabras. A pesar de que, por su estructura, el documental no establece una historia específica que se desarrolle con un inicio, desarrollo y desenlace, las diversas voces que introduce, como en un coro, logran formar un relato que plantea que las y los migrantes temporales (en este caso, mexicanos) dejan detrás una vida rica en relaciones sociales y en expresiones culturales para insertarse en otra rígida y que los confina a mantenerse enclaustrados, tanto física como simbólicamente, relacionándose casi únicamente entre ellos.

¿En qué radican los matices? En la perspectiva multifocal, que pudiéramos denominar horizontal, en tanto que ninguno de los informantes es más importante que los otros. Uno de los personajes, José Luis Córdoba, escribe corridos, que acompañan las imágenes de las y los migrantes bailando en un antro, en la escena que abre el documental, con lo cual se reclama el derecho al ocio y al disfrute. ¿Quiénes conforman el coro? Una trabajadora mexicana, varios trabajadores, una voluntaria anglocanadiense, una activista latinoamericana-canadiense, dos académicas anglocanadienses, una de las cuales también escribe e interpreta otra de las canciones que forman parte de la banda sonora de la película.

Nichols (1997: 205-210) señala que un documental está comprometido con las cuestiones sociales, las cuales son la base de su argumentación expositiva. Esta es la perspectiva que encontramos en *Matices*, donde escuchamos distintas voces que se presentan como verdaderas, versiones sobre el mismo argumento basadas en pruebas y datos concretos, que se refieren, en su mayoría, a la invisibilidad de los trabajadores agrícolas que pasan más de la mitad del año en Canadá. Es precisamente por ello que, debido a las circunstancias en las que viven, no tienen —ni se les da— la oportunidad de integrarse a las comunidades de los lugares donde pasan la mayor parte del tiempo.

Así, como espectador se puede tener la certeza de las referencias que estos actores nos proporcionan porque las atestiguan de manera directa. *Matices*, entonces, cumple con la perspectiva de Nichols de que el documental nos adentra de manera expositiva o representativa en las historias, reconstruyendo el argumento propuesto: es necesario visibilizar las circunstancias vitales de los migrantes temporales.

El coro de voces se desenvuelve de la siguiente manera: un migrante hace la descripción de su jornada, que vemos en imágenes; las académicas plantean la racialización de los trabajos y por qué se ha considerado que los mexicanos son mejores que los caribeños. La respuesta es, sobre todo, porque no tienen redes familiares en el país, no hablan el idioma y no pueden confrontarse con los patrones, por lo cual es más fácil controlarlos. Mientras tanto, siguen las imágenes de los hombres trabajando en el campo; una migrante, frente a cámara durante toda su exposición, nos explica cómo se siente invisible y, además, su identidad se tambalea pues no se puede integrar al espacio donde labora y, cuando retorna, ya no es la misma persona que dejó su tierra. A continuación, una activista explica que sería una obligación de Canadá incorporarlos a la comunidad de acogida, pues forman parte de la vida económica y social del país. Luego, se expresa una voluntaria que reconoce la importancia de las y los migrantes para su pueblo, que convive con ellos, que ha visitado su país y que, a partir de ello, revalora la historia personal con la que cuentan y admira su resiliencia para sobrellevar una vida en hacinamiento y de labores sin descanso. Todo esto ocurre mientras observamos tomas de una celebración religiosa en las calles de un pueblo en México y, posteriormente, una fiesta de bautizo para reforzar la idea de una realidad rica en vida comunitaria.

Este documental también retoma el tema de la salud, la problemática de la falta de reconocimiento que redundaría en que las clínicas no cuenten con personal que hable español, situación que es planteada por un migrante y por la activista. Por el contrario, la opinión de una enfermera recalca la falta de comunicación entre los cuadros médicos y los migrantes, achacándola a la timidez y la incompreensión de los segundos. El documentalista utiliza aquí una estrategia contundente para ilustrar la situación: su entrevistado le contesta en totonaca y decide no subtítular la respuesta, limitando la comprensión de gran parte de su público. Cuando otra de las académicas explica la casi inutilidad de los tres seguros médicos y de vida que deberían proteger a las y los trabajadores (sin lograrlo), queda claro el escenario de indefensión en que se les coloca, pues por supuesto tienen miedo de enfermarse (situación que ya se había planteado anteriormente, en *El contrato*). La falta de atención médica, entonces, es un hecho que pervive casi una década después de que fuera denunciada por primera vez en un documental.

El segundo problema que ya aparece en el documental previo, aunque sólo se muestra —no se comenta sobre él—, es el de los espacios que alojan

a los migrantes. Se contraponen escenas donde se han acondicionado bodegas sucias e insalubres con catres de triplay con otras donde hay regaderas, una cocina amplia, cubículos con camas, para reafirmar la idea de que una vivienda no puede considerarse temporal cuando se pasan ocho meses en ella. En relación con esto, sobresale la falta de intervención de las autoridades mexicanas, que no desean tener roces con los patrones canadienses y, entonces, se escudan en la acusación de las autoridades municipales y el Departamento de Salud provincial, quienes deberían asegurar, por medio de inspecciones, los estándares mínimos de salubridad en dichas viviendas.

Matices también logra la expresividad mediante la representación de un mundo donde quienes ahí habitan intentan comprender y acoger a aquellos otros que llegan para contribuir a la prosperidad de ese mundo que los invisibiliza y excluye. La necesidad del contenido es que comprendamos las distintas gamas que se dan en el entramado de relaciones que conforman los espacios de partida, de llegada y de retorno de todas las personas que intervienen en el programa, y el espectador responde a este coro solidarizándose con el punto de vista de los trabajadores y empatizando con quienes se relacionan con ellos sin prejuicios.

3. *Esperanza PQ*. La escena con que inicia este documental de Diego Briceño comprueba la hipótesis de que sí importa quien lo realiza y lo que desee narrar. Con una estética de comercial, hermosas lechugas y apios verdísimos e higiénicos, empacados en bolsas transparentes de plástico, se colocan en un supermercado de Quebec. Los intertítulos, asépticos, informan que la industria agrícola de la provincia requiere de la mano de obra extranjera para su éxito.

La diferencia entre este documental y los otros cuatro que conforman nuestro corpus está en el punto de vista. A pesar de que el filme inicia en Chimaltenango, Guatemala, y de que se nos presentan tres personajes masculinos, la verdadera historia es la de la familia Forino. A partir de la premisa de que todos son migrantes, el documental muestra la relación cordial que, aparentemente, tienen los patrones con sus trabajadores. Aparentemente porque la realidad que las y los espectadores conocemos no concuerda con el espectáculo de eficiencia y justicia que el documental pretende comunicar.

Claro, a diferencia de las y los empresarios angloparlantes, el quebequense Forino hace el esfuerzo para comunicarse en español con sus trabajadores y los trata con familiaridad; sin embargo, cuando se nos presenta donde

se instalan, observamos que se trata de una bodega dividida con mamparas en la cual, en espacios mínimos, están las camas de los trabajadores, que son la mitad mexicanos y la mitad guatemaltecos. La familiaridad de las y los patrones implica bromear con ellos, desde su superioridad, frente a la cámara; o convivir con ellos en una comida donde el juego es una competencia para armar cajas (las mismas donde se empacan las hortalizas), que enfrenta a los mexicanos con los guatemaltecos; o permitirles llevar una ofrenda de vegetales a una misa en español en el Oratorio de San José en Montreal; o jugar fútbol; o tomar una clase de inglés que imparte, de manera informal y solidaria, otro de los migrantes en un patio, con un pizarrón de juguete, de los que se llaman mágicos.

La presencia del director, de la cámara, está allí como testigo de la autoridad, de la prosperidad que ciertos migrantes consiguen explotando a otros, los cuales nunca podrán convertirse en ciudadanos que puedan disfrutar de esa bonanza.

El discurso de los tres personajes que tienen nombre es similar al de los mexicanos que aparecen en los otros dos documentales; sin embargo, el tono no es de reconocimiento de la injusticia, sino tan sólo de agotamiento. La cámara lo registra sin que exista ningún contrapunto visual que pueda servir como comentario (como sí sucede en los demás documentales). Las declaraciones de los trabajadores consisten en comunicar que se les hace trabajar doce horas de lunes a sábado y medio día el domingo; que la patrona los ignora, cuando no los regaña; que las horas se hacen largas por el aburrimiento que ocasiona ir de los dormitorios al campo y del campo a los dormitorios, sin ninguna variación en una rutina que se repite de semana en semana, de mes en mes, en que intentan lograr un rendimiento alto y demostrar el mejor de los comportamientos, pues de las calificaciones que obtengan al final de la estancia depende si serán contratados de nuevo, y por cuánto tiempo la próxima vez.

El hecho de que el relato se detenga en el viaje de retorno de los personajes refuerza la idea de que el documental se ha filmado para contar la historia de éxito del programa, desde la perspectiva de que quienes se acogen a él se benefician, aunque aquellos que han tenido la oportunidad de informarse al respecto descubran las injusticias maquilladas por la aparente benevolencia de la empresa Forino. A pesar de no ser su objetivo, el texto de Briceno nos permite reconocer un subtexto involuntario que muchos de los críticos del programa han notado: la negativa del gobierno canadiense para permitir que

los trabajadores temporales que vienen del extranjero tengan la opción de ciudadanizarse, con lo cual existen diferentes categorías de migrantes, pues aquellos que realizan trabajo no calificado y son mano de obra barata no valen lo suficiente para poder acceder a la nacionalidad.

4. *Migrant Dreams*. En este largometraje Min Sook Lee vuelve a Leamington, Ontario, con diferentes protagonistas, en este caso, mujeres: una pareja de novias, una madre y dos activistas. La diégesis relata su estancia en Canadá y existe una referencia constante a las familias que dejaron en Indonesia.

El papel de la organización Justice for Migrant Workers, que durante décadas ha exigido que se otorguen a los trabajadores migrantes los mismos derechos que tienen sus iguales canadienses ocupa más espacio en este texto, y la cineasta alinea su punto de vista con el activismo de la asociación. Cordero (2020) afirma que el documental tiene un papel activo en la configuración del entorno y los debates sociales, y que se ha utilizado como instrumento de transformación social y política. Así, la perspectiva activista de este documental gira no sólo en torno a una discusión sobre la ciudadanía, con base en la percepción que el gobierno canadiense tiene de que estas personas son más trabajadores que migrantes, sino también alrededor de la corrupción que se ha generado para que el programa mantenga su éxito.

La película está armada con base en el seguimiento de las vidas cotidianas de las protagonistas. Nunca se las retrata en sus espacios laborales. Tres son las problemáticas que se documentan: la vivienda, la vida familiar y el estatus migratorio.

En el documental, la narración depende de nuestra visión de lo verdadero. Ahora bien, Montero y Paz (2013) afirman que como cualquier verdad, esta se encuentra en la cabeza de quienes la ponen de manifiesto: “En el ámbito de lo audiovisual, el documental se ha consolidado como la forma más directa de contar esas verdades acerca de la naturaleza, la sociedad y las gentes mismas [...]; siempre ha sido difícil establecer líneas divisorias entre el documental y la ficción, entre lo verdadero y lo verosímil”.

El celular se transforma en un instrumento de intervención y de participación directa de los personajes en la realización de la película, con el fin de contar las verdades que aquejan sus vidas. Las y los migrantes viven en espacios de exclusión geográfica (Flores, 2020) tan inhóspitos que parece que fueron concebidos así para que no deseen quedarse. Filman la suciedad, la

insalubridad y las cucarachas para probar que los patrones violan sus derechos. Las y los migrantes no son libres de elegir dónde pueden vivir; según el contrato, redactado en inglés y firmado por personas que no conocen el idioma, el patrón debe procurar vivienda a las trabajadoras, que pagarán renta; mudarse de las viviendas indecorosas es un desafío y los patrones exigen, aun así, la renta. Las consultas con la abogada hacen visible no sólo la injusticia, sino además la ilegalidad de los procedimientos.

La perspectiva de género, que se evidencia en la focalización en personajes femeninos, sirve para subrayar la forma en que las relaciones familiares nucleares se afectan por la ausencia de la madre en casa o por la elección de pareja en el extranjero. Las consideraciones culturales, las prácticas religiosas, el dominio de las familias aun en la lejanía definen a los personajes; desconocemos sus actividades laborales.

Sin embargo, estas últimas y los contratos que las rigen son las que las han situado en el espacio donde se desarrollan sus historias en la diégesis. En la fundamental discusión sobre la ciudadanía, que es el eje principal del documental, un nuevo actor aparece: las y los reclutadores o agentes que, a pesar de la existencia del programa de migración binacional, actúan como una suerte de polleros, en tanto que cobran cuotas a las y los trabajadores a quienes llevan en grupos a Canadá. En escenas filmadas por las protagonistas, que ayudan a descubrir el contubernio entre los reclutadores y los patrones, vemos de qué manera las extorsionan el día del cobro, para que vayan cubriendo las deudas, que llegan a ascender hasta los 7000 dólares canadienses. Las amenazan y las amedrentan con invadir sus casas si se deciden a acusarlos con las autoridades y, cuando lo hacen, tanto las unas como los otros se convierten en noticia.

Así, el relato se construye con base en las posibles infracciones que las migrantes podrían cometer cuando intentan evitar las restricciones a su libertad que el contrato impone (como enamorarse, casarse, denunciar las injusticias). Cuando su contrato llega a su fin, dado que no se permite renovarlo desde el país deben emigrar de nuevo y cubrir los costos del viaje de ida y vuelta. Todo ello si no quieren cambiar de estatus, convertirse en “ilegales” y, como consecuencia, quedar excluidas de una posible futura recontractación. Es, entonces, la inflexibilidad del gobierno lo que produce esta corrupción, pues su falta de voluntad para permitir la ciudadanía de las y los migrantes no les da cabida en la sociedad del país que se beneficia con su trabajo.

El documental activista aspira a ser un instrumento que sirva para alcanzar objetivos y, según Dittus (2013), se ha caracterizado por asumir posturas en los conflictos de poder, donde se debaten distintas maneras de entender la sociedad, la comunidad, la identidad, apostando a generar respaldo, empatía, compromiso, responsabilidad y movilización. Esto es exactamente lo que *Migrant Dreams* intenta y logra, pero, además, va un paso más allá. El cierre del documental describe una conclusión donde se han logrado triunfos sobre los abusos del poder, consecuencia de la exigencia justa de derechos. En la conclusión se muestra que la Fiscalía impone cargos contra el reclutador; también incluye una lista de nombres de personas que se negaron a participar con sus testimonios, y al callar, otorgan. Por último, cierra con datos contundentes: más de un millón de trabajadores migrantes de más de ochenta países se encuentran en Canadá con estatus temporal. Desde 2006, esta cantidad es mayor que la de aquéllos a quienes se les otorga el estatus de residentes, y con esas cifras finaliza. Si bien este trabajo no incluye a trabajadoras y trabajadoras mexicanas en los papeles principales, sí permite suponer que la situación de vulnerabilidad de las protagonistas y los obstáculos institucionales para obtener la residencia no respetan ninguna nacionalidad.

