

ACUERDOS DE IMPACTO Y BENEFICIO ENTRE PUEBLOS INDÍGENAS Y COMPAÑÍAS MINERAS: SU USO EN CANADÁ

Irene Sosa y Karyn Keenan
Octubre, 2001

PREFACIO

Este informe se presenta como parte de un programa de colaboración continua entre el Consejo Ambiental de Minería de Columbia Británica (Environmental Mining Council of British Columbia), la Asociación Canadiense de Derecho Ambiental, (Canadian Environmental Law Association o CELA) y Cooperación: Acción Solidaria para el Desarrollo. El propósito del programa, financiado por la agencia internacional canadiense del desarrollo (ACDI) y de la fundación de Weedon, es desarrollar capacidad en comunidades afectadas por la minería en Perú y Canadá, bajo la premisa de que, a través del intercambio de información y experiencias, estarán mejor equipadas para defender sus derechos e intereses ante proyectos de desarrollo minero que en el pasado han afectado adversamente su sociedad, cultura, economía y medio ambiente.

El informe presenta una visión general de los acuerdos de impacto y beneficio (AIB), es decir, acuerdos firmados por empresas mineras y comunidades indígenas en Canadá con el fin de establecer relaciones formales, reducir el impacto probable de una mina y asegurar que las comunidades se beneficien económicamente de ella. Cada vez más, las comunidades indígenas se valen de los AIB para aumentar su influencia en la toma de decisiones sobre la explotación de recursos naturales en sus tierras. Al negociar e implementar estos acuerdos, las comunidades han aprendido lecciones importantes que pueden ayudar a otros en Perú o en otras partes de Canadá.

A pesar de los años de experiencia negociando estos acuerdos en Canadá, la literatura dedicada a ellos es relativamente nueva y limitada. Se ha hecho poco análisis de los factores que determinan su éxito o fracaso, o del éxito que han tenido las comunidades para hacerlos valer. Esto se debe en parte a que estos acuerdos han sido tratados parcial o completamente, como confidenciales¹. Además, la mayoría de la literatura disponible se concentra en el Yukón y los Territorios del Noroeste y, por ello, puede no reflejar la realidad de comunidades indígenas en provincias como Ontario donde los recursos naturales y los asuntos indígenas están enmarcados en un contexto legal y político diferente. Por esta razón, las autoras, dentro de las limitaciones de tiempo, distancia y presupuesto, buscaron complementar el material disponible entrevistando a miembros de comunidades indígenas que han participado en negociaciones de AIB.

Para esta investigación, CELA se sirvió de su experiencia como clínica legal que en ocasiones brinda asesoría legal a comunidades indígenas en Ontario, así como de su membresía en Alerta Minera Canadá (Mining Watch Canada o MWC), una coalición nacional de comunidades indígenas y grupos

ambientalistas que responde a las injusticias sociales y a los impactos de prácticas mineras irresponsables, tanto dentro como fuera de Canadá. Entre los miembros de MWC, hay organizaciones como el Comité Canadiense de Recursos Árticos (Canadian Arctic Resource Committee), la Sociedad por la Conservación del Yukón (the Yukon Conservation Society) y la Nación Innu, que han estado trabajando directamente con comunidades indígenas afectadas por la minería y han producido parte de la bibliografía usada en este informe. Alerta Minera Canadá también organizó dos talleres para discutir el impacto de la minería en comunidades locales².

Por último, las autoras agradecen a Shin Imai, Kathy Cooper, Luis Antonio Monroy, Philippe Denault y Theresa McClenaghan por la colaboración prestada en la elaboración de este informe.

INTRODUCCION

Los proyectos de extracción minera pueden afectar adversamente la cultura, el medio ambiente y la estructura y relaciones sociales de las comunidades en las que se llevan a cabo. Por ejemplo, pueden ser causa de contaminación, expropiación de tierras, desplazamientos humanos, daño a la flora y fauna, tensión social, desigualdad económica y desestabilización de la vida familiar y social en general. Por otro lado, la minería también puede ser fuente de beneficios económicos como la creación de empleos y contratos o la compra de bienes producidos localmente. Sin embargo, a veces las comunidades no pueden aprovechar estos beneficios porque no tienen la experiencia y entrenamiento necesarios o las fuentes de información adecuadas, o porque sus oportunidades de conseguir financiamiento son muy limitadas.

Una forma de minimizar los impactos negativos de los proyectos mineros es a través de la negociación de acuerdos legales entre empresas mineras y comunidades indígenas. Estos acuerdos son comúnmente conocidos en Canadá como Acuerdos de Impacto y Beneficio (AIB)³, los cuales son mecanismos para establecer relaciones formales entre compañías mineras y comunidades locales. Sus propósitos principales son 1) regular los impactos que la minería comercial tiene en comunidades locales y su medio ambiente y 2) garantizar que las comunidades indígenas se beneficien de la explotación de recursos minerales.

Por lo general los AIB no identifican o cuantifican los impactos probables de una mina. Sin embargo, los estudios de impactos social y/o ambiental pueden aportar información importante para el diseño de los AIB y, por eso, en muchos casos se incluyen como anexos de los mismos. Si para el momento de la firma de un AIB aún no se han llevado a cabo estos estudios, el acuerdo puede establecer mecanismos para asegurar que las comunidades indígenas participen en su realización.

1.0 Las Partes en un AIB

En un principio los AIB se negociaban entre el gobierno y las compañías, principalmente para fijar cuotas para el empleo de habitantes locales en los proyectos mineros⁴. Sin embargo, en las últimas décadas, a medida que los indígenas han logrado que se reconozcan sus derechos y han regularizado la

situación legal de sus tierras, las comunidades han empezado a negociar acuerdos directamente con las compañías. Si bien estos cambios han sido bien recibidos por muchas comunidades, otras temen que sus intereses no estén debidamente protegidos sin alguna clase de intervención por parte del gobierno, ya sea directamente como parte del acuerdo o promoviendo y financiando la negociación del mismo⁵.

El contenido de los AIB también ha cambiado: además de ocuparse del empleo de trabajadores locales, ahora algunos de ellos incluyen restricciones en materia de medio ambiente, programas sociales y culturales, mecanismos de resolución de conflictos y disposiciones en cuanto a la participación de las comunidades en las ganancias, entre otras. Esto ha permitido a las comunidades defender una gama más amplia de intereses. Sin embargo, dados los recortes presupuestarios a programas sociales y ambientales por parte del gobierno, la ampliación del contenido de los AIB y la reducción de la participación del gobierno en los mismos también han generado críticas: se señala que estos acuerdos han servido como un medio para que el gobierno transfiera responsabilidades, por un lado, a las compañías como generadoras de beneficios sociales y, por el otro, a las comunidades como vigilantes del medio ambiente.

En la negociación de un AIB, las comunidades pueden estar representadas por consejos internos, jefes u organizaciones de desarrollo indígena. Algunas comunidades indígenas en Canadá y Australia han aprendido que tener una organización como representante de varias comunidades o propietarios de tierra puede ser beneficioso, siempre y cuando haya buenos mecanismos de consulta y comunicación. Esto les permite aprovechar mejor recursos como liderazgo y experiencia y enfrentarse mejor a la estrategia de “divide y vencerás” que algunas compañías mineras han usado en el pasado⁶. El AIB puede otorgar privilegios a unas comunidades sobre otras, por ejemplo, a aquellas que se encuentran más cercanas a la mina y que, por ende, serán las más afectadas.

2.0 EL MARCO LEGAL DE LOS AIB

2.1 Derechos y Tratados Indígenas

Esta sección presenta una descripción general de los derechos de los pueblos indígenas en Canadá que incluyen los derechos indígenas propiamente dichos, los derechos derivados de tratados y los derivados de acuerdos sobre la tenencia de la tierra.

El sistema jurídico canadiense reconoce una categoría especial de derechos que corresponde única y exclusivamente a los pueblos indígenas y que deriva de la ocupación y uso de la tierra anterior a la llegada de los europeos a Canadá. Entre estos derechos se encuentra el derecho a la tenencia de la tierra del que gozan todos los miembros del pueblo colectivamente para ocupar y usar la tierra⁷.

En Canadá todavía existe controversia en cuanto al alcance de los derechos indígenas. Por ejemplo, algunos autores opinan que en la decisión *Delgamuukw*⁸ la Corte Suprema determinó que estos derechos incluyen la titularidad sobre recursos minerales⁹. Sin embargo, esta titularidad no siempre equivale a un derecho de explotación de dichos recursos, pues la Corte también decidió que los derechos indígenas no incluyen el poder usar la tierra en formas que destruyan la relación que los

pueblos indígenas tienen con ella. Así, por ejemplo, la excavación minera en un territorio destinado a la cacería sería un uso prohibido de la tierra ya que impediría que en el futuro se pudiera cazar en ese lugar. Además de ésta, existen otras circunstancias en las que el gobierno puede restringir los derechos indígenas.

Los derechos derivados de tratados son aquellos que emanan directamente de los acuerdos celebrados entre un pueblo indígena en particular y el gobierno federal de Canadá. La mayoría de estos tratados se firmaron en el siglo diecinueve y principios de siglo veinte. En la celebración de un tratado, de acuerdo con los documentos escritos que preparan los representantes del gobierno, el pueblo indígena parte del tratado transfería al gobierno la propiedad de grandes extensiones de terreno a cambio de pagos en dinero y derechos de cazar y pescar en dichas áreas. Los pueblos indígenas frecuentemente cuestionan el contenido y la legalidad de esos tratados, alegando que sus representantes no entendían la complejidad de esos documentos legales. Muchos pueblos indígenas alegan que los documentos escritos de los tratados no reflejan fielmente las negociaciones que se hicieron oralmente.

Los acuerdos de negociación de tierras son tratados más modernos. Estos acuerdos determinan los derechos de un pueblo indígena en relación a un área específica y normalmente incluyen estipulaciones en cuanto a la administración de recursos naturales, incluyendo los minerales. Por ejemplo, el Acuerdo de Negociación de Tierras de Nunavut¹⁰ otorga a los Inuit la titularidad de 350,000 km² aproximadamente y derechos minerales en aproximadamente 35,000 km².

