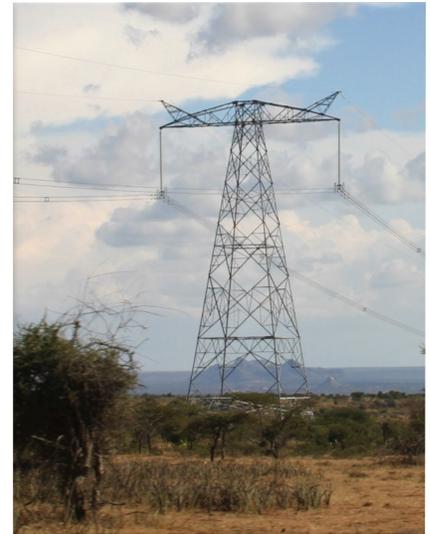


GUÍA DE RECURSOS PARA LA NEGOCIACIÓN INDÍGENA



**CONSERVATION
INTERNATIONAL**



CENTRO PARA COMUNIDADES Y CONSERVACIÓN
OCTUBRE DE 2021

VINCE MCELHINNY, MINNIE DEGAWAN, PATRICIA DUNNE, ALLI CRUZ

Atribución sugerida:

McElhinny, V., M. Degawan, P. Dunne, A. Cruz, octubre de 2021, Guía de Recursos para la Negociación Indígena, Arlington, VA: Conservación Internacional.

Editada por Jennifer McCullough Hole

Traducida por Peter C. Newton-Evans

Título original en inglés: *Indigenous Negotiation Resource Guide*

Fotos de la portada (en sentido del reloj, desde la parte superior izquierda):

© Conservación Internacional/foto de Leonardo Sáenz

© Flavio Forner

© Patricia M. Dunne

© Patricia M. Dunne

La presente Guía de Recursos se basa en gran medida en las vivencias de los pueblos indígenas, ya que CI los reconoce como autores primarios de los principales aprendizajes del enfoque de negociación presentado en esta publicación.

El *Center for Communities & Conservation* (Centro para Comunidades y Conservación) procura integrar el bienestar y los derechos humanos dentro de la conservación mediante una participación más eficaz y equitativa con pueblos indígenas y comunidades locales.

Conservación Internacional es una organización sin fines de lucro fundada en el año 1987 y que cuenta con programas y aliados en más de 30 países. Su misión dice: «Centrada en una sólida base científica, con alianzas y proyectos demostrativos en el campo, Conservación Internacional apoya y fortalece a las sociedades para el cuidado responsable y sostenible de la naturaleza, nuestra biodiversidad mundial, para el bienestar de la humanidad».

Cómo utilizar esta Guía de Recursos

La presente Guía de Recursos constituye una herramienta para que las comunidades indígenas puedan ejercer su derecho al consentimiento libre, previo e informado (CLPI) y participar eficazmente en la negociación cuando elijan hacerlo. Incluye un conjunto de buenas prácticas, aprendizajes y estudios de caso como apoyo a los negociadores indígenas en cada etapa de una negociación. En varios capítulos se describe los aspectos técnicos de los acuerdos negociados, al tiempo que se hace hincapié en el derecho de cada comunidad a decidir en cada etapa de la negociación. Algunos negociadores se beneficiarán de la lectura de toda esta Guía de Recursos. Para otros, ciertos capítulos serán más pertinentes, según la etapa de su negociación, la experiencia previa de su comunidad, la solidez de sus procesos de gobernanza tradicionales, o el sector con el que se negocia. El formato de esta Guía de Recursos tiene por objeto ayudar a que el lector encuentre los contenidos más útiles. Cada capítulo comienza con un resumen de los principales temas tratados. Aunque el lector puede comenzar con los capítulos más aplicables a su caso, puede resultarle útil también echar un vistazo a los resúmenes anteriores.

Esta Guía de Recursos consta de doce capítulos, subdivididos en cuatro secciones:

1. Antecedentes de la negociación (Capítulos 1 y 2)
2. Trabajos preliminares (Capítulos 3 a 6)
3. Preparativos para la negociación (Capítulos 7 y 8)
4. Negociación y monitoreo (Capítulos 9 a 12)

¿Para quién es la Guía de Recursos?

El público principal de esta Guía de Recursos son las comunidades indígenas, aborígenes y tradicionales que desean fortalecer su negociación eficaz de los mecanismos equitativos para la distribución de beneficios. Se pretende que sus contenidos estén disponibles a todos sus miembros, no sólo a los dirigentes. Para que todos tengan acceso, incluso quienes no saben leer en español, otras personas tendrán que explicarles los conceptos, para así posibilitar la participación de toda la comunidad.

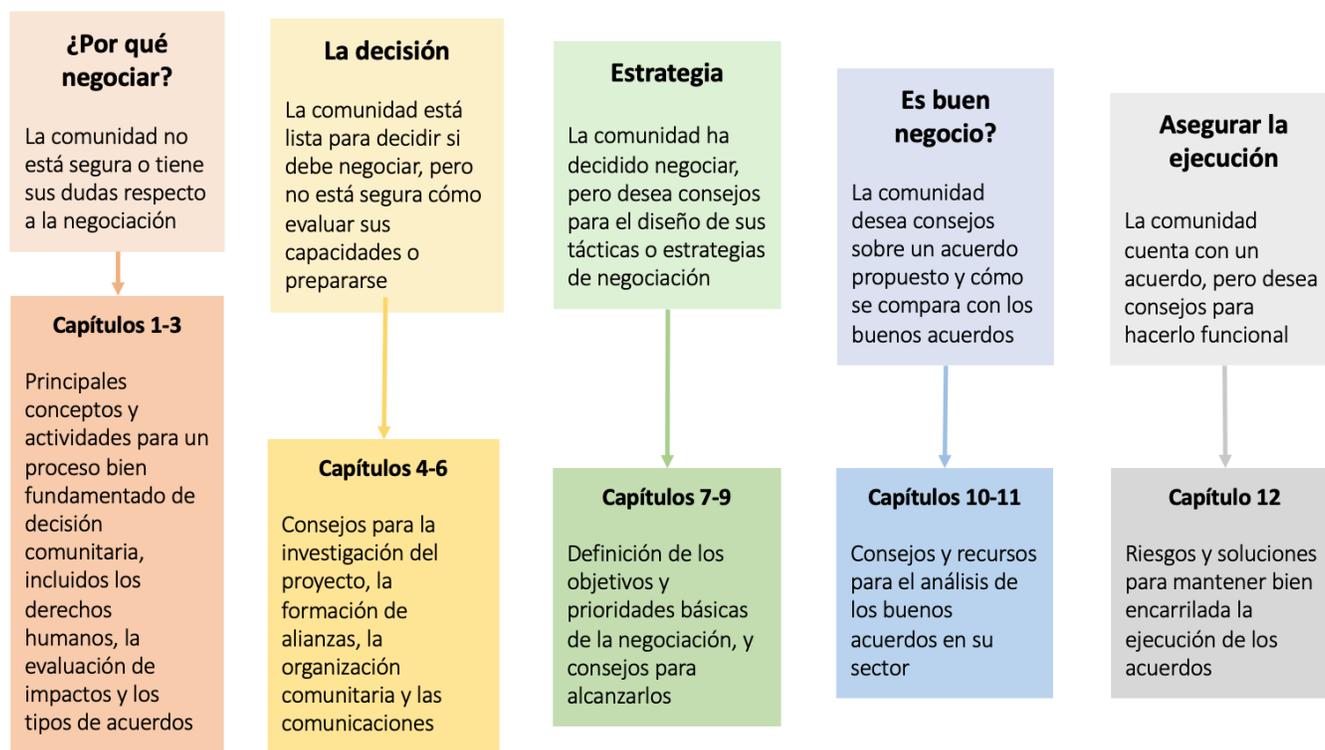
Tomar la decisión de negociar

Esta Guía de Recursos está diseñada para ayudar a que las comunidades conversen y tomen sus propias decisiones fundamentadas, en lugar de que las decisiones sean tomadas por un asesor, por el proponente del proyecto, o por el gobierno. Contiene recursos técnicos y estratégicos para aquellas comunidades que deciden continuar con la negociación, respetando a la vez la decisión de aquellas que optan por otras estrategias.

