



Australian Government

Department of Industry
Tourism and Resources

TRABAJAR CON COMUNIDADES INDÍGENAS

PROGRAMA DE PRÁCTICAS EXISTENTES
DE DESARROLLO SOSTENIBLE
PARA LA INDUSTRIA MINERA



SOCIAL
ECONOMIC
ENVIRONMENTAL

PROGRAMA DE PRÁCTICAS EXISTENTES
DE DESARROLLO SOSTENIBLE
PARA LA INDUSTRIA MINERA

TRABAJAR CON COMUNIDADES INDÍGENAS



OCTUBRE DE 2007

Cláusula de exención de responsabilidad

Programa de prácticas existentes de desarrollo sostenible para la industria minera.

Esta publicación ha sido realizada por un grupo de trabajo de expertos y de representantes de la industria, el Gobierno y los organismos no gubernamentales. Se agradece especialmente el esfuerzo de los miembros del grupo de trabajo.

Los puntos de vista y las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las del Gobierno de la Commonwealth o las del Ministerio de Industria, Turismo y Recursos. Aunque se han realizado esfuerzos razonables para garantizar que los contenidos de esta publicación sean correctos, la Commonwealth no asume responsabilidad alguna por la exactitud o la integridad de los contenidos, y no será considerada responsable de pérdida o daño alguno que pueda ser ocasionado directa o indirectamente por el uso o la dependencia en los contenidos de esta publicación.

Los usuarios de este manual deben tener en cuenta que se trata de una referencia general, cuya intención no es reemplazar la necesidad de asesoramiento profesional pertinente a las circunstancias particulares de usuarios individuales. Las referencias a empresas o productos en este manual no deben ser consideradas como un respaldo del Gobierno de la Commonwealth a dichas empresas o a sus productos.

Se advierte a los lectores que este manual contiene imágenes de personas aborígenes y de isleños del estrecho de Torres que pueden haber fallecido desde la fecha de publicación. La imagen de estas personas puede afligir a algunos lectores.

Imagen de tapa:

Ceremonia de fumar en la mina Argyle Diamond

© Commonwealth of Australia 2007

ISBN O 642 72546 2

Esta obra posee derechos de autor. Aparte del uso permitido según la Ley de Derechos de Autor de 1968, se prohíbe la reproducción de parte alguna en forma alguna sin la autorización escrita previa de la Commonwealth. Las solicitudes y consultas sobre la reproducción y los derechos deben ser dirigidas a la Administración de Derechos de Autor de la Commonwealth (Commonwealth Copyright Administration), Departamento del Fiscal General (Attorney General's Department), Oficinas de Robert Garran, National Circuit, Canberra ACT 2006 o ser enviadas a: www.ag.gov.au/cca

Octubre de 2007.



CONTENIDO

	AGRADECIMIENTOS	vi
	PRÓLOGO	ix
1.0	INTRODUCCIÓN	1
1.1	Metas y enfoque	1
1.2	El caso de las empresas	3
2.0	HISTORIA DE LA RELACIÓN ENTRE LA INDUSTRIA MINERA Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS	5
2.1	El presente	5
2.2	El pasado	6
2.3	Comprender la importancia del pasado	6
2.4	Historia del reconocimiento de los derechos de los indígenas	7
2.5	Mabo y la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas	8
2.6	La década de los años noventa	8
2.7	Resumen	10
3.0	CONOCER A NUESTROS VECINOS INDÍGENAS	11
3.1	Las poblaciones indígenas y su relación con las operaciones mineras	11
3.2	Los territorios indígenas	13
3.3	Niveles de desventaja de los indígenas	13
3.4	Niveles de educación y empleo de los indígenas	13
3.5	La tiranía de la distancia: la división entre lo urbano y lo rural frente a la infraestructura	15
3.6	La representación política indígena en Australia rural y remota	16
3.7	La conexión de los pueblos indígenas con la tierra	16
3.8	El impacto de la colonización	17
3.9	Resumen	18
4.0	OPERAR A TRAVÉS DE LAS CULTURAS	21
4.1	La cultura minera	21
4.2	Cultura indígena	22
4.3	Diversidad cultural y lingüística indígena	23
4.4	Importancia del lenguaje en el establecimiento de las relaciones	24
4.5	Resumen	24
5.0	EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL	27
5.1	Enmiendas a la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas	27
5.2	Acuerdos sobre el uso de los territorios indígenas	29
5.3	Administración de la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas	29
5.4	Otras legislaciones estatales y territoriales	30
5.5	Entorno institucional	31
5.6	Resumen	31

6.0	ESTABLECIMIENTO DE ACUERDOS	32
6.1	Proceso de establecimiento de acuerdos	32
6.1.1	Base de conocimientos	34
6.1.2	Protocolo del establecimiento de acuerdos	34
6.1.3	Acuerdo en principio	35
6.1.4	Acuerdo formal	36
6.1.5	Registro del acuerdo	36
6.2	Posibles riesgos en el establecimiento de acuerdos	37
6.3	Conclusión	38
7.0	IMPLEMENTACIÓN DE ACUERDOS	39
7.1	Responsabilidades de las partes	39
7.2	Factores del éxito del acuerdo	40
7.3	Herramientas de implementación del acuerdo	41
7.4	Resumen	43
8.0	PATRIMONIO CULTURAL	44
8.1	¿A quién le pertenece la cultura?	45
8.2	Los regímenes legales	45
8.3	Principios importantes del compromiso con el patrimonio cultural	46
8.4	Resumen	47
9.0	GESTIÓN CONJUNTA DEL MEDIO AMBIENTE	48
9.1	Legislación medioambiental	48
9.2	Acuerdos sobre el uso de los territorios	48
9.3	Gestión conjunta del medio ambiente	49
9.3.1	Beneficios para las comunidades indígenas	49
9.3.2	Beneficios para las empresas mineras	51
9.4	Establecimiento de la fuerza laboral indígena de gestión ambiental	51
9.5	Gestión conjunta adaptativa	53
9.6	Resumen	54
10.0	ASUNTOS DE EMPLEO, CAPACITACIÓN Y RECURSOS HUMANOS	55
10.1	Mejorar la tasa de empleo indígena	56
10.2	Impedimentos en el establecimiento de una fuerza laboral indígena	57
10.3	Procesos de reclutamiento accesible	59
10.4	Estrategias de reclutamiento y retención	59
10.5	Resumen	60
11.0	DESARROLLO DE EMPRESAS INDÍGENAS	62
11.1	Características que contribuyen al éxito de las actividades empresariales indígenas	62
11.2	Organismos que patrocinan el desarrollo empresarial	63
11.3	Financiamiento empresarial	63
11.4	El papel de la industria	64
11.5	Resumen	64

12.0	CONCLUSIÓN	66
12.1	Los mensajes principales	66
12.1.1	Entender el panorama: historia	66
12.1.2	Entender el panorama: educación y pobreza	66
12.1.3	Entender el panorama: idioma y cultura	67
12.1.4	Entender el panorama: marcos legales	67
12.1.5	Modelos de negociación que permiten establecer la relación	67
12.1.6	La importancia del diseño de implementación	68
12.1.7	Desarrollo laboral y empresarial	68
12.2	El futuro	68
	REFERENCIAS	70
	SITIOS WEB	73
	GLOSARIO DE TÉRMINOS	74
	MANUALES DE LA SERIE DE PROGRAMAS DE PRÁCTICAS EXISTENTES DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA INDUSTRIA MINERA	78



El Programa de prácticas existentes de desarrollo sostenible es administrado por un Comité Directivo presidido por el Departamento de Industria, Turismo y Recursos del Gobierno australiano. Los catorce temas del programa han sido desarrollados por grupos de trabajo formados por representantes del Gobierno, la industria, la investigación, el ámbito académico y la comunidad. Los manuales de prácticas existentes no podrían haber sido realizados sin la cooperación y la participación activa de todos los miembros del grupo de trabajo.

Agradecemos a las siguientes personas que han participado en el Grupo de trabajo sobre desarrollo y compromiso con la comunidad indígena, así como a sus empleadores, quienes pusieron a disposición del programa el tiempo y los conocimientos de los participantes:

	<p>Sr. Bruce Harvey Presidente Líder de Prácticas Globales, Relaciones con la Comunidad Rio Tinto Limited</p>	<p>www.riotinto.com</p>
 Australian Government Department of Industry Tourism and Resources	<p>Sr. David Abbott y Sra. Jenny Scougall Secretaría Sección de Minería Sostenible Departamento de Industria, Turismo y Recursos</p>	<p>www.industry.gov.au</p>
	<p>Prof.^a Marcia Langton Coautora Presidenta de Estudios Indígenas Australianos, Facultad de Antropología, Geografía y Estudios Medioambientales Universidad de Melbourne</p>	<p>www.sages.unimelb.edu.au/ geography</p>
	<p>Sr. Parry Agius Director Ejecutivo de la Unidad de Títulos de Propiedad de los Indígenas Movimiento de Derechos Legales Aborígenes (SA)</p>	<p>www.alrm.org.au</p>
	<p>Sr. Daniel Archer Gerente Nacional, Relaciones con la Comunidad Downer EDI Mining</p>	<p>www.downeredimining.com</p>
	<p>Sr. David Boyd Gerente de Relaciones Indígenas y Acceso Territorial Newcrest Mining Ltd</p>	<p>www.newcrest.com.au</p>

	<p>Sra. Anne-Sophie Deleflie y Sra. Kylie Ruth Unidad de Políticas Medioambientales y Sociales Consejo de Minerales de Australia</p>	<p>www.minerals.org.au</p>
	<p>Sr. Klaus Helms Gerente General, Relaciones con el Gobierno y la Comunidad Alcan South Pacific Pty Ltd</p>	<p>www.alcan.com</p>
	<p>Sr. Jim Hondros Director JRHC Enterprises</p>	<p>www.jrhc.com.au</p>
	<p>Sr. Darryl Pearce Director Ejecutivo Centro de Políticas Lingiari</p>	
	<p>Sr. Grant Sarra Director Servicios de Consultoría de Grand Garra</p>	<p>www.grantsarra.com.au</p>
<p>Además, agradecemos a las siguientes personas, las que hicieron un aporte significativo respecto de la creación y la edición del manual:</p>		
	<p>Sra. Mary Anne Barclay Investigadora Asociada Centro para la Responsabilidad Social en Minería Universidad de Queensland</p>	<p>www.csr.uq.edu.au</p>
	<p>Prof. Geoff Clark Profesor Facultad de Derecho, Universidad James Cook, Cairns</p>	<p>www.jcu.edu.au/flbca/public/law</p>
	<p>Dra. Jocelyn Davies Investigadora Científica Principal, Ecosistemas sostenibles de CSIRO Desert Knowledge CRC</p>	<p>www.desertknowledgecrc.com.au</p>



La industria minera australiana está bien posicionada en relación con el objetivo global del desarrollo sostenible. El compromiso con la práctica existente de desarrollo sostenible es fundamental para que una empresa minera obtenga y conserve su licencia social para operar en la comunidad.

Los manuales sobre Prácticas existentes de desarrollo sostenible para la industria minera integran aspectos sociales, económicos y medioambientales en todas las fases de la producción de mineral desde la exploración hasta la construcción, operación y el cierre del yacimiento minero. El concepto de práctica existente es, simplemente, la mejor manera de hacer las cosas en un lugar dado. A medida que surgen nuevos desafíos y que se buscan nuevas soluciones, o se encuentran mejores soluciones a los problemas ya existentes, es importante que la práctica existente sea flexible e innovadora al buscar soluciones que respondan a los requisitos específicos del lugar en cuestión. Aunque existen principios que la sostienen, la práctica existente es más bien un enfoque y una actitud que un conjunto fijo de prácticas o que una tecnología en particular. La práctica existente también implica el concepto de “gestión adaptativa”, un proceso de revisión constante y de “aprender con la práctica” mediante la implementación de los mejores principios científicos.

La definición de desarrollo sostenible del Consejo Internacional de Minería y Metales (International Council on Mining and Metals, ICMM) para el sector de la minería y los metales es que las inversiones deben ser técnicamente adecuadas, seguras para el medio ambiente, financieramente rentables y socialmente responsables. *Enduring Value* (valor perdurable), el Marco de la industria minera australiana para el desarrollo sostenible, provee orientación a la industria minera australiana para la implementación de los Principios y elementos del ICMM.

El comité directivo y los grupos de trabajo representan a una serie de organizaciones, lo que indica la diversidad del interés por la práctica existente en la industria minera. Entre estas organizaciones, se encuentra el Departamento de Industria, Turismo y Recursos, el Departamento de Medio Ambiente y Recursos Hídricos, el Departamento de Industrias Primarias (Victoria), el Departamento de Industrias Primarias (NSW), el Departamento de Industrias Primarias y Recursos (SA), el Departamento de Minería y Energía (Qld), el Consejo de Minerales de Australia, el Centro Australiano para la Extensión y la Investigación en Minerales y los representantes de las empresas mineras, el sector de la investigación técnica, los asesores en asuntos mineros, medioambientales y sociales, y las organizaciones no gubernamentales. Estos grupos trabajaron juntos para recopilar y presentar información sobre una variedad de temas que ilustran y explican la práctica existente de desarrollo sostenible en la industria minera de Australia.

Las publicaciones resultantes fueron diseñadas para ayudar a todos los sectores de la industria minera a reducir los efectos negativos de la producción de minerales sobre la comunidad y el medio ambiente, gracias a los principios de la práctica existente de desarrollo sostenible. Son una inversión en sostenibilidad de un sector muy importante de nuestra economía y en la protección de nuestro patrimonio natural.



1.0 INTRODUCCIÓN

1.1 Metas y enfoques

Este manual provee orientación a los responsables del desarrollo de recursos sobre cómo trabajar con eficacia con las comunidades indígenas. Se trata de una de las publicaciones que forman la serie de manuales complementarios que se han producido como parte del *Programa de Práctica Existente de Desarrollo Sostenible*. Este programa tiene la meta siguiente:

- identificar asuntos clave que afecten el desarrollo sostenible en la industria minera;
- brindar información a los responsables del desarrollo de recursos;
- demostrar buenas prácticas a la industria en la creación de una base más sostenible mediante el uso de estudios de casos prácticos.

La importancia de la dimensión social del desarrollo sostenible es reconocida en las declaraciones clave de la política de la industria, como los *Principios de Desarrollo Sostenible* del Consejo Internacional de Minería (ICMM, 2003) y el marco de *Enduring Value* del Consejo de Minerales de Australia (Minerals Council of Australia, 2004). Entre otras cosas, los signatarios de estos marcos de trabajo se comprometen a “contribuir con el desarrollo social, económico e institucional de las comunidades donde operan” y a “comprometerse con las partes interesadas y responder a ellas a través de procesos de consulta abierta”.

Un creciente número de empresas pequeñas, medianas y grandes está desarrollando políticas corporativas que coinciden con los principios adoptados por el ICMM y propugnados por *Enduring Value*. En particular, estas empresas hacen hincapié en que los factores relacionados con la comunidad son integrales en cada etapa de la operación minera, desde el diseño y la construcción hasta la operación y el cierre. El propósito de este manual es brindar orientación a los profesionales de la industria minera sobre cómo traducir estos compromisos con las políticas de alto nivel en mejores prácticas en el ámbito de trabajo.

Específicamente, este manual se enfoca en los desafíos que las empresas pueden encontrar al relacionarse con las comunidades indígenas. Una relación efectiva con la comunidad depende del desarrollo de relaciones basadas en la confianza. Si las empresas han de contribuir a la sostenibilidad de las comunidades indígenas y logran el consentimiento de estas para el acceso a la exploración y el desarrollo de la minería para sus operaciones, deben establecer relaciones basadas en la confianza y en el respeto mutuo con las comunidades locales. Este manual provee estudios de caso que ilustran cómo las empresas se han comprometido con éxito con las comunidades indígenas en una diversidad de contextos.

Las metas del manual son las siguientes:

- brindar una historia de las interacciones entre los responsables del desarrollo de recursos y los pueblos indígenas en Australia que establezca el contexto para la comprensión contemporánea del concepto de “trabajar juntos”;

- brindar un marco de referencia para el compromiso con la comunidad indígena que ayude a las empresas y a las operaciones a evaluar la madurez y la adecuación de sus enfoques actuales;
- articular principios clave para guiar a los responsables del desarrollo de recursos que trabajen en territorios indígenas y cerca de comunidades indígenas;
- describir los beneficios para las empresas y las operaciones de establecer acuerdos sostenibles y duraderos con las comunidades indígenas, y que estos estén basados en el respeto y reconocimiento mutuos;
- establecer los pasos básicos para planificar y establecer acuerdos mutuamente beneficiosos;
- brindar ejemplos de buenas prácticas.

Este manual está destinado, principalmente, a ser usado como herramienta de gestión. Su propósito es ayudar a los gerentes corporativos a diseñar estrategias efectivas de compromiso con las partes pertinentes de la comunidad indígena. Para la gestión gerencial a nivel operativo, el manual contiene instrucciones y ejemplos prácticos sobre cómo establecer buenas prácticas de trabajo con las comunidades indígenas a nivel del emplazamiento. Otro manual de esta serie trata sobre el Compromiso con la comunidad y su desarrollo.

El manual también es de relevancia para las personas interesadas en la práctica existente en la industria minera, como profesionales de relaciones con la comunidad, funcionarios medioambientales, asesores en minería, gobiernos y entidades reguladoras, organizaciones no gubernamentales, comunidades vecinas y mineras, y estudiantes. Se invita a todos los usuarios a emprender el desafío de mejorar continuamente el desarrollo sostenible de la industria minera y a aplicar los principios que se describen en este manual.



Fuente: BHP Billiton Iron Ore

Las palabras “aborigen” e “indígena” se han utilizado indistintamente en este manual. Dentro del contexto de este manual, los términos “aborigen” e “indígena” se refieren a las personas identificadas localmente como poseedoras de un estatus indígena. Los términos “aborigen local” o “indígena local” se utilizan para incluir a quienes se han autoidentificado como miembros de grupo(s) local(es) propietarios tradicionales.

1.2 El caso de las empresas

Comprometerse con las comunidades y contribuir al desarrollo comunitario no solo es lo correcto que deben hacer las empresas sino que también tiene sentido para hacer buenos negocios.

El caso en sentido amplio

Antes que nada, las empresas necesitan asegurarse de que cuentan con el apoyo y la aceptación de la comunidad en su conjunto para proteger su licencia social para operar. Como se declara en *Enduring Value: el Marco de la industria minera australiana para el desarrollo sostenible*, (Consejo de Minerales de Australia, 2004):

A menos que una empresa gane esta licencia y la conserve sobre la base de un buen desempeño en el lugar y en la confianza de la comunidad, indudablemente, habrá consecuencias negativas. Las comunidades pueden oponerse a los desarrollos de proyectos, los empleados pueden optar por trabajar para una empresa que sea un mejor ciudadano corporativo y los proyectos pueden quedar sujetos a desafíos legales vigentes, incluso después de que se hayan obtenido permisos reguladores, lo que significa un posible riesgo para el desarrollo de un proyecto (Consejo de Minerales de Australia, 2004).

Será menos probable que las empresas percibidas como cerradas y poco receptivas obtengan la confianza y el apoyo de la comunidad que aquellas que comparten información en forma abierta, escuchan y responden a las inquietudes de la gente, demuestran preocupación por la comunidad y se comprometen con su desarrollo. Al escuchar y comprometerse, las empresas estarán mejor posicionadas para identificar los asuntos que surjan en la comunidad en una etapa temprana, lo que les permitirá tratarlos proactivamente y no reactivamente.

El tiempo necesario para planificar, financiar, asegurar y reglamentar cualquier operación ha aumentado significativamente en las últimas décadas, especialmente, en el caso de las minas de gran escala. Bajo estas circunstancias, puede haber verdadero rendimiento financiero para aquellas empresas que sean capaces de demostrar que se toman en serio sus responsabilidades para con la comunidad (Harvey y Brereton, 2005). Estos beneficios pueden incluir tiempo reducido en la obtención de aprobaciones y la negociación de acuerdos, acceso más fácil a nuevos recursos, un perfil de riesgo corporativo mejorado y, posiblemente, la capacidad de asegurar el acceso al capital bajo términos más favorables.

Con más del 60% de las operaciones mineras australianas vecinas a comunidades indígenas, el desarrollo y el mantenimiento de relaciones sólidas y positivas con las comunidades indígenas es fundamental para asegurar y conservar la licencia social de la industria para operar. El desarrollo sostenible de las operaciones mineras necesariamente incluye integrar factores acerca del establecimiento, la conservación y la mejora de las relaciones con las comunidades indígenas locales

en las políticas corporativas y los procesos de toma de decisiones. Los indicadores de compromiso con la sostenibilidad a nivel corporativo incluyen declaraciones de políticas que se refieran a:

- el respeto por los derechos humanos, las culturas, las costumbres y los valores de los empleados y de los vecinos indígenas que son afectados por la exploración y las actividades mineras;
- la mejora continua de los estándares de protección y rehabilitación medioambiental en los emplazamientos mineros y en las operaciones asociadas a estos para responder a las inquietudes de las comunidades indígenas y de la comunidad en general;
- contribuir con la conservación de la biodiversidad mediante enfoques integrales orientados a la comunidad indígena para la planificación del uso del territorio.

El caso del emplazamiento específico

Así como aumentan los casos de empresas corporativas que establecen relaciones duraderas con comunidades indígenas, existe un número de beneficios específicos que las empresas mineras obtienen de estas relaciones. Estos incluyen:

- facilitar el desarrollo de acuerdos de acceso territorial mutuamente beneficiosos y sostenibles. Dichos acuerdos respetan los derechos y los intereses indígenas en el país, a la vez que garantizan el acceso a la exploración y la minería, y se logran a través de negociaciones basadas en el respeto y el entendimiento común, en lugar del litigio.
- facilitar el cumplimiento de la ley a través de la protección del patrimonio cultural indígena;
- acceder a la fuerza laboral local situada en las comunidades indígenas vecinas que podría disminuir la dependencia de costosas operaciones de traslado y/o reducir la necesidad de establecer asentamientos mineros;
- lograr los beneficios de la *diversidad de la fuerza laboral* a través del creciente empleo de los indígenas;
- asegurar una *cadena de abastecimiento local* a través de empresas locales de propietarios indígenas;
- obtener los aportes de los miembros de la comunidad indígena en varios aspectos de las operaciones mineras, como gestión medioambiental, gestión de riesgos, planificación del cierre de la mina y gestión de impactos sociales;
- asegurar mejores resultados en la gestión medioambiental a través del acceso al conocimiento ecológico local y tradicional;
- mejorar la reputación del desarrollo sostenible de la industria al contribuir al desarrollo de comunidades regionales prósperas y sostenibles.

Para alcanzar estos beneficios, las empresas necesitan comprometerse con el desarrollo de relaciones abiertas, basadas en la confianza, con las comunidades indígenas.

Este manual brinda información a los profesionales sobre las estrategias que las operaciones mineras australianas adoptan en la actualidad para alcanzar estos beneficios. Existen muchas formas de entablar relaciones sólidas con las comunidades indígenas, y este manual brinda instrucciones prácticas sobre cómo abordar los entornos sociales, físicos y legales en los que los indígenas australianos interactúan con la industria minera.



2.0 HISTORIA DE LA RELACIÓN ENTRE LA INDUSTRIA MINERA Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

2.1 El presente

La relación entre la industria minera y el pueblo indígena australiano ha cambiado significativamente en las últimas dos décadas, desde una relación de antagonismo mutuo hasta una de creciente cooperación y colaboración. Muchos líderes indígenas, industriales y gubernamentales comparten ahora el objetivo de asegurar que los pueblos indígenas se beneficien con la minería, tanto social como económicamente. Entre los miembros del comité de la empresa minera, suele existir un mayor conocimiento de la necesidad de desarrollar relaciones sostenibles con las comunidades aborígenes; estas necesidades se basan en la responsabilidad y el respeto mutuo, en el interés compartido en el territorio y en trabajar juntos por resultados mutuamente beneficiosos.

Las mejores relaciones entre las comunidades indígenas y las empresas mineras que siguen la práctica existente pueden atribuirse a un número de desarrollos en los últimos veinte años. En primer lugar, los cambios legislativos han conducido a una creciente aceptación del establecimiento de acuerdos entre las empresas mineras, los propietarios tradicionales aborígenes y las comunidades. Estos acuerdos son la base del desarrollo sostenible de los recursos minerales y el desarrollo económico de las comunidades aborígenes vecinas.

En segundo lugar, gran parte de la industria ha comenzado a responder a las inquietudes sobre el impacto de la minería en el medio ambiente y en la salud y el bienestar de las comunidades locales y de los empleados de las empresas. Los estándares de salud y seguridad de la fuerza laboral y de las comunidades vecinas han sido mejorados, y ahora los estándares de la industria, conforme a la práctica existente, incluyen indicadores de desempeño que miden los impactos positivos y negativos del desarrollo de recursos en las comunidades indígenas.

En tercer lugar, la industria minera suele trabajar con el pueblo indígena, los organismos gubernamentales, los organismos no gubernamentales y una variedad de expertos para diseñar nuevos enfoques destinados a desarrollar vínculos económicos entre las operaciones mineras y las comunidades indígenas, los que contribuyen al desarrollo de las comunidades regionales sostenibles.

Por último, el mejor conocimiento de los pueblos indígenas de Australia y de su historia ha sido un factor fundamental en el desarrollo de una relación mutuamente beneficiosa entre las comunidades indígenas y las empresas mineras. La industria, por lo general, ha logrado comprender que la negociación de una licencia social para operar en áreas de residencia de pueblos indígenas requiere conocer la historia local y nacional para apreciar mejor las inquietudes y las aspiraciones de los indígenas australianos.

2.2 El pasado

En el siglo XIX y durante gran parte del siglo XX, los gobiernos y las empresas mineras prestaron poca atención al impacto de la exploración y la minería en detrimento de los pueblos indígenas. De hecho, los gobiernos solían expulsar a los pueblos aborígenes de los posibles emplazamientos mineros para que el desarrollo y la operación no tuvieran impedimentos. La reubicación del asentamiento de Mapoon en Western Cape York y la perforación forzada en Noonkanbah, en Australia Occidental, en 1980, son ejemplos de la subordinación de los intereses de los pueblos indígenas a los de los responsables del desarrollo de recursos. Estos casos representan la continuación de actitudes y prácticas que se remontan a la época de la colonia. Por ejemplo, tanto el Gobierno colonial como el posterior a la Federación promulgaron leyes para asegurar territorios para los colonos y su ganado, sin tener en cuenta las objeciones de los pueblos indígenas.