Los acuerdos de negociación de tierras también pueden introducir nuevas instituciones y esquemas para la regulación de las mismas y el manejo de los recursos. El *Acuerdo de Negociación de Tierras de Nunavut* creó el Tribunal de Derechos del Suelo para resolver conflictos en el uso de la tierra. Un ejemplo de estos conflictos es el que surge cuando, mediante un acuerdo de negociación de tierras, el gobierno ha conferido a los Inuit el derecho de cazar en un área determinada pero, como propietario de esas mismas tierras, también ha transferido los derechos sobre el subsuelo a una compañía minera. En este caso, dado que la minería y la caza son casi siempre actividades que se excluyen mutuamente, el tribunal debe decidir sobre el uso de la tierra.

En Canadá, los derechos indígenas y los derechos derivados de tratados están protegidos por la constitución. El gobierno federal puede infringir estos derechos únicamente cuando existe una justificación legal para ello¹¹.

2.2 Regulación Minera

Derechos Mineros

En Canadá, los derechos mineros pertenecen al propietario de la tierra. Los gobiernos federal y provinciales son dueños del 90% de la tierra en Canadá y, por ende, de los recursos que yacen debajo de esas tierras. El desarrollo de los recursos minerales públicos por particulares se lleva a cabo a través del sistema de denuncia minero de “entrada libre”. Este sistema, que es el que se usa prácticamente en todas las jurisdicciones de Canadá¹², confiere a las partes interesadas derechos minerales en el orden

en que los van solicitando. Las compañías interesadas denuncian un área pública y de esa manera aseguran derechos sobre los minerales que allí se encuentran. Las comunidades indígenas y los ambientalistas han criticado este sistema arcaico por perpetuar una ética de desarrollo que da prioridad a la minería sobre otros usos posibles de la tierra¹³.

Los pueblos indígenas también pueden ser titulares de derechos minerales, a través de acuerdos de negociación de tierras o tratados que asignen derechos minerales a las mismas. Como se señaló anteriormente, los derechos indígenas también pueden incluir la propiedad de recursos minerales. Cuando un pueblo indígena tiene derechos sobre los minerales que se encuentran en un área, ésta no puede ser denunciada por terceros sin el permiso expreso del pueblo indígena. Este punto se discute más adelante.

Regulación Minera

Canadá es un estado federal formado por diez provincias y tres territorios. La Constitución de Canadá especifica aquellas áreas que son jurisdicción del gobierno federal¹⁴ y aquellas que pertenecen a la jurisdicción de los gobiernos provinciales¹⁵. La legislación federal se aplica a todo el país, mientras que la provincial se aplica sólo a la provincia en la que se aprobó. Los tres territorios son jurisdicción del gobierno federal.

La reglamentación de recursos naturales en Canadá es complicada. Constitucionalmente, la mayoría de los gobiernos provinciales tienen jurisdicción sobre la explotación de recursos naturales en sus territorios, lo cual significa que cada provincia tiene un sistema diferente para regular la industria minera. En el Yukón y los Territorios del Noroeste el gobierno federal es el que regula la industria. En Nunavut, la explotación mineral esta regida por el *Acuerdo de Negociación de Tierras de Nunavut*.

Hay complicaciones adicionales que derivan de la jurisdicción que el gobierno federal tiene para regular ciertos aspectos de la actividad minera a nivel nacional. Por ejemplo, la minería normalmente afecta aguas donde habitan peces y sobre las cuales el gobierno federal tiene responsabilidad y jurisdicción constitucional de acuerdo con la Ley de Pesca¹⁶. Además, a un mismo proyecto minero puede aplicarse la legislación sobre evaluación ambiental tanto a nivel federal como provincial¹⁷.

Finalmente, existen las reservas que son propiedad de los consejos indígenas y que sólo pueden transferirse al gobierno federal. Un consejo indígena es una entidad legal que se asemeja a una comunidad o pueblo indígena. Esta entidad fue creada por la *Ley Indígena*¹⁸. Los consejos eligen gobiernos que tienen jurisdicción sobre su territorio. Hay más de 600 consejos en Canadá. Una reserva indígena también es una entidad legal contemplada en la *Ley Indígena*. Las reservas consisten en lotes de tierras que se han identificado en un tratado o se han apartado por orden del gobierno. Los pueblos indígenas han expresado disconformidad con el nivel de control que ejercen sobre las decisiones que afectan a sus reservas. El desarrollo minero en estas reservas está regulado por la *Ley Indígena* y las *Regulaciones Mineras Indígenas*¹⁹.

2.3 Razones para la Negociación de AIB

En las últimas décadas en Canadá se ha visto un creciente reconocimiento tanto legal como político de los derechos de los pueblos indígenas y de las injusticias que estos pueblos han sufrido históricamente. En 1982 la Constitución se enmendó para proteger expresamente los derechos indígenas y derivados de tratados. Desde entonces, se ha venido desarrollando una corriente de jurisprudencia que reconoce y define esos derechos. En 1996 la Comisión Real Para Los Pueblos Indígenas publicó, por encargo del gobierno federal, un largo y detallado informe que incluía recomendaciones para resolver asuntos pendientes en cuanto a los derechos y responsabilidades legales, políticas y económicas de los pueblos indígenas. También se han abierto diversos foros para resolver reclamos de tierra indígenas. Por último, se creó el nuevo territorio de Nunavut y, en el proceso, se ratificó un acuerdo de negociación de tierra que protege la tierra y recursos de los Inuit.

Si bien la situación de los pueblos indígenas dista todavía de ser satisfactoria, estos avances representan logros importantes y han dado como resultado que se reconozca más ampliamente el papel que estos pueblos deben jugar tanto en el gobierno como en el desarrollo económico. Este trasfondo ha servido de plataforma para el uso cada vez más frecuentemente de los AIB.

En Canadá los Acuerdos de Impacto y Beneficio se negocian por diferentes razones y dependiendo de ciertas condiciones como el tipo de derechos que los pueblos indígenas tengan sobre la tierra y sus recursos, el marco jurídico aplicable y la relación que exista entre la comunidad afectada y la compañía minera.

Derechos Derivados de la Negociación de Tierras

Como resultado de una negociación de tierras, los pueblos indígenas pueden adquirir la titularidad de derechos sobre la superficie y el subsuelo de ciertas áreas del territorio en cuestión. Esa titularidad les permite decidir si un proyecto se llevará a cabo o no en su territorio y las condiciones a las que deberá sujetarse. Generalmente existen sistemas de arrendamiento minero o de licencias para quienes estén interesados en explotar recursos minerales en reservas indígenas. A la vez, estos sistemas permiten a los pueblos indígenas imponer la negociación de un AIB.

También puede darse el caso de que como resultado de un acuerdo sobre negociación de tierras, un pueblo indígena adquiera la titularidad de los derechos sobre la superficie, mientras que el gobierno retenga los derechos sobre el subsuelo. En estos casos, el acuerdo generalmente otorga al pueblo indígena un amplio control de acceso al área²⁰. Como se ha dicho anteriormente, estos acuerdos normalmente contienen cláusulas para resolver mediante arbitraje los casos en los que el pueblo indígena y el titular de los derechos sobre el subsuelo no puedan llegar a un arreglo. Normalmente también estipulan una compensación al pueblo indígena por otorgar el derecho de acceso.

Es posible que en otros casos el gobierno conserve simultáneamente la titularidad de los derechos sobre la superficie y el subsuelo. Sin embargo, aun en estos casos, los pueblos indígenas pueden tener ciertos derechos tales como ser notificados y consultados en relación al uso de la tierra²¹.

Los acuerdos de negociación de tierras inconclusos también pueden crear una situación favorable para que la compañía entre a negociar un AIB con el pueblo indígena. Por ejemplo, en el caso de la Mina

Raglan en el norte de Quebec, la compañía Falconbridge aceptó negociar con la organización indígena Makivik porque el gobierno federal había reconocido que una solicitud de tierra por parte de los Inuit ameritaba negociación. A pesar de que el yacimiento no se encontraba dentro del área indígena, ésta podía afectar las rutas de transporte hacia la mina²².

Los acuerdos de negociación de tierras también pueden exigir expresamente la firma de un AIB. Por ejemplo, el *Acuerdo de Negociación de Tierras de Nunavut* requiere que se negocie un AIB entre la compañía y la correspondiente organización Inuit antes de que pueda comenzar cualquier “proyecto de desarrollo mayor”²³ y recomienda una serie de asuntos para que se incluyan en estos AIB. El Ministro del Departamento de Asuntos Indígenas y del Norte tiene ciertos poderes con respecto a la implementación de un AIB en Nunavut.

De la misma manera, el *Acuerdo Final Inuvialuit* en los Territorios del Noroeste, contiene disposiciones para la negociación de diferentes clases de acuerdos a fin de cumplir algunas de las funciones de los AIB. La negociación de un “Acuerdo de Participación” es obligatorio en los casos en que se permite el acceso permanente a tierras Inuvialuit para la realización de actividades comerciales grandes como la minería²⁴.

Derechos Indígenas

Cuando la negociación sobre tierras no se ha concluido, es posible que la titularidad sobre los derechos mineros no esté claramente establecida, particularmente cuando hay solicitudes de tierras que están en conflicto entre sí. A pesar de esto, con base en sus derechos constitucionales, los pueblos indígenas pueden exigir participar en las decisión en cuanto al uso de la tierra y sus recursos. Sin embargo, ésta es un área legal que aún está en desarrollo.

Políticas Gubernamentales

Cuando una comunidad no puede pedir un AIB con base en sus derechos indígenas o sus derechos sobre los recursos naturales, el gobierno puede, de todas maneras, exigir la negociación de un acuerdo para proyectos específicos. Este requisito puede obedecer a políticas sociales en beneficio de comunidades indígenas o bien, al hecho de que la mina puede ocasionar un fuerte impacto social y/o ambiental.

En el caso de la mina Ekati en los Territorios del Noroeste, la compañía minera BHP y las organizaciones indígenas comenzaron voluntariamente a negociar un AIB. Durante el proceso de aprobación de una licencia para uso de agua y dado que no había prospectos de ningún arreglo, el Ministro del Departamento de Asuntos Indígenas y Desarrollo del Norte (DIAND) condicionó el otorgamiento de la licencia a que hubiera “avances significativos” en la negociación dentro de los sesenta días siguientes. La negociación de AIB es considerada ahora como una regla no escrita en el Norte²⁵.

