



Consejo Económico y Social

Distr. general
5 de marzo de 2013
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

12º período de sesiones

Nueva York, 20 a 31 de mayo de 2013

Tema 8 del programa provisional*

Labor futura del Foro Permanente, incluidas las cuestiones relacionadas con el Consejo Económico y Social y nuevas cuestiones

Estudio sobre las consecuencias del auge de la minería para las comunidades indígenas en Australia

Nota de la Secretaría

En cumplimiento de una decisión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en su 11º período de sesiones (véase E/2012/43, párr. 106), la Sra. Megan Davis, miembro del Foro, llevó a cabo un estudio sobre las consecuencias del auge de la minería para las comunidades indígenas en Australia, que se presenta al Foro en su 12º período de sesiones.

* E/C.19/2013/1.



Estudio sobre las consecuencias del auge de la minería para las comunidades indígenas en Australia

I. Introducción

1. Al igual que muchos Estados, Australia ha experimentado a lo largo de los años una serie de auges de la minería —caracterizados por un aumento significativo de la inversión en la minería o la producción minera— y está experimentando actualmente un auge de la explotación minera y la energía¹. Aunque no ha sufrido los problemas de otros países que se han visto atrapados por el fenómeno conocido como la “paradoja de la abundancia” o la “maldición de los recursos”, en el que los Estados ricos en minerales padecen un deterioro del estado de derecho y las instituciones públicas, y las regiones sufren una pobreza extrema, sí existen algunas regiones mineras donde las poblaciones aborígenes representan mayorías significativas, y en las que los datos socioeconómicos revelan una situación de pobreza extrema².

2. En Australia, más del 20% de la masa terrestre está en manos de los pueblos indígenas dentro del marco de diversos sistemas de derecho legislado de tenencia de la tierra³. Por lo tanto, no es sorprendente que más del 60% de los proyectos mineros en Australia estén muy cerca de las comunidades indígenas⁴. La mayoría de esos proyectos se llevan a cabo en la región de Pilbara, en Australia occidental⁵. Dado que el auge actual de la minería en Australia ha afectado significativamente a las comunidades indígenas, el presente estudio proporcionará una reseña de los aspectos positivos y negativos del auge, aprovechando las numerosas publicaciones generadas desde que empezó dicho auge. Algunos de los efectos beneficiosos incluyen la concertación de acuerdos con los pueblos indígenas, el desarrollo económico y la creación de capacidad, las oportunidades de empleo y la mejora de las infraestructuras. Los efectos adversos se han manifestado en la disminución del bienestar cultural y comunitario, los daños ambientales, los daños a los lugares sagrados y el aumento del costo de vida, incluida la disminución del acceso de los pueblos indígenas a vivienda y servicios de salud asequibles.

3. Sin embargo, cabe señalar que no hay datos demográficos fidedignos sobre las consecuencias de la minería para las comunidades indígenas y que los instrumentos para medir la calidad de vida o el bienestar carecen de un enfoque intercultural o de información sobre los indígenas, lo que significa que los datos disponibles son

¹ Ric Battellino, “Mining boom and the Australian economy”, *Bulletin* (Banco de la Reserva de Australia, 2010).

² Marcia Langton y Odette Mazel, “The resource curse compared: Australian Aboriginal participation in the resource extraction industry and distribution of impacts”, en *Community Futures, Legal Architecture: Foundations for Indigenous Peoples in the Global Mining Boom*, Marcia Langton y Judy Longbottom, eds. (Oxford, Routledge, 2012).

³ Marcia Langton y Odette Mazel, “Poverty in the midst of plenty: Aboriginal people, the ‘resource curse’ and Australia’s mining boom”, *Journal of Energy and Natural Resources Law*, vol. 26, núm. 1 (2008), págs. 31 a 65.

⁴ Australia, Departamento de Industria, Turismo y Recursos, *Working with Indigenous Communities: Leading Practice Sustainable Development Program for the Mining Industry* (2007), pág. 3.