Esta falta de reconocimiento de los intereses de los pueblos aborígenes produjeron una serie de políticas gubernamentales a fines del siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX, las que establecían lo siguiente:

- Los pueblos aborígenes eran forzados a dejar sus territorios y eran reubicados, generalmente, en lugares distantes.
- Las familias aborígenes reubicadas perdían su capital social y financiero acumulado.
- El territorio que los pueblos aborígenes tenían la obligación de proteger era perturbado por la exploración y la minería.
- Los trabajadores indígenas quedaban sujetos a restricciones legislativas y discriminación en todos los estados y territorios, las que limitaban la clase de trabajo que podían realizar, sus salarios y el acceso a la vivienda y a la indemnización labora.
- Había una falta de reconocimiento general de que los pueblos aborígenes eran poseedores de derechos e intereses inherentes y existentes respecto del territorio donde se realizaban actividades de exploración y minería.

2.3 Comprender la importancia del pasado

Reconciliarse con esta historia puede ser controversial y contencioso para algunas personas de la industria minera, pero el legado del pasado debe ser reconocido si las empresas han de desarrollar relaciones duraderas con los pueblos aborígenes. Los sucesos históricos forman parte del panorama de las comunidades indígenas y han influenciado la manera en la que los pueblos aborígenes responden a las empresas mineras que intentan entablar relaciones con ellos. La historia compartida forma parte del conjunto de valores sociales de cada comunidad indígena e influyen en las actitudes, las inquietudes y los intereses de esta. El desarrollo de relaciones hoy en día depende de la capacidad de las empresas mineras para responder a estos intereses e inquietudes.

Para los pueblos aborígenes es importante el reconocimiento de su historia y el impacto de esta en sus vidas. Por ejemplo, la pérdida de los antepasados conocidos y otros desmembramientos de los lazos familiares han conducido con frecuencia a la pérdida de la cohesión familiar. En forma similar, cuando los pueblos aborígenes perdieron salarios y propiedad por el trato discriminatorio, o sufrieron el alejamiento de sus hijos, sus generaciones futuras perdieron el capital social y económico que, de otro modo, habrían heredado. Como consecuencia, resulta muy difícil para algunas comunidades indígenas comprometerse eficazmente con temas contemporáneos que impactan sus comunidades, como las propuestas de desarrollo de recursos.

Esta historia de discriminación da forma a las actitudes y los enfoques que los pueblos aborígenes traen consigo. Todos somos el producto de nuestro pasado, y las empresas mineras deben entender los sucesos históricos que dan forma a las comunidades individuales antes de poder entablar relaciones progresivas y sostenibles con esas comunidades.

Hoy muchos líderes indígenas no quieren que el peso de la historia paralice a las generaciones presentes y futuras de su pueblo. Han adoptado muchas iniciativas en las áreas de la educación, la capacitación, el reclutamiento de recursos humanos y el apoyo de nuevos emprendimientos empresariales, para construir caminos que vayan de la pobreza a la completa participación económica de sus comunidades. La industria minera participa cada vez más en el apoyo a muchas de estas iniciativas.

2.4 Historia del reconocimiento de los derechos de los indígenas

En los últimos cuarenta años, ha habido un cambio fundamental en las actitudes de la comunidad, lo que ha producido algo de reconocimiento de los derechos de los indígenas en Australia. El suceso fundamental fue el reconocimiento legal de los títulos de propiedad de los indígenas en la decisión de la Corte Suprema de Mabo, en 1992 (se analiza más abajo). Aunque la decisión de Mabo fue un punto importante, y ahora tiene un estado casi icónico en la historia de los derechos territoriales indígenas, no sucedió de la noche a la mañana. La decisión de Mabo marcó la culminación de una serie de sucesos que habían estado cambiando la relación entre los australianos indígenas y no indígenas, lo que incluye la relación entre los australianos indígenas y la industria minera, durante más de un cuarto de siglo.

Los hitos históricos que sucedieron antes de 1993 fueron la *Ley de Territorios Aborígenes (SA, 1966)*, la protesta de los gurindji en Wave Hill (1966) y el Caso de derechos territoriales de Gove (1971). *La Ley de Territorios Aborígenes (SA, 1966)* fue la primera legislación de derechos territoriales de Australia. La ley concedió la propiedad de las reservas aborígenes a los pueblos aborígenes. La protesta de los gurindji en Wave Hill, que ocurrió ese mismo año, fue una protesta de propietarios tradicionales gurindji, los que se alejaron de la estación ganadera de Wave Hill en el Territorio del Norte como protesta contra los malos sueldos y las condiciones. En 1975, el Gobierno federal devolvió 3236 kilómetros cuadrados de la estación de Wave Hill a los propietarios tradicionales gurindji.

El Caso de derechos territoriales de Gove (*Milirrpum contra Nabalco Pty Ltd* (1971) 17 FLR 141) fue un caso legal presentado por el pueblo yolgnu, propietario tradicional de la península de Gove en el Territorio de Arnhem, en el Territorio del Norte. El pueblo yolgnu estaba extremadamente preocupado por la mina propuesta en su territorio tradicional, y desafió la concesión gubernamental de un permiso de minería por 42 años. Aunque los propietarios tradicionales no lograron obtener el reconocimiento legal y la protección de sus intereses territoriales, el Gobierno federal respondió al fracaso del litigio de Milirrpum con la promulgación de la legislación de derechos territoriales del Territorio del Norte (*Ley de Derechos Territoriales Aborígenes [Territorio del Norte] de 1976 [Commonwealth]*). Más tarde, el fracaso del reconocimiento de los derechos territoriales cambió con la Decisión de Mabo en 1992 (*Mabo contra Queensland (N.º 2)* (1992) 175 CLR 1).

Aunque lo significativo de la decisión de Mabo no puede exagerarse, también es importante reconocer que estos sucesos y una gran cantidad de cambios legislativos antes de 1993 desempeñaron un papel importante en el cambio de la relación entre los australianos indígenas y no indígenas. Extensas partes del Territorio del Norte, por ejemplo, están bajo plena propiedad aborígena, conforme con la *Ley de Derechos Territoriales Aborígenes (Territorio del Norte) de 1976* y partes de Australia Meridional están bajo la *Ley de Derechos Territoriales Anangu Pitjantjatjara Yankunytjatjara de 1981 (SA)* y la *Ley de Derechos Territoriales Maralinga Tjarutja de 1984 (SA)*. En forma similar, el sistema de reserva aborígena de Australia Occidental y

la concesión de permisos por 99 años de consejos territoriales indígenas brindan cierto control de parte de los indígenas sobre la exploración y la minería en el territorio. La legislación que incide en el establecimiento de acuerdos entre las empresas mineras y las comunidades indígenas se describe en detalle en el Capítulo 5 de este informe, el que trata sobre el marco legal e institucional.

2.5 Mabo y la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas

Títulos de propiedad de los indígenas es el término que emplea la Corte Suprema de Australia para describir los derechos de los pueblos aborígenes y de los isleños del estrecho de Torres sobre sus territorios tradicionales, de acuerdo con las leyes y las costumbres tradicionales que son reconocidas por la ley australiana. La decisión de la Corte Suprema de Mabo en 1992 revirtió la ficción legal de larga data de que el continente era *terra nullius* (una tierra que no pertenecía a nadie). Por primera vez, el derecho consuetudinario reconoció los derechos tradicionales de los pueblos indígenas de Australia sobre sus tierras tradicionales.

El derecho consuetudinario, cuyo origen se basa en la costumbre y la tradición, es el sistema británico de leyes dictadas por la Justicia de acuerdo con precedentes. Tiene más de ochocientos años. A diferencia de las concesiones realizadas conforme con la legislación de derechos territoriales, los títulos de propiedad de los indígenas no son una nueva clase de concesión territorial, sino un derecho preexistente al asentamiento europeo en Australia, y es reconocido legalmente respecto de las áreas donde no ha sido extinguido. El título de propiedad de los indígenas pertenece a los pueblos aborígenes e isleños del estrecho de Torres que han conservado un “nexo continuo” con sus tierras o aguas, de acuerdo con sus tradiciones (Grupo de Trabajo Nacional Indígena, 1996). La Decisión de Mabo de 1992 dictó que el título de propiedad de los indígenas puede existir sobre una diversidad de tierras, lo que incluye tierras vacantes de la Corona y otras tierras públicas, parques nacionales, reservas públicas, asentamientos mineros y aguas.

En 1993, el parlamento australiano promulgó la *Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas de 1993*. Los objetos de esta ley incluyen:

- brindar reconocimiento y protección al título de propiedad de los indígenas;
- establecer formas por las que las negociaciones futuras que afecten el título de propiedad de los indígenas sean procedentes y establecer estándares para estas negociaciones;
- establecer un mecanismo para establecer reclamos de títulos de propiedad de los indígenas;
- velar por o permitir la validación de leyes pasadas e intermediar leyes periódicas, invalidadas debido a la existencia del título de propiedad de los indígenas.

2.6 La década de los años noventa

La Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas y la protección de los títulos de propiedad de los indígenas son de nivel nacional. El conjunto de derechos procesales más fuerte que confirió esta ley en los poseedores de títulos de propiedad de los indígenas (y a las personas que habían presentado reclamos de títulos de propiedad de los indígenas) estuvo relacionado con “leyes futuras”, las que incluían la concesión de intereses de exploración y minería. La información detallada del futuro régimen legislativo como se establece en la División 3 de la Parte 2 de la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas se puede consultar en www.nntt.gov.au. No resulta sorprendente que, dada la complejidad de promulgar y comprender las consecuencias de esta legislación, la década de



Fuente: BHP Billiton Iron Ore

los años noventa haya sido un período algo turbulento tanto para las comunidades indígenas como para las empresas mineras.

Desde la perspectiva indígena, un requisito importante de la legislación sobre el título de propiedad de los indígenas fue que los pueblos indígenas debían demostrar un vínculo continuo con sus territorios y costumbres tradicionales para poder ejercer los derechos legales que se les concedían. Para los pueblos indígenas, que intentaban reorganizarse después de períodos de gran desmembramiento social, esto significó un enorme desafío, como también lo fue la inmensa tarea de reunirse con las empresas mineras que deseaban negociar con ellos.

Desde la perspectiva de la industria minera, también fue una época de confusión e incertidumbre. La minería no puede llevarse a cabo sin acceso al territorio y seguridad de tenencia, y el advenimiento de la legislación sobre el título de propiedad de los indígenas cambió la forma en la que se negociaba el acceso al territorio. Hasta mediados de la década de los años noventa, no existían grandes impulsos comerciales para el compromiso con las comunidades aborígenes durante la licitación y la concesión de las tenencias de minería. La minería depende del acceso al territorio a través de derechos de concesión de parte del administrador territorial, el Estado. En la mayoría de las jurisdicciones australianas, los minerales que están bajo la tierra son pertenencia de la Corona, en derecho del Estado. Aunque la propiedad sobre los minerales no cambió con la llegada de la legislación del título de propiedad de los indígenas, otorgó a los australianos indígenas importantes derechos legales y privilegios respecto de sus territorios.

La Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas establece las formas en las que se pueden emprender las acciones que afecten los títulos de propiedad de los indígenas. En términos generales, los derechos procesales, tales como el derecho a ser notificado, el derecho a comentar o el derecho a negociar, pueden ser concedidos a partes de títulos de propiedad de los indígenas. Los derechos aplicables dependen de la naturaleza del interés buscado por el licitante minero. Por ejemplo, para que sea válida la concesión de un derecho de explotación mineral, el Gobierno que conceda el interés y la empresa minera que reciba la concesión deben negociar de buena fe con las partes del título de propiedad de los indígenas, de acuerdo con las cláusulas sobre el derecho de negociar las disposiciones de la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas (Subdivisión P de División 3, Parte 2).

Mientras la industria minera intentaba lidiar con las nuevas leyes y reglamentaciones, y las empresas se esforzaban en hacerse camino a través de las discusiones y las negociaciones con los pueblos indígenas para lograr la tenencia, encontraron resistencias importantes de parte de grupos indígenas que se oponían a la minería. Cuando las empresas mineras comenzaron a investigar las razones de esta oposición, descubrieron que muchos grupos aborígenes no se oponían a la minería en sí, pero estaban preocupados de que la situación de racismo y desigualdad del pasado se repitiera y se consolidara en los nuevos emprendimientos. Descubrieron que lo que los pueblos aborígenes querían era el reconocimiento garantizado de los derechos e intereses inherentes de los aborígenes, así como términos y condiciones aceptables para su futuro cultural, social y económico.

Además, quedó claro que la industria minera se había convertido en el blanco de las críticas sobre la falta de educación, capacitación y servicios de salud en las áreas donde se operaban minas, mientras que el gobierno federal y el gobierno estatal se desligaban de sus responsabilidades de brindar estos servicios.

La industria minera ha respondido en forma positiva a estos mensajes, y ahora trabaja activamente con las comunidades indígenas para contribuir a su desarrollo social y económico. Este enfoque está cambiando gradualmente las actitudes, y muchos líderes de la comunidad aborígen han comenzado a ver a las empresas mineras como posibles empleadores y como una forma de alejarse de la dependencia del seguro de desempleo. Desarrollar relaciones sólidas con las comunidades indígenas y con el Gobierno es ahora un objetivo clave de la industria minera y un prerrequisito para crear condiciones sostenibles para las operaciones mineras en Australia.

El compromiso de la industria con las mejores prácticas en esta área queda demostrado mediante iniciativas tales como:

- *Enduring Value: el Marco de la industria minera australiana para el desarrollo sostenible*, del Consejo de Minerales de Australia;
- el *Manual para inversionistas* del Departamento de Industria, Turismo y Recursos de la Commonwealth;
- Los *Principios de compromiso con las comunidades y partes interesadas* del Consejo Ministerial de Recursos Minerales y Petrolíferos;
- El Programa de prácticas existentes de desarrollo sostenible para la industria minera del que forma parte este manual.

2.7 Resumen

En los últimos tiempos se han realizado importantísimos avances en la relación entre la industria minera y las comunidades indígenas, y estos continúan en desarrollo. La práctica existente requiere un esfuerzo deliberado y dedicado de la industria para continuar comprometida con las comunidades indígenas, logrando así los beneficios mutuos de las relaciones basadas en la confianza y en el respeto. Esto no es solo una responsabilidad corporativa, moral y social, sino que también tiene sentido para hacer buenos negocios.

Para los profesionales de la industria que han tenido poco contacto con el compromiso con los indígenas, y para quienes están enfrentando el desafío de hacerlo bien, el consejo es simple: deben obtener ayuda de expertos para desarrollar estrategias, planes y acciones que produzcan resultados mutuamente beneficiosos para todos los involucrados.



3.0 CONOCER A NUESTROS VECINOS INDÍGENAS

Al igual que el contexto histórico, es importante conocer parte de las fuerzas sociales, económicas y políticas que dan forma al panorama en el que interactúan las empresas mineras y las comunidades indígenas. Teniendo en cuenta que más del 60% de las minas australianas opera en cercanía de las comunidades indígenas, es esencial que la industria minera comprenda la importancia de trabajar estrechamente con estas comunidades para desarrollar relaciones mutuamente beneficiosas.

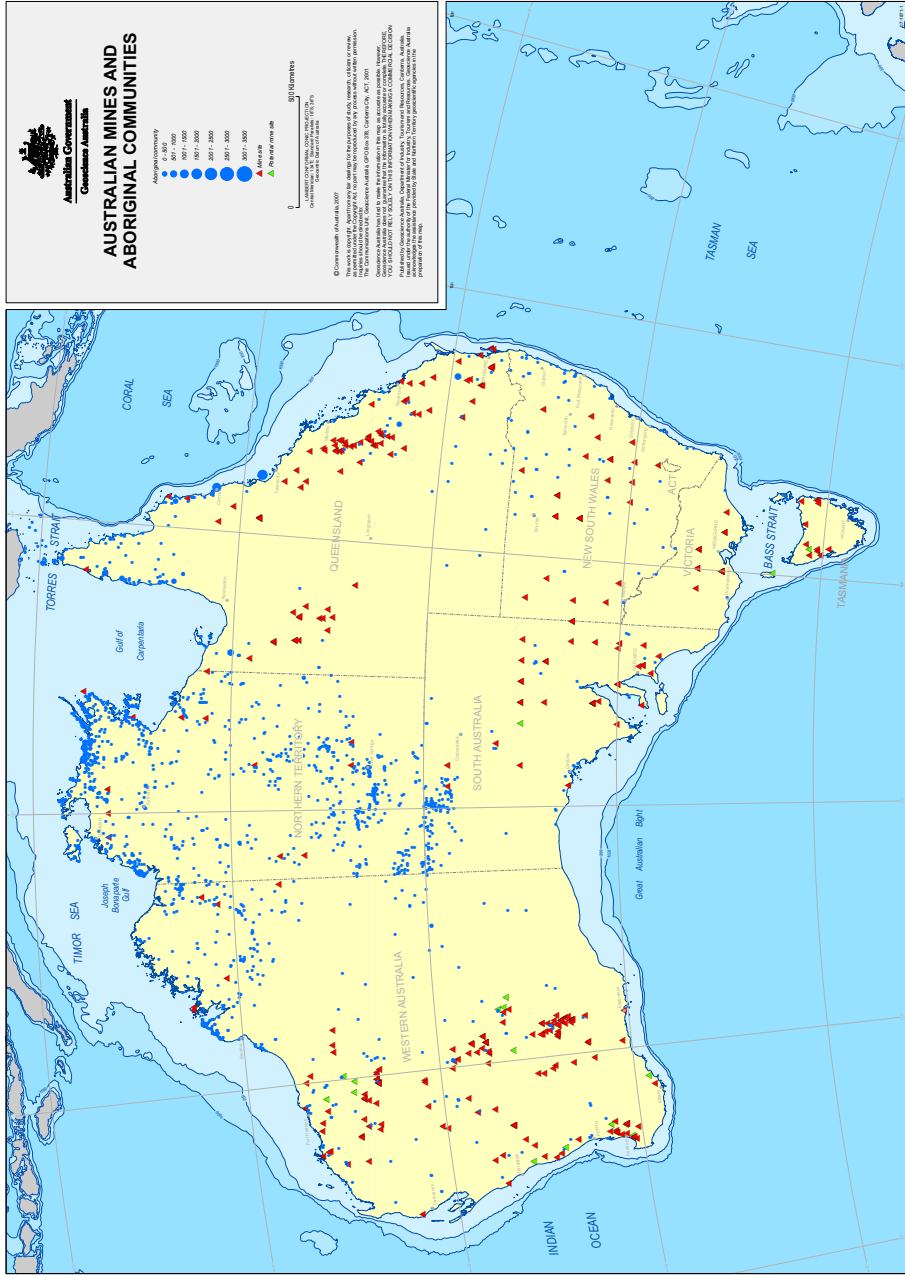
Las regiones principales de Australia donde las operaciones mineras están próximas a comunidades indígenas son la península de Cape York, el golfo de Carpentaria, el Territorio del Norte, el Kimberley, el Pilbara, la región de los yacimientos de oro de Australia Occidental, partes de Australia Meridional y los yacimientos carboníferos del valle de Hunter en Nueva Gales del Sur y en el centro de Queensland. Todas estas regiones están en áreas rurales y remotas, y la mayoría está lejos de centros metropolitanos bien abastecidos, como Perth, Sídney o Melbourne.

3.1 Las poblaciones indígenas y sus relaciones con las operaciones mineras

Las poblaciones indígenas de estas áreas difieren en un número de formas significativas de las poblaciones locales no indígenas y de la población nacional. En particular, a diferencia de los australianos no indígenas, la mayoría del pueblo indígena (69%) vive fuera de los principales centros urbanos (ABS, 2002). Algunas realidades son:

- Históricamente, la actividad minera ha tenido impactos positivos y negativos en las comunidades indígenas. Las evaluaciones del impacto social son un punto de inicio para que las comunidades y los mineros lleguen a un entendimiento común de las circunstancias en las que pueden ser negociados las alianzas, los acuerdos y las relaciones a largo plazo.
- Las poblaciones indígenas son mayorías importantes que crecen rápidamente, y llegan al 90% en las regiones mineras remotas.
- Aunque las poblaciones mineras son relativamente pequeñas respecto de su número, pueden ser más grandes que las poblaciones no indígenas permanentes en las regiones mineras. Por ejemplo, en el área estadística de Pilbara del Este, durante la noche del censo de 2006, las personas indígenas representaron el 21,8% de la población total censada. Sin embargo, muchas de las personas no indígenas incluidas no son residentes a largo plazo y suelen abandonar la región tras varios años.
- La población indígena se caracteriza por una proporción mucho más amplia de jóvenes que la población australiana total. Alrededor del 56% de la población indígena tiene menos de 25 años.
- Se estima que cada vez más personas aborígenes buscarán empleo en y alrededor de las operaciones mineras a medida que crece la población.

Proximidad de las minas a las comunidades aborígenes de Australia



Fuente: Geoscience Australia

3.2 Los territorios indígenas

El alcance de los territorios indígenas también incide en las actividades de las operaciones mineras. Aproximadamente, el 18% del territorio australiano está bajo una variedad de títulos legales de los pueblos aborígenes y de los isleños del estrecho de Torres (Pollack, 2000). Los títulos de propiedad de los indígenas pueden existir en otras regiones, entre ellas, los territorios estatales no habitados.

Una serie de títulos de propiedad de los indígenas proveen autoridad a los grupos indígenas en asuntos de desarrollo, tales como el desarrollo de la infraestructura, la exploración y la minería. Los permisos para ingresar en territorios aborígenes suelen ser exigidos por ley, y pueden aplicarse una serie de restricciones en las actividades, tales como poseer y transportar alcohol, ingresar y acampar en ciertas áreas.

3.3 Niveles de desventaja de los indígenas

Dada la importancia de las retenciones de territorios indígenas y de la cantidad de indígenas que viven en las proximidades de las operaciones mineras, es importante entender un poco las circunstancias socioeconómicas de las comunidades indígenas. Los australianos indígenas siguen siendo el sector con más desventajas y menos privilegiado de la sociedad australiana (Tiplady y Barclay, 2007). Según Taylor y Hunt (1997), la población indígena:

- tiene un nivel de empleo relativamente bajo en relación con la tasa de población;
- depende más del gasto gubernamental;
- tiene un estado ocupacional más bajo;
- tiene niveles más altos de dependencia de los subsidios por desempleo;
- suele tener viviendas deficientes con alta tasa de ocupación;
- depende, principalmente, del esquema del Programa de Desarrollo Comunitario para el Empleo (Community Development Employment Program, CDEP) para generar empleo;
- tiene altos niveles de empleo de tiempo parcial.

Los altos niveles de pobreza y desventaja de las comunidades indígenas han sido reconocidos durante mucho tiempo por el personal de la industria minera. La respuesta, por lo general, ha sido la de asistir las necesidades inmediatas, como la ayuda de emergencia o el abastecimiento de combustible. Si bien la asistencia a corto plazo sirve para mitigar los impactos de las crisis inmediatas, no permite a las comunidades indígenas alcanzar la capacidad de crear riqueza. Recientemente, la industria ha desviado su atención a la inversión en iniciativas que permitan crear esta capacidad y contribuir a que las comunidades indígenas salgan del ciclo de pobreza y dependencia de los subsidios por desempleo. La perspectiva para el futuro es cautamente optimista, en tanto que las iniciativas recientes de la industria respecto de la creación de capacidad continúen y se desarrollen en mayor medida.

3.4 Niveles de educación y empleo de los indígenas

Los vínculos entre educación, salud, empleo y bienestar económico son ampliamente informados y comprendidos. Las empresas mineras (y otras) necesitan entender que los bajos niveles de educación de las comunidades indígenas con las que buscan entablar relaciones son asuntos serios que deben ser tratados para lograr la capacitación, el empleo y el desarrollo de negocios en las economías regionales.

Entre los asuntos relevantes que deben tenerse en cuenta, se encuentran los siguientes:

- Las continuas brechas educacionales entre la población indígena y la población no indígena. Uno de cada cuatro niños indígenas evaluados en los Años 3 y 5 no lograron alcanzar los niveles de lectoescritura y matemática básica del estándar nacional;
- Como grupo, los alumnos indígenas siguen experimentando resultados educacionales mucho más bajos que sus homónimos no indígenas. La magnitud de esta brecha educacional es claramente evidente en una serie de fuentes informativas e informes especiales publicados por la Oficina Australiana de Estadísticas (Australian Bureau of Statistics, ABS).
- Los niveles de asistencia son más bajos entre los alumnos indígenas en todos los niveles de escolaridad;
- Los bajos niveles de alfabetización son especialmente preocupantes. Casi un cuarto (22%) de los estudiantes indígenas de Año 3 no alcanzan el estándar nacional de lectura, en comparación con el 7,3% de todos los estudiantes (Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs; Consejo Ministerial de Educación, Empleo, Capacitación y Asuntos Juveniles, 2005).
- Si bien la proporción de personas indígenas con estudios post secundarios aumentó del 10% en 1991 al 14% en 1996, sigue estando muy por debajo del 35% de la población total que posee estudios post secundarios.
- Desde un punto de vista más positivo, la inscripción de indígenas en Educación Vocacional y Capacitación (Vocational Education and Training, VET) se duplicó de 1994 a 2003, y el pueblo indígena está bien representado en el VET en relación con la proporción de la población australiana en su totalidad. Aunque el pueblo indígena comprende cerca del dos por ciento de la población total de Australia, cerca del cuatro por ciento de las personas de 15 a 64 años que emprenden programas vocacionales financiados públicamente son indígenas.

Estudio de caso: Alianzas entre BHP Billiton Iron Ore y la educación

En asociación con el Departamento de Educación de Australia Occidental y la Fundación Polly Farmer, BHP Billiton Iron Ore inició la Alianza de Educación de Port Hedland para apoyar y fomentar la asistencia a la escuela y para ayudar a los alumnos a lograr su potencial.

La Casa de Aprendizaje para los Niños, conocida como Kurtakalku Maya, fue establecida en South Headland, y es un hogar para después del horario escolar y un centro de actividades de trabajo para 32 alumnos indígenas que incluye tutorías, acceso a computadoras, salas de estudio y programas de desarrollo personal cercanos a las escuelas secundarias locales.

Para ser aceptados en el programa, los alumnos deben demostrar mérito académico, compromiso con el progreso, apoyo y fomento familiar para la educación y el deseo de seguir una carrera o educación terciaria.

En 2004, el récord de 30 alumnos indígenas de Año 8 a Año 12, entre ellos ocho alumnos que estudiaban para obtener la Clasificación de admisión a la educación terciaria (Tertiary Entrance Rating, TER) en el Año 12, se presentaron como candidatos para los trece lugares del programa.

Desde la implementación del programa en 2001, el 50% de los alumnos que asisten al programa mejoraron su rendimiento académico, el 12% se destacó y el resto conservó los niveles existentes. Cuatro alumnos han sido votados por sus consejos estudiantiles, uno de los graduados del Año 12 ganó una beca de formación profesional en electricidad en BHP Billiton Iron Ore, y los puestos en el programa se han tornado cada vez más competitivos. Además, los alumnos se están convirtiendo en modelos para sus compañeros y familias, y para la comunidad en general.

En junio de 2004, se lanzó el programa Newman de Alianza para la Educación Aborigen, diseñado en base al programa de Port Headland. Veinticinco alumnos del Año 6 al Año 12 recibieron facilidades y apoyo similar al del programa Port Headland. Además, el programa Newman de Alianza para la Educación Aborigen administra un servicio de autobús escolar diario para todos los alumnos indígenas. Este servicio está destinado específicamente a alumnos indígenas de los Años 6 y 7 con el objetivo de facilitar el proceso de transición de la escuela primaria a la escuela secundaria.