Acceso a peritos en la negociación indígena mediante la Red de Asesores Pungor (Pungor Advisors Network)

En esta Guía de Recursos se destaca la importancia de establecer alianzas estratégicas. Para complementar la capacitación de los negociadores comunitarios, se está formando una red mundial de expertos indígenas experimentados que ofrezcan asesoramiento estratégico en temas de negociación, incluidos los jurídicos, técnicos, políticos y organizativos, así como algunas prácticas y tácticas transculturales. La Red de Asesores Pungor sirve de panel para recibir las preguntas que tengan las comunidades al contemplar sus opciones o diseñar sus estrategias. Puede ser consultada a través del Centro para Comunidades y Conservación (CCC) de Conservación Internacional.

Puntos de partida en uso de esta Guía de Recursos



Siglas

AIB	Acuerdo de Impactos y Beneficios
CCI	Contrato de Compensación de Impactos
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CDI	Carta de intención
CEDR	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CFI	Corporación Financiera Internacional
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
EI	Evaluación de Impactos
EIAS	Evaluación de Impactos Ambientales y Sociales
EICC	Evaluación de Impactos Controlada por la Comunidad
EIS	Evaluación del Impacto Social
ICMM	Consejo Internacional sobre Minería y Metales (<i>International Council on Mining and Metals</i>)
LCDS	Estrategia de desarrollo con bajas emisiones de carbono (<i>Low Carbon Development Strategy</i>)
MdE	Memorando de Entendimiento
MQR	Mecanismo de Quejas y Reclamos
PDAC	Asociación de Prospectores y Desarrolladores de Canadá (<i>Prospectors and Developers Association of Canada</i>)
PGA	Plan de Gestión Ambiental
REDD+	Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los Bosques

Índice

Cómo utilizar esta Guía de Recursos	2
Siglas	4
1. PRESENTACIÓN	8
Acerca de esta Guía de Recursos	9
Factores de éxito	10
2. LOS DERECHOS COMO BASE DE LA NEGOCIACIÓN	12
Resumen del capítulo	12
Conocer los derechos humanos	12
Contexto internacional	12
Contexto nacional	13
¿Por qué negociar?	14
3. CICLO DEL PROYECTO, TIPOS DE ACUERDOS Y EVALUACIÓN DE IMPACTOS	18
Resumen del capítulo	18
Evaluación de la preparación para negociar	18
Ciclo del proyecto	18
Tipos de acuerdos	21
Acuerdos de Impactos y Beneficios (AIB)	21
Evaluaciones de impacto	22
Negociar la influencia en las evaluaciones ambientales y sociales	23
4. UNIDAD COMUNITARIA	33
Resumen del capítulo	33
Evaluación de la preparación para negociar	34
Importancia de la unidad	34
Evaluación de la unidad	35
Cómo fortalecer la unidad	37
Tácticas de «dividir para conquistar»	39
Fortalecer la unidad con aliados externos	40
5. INVESTIGAR LA OPORTUNIDAD DE NEGOCIAR	47
Resumen del capítulo	47
Evaluación de la preparación para negociar	47
Por qué investigar	47

Investigar al proponente del proyecto	48
Investigar el contexto jurídico e institucional	50
Manejo de datos	52
6. LA DECISIÓN DE NEGOCIAR	57
Resumen del capítulo	57
Evaluación de la preparación para negociar	57
Cronogramas de negociación	58
Evaluación preliminar del presupuesto de negociación	58
Evaluar el poder negociador de la comunidad	60
Decidir si negociar o no	61
La decisión de no negociar	61
La decisión de negociar	63
7. PREPARACIÓN PARA NEGOCIAR	64
Resumen del capítulo	64
Evaluación de la preparación para negociar	65
Aclarar los procesos comunitarios para la toma de decisiones	65
Afirmar los resultados deseados por la comunidad	67
Selección del equipo negociador y definición de sus funciones	68
Comunicación interna	70
Definir la estrategia de negociación	70
8. ESTABLECER LAS REGLAS DE NEGOCIACIÓN	76
Resumen del capítulo	76
Los acuerdos marco	76
Comunicación sobre las negociaciones	78
Definición del programa de negociación	79
9. TÁCTICAS DE NEGOCIACIÓN	81
Resumen del capítulo	81
Enfoques en la negociación	81
Organización de reuniones	82
La cuestión de ofertas	83
Tácticas dentro de la sala de negociación	84
Tácticas fuera de la sala de negociación	86
10. LOS BUENOS ACUERDOS	94

Resumen del capítulo	94
Tipos de acuerdos	94
Fundamentos de los buenos acuerdos	96
Componentes comunes en los acuerdos	97
Pagos financieros	100
Valorar la calidad de un acuerdo	104
Gestión ambiental	105
Usos, acceso y derechos a la tierra	106
Protección del patrimonio cultural	107
Empleo y capacitación	108
Desarrollo empresarial	110
Medidas para la ejecución del acuerdo	111
11. ACUERDOS EN EL SECTOR DEL MANEJO DE RECURSOS NATURALES	113
Resumen del capítulo	113
Comparación de acuerdos de RdE y AIB	115
Estimar los costos y beneficios en un acuerdo de RdE	118
Determinar el modelo financiero adecuado	123
12. APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS Y MANTENIMIENTO DE LAS RELACIONES	129
Resumen del capítulo	129
Monitoreo y observancia de los acuerdos	129
Apoyo para la ejecución en el acuerdo	130
Factores externos al acuerdo	133
Mantener las relaciones	136
APÉNDICE 1: RECURSOS	137
APÉNDICE 2: PROYECTO DE LISTA DE VERIFICACIÓN DE ELEMENTOS CLAVE EN UN ACUERDO DE DISTRIBUCIÓN DE IMPACTOS Y BENEFICIOS	140
GLOSARIO DE TÉRMINOS CLAVE EN LA NEGOCIACIÓN INDÍGENA	142
Lista de figuras	145
Lista de cuadros	145
Lista de recuadros de texto	145
Referencias Bibliográficas	147
Agradecimientos	155
Acerca de esta Guía de Recursos	156

PRESENTACIÓN

A pesar de la protección legal del derecho a beneficiarse de actividades como minería, agricultura, ecoturismo y conservación, muchos pueblos indígenas han sido excluidos de los beneficios reales de los proyectos y programas desarrollados en sus tierras tituladas y tradicionales. Históricamente, las empresas y otros proponentes de proyectos han proporcionado beneficios o compensaciones inadecuadas a cambio de las riquezas minerales, forestales, de carbono y de otra índole en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas alrededor del mundo. Estos también han sido excluidos de compensaciones por las repercusiones negativas de tales actividades en sus aguas, tierras, recursos, medios de vida, pueblos y culturas.

Los pueblos indígenas son los propietarios o titulares de al menos el 25% de la superficie terrestre, incluido aproximadamente el 40% de las áreas protegidas terrestres y el 37% de los paisajes ecológicamente intactos (véase la Figura 1). Los bosques manejados por pueblos indígenas son esenciales para la mitigación del clima mundial, ya que contienen al menos el 24% de todo el carbono almacenado sobre el suelo en los bosques tropicales. En el ámbito marino, los PICL manejan el 12% de las áreas más biodiversas del mundo y el 20% de los arrecifes de coral. Por estos motivos, cada vez más las comunidades son contactadas por empresas y promotores interesados en los recursos de sus tierras.