⁵ John Taylor y Benedict Scambary, “Indigenous people and the Pilbara mining boom: a baseline for regional participation”, *Research Monograph*, núm. 25 (Canberra, Centro de Investigación de Políticas Económicas Aborígenes, Universidad Nacional de Australia, 2005).

limitados en cuanto a la presentación de una imagen exacta de las consecuencias del auge de la minería⁶. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ya ha planteado anteriormente la dificultad de medir el bienestar de los pueblos indígenas (véase E/C.19/2006/CRP.3).

4. El presente estudio comenzará examinando los artículos pertinentes de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas antes de analizar los efectos positivos y negativos del auge en términos de concertación de acuerdos, empleo y estructura social, incluyendo factores como la vivienda, la salud y el bienestar.

II. Disposiciones pertinentes de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

5. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas contiene varias disposiciones pertinentes. El artículo 3 describe el derecho a participar en el proceso de toma de decisiones y en las medidas que afectan a los derechos personales al desarrollo. El artículo 8 consagra el derecho a tener igual protección ante la ley y tiene por objeto eliminar y prevenir la discriminación. El artículo 10 consagra los derechos de los pueblos indígenas a no ser desplazados de sus tierras. El artículo 25 destaca la importancia de los valores culturales y espirituales que existen en la relación con las tierras, mientras que el artículo 26 se refiere al derecho a poseer y tener acceso a las tierras en razón de la propiedad tradicional. El artículo 28 describe el derecho a la indemnización. El artículo 29 consagra el derecho a utilizar, ordenar y conservar los recursos y las tierras, mientras que el artículo 32 dispone el derecho a participar en las decisiones cuando los Estados conservan la propiedad de los minerales o de los recursos subterráneos. El artículo 33 se refiere al derecho a determinar la propia identidad y pertenencia.

III. Consecuencias del auge de la minería

A. Concertación de acuerdos

6. Gran parte de las actividades mineras en Australia se realiza en tierras indígenas. Por consiguiente, los beneficios del auge de la minería están a disposición de las comunidades indígenas que viven en las zonas mineras o cuyos territorios se encuentran muy cerca a ellas. La concertación de acuerdos entre las empresas mineras y las comunidades indígenas es una característica del auge actual. De hecho, ese auge puede caracterizarse por ofrecer una mejor práctica nueva respecto de la concertación de acuerdos, por la que las empresas mineras están adoptando un enfoque a más largo plazo que implica considerar el bienestar y la desventaja socioeconómica de los pueblos indígenas. Esto significa que los acuerdos abarcan no solo la distribución de los ingresos sino también la pobreza, la educación, la capacitación, la salud y la cultura.

⁶ Jon Altman y David Martin, eds., "Power, culture, economy: indigenous Australians and mining", Research Monograph, núm. 30 (Canberra, Centro de Investigación de Políticas Económicas Aborígenes, Universidad Nacional de Australia, 2009).

7. En general, la ley ha exigido a la industria minera que mantenga contactos con los pueblos indígenas y concierte acuerdos con las comunidades indígenas en virtud de los marcos jurídicos existentes, como la Ley de Títulos Nativos de 1993 y la Ley de Derechos Aborígenes sobre la Tierra (Territorio Septentrional) de 1976. Es importante señalar que la actividad de concertación de acuerdos y los ingresos procedentes de cualquier acuerdo concertado no incluirán a las comunidades indígenas ni las beneficiarán necesariamente por el simple hecho de que vivan cerca de una mina. Por el contrario, los titulares de derechos de propiedad, tales como los que poseen títulos nativos, serán los principales participantes. De hecho, se acepta que son pocas las comunidades de Australia que se beneficiarán de los ingresos de la minería⁷.