3.5 La tiranía de la distancia: la división entre lo urbano y lo rural frente a la infraestructura

Las comunidades indígenas y las operaciones mineras vecinas suelen estar situadas en áreas rurales y remotas, a largas distancias de los centros metropolitanos bien abastecidos, como Perth, Sídney y Melbourne. Esto significa que la división entre el campo y la ciudad que forma parte de la identidad cultural australiana es una desventaja para las empresas mineras y el pueblo aborigen. Las personas en las ciudades capitales que forjan las políticas y la administración de las áreas remotas y rurales suelen tener un conocimiento limitado de las condiciones en las que viven y trabajan las personas en las áreas remotas.

Por ejemplo, muchos servicios esenciales, como las instalaciones educativas y sanitarias son deficientes o inexistentes en las comunidades indígenas. Otras clases de servicios que los residentes de las comunidades urbanas dan por hecho, como las instalaciones recreativas y deportivas, son virtualmente inexistentes en las comunidades remotas y rurales. Como resultado, los emplazamientos mineros y los asentamientos mineros se han convertido, en muchos casos, en centros de los que dependen las poblaciones locales para proveerse de servicios esenciales y no esenciales. La electricidad, los caminos para toda clase de clima y otras infraestructuras de transporte, los comercios, el suministro de combustible e, incluso, las instalaciones y las actividades recreativas están disponibles en las áreas remotas como resultado de las operaciones mineras, aunque muchos asentamientos mineros estaban vedados al pueblo aborigen hasta no hace mucho tiempo.

Los emplazamientos y los asentamientos mineros se han convertido para las poblaciones regionales en centros con servicios esenciales, como clínicas médicas, hospitales, escuelas, universidades, campus de educación terciaria y superior (Tertiary and Further Education, TAFE), bancos, oficinas gubernamentales y pistas de aterrizaje. Weipa, Nhulunbuy y Jabiru son tres ejemplos del aporte diferencial de la industria minera a la vida en la remota Australia.

3.6 La representación política indígena en Australia rural y remota

En las ciudades, los pueblos indígenas suelen ser percibidos como minorías pequeñas y marginales. En las áreas rurales y remotas, los líderes indígenas suelen ser defensores preparados y capaces de enfrentar los desafíos críticos frente a sus circunscripciones, y poseen un sólido estado representativo en los niveles formales e informales. En 2006, había seis miembros indígenas en el Parlamento del Territorio del Norte, uno de ellos, ministro, y había dos miembros indígenas en el Parlamento de Australia Occidental.

Los pueblos indígenas también están bien representados en el gobierno local y en otros cuerpos regionales importantes. Estos incluyen:

- consejos de territorios aborígenes;
- cuerpos representativos de títulos de propiedad de los indígenas y proveedores de servicios;
- una serie de consejos y de gobiernos comunales;
- proveedores de servicios que son propiedad de aborígenes o que son controlados por estos.

3.7 La conexión de los pueblos indígenas con la tierra

Durante las últimas dos décadas, la industria minera ha desarrollado una apreciación, un conocimiento y un respeto más profundos del antiguo sistema de valores, la fuerte conexión espiritual y el sentido de pertenencia que el pueblo aborígen tiene con su tierra, su gente y su medio ambiente, que incluye plantas, animales, vías fluviales, sitios sagrados y otros lugares con significado e importancia cultural. La industria también se ha tornado más atenta del saber, las costumbres, las prácticas culturales, las responsabilidades y los compromisos del pueblo aborígen.

Las creencias de los aborígenes no son distintas de las antiguas creencias de otras culturas del mundo en el sentido de que brindan una sensación de paz espiritual, felicidad y armonía y, por lo tanto, deben ser respetadas. A pesar del impacto de la colonización, el pueblo aborígen sigue conectado con sus leyendas y continúa reconociendo y aceptando sus compromisos y sus responsabilidades hacia el cuidado de su tierra.

En el corazón del sistema de valores de los aborígenes, se encuentran los ancestros que forjaron el territorio y que crearon las leyes y las costumbres para protegerlo. Este antiguo sistema de valores, conocido como el “dreamtime” sigue la forma de las leyendas sobre la creación del tiempo (véase Baker, 1999; Rose 2000; y Neidjie, Davis y Fox, 1985). Aunque las leyendas varían en cada comunidad, todas describen cómo los ancestros, que aparecían en forma mitad humana, mitad animal, lucharon en batallas durante miles de años. Con el paso del tiempo, algunos de los ancestros se asentaron nuevamente en el territorio y crearon accidentes geográficos, como las montañas y vías fluviales, mientras que otros se asentaron en el cielo, y crearon las formaciones estelares para guiar y ayudar a los hombres. Estas leyendas sobre la creación ilustran porqué todos los pueblos aborígenes de Australia veneran la tierra. Para ellos, es la madre, y esto crea tanto una necesidad como un compromiso de cuidarla y protegerla.



Fuente: Woodside Energy Ltd

3.8 El impacto de la colonización

En el proceso de comprometerse con las comunidades aborígenes, resulta especialmente importante para las empresas mineras entender el impacto de la colonización en la forma de vida de los pueblos indígenas. Los factores principales que suelen influir en la forma en la que las empresas mineras interactúan con las comunidades indígenas se enumeran a continuación:

- Antes de la llegada de los europeos, el pueblo aborígen había sobrevivido durante miles de generaciones con una economía de subsistencia basada en la caza y la recolección, conservando así un equilibrio con la tierra y el medio ambiente.
- Tras la llegada de los europeos y el posterior impacto de la colonización (como la expropiación forzada de los territorios tradicionales), los pueblos aborígenes se vieron obligados a adaptarse a un nuevo sistema económico monetario, por el que la supervivencia dependía de la generación de ingresos y las oportunidades de generar estos ingresos eran limitadas.
- Los derechos, los intereses, los compromisos y las responsabilidades tradicionales del pueblo aborígen respecto de su tierra deben ser cumplidos y respetados más allá de donde residan.
- El pueblo aborígen, al igual que otros australianos de hoy, tiene el derecho de disfrutar de las mismas oportunidades de empleo, prosperidad económica y calidad de vida.

3.9 Resumen

Quienes trabajan con comunidades indígenas cerca de operaciones mineras deben entender que las comunidades indígenas son fundamentalmente distintas a las comunidades no indígenas en una serie de formas significativas:

- La proporción de la población indígena en comparación con la población no indígena es mucho más alta en las áreas remotas y rurales, donde se encuentra la mayoría de las operaciones mineras.
- Las poblaciones indígenas comprenden una población mucho más grande de jóvenes que las poblaciones no indígenas, y estos jóvenes representarán un desafío de empleo importante para la industria en los próximos diez años.
- Los logros educacionales y los niveles de empleo de los indígenas son significativamente más bajos que los de los australianos no indígenas, y los australianos indígenas son mucho más propensos a vivir en la pobreza.
- La creación de una fuerza laboral indígena que esté educada y capacitada depende de una mayor creación de capacidades en las comunidades indígenas.

Al apreciar la presencia de estos factores y diseñar interacciones que respondan a ellos, las empresas mineras y otros sectores aumentarán las oportunidades de un desarrollo regional duradero y sostenible que produzca resultados positivos para todos los involucrados.

Estudio de caso: Equipo de Desarrollo Indígena BIS

BIS Industrial Logistics (BIS) ha estado trabajando en asociación con la fundación Ngarluma y Yindjibarndi Foundation y su comunidad en la región de Pilbara, Australia Occidental, desde mediados de 1999.

BIS (antes Brambles Industrial Services) tiene una larga historia de trabajo con el pueblo aborígen y con las comunidades indígenas de Australia Occidental. Con el transcurso de los años, las capacidades de desarrollo indígena de BIS han crecido, y ha aprovechado este enfoque en otras operaciones de BIS.

BIS en Murrin Murrin

Recientemente, el Equipo de Desarrollo Indígena de Logística Industrial (IDT) de BIS desempeñó una parte vital en el establecimiento de una relación entre BIS y los servicios que la empresa se había comprometido a brindar en la operación de un cliente de Murrin Murrin, Australia Occidental. El objetivo era brindar apoyo a BIS en su meta de asociarse con los representantes de la comunidad y las organizaciones aborígenes para desarrollar y lograr una fuerza de trabajo de aborígenes debidamente capacitados que se comprometieran con un futuro largo y sustentable en BIS.

El modelo de IDT consiste en un proceso de seis pasos:

1. Identificar las tareas necesarias para cumplir con los compromisos operativos.
2. Hacer que la comunidad participe en la identificación de recursos laborales locales.
3. Brindar un acceso directo al empleo a las personas calificadas locales.

4. Brindar un acceso al apoyo y capacitar a las personas locales para el empleo.
5. Proporcionar un patrocinio cultural adecuado y oportunidades de desarrollo profesional, y
6. Mantener una cultura de empleo sostenible.

El desarrollo del modelo implicó identificar recursos para ser capaz de brindar capacitación y soluciones de empleo a nivel local. Esto llevó a BIS a solicitar la participación de una organización de capacitación registrada (registered training organisation, RTP) con recursos locales y vínculos locales con la comunidad. La función de la RTO fue consultar a la comunidad y capacitar a las personas locales para el empleo en las funciones identificadas de las operaciones de BIS en Murrin Murrin.

Al consultar a las comunidades aborígenes locales de Laverton, Leonora y Mount Margaret se descubrió la disponibilidad de una fuerza laboral local que buscaba oportunidades de empleo en sus propias tierras tradicionales.

A los cinco meses de implementar el modelo, siete personas locales de las comunidades comenzaron a trabajar para BIS en distintas funciones en Murrin Murrin. Este nuevo equipo aumentó la fuerza laboral aborígen local de BIS a once en el emplazamiento.

Ahora BIS se concentra en continuar contratando a personas locales para ocupar funciones actuales y futuras en la operación de Murrin Murrin, vacantes dejadas por el personal que se traslada.

El equipo de IDT apoya a Ravensthorpe Operations

El desarrollo de un Memorándum de Entendimiento (MOU) entre el Consejo Aborígen de Tierra y Mar del Sudoeste, BIS Industrial Logistics y BHP Billiton's Ravensthorpe Nickel Operations (BHP/RNO) para el Proyecto de Níquel de Ravensthorpe fue la base de una relación de trabajo entre las tres partes.

La meta colectiva fue brindar capacitación, empleo y oportunidades de desarrollo a la pequeña empresa para los pueblos nyungar situados en las proximidades de la mina y de su infraestructura. Se espera que esto apoye la importancia del vínculo del pueblo aborígen con la tierra.

En conformidad con el compromiso de BIS en acuerdos previos con la Fundación Ngarluma Yindjibarndi, el MOU de Ravensthorpe se concentró en:

- Contratar personal indígena calificado local para ocupar funciones.
- Brindar capacitación adecuada al pueblo indígena local.
- Apoyar el desarrollo de emprendimientos empresariales indígenas locales.
- Reconocer y respetar la cultura y los derechos de los propietarios tradicionales de la tierra de la región, y preservar la cultura indígena.

Mientras trabajaba con las dos organizaciones aborígenes locales basadas en Esperance, BIS, en conjunto con BHP/RNO Nickel, negoció con los dos grupos para formar un organismo legal conjunto ahora conocido como Esperance Bay Co. Pty Ltd.

La meta de la empresa sería desarrollar su marco interno para brindar posteriormente servicios multifacéticos a la industria en términos de participación indígena.

Aunque el desarrollo de Esperance Bay fue un acuerdo sostenido, se otorgó a BIS dos contratos de BHP/RNO para la administración de un yacimiento de piedra caliza y para el transporte de materiales de Esperance Port a la mina de Ravensthorpe y viceversa. Esto brindó una serie de oportunidades de empleo al pueblo aborigen local.

La relación de BIS con su cliente, BHP/RNO, y con las organizaciones aborígenes locales ha ayudado a crear un recurso combinado que conduce a la participación de un proveedor especializado de servicios.

La relación de BIS con Esperance Bay es un compromiso y un acuerdo a largo plazo. Las oportunidades de crecimiento futuras evolucionarán a través del debate y la negociación colectivos para asegurar el beneficio mutuo de todas las partes y de la comunidad local.



4.0 OPERAR A TRAVÉS DE LAS CULTURAS

Uno de los factores más importantes que dan forma a la relación entre las empresas mineras y las comunidades indígenas es la capacidad de las partes para comunicarse efectivamente entre sí. Las empresas mineras y las comunidades indígenas tienen sus propias y únicas culturas, y entablar relaciones sólidas entre los grupos depende de que cada parte entienda que la otra tiene un sistema de valores muy distinto. Sin este entendimiento compartido, es difícil desarrollar relaciones duraderas que permitan a ambas culturas coexistir en armonía o tratar con eficacia los asuntos que surgen cuando las empresas mineras y el pueblo indígena trabajan juntos.

El desarrollo de acuerdos y de relaciones duraderas y sostenibles depende de que la industria minera y el pueblo indígena reconozcan la importancia de las diferencias culturales y busquen formas de adaptar, modificar y cambiar las prácticas culturales. El desafío para las industrias mineras y las comunidades indígenas es cambiar las prácticas culturales en formas que respondan a las necesidades importantes o esenciales desde el punto de vista de la cultura de una parte, y facilitar a la vez, dentro de lo posible, los objetivos de la otra parte.

4.1 La cultura minera

La industria minera, además, tiene su propio conjunto de valores y actitudes culturales que puede incidir en aspectos de la cultura indígena. En particular, la industria minera representa la cultura industrial, cuyo enfoque clave radica en la eficiencia y la productividad. Se espera que todos los empleados adhieran a principios estrictos de gestión del tiempo, estructuras de turnos fijos y severas reglamentaciones de salud y seguridad ocupacional. A veces, esta actitud hacia la coordinación y la eficiencia entra en conflicto con las actitudes de los indígenas frente al tiempo – por ejemplo, el duelo o “*sorry business*”– y de la autoridad. Este conflicto es particularmente aparente cuando la actividad minera tiene lugar en territorios que representan un alto nivel de responsabilidad cultural y espiritual para el pueblo indígena, de acuerdo con las leyes y las costumbres tradicionales.

La industria minera está haciendo cambios significativos para unir estas brechas, particularmente, en la forma en la que trata e informa sobre los asuntos de medio ambiente y de patrimonio cultural, y en la capacitación que brindan a los empleados indígenas.



Fuente: Sipa Resources

4.2 Cultura indígena

Las prácticas culturales y las responsabilidades relacionadas con los territorios difieren considerablemente entre las comunidades indígenas de Australia. Las empresas mineras que se preparan para trabajar con el pueblo indígena por primera vez obtendrán beneficios del consejo de expertos sobre esas prácticas y responsabilidades. Es importante reconocer los diferentes protocolos asociados con el trabajo en territorios indígenas, por ejemplo, la bienvenida tradicional a la tierra, la diferencia entre las actividades de hombres y mujeres y el *sorry business*. Los profesionales prudentes buscarán el asesoramiento de expertos en estos asuntos. Una situación en la que el asesoramiento es particularmente importante es la negociación del acceso al territorio. Las empresas mineras necesitan asegurarse de que están hablando con la persona “correcta”, esto es, con las responsabilidades respecto del territorio que se consideran adecuadas culturalmente y con la autoridad para “hablar por el territorio”.

En ocasiones, el pueblo reivindica esta autoridad cuando aún no ha sido ampliamente concedida o reconocida de acuerdo con la costumbre. En forma similar, también es importante entender que, en algunas partes de Australia, los indígenas que tienen responsabilidades sobre la gestión territorial de acuerdo con conexiones históricas pueden ser distintos a los propietarios tradicionales del territorio según la cultura.

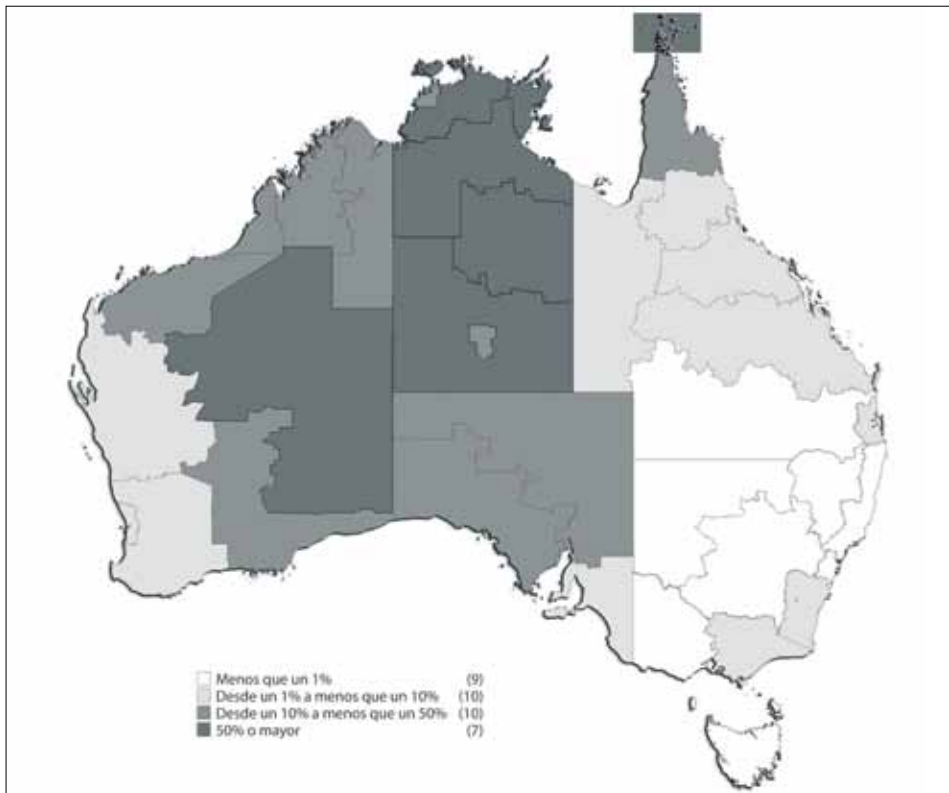
Aparte de las normas culturales relacionadas con la propiedad, el manejo y el acceso al territorio, hay muchas otras creencias y prácticas culturales indígenas que pueden entrar en conflicto con las normas de la industria minera. Para las empresas mineras es importante entender estas diferencias culturales, para comprometerse con éxito con las comunidades indígenas. Por ejemplo, existen costumbres sociales que el pueblo aborígen no puede ignorar, tales como la necesidad de asistir a funerales, aunque su frecuencia y su importancia pueden ser difíciles de entender para el personal de las minas. En forma similar, puede ser necesaria la necesidad de evitar el contacto directo con algunos miembros de la comunidad, como lo dictan las costumbres. Otro ejemplo importante es que la toma de decisiones sigue normas culturales de consenso en la comunidad aborígen, las que se basan en el debate de subgrupos y en las asambleas generales. De ahí que el ritmo de la toma de

decisiones puede ser más lento de lo que la empresa minera preferiría y, aún así, sin un proceso como este, las decisiones rápidas pueden no resistir demoras. Si bien no es necesario entender en detalle qué significan estas normas tradicionales, las empresas mineras necesitan entender que existen y pedir el asesoramiento de expertos y personas de la comunidad para responder a ellas.

4.3 Diversidad cultural y lingüística indígena

Las poblaciones indígenas de Australia, aún a nivel local, pueden ser diversas cultural y lingüísticamente. Muchos australianos no indígenas no saben que hay más de un idioma aborígen. Se cree que en la época de la colonización europea, había más de seiscientos idiomas y dialectos indígenas distintos. La mayoría de los pueblos aborígenes, especialmente, en las comunidades remotas hablan con fluidez su propio idioma y, probablemente, también la lengua regional kriol (criollo), un idioma que desarrollaron después de establecer contacto con el hombre blanco, y que permite que personas de diversos grupos idiomáticos en una región se comuniquen entre sí. En el marco cultural moderno, el inglés es, probablemente, el tercer idioma aprendido o adquirido por los niños aborígenes, después de su idioma materno y del kriol regional, por lo que no son muchos niños los que hablan con fluidez el inglés estándar. La proporción de pueblos indígenas que hablan un idioma indígena en sus hogares se analiza en el Centro para la Investigación de la Política Económica Aborígen (The Centre for Aboriginal Economic Policy Research) (2006).

Proporción de personas indígenas que hablan un idioma indígena en sus hogares en Australia



Fuente: Centro para la Investigación de la Política Económica Aborígen, ANU

Las consecuencias de la diversidad lingüística y cultural para las empresas mineras son particularmente aparentes en la región de Kimberley, en Australia Occidental. En la región de Kimberley, se han identificado más de 27 lenguas indígenas. Solamente en el área de la mina de Argyle Diamond, las lenguas locales son el kitja, el wurla, el malngin, el miriuwung, el gajirawung y el kriol. Los alumnos aborígenes de las escuelas de Kimberley del Este y los empleados de Argyle Mine viven en familias y comunidades plurilingües, donde el principal idioma hablado en el hogar será una combinación de uno o más idiomas aborígenes y kriol.

4.4 Importancia del lenguaje en el establecimiento de las relaciones

El hecho de que el inglés suele ser un tercer idioma para muchos pueblos aborígenes significa un desafío especial para las empresas mineras que desean entablar relaciones con comunidades indígenas y reclutar a empleados indígenas. La capacitación en conocimientos multiculturales, por ejemplo, es una herramienta importante para entablar relaciones.

El objetivo de la capacitación multicultural en las empresas mineras es desarrollar el respeto mutuo y la comprensión entre los empleados indígenas y no indígenas. Los programas de capacitación multicultural más efectivos se implementan como parte del proceso de inducción de todos los empleados nuevos. Cuando se trata de reclutamientos de personas indígenas, la capacitación multicultural las introduce en las expectativas de la industria minera, especialmente, en relación con:

- salud y seguridad en el lugar de trabajo;
- requisitos de ingreso en los emplazamientos;
- procedimientos operacionales y expectativas de trabajo.

La capacitación en conocimientos multiculturales introduce las expectativas de la industria a los empleados contratados no indígenas en lo que respecta a:

- reconocer y conservar relaciones respetuosas con los propietarios tradicionales;
- proteger el patrimonio cultural aborígen;
- adherir a las reglamentaciones medioambientales.

Llegar a aprender sobre las respectivas culturas es una forma importante de establecer relaciones entre las personas de distintos orígenes culturales.

4.5 Resumen

La industria minera, por su propia naturaleza, funciona en un entorno desafiante que exige un enfoque único del establecimiento de relaciones, en el emplazamiento, dentro de la empresa y, quizá más importante, entre un emplazamiento y su comunidad vecina. Existen muchas diferencias culturales que deben ser reconocidas y comprendidas si se desea lograr un enfoque al compromiso con las comunidades indígenas que responda a la práctica actual más eficaz.

Para que las empresas mineras establezcan relaciones exitosas con las comunidades indígenas locales, necesitan identificar y reconocer el papel de los propietarios tradicionales del área y respetar los valores culturales de todos los pueblos indígenas que viven en la región. Si las empresas mineras buscan crear capacidad en las comunidades indígenas mediante procesos de desarrollo de la

comunidad, programas de capacitación y empleo y apoyo a las iniciativas de desarrollo de negocios, primero deben existir relaciones basadas en la confianza y el respeto mutuos.

El reconocimiento del sólido sentido de cultura y tradición entre los pueblos aborígenes es un prerrequisito para operar en áreas regionales y remotas. En forma similar, entender de qué se trata la minería, qué implica y cuáles son sus impulsores clave es importante para las comunidades vecinas.

Estudio de caso: Barrick Gold y la capacitación multicultural

La mina de oro de Cowal Gold se encuentra a 47 km al noreste de Wyalong Occidental en Nueva Gales del Sur. Barrick ha pactado un acuerdo con la Parte del Título de Propiedad de los Indígenas que representa al pueblo wiradjuri. Como parte de este acuerdo, se formó la Wiradjuri Condobolin Corporation (WCC). Es un grupo con el que Barrick ha trabajado en asociación en un número de proyectos. Dos de estos proyectos son el curso de Introducción a la Minería y el programa de capacitación multicultural.

Curso de Introducción a la Minería

En asociación con el Condobolin TAFE, la Wiradjuri Condobolin Corporation y Barrick, se diseñó el curso de Introducción a la Minería para capacitar y preparar a las personas indígenas que desearan postularse en puestos en los emplazamientos mineros. Un enfoque importante del diseño y de la presentación de este curso fue que se realizara en una forma que tuviera en cuenta los aspectos culturales y para tal efecto, la Wiradjuri Condobolin Corporation emprendió sesiones de tutoría semanal para asegurarse de que todos los participantes no solo estuvieran al tanto de lo que emprendían sino que, además, recibieran apoyo para garantizar el máximo resultado de este curso. Mientras que los duros resultados resultaron en trabajos reales, la graduación del cien por ciento produjo beneficios que no pueden ser desestimados.

El curso se dictó durante cinco meses. Durante ese período, los alumnos recibieron capacitación en:

- primeros auxilios avanzados;
- salud y seguridad ocupacional y tarjeta verde de seguridad;
- Licencias de WorkCover para equipos pesados, como montacargas de extremo abierto, carretillas, cargadores y excavadoras;
- destrezas básicas de extinción de incendios;
- conocimientos de computación: Word, Access y Excel;
- seguridad en el lugar de trabajo;
- trabajo básico de metalurgia.

Durante el curso, los alumnos asistieron al emplazamiento minero de Lake Cowal para realizar una visita guiada e inducciones en el emplazamiento. Esto les otorgó un conocimiento de primera mano de lo que se requeriría de ellos si obtuvieran un empleo en el emplazamiento.

Tras la finalización del primer curso, se obtuvieron los resultados siguientes:

- De 21 inscriptos, 19 completaron el curso en su totalidad;
- ocho graduados obtuvieron empleo en Barrick y en las empresas de construcción del emplazamiento.

Algunos de los puestos obtenidos fueron:

- asistentes comerciales (construcción);
- conducción (construcción);
- asistentes de campo (geología);
- operadores mineros;
- operadores de proceso y
- asistentes de laboratorio (SGS, análisis de muestras).

Capacitación multicultural

Como parte de la relación de trabajo de Barrick con la Wiradjuri Condobolin Corporation, la empresa lleva a cabo la capacitación multicultural de todos los empleados en el emplazamiento minero.

Como parte de las inducciones generales, los empleados reciben una inducción sobre el patrimonio cultural, dictada por un representante de la Wiradjuri Condobolin Corporation.

Más de 1700 empleados de Barrick y personal de construcción han completado la inducción sobre el patrimonio cultural. La inducción ha permitido establecer un foro donde la Wiradjuri Condobolin Corporation puede compartir con todos los empleados un conocimiento más profundo de la importancia cultural que el área de Lake Cowal tiene para el pueblo wiradjuri.