Los gobiernos, en cumplimiento de las obligaciones fiduciarias que tienen hacia los pueblos indígenas, también pueden requerir la negociación de AIB en casos específicos, particularmente cuando hay

negociaciones de tierras pendientes. Estas obligaciones fiduciarias requieren que el gobierno intervenga a favor de los intereses de los pueblos indígenas.

Iniciativa del Sector Privado

Finalmente, las compañías mineras también pueden percibir los AIB como un instrumento que beneficia a ambas partes y, por ende, estar dispuestas a negociar sin importar la falta de requerimientos legales en ese sentido. Los AIB son una buena práctica de relaciones públicas que ayuda a ganar el apoyo local para el proyecto y así reducir los riesgos sociales. Asimismo, cuando los trabajos de minería se llevan a cabo en lugares lejanos y despoblados, los AIB pueden ser un medio de asegurar mano de obra a precios razonables.

2.4 El Estatus Legal de los AIB

Los AIB son comúnmente considerados como contratos privados entre las partes. Por ejemplo, el Acuerdo de Propiedad de Tierras de Nunavut establece que la ejecución de un AIB “puede ser exigida por cualquiera de las partes de acuerdo con las leyes aplicables a los contratos”²⁶. A veces, cuando no existe una disposición general de este tipo, se especifica expresamente en el texto mismo del AIB que las leyes que los rijan serán aquellas aplicables a los contratos. Sin embargo, cuando menos un autor advierte del riesgo de tratar los AIB exclusivamente como contratos, dado el papel que pueden jugar en la regulación de la actividad minera²⁷. Por ejemplo, cuando la negociación de un AIB se exige como condición para el otorgamiento de licencias o permisos, el AIB tiene características tanto de contrato como de reglamento y esto debe reflejarse en el tipo de leyes que lo rijan.

3.0 Antes de la Negociación

Normalmente un AIB es, y debe ser, el resultado de un proceso de consulta y desarrollo de capacidades a nivel comunitario. A veces el proyecto en cuestión es la primera experiencia de una comunidad con la minería, la gente no tiene información en cuanto a los beneficios o perjuicios de esa actividad y, por ende, le cuesta decidir qué incluir en un AIB. Puede ser también que la comunidad esté dividida en cuanto a si el proyecto debe llevarse a cabo en su territorio y, si es así, bajo qué condiciones²⁸. Por estas razones, antes de negociar un AIB, los líderes tratan de discutir el impacto de la minería con sus comunidades y de obtener una indicación de qué es lo que se quiere obtener. Sin embargo, a veces ocurre que el periodo de negociación es muy corto y no permite a las comunidades digerir toda la información acerca del proyecto para tomar una decisión informada.

El tener una posición definida desde el principio tiene varias ventajas. En primer lugar, el proceso de consulta comunitaria previo a la toma de decisiones crea conciencia entre los miembros de la comunidad acerca de lo que está en juego y los involucra políticamente en el proceso²⁹. En segundo lugar, tener una posición clara aumenta las posibilidades de promover los intereses propios: son las prioridades de la comunidad, no las de la compañía, las que constituyen el punto de partida de la negociación. En tercer lugar, esta posición representa una marca con la que se puede medir el

progreso de las negociaciones o desde la cual se pueden desarrollar alternativas en caso de un estancamiento de las conversaciones³⁰.

Algunas comunidades han encontrado que es útil firmar protocolos preliminares o acuerdos “marco” antes de entrar a negociar un AIB. En dichos acuerdos se establecen las “reglas del juego” para la negociación, se identifican a los negociadores de ambas partes y se especifican los canales de comunicación que habrán de seguirse. Si bien es cierto que la negociación de esos protocolos lleva tiempo, también que puede evitar problemas posteriores, como la falta de cumplimiento de obligaciones durante la negociación, corrupción de los líderes, o el uso de la estrategia “divide y vencerás” por parte de la compañía³¹.

También puede ser útil acordar ciertos principios de cooperación en casos en los que más de una comunidad negocia acuerdos independientes con la misma compañía: por ejemplo, qué decisiones se pueden tomar independientemente, y qué decisiones deben tomarse conjuntamente, determinar si se debe considerar a alguna comunidad en posición de privilegio en relación con el acuerdo (por ejemplo, las comunidades que viven más cerca de la mina y que por lo mismo serán las más afectadas), etc.

4.0 Contenido de los AIB

Esta sección contiene una breve discusión sobre el contenido de los acuerdos de impacto y beneficio. Como ya se mencionó anteriormente, en el pasado los acuerdos se centraban en empleo, mientras que los AIB más recientes incluyen restricciones ambientales, programas sociales y culturales, mecanismos de resolución de disputas, disposiciones para el reparto de utilidades, etc.

No existen formas estrictas para la negociación o redacción de un AIB. Los siguientes son ejemplos de los asuntos que más comúnmente se incluyen en los AIB, pero el contenido de estos acuerdos va a depender en última instancia de las expectativas y necesidades de cada comunidad, así como del impacto que se prevea tendrá la mina. Se han incluido ejemplos de algunos acuerdos a manera de ilustración.

4.1 La Introducción

Los AIB normalmente tienen una introducción en la que se identifica a las partes, se proporciona información general acerca de sus derechos, se establecen los propósitos y objetivos del acuerdo³², se define la terminología y las siglas que se usarán y/o se especifica la fecha de entrada en vigor del acuerdo, así como su fecha de terminación. Cuando el gobierno es parte de estos acuerdos, la introducción puede hacer referencia a la conexión entre el AIB y las políticas del gobierno, el uso de la tierra u otros programas sociales.

Como se ha mencionado anteriormente, las compañías pueden ver los AIB como medios para asegurar el apoyo de las comunidades indígenas para el proyecto y pueden insistir en que esto se mencione como uno de los objetivos del acuerdo. De la misma manera, las compañías pueden querer incluir, ya

sea en la introducción o en alguna otra parte del acuerdo, una cláusula que prohíba a las comunidades oponerse al proyecto durante la fase de licitación o durante el proceso de evaluación ambiental. Por ejemplo, el modelo de acuerdo usado por BHP establece que:

“A cambio de que (la compañía) sea parte de este acuerdo, (la comunidad de que se trate) no objetará la expedición de ningún tipo de licencias, permisos o autorizaciones necesarias para construir u operar el proyecto”³³.

En el caso de la mina Ekati, esta cláusula impidió que al menos una comunidad objetara la decisión de la Comisión del Agua de Los Territorios del Noroeste de otorgar una licencia para uso de agua a BHP, ya que la compañía se oponía al pago de compensación a la comunidad por los efectos que esa misma licencia pudiera causar. La inclusión de estas cláusulas debe evitarse, especialmente cuando la negociación del AIB se lleva a cabo en una etapa inicial del proyecto, cuando la información sobre los efectos probables del proyecto normalmente es incierta o insuficiente³⁴.

La introducción puede incluir también una descripción del proyecto, o hacer referencia al documento que describa entre otras cosas, sus fases y duración, el tamaño aproximado del yacimiento y la infraestructura que será necesaria. Esto sirve varios propósitos: en primer lugar, sirve como punto de referencia para los compromisos que se hagan en relación al proyecto y previene desacuerdos en caso de que la duración del proyecto se extienda en el futuro. En segundo lugar, ayuda a entender que infraestructura suplementaria será considerada como parte integral del proyecto, por ejemplo, puentes, caminos etc. En tercer lugar, identifica las diferentes fases del proyecto (inicial, de exploración avanzada, construcción, etc.) facilitando así el diseño de programas sociales y de empleo adecuados, ya que las necesidades y los efectos del proyecto pueden variar entre una fase y otra.

4.2 Empleo

Normalmente uno de los aspectos centrales en los AIB es el empleo de trabajadores indígenas locales en la mina ya que por diferentes circunstancias, estos trabajadores frecuentemente tienen dificultades para entrar a la fuerza de trabajo minera. Entre las causas que limitan su participación, se encuentran: bajos niveles de educación escolar, falta de experiencia en el sector, barreras culturales, discriminación en el trabajo y el uso de horarios de trabajo con los que no están familiarizados (por ejemplo, sistemas en los que tienen que ausentarse de sus comunidades por largos periodos de tiempo). Es en vista de lo anterior es que los AIB normalmente contienen disposiciones laborales como las siguientes:

1.- Políticas de empleo que dé preferencia a trabajadores indígenas locales, ya sea a través de un número específico de empleos o de un porcentaje del total de trabajos ofrecidos en la mina. Dentro de esta política se puede establecer cierta equivalencia entre experiencia laboral y educación escolar a fin de que trabajadores indígenas con poca, o sin educación escolar tengan oportunidades reales de ser contratados. También puede requerirse que las oportunidades de trabajo se anuncien primero en medios de comunicación u organizaciones indígenas.

2.- Creación de programas de información a la comunidad local acerca de las oportunidades de trabajo en el proyecto, requisitos para esos empleos, oportunidades de entrenamiento o educación, etc.

3.- Disposiciones que garanticen que los trabajadores indígenas serán los menos afectados en casos de despidos, por ejemplo, estableciendo que el estatuto de indígena tendrá preferencia sobre el de antigüedad.

4.- Disposiciones que reduzcan o disminuyan los obstáculos culturales para la participación indígena en el trabajo, por ejemplo, horarios de trabajo flexibles que incluyan permisos de ausencia, o periodos vacacionales que faciliten el desarrollo de otras actividades tradicionales como la caza y la pesca; el establecimiento de lugares especiales para la preparación de comida tradicional en el lugar de trabajo, especificaciones para adaptar la construcción en los campamentos mineros a los requerimientos de la cultura indígena; requisitos de lenguaje que promuevan el uso de la lengua indígena³⁵; entrenamiento inter - cultural para trabajadores indígenas y no indígenas con el fin de prevenir y evitar discriminación; mecanismos de apoyo laboral especiales para trabajadores indígenas, como consejerías etc. Estas disposiciones son importantes ya que al promover el bienestar de trabajadores, reducen el problema de la rotación constante de personal que es común en algunos de los casos analizados en este reporte.

5.- Definiciones claras de los procedimientos de evaluación, ascenso y disciplina laboral, así como de las disposiciones que regulan las relaciones de trabajo, a fin de evitar discriminación de trabajadores indígenas por parte de sus superiores. En algunos casos, esta información ha sido traducida al idioma indígena.