Es importante anotar que durante la crisis de la Covid-19, el primer ministro Justin Trudeau dejó entrever la posibilidad de que esta situación cambiara, pero todavía no hay nada oficial. Debemos recordar, tal y como se mencionó en la introducción de este capítulo, que las condiciones precarias en las que muchos trabajadores se encuentran en Canadá fueron una causa significativa de contagios y muertes.

5. *Migranta con M de mamá*. Aaraón Díaz Mendiburo intenta, en este texto, un ejercicio distinto, en tanto que su objetivo principal es dar voz y poner rostro a las trabajadoras migrantes temporales mexicanas en Canadá, quienes cuentan sus historias que responden a dos cuestionamientos: ¿cuáles son las razones para decidir el viaje como opción de vida? y ¿cuáles son los costos y las consecuencias de haber tomado esa decisión?

Iniciar en un lugar de esparcimiento, un carrusel casi vacío, puede funcionar como una metáfora: la vida de estas madres da vueltas en círculos; ven a las y los hijos de otros divertirse, mientras ellas deben trabajar solas y lejos.

Después de esta mínima introducción, el documental está dividido en tres capítulos correspondientes a cada una de las protagonistas, titulado cada

uno con un diminutivo cariñoso. Todos inician con un *close up* a la cara de una mujer, adornada con un antifaz hermosamente decorado. Todas ellas son la encarnación de las problemáticas planteadas en los documentales anteriores, en la ambigüedad que subyace en la expresión “vivir mejor”, y de cómo esa ambigüedad ha conformado sus identidades.

¿En dónde están de manera temporal? Vicky cuenta una historia cuyo relato inició en *Matices*. Viuda debido a un accidente en Leamington, tuvo que viajar para convertirse en la proveedora de sus dos hijos. El relato de Vicky, narrado en su casa, radica en algo que ella denomina una ironía: su hijo, quien siempre había reclamado el abandono ahora también trabaja en el programa. Dos generaciones de migrantes temporales, dos historias de aparente desamparo. El costo de un salario que rindiera más ha sido, según su perspectiva, el de la nostalgia y una tristeza constante; el de recibir reclamos de abandono; el de sentirse extraña. Estar dividida, ocho meses fuera, cuatro en casa. El costo del bienestar económico es el malestar emocional.

Betty, por su parte, habla de la dificultad que implica alejarse, lo cual termina convirtiéndola en una extraña para su hija, a pesar del apoyo familiar que brindan a la niña un par de madres sustitutas. Extraña, porque ha sido parte de un entorno distinto por una larga parte del año y porque sabe que los afectos provienen de la convivencia. Ella toca un punto que se desarrolla en los documentales previamente analizados: el de la adaptación que significa sometimiento. Mientras habla acerca de las extenuantes jornadas, de las situaciones complejas, la vemos caminar en un viñedo, explicando cómo, en esos campos, se descubrió convertida en una extranjera sin valor (mano de obra barata), sin derecho a sentir, obligada a dejar de lado las necesidades y los deseos, vigilada, impedida de tener relaciones sociales y afectos, contagiada de miedo, alguien que oculta sus lazos de amistad. Denuncia la imposición de reglas tan estrictas y absurdas que implican, en ocasiones, riesgos para la salud, por temor a los castigos.

Letty, por su parte, habla de su vida en términos de negociación del tiempo. Narra desde su cotidianidad rural en México. Si la familia crece, su requerimiento es tener estancias menores para poder convivir más con los hijos, producto de los métodos anticonceptivos ineficaces. A partir de estas reflexiones, su prioridad es compensar la ausencia.

Ante todo, estos tres son relatos de pérdida, pero sin melodrama. Es la aceptación de que todo tiene un costo y que, en el balance, probablemente

ha sido muy alto. Como ya lo había planteado, la expresividad en el documental se logra cuando se representa un mundo auténtico. Al acercarse a estas mujeres de manera íntima, pero no intrusiva, la película nos muestra cómo el programa afecta a las subjetividades de sus integrantes, mediante la expresividad y el control de lo narrado. A través de esta fórmula, afirma Nichols (1997), se consigue determinar la necesidad del mismo contenido, que es la percepción individual de las consecuencias del programa en la vida familiar. Así, las y los espectadores pueden empatizar con las protagonistas si comprenden su disyuntiva (o no, si prueban la división familiar). Me interesa señalarlo en este momento debido al puente que Díaz Mendiburo tiende entre sus dos películas a través de Vicky, lo cual comprueba su compromiso ético con las y los sujetos cuyas vidas documenta.

Los relatos donde las mujeres explican sus porqués desenmascaran la situación emocional de las participantes en el programa. En este sentido, el final literaliza lo que de manera simbólica se había planteado: se quitan la máscara y dicen su nombre completo, mientras expresan un deseo, completándose así, frente a la cámara, sus identidades con un rostro descubierto, un nombre y un apellido.

Conclusiones

En una escena de *Matices* se encuentra una toma de un monumento en el cual, inscrita en la piedra, una frase reza lo siguiente: “En un país como el nuestro es necesario que todos los derechos se salvaguarden, que todas las creencias se respeten”.¹ Esta sentencia parece una ironía luego de haber analizado el corpus a partir de cuatro ejes: el programa, los trabajadores, los patrones y los gobiernos.

¿Cuál es la perspectiva que se presenta del programa en los documentales? Resulta paradójico que, a lo largo de más de tres lustros, de los cambios de gobierno, de las denuncias por parte de los grupos de activistas, de los análisis académicos y de los mismos documentales, algunos de los problemas, como el exceso de horas de trabajo, la vivienda deficiente y la falta de acceso

¹ Dans un pays comme le nôtre, il faut que tous les droits soient sauvegardés, que toutes les convictions soient respectées. Traducción de la autora.

a la salud permanezcan, mientras que otros más, como los reclutadores y los extorsionadores, aparezcan. ¿Qué balance presentan, pues, los documentales acerca del programa? Uno desfavorable.

Éste, que se ha catalogado como un programa binacional modelo, queda expuesto, pues los documentales presentan sus perspectivas como una verdad que da pruebas mediante una certificación en que los relatos difícilmente pueden cuestionarse. Esto último se logra convincentemente a través de muy diversas estructuras, las cuales dejan claro que mientras no se reconozca el valor de las y los trabajadores migrantes temporales se incurrirá en injusticias.

En cada uno de los documentales, las y los trabajadores detallan cuánto extrañan a México y a sus familias; sin embargo, después de más de una década de regresar, casi todas y todos dicen que sólo volverán unas cuantas veces más. Pero siempre hay una próxima vez. Como en el carrusel, dan vueltas sobre lo mismo. Los documentales visibilizan lo que la pandemia exacerbó. Mientras los gobiernos no reformen ciertos aspectos de las estancias, las relaciones laborales seguirán siendo injustas. Y es ahí precisamente donde los documentales cumplen su cometido: ayudar a visibilizar.

Fuentes

ÁNGEL METROPOLITANO

2020 “Mexicanos en Canadá revelan condiciones laborales”, *Ángel metropolitano*, 24 de junio, en <<https://angelmetropolitano.com.mx/2020/06/24/>>, consultada en agosto de 2020.

BUTOVSKY, JOHAN y MURRAY SMITH

2007 “Beyond Social Unionism: Farm Workers in Ontario and Some Lessons from Labour History”, *Labour/Le Travail* 59, primavera: 69-97, en <www.jstor.org/stable/25149755>, consultada en agosto de 2020.

CAMPBELL, TAYLOR

2020 “Chief Coroner of Ontario to Investigate Local Migrant Worker’s Covid-19 Death”, *Windsor Star*, 1° de junio, en <<https://www.newsbreak.com/news/1576113339931/updated-chief-coroner-of-ontario-to-investigate-local-migrant-workers-covid-19-death>>, consultada en agosto de 2020.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES (CEI-GB)

- 2020 “Trabajadores agrícolas ante la Covid- 19: comunidades mexicanas en Estados Unidos y Canadá”, *Contexto internacional*, en <<https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/analisisinvestigacion/contexto>>, consultada en agosto de 2020.

CORDERO MARINES, LILIANA

- 2020 “Confluencias y divergencias en Norteamérica a principios del siglo XXI: un análisis desde el documental de denuncia política”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (en prensa).
- 2019 “Documental político en Norteamérica: una herramienta de contra-información y configuración de las identidades políticas”, *Norteamérica* 14, no. 1 (enero-junio): 39-64.

DÍAZ MENDIBURO, AARAÓN Y JANET McLAUGHLIN

- 2016 “Vulnerabilidad estructural y salud en los trabajadores agrícolas temporales en Canadá”, *Alteridades* 26, no. 51 (enero-junio): 85-95.

DITTUS, RUBÉN

- 2013 “El dispositivo cine como constructor de sentido: el caso del documental político”, *Cuadernos Info* 33: 78-87.

DUNSWORTH, EDWARD

- 2020 “Canadians Have Farmed Out Tragedy to the Migrant Workers Who Provide Our Food”, *The Globe and Mail*, 13 de junio, en <<https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-canadians-have-farmed-out-tragedy-onto-the-migrant-workers-who-provide>>, consultada en agosto de 2020.

FLORES CASTILLO, MARIANA

- 2020 “Cartografía de llegada. Migración y precariedad en *Preparación para la próxima vida de Atticus Lish*”, en Martínez-Zalce y Díaz Mendiburo, eds., *Cruzando la frontera*, vol. II, *Narrativas de la migración: literaturas*. Ciudad de México: CISAN-UNAM.

GIROUX, HENRY A.

2003 *Cine y entretenimiento. Elementos para una crítica política del filme.* Barcelona: Paidós Comunicación Cine.

HURTADO VEGA, JUAN CARLOS

2020 “Traumas psicosociales en las familias de trabajadores migrantes”, en *Ibero. Revista electrónica de la Universidad Iberoamericana* 69, “México: origen, paso y destino de migrantes”, 3 de agosto: 47-67.

LEE, MIN SOOK

2019 “Reencuadrando los programas de trabajadores temporales a través del documental”, en Martínez-Zalce y Díaz Mendiburo, eds., *Cruzando la frontera. Narrativas de la migración: el cine.* Ciudad de México: CISAN-UNAM, 31-40.

MARTÍNEZ-ZALCE, GRACIELA

2016 *Instrucciones para salir del limbo. Arbitrario de representaciones audiovisuales de las fronteras en América del Norte.* Ciudad de México: CISAN-UNAM.

MARTÍNEZ-ZALCE, GRACIELA y AARAÓN DÍAZ MENDIBURO, eds.

2019 *Cruzando la frontera. Narrativas de la migración: el cine.* Ciudad de México: CISAN-UNAM.

MIGRANT WORKERS ALLIANCE FOR CHANGE (MWAC)

2020 “Unheeded Warnings: COVID-19 & Migrant Workers in Canada”, en <<https://migrantworkersalliance.org/wp-content/uploads/2020/06/Unheeded-Warnings-COVID19-and-Migrant-Workers.pdf>>, consultada en agosto de 2020.

MOJTEHEDZADEH, SARA

2020 “Migrant Worker Claims He Was Unduly Fired”, *Toronto Star*, viernes 31 de julio: A3.

MONTERO DÍAZ, JULIO y MARÍA ANTONIA PAZ REBOLLO

2013 “En constante adaptación a la realidad. El cine documental y su flexibilidad a lo largo de la historia”, *TELOS (Cuadernos de comunicación e innovación)*, en <www.telos.es>, consultada el 28 de mayo de 2018.

NICHOLS, BILL

1997 *La representación de la realidad*. Barcelona: Paidós Comunicación Cine.

PLANTINGA, CARL

2016 “I Followed the Rules, and They All Loved You More. Moral Judgment and Attitudes towards Fictional Characters in Film”, *Midwest Studies in Philosophy* 2010, en academia.edu, <file:///Users/gra/Downloads/I_Followed_the_Rules_and_They_All_Loved.pdf>, consultado en agosto de 2020.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE)

2020 “El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT)”. *Gobierno de México, acciones y programas*, en <<https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/el-programa-de-trabajadores-agricolas-temporales-mexico-canada-ptat>>, consultada en agosto de 2020.

VALENZUELA MORENO, KARLA ANGÉLICA

2018 “La protección consular mexicana y la precarización de las y los trabajadores agrícolas temporales en Canadá”, *Norteamérica* 13, no.1 (enero-junio): 57-78.

WINDSOR STAR

2020 “Second Migrant Worker, 24, Dies from COVID-19 in Windsor-Essex”, 6 de junio, en <<https://windsorstar.com/news/local-news/2nd-migrant-farm-worker-has-died-from-covid-19-in-essex-county>>, consultada en agosto de 2020.

Filmografía

El contrato. Dirigida por Min Sook Lee. Canadá: National Film Board, 2003: 51 min.

Esperanza P.Q. Dirigida por Diego Briceño-Ordaz. Canadá: MC2 Comunicación Media, 2012: 59 min.

Matices. Migración "temporal" en Canadá. Dirigida y producida por Aaraón Díaz Mendiburo. México, 2011: 54 min.

Migrant Dreams. Dirigida por Min Sook Lee. Canadá: 2580971 Ontario Inc./Tiger Spirit Production, 2016: 88 min.

Migranta con M de mamá. Dirigida y producida por Aaraón Díaz Mendiburo. México, 2020: 25 min.

LA REMIGRACIÓN DE PROFESIONISTAS DE ESTADOS UNIDOS A CANADÁ EL CASO DE LA EMPRESA INDIA MOVNORTH.COM

Camelia Tigau

A partir del arribo al poder de Donald Trump, el discurso antiinmigrante incluyó a la migración calificada por medio del ataque a las visas H-1B, destinadas sobre todo a trabajadores de la industria de la información y, en su mayoría, de la India. La suspensión temporal de estas visas por cada año entre 2017 y 2020, por razones burocráticas o de salud,¹ fue justificada con base en el argumento de que los extranjeros calificados ocupan los trabajos de la población nativa con grados universitarios. Según esta postura, las compañías prefieren trabajadores extranjeros por la vulnerabilidad de sus estatus migratorios, que consecuentemente deriva en menores sueldos. Al criticar las H-1B, Trump también declaró que iba a proponer un cambio en las visas para trabajadores calificados e implementar un sistema de puntos similar al canadiense.