Fuente: Argyle Diamonds



5.0 EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Trabajar con comunidades indígenas implica el conocimiento de las leyes y de las instituciones relacionadas con los derechos territoriales y la protección del patrimonio cultural. En esta sección, se analiza la legislación principal que incide en el acceso al territorio y en las habilidades de negociación de acceso al territorio de parte de las empresas mineras. En el Capítulo 8, se analiza la legislación que atañe al patrimonio cultural. Los esquemas de los derechos legales sobre el territorio también son relevantes en algunas áreas territoriales de varios estados y territorios (véase abajo: 5.4 Otras legislaciones estatales y territoriales).

Como se describe en el Capítulo 2, la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas es la primera legislación que protege los derechos de los títulos de propiedad de los indígenas y los intereses de los pueblos aborígenes y los isleños del estrecho de Torres. La Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas reconoce los intereses de los australianos indígenas respecto de la tierra y el agua, según sus leyes y costumbres tradicionales. Como se establece en la Sección 3, los objetivos principales de la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas son:

- establecer el reconocimiento y la protección de los títulos de propiedad de los indígenas;
- establecer formas por las que las negociaciones futuras que afecten el título de propiedad de los indígenas sean procedentes y establecer estándares para estas negociaciones;
- establecer un mecanismo para establecer reclamos de títulos de propiedad de los indígenas;
- velar por o permitir la validación de leyes pasadas e intermediar leyes periódicas, invalidadas debido a la existencia de los títulos de propiedad de los indígenas.

5.1 Enmiendas a la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas

Como respuesta a la decisión de la Corte Suprema, en 1998 se realizó un número de enmiendas a la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas en el caso *The Wik Peoples contra The State of Queensland & Ors* (1996) HCA 40. La Corte encontró en Wik que los derechos de los títulos de propiedad de los indígenas podían coexistir con las cesiones pastorales concedidas en Western Cape York. Las enmiendas realizadas en 1998 en la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas validaron algunas leyes posteriores a la promulgación de la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas que de otra forma no habrían sido válidas como resultado de la decisión en Wik. Las enmiendas también ampliaron las disposiciones relacionadas con leyes futuras y suministraron un marco para los Acuerdos sobre el uso de los territorios indígenas (Indigenous Land Use Agreements) o ILUA.

Una determinación de consentimiento es una decisión del Tribunal Federal, la Corte Suprema o un organismo reconocido en relación con los títulos de propiedad de los indígenas y sus intereses que refleja un acuerdo entre las partes bajo la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas que dicta que un título de propiedad existe o no existe respecto de un área de tierra o agua en particular. La ley también brinda a las personas que han sido designadas como poseedoras de títulos de propiedad de los indígenas, que han presentado demandas registradas de títulos de propiedad de los indígenas o que pueden poseerlos, la capacidad de negociar los ILUA para dar consentimiento sobre actividades que afecten los títulos de propiedad de los indígenas y que se realicen en tierras sobre las que poseen o pueden poseer títulos de propiedad de los indígenas.

Finalmente, las enmiendas de 1998 a la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas incluyó cambios significativos al futuro régimen legal (establecido en la División 3 de la Parte 2 de la ley). Una ley futura se define como una propuesta de actividad o de desarrollo en tierras y/o aguas que pueda afectar los títulos de propiedad de los indígenas, ya sea extinguiéndolo o creando intereses incompatibles con la existencia o el ejercicio del título de propiedad de los indígenas. Generalmente, se otorga el derecho a ser informado y consultado sobre las leyes futuras a los poseedores de títulos de propiedad de los indígenas y a quienes presentan demandas registradas de títulos de propiedad de los indígenas. En el caso de algunas leyes futuras, que incluyen la concesión de derechos de minería o exploración, y algunas adquisiciones obligatorias de títulos de propiedad de los indígenas, la ley futura no puede entrar en vigencia de manera válida a menos que se especifique el proceso de "derecho a negociar" en la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas. En la página web www.nntt.gov.au hay información detallada sobre el régimen de leyes futuras.

La Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas intenta tener en cuenta los intereses de los gobiernos estatales, las entidades pastorales y rurales principales, los grupos defensores de la minería y la exploración, los grupos defensores del medio ambiente y la conservación, los poseedores y demandantes de títulos de propiedad de los indígenas y las entidades de representación de los aborígenes. En algunos ámbitos, se ha criticado sobre la base de que está por debajo de los estándares del derecho consuetudinario y de la ley internacional de los derechos humanos, y que hace hincapié en la extinción de los títulos de propiedad de los indígenas en lugar de en la protección de los derechos de los títulos de propiedad de los indígenas. Sin embargo, es fundamental para quienes trabajan en la industria minera entender el objetivo y los requisitos de esta ley, porque establece el marco legal de la relación entre las empresas mineras y las partes pertinentes de los títulos de propiedad de los indígenas.

La Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas ha sido enmendada mediante la *Ley de enmienda sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas de 2007* y la *Ley de enmienda sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas (enmiendas técnicas) de 2007* como parte de un conjunto de reformas a muchos elementos del sistema de títulos de propiedad de los indígenas. Las reformas están diseñadas para asegurar que los procesos existentes funcionen con más eficacia y eficiencia y para alentar la resolución de reclamos mediante el establecimiento de acuerdos antes que el litigio.

La *Ley de enmienda sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas de 2007*, en parte, expandió el alcance de la asistencia financiera disponible para apelaciones no gubernamentales de reclamos de títulos de propiedad de los indígenas. En concordancia con reorientar el esquema de financiación de apelaciones para fomentar el establecimiento de acuerdos, la ley avala la asistencia financiera en un espectro más amplio de circunstancias a quienes participan en el proceso del derecho a negociar. En virtud de la sección enmendada 183 de la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas, queda disponible la asistencia financiera para las organizaciones principales (entre ellas, las empresas mineras) para participar en la negociación de acuerdos relacionados con la aplicación del proceso de derecho a negociar y el proceso "expedido" de leyes relacionadas con la minería.

La asistencia queda disponible para desarrollar proyectos de acuerdos (o para modificar acuerdos existentes) relacionados con la aplicación del proceso de negociación de la sección 31 y con el proceso "expedido" de leyes relacionadas con la minería de la sección 32. La asistencia puede ser aprobada tanto para costos legales como de otra índole, asociados con el desarrollo inicial del proyecto de acuerdo o con cualquier modificación del proyecto.

Se prevé que aumentar el alcance de la asistencia disponible permitirá que los acuerdos se establezcan en una etapa más precoz del proceso de "derecho a negociar". La negociación de acuerdos anticipados asistirá a todas las partes del proceso de títulos de propiedad de los indígenas al mejorar la eficiencia, mejorar el uso del tiempo y de los recursos y lograr resultados más rápidos.

5.2 Acuerdos sobre el uso de los territorios indígenas

El aspecto más beneficioso de la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas para la industria minera radica en las disposiciones sobre los ILUA, que se usan para negociar con los pueblos indígenas que son poseedores de títulos de propiedad de los indígenas en las áreas del acuerdo. Como otros contratos, las partes se comprometen al acuerdo que establecen los ILUA. Sin embargo, a diferencia de otros contratos, un ILUA registrado conforme con la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas también compromete a todas las demás personas que poseen títulos de propiedad de los indígenas en el área del acuerdo, sin importar si forman o no parte del ILUA. Como todas las personas que poseen títulos de propiedad de los indígenas quedan comprometidas por el ILUA registrado, la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas establece que deben autorizar el establecimiento del ILUA y que pueden objetar el registro del ILUA si consideran que no han autorizado el ILUA. Es importante asegurarse de que todas las personas que sean poseedoras de títulos de propiedad de los indígenas en el área del ILUA sean identificadas y que participen en forma adecuada. Cabe destacar que los ILUA no siempre son instrumentos adecuados para alcanzar los objetivos de las partes de los títulos de propiedad de los indígenas y de las empresas mineras, y que pueden implicar un largo proceso administrativo. En la página web www.nntt.gov.au hay información detallada sobre los ILUA y asistencia para negociarlos.

Un ILUA puede adoptar la forma de un Acuerdo alternativo de procedimiento, un Acuerdo de área o un Acuerdo de entidad corporativa:

- Un Acuerdo alternativo de procedimiento solo puede ser realizado cuando no hay una entidad corporativa registrada de títulos de propiedad de los indígenas (o entidades corporativas), también conocida como Entidad corporativa prescrita, para toda el área del acuerdo. Sin embargo, debe haber, por lo menos, una entidad corporativa registrada de títulos de propiedad de los indígenas o, por lo menos, una entidad representativa de los aborígenes o los isleños del estrecho de Torres para una parte del área del acuerdo. El acuerdo no puede disponer la extinción de ninguno de los derechos o de los intereses de los títulos de propiedad de los indígenas.
- Un Acuerdo de área solo puede ser llevado a cabo cuando no haya una entidad corporativa registrada de títulos de propiedad de los indígenas (o entidades corporativas) para toda el área del acuerdo.
- Los Acuerdos de entidad corporativa se restringen a áreas donde una o más entidades corporativas registradas de títulos de propiedad de los indígenas son poseedoras de títulos de propiedad de los indígenas en toda el área sujeta a un acuerdo.

5.3 Administración de la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas

El Tribunal Nacional de Títulos de Propiedad de los Indígenas tiene una serie de funciones bajo la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas que incluye la mediación de reclamos de títulos de propiedad de los indígenas, la asistencia en negociaciones de ILUA y la mediación y arbitraje relacionada con ciertas leyes futuras. Otra de sus funciones es la de mantenimiento del Registro Nacional de Títulos de Propiedad de los Indígenas. El registro contiene información sobre cada determinación del Tribunal Federal o de la Corte Suprema sobre los títulos de propiedad de los indígenas, las entidades estatales y territoriales reconocidas, y otras determinaciones relacionadas con los títulos de propiedad de los indígenas en decisiones de cortes o tribunales. Para obtener más información sobre el Registro Nacional de Títulos de Propiedad de los Indígenas, véase la página web www.nntt.gov.au. Las determinaciones están clasificadas según las siguientes categorías:

- determinaciones por consentimiento;
- determinaciones por litigio: una determinación por litigio es una decisión de una corte o de otro organismo reconocido, posterior a un proceso de juicio, de que el título de propiedad de los indígenas existe o no existe en un área particular de tierra o agua.
- determinaciones sin oposición.

Además, el tribunal se ocupa de leyes futuras, tal como lo define la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas.

5.4 Otras legislaciones estatales y territoriales

Aunque la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas es una legislación general que rige la relación entre las empresas mineras y las comunidades indígenas en Australia, también hay leyes estatales y territoriales que inciden en las actividades de las empresas mineras. Estas leyes, que están relacionadas principalmente con los derechos territoriales y con la identificación y la protección del patrimonio cultural, varían según el estado y la legislación federal.

En Australia Meridional existen tres leyes principales que brindan una forma de título de plena propiedad aborígena y que imponen estrictas condiciones al acceso territorial. Estas son la *Ley de Fideicomisos Territoriales Aborígenes (Aboriginal Lands Trust Act) de 1966*, la *Ley de Derechos Territoriales Anangu Pitjantjatjara Yankunytjatjara de 1981 (Anangu Pitjantjatjara Yankunytjatjara Land Rights Act 1981)* y la *Ley de Derechos Territoriales Maralinga Tjarutja de 1984 (Maralinga Tjarutja Land Rights Act 1984)*. Australia Meridional fue el primer estado que promulgó una legislación sobre los derechos territoriales.

En el Territorio del Norte, la *Ley de Derechos Territoriales Aborígenes (Territorio del Norte) de 1976 (Aboriginal Land Rights [Northern Territory] Act 1976)* (ALRA) es la principal legislación. En virtud de sus disposiciones, los fideicomisos territoriales aborígenes han sido establecidos para establecer la propiedad plena de los aborígenes sobre dos categorías territoriales: las reservas existentes y las tierras aprobadas para transferencia del ministerio federal. La ley establece los procesos de negociación de los acuerdos de exploración y minería. El consejo legal de territorios negocia las solicitudes de minería y exploración en representación de los propietarios tradicionales. Bajo los términos de la ALRA, el licitante de un interés minero debe presentar una solicitud al ministerio relevante y al consejo de territorios para obtener un consentimiento.

En Queensland, las dos leyes principales son la *Ley de Territorios Aborígenes de 1991 (Aboriginal Land Act 1991)* y la *Ley de Territorios del Istmo del Estrecho de Torres (Torres Strait Islander Land Act) de 1991*. Estas leyes proveen un sistema de fideicomisos territoriales de nivel comunitario bajo una forma especial de título llamada Escritura de Concesión en Fideicomiso (Deed of Grant in Trust, DOGIT). La *Ley de Recursos Minerales de 1989* exige que los licitantes de las concesiones mineras soliciten el consentimiento de los fideicomisarios de las reservas aborígenes.

En Nueva Gales del Sur, la *Ley de Derechos Territoriales Aborígenes (Aboriginal Land Rights Act) de 1983* (NSW) provee un título territorial aborígena, concesiones de tierra y procedimientos para obtener acceso al territorio y uso de este. En Tasmania, el estatuto relevante es la *Ley de Territorios Aborígenes (Aboriginal Lands Act) de 1995* (Tas).

5.5 El marco institucional

Como resultado de este marco legal, la industria minera entra en contacto con una serie de instituciones con responsabilidades según estos estatutos. Estos incluyen:

- Entidades representativas de títulos de propiedad de los indígenas (Native Title Representative Bodies, NTRB). Una NTRB es una entidad reconocida bajo la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas. Una NTRB tiene los poderes y las funciones establecidos en s203B de la ley, que incluyen brindar apoyo a los pueblos indígenas y poseedores de títulos de propiedad de los indígenas al hacer distintas solicitudes bajo la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas, tales como reclamos, objeciones, leyes futuras y solicitudes de indemnización, y para negociar los ILUA de parte de partes interesadas poseedoras de títulos de propiedad de los indígenas.
- Consejos legales de territorios, como el Consejo del Territorio del Norte y el Consejo del Territorio del Centro, el Consejo del Territorio Tiwi y el Consejo del Territorio Anindilyakwa, establecidos bajo los términos de la *Ley de Derechos Territoriales Aborígenes (Territorio del Norte) de 1976*.
- Corporaciones legales, como el Consejo Anangu Pitjantjatjara y el Maralinga Tjarutja, establecidos bajo la *Ley de Derechos Territoriales Anangu Pitjantjatjara Yankunytjatjara de 1981 (SA)* y la *Ley de Derechos Territoriales Maralinga Tjarutja de 1984 (SA)*. Estas entidades funcionan como fideicomisos territoriales y entidades administrativas con funciones similares a las de los consejos territoriales del Territorio del Norte.
- Entidades corporativas prescritas.
- Consejos comunitarios, especialmente, en Queensland, donde pueden tener responsabilidades de fideicomiso por los territorios DOGIT y administrar las funciones del fideicomiso.
- Distritos aborígenes.
- Una variedad de entidades con funciones legales bajo la legislación del patrimonio cultural. Estas incluyen la Autoridad de Protección de Áreas Aborígenes en el Territorio del Norte y los museos y otros organismos gubernamentales en otras jurisdicciones.

5.6 Resumen

El propósito de este capítulo ha sido el de describir la legislación clave y las instituciones que establecen el marco legal para la negociación de acuerdos sobre el uso de los territorios entre las empresas mineras y las partes indígenas. Tal como ilustra esta breve sección, la negociación de acuerdos sobre el uso de los territorios puede ser un proceso complejo. Las empresas mineras pueden necesitar el asesoramiento de expertos para aclarar:

- los compromisos aplicables que surgen de las leyes específicas y del derecho consuetudinario.
- las respectivas funciones y responsabilidades de las diversas organizaciones comunitarias y entidades legales que estarán involucradas en el proceso de negociación.

En el diseño de cualquier plan de compromiso detallado, el principal énfasis debe ser puesto en el desarrollo de relaciones sostenibles entre cada institución. Para quienes proponen proyectos, es importante entender que aunque las buenas relaciones interpersonales son importantes, pueden diluirse cuando el personal cambia. En consecuencia, las relaciones entre las instituciones, basadas en los tratos éticos y en el respeto y el reconocimiento mutuos significan una base más sostenible para las relaciones duraderas. Cuando las instituciones trabajan juntas, las oportunidades de promover el intercambio de ideas, de establecer relaciones y de alcanzar acuerdos mutuamente beneficiosos mejoran.



6.0 ESTABLECIMIENTO DE ACUERDOS

Lo siguiente no constituye un asesoramiento legal o político. No representa una instrucción detallada sobre cómo negociar acuerdos entre empresas mineras y pueblos indígenas. Quienes proponen proyectos y los pueblos indígenas afectados deben solicitar asesoramiento experto para guiar cualquier proceso de establecimiento de acuerdos.

Los acuerdos entre las empresas mineras y los pueblos indígenas con derechos e intereses en tierras y aguas son el enfoque más práctico para encontrar formas de responder a los intereses de ambas partes. Muchas empresas ahora formalizan su relación con el territorio vinculado a los pueblos aborígenes mediante el establecimiento de acuerdos, ya sea motivados por los requisitos legales, los intereses propios y/o la gestión de riesgos. El Gobierno australiano también alienta firmemente la negociación de acuerdos antes que el litigio como forma de resolver la interrelación de las empresas mineras con intereses de los títulos de propiedad de los indígenas y otros territorios aborígenes.

Los acuerdos permiten que las partes negocien resultados para asegurar que alcanzan soluciones que responden a sus respectivos intereses. Los acuerdos permiten que las empresas mineras tengan un acceso seguro al territorio, el que necesitan si han de invertir grandes sumas en emprendimientos mineros de alto riesgo y a largo plazo. También reconocen los intereses de los pueblos indígenas que han conservado fuertes conexiones con la tierra y el agua allí donde, por cuestiones legales, ya no existen sus títulos de propiedad de los indígenas o donde solo perduran en forma limitada. Los ILUA son una clase de acuerdo específico que contiene el consentimiento de las partes de los títulos de propiedad de los indígenas respecto de leyes sobre los territorios que afectan el título de propiedad de los indígenas (leyes futuras). Una vez registrados, los ILUA aseguran que estas leyes que afectan los títulos de propiedad de los indígenas lo hagan en forma válida. Se pueden hacer distintas clases de acuerdos con o sin la determinación de la corte sobre el título de propiedad de los indígenas.

6.1 Proceso de establecimiento de acuerdos

Un primer paso fundamental en el establecimiento de acuerdos es resolver cómo se conducirá el proceso. Se recomienda enfáticamente que el enfoque al establecimiento de acuerdos se realice con total franqueza, en una atmósfera de confianza, respeto mutuo y reconocimiento de los intereses de las partes. Al divulgar todos los asuntos que no son confidenciales desde lo comercial, cada parte espera lograr un entendimiento común de los objetivos de cada una de ellas. En las negociaciones más logradas, esto puede llegar al establecimiento de decisiones conjuntas.

En virtud de la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas, los pueblos indígenas pueden o no elegir ser representados en negociaciones por entidades de representación legal, como las NTRB, los consejos territoriales constituidos a nivel local o los abogados privados. Los profesionales expertos recomiendan que todas las partes tengan alguna forma de representación legal. Se puede pedir a las empresas mineras que ayuden a encontrar esta representación y que busquen asesoramiento específico propio según lo amerite esto. En ciertas circunstancias, puede ser necesario trabajar mediante las NRTB, por ejemplo, para cumplir con requisitos procesales y legales o para asegurar el

acceso al financiamiento gubernamental. Más allá de la forma de representación o del método de financiamiento, es importante demostrar equidad, transparencia y paridad en el procedimiento, para demostrar que los acuerdos no han sido establecidos a través de la coerción o bajo coacción.

Es de suma importancia que las empresas mineras no aborden el establecimiento de acuerdos con los pueblos indígenas de la misma forma en la que abordarían una negociación comercial con otra empresa minera. Los pueblos indígenas no suelen ver el establecimiento de acuerdos como una rápida transacción para proteger bienes o para obtener ventajas comerciales. La conexión tradicional con el territorio, la historia y sus consecuencias significan que la mayoría de los pueblos aborígenes no ven la tierra como una mercancía que se puede negociar. En consecuencia, las empresas mineras deben apreciar que el ritmo, el tono y el contenido de las negociaciones pueden ser lentos y no seguir el mecanismo de oferta y contraoferta que suele ser usual en otros ámbitos. Dicho esto, los pueblos aborígenes y sus representantes son comercialmente astutos y buscarán un trato justo.



Fuente: Sipa Resources

Existe una paradoja básica que sustenta el proceso de establecimiento de acuerdos en que mientras ambas partes buscan certidumbre y previsibilidad, los mineros tienden a buscar certidumbre en el proceso y la coordinación para garantizar un proceso previsible, mientras que los intereses de la comunidad indígena yacen en la clase de certidumbre que surge de una relación previsible y confiable que se ha desarrollado con el tiempo.

Un enfoque por etapas al establecimiento de acuerdos ayuda a crear confianza en el proceso y conduce a resultados sostenibles y a largo plazo. Esto puede tomar bastante tiempo y puede no coincidir con las expectativas de negociantes sin experiencia o secuencias de planes críticos. Aunque el número y la designación de etapas en el proceso varían considerablemente según los requisitos de las partes que negocian, a continuación se describe un enfoque en etapas común.

6.1.1 Base de conocimientos

Las empresas mineras que siguen las mejores prácticas se preparan para el establecimiento de acuerdos aprendiendo sobre las personas con las que desean hacer acuerdos. Esto suele requerir la contratación de asesores con conocimientos locales, que puedan guiar el proceso y garantizar que las aproximaciones iniciales se hagan conforme a las costumbres correctas y que se contacte a las personas adecuadas. Así como se deben seguir marcos legales y políticos para obtener el consentimiento del Gobierno para la concesión de aprobaciones reglamentarias, también hay un contexto aborigen local que debe ser tenido en cuenta. Esto incluye encontrar las respuestas a preguntas bastante simples, pero profundas, como a qué territorio tradicional afectará el proyecto o cómo se identificará al pueblo correcto para la porción de territorio correcta. Un componente clave para establecer la base de conocimientos necesaria será desarrollar una apreciación y una comprensión de la historia local desde la perspectiva del pueblo aborigen local. Este contexto tiene una relación fundamental con la forma en la que los distintos grupos aborígenes abordan el proceso de establecimiento de acuerdos.

El propósito de realizar este análisis preliminar es el siguiente:

- guiar a la empresa sobre cómo determinar la forma en la que es posible unir los intereses aborígenes para promover los objetivos generales de la empresa;
- desarrollar un proceso que sea aceptable para las partes aborígenes y que satisfaga los requisitos gubernamentales;
- proteger a la empresa de futuros reclamos por indemnización, ya sea directamente o a través del Gobierno;
- garantizar que se sostenga una relación de trabajo mutuamente beneficiosa mientras existan intereses de la empresa en el área del proyecto.

6.1.2 Protocolo de establecimiento de acuerdos

La mejor forma de dar inicio a un proceso de establecimiento de acuerdos y de brindar una base para reiniciarlo después de las inevitables interrupciones que surgen es negociar un compromiso formal al que suele llamarse acuerdo “marco” o “protocolo”. Este protocolo establece el “qué, cómo, quién y dónde” del proceso de establecimiento de acuerdo.

Los elementos por considerar como parte del desarrollo del protocolo son los siguientes:

- cómo identificar a las personas correctas con las que hay que comprometerse en el proceso de acuerdo;
- cómo se establecen los procesos de establecimiento de acuerdos dentro de la comunidad aborigen;
- cómo serán representadas y atendidas las demandas de propietarios tradicionales o de títulos de propiedad de los aborígenes;
- qué se estima que parte o todos los intereses y los asuntos de las partes deben formar parte del proceso y en qué etapa y, en términos generales, cómo intentan trabajar las partes para resolver estos asuntos.

También es una buena idea incorporar al establecimiento de acuerdos un marco de las funciones de los participantes externos a las partes. Los asuntos que pueden ser polémicos incluyen qué derechos y/o intereses tienen los miembros de la comunidad aborigen local que no son identificados como demandantes de títulos de propiedad de los indígenas o como propietarios tradicionales en el área del proyecto, y cómo serán incluidos en el proceso y en los resultados.

Desarrollar un protocolo de establecimiento de acuerdos es un paso importante para la creación de capacidad y es una parte importante de crear confianza entre las partes. Los objetivos principales son garantizar que cada una de las partes entienda lo siguiente:

- lo que implica el proceso de establecimiento de acuerdos;
- las funciones de todas las partes en el proceso de establecimiento de acuerdos;
- cómo se estructurará y se conducirá el proceso;
- la naturaleza de los compromisos financieros u otros recursos;
- fechas de reunión;
- objetivos conjuntos amplios.

6.1.3 Acuerdo en principio

El acuerdo en principio es la etapa formal en la que las partes y sus representantes se reúnen en un entorno estructurado para declarar sus intereses y para alcanzar un acuerdo en principio sobre los temas generales que deberán resolverse. La extensión de las discusiones depende, en gran medida, del alcance y de la escala del proyecto propuesto y de las inquietudes específicas del pueblo aborígen. Por ejemplo, el pago de una indemnización simple y por única vez puede ser suficiente para satisfacer las inquietudes sobre la extinción permanente de un título de propiedad de los indígenas en un entorno urbano. Por lo general, sin embargo, las minas de larga data y los pueblos aborígenes que residen hace tiempo se beneficiarán con acuerdos exhaustivos que contemplen la coexistencia y el apoyo mutuo permanentes. La clase de asuntos que pueden ser tenidos en cuenta y acordados en los acuerdos exhaustivos son:

- monto y clase de beneficios e indemnizaciones que se deben pagar a los grupos aborígenes;
- cómo brindar beneficios entre generaciones en las operaciones de larga duración;
- estructuras gubernamentales, advertencias y vínculos de administración de beneficios;
- acuerdos de gestión conjunta del territorio;
- protección del sitio cultural aborígen y espacio libre del patrimonio;
- iniciativas para conservar y promover el patrimonio cultural indígena;
- programas de capacitación y empleo para la participación directa aborígen;
- oportunidades de desarrollo empresarial asociadas con la operación;
- capacitación multicultural para todos los empleados y los contratistas de la mina;
- acceso del propietario tradicional a las áreas no operativas de la concesión minera;
- inspección territorial del propietario tradicional en las tierras y las aguas operativas;
- participación del propietario tradicional en la planificación del cierre eventual y de la clausura de las instalaciones, así como en la planificación del cierre;
- consentimiento garantizado de la comunidad indígena y apoyo continuo para la mina.

Las partes también deben acordar qué clase de acuerdo legal entablarán, por ejemplo, si será un simple Memorándum de Entendimiento no obligatorio, un contrato de derecho consuetudinario o un ILUA.