8. El supuesto en el que se basa el examen del auge de la minería es que las comunidades indígenas tienen capacidad para obtener ingresos considerables de la minería en sus tierras tradicionales. En el Territorio Septentrional y en las regiones de Cape York, Pilbara y Kimberley, ese supuesto resulta cada vez más cierto. Sin embargo, como han demostrado los estudios recientes sobre las disposiciones financieras y de otra índole de los acuerdos entre los grupos indígenas y las empresas mineras, en Australia muchos grupos indígenas y sus comunidades todavía tienen poca capacidad para insistir en la obtención de pagos considerables. Para esos grupos, la cuestión de si los ingresos mineros representan una maldición o una oportunidad es, por ahora, puramente hipotética.

9. Los hechos demuestran que es difícil determinar la calidad de los acuerdos mineros y sus beneficios debido al carácter confidencial de dichos acuerdos: puede darse el caso de que el simple acto de concertar acuerdos no asegure necesariamente resultados significativos o equitativos para una proporción considerable de comunidades indígenas². Además, la eficacia de un acuerdo puede depender de la organización indígena administradora y de sus conocimientos especializados y sus recursos. En consecuencia, si bien el derecho a negociar en virtud de la Ley de Títulos Nativos brinda en efecto oportunidades para las comunidades indígenas, los niveles bajos de empleo, logros educativos y preparación laboral en las zonas remotas limitan la capacidad del auge de la minería para transformar las comunidades². Además, se afirma que los gobiernos estatales de Australia, por ejemplo, el de Australia Occidental, han agravado esos obstáculos para las comunidades indígenas mediante arreglos impositivos no equitativos y la falta de una redistribución de la riqueza generada en esas regiones².

10. En cualquier caso, han sido los titulares de derechos y, en particular, los que poseen títulos nativos, quienes han sido pioneros en el aumento de la actividad de concertación de acuerdos con las industrias mineras. El reconocimiento oficial de los derechos indígenas ha animado a la industria de los minerales a adoptar un nuevo enfoque, reconociendo los efectos negativos que la minería tiene en las comunidades aborígenes y el derecho de estas a gozar de los beneficios que de ella se derivan². Un beneficio importante de esto es que la proliferación de la concertación de acuerdos ha facilitado a las comunidades indígenas la obtención de competencias técnicas, conocimientos especializados y experiencia en materia de negociación de acuerdos.

⁷ Ciaran O’Faircheallaigh, “Curse or opportunity? Mineral revenues, rent seeking and development in Aboriginal Australia”, en *Community Futures, Legal Architecture*, Langton y Longbottom, eds.

11. Se han definido cuatro formas principales en que los ingresos de la minería se distribuyen entre las comunidades indígenas: los pagos individuales a las personas (en efectivo o en especie); la prestación de servicios; la inversión en las empresas indígenas; y la inversión en fondos de capital de largo plazo⁷. En efecto, los fideicomisos han sido un importante adelanto logrado con el auge por varias razones, entre ellas su capacidad para mejorar la gobernanza y la gestión financiera. Con todo, preocupan las limitaciones de los fideicomisos con respecto a las regalías que se manifiestan en las consecuencias fiscales para las organizaciones indígenas. Además, algunas de las comunidades que se benefician de los acuerdos y los ingresos han expresado su preocupación por el hecho de que los beneficios estén vinculados a fideicomisos para uso futuro. Otra cuestión planteada en relación con el auge es la captación de rentas, o el comportamiento que da prioridad a la competencia por el acceso a los recursos existentes, al tiempo que se dejan de lado o se minimizan las oportunidades generadoras de recursos nuevos o adicionales⁷. Preocupa que los beneficiarios puedan dar preferencia a los pagos individuales en lugar de a un enfoque sostenible más allá del auge, como las regalías en beneficio de la comunidad.