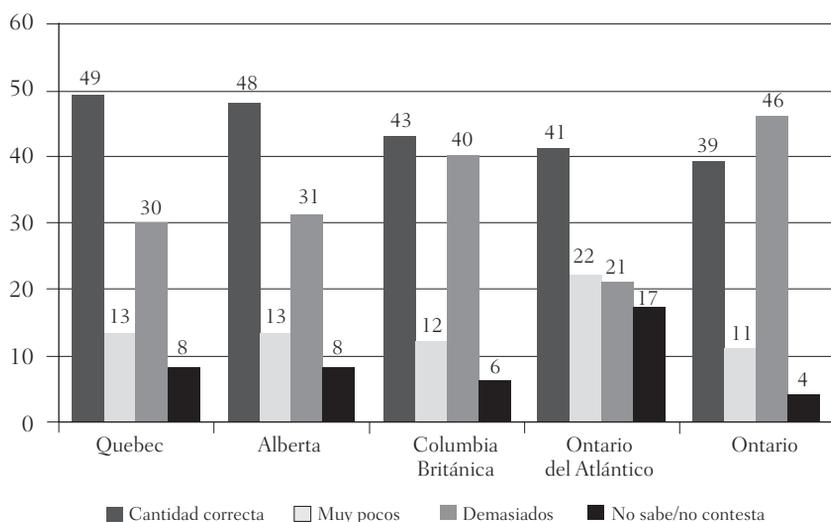
Como parte de este panorama, cabe recordar un crimen de odio que ocurrió en la primavera de 2017, cuando un hombre disparó a dos ingenieros de origen indio en Olathe, Kansas, mientras gritaba “Váyanse de mi país” y preguntaba si su estatus era legal.² Uno de ellos murió y el otro estuvo grave. En una primera instancia, la esposa del difunto se enfrentó a una amenaza de deportación, ya que su visa estaba vinculada a la de su esposo, aunque después le concedieron el permiso para quedarse en Estados Unidos. Sirva esta evidencia anecdótica para introducir la manera en la que Canadá se benefició del discurso antiinmigrante en Estados Unidos para atraer nuevos migrantes, sobre todo calificados, directamente de sus países o reubicados desde su vecino del sur. En un contexto populista de rechazo a los migrantes

¹ Las aplicaciones para las visas H-1B se suspendieron cada año durante la administración de Donald Trump, por diversos motivos: el atraso en el procesamiento, el tránsito de las aplicaciones en papel a las digitales y la pandemia por Covid-19.

² Más tarde, resultó que el criminal había confundido a los indios con iraníes.

en Estados Unidos, Australia y Reino Unido, por mencionar sólo algunos de los destinos tradicionales de la migración calificada, Canadá parece conservar la racionalidad económica y demográfica con la finalidad de atraer profesionistas extranjeros. De hecho, el multiculturalismo canadiense constituye una protección para las olas de populismo que han animado los partidos políticos de otros países, por lo que la mayoría de la opinión pública permanece a favor del crecimiento de la migración calificada, sobre todo en ciudades cosmopolitas como Toronto (gráfica 1).

GRÁFICA 1
ACTITUDES HACIA LOS MIGRANTES EN CANADÁ
POR REGIÓN (2019)



FUENTE: Elaboración propia con datos de Ekos (2019).

Debido al auge del discurso de odio hacia los migrantes en políticos de derecha en Estados Unidos, Canadá se benefició a través del efecto *spillover* (derrame) al proyectarse como país amigable y de fácil acceso para profesionistas de todo el mundo; por lo tanto, se convirtió en un destino alternativo para aquellos que no podían renovar sus visas en Estados Unidos o se sentían incómodos con el discurso antiinmigrante, pero no deseaban regresar a sus países de origen.

La pregunta general que guía este capítulo es: ¿cómo se beneficia la economía del conocimiento canadiense con la reubicación de trabajadores

indios desde Estados Unidos a Canadá? En este sentido, observamos que la población clave que tiende a reubicarse son los ingenieros indios. Por esta razón, se escogió el caso representativo de la empresa *Movnorth.com*, fundada por un ingeniero indio en 2017, quien dejó Silicon Valley para emigrar a Canadá. Actualmente, esta empresa se ha transformado en una plataforma de servicios de recursos humanos para los indios que deciden reemigrar de Estados Unidos a Canadá.

El presente capítulo parte de la premisa de que la comparación de las políticas de atracción de talento de Estados Unidos y Canadá constituye un caso ejemplar para la teoría de los regímenes migratorios competitivos (Schachar, 2006), según la cual los principales países de destino de la migración calificada tratan de imitar, e incluso superar, a los demás en las políticas para reclutamiento de trabajadores calificados.

En este sentido, el capítulo compara el Programa de Competencias Globales (Global Skills Program, GSP) de Canadá como contraparte al programa de visas H-1B en Estados Unidos, para demostrar la manera en la que ciertas metrópolis canadienses se benefician con la entrada de migrantes calificados a través de una política amigable de atracción de talento.

El caso de estudio se construye a través de un análisis del discurso de los testimonios ofrecidos por la página electrónica de *Movnorth.com*, así como de las notas periodísticas relacionadas con esta empresa, que fue un acontecimiento mediático durante 2017 y 2018, cuando se habló de fuga de cerebros de Estados Unidos a Canadá en la prensa de ambos países. En este sentido, el sitio *Movnorth.com* se convierte en fuente primaria de la investigación, dado que funciona para promover los discursos de los migrantes calificados reubicados en Canadá. Para analizar la comunicación de esta empresa se utiliza una metodología de los campos programáticos de la comunicación, con base en Barrón-Pastor (2018), según se explicará en detalle en el apartado metodológico del estudio de caso.

El capítulo está estructurado de la siguiente forma: Consideraciones teóricas: la atracción de capital humano en la época del capitalismo sustentable; Ventajas competitivas de la política migratoria estadounidense; Los indios en Estados Unidos y Canadá; Los transmigrantes calificados de Estados Unidos a Canadá: el caso de *Movnorth.com*, y Conclusiones.

Consideraciones teóricas: la atracción de capital humano en la época del capitalismo sustentable

Hace quince años Schachar (2006) introdujo el concepto de regímenes de migración competitivos para analizar la manera en la que las políticas públicas en materia de migración calificada se inspiran en las estrategias de otros países, como podrían ser el sistema de puntos o las facilidades para obtener residencia y ciudadanía. En aquel momento, se planteaba una competencia global por el talento, similar a otras carreras como la nuclear, en las que los países ganan o pierden. Esto llevaba a la emergencia de una cierta influencia interjurisdiccional y, consecuentemente, a que las políticas migratorias se parecieran cada vez más en un mundo globalizado y que buscaba estrechar sus conexiones. De esta forma, la política migratoria no se podía entender en un contexto exclusivamente nacional, sino en uno dictado por las competencias regionales y mundiales, marcadas por las industrias de la tecnología de la información y el cabildeo de las compañías de alta tecnología, las cuales generalmente buscan incrementar la contratación de personal extranjero.

La causación mutua que planeaba Schachar se repite hasta cierto punto hoy en día, más no necesariamente para promover la recepción de trabajadores extranjeros sino también para restringir su entrada en países que habían sido destinos tradicionales de la migración calificada, como Estados Unidos, el Reino Unido o Australia. Como consecuencia del auge populista, la mayoría de los países grandes receptores de la migración han transitado a cuestionar la tradicional premisa de la ganancia de talento, con lo cual imponen un replanteamiento de la transferencia inversa de tecnología o fuga de cerebros, enfoque crítico que ha permanecido en la literatura de la especialidad por aproximadamente setenta años. Hoy en día, las tendencias demográficas, económicas y políticas del siglo XXI apuntan hacia un retorno al proteccionismo de los mercados laborales, que implica una cuidadosa restricción de los migrantes para responder a una nueva etapa de la economía mundial, la del capitalismo sustentable.

Sin embargo, Canadá constituye una excepción a esta nueva situación, dado que el país continúa con su promoción de la migración y de las nuevas llegadas de trabajadores, sobre todo calificados. Así, a manera de hipótesis, se puede afirmar que la política migratoria de Canadá todavía obedece sobre todo

a propósitos económicos, cuando en otras naciones se ha visto influenciada también por factores políticos y culturales.

Canadá no sólo se beneficia con los nuevos recién llegados, sino que atrae asimismo a ciertos migrantes reubicados de Estados Unidos, como a los indios, que se analizarán más adelante en este capítulo. Por esta razón, la remigración es uno de los conceptos clave para entender la movilidad de capital humano en América del Norte.

La bibliografía existente sobre remigración, renovada con estudios recientes por Caron e Ichou (2020) y Steiner (2019), explica este proceso particular, en que el migrante cambia de país por segunda vez. La remigración ha sido incluso promovida desde ciertos países de destino para impulsar la “limpieza étnica” en los tiempos de auge del Estado-nación. En muchas situaciones implica un acto de expulsión, de una manera similar a aquélla en la cual los refugiados europeos fueron desplazados durante la segunda guerra mundial.

En un contexto actual renovado, se considera que la remigración de profesionistas, actores con más capacidad de agencia migratoria y movilidad que los trabajadores de bajas calificaciones, responde a la fluidez de los mercados laborales en la globalización (Steiner, 2019). La remigración calificada de Estados Unidos a Canadá no es necesariamente un proceso de migración forzada, pero sí un acto de selección que permite a los migrantes calificados el privilegio de reubicarse cuando no están conformes con su situación migratoria y con la perspectiva de establecerse en Estados Unidos.

Ventajas competitivas de la política migratoria estadounidense

La disminución de cuotas para las visas H-1B y su suspensión temporal cada año desde la toma del poder por Donald Trump, así como el endurecimiento posterior de los trámites para obtenerlas, son asuntos que han sido interpretados por ciertos autores como una falla para atraer más talento a Estados Unidos, y también como una política riesgosa que amenazaría su liderazgo global en ciencia y tecnología.

A raíz de las restricciones a las visas H-1B, algunos medios se han preguntado si el “sueño americano” todavía reside en Estados Unidos o si ahora

deberíamos hablar más bien del “sueño canadiense”. Incluso, en sentido contrario al planteamiento de la fuga de cerebros de Canadá a Estados Unidos, un artículo de *The Economist* analiza qué tan fácil es para los estadounidenses mismos mudarse a Canadá, y no sólo para los migrantes de otras nacionalidades que estaban en Estados Unidos (*The Economist*, 2017). Esto, debido a que cada cuatro años algunos estadounidenses que se preocupan por los resultados de las elecciones amenazan con irse a vivir a Canadá.

Efectivamente, según la nota de *The Economist* el número de estadounidenses que buscan una casa en Canadá subió durante los últimos meses de 2016, el periodo que marcaba la toma del poder por parte del presidente Trump. En forma parecida, la cantidad de solicitudes de quienes buscaban estudiar en Canadá subió en un 80 por ciento; sin embargo, al igual que los demás migrantes, los estadounidenses están sujetos al sistema de puntos canadiense, que pueden evadir sólo si son inversionistas. Por lo tanto, concluye el periodista, muchos de los ciudadanos de Estados Unidos que quisieran irse terminarán por quedarse.

EL EFECTO SPILLOVER:

BENEFICIOS DEL MULTICULTURALISMO CANADIENSE

Al mismo tiempo de las repetidas restricciones en las visas H1B en Estados Unidos, Canadá lanzó en 2017 la Estrategia de Habilidades Globales (Global Skills Strategy, GSS) para facilitar la entrada rápida de ciertas ocupaciones requeridas por las compañías con propósitos de innovación y para la creación de más puestos de trabajo para canadienses. Como acción directa de la GSS, se creó la visa *start-up* para inversionistas que puedan ayudar en la generación de empleo en Canadá. Otras iniciativas vinculadas fueron las de acortar los tiempos de procesamiento de las solicitudes, incluidas las de los cónyuges, con la finalidad de eliminar los atrasos preexistentes (cuadro 1).

Un año después, en 2018, entró en vigor también el nuevo Plan de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía de Canadá (Immigration, Refugees and Citizenship Canada, IRCC), para aliviar los efectos de una población envejecida y los requerimientos del mercado laboral. El ministro de Inmigración de Canadá, Ahmed Hussen, un migrante él mismo, declaró que Canadá pretendía recibir el número más grande de inmigrantes en la historia reciente

del país y, en particular, atraer trabajadores talentosos con habilidades particulares y expertos que su economía necesita. En concreto, el plan prevé un incremento gradual en la entrada de trabajadores calificados con sus respectivas familias (cuadro 1).

CUADRO 1
CUOTAS DE ADMISIÓN DE MIGRANTES A CANADÁ, 2018-2020*

<i>Categoría de inmigrantes</i>	2018	2019	2020
Trabajadores calificados a nivel federal (clase económica)	74 900	81 400	85 800
Clase familiar	66 000	68 000	70 000
Programa de Nominados de las Provincias	57 000	62 000	68 600
Trabajadores calificados y de negocios en Quebec	31 500	31 500	33 000
Padres y abuelos	18 000	18 000	21 500
Refugiados patrocinados por fuentes privadas	17 000	18 000	21 500
Refugiados y personas protegidas	16 000	16 500	17 000
Refugiados patrocinados por el gobierno	7000	8500	10 250
Cuidadores	9500	4000	6000
Otras visas humanitarias	3500	4250	4500
Programa Piloto de Inmigración Atlántica	1000	2000	4000
Refugiados con patrocinio mixto	1000	1000	2350
Trabajadores de negocios (nivel federal)	500	500	1100

*Las cuotas son objetivos anuales establecidos por el gobierno de Canadá.

FUENTE: Elaboración propia con base en Immigration Canada (2018).

Como consecuencia de estas medidas, uno de los grupos que aumentó significativamente en Canadá fue el de los estudiantes internacionales; de 457 828 en 2015 pasó a 721 000 en 2018 (IRCC, 2019). Un ejemplo inequívoco para ilustrar el posible efecto *spillover* es que en 2017 la Universidad de Toronto recibió 80 por ciento más aplicaciones de estudiantes de Estados Unidos que el año anterior.

Bhattacharya (2019) también habla, en *Quartz India*, de cómo el sueño canadiense está reemplazando al americano, y esto podría ser verdad por lo menos en lo que concierne a los trabajadores de la India y a la política migratoria canadiense. Según la periodista, más de la mitad de los empleadores estadounidenses consideran que la política de inmigración de Canadá es más

favorable que la de su país, por lo que planean expandir sus negocios en la nación del norte. Por ejemplo, según una encuesta de la empresa Envoy Global, con sede en Chicago, una quinta parte de ellos ya contaba con una oficina en alguna ciudad canadiense, mientras que otro 38 por ciento considera seriamente abrirla.

Asimismo, algunas compañías están en el proceso de aumentar su presencia en India, a través del envío de empleados o mediante la contratación de más capital humano indio.³ En particular, Toronto ha sido descrita como una ciudad que compite efectivamente con otras urbes estadounidenses en el sector de tecnología. Según el informe de Envoy Global, en 2017 Toronto creó 30 000 trabajos tecnológicos más que Bay Area, en Seattle, y Washington D.C. combinados. Otra ciudad importante es Ottawa, sede de 1700 compañías de tecnología.