6.- Programas de educación y entrenamiento para indígenas, por ejemplo, programas educativos en primaria y secundaria relacionados con la industria minera y sistemas de becas que permitan a los habitantes locales estudiar carreras relacionadas a la minería. Las comunidades también pueden solicitarle al gobierno que cubra parte de los gastos de educación, cuando este sea parte de los acuerdos.

7.- Fórmulas específicas para calcular la participación de los trabajadores indígenas en el trabajo, así como disposiciones para que la compañía recabe y publique la información que sea necesaria para calcular dicha participación.

8.- Disposiciones que aseguren el transporte subsidiado entre las comunidades de los trabajadores y el lugar de trabajo y en la medida de lo posible, la contratación de compañías de transporte indígenas.

Los AIB también pueden crear un comité conjunto para supervisar el cumplimiento de esas cláusulas, hacerse cargo permanentemente de los asuntos laborales y diseñar e implementar planes de desarrollo laboral. Estos planes pueden prepararse regularmente, por ejemplo, cada año, a fin de modificar los requerimientos de empleo y las estrategias establecidas en el AIB cuando las circunstancias hayan cambiado, las estrategias no hayan dado resultados, o determinar fechas límite para cumplir con los objetivos fijados en términos de contratación de trabajadores indígenas. Además de la creación del comité mencionado, también es posible contratar un coordinador laboral indígena que sirva como intermediario entre la compañía y los trabajadores.

Considerando que los minerales son un recurso no renovable y que los proyectos mineros pueden suspender actividades por causas fuera del control de la compañía o la comunidad, como la variación del precio de los minerales en los mercados internacionales, es importante que la comunidad contemple oportunidades de empleo a largo plazo para sus miembros. En este sentido, lo recomendable es que las comunidades inviertan en educación y capacitación en actividades que puedan ser utilizadas en otras industrias³⁶. Algunos AIB van aun más allá e incluyen medidas para ayudar a los trabajadores indígenas a encontrar empleo después de que la mina haya cerrado.

Finalmente, los AIB pueden exigir que algunas de estas disposiciones se apliquen a los contratistas y subcontratistas de la compañía, a pesar de que estos normalmente no son parte del acuerdo.

4.3 Desarrollo Económico y Oportunidades de Empleo

A través de las disposiciones en esta sección de los AIB se intenta promover el establecimiento y desarrollo de negocios indígenas para que suministren bienes y servicios a la compañía minera.

Es común que los acuerdos incluyan una cláusula que exige a la compañía dar preferencia a negocios indígenas al otorgar contratos fijando objetivos específicos, por ejemplo, que una parte determinada de las necesidades de la mina sean cubiertas por negocios indígenas. Una manera de ver cumplida esta obligación es requerir a la compañía que informe a las organizaciones indígenas antes de anunciar públicamente las oportunidades de obtener contratos.

A fin de ayudar a las comunidades a identificar oportunidades de trabajo, los AIB pueden incluir una lista de los bienes y servicios que se piense serán necesarios durante la vida del proyecto, disposiciones que especifiquen la fórmula para calcular la participación indígena en las licitaciones, etc. En caso de que no haya ningún negocio indígena que pueda proveer los bienes o servicios necesarios, los AIB pueden determinar que la compañía a la que se adjudique el contrato, emplee el máximo número posible de trabajadores locales. Adicionalmente, se puede pedir a la compañía que explique por escrito las razones por las que las empresas indígenas no obtuvieron el contrato.

En muchos casos las compañías indígenas no tienen la experiencia ni la capacidad financiera, técnica e institucional para proveer los bienes y servicios que las compañías mineras requieren y/o para presentar licitaciones con probabilidad de éxito dentro de un tiempo limitado. Algunos AIB abordan este problema de diferentes maneras:

- a) solicitando a la compañía que proporcione información acerca de su proceso de licitación
- b) requiriendo al la compañía minera o al gobierno que organicen o financien talleres para la elaboración de licitaciones
- d) requiriendo una extensión de tiempo para los negocios indígenas que participen en la licitación
- e) exigiendo a la compañía que apoye a los negocios indígenas para obtener financiamiento dándoles cartas de intención o contratos condicionales³⁷, o bien, alentando a empresas no indígenas a formar asociaciones con negocios indígenas.

f) requiriendo a la compañía pagos adelantados para ayudar a los negocios a iniciar la ejecución de los contratos³⁸.

g) permitiendo a las empresas indígenas utilizar su infraestructura, por ejemplo, sus puentes y pistas de aterrizaje

h) dividiendo los contratos. Algunos de los servicios que la mina necesita son muy técnicos y complejos, por lo que las comunidades pueden negociar que la compañía divida los contratos en componentes más pequeños que puedan favorecer a negocios indígenas específicos.

La participación en el proyecto de negocios indígenas también puede ser promovida a través de la creación de un comité conjunto que se encargue de facilitar la comunicación entre las partes y de vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de participación indígena en el proyecto. Otra alternativa es la contratación de un coordinador indígena que facilite la obtención de los contratos de trabajo ofrecidos por la compañía.

Finalmente, algunos AIB requieren la creación de un registro o lista de negocios indígenas al que pueda tener acceso la compañía minera. La manera de financiar la creación y mantenimiento de ese registro deben especificarse claramente.

4.4 Disposiciones en Materia de Finanzas y Beneficios

Los AIB pueden incluir cláusulas que aseguren que las comunidades locales, además de trabajo para sus miembros, reciban otros beneficios de la mina durante la vigencia del proyecto³⁹. Estos beneficios pueden incluir regalías, reparto de utilidades, o cantidades de dinero específicas sujetas a ciertas condiciones o plazos y a veces, acciones de la compañía, con posibilidades de tener representación en su mesa directiva.

Para las comunidades indígenas, tener acciones de la compañía minera es una manera de asegurar fondos para la construcción de infraestructura y diversificación económica mientras van desarrollando experiencia en materia financiera y administración de empresas. Sin embargo, este tipo de participación tiene el riesgo de no siempre generar ganancias, además de que muchas veces las comunidades indígenas no cuentan con el capital necesario para acceder a este tipo de participación.

La sección del AIB dedicada a finanzas puede incluir también disposiciones en materia de pago a individuos como compensación por los perjuicios que sufran por la operación de la mina, por ejemplo, los cazadores⁴⁰, especificar los procesos para determinar quién es una parte afectada y los métodos para calcular la compensación correspondiente.

Los mecanismos de compensación son importantes ya que la minería causa grandes desigualdades en la comunidad y a veces, sus impactos pueden ser mayores de lo previsto.

La minería puede incrementar los ingresos de algunos (aquellos que pueden encontrar trabajos en la mina, consiguen contratos, o reciben compensación), mientras que perjudica las fuentes de ingreso de otros (aquellos cuya tierra es expropiada o contaminada, aquellos que dependen de la flora y fauna silvestre afectadas por la actividad minera, etc)⁴¹. Es por eso que es importante que las cláusulas

relacionadas con oportunidades económicas o compensación contengan mecanismos que protejan a los grupos afectados⁴².

4.5 Protección Ambiental

Las partes pueden incluir disposiciones de protección ambiental en el cuerpo del acuerdo de impacto-beneficio, introducirlas en un anexo de éste o negociar un acuerdo ambiental independiente del AIB.⁴³

Las disposiciones ambientales contenidas en los AIB son complementarias de las leyes y reglamentos ambientales en vigor. En jurisdicciones en las que estos reglamentos son insuficientes o ambiguos, o no requieren evaluación de efectos ambientales para los proyectos mineros, estas disposiciones son la única oportunidad que las comunidades indígenas tienen para disminuir los efectos negativos del proyecto.

Cuando se requiere una evaluación de impacto ambiental y ésta ya se ha realizado, los AIB pueden incluir – ya sea en el texto o en un anexo – un análisis de los efectos que se anticipa que tendrá el proyecto, las medidas que se tomarán para minimizarlos y a veces, un compromiso para explorar alternativas a prácticas que se consideren particularmente nocivas⁴⁴. Cuando el AIB se firma antes del proceso de evaluación ambiental, se pueden establecer en el mismo ciertos lineamientos que aseguren la participación de las comunidades indígenas en dicho proceso.

Es recomendable que las comunidades determinen sus propios estándares, ya que los estándares legales pueden ser bajos o ambiguos y también porque los cambios a los sistemas de regulación pueden bajar estos estándares en el futuro, dándole bases a la compañía para descuidar los aspectos ambientales de la mina. De hecho, en años recientes se ha visto una tendencia en la industria minera a tratar de influir en decisiones gubernamentales para reducir los estándares prescritos por la ley⁴⁵. Por otra parte, los estándares legales pueden no ser lo suficientemente estrictos como para proteger a ciertas comunidades en particular, por ejemplo, porque los estándares vigentes pueden haber sido establecidos tomando en cuenta estilo de vida urbanos, en donde el uso de recursos naturales es menos intensivo; o para proteger lo que es culturalmente valioso para ellas, por ejemplo, manadas de caribúes. Ir más allá de los requerimientos legales no quiere decir incluir términos como progreso “apropiado” o “satisfactorio”, sino establecer requisitos claros y cuantificables que un tribunal pueda interpretar claramente a fin de hacerlos valer.

Algunas comunidades requieren que se tomen medidas específicas para disminuir el impacto de la mina sobre la fauna y los lugares que por razones culturales o económicas, son importantes para ellas. Por ejemplo, el impacto de la minería sobre manadas de caribúes ha sido una preocupación constante en los AIB del norte⁴⁶ y en el trabajo de la agencia de monitoreo independiente para la mina Ekati. También algunos AIB han incluido disposiciones para la protección de cementerios.

En muchos casos se necesitan estudios de base para cuantificar la contaminación y de esta manera darle un significado que pueda ser interpretado y usado en los planes administrativos de la compañía, las autoridades ambientales o el tribunal que esté a cargo de hacer cumplir un AIB. Estudios de base

son importantes para determinar cuándo empieza la responsabilidad de un proyecto en particular, particularmente cuando ha habido operaciones industriales o mineras previas en el mismo lugar. Los AIB pueden requerir que la compañía realice estos estudios y los distribuya entre las comunidades, o que los realice conjuntamente con ellas.

