

Legislación minera canadiense: ¿un modelo de roles?

Lukas Menke*

Canadá

El territorio canadiense abarca 9,984,670 km², desde su costa atlántica en el este a la del Pacífico en el oeste y hacia el norte en la costa ártica. Un territorio de gran diversidad ambiental, al igual que su población, pues gran parte de ella la constituyen inmigrantes y 3.8% por descendiente de poblaciones indígenas. De los bosques boreales canadienses, 60% está intacto, lo mismo que 30% de sus bosques templados, con sobresaliente biodiversidad en sus tierras y aguas. La población canadiense se concentra principalmente en una amplia franja de 350 kilómetros cercana a la frontera con Estados Unidos, dejando grandes porciones de los territorios del norte sin habitar y con una valiosa fuente de recursos naturales; convirtiéndola en una zona plena de potencial interés económico.

Minerales y minería

El “sector de minerales y metales” contribuyó con 40 mil millones de dólares canadienses al producto interno bruto de Canadá en 2008, pagó cerca de 11.5 mil millones de esa misma moneda en impuestos y regalías, y aportó el 19% de los bienes de exportación; haciendo de la minería canadiense una de las más importantes a escala mundial. Además, Toronto maneja 81% de las transacciones mundiales de acciones mineras, mientras que Vancouver es sede del conglomerado de empresas mineras más importantes del planeta, con una lista de 1,300 empresas en 2009. Y no hay secreto en cuanto a por qué fiscalmente Canadá apoya al sector minero. En efecto, las tasas impositivas provinciales y territoriales varían entre 10% y 16%, mientras que son de 15% en el ámbito federal. Dichos porcentajes no son increíblemente bajos, sin embargo, tienen un punto de partida bajo, permitiendo que las empresas mineras canadienses recuperen sus gastos antes de cubrir el pago total de impuestos. Además, considerando que todas las empresas mineras son rentables se las hace pagar impuestos en cantidades generosas pero nunca por encima de lo que ya no puedan pagar.

Ahora bien, la minería no sólo tiene un impacto enorme en la economía, sino que es una de las principales empleadoras de mano de obra indígena. En 2006, 7.5% de la fuerza laboral en el sector era indígena, trabajando no sólo en su territorio sino con ellos.

Lo que resulta sorprendente es que siendo Canadá la sede de una industria minera tan inmensa y con una reputación muy cuestionable, al mismo tiempo sea mundialmente reconocida como una nación de

altos estándares éticos y con prudencia ambiental hacia su territorio y sus pueblos indígenas.

¿Cómo lo hacen?

Legislación ambiental canadiense

Parte de la respuesta radica en la legislación y normatividad canadiense. Sin estar libre de dificultades debido a la distribución de poderes en los ámbitos federal y provincial, Canadá cuenta —por lo menos desde que entrara en vigor la ley de evaluación ambiental, la *Canadian Environmental Assessment Act, 2012* (CEAA, 2012)— con una sólida y elaborada “red” de leyes que protege su medio ambiente y su población, contra los peligros de la industria minera y sus operaciones extractivas.

Herramientas

En efecto, al observar varias leyes parece emerger un patrón de “herramientas” a las que recurre el gobierno canadiense para proteger el medio ambiente. A saber: “obligaciones” tanto para la industria minera como para las autoridades; “información” que recaba y luego hace de acceso público, lo que nos lleva a la “participación” de la opinión pública y finalmente, aunque no menos importante, al “poder” mediante diversas instituciones que con fundamento legal tienen a su cargo aplicar y hacer cumplir las normas establecidas, mediante órdenes y multas, y el ejercicio de los derechos.

Como ya mencioné, estas herramientas se encuentran plasmadas en una diversidad de leyes, especialmente en la *Canadian Environmental Assessment Act, 2012*. Observemos cada una de esas herramientas con mayor detenimiento.

Obligaciones

Iniciemos con las obligaciones. Las hay tanto para las autoridades reguladoras como para los “autorizados”, particularmente en lo que se denomina operación en el terreno o “*Land Use Operation*”.

Por ejemplo, las obligaciones para una empresa minera regulan principalmente las medidas ambientales que dicha empresa debe tomar en consideración durante el proceso extractivo y después de finalizada la operación. Como restaurar el “área del perímetro” o volver a su estado original el curso o lecho de un río (subsecciones: 13 (1) (b) y 18 *Territorial Land Use Regulations* (TLUR)).