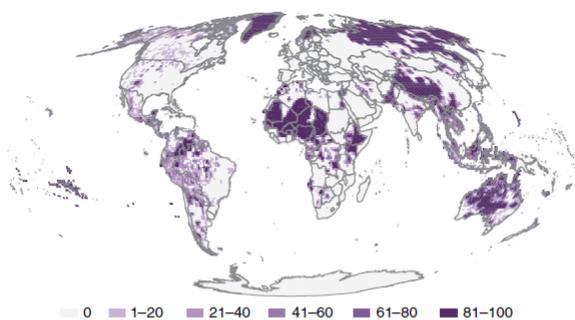


Figura 1 – Mapa mundial de tierras gestionadas y/o controladas por pueblos indígenas (Garnet y otros, 2018)

Algunas comunidades tienen la percepción errónea de que las sociedades indígenas no entablaron negociaciones antes de la llegada de las economías monetarias en sus territorios. Esto ha llevado a que algunas organizaciones indígenas realicen campañas de incidencia política al enfrentar una amenaza, en lugar de explorar la negociación como medio viable para el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, estos pueblos tienen una rica tradición de negociación con sus vecinos para el uso de tales recursos comunes como el agua, los pastizales, la cacería y los bosques compartidos. Incluso antes de la creación de gobiernos y leyes nacionales, los pueblos indígenas habían establecido sus propios sistemas de gobernanza, los cuales incluían mecanismos para la resolución de conflictos.

Si bien esta experiencia difiere de la negociación con las entidades externas (empresas, gobiernos u ONG) que no comparten los mismos vínculos con la tierra, se puede aprender de los mecanismos tradicionales de negociación y resolución de problemas. La transparencia y otros valores comunitarios reflejados en la toma de decisiones colectivas forman la base para el éxito de la negociación.

Los acuerdos negociados pueden servir de vehículo para la participación local y el logro de beneficios comunitarios. La negociación implica alcanzar un arreglo que satisfaga los objetivos económicos de la comunidad a la vez que proteja sus intereses. El proceso hace hincapié en el respeto por los derechos y en el consentimiento de la comunidad en cada etapa. Su propósito es lograr el mejor resultado con la menor pérdida para la comunidad.

Bien manejada, la negociación puede constituir una herramienta eficaz para que los pueblos indígenas alcancen sus objetivos y fortalezcan la solidaridad comunitaria. Puede requerir un proceso educativo para ambas partes, o resultar en la alteración de las relaciones. Sin embargo, la negociación no significa que tengan que llegar a un acuerdo. Si una propuesta no ofrece resultados convenientes para la comunidad, o si el proponente del proyecto no

cumple sus compromisos, la comunidad puede retirarse del proceso. También puede contemplar al inicio la posibilidad de negociar, pero optar por no continuar incluso antes de que comience el proceso.

En todo el mundo, los pueblos indígenas negocian acuerdos legalmente vinculantes que establecen nuevas normas para una justa distribución de beneficios, para una participación plena y eficaz en el diseño y ejecución de proyectos, y que consolidan sus derechos. Estos acuerdos han cambiado el significado del consentimiento y del respeto por los derechos indígenas.

Existen muchos aprendizajes de otros acuerdos ya negociados que pueden ayudar a que las comunidades decidan si negociar o no. Además, son ejemplos para aquellas que estén preparando o participando activamente en negociaciones con actores externos. Varios de estos aprendizajes provienen del sector extractivo, en el que hay un creciente cúmulo de estudios de casos y acuerdos que pueden sugerir estrategias. Sin embargo, también se pueden aplicar a la negociación con otros sectores como los de infraestructura (camino, represas, etc.), turismo y conservación.

Acerca de esta Guía de Recursos

El propósito de esta Guía de Recursos es compartir ideas estratégicas sobre la negociación, provenientes de múltiples sectores y regiones. Se centra en habilidades universales que pueden beneficiar a los pueblos indígenas en general, sin importar su contexto local o sector. El documento se basa en una importante labor que ha emprendido la capacitación en negociación con el sector minero entre comunidades de Canadá y Australia (Gibson y O’Faircheallaigh 2015, O’Faircheallaigh 2015, Namati y *Columbia Center for Sustainable Investment*, 2016). Se amplía estos aprendizajes a los países del sur y a otros sectores además del minero, donde el requisito de consentimiento libre, previo e informado conduce a un aumento en las negociaciones.

Esta Guía de Recursos se centra en el derecho a negociar acuerdos justos y vinculantes cuyo cumplimiento se pueda exigir. Procura aumentar la

conciencia y fortalecer las capacidades para el ejercicio de este derecho, extendiendo el tipo de negociación que se ha vuelto común en Australia y Canadá a aquellas tierras, aguas y territorios indígenas que carezcan de la misma posición institucional y tenencia legal que los pueblos indígenas de Australia, particularmente en términos del derecho a la negociación consagrado en la legislación sobre el título indígena a la tierra. Además, la Guía busca aplicar dichos conocimientos a otros sectores aparte de la minería y los hidrocarburos, entre ellos:

- Los programas de ordenamiento territorial y mitigación de las repercusiones de las grandes inversiones en infraestructura;
- La reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD+), los contratos de compraventa de las reducciones de emisiones (ERPA, por su sigla inglesa), u otros contratos del comercio de carbono;
- Los programas de pago por los servicios ecosistémicos y similares tipos de acuerdos de conservación; y
- La agricultura a gran escala.

Mediante transferencia de estos aprendizajes de las negociaciones indígenas exitosas, se demuestra que, al beneficiar a los pueblos indígenas, los acuerdos bien negociados también benefician a otros que dependen de la naturaleza.

El Programa de Capacitación sobre la Negociación Indígena es una colaboración entre Conservación Internacional (CI), Oxfam y la *Rainforest Foundation*. Un componente vital es el asesoramiento impartido a través de una red mundial de destacados expertos y mentores indígenas. Dicha red tiene por objeto fortalecer la capacidad de los negociadores indígenas para colaborar entre sí y acceder al cúmulo de conocimientos e ideas estratégicas para una negociación eficaz. La presente Guía de Recursos surgió en consulta con esta red mundial.

Los autores esperamos que estos esfuerzos hacia un Programa de Capacitación sobre la Negociación Indígena posibiliten un mayor intercambio directo entre negociadores indígenas expertos, así como una

red que facilite la transferencia de conocimientos y recursos hacia las comunidades, a fin de que estas puedan defender sus derechos colectivos a las tierras y aguas presionadas por la extracción y el transporte de sus recursos naturales.

Factores de éxito

El enfoque de negociación planteado en esta Guía de Recursos se inspira en una serie de talleres organizados del año 2017 al 2019, los cuales priorizaban las habilidades y capacidades disponibles en la mayoría de las comunidades indígenas. Un análisis de los acuerdos exitosos muestra que más de la mitad han sido logrados por negociadores indígenas capacitados, apoyados por comunidades bien organizadas, informadas y unificadas, con acceso a conocimientos técnicos, influencia estratégica y alianzas fuertes. Esta Guía de Recursos se centra en *el desarrollo y la movilización de factores de éxito conocidos*, con los que las comunidades han negociado eficazmente acuerdos equitativos y sostenibles (véase la Figura 2), tales como:

- **Capacidad política interna** basada en una sólida comprensión de los derechos humanos, representación robusta y legítima, comunicación grupal eficaz, capacidad de fijar objetivos claros, unidad de propósito en los preparativos para negociar, mediar y manejar los conflictos, a fin de alcanzar consensos funcionales antes y durante las negociaciones, y una labor participativa de monitoreo, reporte y aplicación de los acuerdos;
- **Capacidad política externa**, incluida la de fomentar un claro entendimiento de los objetivos y estrategias de las otras partes en la

negociación, formar alianzas políticas, explotar los espacios legales abiertos por el reconocimiento internacional de los derechos indígenas, y formular estrategias eficaces de trabajo con los medios de comunicación;

- **Experticia técnica** para diseñar estrategias y moldear las demandas de negociación en base a las formas legales y contenidos sustantivos de los acuerdos negociados, diagnosticando los posibles impactos, nivelando la cancha informativa, y creando conciencia y capacidad para ejercer los derechos de negociación en el marco de las leyes y políticas vigentes; y
- Un eficaz **funcionamiento y apoyo de las organizaciones regionales** para facilitar los recursos financieros, humanos y técnicos, y aumentar la influencia política.