En los AIB se pueden establecer sistemas de vigilancia ambiental y/o un comité de vigilancia ambiental, así como afirmar el derecho de las comunidades indígenas a tomar muestras en los sitios que la compañía ha designado como puntos de monitoreo. Dado que este monitoreo independiente puede ser muy costoso, es recomendable especificar quien lo va a financiar, si la compañía, el gobierno, o ambos, en el entendido de que esos fondos serán usados únicamente para llevar a cabo monitoreos independientes y que las comunidades tienen el derecho de contratar a quienes ellas decidan para realizar estas tareas. En este sentido, vale la pena mencionar la experiencia de la agencia de monitoreo independiente para la mina Ekati, la cual recibe financiamiento tanto del gobierno como de la compañía BHP y cuenta con siete miembros nombrados por el gobierno, la compañía y la comunidad.

También se pueden incluir en los AIB mecanismos formales para promover la consulta continua entre compañía y comunidad en cuanto al manejo de los planes ambientales de la mina y las medidas dirigidas a disminuir sus impactos negativos. Los AIB también pueden requerir que los planes ambientales o el plan de cierre de la mina no puedan ser modificados sin la autorización previa de la comunidad. Las comunidades indígenas pueden aumentar su poder de decisión y evitar que la compañía use la táctica de “divide y vencerás”, si especifican cual es la organización o representante que debe ser consultado y el procedimiento de consulta a seguir.

Es importante que en los AIB también se consideren medidas de contingencia y la especificación de los eventos o niveles de contaminación que las pondrán en operación. Estos detonadores deben reflejar las preocupaciones de las comunidades, por ejemplo, ciertos niveles de contaminación en la flora y fauna o en sus cosechas y deben ser lo suficientemente bajos como para evitar daños irreversibles. Es también importante obtener garantías económicas de que las medidas se ejecutaran a fin de que su implementación no se convierta en una larga disputa durante la cual se siga produciendo la contaminación.

En relación con lo anterior, los AIB pueden requerir a la compañía que prepare un inventario de todos los productos y materiales que serán usados en la mina, planes para su almacenamiento y manejo y planes de contingencia para el caso de derrame. Estos inventarios deben ser distribuidos entre los pueblos indígenas partes del acuerdo y estos deben de tener la facultad expresa de prohibir el uso de determinados productos.

En términos del impacto ambiental de la mina, uno de los asuntos contenciosos ha sido el grado de responsabilidad que corresponde a la compañía por el cierre de la mina y la subsecuente recuperación ambiental. En la mayoría del territorio canadiense se requiere que las compañías registren un plan de cierre de mina y recuperación ambiental posterior. Sin embargo, ya que algunos impactos, como el drenaje ácido de minas, pueden afectar negativamente el medio ambiente por décadas después de que las minas han cesado sus operaciones y porque de por sí, en Canadá ya hay muchas minas abandonadas que siguen contaminando⁴⁷, ésta es un área que comunidades indígenas y ambientalistas

quisieran ver regulada más estrictamente. Por su parte, las compañías han tratado de obtener “permisos de salida” que les permitan devolver las tierras al gobierno y librarse de cualquier responsabilidad futura. Otras compañías simplemente dejan de existir o declaran bancarrota, haciendo más difícil que se les exija el cumplimiento de las responsabilidades en que han incurrido por daños ambientales.

Una manera de resolver el problema de las minas abandonadas es negociar con la compañía la apertura de un fideicomiso o un depósito especialmente destinado a cubrir gastos futuros de recuperación ambiental. Este dinero se puede devolver a la compañía una vez que la mina y terrenos adyacentes estén limpios y ambientalmente recuperados, por ejemplo, cuando se obtengan muestras limpias de lugares previamente especificados, dentro de un marco de tiempo suficientemente largo como para cubrir impactos imprevistos de larga duración. Este tipo de garantías económicas para gastos de recuperación ambiental han sido requeridas ya en algunas jurisdicciones de Canadá, sin embargo, las compañías mineras las han considerado “excesivas” y no han dejado de combatir⁴⁸.

Finalmente, los AIB pueden afirmar el derecho de los pueblos indígenas a reclamar compensación legal por concepto de daños ambientales ocasionados por la construcción y operación de la mina⁴⁹, o por pérdidas económicas causadas por daños ambientales, como la muerte de flora o fauna. En algunos casos se ha especificado el método para calcular esos daños.

4.6 Aspectos Sociales y Culturales

Los proyectos mineros pueden causar enormes impactos en la vida social y la cultura de las comunidades locales, las negociaciones con las compañías pueden consumir mucho tiempo y energía y acabar dividiendo a la comunidad. Una vez que la mina empieza a operar vienen trabajadores de fuera con sus propias costumbres y a veces discriminación; los trabajadores locales tienen que adaptarse a horarios de trabajo extraños y exigentes, en algunos casos trabajando en la mina, apartados de su comunidad, por periodos de semanas, descansando otras tantas, teniendo que abandonar otras actividades tradicionales como la caza, o el pasar más tiempo con sus familias. Todo esto puede causar tensión en las comunidades, deterioro de su cultura e incluso aumento de alcoholismo, falta de cuidado infantil y violencia familiar.

Los AIB pueden incluir medidas para prevenir o minimizar probables impactos que se crea que la mina pueda tener en la vida social y la cultura de las comunidades. Estas pueden incluir prohibiciones generales a trabajadores no indígenas de entrar a tierras indígenas, sitios sagrados, cementerios o lugares de caza; programas sociales o servicios de consejería para ayudar comunidades indígenas a manejar el estrés; ayuda financiera o en infraestructura para proyectos comunitarios o programas recreacionales; o disposiciones generales para proteger grupos en riesgo como mujeres y niños.

Las evaluaciones de impacto social y estudios de base o antropológicos pueden aportar información importante para la implementación de estos programas y la protección de los intereses de la comunidad. En Canadá y Australia existen experiencias importantes en las que comunidades indígenas han realizado estos estudios o han participado muy activamente en su elaboración⁵⁰. Esta participación

puede ayudar a que la comunidad se involucre políticamente en las discusiones sobre minería, a crear consciencia acerca de sus impactos y definir los objetivos y aspiraciones de la comunidad en las negociaciones con las compañías mineras, por ejemplo, en la mina Ekati, los ancianos han jugado un papel importante en la localización de sitios de caza y cementerios que requieren protección⁵¹.

A través de los AIB se pueden establecer programas de desarrollo y/o comités para supervisar los impactos sociales y culturales de la mina. La comunidad Lutsel K'e Dene basada en gran parte en su sabiduría tradicional, esta realizando una serie de estudios, en relación a los impactos de la mina Ekati.

El impacto que los proyectos mineros tienen sobre las mujeres es un área que cada vez llama más la atención de comunidades indígenas, ONG y académicos y es posible que en el futuro esta preocupación se vea reflejada en los AIB. Actualmente, por lo general se acepta que las mujeres son “las que menos ganan y más pierden” con los proyectos mineros⁵². Las oportunidades de trabajo en las minas normalmente favorecen a los hombres mientras que las mujeres son las que mas llevan la carga de los problemas sociales asociados con la minería, por ejemplo, el aumento de alcoholismo y tensión social dentro de la comunidad pueden resultar en violencia familiar; o la inflación causada por la mina puede afectar desproporcionalmente familias mantenidas por mujeres. Ésta era la preocupación de las mujeres Innu e Inuit de Labrador quienes enfrentan el prospecto de un desarrollo minero en Voicsey's Bay. Las mujeres solicitaron un estudio de estos problemas en la fase de evaluación previa de la mina, incluyendo el uso de una metodología que tome en cuenta las necesidades específicas de las mujeres.⁵³

Debido a que la cuestión del porqué los indígenas tienen derechos especiales va más allá del ámbito de un AIB, cuando existen disposiciones en un AIB que promueven un trato preferencial o el pago de compensaciones a trabajadores indígenas, los trabajadores no indígenas pueden pensar que se les está discriminando. Es por eso que es importante que las comunidades tomen medidas para minimizar esas tensiones, por ejemplo, estableciendo programas que informen a individuos no indígenas acerca de las razones de ser del acuerdo, o bien, para familiarizarlos con la cultura nativa. Es importante enfatizar que los beneficios que las comunidades indígenas reciben son una compensación por los minerales y la riqueza que las compañías extraen de sus territorios, normalmente a cambio de perturbar el medio ambiente y la vida de sus comunidades.

5.0 Implementación de los AIB

A pesar de que en Canadá se han negociado AIB por varias décadas, la literatura en la materia es muy reciente y existe poco análisis acerca de sus éxitos y fracasos, sin embargo, se pueden identificar diferentes variables que afectan el nivel de éxito que un AIB puede tener en la consecución de sus objetivos, por ejemplo, el grado de compromiso de las partes, lo realista que sean sus expectativas, el nivel de conocimiento que las comunidades indígenas poseen y la claridad en la redacción de su texto, así como de su plan de implementación.

Los AIB pueden establecer un comité de implementación, a veces también llamado comité administrativo o coordinador. Este comité está compuesto por representantes de ambas partes y a

veces también incluye otros individuos nombrados de común acuerdo⁵⁴. Su función principal es mantener una comunicación abierta y continua entre las partes, promover el cumplimiento de los objetivos del acuerdo, servir como un foro para discutir y resolver problemas de implementación y nombrar comités especiales o individuos para el desempeño de funciones especiales. Además, se pueden formar otros comités pueden ser nombrados para encargarse permanentemente de asuntos específicos, tales como empleo, administración ambiental, etc. Los AIB también pueden requerir que el comité de implementación haga evaluaciones periódicas del acuerdo y que rinda cuentas. Estas tareas también se pueden encargar a agentes independientes.

Desafortunadamente, es común que los AIB se escriban en lenguaje vago o que incluyan términos ambiguos, lo que hace que las comunidades tengan dificultad para exigir su cumplimiento. Frases como “tomar medidas razonables”, “realizar esfuerzos razonables” o “en caso de que no haya efectos económicos adversos en el costo del proyecto”⁵⁵, presentan un problema cuando una tercera parte, ya sea el gobierno, un juez o arbitro, tiene que decidir si el acuerdo se ha incumplido.