INTEGRACIÓN LABORAL:

PROBLEMAS Y ASESORÍA DE EMPRESAS PRIVADAS

Sin embargo, una buena estrategia de atracción no siempre se ha traducido en una óptima integración de los migrantes en el mercado laboral canadiense, de tal forma que se ha producido un desfase histórico entre la entrada fácil a Canadá para los profesionistas y la dificultad para obtener empleos de acuerdo con su nivel educativo y expectativas, así como en relación con el reconocimiento de sus credenciales (Tigau, 2013; Tigau y Ramírez-García, 2019).

Un estudio de 2010 (Houle e Yssaad) destacaba las diferencias entre las posibilidades de recertificación entre regiones. Por ejemplo, la provincia de Ontario ha sido la que mayor probabilidad tiene de insertar correctamente a los migrantes en nuevos puestos de trabajo, con distinciones entre las minorías visibles y las no visibles. Concretamente, las minorías “racializadas y visibles” tendrían 10 por ciento menos oportunidades de reconocimiento de sus credenciales y experiencia laboral anterior.

Un reporte periodístico de Muzaffar (2017) critica la dificultad de integrar adecuadamente a los nuevos migrantes en trabajos relacionados con

³ Envoy Global informó sobre las tendencias de inmigración globales, con base en una encuesta a cuatrocientos profesionales de los recursos humanos, aplicada entre el 27 de noviembre de 2017 y el 17 de diciembre de 2018. El 65 por ciento de quienes respondieron afirmaron que la política de inmigración de Canadá es más favorable que la de Estados Unidos.

la economía del conocimiento, sobre todo en el caso de las mujeres. En parte, la devaluación de capacidades se debe al proceso de acreditación, llevado a cabo en forma tardada y desigual entre varias profesiones. Efectivamente, según un informe sobre el mercado laboral canadiense citado por Harford (2016), en *Ottawa Citizen*, el desempleo de los extranjeros calificados era del 12.1 por ciento en 2015, lo que significaba un 8 por ciento más que para los nativos. La cifra era aún mayor para las mujeres extranjeras, con el 15.2 por ciento.

El nuevo plan de migración de Canadá contempla una mejor integración laboral de los recién llegados, de forma que puedan satisfacer las necesidades de los empleadores. Para tal propósito, el país también cuenta con una infraestructura privada de apoyo a los inmigrantes, que respalda las acciones gubernamentales con intereses económicos y funciona como intermediaria en la contratación de profesionales y refugiados extranjeros. Por ejemplo, MK Migration es una consultora independiente que vende servicios para extranjeros calificados (profesionales o técnicos) que buscan ir a establecerse en Canadá, con o sin una oferta de trabajo. La empresa ofrece acceso a una base de datos para buscar empleo. De igual manera, una multitud de páginas electrónicas y de reportajes en los medios (Grant, 2016, entre otros) ofertan asesoría sobre qué hacer para emigrar a Canadá. En general, existe una imagen del país como un destino que incrementa constantemente su atractivo para los migrantes, sobre todo en el periodo que siguió a la llegada al poder de Donald Trump.

TORONTO Y EL EFECTO *SPILLOVER*

Toronto es la ciudad que en mayor medida concentra la imagen de atracción de talento, beneficiándose más con la remigración de Estados Unidos. Roberts y Lindzcon (2017) señalan el crecimiento de Toronto como metrópolis atractiva para el desarrollo de la industria de alta tecnología, lo que revierte la tendencia de largo plazo de la fuga de cerebros desde Canadá a Estados Unidos. En 2017, empresas como Shopify y ThinkData Works reportaron incrementos sustanciales en las solicitudes de empleo que llegaban de Estados Unidos (Roberts y Lindzcon, 2017), algo que puede interpretarse como una reacción de pánico, pero también como una tendencia de largo plazo.

Aunque muchos de los empleadores consideran que estos incrementos no se deben directamente a la toma de poder por parte de Trump, sí los visualizan como efecto del endurecimiento de la política migratoria y los miedos generados por los discursos amenazadores alrededor de ello. Por ejemplo, Bryan Smith, director de ThinkData Works —una compañía de procesamiento de *big data* con sede en Toronto—, afirma que ha observado un aumento del 50 por ciento en las aplicaciones basadas en Estados Unidos y uno del 100 por ciento en las extranjeras en general, en 2016. El triunfo de Trump ese año motivó que muchos trabajadores foráneos en Estados Unidos llegaran a la conclusión de que la política de inmigración durante su mandato probablemente no facilitaría un proceso ya en sí mismo oneroso y complejo para la obtención de la residencia. Dice Bryan Smith:

Creo que Toronto estaba fuera del radar de todos, y lo que está sucediendo en Estados Unidos ha ampliado un poco su búsqueda [...]. Una vez que comenzaron a mirar [a Toronto] les gustó lo que vieron, no sólo desde una perspectiva tecnológica y de compañía, sino desde una cultural y de vida [...]. Están sucediendo muchas cosas en inteligencia artificial en Toronto, y en Canadá en general, con el lanzamiento del Instituto Vector, la atracción del Grupo de Tecnología Avanzada de Uber, [etc.] (Smith, entrevistado por Roberts y Lindzcon, 2017).

Vartika Manasvi, de origen indio, director de la empresa StackRaft, declaró que una tercera parte de los 100 000 ingenieros informáticos de StackRaft son inmigrantes indios en Estados Unidos o indios que llegan de ese país, y el 50 por ciento es talento de la India de compañías e institutos reconocidos a nivel mundial que buscan una carrera en el extranjero (Bhattacharya, 2019). Asimismo, agregó que en dicho grupo la tendencia es ya a elegir a Canadá sobre Estados Unidos. Para los estudiantes y profesionales de esa disciplina, el país es un semillero de tecnologías de vanguardia, pues el gobierno canadiense patrocina activamente la investigación en inteligencia artificial, asociándose con empresas privadas y universidades.

Los indios en Estados Unidos y Canadá

Lo más relevante sobre la remigración de Estados Unidos a Canadá para la presente reflexión son los migrantes de India, pues en realidad han sido los

más afectados por los cambios en las visas H1B. En cambio, en territorio canadiense tienen ahora acceso al Programa de Competencias Globales de Canadá, creado en 2017. El requisito para la residencia permanente es estar en el país durante dos años y la ciudadanía toma tres. En comparación, la espera de los indios para obtener tarjetas de residencia (*green cards*) en Estados Unidos puede llegar a doce años (cuadro 2).

CUADRO 2
COMPARACIÓN DE VISAS H-1B (ESTADOS UNIDOS)
Y GTS (CANADÁ)

<i>Criterio/visa</i>	<i>H-1B</i>	<i>GTS</i> <i>(Global Talent Stream)</i>
<i>Tiempo de procesamiento</i>	Dos semanas	Seis a siete meses
<i>Tarifa de solicitud</i>	460 dólares estadounidenses + 500 por depósito antifraude	110 dólares estadounidenses
<i>Criterio de selección</i>	Meritocrático	Aleatorio entre los solicitantes con calificaciones
<i>Permiso de trabajo a los cónyuges</i>	No	Sí

FUENTE: Elaboración propia con base en Bhattacharya (2019).

Hasta 2015 los indios representaban el 31 por ciento de los migrantes a Estados Unidos (2 390 000), lo que los ubicaba como el segundo grupo de inmigrantes más numeroso después de los mexicanos. Los indios tienen los índices educativos más altos de todos los migrantes, además de contar con altos niveles de inglés y se concentran en California (el 20 por ciento), Nueva Jersey (11) y Texas (9). La gran mayoría de los migrantes indios (el 82 por ciento) está en edad laboral, entre los dieciocho y los sesenta y cuatro años, en comparación con el 60 por ciento de los nativos. También el 77 por ciento tiene por lo menos grado de licenciatura y el 73 trabaja como gerentes en negocios, o en áreas de ciencias y artes. Casi todos lo hacen en ocupaciones altamente especializadas. La migración india, para resumir, tiene dos características importantes: es joven y está muy educada. Por eso sus contribuciones a la economía estadounidense habían sido más aplaudidas que criticadas (Zong y Batalova, 2017).

Las maneras más frecuentes de ingresar a la Unión Americana de este conjunto poblacional han sido la vía laboral, con un 43 por ciento, mientras que otro 44 por ciento lo ha conseguido gracias a que tienen parientes en Estados Unidos. Esto quiere decir que la mayoría de la migración india es de índole familiar y que si uno de los esposos trabaja en el país de destino, la pareja también buscará hacerlo.

Es preciso señalar que los indios son los primeros beneficiarios de las visas H-1B, otorgadas para trabajadores en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (Tigau, 2017); sin embargo, las críticas a y las acciones de suspensión de las visas H-1B del presidente Trump, así como el endurecimiento de las condiciones de ingreso afectaron las solicitudes que provienen de la India.

Según USCIS (2018), el 73.9 por ciento de las solicitudes de visas H-1B provienen de la India, seguida por China con el 11.1 por ciento. Por su parte, Canadá y Corea del Sur aportan el 1.1 por ciento cada uno, mientras que Filipinas participa con el 0.8 y México con el 0.7 por ciento; sin embargo, se observa un significativo decrecimiento en los últimos años en el número de solicitudes de la India, que pasó de 300 902 en 2016 a 257 927 en 2017, con un ligero aumento a 309 986 en 2018. De estos solicitantes indios de visas H-1-B aproximadamente dos terceras partes eran hombres.

Los migrantes calificados temporales normalmente vienen acompañados por inversiones en tecnología, impulsadas por empresarios de origen indio en la Unión Americana. Según *Press Trust of India*, las compañías de tecnología del país asiático contribuyeron con 57.2 billones⁴ de dólares al PIB de Estados Unidos en 2017.

En un balance sobre las consecuencias de la migración india a Estados Unidos, Wills *et al.* (2017) reconocen las dudas de ciertos políticos y teóricos estadounidenses en cuanto al impacto de la contratación de los indios en la población nativa, pero su conclusión global es que se genera un impacto positivo para el país. Más allá de la evaluación sobre la contribución de estos inmigrantes a la economía estadounidense, resulta importante destacar la importancia de la hospitalidad canadiense que parece atraer más, por lo menos discursivamente, a aquellos que se mueven de Estados Unidos a Canadá.

⁴ En este texto un billón es igual a mil millones.

De acuerdo con datos del censo de 2016, viven 1 347 710 indios en Canadá, de los cuales aproximadamente la mitad serían migrantes. El área metropolitana de Toronto es el principal sitio de asentamiento de esta población, en donde reside el 51 por ciento de los migrantes de este origen. La mitad de los nuevos llegados son jóvenes calificados, que arribaron antes de cumplir los cuarenta y cuatro años (Aggrawal y Lovell, 2008). Sus contribuciones son tanto económicas como demográficas, ya que contribuyen a revertir el envejecimiento poblacional. A continuación, un breve análisis de la empresa Movnorth.com, fundada por un indio que reemigró de Estados Unidos a Canadá.

Los transmigrantes calificados de Estados Unidos a Canadá. El caso Movnorth.com

El estudio de caso de la empresa Movnorth.com consistió en el monitoreo de su portal electrónico de septiembre a diciembre de 2019, así como en el rastreo de la información disponible en periódicos digitales y otros sitios de internet, para estudiar de esta forma lo que la página comunica, pero también las representaciones acerca de la misma. El análisis se basa en reportajes sobre Movnorth publicados en cuatro medios: *CNBC*, *Newsweek*, *Bloomberg* y *BBC News*.

El sitio de Movnorth la describe como “una comunidad de desarrolladores de *software* globales interesados en Canadá”, y la página principal tiene una invitación para suscribirse y recibir información. Además, cuenta con pestañas especiales para empresas, un foro y una plataforma de búsqueda de empleo para los miembros inscritos a los servicios. En función del perfil de cada usuario, la compañía envía información personalizada sobre posibles puestos de trabajo. La página también incluye testimonios de usuarios de origen indio, quienes se han colocado en el mercado laboral a través de Movnorth.com, así como información sobre vacantes disponibles, principalmente para ingenieros de *software*.

Para sintetizar la información obtenida de los medios, se utiliza una metodología de los campos programáticos de la comunicación, con base en Barrón-Pastor (2018). Los campos programáticos propuestos son cuatro:

1. *Lo que acontece*, que se refiere a las noticias, reportajes y ciertas narrativas escritas en formato realista, aunque realmente no sucedan.
2. *Lo que entretiene*, lo que se dice para mantener a la audiencia conectada y conseguir que no se aburra.
3. *Lo que vende*, dirigido a la transformación de la información en mercancía.
4. *Lo que conecta*, que abarca las posibilidades de respuesta de los usuarios.

En este caso, decidimos empezar el análisis con el segundo campo programático —lo que entretiene— para seguir la lógica mediática de llamar la atención sobre una situación compleja a través de un ejemplo —en este caso Movnorth—, y después explicar el contexto general de la atracción de talento a Canadá.

LO QUE ENTRETIEENE: EL SUEÑO CANADIENSE

Lo que entretiene es el caso de estudio mismo de la empresa Movnorth, que parece un contrapeso del sueño americano, pero esta vez planteado como sueño canadiense. El público normalmente conecta con este tipo de historia, que explica la realidad pero a la vez la hace más interesante.

El caso parte de la historia personal de Vikram Rangnekar, ingeniero de *software* de la empresa LinkedIn, migrante en San Francisco, California, por seis años con una visa H1-B, quien decidió en 2016 buscar otro destino para volver a emigrar dado que no podría lanzar el proyecto personal de una empresa en Estados Unidos. La decisión del profesionalista indio se basó en la fragilidad de su condición migratoria y en los obstáculos para obtener la ciudadanía, percibidos aún más fuertes o psicológicamente intimidantes durante la campaña de Donald Trump a la Presidencia. En ese momento, Rangnekar realizó una evaluación de posibles destinos alternos, en que consideraba a Berlín y Singapur como alternativas, pero no se planteó el retorno a la India; sin embargo, se decidió por Toronto, “el secreto escondido” de América del Norte por su creciente industria tecnológica. Es allí donde vive con su familia a partir de 2017 (Murphy, 2018).

Varios medios lo entrevistaron como un caso emblemático de la apertura de la política migratoria canadiense, que contrastaba con la situación de

cierre de fronteras al talento en Estados Unidos. BBC reporta sobre el caso Ragnekar con la finalidad de ilustrar la eficiencia de los programas canadienses para la atracción de talento. Desde Toronto, Ragnekar fundó Movnorth.com, una *start up*⁵ dedicada a promover Canadá como potencia tecnológica emergente. La obtención de la residencia en relativamente poco tiempo, comenta, le dio “la libertad y el valor” para fundar su propia empresa, a diferencia de Estados Unidos, en donde no habría pasado de ser un empleado de una gran transnacional.