En conjunto, estas capacidades de negociación constituyen las herramientas necesarias para que los pueblos indígenas puedan considerar la negociación como un posible enfoque entre otros en la defensa de sus derechos. **El no contar con uno o más de estos factores no imposibilita ni desaconseja la negociación.** No obstante, mientras más se tienen, mayores serán las probabilidades de obtener los resultados deseados.

A lo largo del texto se describen **estudios de casos** que ilustran la aplicación de estos factores de éxito en la obtención de resultados en la negociación. Dichos estudios fueron adaptados de las fuentes indicadas o preparados por negociadores indígenas experimentados.

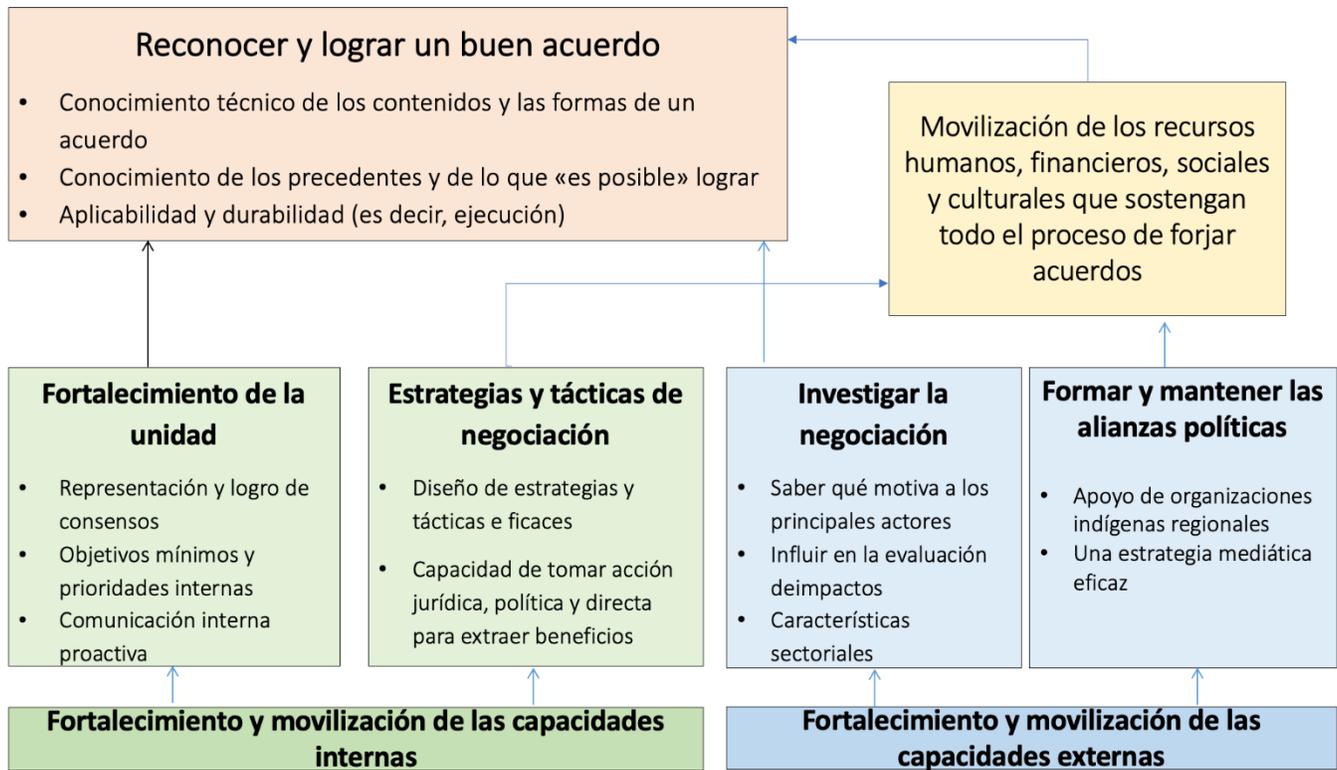


Figura 2 – Factores de éxito en la negociación indígena

2. LOS DERECHOS COMO BASE DE LA NEGOCIACIÓN

Resumen del capítulo

- Para negociar eficazmente, las comunidades (y los proponentes de proyectos) deben comprender la realidad nacional e internacional de los derechos y las salvaguardas.
- El consentimiento libre, previo e informado es un derecho humano colectivo según el cual los pueblos indígenas pueden dar o retener su consentimiento antes del inicio de una actividad que pudiera afectar sus derechos, tierras, recursos, territorios, medios de vida y seguridad alimentaria.
- La negociación se trata de la protección de los derechos indígenas y puede constituirse en expresión concreta del consentimiento libre, previo e informado.
- Cada comunidad decide si la negociación es el camino adecuado para ella.

Los derechos jamás se negocian; se adquieren al nacer y son inalienables. La negociación consiste en maximizar la participación en los beneficios y minimizar los impactos negativos en la comunidad.

Conocer los derechos humanos

Los derechos de los pueblos indígenas surgen de las relaciones históricas entre estos y sus tierras y territorios. Esta historia es caracterizada por la lucha constante por defenderse contra el despojo y la violación de sus derechos a la tierra, los cuales forman la base de muchos otros derechos, entre ellos los de practicar su cultura, de la libre determinación y del consentimiento libre, previo e informado (CLPI) (DNU DPI 2007).

El principal objetivo en toda negociación indígena sigue siendo el de mantener la seguridad o el reconocimiento de sus derechos colectivos a sus tierras y recursos. Es fundamental que tanto los pueblos indígenas comunitarios como los principales actores públicos y privados que influyen en el desarrollo, estén bien informados del contexto y la práctica de los derechos indígenas. Sin este entendimiento, los acuerdos serán débiles y podrán imponer futuras restricciones al derecho de la comunidad a sus recursos naturales y restarle protección o participación en los beneficios (O'Faircheallaigh 2017).

Contexto internacional

En el derecho internacional se reconoce el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de los pueblos indígenas: el derecho a otorgar o retener su consentimiento para proyectos que afecten a sus tierras y recursos. El CLPI es un derecho colectivo de los pueblos indígenas, arraigado en su relación con los recursos de sus tierras ancestrales, y es fundamental no sólo para su bienestar económico y social, sino también para su supervivencia. El CLPI se entiende como un derecho de los pueblos indígenas basado en su discriminación de larga data y el despojo de tierras y recursos, así como la violación de muchos otros derechos humanos por parte de las poblaciones colonizadoras. Para mayores detalles sobre el CLPI, véase el Recuadro 2.1.

El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Verde para el Clima, entre un número creciente de instituciones internacionales que financian el desarrollo, han reconocido explícitamente el principio del CLPI como piedra angular de sus respectivas políticas de salvaguarda. De modo similar, los actores empresariales (como Rio

Tinto, BHP y Shell) han adoptado políticas similares o han firmado acuerdos de proyectos que defienden este principio. El requisito de obtener el CLPI para proyectos de minería, hidrocarburos, infraestructura y explotación de recursos naturales, aunque pueda resultar en compromisos frágiles, abre un espacio para que los pueblos indígenas negocien acuerdos que determinen la distribución de los beneficios e impactos. Según las tendencias, estas oportunidades van en rápido aumento entre los países en desarrollo (O'Faircheallaigh 2017).