6.1.4 Acuerdo formal

Esta es una etapa en la que los acuerdos se documentan legalmente y son autorizados formalmente por cada una de las partes, y se toman otros pasos formales. Esto implica la preparación de anteproyectos y el intercambio de anteproyectos del acuerdo; la resolución de asuntos controvertidos; y el acuerdo, la autorización y la firma de documentos legales detallados y complejos. El asesoramiento legal es esencial. En esta etapa, el proceso puede demorar varios meses o, incluso, años si se confrontan asuntos difíciles y detallados. Es aquí donde el protocolo previamente acordado resulta invaluable y donde el liderazgo demostrado de la empresa minera y de las partes aborígenes es esencial. En ocasiones, la mediación externa puede ser necesaria para conservar vivo el proceso de establecimiento de acuerdos.

Suele haber un alto riesgo de que el proceso falle en esta etapa. Por ejemplo, las personas que trabajaron en el acuerdo pueden tornarse nerviosas respecto de su habilidad para venderlo al grupo que representaron en las discusiones iniciales, los representantes legales suelen demostrar el deseo de reformular la redacción del anteproyecto del acuerdo, y surgen tensiones entre las partes que se concentran en reconciliar intereses y los abogados que se concentran en minimizar riesgos. En esta etapa, suelen aparecer una serie de caras nuevas como representantes de las partes.

6.1.5 Registro del acuerdo

Hay muchas clases de acuerdos que se pueden establecer entre las empresas mineras y los pueblos indígenas, cualquiera de los cuales puede llevar a soluciones creativas y flexibles que produzcan resultados relacionados, pero no limitados a los títulos de propiedad de los indígenas. Sin embargo, en el contexto contemporáneo de los títulos de propiedad indígena, las empresas pueden querer lograr certidumbre más allá de lo que estipula el derecho contractual al considerar un ILUA en virtud de la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas. Un ILUA puede ser una piedra en el camino para la determinación del título de propiedad de los indígenas o puede resultar mejor para las partes que una determinación de dicho título. Por ejemplo, un ILUA puede tratar asuntos tales como la coexistencia de derechos e intereses específicos y desarrollos futuros cuando no existe una determinación formal. Más importante, obtener el consentimiento de las partes del título de propiedad de los indígenas en un ILUA es la única forma mediante la cual se pueden aplicar algunas leyes que afectan el título de propiedad de los indígenas.

Un ILUA, una vez registrado, es obligatorio para todas las personas que poseen títulos de propiedad de los indígenas en el área cubierta por el acuerdo, sean o no partes del acuerdo. En las operaciones de larga duración, los ILUA proveen seguridad entre generaciones de una forma que el derecho contractual común no contempla. La ventaja del ILUA es su flexibilidad, ya que puede adaptarse para que se ajuste a las necesidades de las personas involucradas y a los asuntos particulares de uso del territorio. Los tribunales no suelen intervenir en el proceso del ILUA; se realiza entre las partes que desean negociar el acuerdo. Sin embargo, para obtener un reconocimiento legal, los ILUA deben estar registrados en el Registro de títulos de propiedad de los indígenas, y ese es un paso final del proceso de establecimiento de acuerdos previo a la implementación.

6.2 Posibles riesgos en el establecimiento de acuerdos

En los últimos veinte años, se ha producido un progreso significativo en la práctica de negociaciones y acuerdos indígenas, gran parte de la cual es informada por desarrollos en los Estados Unidos, el Canadá, Nueva Zelanda y también Australia. Los pueblos indígenas de todo el mundo forman una amplia red, y las buenas prácticas y reputaciones se comunican globalmente.

Si bien existen muchos riesgos, y el establecimiento de acuerdos puede interrumpirse o fallar en cualquier etapa del proceso de negociación, no progresar hasta llegar a un resultado satisfactorio suele ser consecuencia de la forma en la que se ha abordado el establecimiento de acuerdos. Un riesgo común ocurre cuando la parte que tiene más poder determina el carácter de las negociaciones ordenando cuestiones tales como la fecha de las reuniones, el número de reuniones, quién puede asistir a las reuniones, los temas que se pueden discutir en las reuniones, el nivel de recursos disponibles, el tiempo disponible para llegar a un acuerdo (teniendo en cuenta los comentarios sobre la toma de decisiones tradicional en la Sección 4.2), entre otras. Si bien este enfoque puede llevar a un acuerdo, suele no ser un acuerdo sostenible. La presión ejercida durante este enfoque significa que no hay una equidad verdadera en el proceso de establecimiento de acuerdos. En estas circunstancias, la parte más débil puede firmar bajo coacción y puede no querer o no poder llegar a la implementación del acuerdo. Los acuerdos firmados bajo coacción también pueden ser cuestionados legalmente.

Otro riesgo sucede cuando una parte –una vez más, la que cree que está en la posición más poderosa– abre las negociaciones con lo que se dice que es una posición de “resultado” y anuncia que no acordará nada más. Si se realiza algún cambio a la posición de apertura, se lo hace con mala disposición y solo como respuesta a concesiones importantes de la otra parte. Esto se describe como negociación posicional. Es posible llegar a acuerdos de esta forma, pero por lo general a costa de desarrollar relaciones que funcionen a largo plazo. A su vez, esto puede afectar la sostenibilidad del acuerdo.

Un tercer riesgo común sucede cuando una parte insiste en que las discusiones deben dar como resultado un acuerdo que reconozca sus derechos. Suele recurrirse a este enfoque por el reconocimiento reciente de derechos (incluido el derecho a negociar) de territorios vinculados con los pueblos indígenas bajo ciertas circunstancias. Si bien la incorporación de los derechos reconocidos en un acuerdo es importante, existe el riesgo de que al concentrar las negociaciones principalmente en los derechos, las partes no aprovechen la oportunidad de ampliar la discusión para incluir asuntos más amplios, como el desarrollo regional. Este enfoque estrecho, basado en los derechos, suele ser adoptado cuando los abogados dominan el proceso en exceso. El derecho más importante otorgado en los últimos tiempos al pueblo indígena es el derecho, bajo ciertas circunstancias, de tener un lugar en las mesas de negociación. El desafío, entonces, es el de formular y acordar una relación de trabajo sostenible durante el funcionamiento de la mina y después de este. Si bien las empresas que anticipan tener solo una interacción con las comunidades indígenas locales pueden considerar un enfoque posicional, se recomienda a las que tienen intereses a largo plazo en un área que adopten un enfoque hacia la negociación que esté basada en los intereses.

6.3 Conclusión

Hay un número de posibles aproximaciones al establecimiento de acuerdos. Cada vez más las empresas mineras buscan asegurar que los acuerdos con los pueblos indígenas estén basados en relaciones coherentes, no en litigios. Sienten que la negociación basada en los intereses es esencial para construir y desarrollar una base sostenible para el trabajo conjunto.

Lograr esto depende de que todas las partes vayan más allá de sus respectivas bases de poder, posiciones y derechos para explorar los asuntos y los intereses subyacentes. De esta forma, cuando las partes hayan intercambiado sus puntos de vista en forma abierta y franca, podrán comenzar a trabajar juntas para formular soluciones que satisfagan los intereses mutuos. Los acuerdos que se alcanzan de esta forma, donde los componentes del acuerdo son creados colectivamente, tienden a ser mucho más sostenibles. Todas las partes obtienen un sentido de pertenencia respecto del acuerdo final y se resisten a que falle durante la fase de implementación, la que se describe en el capítulo próximo.



7.0 IMPLEMENTACIÓN DE ACUERDOS

Una vez que se ha firmado un acuerdo, recién se inicia el viaje para las partes. Usar la metáfora de un viaje es adecuado, porque para darse cuenta del potencial de un acuerdo, las partes necesitan implementarlo con éxito. Esto requiere:

- compromiso serio de todas las partes con el emprendimiento;
- buena planificación;
- recursos adecuados;
- socios que se responsabilizan por su parte del acuerdo y por ayudarse mutuamente.

Desafortunadamente, hay muchos ejemplos de fracasos en el establecimiento de acuerdos entre las empresas mineras y las partes indígenas por problemas de implementación. Muchos acuerdos son documentos maravillosamente elaborados que son el producto de reflexiones y esfuerzos significativos; no obstante, han fracasado al ponerse en práctica.

Con frecuencia, en el pasado, el beneficio económico y/o el aporte al programa de apoyo de la empresa con un acuerdo eran vistos como todo lo que la empresa tenía que hacer. Frecuentemente, los acuerdos no incluían o desestimaban demasiado los costos reales de la implementación. Con fines de gestión de costos, solía haber una tendencia a limitar el presupuesto de implementación. La experiencia demuestra que esta es falsa economía; el valor “invertido” de un acuerdo necesita nutrirse de constante tiempo de gestión y de inversión para garantizar que se alcance su potencial total.

7.1 Responsabilidades de las partes

En todos los acuerdos, todas las partes tienen responsabilidades. Existen responsabilidades explícitas (o compromisos) que se detallan dentro del propio acuerdo y que suelen ser enumeradas como “las cosas que se requiere legalmente que las partes hagan”. Por ejemplo, puede exigirse que la empresa brinde beneficios económicos en forma de fideicomisos y que los pueblos indígenas deban permitir la actividad minera. Estas responsabilidades son lo que las partes deben hacer, y suelen ser claras y directas.

También existe un conjunto más sutil de responsabilidades implícitas que dan forma a la implementación del acuerdo. Esto implica cosas tangibles, como asignaciones de presupuestos adecuadas para pagar el costo de hacer reuniones, coordinar el transporte para que las personas vayan a las reuniones, contratar personal adicional para implementar los requisitos específicos del acuerdo y proveer recursos adicionales para que las partes indígenas se reúnan antes y después de las reuniones conjuntas.

Hay una única responsabilidad general que pertenece a la empresa y a su personal, y es que deben comprometerse profundamente con la intención, los requisitos y el espíritu del acuerdo. Las expectativas intangibles incluyen el compromiso de todas las partes con el espíritu del acuerdo, la adopción de una posición de responsabilidad compartida y obligación mutua, la demostración de liderazgo, la gestión de relaciones y la adopción de procesos de toma de decisiones participativos.

El éxito de un acuerdo depende de la forma en la que una empresa aborda su implementación, particularmente, en el primer año (Crooke *et ál* 2006; Martin *et ál* 2004). Las partes indígenas evalúan el alcance del compromiso de la empresa por su habilidad de actuar "en el terreno". No hay duda de que la forma en la que se aborda la implementación y, en consecuencia, su éxito o su fracaso, es determinada por las acciones de la empresa.

La empresa minera es responsable de tomar la iniciativa de demostrar compromiso con el acuerdo, su intención y sus resultados, y de llevar a cabo compromisos específicos con buena intención. Los gobiernos son responsables de proveer todo el apoyo necesario a las empresas mineras y a las partes indígenas para asistirles a llevar a cabo sus compromisos específicos con buena intención.

7.2 Factores del éxito del acuerdo

Basado en una revisión de acuerdos en Australia y en el Canadá (O'Faircheallaigh, 2003), un número de factores parece crucial para la implementación sostenible del acuerdo. Estos incluyen:

- asignación adecuada de recursos;
- conocimiento del contexto socioeconómico en el que operará el acuerdo;
- pautas claras de responsabilidad;
- metas claras, pero flexibles;
- apoyo de los actores políticos clave.

En Australia, los profesionales expertos en el arte de la implementación de acuerdos han identificado un número de asuntos que inciden directamente en la probabilidad de éxito del proceso de implementación. Estos incluyen:

- la capacidad de la parte indígena para llevar a cabo sus compromisos conforme con el acuerdo;
- la disposición de asistencia financiera y de otra clase, como dirección y guía para la parte indígena;
- nombrar a un individuo calificado con un puesto de autoridad en la empresa con la responsabilidad de asegurar la implementación exitosa del acuerdo;
- crear mecanismos de consulta bidireccionales efectivos;
- reconocer que, a medida que la parte indígena tiene más poder, puede ser más exigente;
- supervisar la transición exitosa del acuerdo del equipo de negociación a las operaciones en el emplazamiento;
- proveer una capacitación adecuada a la empresa minera y la comunidad;
- garantizar la integración efectiva de los programas establecidos bajo el acuerdo con los programas de otros emplazamientos, corporativos, del Gobierno estatal y del Gobierno federal.

Las negociaciones impulsadas por consideraciones de gestión legal y de riesgo pueden tener por resultado acuerdos complejos y multifacéticos que requieren constantes y significativos recursos humanos y de capital. La implementación de acuerdos no debe suceder bajo limitaciones del presupuesto operativo; en su lugar, debe estar relacionada con la planificación estratégica de

cinco años con indicadores clave de desempeño (key performance indicators, KPI) a nivel empresarial, logístico y de personal clave. Puede ser necesaria la creación de capacidad para asistir con la implementación del acuerdo.

7.3 Herramientas de implementación del acuerdo

Las herramientas o los sistemas pueden servir para guiar la implementación de un acuerdo. Estas pueden incluir:

- notas y listas de verificación de guía para el equipo de implementación del acuerdo;
- un enfoque acordado hacia la implementación, firmada y apoyada a nivel de gerencia del emplazamiento y corporativo;
- un equipo de implementación radicado en el emplazamiento con competencias sobre las relaciones, el desarrollo económico y la estructura jerárquica de dirección de los indígenas;
- un conjunto claro de criterios y mecanismos de confección de informes;
- un conjunto de mecanismos de revisión contra los que la gerencia pueda informar sobre la implementación del acuerdo en forma periódica.

Estudio de caso: Zinifex Century Mine y el Acuerdo de las Comunidades del Golfo

Zinifex Century Mine es una mina de zinc, plomo y plata situada a 250 km al nornoroeste del monte Isa. En Karumba, en la costa del golfo de Carpentaria, se encuentran un puerto asociado y una instalación de desagüe, y ambos lugares se conectan a través de un viaducto subterráneo de 304 km. Se estima que la mina funcionará hasta 2015.

El Acuerdo de las Comunidades del Golfo (Gulf Communities Agreement, GCA) fue negociado entre Pasmenco Century Mine Limited (ahora Zinifex Century Limited), el Gobierno de Queensland y cuatro grupos de títulos de propiedad de los indígenas –waanyi, mingginda, gkuthaarn y kukatj– por el derecho de negociar disposiciones establecidas en la *Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas de 1993*.

El acuerdo fue firmado en febrero de 1997 y entró en vigencia el 1º de septiembre de 1997 cuando Pasmenco compró el proyecto de Century Mine a Rio Tinto.

El GCA comprende:

- empleo y capacitación;
- desarrollo empresarial;
- protección cultural y medioambiental;
- transferencia de propiedades pastorales.

El acuerdo es considerado una alianza estratégica que forma la base del trabajo conjunto para lograr beneficios para todas las partes.

Bajo el GCA, se establecieron varios fideicomisos y comités con funciones y responsabilidades diferenciadas para representar a los organismos de títulos de la propiedad aborígen y a sus comunidades. Cada una de estas entidades tiene una representación aborígen local mayoritaria y tiene una opinión fuerte en la determinación del éxito de lograr las intenciones del acuerdo. A continuación, se describen sus funciones y responsabilidades.

Gulf Aboriginal Development Corporation (GADC) es una empresa cuya secretaría tiene sede en Cairns. La GADC fue establecido bajo el acuerdo a solicitud de las partes de los títulos de propiedad de los indígenas, como un grupo que presentaría sus intereses durante la fase de implementación y la duración del acuerdo. La GADC desempeña una función importante de coordinación y facilitación en la continua operación del acuerdo. La GADC administra el pago directo de indemnización a los organismos de títulos de la propiedad indígena elegibles, el que asciende a \$10 000 000 en más de 20 años.

El **Comité de Medio Ambiente Century (Century Environment Committee, CEC)** fue establecido para supervisar todos los asuntos medioambientales relacionados con la operación, entre ellos, todos los requisitos reglamentarios, así como para asesorar a Zinifex Century Mine sobre programas y estrategias medioambientales. El CEC también es responsable de actuar como vínculo formal con las comunidades locales para compartir información e identificar problemas. El comité se reúne cada doce semanas o según sea necesario, y ha desarrollado una comprensión razonable del impacto de las operaciones mineras en el medio ambiente y de las medidas de control implementadas para minimizar este impacto. Los miembros del comité reciben capacitación en prácticas medioambientales y esto, sumado al conocimiento indígena del territorio, les permite llevar a cabo sus responsabilidades con las comunidades y con los organismos de títulos de la propiedad de los indígenas elegibles. Century Mine financia a un Funcionario de enlace Medioambiental Aborígen de tiempo completo que reporta directamente al CEC. El funcionario de enlace trabaja con el equipo medioambiental del emplazamiento y visita periódicamente las comunidades.

El **Comité de Empleo y Capacitación Century (Century Employment and Training Committee, CETC)** fue establecido para responder a una amplia variedad de compromisos del acuerdo. Incluyen el desarrollo, la implementación y la supervisión del plan de empleo y capacitación, auditoría de destrezas, asesoramiento sobre educación, empleo y capacitación, empleo de personal de apoyo, establecimiento de la infraestructura regional, y comunicaciones con las comunidades sobre el progreso de Century Mine en la región del Golfo. El CETC supervisa y dirige el gasto anual de \$2 500 000 de Century Mine en el empleo y la capacitación de aborígenes locales. El comité administrará \$20 000 000 en más de 20 años para iniciativas de empleo y capacitación.

El **Fideicomiso de Beneficios de Desarrollo Aborígen (Aboriginal Development Benefits Trust, ADBT)** es una empresa de fideicomiso establecida para administrar los aportes de Century Mine al desarrollo empresarial durante la duración de la mina. El fideicomiso es una entidad legal formada, principalmente, por miembros de la comunidad aborígen local. Ha establecido protocolos y procedimientos para administrar los fondos aportados. El ADBT administra un fondo de \$20 000 000 por más de 20 años en el desarrollo empresarial para aborígenes locales del Golfo, aportados por Century Mine en una proporción de, aproximadamente, \$1 000 000 por año. La estrategia actual del fideicomiso es invertir un tercio de los fondos aportados en inversiones a largo plazo, especialmente, en sostenibilidad y crecimiento. El resto de los fondos queda disponible para préstamos para desarrollo empresarial.

El **Departamento de Apoyo de GCA de Zinifex Century Mine** asiste en actividades relacionadas con los empleados aborígenes y las comunidades aborígenes. Un grupo de personal de apoyo aborígen ha sido designado en puestos que incluyen:

- Funcionarios de enlace con la Comunidad, quienes son empleados en sus respectivas comunidades y operan en sus comunidades;
- Superintendente de GCA;
- Asesor de Relaciones con la Comunidad;
- Funcionario de Desarrollo de la Comunidad;
- Funcionario de enlace Medioambiental.

Desde el inicio del proyecto de Century Mine, se han pagado más de \$21 000 000 directamente como salarios de la fuerza laboral local. El proyecto ha empleado a más de 700 personas locales desde que se inició la construcción, de las cuales, la mayoría son indígenas. Al 1º de junio de 2007, 153 personas indígenas estaban empleadas directamente o como contratistas. Se han establecido seis negocios locales en el emplazamiento, los que emplean a más de 50 personas locales, mientras que se han establecido otros negocios fuera del emplazamiento. La transferencia de intereses pastorales está programada con el establecimiento de Lawn Hill Riversleigh Pastoral Holding Company. La concesión pastoral de Turn-Off Lagoons ha sido devuelta a sus propietarios indígenas, mientras que las concesiones de Pendine y Konka están en el proceso de transferencia mediante el establecimiento de una entidad representativa de los propietarios.

7.4 Resumen

Existe un beneficio claro para las empresas mineras y para las comunidades indígenas locales en asegurarse de que los acuerdos se implementen adecuadamente. Desde la perspectiva de las partes de los títulos de propiedad de los indígenas, los líderes de la comunidad indígena y los representantes del Gobierno, un conocimiento claro del proceso de implementación es una forma de asegurarse de que se tratan las expectativas de la comunidad indígena local. Un proceso de implementación acordado con metas y líneas de tiempo puede comunicarse a los miembros de la comunidad.

Desde la perspectiva de las empresas mineras, existen beneficios claros en desarrollar y gestionar un proceso de implementación acordado. En primer lugar, el fracaso de los acuerdos incide profundamente en la reputación de una empresa, y puede socavar su capacidad de ampliar sus actividades empresariales o de negociar nuevos acuerdos. En segundo lugar, existen claros beneficios financieros para las empresas en no tener que comprometer recursos importantes para solucionar problemas que fueron creados por una implementación ineficaz. El fracaso de los acuerdos cuesta tiempo y dinero, y daña las relaciones entre las partes interesadas.

Los puntos clave que es preciso recordar en el establecimiento de acuerdos son los siguientes:

- las relaciones y el establecimiento de acuerdos no deben fomentarse solamente cuando la empresa requiere algo;
- reconocer y celebrar el éxito, incluso los pequeños pasos;
- diseñar la implementación de un acuerdo en el propio acuerdo;
- firmar un acuerdo es solo el comienzo: la implementación es el elemento fundamental que apuntala el éxito a largo plazo.



8.0 PATRIMONIO CULTURAL

Los lugares de patrimonio cultural son integrales en el vínculo de los indígenas australianos con sus territorios tradicionales. En consecuencia, toda relación exitosa entre una empresa minera y una comunidad indígena incluirá el reconocimiento y el respeto por el patrimonio cultural de la comunidad.

La legislación sobre el patrimonio cultural en Australia se ha desarrollado en dos fases principales. Durante las décadas de los años sesenta y setenta, la legislación sobre el patrimonio cultural tenía como objetivo principal proteger los sitios arqueológicos y el patrimonio cultural indígena. Esta legislación protectora surgió del apoyo de la comunidad arqueológica, que se veía a sí misma como el representante y el intérprete del pasado de la Australia preeuropea. Como resultado, la mayor parte de la legislación se concentró más en los sitios arqueológicos que en los sitios culturales contemporáneos.

Recientemente, la participación de los indígenas en la investigación arqueológica y del patrimonio cultural refleja un reconocimiento de que los australianos indígenas son importantes interesados en asuntos sobre el patrimonio cultural, y la legislación reciente reconoce la pertenencia y/o los derechos en relación con los sitios patrimoniales. El modelo de gestión del patrimonio cultural que ha surgido está basado en la idea de que la consulta entre los pueblos indígenas, los profesionales del patrimonio cultural, los arqueólogos y los desarrolladores debe ser equitativa: un diálogo entre iguales. La meta de este modelo de “grupo de interés” es permitir una comunicación y una consulta abiertas entre todas las partes interesadas.



Fuente: Newmont

8.1 ¿A quién le pertenece la cultura?

El modelo de grupo de interés no toma en cuenta dos asuntos clave. En primer lugar, suele existir un poder diferencial entre las partes interesadas que deja al pueblo indígena en una posición de desventaja. En segundo lugar, los pueblos indígenas no son meros interesados en su patrimonio, sino que son dueños de ese patrimonio y tienen el derecho tradicional y moral de controlarlo y de saber cómo es administrado, protegido, investigado, etcétera.

Los desarrolladores, las empresas mineras, los investigadores y los administradores del patrimonio cultural deben considerar reemplazar este modelo de grupo de interés por un modelo anfitrión-invitado en el que los pueblos indígenas no son interesados iguales sino los propietarios y los supervisores de su patrimonio. En el caso de desarrollos en los que es probable que los sitios sean dañados o destruidos, los pueblos indígenas deben tener una opinión respecto de la forma en la que se llevan a cabo estas actividades. El modelo anfitrión-invitado lo contempla.

8.2 Los regímenes legales

El patrimonio cultural, los sitios físicos, los sitios relacionados con narraciones o leyendas, los artefactos y los restos indígenas están protegidos por varias leyes federales y estatales. Además, el Gobierno australiano tiene una legislación específica sobre el patrimonio indígena, la *Ley de Protección del Patrimonio Aborigen y de los Isleños del Estrecho de Torres de 1984*, que puede ser usada por individuos o grupos indígenas cuando crean que los procesos estatales pertinentes no han protegido adecuadamente sitios patrimoniales que tienen significado para ellos.

La legislación más antigua y conservadora contempla el patrimonio indígena como parte del patrimonio de Australia. Los sitios relacionados con la tradición oral, las narraciones o leyendas, cuando son contemplados por este tipo de legislación, son considerados “reliquias”. Esto es verdadero en gran parte respecto de la legislación sobre el patrimonio cultural en Nueva Gales del Sur, Tasmania (actualmente bajo revisión) y Australia Occidental. Se otorga muy poco reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas de controlar su patrimonio cultural. En su lugar, el control queda en manos de ministros del Gobierno y/o de servidores públicos de alto nivel que están bajo el control de los ministerios.

En los últimos años, ha habido un cambio respecto de este enfoque conservador del patrimonio cultural indígena. El Gobierno australiano, junto con los Gobiernos de Australia Meridional, Queensland, el Territorio del Norte y Victoria, han establecido ahora una legislación sobre el patrimonio cultural, cuya postura filosófica es fundamentalmente distinta. La legislación de estas jurisdicciones establece que los pueblos indígenas son los beneficiarios de la legislación y reconoce un interés permanente por los lugares que son significativos para la tradición, la cultura, la historia y el patrimonio indígenas de manera más general. Estos derechos con respecto a los sitios y los objetos culturales indígenas se ejercen más allá de las tenencias territoriales subyacentes.

La legislación reciente en Queensland y Victoria reconoce el contexto del título de propiedad de los indígenas y formaliza la función de las partes de los títulos de propiedad de los indígenas en el marco del proceso legal del patrimonio. Cada vez más esto significa que las decisiones sobre la administración de sitios patrimoniales se establece mediante negociaciones entre la(s) comunidad(es) y los desarrolladores.

Sin embargo, esto no significa que los pueblos indígenas tengan un control completo o total. En la mayoría de los casos, sigue sucediendo que cuando una empresa minera u otro tercero tiene intereses en disputa, el ministerio o la entidad gubernamental tiene la última palabra sobre si los sitios, los artefactos, los restos y los objetos indígenas han de ser preservados, conservados y protegidos o no, o si se permite que sean dañados, destruidos o reubicados.

Existe una serie de fuentes de información que puede servir a las empresas para cumplir con los requisitos legislativos sobre el patrimonio. Las autoridades estatales pertinentes que velan por el patrimonio han dispuesto pautas acerca del trabajo con su legislación; los asesores sobre el patrimonio en la mayoría de los estados ofrecen cursos y talleres de capacitación y las entidades profesionales sobre el patrimonio también pueden brindar asistencia.

8.3 Principios importantes del compromiso con el patrimonio cultural

Las empresas mineras que consideran los tres principios establecidos a continuación deberían lograr un compromiso óptimo con las comunidades indígenas respecto de la administración del patrimonio cultural, y no deberían recurrir a la intervención gubernamental para obtener aprobaciones de proyectos.