Otro artículo de *Bloomberg* (Weise y Rai, 2018) profundiza aún más en los detalles personales de la vida de Ragnekar, posicionándolo como una “estrella” del cambio tecnológico en Canadá. Describe su infancia en Mumbai y el periodo de crisis en su plan de vida personal al enterarse de que varios colegas indios en Estados Unidos no habían logrado obtener la residencia después de una década. Algunos asustaron a Ragnekar con la noticia de que iba a tener que esperar entre veinte y cincuenta años para lograr el estatus de residente en Estados Unidos, “básicamente nunca”. Esta incertidumbre determinó que el ingeniero indio se mudara con su esposa y sus dos hijos a Canadá, para protagonizar una historia que deja entrever un final feliz.

Ragnekar se graduó en la Universidad de Delaware y había dejado Estados Unidos por Singapur, dado que no pudo establecer su propia empresa *start-up* por no contar con la visa de emprendedor. Se mudó al país asiático, donde fundó *Socialwork*, una plataforma de colaboración profesional por la que fue contratado más tarde en San Francisco. El ingeniero cuenta cómo lo sedujo el estilo de vida californiano, incluyendo el ambiente de trabajo, la comida gratis, el gimnasio y una casa en las montañas de Santa Cruz; sin embargo, su esposa no podía emplearse debido a la visa H-4, que restringe el derecho de trabajar de las parejas, medida que incluso se endureció después de la victoria de Donald Trump. La Ley de Migración limita el número de aplicaciones para residencia en función de la nacionalidad de origen; debido a que la inmigración india es masiva, el atraso en otorgarlas es mayor que en los casos de otros países. La pareja decidió cambiarse otra vez, ya fuera regresar a la India o moverse a Singapur o Berlín. Finalmente, escogieron Toronto.

Más importante, su caso y su *start-up* fueron motivo de inspiración para otros, un éxito nutrido conjuntamente con los usuarios de Movnorth. La

⁵ Se refiere a una empresa de tecnologías digitales potencialmente escalable para transformarse en una compañía.

página tuvo 20 000 visitas en sus primeros días de funcionamiento, y fueron incrementándose significativamente sus usuarios y sus visitas. Se instaló un foro de discusión sobre cuestiones ligadas con la migración a Canadá, y además se incluyó un formato de pago de membresías y búsqueda de trabajo. En 2018 el sitio ya recibía 100 000 visitas al mes.

Muchos de los mensajes que entran son de indios que buscan el mismo tipo de información, cómo emigrar a Canadá. Otros más son de canadienses que se quejan de la manera invasiva de arruinar el mercado laboral nacional de la misma manera en que lo hacían en Estados Unidos, al competir con los trabajadores locales. A estos usuarios, Ragnekar se refiere como “idiotas ignorantes” que redactan *nastygrams*, mensajes de correo electrónico ofensivos hacia él y sus compatriotas (Weise y Rai, 2018).

La BBC (Murphy, 2018) también contextualiza el caso al mostrar las opiniones de un abogado de migración de Vancouver, Richard Kurland, quien describe la situación actual de Canadá como “una combinación de diseño y circunstancias que prepara el escenario para una era de oro en la adquisición de capital humano”.

La BBC encuadra el caso Movnorth en una situación en donde más compañías e incubadoras, como Mars Discovery District, reportan un incremento significativo en el interés de los trabajadores internacionales por Canadá, medible a través del número de aplicaciones. Algunas empresas reportaron incrementos de hasta 300 por ciento en las solicitudes foráneas, provenientes de aspirantes principalmente de Estados Unidos (82 por ciento), India (55 por ciento), China (36 por ciento), Brasil (27 por ciento) y Reino Unido (14 por ciento) (Murphy, 2018). Los empresarios entrevistados atribuyen el incremento en los trámites de indios y chinos sobre todo a los ataques del presidente Trump hacia las visas H-1B.

Acorde con la tendencia de la diplomacia pública mediática que promueve una buena imagen de Canadá, el artículo de Murphy expande la descripción de la creciente industria tecnológica en territorio canadiense con la inclusión de otras ciudades, como Montreal y Vancouver, con una participación creciente de empresas como Amazon. Necesariamente, este crecimiento se conecta con un mayor requerimiento de talento extranjero.

En otro artículo de *Newsweek* (Da Silva, 2018), Ragnekar declara que lugares como Estados Unidos, Australia y Singapur están cerrando sus puertas a los trabajadores de tecnología, por lo que los ingenieros buscan

oportunidades en países como Canadá. “Simplemente quería recuperar mi libertad. Quería ser capaz de hacer otras cosas. Después de tantos años de estrés e incertidumbre en Estados Unidos, mucha gente se sorprende al descubrir que Canadá es un lugar muy poco comercializado”. Por esta razón, el sitio *Movnorth.com* se dirige principalmente a ingenieros con visas H-1B y pone en contacto a empleadores con solicitantes de empleo en Canadá. Asimismo, Ragnekar critica los cambios para “arreglar” el sistema migratorio, que no parecen favorecer a los migrantes. Irónicamente, afirma que Donald Trump sería “un buen hombre para Canadá”, dado que contribuye a la atracción de talento a ese país, aunado a las políticas domésticas de recepción.

LO QUE ACONTECE:

LA REPRESENTATIVIDAD DEL CASO MOVNORTH.COM

Las noticias enmarcan el caso de *Movnorth.com* como un posible cambio de tendencia en donde se revierte la fuga de cerebros de Canadá a Estados Unidos, de forma que no sólo habría menos canadienses con intenciones de emigrar a Estados Unidos, sino que mejoraría la capacidad de retención de talento de Canadá, que ahora también parece atraer un importante número de migrantes calificados, sobre todo indios provenientes de territorio estadounidense.

Un artículo de *CBC News* (Lam, 2018) pone en contexto el caso Ragnekar, para lo cual explica un cambio en la forma de contratar por parte de las compañías canadienses, las cuales anteriormente reclutaban a escala doméstica, pero que desde hace pocos años —lo que podríamos interpretar como desde el inicio del gobierno de Donald Trump— empezaron a buscar talento en el extranjero para fortalecer su “ecosistema tecnológico”, en una estrategia parecida a la de Silicon Valley en su momento.

A diferencia de las dificultades de contratación en Estados Unidos —tanto para trabajadores como para compañías— el programa “Express Entry” a Canadá es gratuito y en línea. Funciona con base en un sistema de puntos otorgados de acuerdo con diferentes criterios: educación, experiencia laboral y conocimiento de idiomas. Este sistema facilita que las compañías elijan en poco tiempo a “la crema de la crema”, es decir, a los individuos con más puntos, según un artículo de la *BBC News* (Murphy, 2018).

El reportaje de *Bloomberg* citado más arriba (Weise y Rai, 2018) contextualiza el caso también a nivel político, pues explica las razones del menor impacto del movimiento de derecha (*alt-right*) en Canadá, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos y Europa. Ciertas críticas han señalado que esta corriente de derecha alternativa se adelantó en Canadá con el gobierno de Stephen Harper, quien había impuesto restricciones incluso al tradicional sistema de puntos para atraer migración calificada con cierto perfil de crecimiento económico; no obstante, durante la administración de Trudeau, Canadá ha vuelto a las políticas de atracción de talento en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), a través del esquema GST. Por lo tanto, la población india se ha visto particularmente favorecida por un esquema pragmático y corporativo para atraer trabajadores con capacidades profesionales especializadas.

Por esta razón, el caso de la empresa Movnorth y la presencia amplia de la historia de Ragnekar en los medios responde a una lógica de promoción del país como amigable con los migrantes, a diferencia de la competencia estadounidense. En este sentido, a Canadá se lo reconoce como un país multicultural, con uno de cada cinco de sus ciudadanos nacidos en el extranjero; Toronto es aún más diversa, con 46.1 por ciento de su población migrante y una gran comunidad de indios (11 por ciento de sus habitantes), lo que significa el cuarto lugar por el origen étnico, después del canadiense, el inglés y el chino, con 12.7, 12.5 y 12 por ciento, respectivamente (Statistics Canada, 2016).

El sistema de puntos canadiense, adoptado desde hace más de medio siglo (en 1967) fue pionero en la atracción de migrantes y no toma en cuenta los países de origen, sino las demás categorías, como lo mencionamos más arriba. Es más, el peso de una oferta de trabajo bajó de ser evaluada con seiscientos puntos a doscientos, lo que significa que se espera que los migrantes calificados tengan facilidad para insertarse laboralmente una vez que ya estén en Canadá. Según *Bloomberg*, el programa “Global Skills Strategy” logra insertar muy rápidamente a los ingenieros, quienes consiguen trabajo en alrededor de dos semanas. En medio año, en 2018, el programa había aceptado 5600 solicitudes de Estados Unidos, India, Paquistán y Brasil. A mediados de 2019 había logrado ya la contratación de 24 000 trabajadores extranjeros, según Immigration Canada (2019).

Weise y Rai (2018) también abundan en otros casos parecidos a Ragnekar, algunos de colaboradores de Movnorth, que se mudaron de Silicon Valley a

Toronto, la “nueva tierra de oportunidades”. Por ejemplo, describen la historia de Bob Vaez, trabajador canadiense originario de Irán que se benefició con la visa TN hasta que los abogados de su compañía le avisaron que tenía que dejar Estados Unidos en cinco días. Además de al sistema de puntos de Canadá, aprecia también las consideraciones humanitarias en el trato hacia los migrantes.

El texto de *Newsweek* también enfatiza la causalidad de las políticas y el discurso restrictivo del presidente Trump, lo que determinó que los trabajadores calificados que poseían visas H-1B considerasen la posibilidad de emigrar hacia el país vecino del Norte (Da Silva, 2018). Concretamente, según las disposiciones de U. S. Citizenship and Immigration Services (USCIS), los trabajadores con visas H-1B tendrían que proporcionar datos sobre el estatus de sus empleos, a la vez que los empleadores deberían justificar por qué necesitan contratar extranjeros. Esto, para evitar fraudes y abusos. Ahora bien, los empleadores y abogados de migración también argumentaban sobre los efectos negativos que estas medidas podrían tener para la economía estadounidense, al estancar su crecimiento.

En este sentido, el reportaje de *Newsweek* menciona que en 2018 USCIS envió 85 000 solicitudes de evidencia y aclaraciones a los empleadores, lo cual ralentiza el proceso de visado y desanima a los solicitantes. En comparación con estos requisitos y trámites, el programa canadiense Global Talent Stream (GTS) resuelve las aplicaciones de los trabajadores calificados temporales en dos semanas y con un proceso burocrático mínimo. También se les puede otorgar la residencia en menos de un año, lo que fomenta el crecimiento de la industria de la tecnología.

LO QUE CONECTA O MÁS HISTORIAS PARECIDAS A MOVNORTH

En este caso, el campo programático de “lo que conecta” se refiere a otras opiniones recopiladas sobre el tema a partir del caso Movnorth, tanto en su portal electrónico como en otros medios. En ciertas ocasiones, otros trabajadores calificados también deciden compartir sus experiencias para enriquecer el tema.

Además, este campo se refiere a que el mismo sitio Movnorth.com ofrece los vínculos directos a reportajes que se han elaborado desde 2018 sobre

la empresa, y a que cada uno de los cuatro que fueron investigados para este análisis abre la posibilidad de comentarios, en donde los sujetos cuentan sus propias historias. Asimismo, ciertos medios ofrecen una interpretación en cadena de las ofertas canadienses de trabajo, en una especie de diplomacia pública migratoria emprendida por los mismos para complementar los canales de comunicación oficiales (Immigration Canada), así como los de las empresas de reclutamiento.

Este campo ofrece lecciones y consejos de resiliencia en trabajadores extranjeros, sobre todo a través de más historias de éxito. El reportaje de *Newsweek* (Da Silva, 2018) destaca el crecimiento exponencial de la plataforma Movnorth creada por Ragnekar, de forma tal que el autor tuvo que pasar de las respuestas de uno por uno a contratar a más personas que lo ayudaran a manejar el sitio. En forma parecida al crecimiento de este portal digital, las compañías consultoras en temas legales también han visto crecer su negocio por el significativo incremento de la gente que quiere emigrar a Canadá, ya sea mudándose desde Estados Unidos o desde su país de origen.

Ragnekar funge como personaje principal de varias historias y además como conector entre muchos otros migrantes, en donde la potencia de la narrativa está basada en la misma idea de conexión y bola de nieve. A continuación más relatos que conectan y refuerzan el caso de Movnorth.

Desmitificar Canadá en el foro Quora

El *blog* llamado *Quora* ofrece varias reacciones al caso Ragnekar, así como más experiencias personales de indios en Estados Unidos.⁶ Una primera historia pertenece a Tushar Nayyar, analista de tecnologías de la información (TI), estudiante del British Columbia Institute of Technology, ahora residente en Canadá. Su intervención trata de ayudar a los posibles candidatos a mudarse a Canadá. Como aspectos a favor del país menciona: la hospitalidad, la calidez de la gente, la diversidad, la amplitud del espacio, la educación gratuita y de calidad, las facilidades para el cuidado infantil, la naturaleza, el cuidado del medioambiente y la limpieza: “Un chiste entre los amigos: aun la calle más sucia de Vancouver será más limpia que la calle más limpia de

⁶ Se seleccionaron varios comentarios de trabajadores CTIM a partir del caso Ragnekar.

San Francisco”. Nayyar publica algunas fotos para mostrar la belleza del paisaje. También aprecia que los canadienses no tienen prejuicios hacia las minorías sexuales o raciales, y además el país legalizó la marihuana.

Otros puntos en favor de Canadá son el cuidado de la salud mental y el transporte público. En cuanto al aspecto climático, temido por muchos de los migrantes, aclara que no siempre está helado, sino que el problema serían los días cortos de invierno, con poca luz cuando oscurece a partir de las tres de la tarde. Algunas personas, dice, podrían sentirse deprimidas o agotadas por el clima.

Ahora bien, para introducir las dificultades de Canadá, Nayyar empieza por enfatizar las diferencias con Estados Unidos:

Canadá no es Estados Unidos. Permítanme repetir que *Canadá no es Estados Unidos*. Nuestras ciudades pueden parecer similares, pero como país somos diferentes en múltiples aspectos a nuestros vecinos del Sur. No se mude aquí si cree que tendrá fácil acceso al mercado laboral de Estados Unidos o que disfrutará de la remuneración y la cultura laboral como en Estados Unidos. La Unión Americana tiene una economía mucho más grande con una estructura de impuestos y salarios radicalmente diferente. Canadá todavía es muy socialista, los impuestos altos y los salarios bajos (en comparación con Estados Unidos) son una norma. La mayoría de las personas son lo que llamamos trabajadores pobres (*Quora*, 2019).