12. Dejando de lado esas dificultades, uno de los adelantos más interesantes que ha producido el auge actual es el enfoque centrado en la asociación entre las empresas mineras y las comunidades indígenas que implica la inversión de las primeras en la infraestructura y el desarrollo comunitarios. La motivación subyacente es asegurarse de que las comunidades obtengan beneficios sostenibles del auge, logrados mediante un enfoque de asociación que ponga de relieve la autodeterminación de los indígenas. En efecto, en muchas comunidades indígenas en las regiones mineras, las empresas mineras están proporcionando la infraestructura y los servicios que los gobiernos estatales y el Gobierno federal no han logrado brindar.

13. Entre los ejemplos de un acuerdo de asociación figura el que firmó Rio Tinto, que destinará a las comunidades indígenas una participación del 0,5% de los ingresos obtenidos en la región de Pilbara, que se estima que representa miles de millones de dólares a lo largo de 40 años⁸. Del mismo modo, el Acuerdo sobre el Uso de las Tierras Indígenas de la Mina de Diamantes de Argyle se considera modelo de buenas prácticas para las asociaciones entre las compañías mineras y los pueblos indígenas. Su estructura incluye dos cuentas fiduciarias. El 80% de las regalías se abona a un fideicomiso de caridad para asociaciones en el ámbito del derecho y la cultura, la educación y la capacitación, y el desarrollo comunitario, al que no se puede tener acceso antes del cierre de la mina en 2018. El 20% restante se abona a un fideicomiso discrecional, para ser distribuido entre siete grupos indígenas propietarios tradicionales para crear capacidad en materia de salud, educación y desarrollo empresarial. Se considera que el acuerdo fomenta la empresa individual y la colaboración económica en lugar de la práctica común de acumular y distribuir. Además, el empleo de los pueblos indígenas casi ha alcanzado el

⁸ Karen McNab y Magaly Garcia-Vasquez, "Autonomous and remote operation technologies in Australian mining", *Cluster Research Report*, núm. 2.5 (Brisbane, Centro de Responsabilidad Social en Minería, Instituto de Minerales Sostenibles, 2011). Puede consultarse en www.csr.mq.edu.au/Portals/0/docs/Autonomous-and-Remote-Operation.pdf.

⁹ Kim Doohan, Marcia Langton y Odette Mazel, "From paternalism to partnership: the Good Neighbour Agreement and the Argyle Diamond Mine Indigenous Land Use Agreement in Western Australia", en *Community Futures, Legal Architecture*, Langton y Longbottom, eds.

objetivo del 25% establecido en 2005, pese a la falta de preparación laboral y de capacitación⁹.

B. Empleo

14. Las oportunidades de empleo derivadas del auge de la minería han beneficiado a las comunidades cuyas tierras están situadas cerca del lugar donde se realizan las actividades mineras y resultan afectadas por ellas. El auge ha dado lugar a un conjunto de buenas prácticas en materia de contratación, empleo y retención de empleados indígenas por parte de las empresas ... Existen muchos programas y asociaciones encaminados al empleo de los pueblos indígenas, por ejemplo, los administrados por Rio Tinto, el Pacto de Empleo Australiano, las asociaciones entre los gobiernos federal y estatal y el Consejo de Recursos de Queensland (en las que participan BHP Billiton, Xstrata y MMG Century), y los programas indígenas como la Iniciativa de la Industria de Recursos Indígenas de Queensland Noroccidental y la Asociación de Participación Indígena de la Cuenca del Bowen.

15. Además del empleo en las comunidades cercanas a las concesiones mineras, los pueblos indígenas regionales y urbanos también se han convertido en empleados de las minas que llegan y parten en avión. Sin embargo, se ha observado que el empleo minero suele encontrarse lejos de las comunidades indígenas y que las personas se muestran renuentes a migrar con el propósito de ...