1. Existe una necesidad de reconocer no meramente los derechos legales de la comunidad respecto de su patrimonio cultural, sino sus derechos tradicionales y morales. Esto puede lograrse mejor si se negocia y se acuerda sobre un protocolo del patrimonio, que puede formar parte de un acuerdo de uso territorial más amplio que establezca el proceso que se seguirá en cualquier desarrollo de proyecto respecto del patrimonio, lo que incluye los derechos y las responsabilidades mutuas de todas las partes. Llegar a esta forma de acuerdo sobre el patrimonio puede ser un requisito legislativo, según el estado del título de propiedad de los indígenas de un área de proyecto o la legislación estatal sobre el patrimonio.
2. Es necesario incorporar estos factores sobre el patrimonio cultural en las etapas tempranas de la planificación de cualquier proyecto, así como volver a evaluarlos a medida que el proyecto se desarrolla. Los sitios, los artefactos y los lugares que tienen un significado deben ser respetados, y debe llevarse a cabo todo el esfuerzo necesario para protegerlos. La planificación y la administración proactivas pueden permitir, en la mayoría de los casos, evitar los sitios patrimoniales que tienen significado. En el caso de daños o destrucción inevitable de sitios, se debe acordar un programa de mitigación adecuado con la(s) comunidad(es) indígena(s) pertinente(s). Las opciones de mitigación dependerán de la naturaleza y de la importancia del sitio, y pueden ir desde la destrucción con mínimo registro a la reubicación, la investigación arqueológica detallada de alto nivel y el desarrollo de publicaciones y muestras interpretativas. Los procedimientos de desarrollo de proyectos deben incluir pasos de administración si se encuentra un patrimonio cultural no registrado, específicamente, cuando esto involucra a restos humanos.
3. Los programas proactivos de patrimonio cultural deben ser reconocidos como un componente de alto valor potencial para cualquier compromiso empresarial con comunidades indígenas. Estos programas deben implementarse en asociación con la comunidad. Pueden indicar actividades de protección de sitios específicas, proyectos de registro cultural, conservación y celebración, y oportunidades de educación para los miembros de la comunidad indígena local, como capacitación en las áreas de identificación de artefactos, registro de sitios, administración de sitios, protección de sitios y técnicas analíticas de laboratorio.

8.4 Resumen

Existen peligros importantes para las empresas mineras que buscan adoptar un enfoque minimalista a los asuntos de patrimonio cultural. Las empresas mineras enfrentan un régimen legislativo cada vez más amplio (y más estricto) que reconoce que los pueblos indígenas son los dueños de su cultura, tanto física como metafísicamente.

Además, si no se trata de manera respetuosa que reconozca la importancia de los asuntos de patrimonio cultural para los pueblos indígenas puede incidir en las negociaciones necesarias bajo otros regímenes legales o políticos, como el título de propiedad de los indígenas y el proceso de derecho a negociar.

En general, forjar asociaciones exitosas con los grupos indígenas respecto del patrimonio e implementar sistemas eficaces de administración del patrimonio cultural implica beneficios importantes para la empresa minera.



9.0 GESTIÓN CONJUNTA DEL MEDIO

La atención a los impactos ambientales es ahora un aspecto importante de la responsabilidad de administración de todas las operaciones mineras. La protección del medio ambiente se ha convertido en un importante tema social, científico y político en los últimos 25 años, y la política gubernamental está cambiando constantemente como respuesta a la presión del público, la industria y la comunidad internacional. Esto incrementa el número de desafíos para la industria minera. En particular, garantizar que se implementen sistemas efectivos para supervisar el cumplimiento de la legislación sobre el medio ambiente y que las prácticas de administración a nivel del emplazamiento respondan a las inquietudes locales sobre el medio ambiente, que impactan en la licencia social para operar de la empresa.

9.1 Legislación medioambiental

El marco general de la legislación medioambiental en Australia está contemplado por la *Ley de Protección del Medio Ambiente y Conservación de la Biodiversidad de 1999 (Commonwealth)* (Ley EPBC). La Ley EPBC tiene dos objetivos principales: identificar y aprobar cuestiones de importancia nacional sobre el medio ambiente e implementar disposiciones sobre la biodiversidad para proteger las especies autóctonas de Australia. Está firmemente basada en los principios del desarrollo sostenible. Si bien la Ley EPBC se concentra en cuestiones de interés nacional, asegurar el cumplimiento de la legislación contra la contaminación es responsabilidad de las leyes estatales y locales. La legislación estatal trata principalmente con cuestiones de contaminación en tres categorías principales:

- contaminación atmosférica, hídrica y acústica;
- contaminación de sitios;
- desperdicios.

En aquellos estados con leyes generales de protección del medio ambiente, estos temas suelen estar contemplados en una ley. En otros estados, hay leyes separadas que abarcan las distintas categorías. En lo que respecta al cumplimiento, es esencial que las empresas mineras estén familiarizadas con la legislación pertinente, porque son responsables de los costos asociados con la limpieza posterior a un incidente de contaminación.

9.2 Acuerdos sobre el uso de los territorios

El sesenta por ciento de la minería en Australia tiene lugar en las cercanías de las comunidades indígenas, y se estima que muchas de las minas nuevas que probablemente se exploten en el futuro estarán en territorios sujetos al título de propiedad de los indígenas (Tiplady y Barclay, 2007). Esto significa que, al igual que los requisitos legales, muchas empresas son también signatarias de acuerdos de uso de territorios que exigen que tomen en cuenta el medio ambiente. Sin embargo, aunque estos acuerdos implican el establecimiento de decisiones conjuntas con las comunidades indígenas locales sobre algunos o todos los temas medioambientales, se estima que más de la mitad

de estos acuerdos no contienen disposiciones sobre el medio ambiente o solo comprometen a la empresa a acatar la legislación existente (O'Faircheallaigh y Corbett, 2005). Entonces, aunque las partes indígenas pueden haber presentado acciones legales, si hay un incumplimiento de la legislación medioambiental, estos acuerdos no sirven para proteger el medio ambiente. Hay un abismo entre buscar recompensa por el daño medioambiental y alentar a las empresas mineras a comprometerse con prácticas de gestión favorables para el medio ambiente. Una forma de abordar este problema es introducir prácticas de gestión conjunta del medio ambiente.

9.3 Gestión conjunta del medio ambiente

Las actitudes y las prácticas de gestión ambiental de una empresa a nivel operativo tienen un efecto profundo en las comunidades locales y desempeñan un papel importante en la relación entre un emplazamiento minero y las comunidades afectadas por sus operaciones. Un enfoque adoptado por las empresas líderes para tratar los impactos ambientales y para establecer relaciones con las comunidades indígenas se conoce como gestión conjunta del medio ambiente.

La gestión conjunta del medio ambiente es un enfoque inclusivo, basado en el consenso, hacia el uso de recursos y el desarrollo que conduce a la empresa minera más allá de su compromiso con los acuerdos formales de uso del territorio. Requiere un enfoque de colaboración en el que participen la operación minera, el pueblo indígena local y, a veces, otras partes, como las organizaciones de representación indígena, el Gobierno, los investigadores y las ONG. Las partes asociadas comparten la autoridad y la responsabilidad de la gestión del medio ambiente dentro y alrededor del emplazamiento minero. Este enfoque puede conducir al establecimiento de proyectos de administración de recursos naturales indígenas y a oportunidades de desarrollo.

Los programas eficaces de gestión conjunta del medio ambiente producen alianzas sólidas y alcanzan altos niveles de gestión ambiental en los lugares de trabajo y en la región local. Tienen beneficios importantes para las comunidades indígenas y para las empresas mineras.

9.3.1 Beneficios para las comunidades indígenas

Los programas de gestión conjunta del medio ambiente respetan el conocimiento indígena, desarrollan las comunidades indígenas mediante el apoyo a la economía local y mejoran la confianza y las destrezas de la fuerza laboral indígena. Al establecer alianzas con las empresas mineras para adoptar prácticas de gestión conjunta del medio ambiente, las comunidades indígenas son capaces de:

- conservar la relevancia contemporánea y la transmisión de conocimientos y destrezas tradicionales;
- obtener un enfoque para las relaciones de confianza y para compartir poder;
- desarrollar el orgullo, la confianza, los hábitos de trabajo y una cultura de aprendizaje de por vida para apoyar a las generaciones más jóvenes;
- aumentar las oportunidades de sustento y desarrollo económico en los territorios indígenas;
- desarrollar la capacidad de recuperación.

El estudio de caso siguiente, en Argyle Diamonds, ilustra los beneficios del enfoque de colaboración para la rehabilitación del territorio y la creación de capacidad de la comunidad.

Estudio de caso: Argyle Diamonds, de la rehabilitación al desarrollo sostenible de la comunidad

Al iniciar la última fase de su programa de rehabilitación en 1999, Argyle Diamonds decidió ir más allá de lo esperado e incorporó aspectos sociales, económicos y medioambientales a su diseño. Esto significó invitar a miembros de las comunidades de Warmun y Glen Hill, quienes son algunos de los propietarios tradicionales del territorio donde está situada Argyle Diamonds, para trabajar en asociación con el personal de Argyle Diamonds. El objetivo fue asegurar que el programa de rehabilitación reconociera y apoyara las necesidades culturales y económicas de las comunidades aborígenes locales.

Antecedentes

El principal yacimiento de mineral está situado en lo que los propietarios tradicionales llaman "Brecha del Barramundi". También hay diamantes en los depósitos aluviales de dos sistemas de arroyos (arroyo Limestone y arroyo Smoke) que reciben los productos de la erosión de la depresión donde están los diamantes. Desde 1982, hay minas de diamantes en más de 1400 hectáreas de las terrazas aluviales. El bosque de eucaliptos y la vegetación circundante asociada a los sistemas de arroyos desempeña una función importante en la vida de los propietarios tradicionales. En estas áreas hay varias especies de plantas que tienen diversos usos como recursos alimenticios, hierbas medicinales tradicionales, materia prima para la producción de bumeranes, didgeridoos y lanzas y uso en ceremonias de fumar.

Resultados de la asociación

Al adoptar los principios de la gestión conjunta del medio ambiente, el programa de rehabilitación ha llevado a:

- la introducción (en las áreas de rehabilitación) de especies vegetales de importancia para los pueblos locales;
- el desarrollo de emprendimientos de pequeñas empresas en dos comunidades aborígenes que producen semillas y almácigos para el proceso de rehabilitación;
- oportunidades de empleo (en actividades relacionadas con la horticultura) para hombres y mujeres mayores con niños que no están en condiciones de obtener empleo fuera de la comunidad;
- oportunidades de empleo para algunos miembros de la comunidad en las operaciones de Argyle.

Argyle Diamonds también continúa apoyando la investigación científica sobre el funcionamiento de los ecosistemas, y brinda capacitación a los miembros de la comunidad para que desarrollen destrezas en la identificación de plantas, la recolección de semillas y la producción de cultivos.

9.3.2 Beneficios para las empresas mineras

También existen beneficios para las empresas mineras al contratar empleados indígenas como parte de sus programas de gestión ambiental. Un beneficio directo es que al patrocinar o contratar a personas indígenas para administrar la conservación de sus territorios y para restablecer prácticas de administración territorial tradicionales que tienen resultados positivos para la biodiversidad y el medio ambiente, las empresas mineras pueden atenuar los impactos ambientales de sus operaciones.

Aún más importante que los beneficios directos son los indirectos que surgen de un enfoque de cooperación a la gestión ambiental. Un aporte importante que las personas indígenas hacen en las alianzas de gestión conjunta del medio ambiente es la acumulación de conocimientos y comprensión del ecosistema. El conocimiento ecológico de los indígenas tiene muchas aplicaciones posibles, por ejemplo:

- contribuir a la evaluación medioambiental y controlar los programas en los emplazamientos mineros;
- participación en programas de rehabilitación;
- participación en la administración de cesiones de territorios pastorales, en casos donde las empresas mineras son los principales propietarios. La gestión ecológica es un asunto importante para las empresas mineras con concesiones pastorales en el centro de Australia Meridional y en los yacimientos de oro de Australia Occidental.

9.4 Establecimiento de la fuerza laboral indígena de gestión ambiental

La gestión conjunta del medio ambiente puede servir de apoyo al sustento y al desarrollo económico de los indígenas al hacerlos participar en la fuerza laboral. El trabajo de conservación y medio ambiente atrae a muchos indígenas. Se trata de un trabajo valorado por otros miembros de la comunidad indígena, al igual que fuera de la comunidad. Brinda a los pueblos aborígenes la oportunidad de aplicar sus destrezas de observación y sus conocimientos sobre el medio ambiente, desarrollados desde jóvenes al crecer en entornos rurales y lugares remotos.

Trabajar en la gestión ambiental desarrolla el orgullo en los jóvenes y los motiva a participar más activamente en el trabajo. En particular, los jóvenes que trabajan en grupo se motivan los unos a los otros, riendo e intercambiando ideas. Se tornan más seguros de sí mismos al obtener conocimientos sobre los hábitos de trabajo y adquirir más experiencia.

Las empresas mineras pueden alentar a los pueblos aborígenes otorgando contratos para tareas de gestión ambiental en los emplazamientos mineros, como rehabilitación, control de malezas o manejo de incendios, a las organizaciones indígenas. Los grupos de guardabosques comunitarios son una fuerza creciente en la Australia remota y algunos están bien ubicados como para brindar servicios medioambientales a la industria minera.

El caso de estudio siguiente demuestra el alcance del conocimiento ecológico indígena y su posible aplicación en la industria minera.



Fuente: AngloGold Ashanti

Estudio de caso: Conocimiento ecológico indígena

En 2006, una evaluación piloto de la concesión pastoral incorporó las perspectivas de los aborígenes por primera vez. Esta evaluación piloto fue parte de una evaluación formal de las condiciones del territorio llevada a cabo dentro del marco de la Sección 25 de la *Ley de Administración y Conservación de Territorios Pastorales* de 1989 (SA). Esta iniciativa de la Unidad de Títulos de Propiedad de los Indígenas del Movimiento de Derechos Legales Aborígenes (Aboriginal Legal Rights Movement's Native Title Unit, ALRM NTU) aseguró el apoyo del Comité Pastoral de Australia Meridional, un arrendatario pastoral y un grupo de reclamo de títulos de la propiedad aborígen. Esto reunió a los científicos y al pueblo aborígen en un proceso que fue extremadamente positivo y beneficioso para todas las partes.

En la evaluación piloto, trabajaron dos asesores aborígenes junto a los científicos. Identificaron 19 indicadores de salud de plantas y animales, paisajes y asuntos de importancia para los propietarios tradicionales. Había una brecha considerable entre los indicadores de sanidad medioambiental identificados por los asesores aborígenes y los indicadores empleados por los científicos. Además, el conocimiento tradicional e histórico del medio ambiente de parte de los asesores aborígenes introdujo una perspectiva única.

El éxito del programa indica que puede tener aplicaciones para la industria minera. Las asociaciones que unen conocimiento científico, nuevas tecnologías y experiencia indígena conducen, probablemente, a los mejores resultados medioambientales y demuestran la efectividad de la gestión conjunta del medio ambiente.

9.5 Gestión conjunta adaptativa

Un desarrollo reciente en el campo de la gestión ambiental es el concepto de gestión conjunta adaptativa. Los sistemas de gestión conjunta adaptativa son “sistemas flexibles, basados en la comunidad, de administración de recursos, adaptados a lugares y situaciones específicos, y que trabajan con varias organizaciones en distintos niveles” (Olsson, Folke y Berkes, 2004; pág. 75). La atracción de los sistemas de gestión conjunta adaptativa es que contribuyen a fortalecer los sistemas sociales y medioambientales, porque combinan el aprendizaje dinámico con el aspecto de alianza de la administración colaborativa.

Los factores clave que permiten que surja la gestión ambiental adaptativa son:

- permitir legislación y acuerdos que creen espacio para la colaboración en la gestión del ecosistema;
- financiación adecuada que responda al cambio medioambiental y que permita acciones de reparación;
- la importancia de supervisar, incluyendo la participación de los pueblos locales en la supervisión;
- consultar una variedad de fuentes de datos para obtener la información más exacta;
- buen flujo de información y redes sociales que abarquen a todos aquellos relacionados con la gestión del ecosistema
- valores sólidos y una visión de la gestión del ecosistema;
- oportunidades de aprendizaje cooperativo (Olsson *et ál* 2004.)

Esta es una nueva área de investigación que puede, en última instancia, conducir a que se incluyan disposiciones más fuertes para la gestión conjunta del medio ambiente en los futuros acuerdos sobre el uso territorial, ya que las empresas mineras y los grupos aborígenes se tornan más conscientes de su potencial. Un ejemplo de cómo puede funcionar la gestión conjunta adaptativa se ilustra mediante el estudio de caso de Tanami.

Estudio de caso: Estrategia de biodiversidad de Tanami

La Estrategia de biodiversidad de Tanami es un enfoque cooperativo y estratégico para entender el efecto de la exploración y la minería en el medio ambiente en una región muy remota y árida del Territorio del Norte.

La operación de Newmont Australia Ltd en Tanami comenzó en 1986. Las minas, la extracción de agua y la exploración cubren 45 000 km², y la empresa tiene una fuerza laboral de más de 500 personas. Toda la exploración, la minería y la infraestructura inherente están sujetas a acuerdos entre Newmont y el Consejo del Territorio del Centro (CLC) que representan los intereses de los propietarios aborígenes del territorio.

Al inicio, la gestión y el control del medio ambiente se limitaba al emplazamiento, y su objetivo era minimizar impactos mediante la aplicación de los principios de mejores prácticas. No obstante, tanto Newmont como el CLC tuvieron que lidiar con cómo entender los impactos acumulativos de la exploración y la minería en la región. A pesar de que Newmont recababa datos sobre el medio ambiente hacía muchos años, era difícil cuantificar los impactos.

La Estrategia de biodiversidad de Tanami fue desarrollada tras una reunión entre el CLC y Newmont en 2003, y progresó con el asesoramiento de otras partes interesadas importantes, entre ellas, grupos de conservación, el Gobierno del Territorio del Norte, el Consejo de Bomberos Rurales y asesores privados de medio ambiente. La idea era complementar el control medioambiental existente de Newmont con un enfoque científico razonable para controlar el cambio medioambiental a nivel macro y micro.

La Estrategia de biodiversidad de Tanami implicó la selección de casi cien emplazamientos donde se realizarían controles periódicos dos veces por año. Para la selección del emplazamiento se tuvieron en cuenta el conocimiento ecológico y cultural de los aborígenes y los parámetros científicos. Los métodos de control adoptados emplearon en gran medida las destrezas de seguimiento de los warlpiri, y hay un programa de campo que brinda trabajo pago a los grupos de guardabosques participantes. Estos grupos de guardabosques han sido desarrollados por el pueblo warlpiri durante varios años con el apoyo del CLC, el Fondo Nacional del Patrimonio y los programas CDEP.

La Estrategia de biodiversidad de Tanami contribuye con el desarrollo sostenible de la región. Además, brinda un medio para que Newmont cumpla con sus compromisos corporativos y legales de minimizar el impacto ambiental. Asimismo, mejora la licencia social de Newmont para operar, ya que contribuye con la ampliación del conocimiento científico en la región, a la vez que apoya el desarrollo de los grupos de guardabosques warlpiri y promueve el conocimiento y las destrezas de administración de territorios aborígenes.

9.6 Resumen

La legislación de protección del medio ambiente y los acuerdos sobre el uso territorial brindan un marco legal para la supervisión y la administración de los impactos ambientales de las operaciones mineras en las comunidades indígenas. Las empresas con prácticas existentes están yendo más allá del modelo de cumplimiento de la gestión ambiental y cada vez más adoptan el principio de gestión conjunta del medio ambiente. La gestión conjunta del medio ambiente incorpora los conocimientos de los indígenas sobre el territorio y se basa en el desarrollo de relaciones permanentes con las comunidades indígenas. Se basa en el concepto de alianza, donde las partes aprenden la una de la otra y comparten experiencias.

La gestión conjunta del medio ambiente es beneficiosa para las empresas mineras y para las comunidades indígenas. Permite a las empresas mineras incorporar conocimientos locales de los indígenas sobre el ambiente a nivel de las prácticas de gestión del emplazamiento y, al comprometer a los miembros de la comunidad, desarrolla la confianza entre el emplazamiento y las personas que están más afectadas por sus operaciones. La gestión conjunta del medio ambiente, además, brinda nuevas oportunidades de negocios y empleo a las comunidades indígenas, lo que les permite ser más autosuficientes desde el punto de vista económico.



10.0 ASUNTOS DE EMPLEO, CAPACITACIÓN Y RECURSOS HUMANOS

La bajas tasas de participación de los pueblos indígenas en la fuerza laboral australiana y los factores socioeconómicos que contribuyen a ellas están bien documentados. En 2002, los pueblos indígenas representaban el 4,6% de la fuerza laboral minera (Tedesco *et ál* 2003). A pesar de que se han logrado algunos avances –un estudio reciente (Tiplady y Barclay, 2007) sugiere que la tasa de empleo ha aumentado al 8%–, las tasas de desempleo de los indígenas siguen siendo muy altas. En las regiones mineras remotas y rurales, donde operan las empresas mineras, los pueblos aborígenes suelen ser una proporción importante de la población permanente local, y las tasas de participación en la fuerza laboral suelen ser peores que el promedio nacional.



Fuente: BHP Billiton Iron Ore

Esta situación representa una amenaza y una oportunidad para las empresas mineras. En primer lugar, la inestabilidad inherente de una fuerza laboral local desempleada e insatisfecha representa un riesgo comercial. Reconociendo esto, las empresas mineras responsables han desarrollado programas de empleo especiales para los aborígenes para mitigar el riesgo. La industria minera sigue encontrando formas nuevas e innovadoras de trabajar y comprometerse con los gobiernos y las comunidades indígenas en iniciativas de progreso que produzcan resultados mutuamente beneficiosos. Un ejemplo es el Memorándum de Entendimiento sobre Oportunidades de Empleo y Desarrollo de Emprendimientos de los Indígenas entre el Consejo de Minerales de Australia y el Gobierno de Australia, firmado en 2005 (véase el estudio de caso en el Manual de Desarrollo y Compromiso con la Comunidad (pág. 41) como parte de esta serie de programas).

En el proceso, la industria ha identificado una cantidad de ventajas posibles de emplear a la fuerza laboral indígena local. Estos incluyen:

- tener una red de empleados locales que pueden trasladarse entre proyectos y operaciones a medida que cambian las demandas y los presupuestos;
- una fuerza laboral estable de empleados locales que no tienen intención de abandonar la región para seguir con sus carreras en otros lugares;
- una fuerza laboral estable y madura que vive “en casa” y que participa en las actividades de fuertes grupos comunitarios e instituciones civiles locales.

10.1 Mejorar la tasa de empleo indígena

El liderazgo ejecutivo y el compromiso organizativo sólidos son necesarios para mejorar las tasas de empleo indígena, lo que incluye:

- brindar recursos adecuados en términos de Recursos Humanos (RR. HH.) y profesionales de desarrollo de la comunidad;
- requerir a todos los empleados que sean responsables de apoyar a los empleados aborígenes, particularmente, durante su primer año de empleo. La capacitación en conciencia cultural de todos los empleados del emplazamiento, indígenas y no indígenas, es fundamental en este aspecto.

Las empresas que tienen disposiciones de compromiso mutuo en acuerdos sobre uso de los territorios aborígenes y desarrollo minero son los empleados más exitosos. Los códigos de conducta que contemplan temas como el respeto cultural, el racismo, el manejo del alcohol en la comunidad y el uso del idioma local y de servicios de traducción aseguran que todos los empleados sepan cuáles son sus compromisos de conducta.



Fuente: Downer EDI Mining

10.2 Impedimentos en el establecimiento de una fuerza laboral indígena

Los impedimentos externos en el establecimiento y la retención de una fuerza laboral indígena son significativos. Estos incluyen:

- niveles de educación deficientes;
- diferencias culturales;
- dificultades idiomáticas y comunicacionales;
- asuntos familiares;
- asuntos sanitarios y sociales;
- aislamiento social y geográfico.

De estos ejemplos, la educación deficiente es el obstáculo más grande. Las empresas progresistas han adoptado prácticas de RR. HH. y capacitación de mayor alcance para compensarla. Para aumentar el nivel de educación, es fundamental establecer alianzas con las escuelas y los institutos TAFE locales, el Gobierno, los miembros de la comunidad local y las organizaciones. Los alumnos suelen necesitar tutorías considerables para seguir en la escuela, y los que se gradúan en el Año 10 luego pueden seguir programas de preparación para el empleo a fin de estar listos para el reclutamiento. Los programas de preparación para el empleo pueden incluir tutorías en la escuela y en los centros comunitarios que refuercen la comunicación personal sobre pruebas de drogas y alcohol, y asistencia para obtener licencias para conducir. Sin embargo, las viviendas pobres y sobrepobladas pueden ser un impedimento grave para los alumnos y los empleados que tratan de concentrarse en compromisos educacionales y laborales.

Estudio de caso: Anglo Coal Australia Pty Ltd, desarrollar y sostener relaciones con el pueblo indígena

Anglo Coal Australia Pty Ltd (ACA) opera minas de carbón en Queensland y en Nueva Gales del Sur, y está desarrollando planes para una planta de carbón y combustibles líquidos en Victoria. La empresa produce cerca de 41 000 000 de toneladas de carbón por año y emplea a más de 4400 personas, incluyendo a los contratistas.

La relación de ACA con el pueblo indígena se ha desarrollado en los últimos quince años en el curso de asesoramiento sobre planes para desarrollar y expandir minas de carbón y para controlar su impacto en los valores del patrimonio cultural.

Como las minas de ACA suelen estar situadas en áreas remotas, la empresa tiene oportunidad de trabajar cooperativamente con las comunidades indígenas locales. La política de Anglo Coal y del pueblo aborígen sobre desarrollar y sostener relaciones con el pueblo indígena funciona para:

- establecer asesoramientos abiertos y constructivos con los pueblos indígenas;
- adoptar procesos de asesoramiento que sean desarrollados con el pueblo indígena;
- evaluar posibles asuntos del patrimonio cultural;
- apoyar iniciativas que permitan el acceso justo del pueblo indígena a las oportunidades de empleo y negocios;
- brindar una capacitación en conciencia cultural a los empleados.

El compromiso de ACA con esta política es evidente en el éxito de la comunidad de Woorabinda y de la colaboración de ACA en desarrollar e implementar el Acuerdo de responsabilidad compartida de Woorabinda (Shared Responsibility Agreement, SRA) y el Programa de Capacitación Indígena (Indigenous Training Program, ITP) en la mina de Dawson de ACA.

Acuerdo de responsabilidad compartida de Woorabinda

En 2005, la comunidad de Woorabinda indicó que deseaba emprender el desarrollo de una empresa de productos de madera aprovechando la capacidad de la comunidad y la infraestructura establecida. EL SRA se firmó en enero de 2006. Fue el primero de esta clase en Australia, pues participó un socio de la industria privada.

El compromiso de ACA con el SRA va más allá del financiamiento directo o de la asistencia material, ofrece un papel de mentor que guía a la comunidad en la estrategia comercial y la planificación del proyecto para crear la capacidad de la comunidad en las tareas en desarrollo, así como oportunidades de negocios saludables.

A través del SRA de Woorabinda se han creado una serie de resultados positivos:

- trabajos locales para personas locales;
- modelos por seguir con buena ética de trabajo;
- personas locales que aprenden destrezas del oficio;
- negocios rentables.