A continuación, también aclara que el sistema de salud no es gratuito, sino que se paga con los altos impuestos y que los tiempos de espera para recibir atención pueden ser muy largos. De hecho, esta persona tuvo que regresar a la India para operarse de la columna, dado que le habían dado fecha dentro de cinco meses en Canadá. Otros inconvenientes serían la escasez de grandes compañías, así como los altos precios de las rentas y de los bienes raíces, el seguro del automóvil y la telefonía celular. Frente a las múltiples preguntas sobre el proceso de migración, explica que existe un *boom* en las áreas de tecnología y de trabajo social, por lo que contar con experiencia en estos campos podría ayudar.

Más usuarios responden en cadena con más aclaraciones sobre ciertos mitos de la sociedad canadiense. Por ejemplo, un comentarista anónimo aclara que a pesar de que los canadienses son amigables, no necesariamente serán amigos de aquellos con quienes conviven: “Esto no es discriminación, sino parte de su cultura”. Después de una larga desmitificación, el personaje termina:

“¿quién debería migrar?: en mi opinión sólo las personas que odian su vida en su país de origen —como yo— deberían considerar mudarse allí. Si está contento en su país, Canadá no tiene mucho que ofrecer” (*Quora*, 2019). Un comentario con 26 000 visitas el 31 de diciembre de 2018.

Otro trabajador indio que reside en su país, Aditya Arora, comenta también sobre las posibilidades de migración a Canadá. Sus publicaciones en *Quora* tuvieron 640 000 visitas en 2019. Su punto principal consiste en rechazar tanto la cultura canadiense como la estadounidense por el alto consumo de drogas, a pesar de que esta persona afirma contar con un doctorado en el estudio del *cannabis*. Declara categórico: “yo diría que el sueño canadiense es sólo eso, un sueño” (*Quora*, 2019).

Finalmente, presentamos el comentario de una mujer, Arijita Das, ingeniera en Tata Consultancy Services en Canadá. Para ella, la experiencia como migrante ha sido positiva porque ha conseguido trabajo inmediatamente y ha encontrado políticas muy amigables de apoyo a la maternidad.

La imagen de Ragnekar en otros sitios electrónicos

La página *IT World Canada News* también ofrece su propia versión de Ragnekar, con base en una entrevista (Radu, 2018). Afirman que Toronto ya no es un secreto de la industria de alta tecnología, lo que explica el éxito de una plataforma como Movnorth, que pasó de dar consejos a servir como intermediaria de contratación. De esta forma, la historia de Ragnekar se vuelve un negocio que vende.

El éxito, según Ragnekar, ha sido inesperado, al vincular las necesidades de los trabajadores con las de los empleadores. Su público no sólo han sido ingenieros indios con visa H-1B (80 por ciento, según sus estimaciones), sino también canadienses, quienes desean regresar a su país, así como gente de Singapur, Arabia Saudita, Rusia y otros países de Europa del Este. El negocio se está expandiendo, de forma que aspira a convertirse en la plataforma de contratación de talento más importante en Canadá. En el trabajo, Ragnekar involucra no sólo a su esposa (finalmente se trata de un negocio familiar), sino a otros ingenieros para innovar en el campo de la inteligencia artificial. Este crecimiento exponencial es precisamente lo que abona a la idea

de la existencia o proceso de creación del “sueño canadiense”, en la medida en que grandes compañías abren sucursales en las metrópolis canadienses.

LO QUE VENDE: LA DIPLOMACIA PÚBLICA

Se podría decir que lo que “vende” o lo que se promueve realmente es la idea del sueño canadiense. Este campo puede funcionar en nuestro caso de estudio como conclusión de los demás, ya que realmente el objetivo del movimiento Movnorth y de la comunicación acerca del mismo es vender la idea de Canadá como destino alternativo, si no es que como primera opción, para emigrar. La meta es plantear a Canadá como país líder en atracción de talento, un ganador frente a las políticas migratorias restrictivas de Estados Unidos.

En este sentido, recordamos las afirmaciones del reportaje de Weise y Rai (2018): “Los ingenieros están dejando la América de Trump por el sueño canadiense [...]. La larga espera por las tarjetas verdes [*green cards*] ha sido bastante mala. El antagonismo hacia los inmigrantes está empujando a los extranjeros calificados a cruzar la frontera”.

En cierto sentido, el caso Ragnekar se transforma en uno de diplomacia pública no oficial realizada por un migrante y hacia otros migrantes. Esto es así a pesar de sus intereses híbridos, que mezclan la búsqueda de ganancias personales, el apoyo hacia una comunidad necesitada de consejos en situaciones de incomodidad migratoria, o la exploración de mejores oportunidades.

Conclusiones

Con la llegada de nuevas poblaciones extranjeras con altos niveles educativos se han beneficiado varias ramas de la economía canadiense, como la tecnología, los bienes raíces y el turismo. Su política migratoria amigable y las facilidades para la obtención de visas pueden considerarse como ventajas competitivas que determinan el efecto *spillover* y la remigración calificada de Estados Unidos a Canadá.

El caso de la empresa Movnorth.com demuestra que la hospitalidad hacia los extranjeros en Canadá ofrece un buen contrapeso a los discursos antiinmigrantes y políticas discriminatorias en Estados Unidos. El estudio

de los campos programáticos de la comunicación permitió plantear la historia personal del ingeniero indio Ragnekar, como un ejemplo representativo para más migrantes calificados que buscan metrópolis tolerantes como Toronto para desarrollar sus habilidades y empezar una nueva vida. Por ser un caso que pensamos podría tener réplicas en el futuro, su valor generalizable aumenta como método de estudio.

Fuentes

AGRAWAL, SANDEEP K. y ALEXANDER LOVELL

2008 “Indian Immigrants in Canada: The Shades of Economic Integration”. Analyses of IMDB. Tax File Data, LIDS Landing Records and Census Public Use Microdata Files, en <https://www.touchdown-media.com/wp-content/uploads/2018/01/indocdn_economic_integration_report.pdf>, consultada el 6 de mayo de 2021.

BARRÓN-PASTOR, JUAN CARLOS

2018 *Sociocibernética crítica: el método geopolítico para el estudio estratégico del sistema de medios de comunicación no presencial en América del Norte*. Ciudad de México: CISAN-UNAM.

BHATTACHARYA, ANANYA

2019 “U. S. Employers, Indian Employees: Everybody Wants a Piece of Canada”, *Quartz India*, 26 de marzo, en <<http://www.usa.shafaqna.com/redirect.php>>, consultada el 2 de septiembre de 2019.

CANADIAN BUREAU FOR INTERNATIONAL EDUCATION

2020 “International Students in Canada Continue to Grow in 2019”, en <<https://cbie.ca/international-%2C480%20international%20students%20in%20Canada>>, consultada el 2 de marzo de 2020.

CARON, LOUISE y MATHIEU ICHOU

2020 “High Selection, Low Success: The Heterogeneous Effect of Migrants’ Access to Employment on their Remigration”, *International Migration Review* 54, no. 4: 1104-1133.

DA SILVA, CHANTAL

- 2018 “H-1B Visa Is ‘Over’: Highly Skilled Foreign Workers Look to Canada as Trump Cracks Down on Program”, *Newsweek*, 26 de febrero, en <[https:// www.newsweek.com/h-1b-visa-over-highly-skilled-workers-look-take-their-skills-north-canada-820468](https://www.newsweek.com/h-1b-visa-over-highly-skilled-workers-look-take-their-skills-north-canada-820468)>, consultada el 10 de diciembre de 2019.

EKOS

- 2019 *Increased Polarization on Attitudes to Immigration Reshaping the Political Landscape in Canada*, en <<https://www.ekospolitics.com/index.php/2019/04/increased-polarization-on-attitudes-to-immigration-reshaping-the-political-landscape-in-canada/>>, consultada el 11 de mayo de 2020.

FORBES COACHES COUNCIL

- 2018 “15 Tips for Anyone Looking to Make a Career Move in the Near Future”, *Council Post*, 14 de marzo, en <<https://www.forbes.com/sites/forbescoachescouncil/2018/03/14/15-tips-for-anyone-looking-to-make-a-career-move-in-the-near-future/#23a674c95cd1>>, consultada el 3 de febrero de 2020.

GRANT, KELLI B.

- 2016 “This Is What You Need to Do to Move to Canada”. Consumer News and Business Channel (CNBC), en <<https://www.cnn.com/2016/11/09/this-is-what-you-need-to-do-to-move-to-canada.html>>, consultada el 12 de enero de 2020.

HARFORD, EVELYN

- 2016 “The Canadian Dream: New Immigrants Ready to Sacrifice and Struggle for Kids’ Future”, *Ottawa Citizen*, 1° de julio, en <<https://ottawacitizen.com/news/local-news/the-canadian-dream-new-immigrants-ready-to-sacrifice-and-struggle-for-kids-future>>, consultada el 2 de diciembre de 2019.

HOULE, RENE y LAHOUIARIA YSSAAD

- 2010 “Recognition of Newcomers’ Foreign Credentials and Work Experience”, *Perspectives on Labour and Income* 22, no. 4, en <<https://>

www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/75-001-x/2010109/pdf/11342-eng.pdf?st=3b1VN9Ky), consultada el 3 de junio de 2020.

HUSSEN, AHMED

2018 *Immigration, Refugees and Citizenship Canada Departmental Plan 2018-2019*, en <<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/departmental-plan-2018-2019/departmental-plan.html>>, consultada el 11 de junio de 2020.

IMMIGRATION CANADA

2019 “Canada’s Global Skills Strategy Welcomes 24,000 Skilled Workers In 2 Years”, en <<https://www.immigration.ca/canadas-global-skills-strategy-welcomes-24000-skilled-workers-in-2-years>>, consultada el 2 de marzo de 2020.

2018 Immigration Canada, en <<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/notices/supplementary-immigration-levels-2018.html>>, consultada el 2 de febrero de 2020.

IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP CANADA (IRCC)

2019 “Annual Report to Parliament on Immigration”, en <<https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/english/pdf/pub/annual-report-2019.pdf>>, consultada el 2 de mayo de 2021.

LAM, PEGGY

2018 “Former Silicon Valley Developer Wants to Help U. S. Tech Workers Move to Canada”, *CBC News*, 26 de septiembre, en <<https://www.cbc.ca/news/canada/kitchener-waterloo/vikram-rangnekar-movnorth-us-tech-workers-canada-1.4839190>>, consultada el 19 de febrero de 2019.

MINISTRY OF FINANCE

2016 *Census Highlights*, en <<https://www.fin.gov.on.ca/en/economy/demographics/census/cenhi16-8.pdf>>, consultada el 24 de abril de 2020.

MK MIGRATION

2020 *Canada Skilled Immigration and Jobs Program*, en <<https://www.mkmigration.com/product/canada-skilled-immigration-and-jobs-program>>, consultada el 15 de enero de 2020.

MURPHY, JESSICA

2018 “For Hire: American Tech Brains Choosing Canada”, *BBC News*, 3 de mayo. Toronto.

MUZAFFAR, SAADIA

2017 “Bait-and-Switch of a Canadian Dream. The Compounding Hurdles Faced by Highly Skilled Immigrant Women in STEM Sectors”, 1º de noviembre, en <<https://www.policyalternatives.ca/publications/monitor/bait-and-switch-canadian-dream>>, consultada el 20 de marzo de 2020.

PRESS TRUST OF INDIA

2017 “Indian IT Companies Contributed \$57.2 Billion to U.S. GDP in 2017: India’s Ambassador to U.S.”, *The Economic Times*, en <https://economictimes.indiatimes.com/tech/ites/indian-it-companies-contributed-57-2-billion-to-us-gdp-in-2017-indias-ambassador-to-us/articleshow/70494733.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst>.

QUORA

2019 “Is Immigrating to Canada Still Meaningful in 2019 (The Canadian Dream)?”, en <<https://www.quora.com/Is-immigrating-to-Canada-still-meaningful-in-2019-The-Canadian-dream>>, consultada el 10 de enero de 2020.

RADU, ALEX

2018 “How You Can Hire the Tech Professionals Moving to Toronto”, *IT World Canada News*, 24 de mayo, en <<https://www.itworldcanada.com/article/tech-professionals-are-moving-to-toronto-so-heres-how-you-can-hire-them/405604>>, consultada el 20 de septiembre de 2019.

ROBERTS, JENNIFER y JARED LINDZON

2017 “Canada Becoming an In-demand Destination for Foreign Tech Talent”, *The Globe and Mail*, 5 de octubre de 2017.

SCHACHAR, AYELET

2006 “The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes”, *New York University Law Review* 81: 148-206.

STATISTICS CANADA

2016 “Immigration and Ethnocultural Diversity Highlight Tables. Ethnic Origin, Both Sexes, Age (Total)”, *2016 Census*, en <<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/hltfst/imm/Table.cfm?Lang=E&T=33&Geo=3520&SO=4D>>, consultada el 1° de febrero de 2020.

STEINER, ILKA

2019 “Immigrants’ Intentions: Leaning towards Remigration or Naturalization?”, en *Migrants and Expats: The Swiss Migration and Mobility Nexus*, editado por Ilka Steiner y Philippe Wanner. Springer.com: IMISCOE Research Series, 293-314.

THE ECONOMIST

2017 “How Easy Is It for Americans to Move to Canada?”, en <<https://www.economist.com/the-economist-explains/2017/01/27/how-easy-is-it-for-americans-to-move-to-canada>>, consultada el 10 de enero de 2020.

TIGAU, CAMELIA

2017 “U. S. Visas for Foreign Professionals: Insights on H-1B and TN Visas”, *Issue Brief*, en <https://scholarship.rice.edu/bitstream/handle/1911/97756/BI-Brief-042517-MEX_Visas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consultada el 25 de abril de 2020. Houston: Rice University, The Baker Institute for Public Policy.

2013 *Riesgos de la fuga de cerebros en México: construcción mediática, posturas gubernamentales y expectativas de los migrantes*. Ciudad de México: CISAN-UNAM.

TIGAU, CAMELIA y TELÉSFORO RAMÍREZ-GARCÍA

2019 “Profesionales en ciencias, tecnología, ingenierías y matemáticas (CTIM) en la migración calificada mexicana a Estados Unidos”, *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo* 6 (diciembre): 1-27.

U. S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES (USCIS)

2018 “H-1B Petitions by Gender and Country of Birth. Fiscal Year 2018”, en <<https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/reports/h-1b-petitions-by-gender-country-of-birth-fy2018.pdf>>, consultada en agosto de 2020.

WEISE, KAREN y SARITHA RAI

2018 “Engineers Are Leaving Trump’s America for the Canadian Dream”, *Bloomberg Businessweek*, 19 de abril.

WILLS, BRECK, SAMINA GAN, JORDAN MINDLIN y PATRICK SHEERIN

2017 “India to U. S. Migration Case Study”, *Elements* 13, no. 10, en <6017/eurj.v13i1.9606>, consultada el 15 de marzo de 2020.