16. Las organizaciones indígenas y las empresas mineras han observado que el empleo en la industria minera puede verse obstaculizado por los bajos niveles de educación y de conocimientos especializados, que limitan la preparación laboral de los pueblos indígenas locales². El escaso empleo o la poca participación de los indígenas en la fuerza de trabajo no es tanto una medida de la demanda como un reflejo del hecho de que un gran número de pueblos indígenas no está bien preparado para aprovechar las oportunidades de empleo calificado, aun cuando estas existen¹¹. Incluso en relación con los acuerdos que se consideran modelos de buenas prácticas en Australia, como el Acuerdo sobre el Uso de las Tierras Indígenas de la Mina de Diamantes de Argyle, la preparación laboral se ha considerado un problema⁹. Sin embargo, la Mina de Diamantes de Argyle observó que el 91% de los aprendices que participaron en el programa indígena y después partieron estaban empleados en otro ...

17. Una consecuencia para el empleo de los indígenas que se ha examinado menos es la reducción del número de empleos a largo plazo debido a que en gran medida las operaciones mineras se han vuelto autónomas y su control se efectúa a distancia. Según una de las estimaciones, en el futuro se registrará una disminución de entre el 30% y el 40% de los empleos sobre el terreno⁸. Dado que el 50% de los empleados

¹⁰ Tony Tiplady y Mary Anne Barclay, "Indigenous employment in the Australian minerals industry" (2007). Puede consultarse en www.csrq.edu.au/docs/CSRQ%20Report_FINAL%20TO%20PRINT_singles.pdf.

¹¹ John Taylor, "Measuring indigenous outcomes from mining agreements in Australia", en *Community Futures, Legal Architecture*, Langton y Longbottom, eds., pág. 60.

¹² Véase la encuesta de antiguos empleados y aprendices aborígenes de la Mina de Diamantes de Argyle llevada a cabo por el Centro de Responsabilidad Social en Minería en 2007, que puede consultarse en www.csrq.edu.au/docs/Argyle%20former%20employees%20final%20report.pdf.

indígenas desempeña trabajos semicalificados, esta automatización en gran escala afectará notablemente al empleo de los indígenas⁸. Por último, otros factores que afectan al empleo de los indígenas en las minas incluyen la salud y el bienestar, las enfermedades crónicas, la detención y el ...

C. Consecuencias sociales

18. Las consecuencias sociales del auge se han documentado ampliamente en los medios de difusión de Australia y en las publicaciones. La minería tiene profundas consecuencias en la estructura social y es posible que las comunidades indígenas que viven cerca de donde se llevan a cabo operaciones mineras vivan en una situación de constante inseguridad². Incluso en la región de Pilbara, donde los pueblos indígenas han participado más en los beneficios del auge actual de la minería, la determinación de las empresas de emplear a trabajadores indígenas de conformidad con las disposiciones de los acuerdos relativos al uso de la tierra y otros acuerdos ha hecho poco por mejorar las condiciones socioeconómicas de los pueblos aborígenes en ese lugar².

19. Esa inseguridad o las consecuencias en la estructura social ocurren por diversas razones, entre ellas, la migración no indígena hacia las comunidades indígenas y la existencia de trabajadores temporales que no tienen ningún vínculo significativo con el lugar¹⁴, la existencia de mejores carreteras, lo que acarrea un aumento del tráfico y del turismo, y los conflictos en las comunidades generados por las oportunidades percibidas y reales en materia de ingresos, trabajos y educación. En particular, el auge de la minería ha revelado la falta de inversión pública en servicios, instalaciones e infraestructuras en las regiones mineras y el deterioro de la situación económica de los pueblos aborígenes².

20. Por ejemplo, el auge de la minería ha provocado una escasez de vivienda y un aumento de los alquileres, ejerciendo así una mayor presión sobre la disponibilidad de viviendas, que ya es difícil y limitada para los pueblos indígenas. Además, la práctica de llegar y partir en avión ha hecho que la vivienda social sea menos accesible. Por ejemplo, en la región de Pilbara, el gobierno estatal vendió viviendas estatales a una empresa privada de construcción que iba a establecer campamentos para los empleados que llegaban y partían en avión. Estas medidas pueden hacer aumentar la falta de vivienda para los pueblos indígenas. Además, la presión sobre la vivienda y la falta de esta conducen a la desintegración y la ruptura familiares y a otros abusos, incluida la violencia y el abuso de alcohol.