Programa de capacitación indígena

El trabajo en el SRA, el compromiso de ACA y de la comunidad local, y el financiamiento del Departamento de Empleo y Relaciones en el Lugar de Trabajo condujeron al desarrollo de un programa de preparación para el empleo, destinado a preparar al pueblo indígena para presentarse en puestos en las minas de carbón.

El programa prepara a los participantes para que trabajen como camioneros en la industria del carbón. Para ello, crea conciencia sobre la industria, haciendo hincapié en la seguridad, en acostumbrarse al entorno del emplazamiento, en prepararse para el proceso de solicitud de empleo y para el trabajo en sí (puestos de operador de producción o de camionero).

Desde el 22 de enero de 2007, se implementó un programa piloto de tres semanas. Participaron en el programa quince pasantes de diversas edades, entre ellos, cuatro mujeres, procedentes de Woorabinda, Yeppoon y Mackay. En base al éxito del programa piloto y a las observaciones muy positivas de los participantes, ACA ha decidido implementar otros cursos de ITP.

Los principales beneficios del ITP son el empleo y la educación a nivel local. El ACA se ha comprometido a ofrecer diez puestos en la mina de Dawson a quienes completen el programa.

10.3 Procesos de reclutamiento accesible

El proceso de reclutamiento es otro asunto que enfrenta el pueblo aborígen. Las estrategias de selección afirmativa, basadas en la legislación de igualdad de oportunidades, suelen ser necesarias, y los empleos de nivel de principiante quedan reservados para los empleados aborígenes locales. La práctica convencional de RR. HH. de publicar en periódicos y sitios web no llega a muchos candidatos aborígenes. Las cartas de solicitud, los formularios estándares, los currículum vitae, las pruebas psicométricas estándar y las técnicas de entrevista estándares no son aptas para los aborígenes que han sido criados dentro de un fuerte contexto cultural.

Las mejores prácticas de reclutamiento de candidatos aborígenes incluyen:

- comunicaciones interpersonales a nivel de la comunidad;
- el uso de redes de familias aborígenes directas para identificar a posibles candidatos;
- la provisión de asistencia para preparar formularios de solicitud;
- asesoramiento médico confidencial;
- asesoramiento preliminar sobre la importancia de los asuntos de salud y seguridad ocupacional y de política de tolerancia cero respecto del consumo de alcohol y drogas en el emplazamiento minero. El alcance en el que un posible empleado parece receptivo a estos mensajes puede ser un valioso proceso de selección de posibles empleados.

El uso de “talleres de selección” para reclutar a empleados indígenas ha sido particularmente exitoso en una serie de emplazamientos. Por lo general, esto implica que los candidatos preseleccionados concurren a un taller residencial durante un período de uno a cuatro días con otros candidatos. El personal de la empresa participa en el taller y observa a los candidatos mientras estos siguen las actividades de la clase, practican ejercicios dentro y fuera de ella, visitan el emplazamiento y realizan actividades sociales. Las destrezas evaluadas incluyen con qué grado de eficacia el candidato puede realizar tareas prácticas, resolver problemas, entender medidas de seguridad, trabajar con otras personas, entender y seguir instrucciones, y trabajar en equipo.

10.4 Estrategias de reclutamiento y retención

La mayoría de las iniciativas de reclutamiento de indígenas incluyen capacitación para la disposición en el trabajo, pasantías y formaciones profesionales, pero todas deben incorporar la capacitación en destrezas para la vida y tutorías como componentes fundamentales. La capacitación en destrezas para la vida:

- refuerza los hábitos de trabajo de asistencia y puntualidad;
- ayuda a los pasantes a manejar compromisos familiares y laborales;
- puede incluir brindar asistencia en la administración de las finanzas personales.

La experiencia demuestra que si los empleados aborígenes pueden permanecer en el empleo durante doce meses, las posibilidades de retención en el largo plazo mejoran contundentemente.

Las estrategias para mejorar las tasas de retención incluyen:

- mecanismos de apoyo familiar;
- listas de trabajo flexible;

- oportunidades de desarrollo profesional;
- tratar el racismo en el lugar de trabajo.

Los compromisos tradicionales de los aborígenes, como asistir con frecuencia a funerales, se pueden ajustar a las prácticas y las políticas normales del lugar de trabajo, como la licencia por duelo, la licencia por vacaciones y la licencia sin goce de sueldo.

Los programas exitosos de empleo para indígenas tienen un alcance amplio y:

- requieren a los contratistas que cumplan con los mismos compromisos de empleo que las empresas clientes;
- ofrecen empleos de vacaciones a estudiantes indígenas inscriptos en estudios terciarios para fomentar el desarrollo de empleados indígenas como especialistas técnicos y gerentes;
- se concentran en estrategias de empleo para mujeres aborígenes, las que parecen adaptarse con particular éxito a las demandas del lugar de trabajo minero.

10.5 Resumen

Existen muchos desafíos relacionados con el empleo de aborígenes en la industria minera. Sin embargo, también hay muchos ejemplos de resultados positivos que se pueden lograr cuando las comunidades indígenas y las empresas mineras trabajan juntas para mejorar los resultados del empleo de los indígenas. Las estrategias que mejoran las tasas de empleo indígena incluyen:

- compromiso organizativo demostrado para mejorar los resultados de empleo indígena, a nivel corporativo y a nivel del emplazamiento;
- brindar capacitación en preparación para el empleo o vocacional que prepare a los empleados indígenas para la vida en la fuerza laboral de la industria minera. Esto incluye capacitación en destrezas para la vida y un programa de tutorías sostenido.
- adoptar estrategias de reclutamiento que se concentren en la comunicación personal y en la oportunidad de demostrar destrezas y habilidades;
- desarrollar políticas empresariales que alienten a los empleados indígenas a permanecer en la fuerza laboral. Esto puede incluir licencias flexibles y organización de listas, y tutorías permanentes para asistir a los empleados en el manejo de las exigencias familiares y los problemas financieros.

Aunque las negociaciones de acceso al territorio y los ILUA se concentran en las relaciones y en los resultados sociales y económicos de los propietarios tradicionales, las comunidades afectadas también constarán de grupos que no estén necesariamente relacionados con la propiedad tradicional o con la genealogía. Todas las comunidades que son partes interesadas son participantes clave en la historia de sostenibilidad de la operación minera, y es razonable que tengan expectativas respecto de las oportunidades sociales y económicas como resultado directo de estas operaciones. El empleo local es una estrategia clave a través de la cual la minería puede tener un impacto directo en la economía regional. El empleo aborígen no es exclusivo de un acuerdo negociado; es una clara ventaja económica empresarial y regional para reclutar dentro del umbral de la operación minera.

Estudio de caso: Downer EDI Mining y el desarrollo de los empleados

Downer EDI Mining es uno de los principales proveedores de servicios de ingeniería, minería y desarrollo minero. Emplea a más de 150 personas aborígenes en 25 emplazamientos.

En 2004, Downer EDI y el cliente Newcrest Mining buscaron formas de brindar oportunidades de empleo a los grupos de propietarios tradicionales locales, los pueblos wullli wullli e iman, en la mina subterránea de oro de Cracow, Queensland.

Tras recibir el asesoramiento de los propietarios tradicionales, se estableció un proceso de reclutamiento conjunto, y se realizaron dos talleres de selección de un día, en los que se aplicaron metodologías culturalmente adecuadas. De estos talleres, quedaron seleccionados cinco pasantes, una de las cuales fue Celeste Williams.

La historia de Celeste

Celeste Williams es una mujer wullli wullli de Eidsvold, Queensland. Comenzó su carrera en Downer EDI como pasante de administración en Cracow, en diciembre de 2004. En mayo de 2006, fue ascendida al puesto de oficial de emplazamiento. Celeste describe su recorrido:

El proceso de reclutamiento estuvo muy bien planificado. El personal de Downer EDI y Newcrest vino a hablar sobre la industria y sus funciones, y yo creo que esto facilitó en gran medida que los conociéramos y que supiéramos lo que se requería en el trabajo. Nunca pensé que terminaría en la industria minera y en Cracow. El trabajo tiene una importancia especial para mí, porque mi abuelo era oriundo de este lugar; él es un wullli wullli mayor. Esta área y su historia son parte del rompecabezas que me convierte en quién soy. Que yo trabaje aquí significa mucho para mi abuelo y mi madre.

Mi familia está orgullosa de mí, especialmente, mi hija. Me hace muchas preguntas sobre qué hago en la mina. Mis padres tocan el cielo con las manos porque yo terminaré mi Certificado 3 en Administración de Empresas y me convertiré en oficial de emplazamiento. Empecé desde abajo como pasante. Al comienzo, fue difícil porque yo no estaba acostumbrada a dejar a mi hija, quien entonces tenía tres años, pero las dos nos acostumbramos. Ahora ella tiene cuatro años, y mis padres nos ayudan todo lo que pueden. Downer EDI está bastante bien, y son comprensivos cuando surgen problemas.

La diferencia entre un pasante y un oficial de emplazamiento es enorme. Tengo muchas responsabilidades clave ahora, y dependen de mí para que algunas cosas sean realizadas y administradas. Esta oportunidad ha cambiado muchas cosas de mi vida. Ahora tengo responsabilidades en mi casa y en mi trabajo. Siento que sé hacia donde voy en la vida y sé lo que estoy haciendo ahora. He aprendido mucho y aún estoy aprendiendo. El mensaje que tengo para otros jóvenes aborígenes es que lo intenten, que si quieren hacer algo con su vida, tienen que intentarlo o nunca sabrán...

La perspectiva de la gerencia

El Gerente de Proyectos de Cracow Geoff Crooks dice que Celeste fue un valioso aporte para el emplazamiento, y que adoptó su nueva función de oficial de emplazamiento con entusiasmo, confianza y compromiso.

El nombramiento de Celeste demuestra que los gerentes no deben dar por sentado que, porque las personas ostentan el título de "pasante", eso es todo lo que se les puede pedir... A veces, es necesario investigar con más profundidad.

En Cracow, hemos tenido dos pasantes indígenas en el emplazamiento en los últimos doce meses; ambos se han destacado en sus carreras y ambos tienen interesantes posibilidades futuras en Downer EDI.



11.0 DESARROLLO DE EMPRESAS INDÍGENAS

El desarrollo de empresas indígenas es parte de un marco más amplio del compromiso económico del pueblo indígena que incluye:

- indemnización por desempleo (beneficios por desempleo o programas para desempleados);
- empleo (directo, contratación o consultoría);
- propiedad de la empresa;
- participación en propiedad.

Crear y conducir una empresa es una forma relativamente complicada de compromiso económico. Requiere personas con niveles de destreza relativamente altos que estén motivadas, educadas y que tengan experiencia laboral previa. Además, es importante identificar las oportunidades de negocios genuinas. Sin embargo, las capacidades promedio de las comunidades indígenas para crear y conducir una empresa son bajas, debido a las destrezas empresariales deficientes, la educación formal limitada y la falta de experiencia en la fuerza laboral. Con frecuencia, los individuos que muestran aptitudes y/o son relativamente más capaces son empleados rápidamente en los pocos roles dominantes disponibles.

La empresa minera suele ingresar en este entorno con un compromiso hacia el desarrollo de empresas indígenas y con una comprensión poco clara de los requisitos generales. Una estrategia adecuada y una concentración en soluciones sostenibles a largo plazo son necesarias para el éxito. Hay un número de programas y recursos específicos para indígenas, disponibles para ayudar a la industria a cumplir con sus compromisos en el desarrollo de estrategias de negocios. Esta sección describe dichas estrategias para el éxito.

11.1 Características que contribuyen al éxito de las actividades empresariales indígenas

A pesar de las barreras y las limitaciones, existen empresas indígenas y muchas funcionan con éxito. Los estudios nacionales e internacionales recientes sobre las empresas indígenas han identificado características particulares que contribuyen con los emprendimientos indígenas exitosos. Estas características tienen que ver con el negocio en sí, con los individuos que conducen la empresa y con el entorno de la empresa en general. Estas características son:

- participación de los jóvenes;
- dirección, estructuras y sistemas empresariales sólidos;
- relaciones de tutoría eficaces con los profesionales de apoyo empresarial;
- un compromiso formal de la empresa minera y otras empresas para patrocinar los negocios locales;
- una alianza en lugar de un enfoque de licitación respecto de la gestión del contrato local;
- apoyo adecuado de parte de la empresa minera, como pago rápido;

- vínculos con sistemas de apoyo externo, como asesoramiento y servicios financieros;

Para que las empresas indígenas lleguen a existir y a crecer, también hay otros factores regionales y comunitarios que se deben tener en cuenta, entre ellos:

- una comunidad que brinde apoyo, donde se expresen la visión y las necesidades y sean entendidas;
- capacidad de destrezas comerciales dentro de las comunidades;
- capacidad económica regional desarrollada e infraestructura sólida y flexible;
- reconocimiento de que no existe un único enfoque del desarrollo empresarial;
- la provisión y la disponibilidad de oportunidades de negocios de parte de las empresas mineras.

Al contribuir con estos requisitos y responder a consideraciones más amplias, las empresas mineras siembran las semillas del desarrollo sustentable de las empresas indígenas.

11.2 Organismos que patrocinan el desarrollo empresarial

Hay un número de organizaciones de desarrollo y apoyo empresarial en Australia que pueden brindar asistencia y apoyar a los grupos de la comunidad y a las empresas. Al vincular las posibles oportunidades de negocios y quienes las proponen con estos grupos de apoyo, las operaciones se separan de la posición difícil de ser a la vez mentor de negocios y administrador de contratos.

Estas organizaciones incluyen:

- Voluntarios de la comunidad indígena, www.icv.com.au
- Nuevo Programa de Incentivos Empresariales del Departamento de Empleo y Relaciones en el Lugar de Trabajo (Department of Employment and Workplace Relations, DEWR), www.workplace.gov.au/workplace/Programmes/NEIS/
- Bolsa de Valores Indígena (Indigenous Stock Exchange), www.isx.org.au
- Empresas Indígenas de Australia (Indigenous Business Australia), www.iba.gov.au
- Programa de Desarrollo de Empresas Indígenas del DEWR, www.workplace.gov.au/workplace/Programmes/IndigenousProgs/IBAEnterprises.htm
- Corporación de Desarrollo de la Pequeña Empresa, www.sbdc.com.au
- Departamento de Industria y Recursos de Australia Occidental, Desarrollo Económico Aborigen, www.doir.wa.gov.au/businessandindustry/

11.3 Financiamiento empresarial

El financiamiento de las empresas indígenas (a través de inversiones, préstamos o concesiones) ha sido tradicionalmente problemático. Factores como la falta de garantías, la dependencia del seguro de desempleo, el desempleo a largo plazo y las bajas calificaciones crediticias hacen que las instituciones financieras miren con cautela el préstamo para emprendimientos indígenas.

Sin embargo, los mecanismos financieros existen, e incluyen algunas soluciones innovadoras.

Estos incluyen:

- instituciones de financiamiento formales, como Indigenous Business Australia (IBA) o los bancos principales;

- uso de estructuras establecidas por acuerdos regionales, como fideicomisos de desarrollo empresarial;
- presentación a una base más amplia de posibles inversionistas a través de mecanismos como la Bolsa de Valores Indígena (ISX);
- opciones de microfinanzas y concesiones para pequeñas empresas;
- titulación de regalías y flujos de beneficios.

Al vincular las oportunidades con la clase adecuada de financiamiento, las posibilidades de éxito son mayores.

11.4 El papel de la industria

Una pregunta clave para la empresa o la operación minera es la siguiente:

¿Cómo, dónde y cuándo puede ser más efectivo y adecuado participar en el patrocinio de una empresa indígena?

Esta es una pregunta difícil para una empresa, ya que la tentación es usar sus destrezas para establecer empresas indígenas. Sin embargo, la naturaleza emprendedora de la pequeña y la mediana empresa significa que el principal riesgo comercial debe ser tomado por quien propone el negocio. Esto significa que no es adecuado que las empresas establezcan nuevas empresas indígenas, pues esto termina siendo solamente una ventaja competitiva en el corto plazo. En un sentido práctico, sin embargo, se debe lograr un equilibrio, y hay ocasiones en las que una empresa puede necesitar más que un papel "práctico" para apoyar el establecimiento de un negocio.

La forma más efectiva de que una empresa apoye y desarrolle una empresa indígena es concentrarse en apoyar las características antes identificadas. Otra forma de patrocinar una empresa indígena es emplear directamente a indígenas que, tras varios años en el empleo, adquieran las destrezas empresariales y la confianza para abandonar la empresa y emprender un empleo por cuenta propia.

En general, las empresas mineras pueden contribuir mejor con el desarrollo de empresas indígenas si reconocen que la empresa en sí es parte de un marco de desarrollo económico más amplio y que hace falta un considerable apoyo social, educacional y empresarial para el éxito.

11.5 Resumen

Las empresas indígenas exitosas y sostenibles benefician a las personas, a las empresas mineras y a la economía local. Las empresas mineras pueden desempeñar un papel activo en el éxito de estos negocios si reconocen dónde pueden brindar mejor su apoyo. Esto incluye:

- brindar oportunidades de negocios reales y significativas;
- concentrarse en programas prácticos que respondan a las características clave del éxito empresarial;
- ayudar al establecimiento de alianzas con los organismos de apoyo.

Estudio de caso: AngloGold y el pueblo indígena

AngloGold Ashanti Australia se compromete a alentar las relaciones de largo plazo con las comunidades en las áreas donde opera. Esto suele involucrar a las comunidades indígenas locales. Los programas incluyen iniciativas de apoyo a la capacitación, el empleo y los negocios, lo que puede significar oportunidades de empleo muy necesarias para los indígenas que viven en áreas remotas.

La alianza de trabajo de AngloGold con Carey Mining nació en 1995 cuando la empresa estaba desarrollando la mina de Sunrise Dam y negociaba con los demandantes de títulos de propiedad de los indígenas en el área. Si bien algunos de los demandantes reclamaban asentamientos tradicionales, Daniel Tucker, el Director General de Carey Mining, tenía una visión distinta: quería entablar un emprendimiento sostenible para el pueblo indígena.

La visión de Carey Mining fue crear un emprendimiento financieramente sólido y exitoso, concentrado en realizar y lograr la excelencia empresarial y en brindar oportunidades de empleo y capacitación a los pueblos indígenas. La visión coincidió con el deseo de AngloGold Ashanti de brindar una oportunidad al pueblo indígena local para establecer un emprendimiento sostenible a largo plazo, capaz de prosperar más allá de la vida de la mina.

En 1996, con la asistencia y el fuerte apoyo de AngloGold Ashanti, Carey Mining ganó su primer contrato. Esto fue algo sin precedentes, un verdadero hito en los yacimientos de oro y en Australia Occidental en esa época. La formación de Carey Mining significó persistencia, perseverancia y tiempo, así como el fuerte apoyo de AngloGold Ashanti. Implicó lidiar con paradigmas y con creencias y actitudes inherentes que las personas tenían respecto de que una empresa indígena operara como contratista en la industria minera.

Carey Mining genera ahora un saludable flujo de fondos y, en los últimos diez años, ha forjado una reputación como un proveedor de servicios confiable para la industria minera, a través de su récord como contratista confiable, profesional y comercial en la industria minera y en la industria civil en toda Australia Occidental.

Carey Mining se ha expandido más allá de la mina de Sunrise Dam y un número de áreas:

- En 2002, Carey Mining compró una mina de níquel que estaba cerrada debido al precio del níquel y a otros factores. Luego esta fue vendida a otra empresa que cotizaba en la Bolsa de Valores Australiana. Carey Mining es en la actualidad una accionista importante de esta empresa.
- Carey Mining tuvo un papel importante en la incorporación de otra empresa nueva en la Bolsa de Valores Australiana a través de un IPO en 2006. Carey Mining, a través de su parte asociada, es una accionista importante de esta empresa.
- Carey Mining ha establecido el Fondo de Educación Wongatha. Este fondo está destinado a apoyar y a asistir al pueblo indígena en el área de la educación.
- Junto con AngloGold, Downer EDI Mining, la Universidad de Curtin y la Galería de Arte de Australia Occidental, Carey Mining también patrocina una pasantía en la galería para un curador indígena.

La relación de trabajo positiva con AngloGold Ashanti y las sólidas empresas conjuntas han permitido a Carey Mining alcanzar su visión. La alianza de la mina de oro de Sunrise Dam ha permitido al contratista forjar una empresa sólida y brindar oportunidades y apoyo a otros pueblos indígenas. Además, ha enviado un mensaje a la industria minera de que esta clase de arreglos puede funcionar, creando una situación en la que todas las partes involucradas salen ganando.



La información y las ideas incorporadas en este manual están basadas en la premisa de que el desarrollo sostenible de las operaciones mineras en Australia debe incluir el establecimiento, la conservación y la mejora de las relaciones con las comunidades indígenas locales, reconocidas en las políticas corporativas e integradas en los procesos de toma de decisiones.

Capítulo a capítulo, establece el marco y la guía para ayudar a las empresas mineras y a las comunidades en el trabajo conjunto más eficaz para desarrollar relaciones perdurables y mutuamente beneficiosas.

12.1 Los mensajes principales

12.1.1 Entender el panorama: historia

Las relaciones sólidas dependen de la comprensión de los factores que influyen en cada parte y las afectan. Es de vital importancia que las empresas mineras no desestimen el impacto que la historia y su legado pueden tener en un grupo indígena específico con el que deseen comprometerse. No llegar a comprender el impacto en sentido amplio y escuchar las perspectivas de los pueblos indígenas suele significar que la relación no avance.

Los pueblos aborígenes son el sector de la población australiana que más rápido avanza, particularmente, en las regiones remotas y rurales donde se encuentran muchas minas. Conforman la mayoría demográfica en regiones de desarrollo de recurso futuro y esperan participar en este desarrollo, tanto social como económicamente. Es de interés para las empresas mineras trabajar junto con las comunidades indígenas para garantizar que las operaciones mineras produzcan beneficios para ambas partes.

12.1.2 Entender el panorama: educación y pobreza

Como parte de entender el panorama social indígena, las empresas mineras deben tener en cuenta que existe un número de factores constantes que es necesario tratar. Estos incluyen los bajos niveles de educación y empleo, y la pobreza relativa. Al tener en cuenta la presencia de estos factores y diseñar interacciones que respondan a ellos, las empresas mineras aumentarán la probabilidad de establecer acuerdos sostenibles que produzcan consentimientos de desarrollo sin inconvenientes y resultados positivos para todas las partes.

12.1.3 Entender el panorama: idioma y cultura

Otro factor constante es la cultura y el idioma. Las empresas mineras deben entender que el inglés no es el primer o segundo idioma para muchos pueblos aborígenes de áreas rurales y remotas. Esto significa que las empresas mineras deben diseñar y emprender compromisos e intercambios de información en una forma que tenga en cuenta los bajos niveles de alfabetización y comprensión del inglés.

Además, es fundamental que las empresas mineras entiendan que existen diferencias culturales de comportamiento. Es particularmente importante que las prácticas culturales y las responsabilidades respecto de los territorios sean bien entendidas. Estas difieren notablemente en cada lugar, y el manejo adecuado de "lo que es correcto culturalmente" según el contexto es fundamental para el desarrollo de cualquier relación exitosa.

Las empresas mineras también deben entender que la minería tiene su propia cultura y que los empleados indígenas necesitan capacitarse para comprenderla, de la misma forma que los empleados no indígenas necesitan aprender sobre los hábitos y las costumbres indígenas mediante la capacitación en conciencia cultural.

12.1.4 Entender el panorama: marcos legales

Gran parte del contacto y del establecimiento de acuerdos entre las empresas mineras y los pueblos indígenas tiene lugar dentro de un marco legal e institucional. De más está decir que las empresas mineras tienen que entender la legislación pertinente, pero no sencillamente la legislación sobre títulos de propiedad de los indígenas. La legislación sobre el patrimonio cultural a nivel estatal y territorial, en particular, será muy importante en los próximos diez años. Las empresas mineras necesitan recordar que el compromiso con los asuntos del patrimonio cultural suelen ser el primer punto del trabajo conjunto entre la industria y el pueblo indígena, y que establece el tono de la relación subsiguiente. Cuando las empresas mineras prestan atención a lo que es importante para los pueblos indígenas, pueden esperar un respeto recíproco.

12.1.5 Modelos de negociación que permiten establecer la relación

Las relaciones constructivas entre las empresas mineras y los pueblos aborígenes vinculados con la tierra cada vez más se formalizan mediante acuerdos con disposiciones de compromiso mutuo. Las empresas mineras progresivas entienden cada vez más la diferencia entre la negociación y el establecimiento de acuerdos, así como la importancia de diseñar un proceso de compromiso en una forma considerada y bien investigada. Para trabajar bien, se necesita un compromiso continuo que implica recopilar y dar información. Se trata de establecer el compromiso directo, la creación de capacidad y desarrollo, la exploración de los respectivos intereses, asuntos y alternativas, de alcanzar acuerdos en principio, y finalmente de llegar a un acuerdo registrado. Los gobiernos también reconocen la ventaja de este enfoque y recomiendan la negociación antes que el litigio para resolver consentimientos de uso territorial y desarrollo.

Las empresas mineras exitosas han ido más allá de la cruda negociación posicional para llegar a un modelo de establecimiento de acuerdos basado en los intereses, con la meta de desarrollar relaciones perdurables con las comunidades indígenas locales. Este enfoque es adoptado por empresas que piensan estratégicamente sobre el desarrollo regional y sobre asegurar apoyo en caso de desarrollos mineros futuros.

12.1.6 La importancia del diseño de implementación

El diseño de acuerdos es vital para que exista la implementación. Muchos acuerdos celebrados a lo largo de los años no han logrado resultados satisfactorios para las empresas mineras o para la comunidad aborígen debido a una implementación ineficaz. La implementación efectiva requiere buena planificación, recursos adecuados, socios que se responsabilicen de su parte del acuerdo y de ayudarse entre sí, y un compromiso serio de parte de todas las partes del emprendimiento.

12.1.7 Desarrollo laboral y empresarial

Para patrocinar el desarrollo regional y la participación económica de los pueblos aborígenes, el primer paso de parte de la industria minera es apuntar a los resultados del empleo y la capacitación, reconociendo los bajos índices de participación de la fuerza laboral indígena en la actualidad respecto de la población en general.

El desarrollo empresarial y la participación del pueblo aborígen más amplios en las regiones mineras también es muy deseable y está íntimamente ligado al empleo directo. Las disposiciones de los contratos y el apoyo a la pequeña empresa son dos formas en las que las empresas mineras pueden apoyar la economía aborígen local. Las empresas que tienen disposiciones de compromiso mutuo respecto del uso del territorio aborígen y de los acuerdos de desarrollo minero son los empleadores directos e indirectos más exitosos, y son las más capaces de atravesar los caminos rumbo al consentimiento de los aborígenes.

12.2 El futuro

La relación entre las empresas mineras y las comunidades indígenas ha mejorado notablemente en los últimos años. Cada vez más, las negociaciones se orientan a resultados mutuamente beneficiosos y al desarrollo de relaciones sostenibles. Ambas partes han desarrollado nuevas competencias en negociación y compromiso, y cada vez más se concentran en desarrollar acuerdos que mejoren la habilidad de las comunidades indígenas para participar en la vida económica de la región.