Las obligaciones correspondientes a las autoridades se refieren principalmente a recolección de información y, en un segundo y tercer nivel, poner a disposición del público dicha información; quien a su vez tendrá garantizada la participación mediante comentarios a la información y a través de

audiencias públicas (subsecciones: 6 a, 7, 9 (c), 45 (3) CEEA, 2012). Haciendo que la información y la participación sean parte de las obligaciones de la autoridad.

Información

Pero, de dónde viene esa información y sobre qué informa. Información, en el sentido que aquí utilizamos, hace referencia en primer lugar al uso que se le da en la *Canadian Environmental Assessment Act, 2012*. De manera que información hace referencia a todas aquellas consideraciones vinculadas con una evaluación ambiental a realizar, previo a la realización de cualquier “actividad física”, tal es el caso, por ejemplo, de los informes de la agencia comisionada para realizar la evaluación. Entre otros objetivos, la evaluación ambiental establece si la operación extractiva ocasionará efectos ambientales adversos significativos y si se justifican o no en las condiciones dadas. Además, habrán de subirse a la página electrónica pertinente la descripción del diseño del proyecto, el inicio de la evaluación, las decisiones que tome la dependencia o consejo público, y todo documento, acuerdo o acción vinculado con el proyecto. Esto permite el acceso público permanente a los datos referidos y el punto en que se encuentra la investigación del impacto (subsecciones: 6 (a), 7, 9, 10 (a) (iii), 12, 17, 41 (6) CEEA, 2012).

Participación

Hay especialmente dos momentos en los cuales el público puede participar: comentando sobre cualquier información que se haya hecho pública y acudiendo a las audiencias públicas. La CEEA (2012) ordena que los comentarios enviados formen parte del proceso de evaluación y de la decisión de si debe de consultarse un panel de revisión. La información y la participación combinadas permiten que el público tenga una panorámica clara de lo que sucede en su territorio y que además pueda interactuar, interferir e influir sobre las decisiones y la toma de decisiones; lo cual queda garantizado mediante un programa que recibe financiamiento para facilitar la participación del público (subsecciones: 10 (a) (iii), 19 (c), 24, 25 (a) (b), 45 (3), 58 (1) CEEA, 2012).

Poder

Para proteger las regulaciones establecidas, hacerlas cumplir y asegurar su respeto, varias leyes ambientales y leyes sobre el uso y protección de suelo y aguas, como la *Canadian Environmental Assessment Act*, (CEEA, 2012), la *Territorial Lands Use Regulations* (TLUR), la *Canada Water Act* (CWA) y la *Arctic Waters Pollution Prevention Act* (AWPPA) establecen instituciones mediante las cuales se ejercen ciertos “poderes”. Es decir hay agencias (*Water Quality Management Agencies*), inspectores (*Pollution Prevention Officers*) y personal que evitan el incumplimiento de una ley. Se recurre a multas por incumplimiento que van de 200 mil a 400 mil dólares canadienses en el caso de la CEEA (2012) y hasta 5 mil dólares canadienses en el caso de la CWA; se recurre al derecho de

ingresar a todo lugar y en todo momento como parte del derecho a recabar información necesaria; existen órdenes que determinan ayudar con la limpieza, además de establecer términos y condiciones de operación; hay cancelaciones de permisos y órdenes directas para cumplir con las leyes. Todo ello hace que sea muy poco probable e incluso indeseable violar las leyes (subsecciones: 90 ff.94, 99 (1) y 103 (1) CEEA; subsecciones: 15 (2) (b) y (4), 26 (1) (a) (b) y (c), 30 (1) CWA; subsecciones: 14 y ss. AWPPA; subsecciones: 31 (1), 38 (1), 41 (1) TLUR).

Sin embargo, si algo resulta mal entra en efecto el principio 1 del *Canada Wide Accord on Environmental Harmonization*, denominado el “contaminador paga” (*Polluter Pays Principle*).

Mediante este marco Canadá se empeña en alcanzar los objetivos y principios del *Canada Wide Accord on Environmental Harmonization*. Esto es, objetivos como el de mejorar la protección ambiental y promover el desarrollo sostenible, y los principios de apertura, transparencia y participación efectiva.