21. Si bien se ha observado que las empresas mineras han contribuido a la creación de infraestructura y la prestación de servicios en las comunidades indígenas, en particular proporcionando recursos para los servicios de salud, han surgido muchas preocupaciones por la salud en relación con el auge de la minería. Como se destaca en un informe, la esperanza de vida de los hombres indígenas en la región de Pilbara se sitúa entre los 52 y los 55 años y la de las mujeres indígenas entre los 60 y los 63 años, lo que plantea interrogantes acerca de las limitaciones

¹³ John Taylor, "Data mining: indigenous peoples, applied demography and the resource extraction industry", en "Power, culture, economy", Altman y Martin, eds., pág. 69.

¹⁴ Kerry Carrington, Russell Hogg y Alison McIntosh, "The resource boom's underbelly: criminological impacts of mining development", *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, vol. 34, núm. 3 (2011), págs. 335 y 340.

físicas respecto de la participación plena en la fuerza de trabajo. En el informe se señala que, si a ello se suma el hecho de que las tasas relativamente altas de morbilidad de los indígenas comienzan a registrarse en la edad adulta temprana y aumentan a lo largo de la edad de plenitud laboral, surge un patrón de graves limitaciones físicas de muchas personas de la comunidad para participar en una actividad económica significativa y sostenida⁵. Por consiguiente, la crisis actual de la salud de los indígenas en Australia ya representa un obstáculo para la participación plena en el mercado de trabajo, al igual que la infraestructura sanitaria dotada de recursos escasísimos que algunas empresas mineras han señalado en sus acuerdos con las comunidades indígenas.

22. Además, se sabe que los problemas de salud, como la tos ferina o la gastroenteritis, se propagan con más facilidad en los campamentos para los empleados que llegan y parten en avión. Las repercusiones de cualquier crisis médica en esos campamentos hacen que los servicios de salud locales se acerquen aún más al máximo de su capacidad. También preocupa el abuso de sustancias, en particular los altos niveles de consumo de alcohol y drogas, porque las ciudades están repletas de empleados mineros. El corolario de esa afluencia es el comportamiento antisocial y violento que se produce, en particular, con el consumo elevado de alcohol. El alto costo de vida que a menudo se observa en las regiones mineras implica precios elevados de los alimentos, lo que afectará a la nutrición de las familias indígenas y la selección de verduras y frutas frescas. Por último, una cuestión planteada por muchos pueblos indígenas son las consecuencias del auge de la minería para su cultura, y los ancianos observan la disminución del liderazgo. El empleo en la minería puede afectar al mantenimiento de los conocimientos culturales.

IV. Conclusiones

23. El presente estudio ha proporcionado una breve reseña sobre las consecuencias del auge actual de la minería australiana para los pueblos indígenas y sus comunidades. Las consecuencias son tanto negativas como positivas. Las actividades mineras se realizan principalmente en las tierras indígenas y las publicaciones revelan que la redistribución de la riqueza producida por el auge de la minería en las comunidades indígenas no es equitativa². Además, la forma en que los pueblos indígenas se preparan para el futuro es importante, dado que necesitan que los beneficios del auge de la minería —el empleo, la capacitación, la educación, la inversión empresarial y el desarrollo comunitario— sean sostenibles en el futuro, a fin de no encontrarse en una situación precaria cuando el cierre de las minas, o una ralentización del auge, afecte a las corrientes de ingresos. Se ha argumentado que el apoyo de las empresas que tienen títulos nativos, los proveedores de servicios regionales y los consejos comunales debe desempeñar un papel fundamental para contrarrestar la distribución no equitativa de los beneficios y las consecuencias del auge de la minería, y que la gobernanza administrativa y el liderazgo indígenas deben brindar programas de creación de capacidad y liderazgo para crear dicha capacidad³.