En la práctica, existen grandes obstáculos para un CLPI pleno y significativo. Incluso donde forma parte de una política o ley, no se garantiza que respeten este derecho las entidades que entran en relación con los pueblos indígenas y sus tierras. Como ejemplo, aunque el CLPI es reconocido en Canadá, el gobierno sigue aplicando políticas que requieren consultas en lugar de consentimientos. La práctica del CLPI varía en aquellas jurisdicciones canadienses que han negociado normas más estrictas.

Contexto nacional

Con respecto a los derechos humanos, es fundamental conocer las muy diversas realidades nacionales. Aquellas comunidades que contemplan o participan en negociaciones deben comprender a cabalidad los marcos jurídicos nacionales que inciden

en sus derechos, así como de las cuestiones políticas y sociales que puedan influir en la negociación. Si requieren orientación respecto a su realidad nacional, deben considerar el consultar con otras comunidades que han enfrentado situaciones similares, contratar a un asesor jurídico externo, o involucrar a organizaciones y otros actores que puedan prestarles asistencia.

Un aspecto crítico del contexto nacional de la negociación es la realidad de los derechos a la tierra. Muchas negociaciones se dan en condiciones de poca seguridad de tenencia para los pueblos indígenas, por lo que ha sido una lucha asegurar y mantener los derechos que actualmente poseen. Por ejemplo, bajo el ex presidente indígena Evo Morales, Bolivia aprobó una reforma constitucional que incluyó al CLPI como derecho de todos los pueblos. Sin embargo, en la práctica ha dependido más de la habilidad de los pueblos indígenas de ejercer este derecho. La propuesta de 2009 de construir una carretera que atravesaría el Territorio Indígena Seguro Isiboro y el Parque Nacional, contra una oposición indígena mayoritaria, resultó en un conflicto que provocó la muerte de varios activistas indígenas y tuvo amplias repercusiones geopolíticas para el gobierno de Evo Morales. El estado retrasó el proyecto, pero sigue tramitando el camino a pesar de las violaciones claras y comprobadas del CLPI en varios intentos de consulta (Reyes-García y otros, 2020).

Recuadro 2.1 – Consentimiento libre, previo e informado (CLPI)

El consentimiento libre, previo e informado es un derecho humano colectivo según el cual los pueblos indígenas pueden otorgar o retener su consentimiento antes del inicio de una actividad que pudiera afectar sus derechos, tierras, recursos, territorios, medios de vida y seguridad alimentaria. Esto significa que los procesos de CLPI:

- No admiten los plazos impuestos, la coerción ni la manipulación;
- Disponen de mecanismos claros y aceptables para la participación en la toma de decisiones y de un plan de consulta explícito en el que se identifiquen los temas de consentimiento;
- Utilizan medios culturalmente apropiados de asegurar la participación;
- Brindan información oportuna en el formato e idioma adecuados;
- Crean conciencia comunitaria mediante la capacitación en las leyes de derechos humanos, en las opciones de desarrollo y en la evaluación ambiental;
- Dan a las comunidades el tiempo necesario para recabar, analizar y asimilar información por su cuenta;
- Emplean un proceso por etapas que permita suficiente tiempo para el diálogo;
- Solventan los costos de la consulta y dejan abierta la opción de rechazo en cada etapa de la negociación;
- Rehúsan la negociación hasta considerarse que se ha proporcionado la información completa; y

- Desarrollan los indicadores de impacto propios de los miembros de la comunidad.

El consentimiento para toda decisión o acuerdo debe provenir únicamente de las autoridades que hayan elegido libremente los pueblos indígenas para representarles. Las decisiones deben respetar las leyes consuetudinarias y tener en cuenta las preocupaciones e intereses de cada miembro de la comunidad, sea este hombre o mujer, joven o anciano.

Fuente: Colchester y Ferrari 2007, Colchester y MacKay 2004

La existencia de derechos consuetudinarios a la tierra mejora la capacidad de ciertos grupos para la negociación, pero no es un requisito previo. En algunos casos, la negociación de un acuerdo de impactos y beneficios (AIB) puede acelerar el reconocimiento de la tenencia colectiva de la tierra a favor de los grupos indígenas.

Los proponentes de proyectos a menudo se ven supeditados al marco jurídico del país en que se sitúa el proyecto. Por ejemplo, una empresa minera con sede en Canadá que opera una mina en Brasil puede estar obligado a seguir las normas brasileñas. Si la legislación del país anfitrión no favorece a la comunidad y esta objeta la manera de ejecutarse el proyecto, le puede resultar beneficioso considerar el contexto nacional en el país de origen de su proponente. Tal vez la comunidad quiera considerar la conveniencia de trabajar con grupos de interés ambiental o social en ese país para que ejerzan presión social y política a fin de que el proponente cambie su enfoque.

Incluso alguna legislación nacional puede restringir el derecho a negociar. La histórica Ley de Títulos Nativos australiana no permite a los propietarios aborígenes vetar la exploración o explotación minera, ni les garantiza el acceso a las regalías estatutarias. Más bien, les otorga limitadas oportunidades de reunirse con los desarrolladores a negociar. La posibilidad de llegar a un acuerdo es restringida de dos maneras. Se limita el plazo para ello y el promotor puede, si la negociación no produjera un acuerdo, solicitar al gobierno la aprobación del proyecto propuesto. A pesar de ello, se han alcanzado buenos acuerdos, en parte debido a la habilidad de los grupos aborígenes de movilizar y hacer demandas, la cual posibilitó el establecimiento de los títulos legales a la tierra en primera instancia. Este ejemplo del logro de acuerdos favorables incluso en una situación restrictiva ilustra

que el contexto jurídico de los acuerdos no determina su calidad. Otros factores, incluida en este caso la capacidad de movilización política de la comunidad, pueden ser igual de decisivas, o incluso más.

En el Apéndice 1 se desglosa una lista de recursos sobre temas de derechos humanos de particular interés para los pueblos indígenas.

¿Por qué negociar?

La negociación pueden ser una vía formal hacia el reconocimiento y ejercicio de los derechos indígenas. **La capacidad de negociación indígena puede ayudar a que las comunidades mitiguen las repercusiones perjudiciales y maximicen los eventuales beneficios de los proyectos.** La negociación constituye un medio tangible por el cual se reconozcan los derechos a lo largo de la vida de un proyecto, bien sea mediante acuerdos de distribución de beneficios, procesos conjuntos para la toma de decisiones, o acciones específicas para evitar o remediar los impactos negativos. Un acuerdo bien negociado es un medio para determinar si se han cumplido los compromisos con la comunidad, posibilita la evaluación periódica de las relaciones entre esta y el proponente del proyecto, y puede facilitar los recursos para lograr cierto nivel de equidad con dicho proponente.

La negociación es una capacidad de liderazgo que aprovechan los pueblos indígenas de forma rutinaria para asegurar que los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas puedan hacerse realidad. Los Pungor de la Cordillera filipina (véase el Recuadro 2.2), el principio «aini» de intercambios recíprocos entre los pueblos indígenas de la sierra andina, e innumerables otras prácticas similares ilustran que la negociación es bien conocida por los pueblos

indígenas. Las empresas y los gobiernos comienzan a darse cuenta de que el no negociar tiene su costo. Los conflictos en torno a los proyectos mal consultados van en aumento, lo que conlleva riesgos mucho mayores de retrasos, sobrecostos o cancelaciones.

Un estudio reciente en la región andina de América Latina enumeró 296 conflictos ambientales reportados por EJAAtlas (véase ejaatlas.org) en el año 2017, incluidos 122 en Colombia, 58 en Ecuador, 76 en Perú y 40 en Bolivia (Pérez-Rincón, Morales y Martínez-Alier 2019). Los autores demuestran que los principales sectores en conflicto ambiental fueron la minería (111 o el 37,6%), los combustibles fósiles (61 o el 20,6%), la biomasa y el uso de la tierra (45 o el 15,2%), manejo del agua (38 o el 12,8%) e infraestructura (15 o el 5,1%) como consta en la Figura 3.