ZONG, JIE y JEANNE BATALOVA

2017 *Indian Immigrants in the United States*. Migration Policy Institute, 31 de agosto, en <<https://www.migrationpolicy.org/print/15978#.Xhh5HVNKj-Y>>, consultada en agosto de 2020.

RESÚMENES Y PALABRAS CLAVE **ABSTRACTS AND KEY WORDS**

De Trudeau (Pierre) a Trudeau (Justin): ¿un giro a la derecha en la política exterior de Canadá?

John M. Kirk

RESUMEN

Este ensayo analiza la evolución de la política exterior de Canadá desde el gobierno de Pierre Elliott Trudeau (1968-1984) hasta el primer periodo de su hijo, Justin Trudeau (2015-2020). El trabajo sostiene que, con pocas excepciones, la política exterior canadiense se ha dirigido lenta pero constantemente hacia la derecha y hacía posturas cada vez más conservadoras y menos progresistas. Se ofrece un estudio de los periodos de gobierno de tres primeros ministros (Brian Mulroney, Jean Chrétien y Stephen Harper), quienes desarrollaron esta tendencia notablemente, así como un análisis de cómo ésta ha continuado con Justin Trudeau. Termina con unas reflexiones generales sobre el giro hacia la derecha. La tesis central es que el gobierno de Justin Trudeau continúa en esta dirección conservadora y de derecha respecto de la política exterior canadiense.

PALABRAS CLAVE: Justin Trudeau, política exterior, Canadá, Stephen Harper, política conservadora.

ABSTRACT

This essay analyzes the evolution of Canadian foreign policy from the government of Pierre Elliott Trudeau (1968-1984) to that of his son, Justin Trudeau (2015-2020). It is based upon the theory that, with few exceptions, foreign policy made in Ottawa has slowly but constantly moved to the right. A study is provided of the periods in government of three prime ministers (Brian

Mulroney, Jean Chrétien and Stephen Harper), who clearly developed this tendency. This is followed by an analysis of how this has continued under Justin Trudeau. The essay concludes with some general reflections on this shift towards the right. The basic thesis is that the government of Justin Trudeau continues to follow this turn towards the right in Canadian foreign policy.

KEY WORDS: Justin Trudeau, foreign policy, Canada, Stephen Harper, conservative politics.

No se llevan bien: el gobierno de Harper, el multilateralismo y las Naciones Unidas

Kevin A. Spooner

RESUMEN

El gobierno conservador de Stephen Harper interrumpió el enfoque internacionalista tradicional, multilateral y liberal de Canadá en los asuntos internacionales. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), una institución clave del internacionalismo liberal desempeñó, en consecuencia, un papel menos importante en la política exterior canadiense; incluso, aventurándose más allá de la ambivalencia el gobierno conservador demostró hostilidad hacia una institución consistentemente importante en las relaciones exteriores canadienses. A pesar de que la mayoría de los canadienses todavía percibían favorablemente a la ONU, el gobierno criticó públicamente y en voz alta a la organización. Si bien este enfoque antagónico puede haber estado arraigado en un deseo partidista de distinguir la política exterior conservadora de la liberal y en los fundamentos ideológicos de Stephen Harper dentro del Partido Reformista, un análisis del discurso parlamentario conservador demuestra que ciertos temas clave, firmemente asociados con la ONU, a menudo entraban en contradicción con la política del gobierno, incluidas las misiones militares en apoyo de la seguridad internacional, el medioambiente, los pueblos indígenas y el Medio Oriente.

PALABRAS CLAVE: Canadá, Stephen Harper, conservador, política exterior, Naciones Unidas.

ABSTRACT

Stephen Harper's Conservative government disrupted Canada's traditional, multilateral, and liberal internationalist approach to international affairs. The United Nations, a key institution of liberal internationalism, consequently played a less important role in Canadian foreign policy; moving beyond ambivalence, the Conservative government demonstrated hostility towards a consistently important institution of Canadian foreign relations. While the UN was still viewed favourably by most Canadians, the government publicly and loudly criticized the organization. While this antagonistic approach may have been rooted in a partisan desire to distinguish Conservative from Liberal foreign policy and in Stephen Harper's ideological foundations within the Reform Party, an analysis of Conservative parliamentary discourse demonstrates that certain key issues firmly associated with the UN were often at odds with government policy, including military missions in support of international security, the environment, indigenous peoples, and the Middle East.

KEY WORDS: Canada, Stephen Harper, conservative, foreign policy, United Nations.

Factores externos e internos de la paradiplomacia de las provincias canadienses: Quebec, Alberta y Saskatchewan

Roberto Zepeda Martínez

RESUMEN

Este capítulo estudia la paradiplomacia de las provincias canadienses, centrándose en los casos de Quebec, Alberta y Saskatchewan. Primero, se analizan desde un enfoque interdisciplinario las actividades internacionales de estas provincias, sus contextos económico y político, así como los factores que las alientan. Se recurre a marcos teóricos y conceptuales como los del federalismo, la globalización y la paradiplomacia. En la segunda sección, se aborda la dimensión internacional de tales provincias canadienses, así como su relevancia para la prosperidad económica, la consecución de sus propios intereses y la solución de problemas regionales.

PALABRAS CLAVE: paradiplomacia, provincias canadienses, globalización, federalismo.

ABSTRACT

This chapter examines the paradiplomacy of Canadian provinces, focusing in the cases of Quebec, Alberta and Saskatchewan. First, the international activities of these provinces, their economic and political contexts and the factors that encourage them are analyzed from an interdisciplinary approach. The chapter relies on theoretical and conceptual frameworks such as those of federalism, globalization and paradiplomacy. In the second section, the international dimension of these Canadian provinces is examined, as well as its relevance for their economic prosperity, own interests, and the solution of regional problems.

KEY WORDS: paradiplomacy, Canadian provinces, globalization, federalism.

Alberta, Quebec y el “federalismo de apertura”: refundación de la identidad nacional y el ejercicio de la política exterior

José Luis Ayala Cordero

RESUMEN

La importancia que adquirió Quebec en los años sesenta del siglo xx por el ejercicio de su actividad internacional influyó sobre el federalismo canadiense y su relación con el gobierno central. Ello promovió también que otras provincias fuesen construyendo sus propios objetivos regionales e identitarios para enfrentar el peso histórico de Ontario y Quebec en los escenarios político y económico, como fue el caso de Alberta en el Oeste canadiense conservador. A nivel federal, con los liberales (1961-1982) se fortaleció el paradigma de igualdad entre las provincias bajo un esquema multicultural, que negaba la identidad bicultural del país a pesar de la existencia de desigualdades históricas, del idioma y de la geografía de sus componentes originarios: anglófonos y francófonos. Con el gobierno conservador de Stephen Harper, las tendencias históricas a la negación bicultural siguieron presentes para evitar la fragmentación de Canadá, bajo un “federalismo de apertura” que reconoce a Quebec como nación distinta pero en un Canadá unido. Lo anterior aún influye en el ejercicio de la política exterior, pues la correlación directa con el problema de la identidad hace complicado construir objetivos comunes para la proyección efectiva de las relaciones internacionales.

PALABRAS CLAVE: política exterior, federalismo, identidad, Alberta, Quebec.

ABSTRACT

The importance that Quebec acquired in the 1960s through the exercise of its international activity influenced Canadian federalism and its relationship with the central government. This also promoted that other provinces decided to build their own regional and identity objectives to face the historical weight of Ontario and Quebec in the political and economic scenarios, as was the case of Alberta in the conservative Canadian west. At the federal level with the liberals (1961-1982), the equality paradigm between the provinces was strengthened under a multicultural scheme, denying the country's bicultural identity despite the existence of historical, language and geographical inequalities of its original components: anglophones and francophones. With the conservatives of Stephen Harper, the constant trends of bicultural denial were still present, to avoid the fragmentation of Canada, under an "Open Federalism", which recognizes Quebec as a different nation but in a united Canada. This continues to influence the exercise of foreign policy, which has a direct correlation with the identity problem, and is the reason for not have been able to develop a set of common objectives for the effective projection of international relations.

KEY WORDS: foreign policy, federalism, identity, Alberta, Quebec.

La relación bilateral Canadá-Estados Unidos durante la gestión de Justin Trudeau

Mary Carmen Peloche Barrera

RESUMEN

Este capítulo tiene como objetivo analizar la relación bilateral entre Canadá y Estados Unidos de 2015 a 2019, con el fin de identificar las principales coincidencias, diferencias y desencuentros durante los periodos Trudeau-Obama y Trudeau-Trump. La alternancia en el gobierno de Estados Unidos ha traído consigo cambios considerables en la relación bilateral, que ha tenido altas y bajas dadas las particularidades de los jefes del Ejecutivo y su forma de hacer política, así como debido a coyunturas como la renegociación del TLCAN y la crisis de refugiados sirios. Como resultado, la relación ha sido distante.

PALABRAS CLAVE: relación bilateral, Trudeau, Obama, Trump.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the bilateral relationship between Canada and the United States from 2015 to 2019, in order to identify the main coincidences, differences and disagreements during both Trudeau-Obama and Trudeau-Trump periods. The alternation in the United States government has brought considerable changes in the bilateral relationship, which has had ups and downs given the peculiarities of the chief executives and their way of doing politics, as well as due to situations such as the renegotiation of NAFTA and the Syrian refugees' crisis. As a result, the relationship has been distant.

KEY WORDS: bilateral relationship, Trudeau, Obama, Trump.

La minería canadiense, una historia de éxito y especulación bursátil en América del Norte

María Teresa Gutiérrez Haces

RESUMEN

Este capítulo analiza la forma en que ha evolucionado la minería canadiense dentro y fuera de Canadá. Se destacan aquellos rasgos que han contribuido a establecer su especificidad, centrándose en su relación con Estados Unidos en el área de la explotación de los recursos naturales como parte de una estrategia de desarrollo económico común. El trabajo enfatiza el carácter especulativo de la minería durante la fase de exploración, y examina el funcionamiento de las empresas *Junior*, dada su presencia en México. Se concluye con un análisis acerca del significado de la inversión canadiense para el sector minero mexicano, que ha inyectado dinamismo a la economía mexicana, pero también ha trastocado los usos y costumbres que regulan la vida de las comunidades adyacentes. Este aspecto ha generado importantes debates en el Parlamento canadiense respecto de la aprobación de leyes que castiguen la conducta de algunas empresas extractivas. Lamentablemente, el gobierno federal ha cedido a las presiones de las empresas mineras amenazadas por la aprobación de estas leyes.

PALABRAS CLAVE: Canadá, minería, Estados Unidos, compañías mineras *Junior*, especulación bursátil.

ABSTRACT

This essay looks at how Canadian mining has evolved inside and outside of Canada. Those features that have contributed to establishing its specificity are highlighted, emphasizing its relationship with the United States in the area of exploitation of natural resources, as part of a common economic development strategy. The paper emphasizes the speculative nature of mining during the exploration phase and examines the operation of Junior companies, given their presence in Mexico. It concludes by analyzing the significance of Canadian investment for the Mexican mining sector, which has injected dynamism to the Mexican economy, but has also disrupted the uses and customs that regulate the life of adjacent communities. This aspect has generated important debates in the Canadian Parliament regarding the approval of laws that punish the conduct of some extractive companies. Unfortunately, the federal government has given in to pressure from mining companies that were threatened by the passing of these laws.

KEY WORDS: Canada, mining, United States, Junior mining companies, stock market speculation.

Apertura comercial, financiarización y deuda de los hogares: la dinámica canadiense

Claudia Maya López

RESUMEN

La apertura comercial y financiera de la economía canadiense y las políticas en favor del libre mercado aceleraron su integración a la dinámica económica estadounidense, generaron cambios importantes en el sector financiero y dieron paso a todo el proceso de financiarización. Estos cambios tuvieron lugar independientemente de la administración en el poder, liberal o conservadora, y trajeron consigo un creciente endeudamiento de los hogares, como resultado, en parte, de la expansión del crédito y la reducción del gasto público como componente importante de las reformas estructurales, en un contexto de desregulación, integración financiera y apertura económica.

PALABRAS CLAVE: economía canadiense, integración comercial, financiarización, endeudamiento de los hogares.

ABSTRACT

The trade and financial opening of the Canadian economy and its free-market policies accelerated its integration into U. S. economic dynamics, generating major changes in the financial sector and opening the way to the entire financing process. These changes took place regardless of the administration in power, liberal or conservative, bringing with them a growing indebtedness of households, caused to some extent by the expansion of credit and the reduction of public spending, two important components of structural reforms, in a context of deregulation, financial integration and economic openness.

KEY WORDS: Canadian economy, trade integration, financialisation, household indebtedness.

Cambio climático y partidos en el Canadá de Stephen Harper y Justin Trudeau: contraposición de políticas climáticas federales y provinciales

Marcela López-Vallejo

RESUMEN

A nivel federal, el cambio climático en Canadá es un tema politizado y utilizado de manera partidista desde la década de 1990. Durante el gobierno conservador de Stephen Harper no se elaboró ninguna política climática de alcance nacional. Para marcar la diferencia, los liberales de Justin Trudeau diseñaron en 2016 la primera política federal de alcance nacional sobre cambio climático, el *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change*. Quedaba claro que las políticas pro climáticas provenían, por lo menos en el discurso, de enfoques liberales y progresistas. Este capítulo argumenta que en los niveles provincial y territorial esta premisa no es del todo cierta. Con excepciones recientes como Ontario, en estos niveles los partidos políticos han actuado pragmáticamente, tendiendo a no politizar el tema del cambio climático. Esto sucede debido a que los gobiernos regionales plantean las políticas climáticas con base en sus tipos de economía y en la relación consumo-producción-comercio de energía. Hacer a un lado los enfoques partidistas tradicionales resulta en la redefinición regional del conservadurismo, el liberalismo y el progresismo en política climática.

PALABRAS CLAVE: política climática, partidos, federalismo, provincias, Canadá.

ABSTRACT

On the federal level, climate change in Canada is a politicized topic since the 1990s. During the Harper conservative government there was no national policy to address climate change. To mark a difference, the Trudeau liberals designed the first federal policy with national scope on climate change, the *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change*. The message was clear, pro-climate policies came from liberals or progressists, at least discursively. This chapter argues that at provincial and territorial levels, this assertion is not quite correct. With the recent exception of Ontario, provincial and territorial political parties act pragmatically; they tend not to politicize the topic. This happens because regional governments design their climate policies based upon their type of economy and the energy consumption-production-trade relation. Putting aside party approaches results in the re-definition of conservatism, liberalism, or progressivism at regional levels.

KEY WORDS: climate policy, parties, federalism, provinces, Canada.