Hay ciertas cláusulas de un AIB, como las disposiciones en materia de dinero o compromisos ambientales que deben ser específicas, ser expresadas en términos numéricos y establecer sanciones en casos de incumplimiento. Sin embargo, hay otras, como las referentes a oportunidades de empleo o negocios, que es mejor redactar en términos más flexibles a fin de que se puedan adaptar al progreso del proyecto, siempre cuidando que las responsabilidades y mecanismos de revisión periódica de esas cláusulas estén claramente especificados.

En Canadá algunas comunidades indígenas han tratado de usar incentivos económicos o sanciones para hacer que las compañías cumplan con los AIB. Por ejemplo, la Asociación Inuit de Labrador ha firmado un acuerdo en el que ciertas cuotas de empleo están ligadas a las ganancias de la compañía: La asociación gana un porcentaje sobre esas ganancias si la compañía no cumple con su cuota de contratación de trabajadores Inuit en un año determinado. El problema es que la compañía puede pedir a cambio que se penalice a la comunidad si ésta no puede proveer cierto número de trabajadores⁵⁶.

Los AIB normalmente contienen una cláusula que estipula que el acuerdo puede ser negociado o modificado por mutuo consentimiento de las partes o bajo ciertas circunstancias especiales, por ejemplo, la expansión del proyecto⁵⁷. Esta cláusula es particularmente útil cuando los AIB son firmados en una etapa temprana del proyecto ya que en ese entonces es difícil anticipar todos sus impactos e implicaciones.

6.0 Confidencialidad

La confidencialidad es usualmente un requisito durante las negociaciones de los AIB. Las partes pueden hablar del acuerdo con terceros, pero sólo de manera general, no en cuanto a sus detalles. Sin embargo, algunos AIB incluyen una cláusula que prohíbe a las comunidades indígenas dar a conocer información confidencial aun después de que la negociación haya terminado, excepto cuando existe una

obligación legal de proporcionar dicha información. En algunos casos, todo el acuerdo es tratado confidencialmente.

Las cláusulas sobre confidencialidad son un asunto conflictivo. Si bien es entendible que la compañía no quiera que cierta información del acuerdo salga a la luz pública, por ejemplo, aquella información que puedan afectar el precio de sus acciones, las cláusulas de confidencialidad limitan mucho la producción de literatura en cuanto a los AIB y disminuyen las oportunidades que las comunidades indígenas tienen de aprender mutuamente de sus experiencias. Además, cuando hay varias comunidades indígenas negociando acuerdos separados con la misma compañía al mismo tiempo, las cláusulas de confidencialidad impiden que las comunidades trabajen juntas y fortalezcan su capacidad de negociación. Por estas razones, es recomendable que en la medida de lo posible se evite el uso de las cláusulas de confidencialidad.

7.0 Costo de los AIB

Es importante tener en cuenta que desde el periodo de consulta comunitaria hasta el cierre de la mina, la negociación e implementación de un AIB es un proceso muy caro, por lo que debe procurarse financiamiento desde el principio. Si bien es cierto que la posibilidad de disponer de fondos no equilibra por sí misma la relación de poder entre las partes, sí va a mejorar significativamente la posición de la comunidad en la negociación y sus posibilidades de hacer cumplir el acuerdo.

Los costos de negociación pueden incluir costos de viaje, contratación de expertos legales y ambientales que ayuden en la redacción del acuerdo, opinen sobre evaluaciones ambientales o lleven a cabo estudios de base, también costos para establecer y mantener mecanismos para difundir información entre los miembros de la comunidad, por ejemplo, a través de periódicos o la radio, etc.

Algunos AIB exigen a la compañía que reembolse a la comunidad los costos en que haya incurrido con motivo de la negociación del acuerdo⁵⁸. Sin embargo, a veces las comunidades no cuentan con el dinero necesario para comenzar las negociaciones, ni con la posibilidad de conseguir préstamos. En Canadá, algunas comunidades han resuelto este problema consiguiendo pagos adelantados para gastos de negociación, sin que esto implique restricciones en cuanto a la contratación de expertos o abogados. En otros casos el gobierno ha pagado por estas negociaciones. Éste fue el caso del primer acuerdo de impacto y beneficio Inuit que se negoció entre la compañía Echo Bay Mines y la Asociación Inuit Kitikmeot⁵⁹.

Llevar a cabo y hacer cumplir el acuerdo también son procesos muy caros. Los miembros de los diferentes comités a veces tienen que viajar distancias largas y desatender sus actividades cotidianas para poder reunirse, las supervisiones ambientales requieren la contratación de expertos y el uso de equipo sofisticado y, en caso de que surjan controversias, hay gastos asociados a la contratación de mediadores o, en el peor de los casos, a las acciones legales ante los tribunales judiciales, (estos costos a veces son prohibitivos). Es importante que los AIB especifiquen claramente quién cubrirá estos gastos.

8.0 Limitaciones y Obstáculos

Esta sección contiene reflexiones basadas en experiencias que los pueblos indígenas canadienses han tenido con los AIB y en las críticas de algunos autores:

Es muy importante considerar al aspecto de la implementación de los AIB durante el periodo de su negociación. Las partes deben esforzarse por lograr de común acuerdo un plan de implementación que establezca claramente funciones y responsabilidades.

A menos que el AIB (u otro mecanismo como un acuerdo de negociación de tierra o de repartición de utilidades) establezca mecanismos para la distribución de las ganancias, el beneficio que la comunidad recibe será únicamente local, es decir, no habrá beneficio regional a pesar de la posibilidad de que los impactos de la mina se extiendan más allá de la comunidad.

Esta situación es más delicada cuando ni el gobierno federal ni el provincial reciben regalías para reinversión en las regiones afectadas

Cuando hay más de un pueblo indígena negociando un mismo acuerdo, es muy importante que las comunidades insistan en negociaciones colectivas y abiertas ya que las negociaciones bilaterales pueden fomentar la competencia entre las comunidades afectadas y el uso de la táctica de “divide y vencerás” por parte de la compañía. Esto es particularmente cierto cuando las negociaciones son confidenciales.

Hay pocos lineamientos en cuanto a cual sería el contenido ideal de un AIB o de las disposiciones que un pueblo indígena debería negociar. De acuerdo con la Asociación Inuit Kitikmeot, si bien, la negociación de los AIB es prescrita por el acuerdo de negociación de tierras (*Acuerdo de Negociación de Las Tierras de Nunavut*) y el acuerdo contiene ciertas directrices en relación al contenido y procedimiento, aún hay lugar para mucha discreción en la negociación de los AIB y mucha incertidumbre en cuanto a las funciones y obligaciones de las partes⁶⁰. Esta situación surge porque en ninguna jurisdicción de Canadá existen regulaciones formales para la negociación de un AIB, por lo que los beneficios que el pueblo indígena pueda derivar de este dependen de su capacidad de negociación. Esta lamentable situación provoca resultados desiguales y pone en duda la eficacia de los acuerdos de impacto y beneficio como herramientas para la obtención de objetivos sociales.

Otro de los aspectos negativos de los AIB que ya se ha señalado es el tiempo que las negociaciones consumen ya que estas pueden durar años e implicar enormes costos financieros y de recursos humanos. Además de los costos financieros también hay costos sociales, por ejemplo, el desgaste que los líderes de las comunidades sufren durante los procesos, comúnmente largos, de recopilación de información y negociación relacionados con los AIB. En estos casos, los recursos humanos que normalmente son escasos se distraen de otros asuntos importantes como las negociaciones de tierras y otros problemas sociales.

Es importante hacer notar que el cierre prematuro de la mina es una de las causas más comunes por las que las comunidades no pueden hacer cumplir un AIB, por lo que esta situación debe ser tratada durante la negociación y prevista en el acuerdo.

Los objetivos de desarrollo económico de los AIB no siempre se han cumplido ya que frecuentemente no coinciden las necesidades de la mina con el entrenamiento y los intereses del pueblo indígena. Las

cuotas de empleo no tienen ningún sentido si no hay trabajadores indígenas con las características laborales necesarias para el trabajo. Por esto, es importante que haya un periodo de capacitación y educación anterior al inicio de operaciones de la mina en el que los trabajadores potenciales puedan adquirir las habilidades necesarias para el trabajo. La alternativa es que los trabajadores indígenas ocupen puestos que requieran poco o ningún entrenamiento, pero esto impide el desarrollo económico sostenible y fomenta la dependencia de la comunidad.

Existe escepticismo en cuanto a si los AIB son medios eficaces para lograr el desarrollo económico de los pueblos indígenas a largo plazo dada la fugacidad de los desarrollos mineros.

También se deben establecer de antemano mecanismos que permitan a las comunidades tomar decisiones colectivas en cuanto al manejo y distribución de los ingresos.

Existe la preocupación de que el uso de los AIB como instrumentos de regulación ambiental limite la creación y aplicación de sistemas legales de regulación más eficientes y de aplicación general. Particularmente, la inclusión de la relación entre desempeño ambiental y la transferencia de beneficios económicos en las negociaciones puede resultar en arreglos que disminuyan la protección ambiental.

Los pueblos indígenas deben insistir en que previo a las negociaciones se lleven a cabo evaluaciones de impacto ambiental y/o socio económico ya que la información que estas proporcionan pueden serles muy útiles en la negociación del AIB.

Los AIB también deben contemplar cambios de circunstancias significativos, como la venta de la mina. En este caso se deben tomar decisiones en cuanto a si la compañía compradora debe cumplir el acuerdo vigente o se debe firmar uno nuevo.

9.0 Conclusiones

Los Acuerdos de Impacto-Beneficio son una manera de regular los impactos sociales, culturales y ambientales de los proyectos mineros y a la vez, de asegurar que las comunidades indígenas se beneficiarán de dichos proyectos. Sin embargo, su contribución al desarrollo de la comunidad depende de diferentes factores como el tipo de acuerdo que sea negociado, la manera en que se redacte, si tiene o no una proyección a largo plazo y su relación con las políticas generales de desarrollo del gobierno. Estos factores, a su vez, dependen de la asesoría y protección legal con las que se cuente, apoyo del gobierno, recursos económicos y acceso a la experiencia e información que otras comunidades tengan.