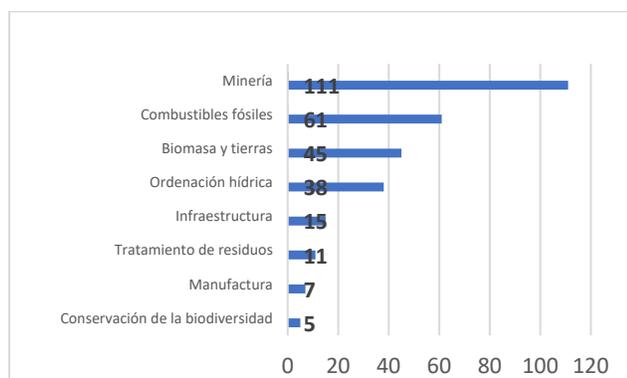


Figura 3 – Conflictos ambientales andinos, período 2014-2018 (Pérez-Rincón, Morales y Martínez-Alier, 2019). Las barras representan el número de conflictos ambientales reportados por EJAAtlas.

Una reciente evaluación de proyectos en América Latina, realizada por el BID, mostró que su mala planificación produjo resultados negativos para sus promotores. En una muestra de 200 proyectos de infraestructura relacionados con conflictos en seis sectores, 36 fueron cancelados, 162 se retrasaron y 116 sufrieron sobrecostos. Estos conflictos se debieron a una planificación deficiente, una reducción del acceso comunitario a los recursos, una falta de beneficios para las comunidades, consultas inadecuadas y denuncias comunitarias no resueltas.

¹ First Peoples Worldwide / University of Colorado (2018), *Social Cost and Material Loss: the Dakota Access Pipeline*, en:

En esta evaluación, los proyectos de energía y residuos experimentaron los mayores conflictos (Watkins y otros, 2018).

Estos tipos de pérdidas coinciden con los hallazgos respecto al costo de omitir la participación de las partes interesadas en el sector extractivo, como lo demuestra el *Dakota Access Pipeline* (DAPL) en Estados Unidos. Los costos incurridos por los dueños y operadores al no tener en cuenta los derechos de los pueblos indígenas desde inicios de la planificación del DAPL se han estimado en USD 7,5 mil millones, pero podrían ser mayores considerando los contratos confidenciales. Según se informa, los bancos que financiaron el DAPL han incurrido en otros USD 4,4 mil millones por motivo del cierre de cuentas, sin incluir los costos relacionados con el daño a su reputación. Además, habrían sufrido pérdidas por al menos USD 38 millones el fisco y otros actores locales. Se ha observado que «los costos sociales los pagan no sólo los inversores sino también las comunidades locales, los estados, los contribuyentes tributarios y los gobiernos tribales. ...A menudo estas comunidades son las que menores recursos poseen».¹ La prevención de tales costos, que pueden resultar duraderos, es uno de los factores que motivan a que los proponentes de proyectos negocien acuerdos con las comunidades (Davis y Franks 2011).

Cuando el proponente de un proyecto no busca un acuerdo negociado, la comunidad puede emplear la investigación para ilustrar los riesgos y persuadirlo a que se asocie con la comunidad para proporcionar infraestructura y mano de obra, evitar protestas y proteger su reputación ante la sociedad más amplia, a veces mundial.

El CLPI y la negociación

Las comunidades no tienen que elegir entre el CLPI y la negociación. El CLPI es un derecho de todo pueblo indígena; y algunos actores públicos y privados del desarrollo se encuentran codificando el CLPI dentro de sus requisitos para la ejecución de proyectos. La

https://www.colorado.edu/program/fpw/sites/default/files/attached-files/social_cost_and_material_loss_0.pdf.

negociación es una forma de ejercer el derecho al CLPI; los dos conceptos se apoyan mutuamente.

Toda decisión de negociar debe basarse en una consideración reflexiva, deliberada e incluyente por parte de la comunidad respecto a la posibilidad de lograr mediante la negociación los objetivos acordados. Es más probable que la negociación apoye al CLPI cuando una comunidad puede llegar a un

consenso sobre sus intereses colectivos y conceptos del proyecto, y condicionar su consentimiento en el logro de esos intereses, definidos de manera significativa y accionable. El que una comunidad elija negociar no apaga el derecho a optar por abogar en contra del proyecto propuesto como forma alternativa de lograr el CLPI si no se satisfacen sus intereses colectivos mediante la negociación.

Recuadro 2.2 – El bodong como ejemplo de negociación indígena – Región de Cordillera, Filipinas

Entre las tribus *binodngan* de Cordillera, Filipinas, la negociación forma parte integral de su defensa territorial. Practican el *bodong* (pacto de paz), un acuerdo entre dos comunidades, negociado tras una guerra tribal, generalmente por una controversia sobre la utilización de los recursos.

Las tribus cuentan con linderos definidos, pero algunos recursos, como el agua, atraviesan varios territorios. La utilización de estos recursos compartidos se rige por acuerdos negociados en el pasado. Existen ritos para la renovación de los *bodong*, que son espacios para la revisión de los acuerdos, el intercambio de aprendizajes y la negociación de enmiendas (de ser necesarias). La organización de estos encuentros es alternada entre las comunidades, las cuales se responsabilizan de asegurar que todos sean alimentados y alojados cómodamente.

Cuando algún suceso perturba a la comunidad, se proclama un *fetad* (un llamado a las armas). El *pangat* (jefe) llama a los *mingor* (guerreros) para que emprendan acciones defensivas mientras se pide consejo a los *pungor* (custodios del pacto de paz). Los *pungor* son responsables de determinar cuál acuerdo fue transgredido y el castigo correspondiente. Se comunica la situación a toda la comunidad y se celebra una reunión. Como primera acción se suele enviar los *pungor* a que dialoguen con la otra tribu para conocer las circunstancias de la ofensa y las acciones tomadas por la otra tribu.

En el pasado, las guerras tribales duraban meses o incluso años, hasta que ambas partes decidían que ganarían más mediante el diálogo. En tiempos más recientes ha resultado más fácil resolver los problemas debido a los numerosos acuerdos de paz entre las tribus. A menudo solo es necesario ponerse de acuerdo en la interpretación de la solución existente en el *bodong*. En caso de existir un acuerdo previo, los *pungor* requieren conocer las circunstancias de la ofensa y de qué manera la otra tribu la está resolviendo. Si consideran suficiente esta medida, los *pungor* exigen actos simbólicos de remordimiento y vuelven a su tribu para transmitir estas novedades.

Si no existe un acuerdo en cuanto al quién, qué, cómo de la transgresión, ambas tribus acuerdan declarar la guerra. Se permite a los *pungor* volver a su comunidad para transmitir esto y entran en acción los *mingor* (guerreros). Mientras tanto, los *pungor* continúan dialogando con la otra tribu en búsqueda de una solución pacífica, y toda propuesta planteada es llevada de nuevo a la *ili* (comunidad) para su análisis. El *pangat* (jefe) tiene la función de asegurar que se protejan los intereses de la *ili*; sus derechos a los recursos, si no se aumentan, no deben ser disminuidos por el acuerdo. Por su parte, los *pungor* procuran llegar a un acuerdo aceptable para las dos comunidades, con la menor pérdida posible de vidas o recursos.

Antes de formalizarse un acuerdo, ambas partes informan a las demás comunidades con las cuales tengan pactos de paz, a fin de garantizar que no exista información errónea sobre los acuerdos alcanzados. Esta parte de la negociación suele ser difícil porque si una de las comunidades tuviera una controversia pendiente con una de las partes en conflicto, podría ver amenazados sus intereses por este nuevo acuerdo. En tales casos, haría falta múltiples *pungores* para aclarar los matices de los diversos acuerdos.