**El movimiento ambientalista
entre conservadores y liberales.
Debates sobre la gobernanza ambiental canadiense
por la construcción de oleoductos**

Claudia Anait Ocman Azueta

RESUMEN

El capítulo se centra en presentar los fundamentos que conducen el debate entre los ambientalistas y el gobierno federal canadiense durante los tres periodos como primer ministro de Stephen Harper y el primero de Justin Trudeau. Se destacan las posturas de las partes involucradas, y cómo éstas establecen la dinámica sobre la que se recrea la gobernanza ambiental ante las decisiones que se toman en materia política y legislativa. Todo ello en medio del interés por la construcción de oleoductos, la securitización y la supervisión del movimiento ambientalista, la procuración de ecuanimidad, y la necesidad de encontrar un equilibrio entre la estrategia para la explotación de los recursos petroleros de la provincia de Alberta y la política para la protección ambiental.

PALABRAS CLAVE: movimiento ambientalista, gobernanza ambiental, protección ambiental, oleoductos, seguridad nacional.

ABSTRACT

The chapter focuses on the environmentalists and Canada's federal government debate approaches during Stephen's Harper three mandates as Canada's Prime Minister, as well as during Justin Trudeau's first administration. Pointing out both parts positions, and how these provide a characteristic dynamic to the environmental governance process, in regard to the policies and law modifications, the chapter emphasizes the interests in building pipelines, the problems around the environmental movement, its securitization and surveillance, and the pursue of a balance point between the Alberta's oil resources exploitation, as part of the federal government economic strategy, and the environmental protection policy.

KEY WORDS: environmental movement, environmental governance, environmental protection, pipelines, national security.

¡Me contrataron! Las y los trabajadores temporales agrícolas: una filmografía comentada

Graciela Martínez-Zalce Sánchez

RESUMEN

Este capítulo estudia cinco documentales del siglo XXI (*El contrato*, *Matices*, *Esperanza PQ*, *Migrant Dreams*, *Migranta con M de mamá*), cuyos protagonistas son migrantes temporales contratados en programas que el gobierno de Canadá establece bilateralmente con otros países del mundo. Se presenta un contexto, señalando los problemas del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) respecto de la ciudadanía de las y los trabajadores "temporales" y la afectación a sus familias. Se estudia cómo se documenta la participación de estos trabajadores en los programas. Todo ello para plantear cuáles son los puntos de vista de cada documental y qué pretenden comunicar a los espectadores, y saber si persisten rasgos conservadores en el gobierno y la sociedad canadienses actuales. Además, se comparan para descubrir si los programas han mejorado a partir de las denuncias o si las condiciones en las que los personajes viven siguen siendo las mismas.

PALABRAS CLAVE: cine documental, activismo, PTAT, cineastas activistas, justicia laboral.

ABSTRACT

This chapter studies five documentaries filmed on the Twenty-first century (*El contrato*, *Matices*, *Esperanza PQ*, *Migrant Dreams*, *Migranta con M de mamá*), where temporary migrant labourers in programmes signed bilaterally by the Canadian government with other countries are the main characters. A context introducing the main problems of SAWP (Seasonal Agricultural Worker Program) regarding citizenship for these “temporary” workers and the repercussions to their families is presented. It analyzes how the workers are documented, too. All of it in order to pose the different points of view in each film and what they mean to communicate to the viewers, and they are also compared to conclude if traits of conservatism still persist, if the programs have improved because of the complaints or if the conditions in which the characters have lived still persist.

KEY WORDS: documentary film, activism, SAWP, activist filmmakers, labor justice.

**La remigración de profesionistas
de Estados Unidos a Canadá.
El caso de la empresa india Movnorth.com**

Camelia Tigau

RESUMEN

Este capítulo compara las políticas de atracción de talento en Estados Unidos y Canadá, para comprobar la teoría de los regímenes de migración competitivos, según la cual los principales países de destino para la migración calificada intentan superar a los demás en sus políticas de reclutamiento de trabajadores calificados. Gracias a su Estrategia Global de Habilidades (GSS, Global Skills Strategy) Canadá se benefició con las políticas restrictivas de Donald Trump y se convirtió en un destino alternativo para aquellos trabajadores indios que tenían dificultades para renovar sus visas en Estados Unidos o se sentían incómodos con el discurso antiinmigrante, pero no deseaban regresar a la India. Nuestra metodología se basa en un estudio de caso de la empresa Movnorth, fundada en 2017 por un ingeniero indio que se mudó de Silicon Valley a Toronto.

PALABRAS CLAVE: migración calificada, regímenes migratorios competitivos, fuga de cerebros, Norteamérica, trabajadores CTIM.

ABSTRACT

This chapter compares the policies for talent attraction in the United States and Canada, in order to verify the theory of competitive migration regimes, according to which the main countries of destination for skilled migration try to exceed the others in their policies for talent attraction. Thanks to its Global Skills Strategy (GSS), Canada benefited from the restrictive policies of Donald Trump and became an alternative destination for those Indian workers who found difficulties renewing their visas in the United States or were uncomfortable with the anti-immigrant discourse, but they did not want to return to India. Our methodology is based on a case study of the Movnorth Company, founded in 2017 by an Indian engineer who moved from Silicon Valley to Toronto.

KEY WORDS: skilled migration, competitive migration regimes, brain drain, North America, STEM workers.

SOBRE LOS AUTORES

John M. Kirk es catedrático en el Departamento de Estudios Hispánicos y de América Latina en la Universidad Dalhousie, Halifax, Nueva Escocia, en Canadá. Es autor y/o editor o coeditor de veintiún libros sobre historia latinoamericana y relaciones internacionales, de los cuales los más recientes son: *Cuba at the Crossroads* (2020), *Cuban Foreign Policy: Transformation under Raúl Castro* (2018) y *Salud pública sin fronteras. Para entender la cooperación médica internacional cubana* (2016). Con frecuencia aparece en programas de televisión y radio que tratan sobre diversos aspectos de las relaciones internacionales de Canadá, y ha sido invitado al Senado canadiense para expresar opiniones en la calidad de experto; <kirk@dal.ca>.

Kevin A. Spooner es profesor asociado de estudios e historia de América del Norte en la Universidad Wilfrid Laurier, en Ontario, Canadá; es miembro fundador y excoordinador del Programa de Estudios Norteamericanos en Laurier. Experto en la historia de la política exterior canadiense durante la guerra fría, recibió el premio Stacey por su libro *Canada, the Congo Crisis and UN Peacekeeping, 1960-1964*. Por su servicio en la Junta Directiva de la Red de Estudios Canadienses-Réseau d'études canadiennes recibió un certificado de mérito del Consejo Internacional de Estudios Canadienses. Actualmente es director del Centro Laurier para el Estudio de Canadá; <kspooner@wlu.ca>.

Roberto Zepeda Martínez es doctor en relaciones internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y cuenta con una maestría en estudios de América del Norte por la Universidad Autónoma de Sinaloa; ha sido profesor asociado en varias universidades de México y el extranjero; ha realizado estancias de investigación en el Instituto de Investi-

gaciones Sociales de la UNAM, en la Laurentian University, en la Universidad de Regina, en la Universidad de Arizona y en la Universidad de Sheffield en Inglaterra. Actualmente se desempeña como investigador de tiempo completo del Centro de Investigaciones sobre América del Norte. Sus líneas de investigación se orientan hacia el estudio de las relaciones de los gobiernos subnacionales en la región norteamericana desde un enfoque interdisciplinario. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), con el nivel II, desde enero de 2017; <rzepeda@unam.mx>.

José Luis Ayala Cordero es doctor en ciencias políticas y sociales con orientación en relaciones internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México; cuenta con estudios posdoctorales en el Departamento de Historia, de la Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de Sherbrooke, en Quebec; fue ponente en los VII y IX Seminarios Interuniversitarios de Estudios Canadienses en América Latina, en Argentina, 2009, y en Colombia, 2011, respectivamente. Además, realizó prácticas profesionales en la Delegación General de Quebec en México en 1998 y 1999. Ha publicado en la revista *Relaciones internacionales* de la UNAM y en la *Revista Mexicana de Estudios Canadienses* sobre temas de cooperación subnacional internacional y paradiplomacia. Actualmente es profesor de asignatura en la Facultad de Estudios Superiores Aragón y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en Ciudad Universitaria, ambas de la UNAM; <erel66@hotmail.com>.

Mary Carmen Peloché Barrera es doctorante en derecho y ciencia política por la Universidad de Barcelona, maestra en gestión pública aplicada y licenciada en relaciones internacionales por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). En la actualidad se desempeña como profesora de ciencia política y relaciones internacionales de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del ITESM. Asimismo, es integrante de la Red de Norteamericanistas auspiciada por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte y de la Latin American Studies Association. Colabora como dictaminadora para el Eastern Mediterranean Academic Research Center, el CISAN y la revista *Relaciones internacionales* de la UNAM. Sus líneas de investigación se centran en la política estadounidense y canadiense, la seguridad nacional y la política migratoria de Estados Unidos; <mcpeloché@tec.mx>.

María Teresa Gutiérrez Haces es doctora en ciencias políticas por la Universidad de la Sorbona, París III; actualmente funge como investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas y como profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); es investigadora nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Recibió el Premio Universidad Nacional en Investigación Económica en 2005. El gobierno de Canadá la reconoció en 2007 con la máxima distinción que otorga a un intelectual extranjero, el Premio Gobernador General de Canadá. En 2015 publicó en Francia su libro *La Continentalization du Mexique et du Canada dans l'Amérique du Nord* y en 2017 apareció en México, bajo el sello de Grupo Planeta, *Los vecinos del vecino. La continentalización de México y Canadá en América del Norte*, en que lleva a cabo un estudio comparativo sobre el desarrollo económico de estos dos países y la incidencia de Estados Unidos en sus respectivas tomas de decisiones económicas; <haces@unam.mx>.

Claudia Maya López es doctora en economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestra en economía por la Universidad de Missouri-Kansas City y maestra en finanzas por la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores y es responsable del proyecto PAPIIT titulado “Reconfiguración bancaria, circuitos monetarios e innovación financiera: nuevos procesos de la financiarización en América del Norte”, auspiciado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la propia UNAM. Es autora de múltiples artículos y capítulos en libros en México y en el extranjero; además, ha participado en distintos coloquios y seminarios nacionales e internacionales. Actualmente se desempeña como investigadora de tiempo completo en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte y como profesora de licenciatura y posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, ambos de la Universidad Nacional. Sus líneas de investigación se orientan hacia el estudio de la economía internacional, y en particular se enfocan en los siguientes campos: cambios en el sistema financiero de América del Norte, financiarización, crisis económicas, moneda y banca, política económica y economía financiera; <clmaya@unam.mx>.

Marcela López-Vallejo Olvera es profesora-investigadora del Centro de Estudios sobre América del Norte (CESAN) en la Universidad de Guadalajara. Ha sido profesora de la disciplina de relaciones internacionales por más de veinte años y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores con el nivel I. Fue secretaria general de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales de 2017 a 2019 y ha trabajado en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la Secretaría de Educación Pública y en la firma de cabildo Burson-México. Pertenece al consejo editorial de la revista *Latin American Policy* y ha sido profesora visitante en el Instituto de Estudios de Energía de Oxford, en Reino Unido, la Universidad de Montreal, la Universidad de Ottawa y la Universidad Wilfried Laurier. Sus más de cincuenta publicaciones se enfocan en los temas de diplomacia y gobernanza locales, cambio climático, política energética, regionalismo y teoría de las relaciones internacionales. Destacan sus dos últimos libros sobre gobernanza climática y política ambiental transregional en América del Norte; <marcelalopezvallejo@gmail.com> / <marcela.lopezvallejo@academicos.udg.mx>.

Claudia Anait Ocman Azueta es doctora en ciencias políticas y sociales con orientación en relaciones internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es catedrática de la Licenciatura en Relaciones Internacionales y de la Maestría en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Actualmente trabaja dos líneas de investigación: actores, políticas y procesos de gobernanza ambiental, y medioambiente y migración. Su última publicación en coautoría, publicada en *Latin American Journal of International Affairs*, lleva por título “La política migratoria mexicana entre el humanitarismo y la contención: derechos humanos y desarrollo sostenible”, <claudia.ocman@correo.buap.mx>.

Graciela Martínez-Zalce Sánchez es la actual directora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM. Es doctora en letras modernas por la Universidad Iberoamericana. Cuenta con el nivel D del programa de estímulos al desempeño del personal académico en la UNAM (PRIDE) y es integrante del Sistema Nacional de Investigadores, con el nivel II, así como de la Academia Mexicana de Ciencias. Es especialista en estudios culturales canadienses, adscrita a las líneas de investigación de migración y

fronteras, y de identidades y procesos culturales. Asimismo, es profesora de la Facultad de Filosofía y Letras y del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de su universidad. Como autora y editora, algunas de sus publicaciones más recientes son: *Cruzando la frontera II. Narrativas de la migración: literaturas* (CISAN, UNAM, 2020); *Cruzando la frontera. Narrativas de la migración: el cine* (CISAN, UNAM, 2019); y “Canadian Cinema and Its Borders”, en *The Oxford Handbook of Canadian Cinema* (Oxford University Press, 2019), <zalce@unam.mx>.

Camelia Tigau se desempeña como coordinadora del área de Estudios de la Integración del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM; asimismo, representa al CISAN en varias redes nacionales e internacionales sobre migración, como la organización The Migration News y el Foro Global de Diásporas y Transnacionalismo de la India, la Sección de Migraciones Internacionales de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA, Latin American Studies Association) y el Seminario Universitario de Estudios sobre Desplazamientos Internos, Migración, Exilio y Repatriación (SUDIMER), de la UNAM. Ha sido investigadora visitante del Baker Institute for Public Policy, de Rice University, en Texas, y de la Universidad de York, en Canadá. Su obra versa sobre la migración calificada y la diplomacia. Su último libro se titula *Discriminación y privilegios de la migración calificada: el caso de los profesionistas mexicanos en Texas* (CISAN, UNAM, 2020). Entre sus publicaciones se encuentra el libro colectivo *Canadá hoy. Política, sociedad y cultura*, antecedente del actual, coordinado con Elizabeth Gutiérrez y Oliver Santín (CISAN, UNAM, 2017), <ctigau@unam.mx>.

Canadá y sus paradojas en el siglo XXI, vol. 1, *Política exterior, paradiplomacia, economía, recursos naturales y medioambiente*, de Oliver Santín Peña (editor), del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, se terminó de imprimir en junio de 2021, en Ultradigital Press, S.A. de C.V., Centeno 195, Col. Valle del Sur, Iztapalapa, C.P. 09810, Ciudad de México. En su composición se usaron tipos Fairfield LH Light y Formata Light y Medium de 8, 11, 12, 14 y 18 puntos. Se tiraron 300 ejemplares más sobrantes para reposición, sobre papel cultural de 90 grs. Impreso en formato digital. La formación tipográfica la realizó María Elena Álvarez Sotelo. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Diego I. Bugada Bernal, con la colaboración en la corrección de pruebas de Teresa Jiménez Andreu.