Legislación laboral: el Canada Labour Code

Sin embargo, la extracción minera no sólo resulta peligrosa para el medio ambiente y las personas que no participan directamente en ella, sino que es extremadamente peligrosa para las personas que trabajan en o en torno a ella de manera cotidiana. El *Canada Labour Code* (CLC) busca reducir tanto como sea posible ese riesgo y parece que lo consigue bastante bien. Este código establece y exige distintas medidas de seguridad, entre las que se encuentran asegurar las estructuras construidas, colocar avisos de seguridad impresos que haya indicado el funcionario responsable de la seguridad, contar con instalaciones para primeros auxilios, con agua potable, ventilación y dar capacitación en temas de seguridad laboral a los empleados. Para el cumplimiento e investigación, el código también establece funcionarios responsables de seguridad facultados para tomar medidas en caso de que consideren que un trabajo es peligroso. Asimismo, el código establece un tinglado de herramientas como las ya mencionadas para garantizar su cumplimiento (subsecciones: 123.3 (1) y (2), 124, 125, 125.1 (a), 125.3 (c), 127 (1), (7) y (9), 128 (1) y (8), 129 (4), 140 CLC).

Pueblos indígenas

Canadá también pone especial atención a temas específicos y muy delicados como lo es, por ejemplo, el de los pueblos indígenas. A estos pueblos se los reconoce de varias formas. Una de ellas es el desarrollo de trabajo estrecho, como lo señala uno de los 13 principios de la *Canada Wide Accord on Environmental Harmonization*, y las subsecciones 5 (1) (c) (i) y (iii) de la CEEA (2012) que reconocen a los pueblos indígenas y sus derechos relativos al patrimonio físico y cultural, lo mismo que su derecho a los usos tradicionales de sus tierras. Además, existe una gama amplia de mecanismos para proteger sus intereses.

Tal es el caso, por ejemplo, del Aboriginal Human Resource Council donde confluyen los industriales y los líderes comunitarios, o el Mining Video seguido por el Mining Information Kit que buscan que la población indígena esté bien informada.

Ámbito internacional

Considerando todos los aspectos anteriormente mencionados, es de sorprender que Canadá haya rehusado firmar el Convenio 169 de la OIT que exige, entre otras cosas, que los gobiernos firmantes deben mantener bien informada a las comunidades indígenas en cuyos territorios se proyecta realizar o ya se realizan actividades mineras.

El gobierno canadiense tampoco aprobó —y esto es una verdadera pena— la Propuesta de ley C-300 debido a que no obtuvo el tercer voto en la Cámara de los Comunes de Canadá. Dicha propuesta de ley establecía varias recomendaciones retomadas del informe final de marzo de 2007 —producto de las mesas de discusión sobre responsabilidad social empresarial—, que sobre la base de los derechos humanos establecía reglas para las mineras canadienses que operan en países en desarrollo. No obstante que Canadá desempeñó un papel importante en la formulación de las directrices de la OCDE para las empresas multinacionales e invirtió más de 350 mil dólares canadienses en iniciativas de responsabilidad social empresarial, dichos esfuerzos y cifra parecen desvanecerse ante las 8,300 propiedades mineras canadienses en todo el mundo, cuya inversión alcanza los 66 mil millones de dólares canadienses.

La propuesta de ley C-300 señalaba que:

The purpose of this Act is to ensure that corporations engaged in mining, oil or gas activities and receiving support from the Government of Canada act in a manner consistent with international environmental best practices and with Canada's commitments to international human rights standards [...]^{1*}

Haber rehusado su aprobación implica que el “paraguas” legislativo que protege al medio ambiente y la población canadienses sólo lo seguirá haciendo con aquellos suficientemente “privilegiados” por haber nacido en el país correcto, mientras que deja al resto de los mortales al descubierto.

** Lukas Menke, tiene 22 años de edad y estudia derecho en Alemania. De septiembre hasta diciembre del 2013 realizó una pasantía en la Fundación Heinrich Böll en la Ciudad de México.*

Este artículo no es indicativo de un conocimiento integral de las leyes canadienses sino son sus primeras impresiones revisando aquellas leyes.

¹ * El objetivo de esta ley es garantizar que las corporaciones con actividades extractivas en minería, petróleo o gas y que reciben apoyo del gobierno canadiense actúen de manera consistente con las mejores prácticas ambientales internacionales y con los compromisos que Canadá ha adquirido en relación con las normas internacionales de derechos humanos.