La experiencia que las comunidades indígenas de Canadá han acumulado en su negociación de AIB con compañías mineras puede ayudar a otras comunidades a proteger sus derechos en ese tipo de negociaciones y evitar que se cometan algunos de los errores más comunes. Estas son algunas de las recomendaciones que las comunidades indígenas y sus asesores legales pueden ofrecer sobre negociación de AIB:

1.- Formar un buen equipo de negociación con personas que representen los intereses de todos los grupos involucrados, incluyendo expertos en asuntos legales, ambientales y mineros y tratar de mantener este equipo al margen de las políticas internas de la comunidad (particularmente si hay cambios constantes de líderes o jefes).

2.- Conseguir financiamiento. Formar un equipo, desarrollar un plan, negociar e implementar un AIB puede ser muy costoso. Los AIB deben contener disposiciones en las que se prevea el financiamiento generoso de comités y actividades de implementación, supervisión y consulta. Lo ideal sería que la compañía cubriera parte de estos costos ya que, finalmente, es ella la que se está beneficiando de la tierra de la comunidad.

3.- Desarrollar un buen plan. Mantener consultas a nivel general con la comunidad a fin de asegurarse de que ésta entienda los impactos de la minería y los intereses que están en juego. Cuando sea posible, solicitar a la compañía y/o gobierno tiempo suficiente para hacer consultas comunitarias. Finalmente, con la ayuda de expertos, desarrollar una posición que pueda servir como referencia en la negociación y para establecer las cosas que no son negociables.

4.- Establecer principios de cooperación entre las partes, la compañía minera, el gobierno, otras comunidades, etc. Esto puede hacerse mediante la firma de protocolos preliminares.

5.- Mantener una perspectiva a largo plazo. No aceptar unos pocos empleos y programas de recreación a cambio de medidas de protección ambiental y desarrollo comunitario. Invertir en educación, capacitación en actividades específicas y diversificación económica.

6.- Redactar los acuerdos en términos claros a fin de facilitar su ejecución cuando se requiera. Evitar el lenguaje vago o ambiguo. Especificar claramente las responsabilidades, objetivos y plazos para cumplirlos, las fórmulas para calcular cuotas de empleo indígena y participación en el desarrollo económico; los estándares ambientales; las medidas de contingencia y los eventos que las pondrán en operación, etc.

7.- Establecer mecanismos de resolución de conflictos a los que se pueda recurrir antes de tomar medidas más radicales y costosas como comparecer ante los tribunales o parar la operación de la mina.

8.- Mantener comunicación con la compañía: los AIB son sólo una parte de las relaciones entre la compañía y la comunidad, mismas que tienen que ser reforzadas constantemente.

9.- No aceptar cláusulas que comprometan la soberanía de la comunidad o el derecho a objetar prácticas nocivas. Evitar mencionar que el propósito del acuerdo es la realización del proyecto.

Los beneficios que las comunidades reciben son una parte de la riqueza que la compañía está extrayendo de su territorio y una compensación por los impactos ambientales y sociales que tendrá la minería, aun cuando éstos sean atenuados. Las comunidades indígenas no tienen por qué comprometer su poder a cambio de esos beneficios.

BIBLIOGRAFÍA

Ashini, D., Palabras iniciales en el taller, "Between a Rock and a Hard Place: Aboriginal Communities and Mining." 1999. Puede consultarse en www.miningwatch.ca.

Bankes, N and C. Sharvit., *Aboriginal Title and Free Entry Mining Regimes in Northern Canada*. Northern Minerals Programme, Working Paper # 2. Yellowknife: Canadian Arctic Resource Committee, 1998.

Barton, B., *Canadian Law of Mining*. Calgary: Canadian Institute of Resources Law. Calgary, 1993.

Brant Castellano, M., "Renewing the Relationship: A perspective on the Impact of the Royal Commission on Aboriginal People." En *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, J. Hylton, ed. Saskatoon: Purich Publishing Ltd., 1999.

Central Land Council.

1998. *Mines and Myths: the Truth about Mining on Aboriginal Land*. Puede consultarse en www.clc.org.au.

1994. *Our Land, Our Life*. Puede consultarse en www.clc.org.au.

Chambers, C. and M. Winfield, *Mining's Many Faces: Environmental Mining Law and Policy in Canada*. Toronto: Canadian Institute for Environmental Law and Policy, 2000. Puede consultarse en www.cielap.org.

Environmental-Aboriginal Guardianship through Law and Education (EAGLE) and Environmental Mining Council of British Columbia (EMCBC), *Beneath the Surface: Aboriginal Rights and Mining Law in British Columbia*. 2001.

Imai, S., *Aboriginal Law Handbook*. Second Edition. Carswell, 1999.

Isaac, T., *Aboriginal Law: Cases, Materials and Commentary*. Second Edition. Saskatoon: Purich Publishing, 1999.

Keeping, J.

1998. *Thinking about Benefit Agreements: an Analytical Framework*. Northern Minerals Programme, Working paper # 4. Yellowknife: Canadian Arctic Resource Committee.

1999. *Local Benefits from Mineral Development: the Law Applicable in the Northwest Territories*. Calgary: Canadian Institute of Resources Law.

Kennett, S.

- 1999a. *A Guide to Impact and Benefits Agreements*. Canadian Institute of Resources Law.
- 1999b. *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*. Prepared for the Mineral Directorate, Department of Indian Affairs and Northern Development. Calgary: Canadian Institute for Resources Law.
- Kerr, A., *Impact and Benefits Agreements as Instruments for Aboriginal Participation in Non-Renewable Resource Development. A Report on Selected Case Studies*. National Roundtable on the Environment and the Economy. 2000.
- Lane, M., H. Ross and A. Dale, "Social Impact Research: Integrating the Technical, Political and Planning Paradigms." In *Human Organisation*, 56 (3) 1997.
- Notzke, C., *Aboriginal People and Natural Resources in Canada*. Centre for Aboriginal Management, Education and Training. North York: Captus University Publications, 1994.
- O'Faircheallaigh, C.
1999. "An Australian Perspective on Impact and Benefit Agreements"
In *Northern Perspectives*, 26: 4, Fall-Winter 1999-2000. Canadian Arctic Resource Committee.
1998. "Resource Development and Inequality in Indigenous Societies."
En *World Development* 26 (3) March, 381-394.
1996. "Negotiating with Resource Companies: Issues and Constraints
For Aboriginal Communities in Australia." In Howitt, R., J. Connell and P. Hirsch, eds. *Resources, Nations, and Indigenous Peoples: Case Studies from Australasia, Melanesia, and Southeast Asia*. Melbourne and New York: Oxford University Press, 1996.
- O'Reilly, K. and E. Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*. Yellowknife, NWT, May 29-31, 1998. Northern Minerals Programme, Working Paper # 7. Yellowknife: Canadian Arctic Resource Committee. 1999.
- Parlee, B., *A Guide to Community-based Monitoring for Northern Communities*. Northern Minerals Program, Working Paper # 5. Yellowknife: Canadian Arctic Resource Committee. 1998.
- Patterson, G., *Recent Developments in Aboriginal Law and What They Mean for Environmental Regulation*. Prepared for: Environmental Law 2001: Insight Information. Sept. 20-21, 2001.
- The Raglan Agreement*. Between: Makivik Corporation, Qarqalik Landholding Corporation of Salluit, North Village Corporation of Salluit, Nunaturlik Landholding Corporation of Kangiqsujuaq, North Village Corporation of Kangiqsujuaq and the Société Minière Raglan du Québec Ltée. February, 1995.

Tongamiut Inuit Annait and Ad Hoc Committee on Aboriginal Women and Mining in Labrador. "Fifty two percent of the Population Deserves a Closer Look: A Proposal for Guidelines Regarding the Environmental and Socioeconomic Impacts on Women from Mining Development at Voisey's Bay." 1997. Puede consultarse en www.innu.ca.

Endnotes

1. CELA analizó algunos AIB y revisó una bibliografía comentada acerca de otros acuerdos (por ejemplo Kennett 1999b). En el caso de la mina Ekati, cuyos acuerdos son confidenciales, se usaron acuerdos tipo.
2. Los resúmenes de los talleres "Comunidades Indígenas y Minería en Canadá" (Between a rock and a hard place, 1999) e "Investigación en el terreno" (2000) pueden obtenerse en www.minigwatch.ca.
3. En Canadá los "Acuerdos de Impacto Beneficio" también se conocen bajo otros nombres, tales como Acuerdos de Desarrollo de Recursos Humanos, Acuerdos Socioeconómicos, Acuerdos de Participación, Acuerdos de Cooperación, etc. A veces el nombre refleja el contenido del acuerdo; sin embargo, desde el punto de vista legal, el nombre no importa, siempre y cuando los términos y el propósito del acuerdo estén claramente especificados y el acuerdo sea obligatorio (Keeping 1998).
4. Estos acuerdos entre gobierno y compañías eran comunmente llamados "Acuerdos Socioeconómicos".
5. Keeping 1998:5.
6. Por ejemplo, en Canadá, la Corporación de Desarrollo Tahltan (Tahltan Development Corporation) representa tres comunidades indígenas en el noroeste de la Columbia Británica y ha establecido un grupo de asesoría en asuntos mineros para llevar a cabo el trabajo necesario en las negociaciones con compañías mineras. De la misma manera, en los Territorios del Norte en Australia, el Consejo de las Tierras Centrales (Central Land Council) representa a los dueños de tierras indígenas en sus negociaciones con compañías mineras o de construcción. Esta práctica ha fortalecido la posición de los indígenas en las negociaciones (CLC 1994, 1998).
7. *Delgamuukw v. British Columbia*, [1998] 1 C.N.L.R. 14 (SCC).
8. *Ibid.*
9. Ver EAGLE y EMCBC, 2001, Patterson, 2001 e Isaac, 1999.
10. *Acuerdo de Negociación de Tierras de Nunavut*.
11. Ver *R. v. Sparrow*, [1990] 3 C.L.N.R. 160.
12. A excepción de las provincias Alberta, Nueva Escocia y la Isla del Príncipe Eduardo (Chambers y Winfield, 2000).
13. Para una crítica del sistema de "entrada libre" ver Blankes y Sharvit, 1998.
14. Por ejemplo, la ley penal.