Estos acuerdos son amplios, abarcando diversos aspectos de la vida comunitaria, incluido el calendario agrícola. Pueden prescribir las épocas de caza para cada comunidad, así como el número de árboles que puede talar. También se especifican las sanciones por cada transgresión, incluida la edad de los animales a ser entregados como pago. Los *pungor* deben recordar todo ello en forma oral. Los acuerdos se marcan con celebraciones entre ambas comunidades, en las que los miembros son

informados de sus condiciones. A estos eventos se les invita a varios representantes de las otras comunidades para que sirvan de testigos.

Para hacerse *pungor*, se debe exhibir algunas cualidades básicas: valentía en la búsqueda del diálogo con el enemigo; integridad para acatar los acuerdos y no malinterpretarlos; dominio del idioma de la otra parte para entender el significado o contexto más profundo de sus palabras, y conocimiento de las necesidades de la propia comunidad. Los *pungor* reconocen que el *pangat* representa a la comunidad y que obtienen de él su mandato. Varios *pungor* son mujeres, ya que desde hace tiempos se ha reconocido que ellas desempeñan una función importante en la consolidación de la paz. (En contraste, hasta finales de los años 70, los *mingor* o guerreros siempre han sido hombres. Desde entonces, varias mujeres se han unido al movimiento armado y exigido el derecho a ser aceptadas como *mingor*, por lo que ahora algunas son reconocidas como tal.)

A veces un(a) *pungor* es casado(a) con alguien de fuera de su tribu, o es hijo(a) de tal unión. Los vínculos de parentesco son factores importantes en la identificación de los *pungor*. Un mismo *pungor* puede ser custodio de varios *bodong* (pactos de paz), pero esto supone una pesada carga para su familia, ya que debe permanecer fuera de su comunidad durante varios días.

El movimiento de los pueblos indígenas de Cordillera aprendió de este modelo y ha expandido el alcance del *bodong* para que abarque a varias comunidades. Durante las pugnas contra la represa Chico, financiada por el BM, el consorcio maderero Cellophil y la ley marcial, los pueblos de Cordillera forjaron un *bodong* entre ellos para luchar contra un enemigo común. Este pacto de paz pancordillerana se ha incorporado en la formación de la Alianza de los Pueblos de Cordillera (*Cordillera Peoples Alliance – CPA*), cuyo objetivo principal es la defensa del dominio ancestral de Cordillera. La constitución y los estatutos de la CPA pueden considerarse un acuerdo de paz negociado entre los diversos pueblos de la región. De modo que, de hecho, la negociación forma parte integral de la vida indígena.

3. CICLO DEL PROYECTO, TIPOS DE ACUERDO Y EVALUACIÓN DE IMPACTOS

Resumen del capítulo

- Los acuerdos entre los proponentes de proyectos y las comunidades impactadas tienen algunas características universales, así como diferencias específicas según el sector.
- Una comunidad debe tratar de negociar lo más antes posible dentro del ciclo del proyecto, antes de que ciertas decisiones críticas de diseño limiten sus posibilidades de negociación.
- Las comunidades deben conocer los aspectos legales y operativos de las evaluaciones de impacto controladas por los proponentes de los proyectos.
- El control de las evaluaciones de impacto constituye una táctica fundamental a inicios de la negociación.
- Una evaluación de impactos controlada por la comunidad ofrece alternativas valiosas que complementen a las EIAS legisladas.

Evaluación de la preparación para negociar

- *¿En qué etapa del ciclo del proyecto se encuentra el proyecto propuesto?*
- *¿Qué decisiones ya fueron tomadas con respecto al proyecto propuesto?*
- *¿Qué legislación nacional se relaciona con los contratos (duración, renovación, etc.)?*
- *¿Qué características son típicas en los acuerdos para el sector del proyecto?*
- *¿Cuáles son los planes para la evaluación de impactos ambientales y sociales?*
- *¿Quién es responsable, qué procesos deben seguirse, qué mecanismos de rendición de cuentas existen?*
- *¿Qué repercusiones puede tener el proyecto propuesto en la comunidad (estilo de vida, cultura, comunidad, calidad de vida, salud, etc.)?*
- *¿Qué oportunidades tiene la comunidad para influir y/o controlar el proceso de evaluación de impactos?*

El ciclo del proyecto

Por lo general, el ciclo de vida del proyecto comprende una serie de etapas, en las que hay importantes puntos de entrada para influenciarlas. Las más comunes son:

- **Exploración inicial:** Antes y después de la firma de un contrato de concesión o arrendamiento, que puede incluir las pruebas sísmicas.
- **Exploración avanzada:** Investigación de sitios confirmados, ensayos biofísicos, prospección, análisis de recursos, excavación, perforación de testigos, etc.
- **Diseño:** Evaluación de impactos ambientales y sociales (EIAS) de alcance regional o para sitios específicos, consultas. Termina con la aprobación de la licencia de funcionamiento.
- **Aprobación, construcción y adquisición:** Aprobación del financiamiento, plan de gestión

(licencia de explotación), inicio de obras en el sitio, adquisición de los equipos y componentes básicos para el proyecto, supervisión del sitio.

- **Operaciones:** Basadas en objetivos anuales para muchos tipos de operaciones (producción, extracción, conservación), supervisión o revisión anual.
- **Cierre:** Evaluación de fin de contrato, rehabilitación y transferencia de la propiedad.

Pueden variar las etapas, dependiendo del proyecto, pero por lo general siguen una secuencia similar. En la mayoría de los casos, el trato entre la comunidad y el proponente del proyecto comienza una vez bien establecida la etapa de diseño, cuando ya se han tomado tales decisiones importantes como la ubicación de la concesión, los parámetros de la producción o el alcance de explotación de los recursos. Por lo general, se comienza a involucrar a la comunidad cuando se necesita de algún tipo de

consulta para la aprobación de permisos o el otorgamiento de la licencia de explotación. Una buena investigación posibilitará a la comunidad participar más pronto dentro del ciclo del proyecto, donde podrá ejercer mayor influencia.

En general, la comunidad tendrá un mayor margen de negociación durante las etapas más tempranas del ciclo del proyecto. Si ya se han tomado muchas de las decisiones respecto a la ubicación, el tamaño y la tecnología de un proyecto, se reduce el alcance de la negociación y puede resultar más difícil negociar las prioridades de la comunidad. Sin embargo, al inicio del ciclo, antes de tomarse tales decisiones, puede ser difícil que el proponente entable negociaciones serias sobre la distribución de los impactos y beneficios. En el Cuadro 3.1 se esbozan algunas de las principales decisiones a tomarse en cada etapa, desde la selección del sitio hasta la explotación propiamente dicha. Es importante destacar que se puede tomar la decisión de suspender o dar por terminado un proyecto en cualquier fase del ciclo del proyecto.

El proponente selecciona la ubicación del proyecto basándose en varios factores, incluida la presencia de un recurso importante, la forma más económica de transportarlo desde el sitio hasta el procesador o comprador, el reasentamiento de familias afectadas, el clima o la calidad del suelo, el acceso a los mercados y otros. El proponente puede decidirse por no invertir más o por discontinuar el proyecto debido a factores como los riesgos políticos o sociales. Con frecuencia, la decisión inicial sobre la ubicación del proyecto no supone relación directa alguna entre el proponente y la comunidad.

Los proyectos de exploración minera suelen invertir montos importantes, pero un 99,9 por ciento de los sitios explorados no llegan a explotarse (Gibson y O’Faircheallaigh 2015). El típico proyecto vial puede tardar cinco años en determinar el óptimo diseño o trayectoria antes de solicitar un solo permiso. Asimismo, los proyectos hidroeléctricos pueden dedicar diez años a la preparación de los planes preliminares de financiación e ingeniería. En la mayoría de los países que cuentan con bosques tropicales, los preparativos para un proyecto REDD+ ha requerido una década de análisis, consulta y monitoreo antes de poder firmar el contrato de compraventa por la reducción de emisiones (ERPA).