Estudio de caso: Rio Tinto, trabajar con aborígenes e isleños del estrecho de Torres

La política global de Rio Tinto es reconocer a los pueblos locales y vinculados con el territorio y trabajar con ellos en la planificación de sus operaciones. En Australia, la Política de Rio Tinto sobre los aborígenes y los isleños del estrecho de Torres tiene la meta de mejorar los resultados socioeconómicos del pueblo indígena y el acceso al territorio para la empresa. La política se implementa a través de cuatro plataformas.

Desarrollo regional y acuerdos de acceso al territorio

Rio Tinto establece acuerdos con los propietarios tradicionales aborígenes y con los grupos afectados por sus operaciones para garantizar el acceso a la exploración y para desarrollar operaciones mineras. Desde 1996, se han negociado más de 80 acuerdos de acceso a la exploración y nueve importantes acuerdos de desarrollo minero/regional con los grupos aborígenes.

Creación de capacidad comunitaria

Rio Tinto fomenta la idea de las economías regionales sólidas y diseña programas de creación de capacidad comunitaria en las áreas del empleo, la educación y la capacitación, y la facilitación de emprendimientos.

Empleo: A mediados de la década de los años noventa, menos del 0,5% de la fuerza laboral de Rio Tinto en Australia era indígena. En 2007, aproximadamente 900 (7%) empleados de Rio Tinto en Australia eran indígenas.

Educación y capacitación: Rio Tinto muestra mucho interés por emplear a jóvenes indígenas en sus operaciones mineras y al hacerlo alienta su participación en el sistema educativo. Allí donde las empresas del grupo Rio Tinto han trabajado en conjunto con las escuelas locales, se nota una mejora relevante en los resultados educacionales.

Facilitación empresarial: Rio Tinto apoya el desarrollo económico y de la comunidad cerca de sus minas de larga duración. Cree que es en su propio interés apoyar el desarrollo de sectores secundarios y terciarios económicamente viables en estas regiones.

Protección del patrimonio cultural y administración territorial

Rio Tinto respeta el significado del patrimonio cultural del pueblo indígena que ha tenido la pertenencia tradicional y las conexiones históricas con el territorio en el que operan sus empresas. Cada una de las empresas de Rio Tinto en Australia desarrolla un sistema de administración del patrimonio cultural que asegura un alto nivel de protección en forma sistemática y que no compromete la habilidad de los grupos de la comunidad aborígena para administrar su propio patrimonio cultural. Los procesos de protección del patrimonio se acuerdan entre las operaciones y los grupos aborígenes pertinentes, se aseguran mediante acuerdos y se enseñan a los mineros en cursos de capacitación multicultural.

Rio Tinto Aboriginal Fund www.aboriginalfund.com

El fondo Rio Tinto Aboriginal Fund fue establecido en 1996. Su objetivo principal es apoyar programas sostenibles que creen capacidad en las comunidades aborígenes y de isleños del estrecho de Torres, conduciendo al bienestar social y al desarrollo económico. Dicho fondo funciona a nivel nacional en las áreas de la salud, la educación, la justicia social, la juventud y el liderazgo, y la celebración cultural, y opera independientemente de Rio Tinto. Algunos ejemplos de los programas que patrocina el fondo son los siguientes:

Salud: en las áreas de educación sobre salud de la mujer, salud materno-infantil, tratamiento y cuidado de la diabetes, alianza de salud pediátrica aborígena de Rio Tinto www.ichr.uwa.edu.au y discapacidad de personas aborígenes.

Educación: escuela de verano de Ingeniería www.eng.unsw.edu.au/iaess, padres y aprendizaje, materiales de lectura para estudiantes que aprenden a leer y escribir www.indijreaders.com.au, programa de aprendizaje acelerado YACHAD, programa para niñas activas Garnduwa.

Celebración cultural: Proyecto de documentales y música CAAMA www.caama.com.au, diccionario del ngaanyatjarra y el ngaanyatjarra al inglés, puesto de curador indígena en la Galería de Arte de Australia Occidental www.artgallery.wa.gov.au, Actuación en Fire Fire Burning Bright en el Festival de Melbourne.



ATNS (Proyecto de acuerdos, tratados y acuerdos negociados [Agreements, Treaties and Negotiated Settlements Project]) 2006, *Anteproyecto de acuerdo sobre el uso de los territorios indígenas para licencias de exploración y minería (Victoria)*, Proyecto de acuerdos, tratados y acuerdos negociados, consultado el 16 de junio de 2007, www.atns.net.au/biogs/AOO1707b.htm.

ABS (Oficina Australiana de Estadísticas) 2002, *Encuesta Social a Indígenas Nacionales e Isleños del Estrecho de Torres*, Cat. N.º 4714.0, consultado el 16 de junio de 2007, www.abs.gov.au.

Baker, RM 1999, *Land is life: from bush to town—the story of the Yanyuwa People* (La tierra es vida: del campo a la ciudad, la historia del pueblo yanyuwa), Allen & Unwin, St Leonards, NSW.

Centro para la Investigación de la Política Económica Aborigen (Centre for Aboriginal Economic Policy Research) 2006, *The population and diversity: policy implications of emerging Indigenous demographic trends* (La población y la diversidad: implicancias políticas de las tendencias emergentes demográficas indígenas), documento de trabajo N.º 283/2006.

Consejo de Minerales de Australia (2004), *Enduring value: The Australian minerals industry framework for sustainable development* (*Enduring Value: el marco de la industria minera australiana para el desarrollo sostenible*), Consejo de Minerales de Australia, consultado el 16 de junio de 2007, http://www.minerals.org.au/_data/assets/pdf_file/5514/19187_MCA_ev_booklet.pdf.

Consejo Ministerial de Educación, Empleo, Capacitación y Asuntos Juveniles (2005), *National report on schooling in Australia, preliminary paper: national benchmark results reading, writing and numeracy years 3, 5 and 7* (Informe nacional sobre escolaridad en Australia, informe preliminar: resultados de referencia a nivel nacional en lectura, escritura y cálculo numérico en los Años 3, 5 y 7), consultado el 30 de abril de 2007 http://www.mceetya.edu.au/verve/_resources/2005_Benchmarks.pdf.

Crooke, P., Harvey, B. y Langton, M., 2006, Implementing and monitoring Indigenous land use agreements in the minerals industry—The Western Cape Communities Agreement, en *Settling with Indigenous people* (Implementar y controlar acuerdos sobre el uso de los territorios indígenas en la industria de minerales. El acuerdo con las comunidades de Western Cape), M. Langton, O. Mazel, L. Palmer y K. Shain (ed.), Federation Press, Annandale.

DITR (Departamento de Industria, Turismo y Recursos) 2007, *Mineral and petroleum exploration and development in Australia: a guide for investors* (Exploración y desarrollo mineral y petrolífero en Australia: una guía para inversionistas), Departamento de Industria, Turismo y Recursos, Canberra, ACT.

Departamento de Industria, Turismo y Recursos, 2006, *Compromiso y desarrollo con la comunidad* (versión en español), Departamento de Industria, Turismo y Recursos, Canberra, ACT

Grupo Nacional de Trabajo Indígena (2006), *National Indigenous Working Group fact sheets: native title*, (Hojas informativas del Grupo de Trabajo Nacional Indígena: título de propiedad de los indígenas), Biblioteca de Reconciliación y Justicia Social, consultado el 30 de abril de 2007, <http://www.austlii.edu.au/au/special/rsjproject/rsjlibrary/niwg/nt-1.html>.

- Harvey, B. y Brereton, D., 2005, 'Emerging models of community engagement in the Australian minerals industry (Modelos emergentes de compromiso con la comunidad en la industria de los minerales de Australia)', informe presentado ante la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre comunidades comprometidas*, Brisbane, del 14 al 17 de agosto.
- ICMM (Consejo Internacional de Minería y Metales) 2003, *Principios para el desempeño con respecto al desarrollo sustentable* (versión en español), Consejo Internacional de Minería y Metales, consultado el 16 de junio de 2007, http://www.icmm.com/icmm_principles.php.
- Langton, M. y Palmer, L. (2003), Modern agreement making and Indigenous people in Australia: issues and trends, (*Establecimiento de acuerdos moderno y pueblo indígena en Australia: problemáticas y tendencias*), *Australian Indigenous Law Reporter*, vol. 8, N.º 1, pág. 1-31.
- Ley de Administración y Conservación de Territorios Pastorales de 1989* (SA).
- Ley de Derechos Territoriales Aborígenes de 1983* (NSW).
- Ley de Derechos Territoriales de Pitjantjatjara de 1981* (SA).
- Ley de Derechos Territoriales Maralinga Tjarutja de 1984* (SA).
- Ley de Derechos Territoriales Aborígenes (Territorio del Norte) de 1976* (Commonwealth).
- Ley de Fideicomisos Territoriales aborígenes de 1966* (SA).
- Ley de Recursos Minerales de 1989* (Qld).
- Ley de Territorios Aborígenes de 1991* (Qld).
- Ley de Territorios Aborígenes de 1995* (Tas).
- Ley de Territorios de 1994* (Qld).
- Ley de Territorios del Istmo del Estrecho de Torres de 1991*.
- Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas de 1993* (Commonwealth).
- Mabo contra Queensland (n.2) [1992] 175 CLR 1.
- Management of Resource Projects: The Role of Negotiated Agreements, (La participación indígena en la gestión del medio ambiente en proyectos de recursos: el papel de los acuerdos negociados), *Environmental Politics*, vol. 14, N.º 5, pág. 629-47.
- Martin, D., Hondros, J. y Scambary, B. (2004), Enhancing Indigenous social sustainability through agreements with resource developers, (Mejorar la sostenibilidad social indígena mediante acuerdos con responsables de desarrollo de recursos), informe presentado en la *Conferencia Anual de Desarrollo Sostenible del Consejo de Metales de Australia*, Melbourne, del 25 al 29 de octubre.
- Milirrpum y Ors contra Nabalco Pty Ltd y la Commonwealth de Australia* [1971] 17 FLR 141.
- Neidjie, B., Davis, S. y Fox, A. (1985) *Kakadu man, Bill Neidjie* (Hombre kakadu, Bill Neidjie), Prestige Litho, Brisbane, Queensland, Australia.
- O'Faircheallaigh, C. y Corbett, T. (2005), Indigenous Participation in Environmental
- O'Faircheallaigh, C. (2003), Implementing agreements between Indigenous peoples and resource developers in Australia and Canada (*La implementación de acuerdos entre los pueblos indígenas y los responsables del desarrollo de recursos en Australia y el Canadá*), *Aboriginal Politics and Public Sector Management Research Paper*, N.º 13, enero, Centre for Australian Public Sector Management, Universidad de Griffith.

- O'Fairchealleagh, C. (2000), Negotiating major project agreements: the 'Cape York Model' (Negociar acuerdos de proyectos principales: el "modelo de Cape York"), documento de trabajo de investigación N.º 11, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait, Islander Studies, Canberra.
- Olsson, P., Folke, C. y Berkes, F. (2004), Adaptive co-management for building resilience in social-ecological systems, (*Administración conjunta adaptativa para crear resistencia en sistemas socioecológicos*), *Environmental management*, vol. 34, N.º 1, pág. 75-90.
- Pollack, D. P. (2001), *Indigenous land in Australia: A quantitative assessment of Indigenous landholdings in 2000* (Territorios indígenas en Australia: una evaluación cuantitativa de los territorios indígenas en 2000), Centro para la Investigación de la Política Económica Aborigen, consultado el 16 de junio de 2007, http://www.anu.edu.au/caepr/Publications/DP/2001_DP221.pdf.
- Rose, D. B. (2000), Dingo makes us human, *Life and land in an Australian Aboriginal culture* (Vida y territorio en la cultura aborigen australiana), Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- Sheehan, A. y Mascher, S. (1998) Indigenous land use agreements: a pathway for negotiating the future (Acuerdos de uso de territorios indígenas: un camino para negociar el futuro), *Australian mining and petroleum law journal*, vol. 17, N.º 3 (edición especial), pág. 300-310.
- Taylor, J. y Hunter, B. (1998), *The job still ahead: economic costs of continuing Indigenous employment disparity* (El trabajo aún por hacer: costos económicos de continuar con la disparidad en el empleo indígena), un informe del Centro para la Investigación de la Política Económica Aborigen para la Comisión del aborigen y el isleño del estrecho de Torres, Canberra.
- Taylor, J. y Hunter, B. , 1997, *A profile of Indigenous workers in the private sector* (Perfil de los trabajadores indígenas en el sector privado), Centro para la Investigación de la Política Económica Aborigen, documento de trabajo 137/1997, consultado el 16 de junio de 2007, http://www.anu.edu.au/caepr/Publications/DP/1997_DP137.pdf.
- Tedesco, L., Fainstein, M. y Hogan, L. (2003), *Indigenous people in mining* (El pueblo indígena en la minería), Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics, consultado el 10 de agosto de 2007, http://www.abareconomics.com/publications_html/energy/energy_03/er03_indigenous.pdf.
- Tehan, M. (2003), A hope disillusioned, an opportunity lost? Reflections on common law native title and ten years of the Native Title Act (Una esperanza desilusionada, ¿una oportunidad perdida? Reflexiones sobre el derecho consuetudinario y el título de propiedad de los indígenas tras diez años de la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas), *Melbourne University Law Review*, vol. 27, N.º 2, pág. 523.
- Tiplady, T. y Barclay, MA 2007, *Indigenous employment in the Australian minerals industry* (El empleo indígena en la industria minera australiana), Centre for Socially Responsible Mining, University Queensland, Brisbane.



SITIOS WEB

Departamento del Fiscal General. Paquete de la reforma del título de propiedad de los indígenas de 2007, <http://www.ag.gov.au/nativetitlesystemreform>.

Comisión del Patrimonio Cultural Australiano. Ask first: a guide to respecting Indigenous heritage places and values 2002, (Primero consulte: una guía para respetar los lugares y valores de patrimonio indígena), www.ahc.gov.au/publications/indigenousheritage/.

Departamento de Comunidades, Communicating Across Cultures (Comunicación entre culturas) <http://www.datsip.qld.gov.au/resources/cultures.cfm>.

Departamento de Empleo y Relaciones en el Lugar de Trabajo, www.workplace.gov.au.

Departamento de Industria, Turismo y Recursos, Leading Practice Sustainable Development Program for the Mining Industry (Programas de prácticas existentes de desarrollo sostenible para la industria minera), www.industry.gov.au/sdmining.

Departamento de Industria, Turismo y Recursos, Working in Partnership Program (Trabajo en un programa de alianza), www.industry.gov.au/indigenouspartnerships.

Empresas indígenas de Australia (Indigenous Business Australia), www.iba.gov.au.

Consejo de Minerales de Australia, *Enduring Value* the Australian Minerals Industry Framework for Sustainable Development, *Enduring Value: El Marco de la industria minera australiana para el desarrollo sostenible* www.minerals.org.au/enduringvalue.

Tribunal Nacional de Títulos de Propiedad de los Indígenas. Se puede encontrar información detallada sobre el esquema de la futura ley según la *Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas de 1993*, así como también información sobre los ILUA y el Registro de títulos de propiedad de los indígenas en www.nntt.gov.au.

Oficina de Coordinación de Políticas Indígenas, www.oipc.gov.au.

Oficina del Secretario de Corporaciones de Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres, www.orac.gov.au.

Universidad de Melbourne, Proyecto de acuerdos, tratados y acuerdos negociados, www.atns.net.au.



GLOSARIO DE TÉRMINOS

Acuerdo alternativo de procedimiento	Es una clase de Acuerdo sobre el uso de los territorios indígenas (ILUA). Para obtener más información, consúltese el sitio web del Tribunal Nacional de Títulos de Propiedad de los Indígenas: www.nntt.gov.au .
Acuerdo de área	Una clase de acuerdo sobre el uso de los territorios. Para obtener más información, consúltese el sitio web del Tribunal Nacional de Títulos de Propiedad de los Indígenas: www.nntt.gov.au .
Acuerdo de entidad corporativa	Una clase de acuerdo sobre el uso de los territorios. Para obtener más información, consúltese el sitio web del Tribunal Nacional de Títulos de Propiedad de los Indígenas: www.nntt.gov.au .
Acuerdo en principio	La etapa formal en la que las partes o sus representantes se reúnen en un entorno estructurado para declarar sus intereses y alcanzar un acuerdo en principio acerca de los asuntos generales que es necesario resolver.
Acuerdos sobre el uso de los territorios indígenas (ILUA)	Los ILUA se usan para negociar con los pueblos indígenas que tienen intereses en títulos de propiedad de los indígenas respecto del dictado de leyes que afectan estos títulos. Bajo la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas, un ILUA registrado es un compromiso legal para todos aquellos que poseen un título de propiedad de los indígenas respecto del área del acuerdo, formen o no parte del acuerdo.
Cadena de abastecimiento	Una cadena de abastecimiento es una cadena o progresión que comienza con la materia prima y finaliza con la venta de productos terminados o servicios. Representa el flujo de materiales, información y finanzas a medida que se mueven en un proceso del proveedor al fabricante, al vendedor mayorista, al vendedor minorista y al consumidor.
Compromiso con la comunidad	Relación e interacción deliberada y estratégica con comunidades e individuos que residen en las proximidades de una operación minera y que pueden ser afectados por las actividades mineras.
Consejo de territorios aborígenes	Un consejo legal de territorios es una entidad representativa con autoridad legal de acuerdo con la Ley de Derechos Territoriales Aborígenes (Territorio del Norte) de 1976. También tiene responsabilidades de acuerdo con la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas de 1993 y la Ley de Territorios Pastorales de 1992.

Corporación de territorios indígenas (ILC)	La Corporación de territorios indígenas es una entidad legal establecida para responder a las necesidades de los grupos indígenas para los que el éxito en los reclamos de títulos de propiedad de los indígenas sería difícil de alcanzar, y que también están aumentando las dimensiones de los bienes territoriales indígenas a través de considerables compras de tierras.
Desarrollo sostenible	El desarrollo sostenible es el desarrollo que responde a las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para responder a sus propias necesidades.
Dreamtime	También llamado The Dreaming (El Sueño) es el tema central y unificador de la cultura aborígen. Se cree que los aborígenes australianos son herederos de la historia cultural más antigua y conservada permanentemente en la Tierra (más de 50 000 años). El Dreamtime explica los orígenes y la cultura del territorio y de su pueblo y es, según la tradición popular aborígen de Australia, el pasado mítico en el que los espíritus de los dioses habitaban la Tierra.
Educación vocacional y capacitación	Aprendizaje basado en las competencias (que excluye los programas de grado y nivel superior que brindan las instituciones de educación superior), dirigido en trabajos, tareas y responsabilidades actuales y futuros dentro de una ocupación o una industria.
<i>Enduring Value</i>	El Marco de la industria minera australiana para el desarrollo sostenible coincide con las iniciativas globales de la industria y, en particular, brinda instrucciones críticas sobre los Principios marco de desarrollo sostenible del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM).
Entidades corporativas prescritas (PBC)	Las PBC son entidades que poseen y administran títulos de propiedad de los indígenas después de que se ha realizado una determinación de título de propiedad de los indígenas. Las PBC están reglamentadas por la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas de 1993 y la Ley de Consejos y Asociaciones Aborígenes de 1976 (la Ley ACA).
Entidades representativas de títulos de propiedad de los indígenas (NTRB)	Una entidad reconocida bajo la Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas que tiene poderes y funciones establecidos en el s203B de la ley, que incluye brindar apoyo a los pueblos indígenas y a los poseedores de títulos de propiedad de los indígenas.
Territorios indígenas	Los territorios indígenas son tierras con títulos legales de propiedad de pueblos aborígenes o isleños del estrecho de Torres, o tierras estatales que pueden estar sujetas a títulos de propiedad de los indígenas si los grupos aborígenes demuestran que conservan un vínculo especial a través de la descendencia, la administración o la ocupación de estas.
Escritura de concesión en fideicomiso	Una forma especial de título de un fideicomiso territorial a nivel de la comunidad. Cada área de fideicomiso se convierte en un área con gobierno local y con un consejo incorporado. Los representantes del consejo, que son elegidos cada tres años, administran los asuntos de la comunidad.

Gestión conjunta adaptativa	Los sistemas de gestión conjunta adaptativa son sistemas flexibles de gestión de recursos basados en la comunidad. Están diseñados a medida de lugares y situaciones específicos, y reciben el apoyo de varias organizaciones en diversos niveles.
Gestión conjunta del medio ambiente	Aproximación inclusiva, basada en el consenso, hacia el uso de recursos y el desarrollo que adopta la empresa minera más allá de su compromiso con los acuerdos formales sobre el uso de los territorios.
Isleños del estrecho de Torres	Los isleños del estrecho de Torres son pueblos indígenas de las islas del estrecho de Torres, parte de Queensland, Australia.
Kriol (criollo)	Un idioma criollo australiano (un idioma estable que se originó por la combinación no trivial de dos o más idiomas) que se desarrolló a partir del contacto entre los colonos europeos y los pueblos indígenas de las regiones del norte de Australia, y que en la actualidad es hablado por alrededor de treinta mil personas. A pesar de las similitudes del idioma con el vocabulario inglés, su estructura sintáctica y su gramática son particulares y, por lo tanto, se trata de un idioma por sí mismo.
Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas de 1993	La Ley sobre Títulos de Propiedad de los Indígenas de 1993 estipula las determinaciones del título de propiedad de los indígenas en Australia. La Ley fue promulgada como respuesta a la decisión de la Corte Suprema en el caso Mabo contra Queensland. La Ley entró en vigencia el 1º de enero de 1994.
Licencia social para operar	El reconocimiento y la aceptación del aporte de una empresa a la comunidad en la que opera, más allá de los requisitos legales básicos, hacia el desarrollo y la conservación de relaciones constructivas con los interesados necesarios para que la empresa sea sostenible.
Memorándum de entendimiento (MOU)	Un documento que describe la intención de cooperar en metas y actividades acordadas entre las partes. Se trata más bien de una alternativa a un acuerdo de palabra, pero es menos formal que un contrato.
Operaciones de traslado	Las operaciones de traslado emplean una fuerza laboral móvil, cuyos empleados residen a cierta distancia de la operación y se trasladan hasta el emplazamiento para trabajar durante un período tras el cual vuelven a trasladarse de regreso.
Organizaciones no gubernamentales (ONG)	Grupos o asociaciones sin fines de lucro, organizadas fuera de las estructuras políticas institucionalizadas para llevar a cabo objetivos sociales particulares (como la protección del medio ambiente) o para brindar servicios en circunscripciones particulares (como los pueblos indígenas).
Patrimonio cultural	El patrimonio cultural abarca las cualidades y los atributos de los lugares que tienen un valor estético, histórico, científico o social para las generaciones pasadas, presentes o futuras. Estos valores pueden ser vistos en las características físicas en un lugar, pero también son importantes las cualidades intangibles, como las asociaciones o los sentimientos de los pueblos por un lugar.

Propietarios tradicionales	Aquellas personas que, a través de su pertenencia a un grupo de descendencia o clan, tienen la responsabilidad de velar por un territorio en particular. Los propietarios tradicionales están autorizados a hablar por su territorio y su patrimonio. La autorización para hablar por el territorio y el patrimonio puede ser otorgada a un propietario tradicional importante, un anciano o, desde hace poco, a un demandante registrado de títulos de propiedad de los aborígenes.
Sitio sagrado	Los sitios sagrados son partes del paisaje natural, como las colinas, las rocas, los árboles, los arroyos y los arrecifes marinos, que son sagrados para los pueblos aborígenes o los isleños del estrecho de Torres. Pueden ser lugares que tienen un significado especial porque marcan un hecho particular de la creación. Además, incluyen cementerios y lugares donde se han realizado ceremonias particulares.
Sorry business	Término relacionado con la muerte que se refiere al tiempo de duelo y a la práctica funeraria que rodea a los fallecimientos en la comunidad indígena cuando muere un miembro de la familia. Durante este tiempo no es adecuado que las personas ajenas realicen negocios, lo que incluye vínculos o negociaciones de acceso al territorio o asuntos de establecimiento de acuerdos. Quienes proponen proyectos deben pedir asesoramiento local en las redes indígenas respecto de cuál es la conducta adecuada durante este tiempo.
Territorio o tierra	Cuando se emplea en el contexto de “vivir en el territorio” o de “hablar por el territorio”, el término se refiere al área de Australia con la que una persona en particular o un grupo de personas indígenas tienen un vínculo tradicional y un sentido de pertenencia.
Territorios indígenas	Los territorios indígenas son tierras con títulos legales de propiedad de pueblos aborígenes o isleños del estrecho de Torres, o tierras estatales que pueden estar sujetas a títulos de propiedad de los indígenas si los grupos aborígenes demuestran que conservan un vínculo especial a través de la descendencia, la administración o la ocupación de estas.
Títulos de propiedad de los indígenas	En la decisión de Mabo de 1992, la Corte Suprema de Australia reconoció que el pueblo meriam del estrecho de Torres era poseedor del título de propiedad de los indígenas de parte de sus territorios tradicionales. La Corte Suprema consideró que el derecho consuetudinario de Australia reconoce los derechos y los intereses de los pueblos aborígenes e isleños del estrecho de Torres sobre los territorios conforme a sus leyes y costumbres tradicionales.

MANUALES DE LA SERIE DE PROGRAMAS DE PRÁCTICAS EXISTENTES DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA INDUSTRIA MINERA

Completados

- Community Engagement and Development (Compromiso y Desarrollo con la comunidad) (versión en español), *octubre de 2006*
- Mine Closure and Completion (Cierre y finalización de la mina), *octubre de 2006*
- Mine rehabilitation (rehabilitación de la mina), *octubre de 2006*
- Stewardship (Administración) , *octubre de 2006*
- Biodiversity Management (Gestión de la biodiversidad), *febrero de 2007*
- Tailings Management (Manejo de escorias), *febrero de 2007*
- Managing Acid and Metalliferous Drainage (Gestión de drenaje de ácidos y metalíferos), *febrero de 2007*
- Working with Indigenous Communities (Trabajar con las comunidades indígenas), *octubre de 2007*

Títulos de próxima publicación

- Cyanide Management (Manejo del cianuro)
- Water Management (Gestión hídrica)
- Risk Assessment and Management (Gestión y evaluación del riesgo)
- Hazardous Materials Management (Gestión de materiales peligrosos)
- Monitoring, Auditing and Performance (Control, auditoría y desempeño)
- Particulate, Noise and Blast Management (Gestión de particulado, ruido y explosiones)

Estos temas no limitan el alcance del programa, el que evolucionará para responder a los asuntos de administración de prácticas existentes a medida que estas surjan.

Existen versiones electrónicas de los títulos completados en www.industry.gov.au/sdmining.

Para obtener más información o para solicitar copias impresas de estos manuales, envíe un mensaje de correo electrónico a sdmining@industry.gov.au