15. Por ejemplo, el área de la educación.
16. *Ley de Pesca* R.S.C. 1985, c. F-14.
17. Para una revisión general de la regulación ambiental de la minería en Canadá, ver Chambers y Winfield, 2000.
18. *Ley Candiense*, 1985, c. I-5.
19. C.R.C. 1978, c. 956. Las *Regulaciones Mineras Indígenas* no son aplicables en la Columbia Británica, en su lugar la provincia se rige por el *Acuerdo Sobre Recursos Minerales en Reservas Indígenas* celebrado en 1943 entre los gobiernos provincial y federal.
20. Por ejemplo, los Sahtu Dene Metis y los Gwich' en los Territorios del Noroeste, requieren a través de extensos Acuerdos Sobre Negociación de Tierras, que las compañías negocien acuerdos de acceso con el pueblo indígena (Kennett, 1999b).
21. Por ejemplo, los Sahtu Dene Metis y los Gwich' en extensos Acuerdos Sobre Negociación de Tierras (Kennett, 1999b).
22. O'Reilly y Eacott, 1998.
23. El artículo 26 del Acuerdo de Negociación de Tierras de Nunavut define un "proyecto de desarrollo mayor" como aquel que implica el "desarrollo o explotación, pero no la exploración, de recursos que se encuentren parcial o totalmente en tierras propiedad Inuit" y el empleo "durante cualquier periodo de cinco años de más de 200 personas/año de trabajo, o que consiste en costos de capital mayores de treinta y cinco millones de dólares (\$35,000,000.00), de acuerdo al valor del dólar en 1986" (citado en Keeping 1999:53).
24. Keeping, 1999 p. 31.
25. Ver Kennett, 1999b y Comunicación Personal, Doug Paget, DIAND, 12 de Octubre, 2001.
26. Artículo 26.9.
27. Kennett, 1999b.
28. A veces estas divisiones corresponden a diferencias dentro de la comunidad en cuanto a actividades económicas (por ejemplo, los agricultores pueden oponerse más a la minería que los conductores de camión), edad (porque los ancianos prefieren preservar sus tradiciones culturales, mientras que los jóvenes pueden querer trabajos en la mina), sexo (ya que las oportunidades de trabajo en la mina tradicionalmente han sido para los hombres, mientras que la carga negativa normalmente ha sido sobrellevada por las mujeres), etc.
29. En este sentido, la experiencia de los Innu de Labrador con el Grupo de Trabajo de Minería es muy interesante. Ver www.innu.ca.
30. Ver el análisis del modelo de negociación de Cape York en O'Faircheallaigh 2000.
31. En el caso del Acuerdo Raglan, la Asociación Makivik firmó un protocolo preliminar con Falconbridge. La Nación Innu también ha redactado un documento titulado "Exploración Mineral en Nitassinan: Una

Cuestión de Respeto”, que se puede obtener en su página web, www.innu.ca. A las compañías se les pide que lean este documento antes de negociar con la Nación Innu. Igualmente, la Nación Tahtlan fijó una serie de principios de desarrollo durante la década de los ochenta que a la fecha proveen lineamientos en las negociaciones con compañías mineras.

32. Los propósitos del Acuerdo Raglan son:
 - facilitar el desarrollo y operación de la mina de una manera eficiente que a la vez proteja el medio ambiente
 - facilitar la participación significativa y equitativa de los beneficiarios Inuit
 - asegurar que los beneficiarios Inuit obtengan directa o indirectamente beneficios sociales y/o económicos
 - asegurarse de que los impactos del proyecto sean supervisados periódicamente y que se atiendan los casos de impactos imprevistos o cuya magnitud sea mayor de la prevista
 - garantizar el apoyo de las comunidades Inuit para el desarrollo y operación de la mina, y
 - garantizar una relación continua de cooperación entre las partes.
33. Citado en Keeping 1999a:77.
34. El marco legal para la negociación de AIB establecido por el Acuerdo Sobre Propiedad de Tierras de Nunavut prohíbe a las compañías el uso de cláusulas de este tipo, estableciendo que “la negociación y formalización de un AIB se llevarán a cabo sin perjuicio de la participación de (alguna organización Inuit designada), cualquier otra organización Inuit, o cualquier otro miembro de alguna comunidad Inuit, en las audiencias u otros procedimientos ante la Comisión de Revisión de Impacto Ambiental de Nunavut (Nunavut Impact Review Board), la Comisión Nacional de Energía (National Energy Board) o cualquier otra agencia administrativa, o la ejecución o disputa legal de cualquier decisión u orden de esas agencias. (Artículo 26, sección 26.9.2. Citado en Kennet 1999a: 46).
35. Estos requisitos pueden incluir la traducción a lenguaje indígena de anuncios en el trabajo, señales e instrucciones. Algunos AIB también incluyen programas de enseñanza de lenguaje para trabajadores indígenas. Bajo el Acuerdo Raglan, las explicaciones a los trabajadores de las reglas de conducta y los criterios de evaluación laboral en la mina, deben ser trilingües.
36. O’Reilly y Eacott 1998; Kennett 1999b.
37. El AIB entre Echo Bay y la Asociación Inuit Kitikmeot para el proyecto ULU, estipula que: “para contratos menores de \$100,000, Echo Bay deberá otorgar cartas de intención a aquellos negocios a los que Echo Bay intente darles un contrato sujeto a la obtención de financiamiento; y para el caso de contratos mayores de \$100,000, Echo Bay otorgará contratos condicionales” (5.20).
38. El AIB entre Echo Bay y la Asociación Inuit Kitikmeot para el proyecto ULU, estipula que: “En contratos menores de \$50,000 Echo Bay puede otorgar un 5% del pago como adelanto al negocio indígena contratado, a fin de que este inicie sus operaciones. Echo Bay puede optar por dar este 5% de adelanto no en dinero sino en su equivalente en servicios” (5.21).
39. El Acuerdo Raglan especifica que las comunidades reciban: 1 millón de dólares canadienses pagaderos cuando la compañía decida proceder al desarrollo de la mina y 1 millón de dólares canadienses cuando la mina empiece a producir comercialmente. Los pagos son depositados en un fideicomiso. De la misma manera, el acuerdo dispone que las comunidades recibirán \$575,000 dólares canadienses al año por los primeros cinco años de producción comercial; \$775,000 anuales desde el quinto hasta el noveno año de producción comercial, y \$1,075,000 anuales del décimo año en adelante hasta el final de la producción comercial, (si la mina opera 15 años, los Inuit recibirán \$14,125,000 dólares canadienses). Los Inuit también reciben 4.5% del balance de dinero derivado de las operaciones. Esto incluye las ganancias de la mina menos los costos (los costos incluyen los pagos hechos a los Inuit). Por 15 años de operación esto puede

- significar entre 50 y 60 millones de dólares.
40. De acuerdo con el Acuerdo Raglan, las partes deben firmar acuerdos paralelos en el que se regule la compensación o medidas de reparación para agricultores Inuits que tienen que desplazar sus campamentos para permitir los trabajos relacionados con la mina.
 41. O'Faircheallaigh, Ciaran 1998.
 42. También pueden crearse desigualdades entre comunidades. En Yukón, hay un acuerdo entre comunidades indígenas por el cual todas las comunidades pueden recibir beneficios económicos por la explotación de recursos, incluso por aquellos localizados en las tierras de otras comunidades.
 43. Por ejemplo, el Acuerdo Ambiental de la mina Ekati tiene como participantes la empresa BHP, el gobierno federal y el gobierno de los Territorios del Noroeste. Las organizaciones indígenas firmaron un acuerdo de implementación para el acuerdo.
 44. En relación con el proyecto Raglan, la compañía minera comisionó una evaluación de impacto ambiental (EIA) para la mina. La EIA identifica los probables impactos ambientales y evalúa su gravedad. La EIA también establece medidas que la compañía se compromete a tomar para mitigar esos impactos. Sin embargo, después de consultar con el Comité Raglan (un comité supervisor), la compañía puede modificar estas medidas si en el futuro se encuentran medidas mejores o menos costosas.
 45. Ver Chambers y Winfield, 2000.
 46. El Plan Socio-Económico Lupin entre la minera Echo Bay y el gobierno de los Territorios del Noroeste establece que: "la compañía tomará cualquier precaución que sea necesaria para minimizar la perturbación de las manadas migrantes, inclusive la suspensión de vuelos a la mina hasta por periodos de dos semanas".
 47. Se estima que hay 10,000 minas abandonadas en Canadá y 6,000 depósitos de relaves y que menos del 20% de las tierras afectadas por minas de metal abandonadas han sido sujetas a programas de recuperación ambiental (Winfield y Chambers, 2000: 42).
 48. En la Columbia Británica las garantías económicas que se exigen para el cierre de la mina, han estado sujetas a ataques. Ver también Chambers y Winfield, 2000.
 49. Por ejemplo, el Acuerdo Raglan incluye una cláusula que establece que el acuerdo no afectará el derecho de ninguna de las partes a reclamar daños legales por perjuicios sufridos a consecuencia del uso de materias tóxicas en la mina.
 50. Ver O'Faircheallaigh 1999; Lane, Ross y Dale 1997.
 51. Actualmente BHP tiene la responsabilidad de respetar 126 sitios arqueológicos (Kerr 2000: 17).
 52. Tongamiut Inuit Annait, 1997.
 53. *Ibid.*
 54. El Acuerdo Raglan establece la creación del Comité Raglan. Su propósito es proporcionar un foro formal de comunicación entre las partes con el fin de establecer un marco de cooperación para la implementación del acuerdo y la mina, además de llevar a cabo otras funciones adicionales. El comité está compuesto por tres miembros de la comunidad Inuit y tres representantes de la compañía. También hay una serie de

disposiciones en relación con la toma de decisiones y resolución de disputas en el comité.

55. Tomado del acuerdo tipo usado por BHP, analizado en Keeping 1998.
56. Ver O'Reilly y Eacott, 1998.
57. De acuerdo con el Acuerdo Raglan, si la compañía decide explotar depósitos en territorios indígenas diferentes de los nombrados en el acuerdo, debe llevar a cabo una evaluación ambiental y presentar los resultados a la comunidad indígena parte del acuerdo. Con base en dicha evaluación ambiental, las partes prepararan un informe con los impactos, medidas que los minimizen y programas de supervisión, además de el significado y reducción posterior de los impactos que resulten de nuevos desarrollos. Este informe pasa entonces a formar parte de los anexos del acuerdo.
58. En el case del Acuerdo Raglan, la empresa transferio \$195,000 dolares canadienses.
59. O'Reilly et al, 1999.
60. Kennett, 1999b.