Pueden ser de corto o largo plazo los acuerdos de impacto y beneficios negociados entre la comunidad y el proponente.² La legislación de algunos países limita la duración del contrato y el número de veces que puede renovarse. En el caso de proyectos que requieren de grandes inversiones, la duración del contrato suele ser mayor (de 10 a 50 años). En la agricultura, los arrendamientos de tierras agrícolas comerciales con el estado pueden ser igual de largos. En el caso de contratos entre comunidades e inversores, su duración depende del tipo de actividad. La FAO indica que los contratos para cultivos de ciclo corto como las hortalizas se basan en una cosecha anual o por temporada. Otros como el té, el café, la caña de azúcar, el cacao y la producción ganadera pueden requerir contratos de mayor duración. A fin de justificar las inversiones a más largo plazo, los productores suelen preferir contratos más largos (FAO 2015, pág. 195).

² El acuerdo de distribución de beneficios puede ser apenas uno de varios contratos vinculados (p.ej., concesión del uso de la

tierra, financiación, obligación de impuestos/regalías, etc.). Estos contratos deben evaluarse en su conjunto.

Cuadro 3.1 – Ciclo de vida de proyectos para varios sectores

Etapa del ciclo del proyecto por sector	Exploración inicial y selección del sitio	Exploración avanzada, descubrimiento, planificación, evaluación, transferencia de dominio	Diseño del proyecto, viabilidad, plan de negocios, EIAS, consulta	Solicitud de aprobación, adquisición de operaciones, construcción, siembra	Operación, producción y mantenimiento	Cierre: salida, retirada, rehabilitación
Minería ³	1-5 años	2-5 años	2-4 años	4-6 años	2-60 años	1-5 años
Hidrocarburos ⁴	1-5 años	4-10 años	4-10 años		20-50 años	2-10 años
Infraestructura (vial, hidroeléctrica, eólica) ⁵	1-10 años		1-3 años	1-5 años	10-40 años	1-2 años
Agricultura ⁶	3 meses a 1 año	3-6 meses	3 meses a 1 año		3 meses a 50 años	
Áreas protegidas terrestres y marinas ⁷ , concesiones forestales y plantaciones ⁸ , ERPA para REDD+ ⁹	Planificación inicial, método propuesto 1-2 años	Preparación del plan de gestión, documento de diseño (DDP), CLPI, etc. del proyecto 1-3 años	Auditoria, debida diligencia, Validación, negociación del ERPA 3 meses a 1 año	Registro de operaciones, verificación 1-2 años	Ejecución del plan de gestión, Operaciones, Verificación, Otorgamiento, pago por resultados Ciclos de 5-10 años 3-30 años	Depende de los objetivos del inversor.

³ Gibson y O’Faircheallaigh, *IBA Toolkit* (2015)

⁴ Peter D. Cameron y Michael C. Stanley (2017) *Oil, Gas & Mining: A Sourcebook for Understanding Extractive Infrastructure*, Banco Mundial.

⁵ CSF <https://www.conservation-strategy.org/what-we-do/infrastructure>

⁶ UNIDROIT/FAO/IFAD, *Legal Guide on Contract Farming*; FAO & IISD, 2018. *Model agreement for responsible contract farming: with commentary*. Roma, FAO. 68 págs. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

⁷ Thomas, Lee y Middleton, Julie, (2003). *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*. UICN Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido.

⁸ FAO, *Three Guidelines for Forest Management Planning*, <http://www.fao.org/3/w8212e/w8212e07.htm>.

⁹ Forest Carbon Partnership Facility, *Carbon Fund Methodological Framework*, <https://www.forestcarbonpartnership.org/carbon-fund-methodological-framework>; VERRA, *Climate, Communities and Biodiversity Standards – The VCS Project Cycle* (2016), https://verra.org/wp-content/uploads/2016/05/FactSheet-PROJECT-CYCLE-2013-FINAL_0.pdf.

Preparación de acuerdos y el ciclo de vida del proyecto

Los acuerdos pueden diseñarse para abarcar el proyecto desde cuando se busca la aprobación para iniciar su desarrollo, hasta cuando cesen sus actividades, se cierra y se rehabilita el sitio. En realidad, muchos acuerdos se negocian para una sola fase, como la exploración cuando se trata de hidrocarburos. En tales casos, las disposiciones del acuerdo (p.ej., relativas a la distribución de beneficios) pueden ser mucho más limitadas que en las etapas operativas del proyecto. Los acuerdos pueden ser, y han sido, negociados en momentos avanzados en la vida de un proyecto, debido a cambios en las políticas empresariales o porque el inversor exige un acuerdo con las comunidades indígenas antes de aceptar una expansión importante.

Estos acuerdos, que a menudo se categorizan como contratos o concesiones de tierras, pueden ser de corto o largo plazo y no son tan completos como los AIB negociados a cabalidad. En algunos países, la ley limita la duración de los contratos y las veces que pueden ser renovados. En el caso de proyectos que requieren grandes inversiones, la duración del contrato suele ser más larga (de 10 a 50 años). En la agricultura, los arrendamientos de tierras agrícolas comerciales con el estado también pueden ser igual de largos. En el caso de los contratos entre una comunidad y los inversores, la duración del contrato depende del tipo de actividad. Sin importar la duración del contrato, los efectos sociales y ambientales de un proyecto pueden durar de 10 a 60 años y ser irreversibles.

Tipos de acuerdos

Los acuerdos pueden adoptar diversas formas en distintos sectores. En el caso extractivo, pueden denominarse **Acuerdos de Distribución de Impactos y Beneficios**. Para REDD+, pueden llamarse un **Acuerdo de Compraventa de la Reducción de Emisiones (ERPA)** o **Planes de Distribución de Beneficios**. Los parques nacionales tendrán sus **Planes de Manejo de Áreas Protegidas** (UICN 2013; Borrini-Feyerabend y otros, 2013). En los proyectos viales o de transporte, pueden denominarse **Planes o**

Marcos de Gestión de Impactos Ambientales y Sociales (Norma de Desempeño 1 de la CFI, 2012). En cuanto al sector agrícola, la Comunidad del África Oriental ha explorado el marco jurídico para los contratos modelo (FAO e IISD, 2018).

A pesar de las diferencias entre los acuerdos para estos sectores, tienen importantes aspectos comunes. La mayoría de los acuerdos son colectivos. En algunos tipos de inversión, como la explotación aurífera a pequeña escala, los acuerdos pueden negociarse entre grupos de familias y pequeñas a medianas empresas. El Capítulo 10 ofrece mayores detalles sobre los tipos de acuerdos y por qué algunos son mejores que otros.

Acuerdos de Impactos y Beneficios (AIB)

Sin importar el nombre, en el fondo de cada tipo de acuerdo está la distribución de impactos y beneficios. En esta Guía de Recursos se utiliza el término **Acuerdo de Impactos y Beneficios (AIB)** para referirse a los acuerdos similares en un abanico de sectores. Una AIB suele ser un contrato firmado entre la comunidad y el proponente del proyecto o un organismo gubernamental. En algunos casos, el AIB es negociado entre la comunidad y una agencia de representación (ONG, promotor) de parte del proponente del proyecto. Si existe un AIB, debe ser porque la comunidad ha considerado bajo qué condiciones proseguirá el proyecto. Es importante que un AIB establezca, entre otros asuntos, los beneficios que recibirá del proyecto la comunidad, las compensaciones por las repercusiones negativas, y de qué maneras participarán los miembros de la comunidad a lo largo de la vida del proyecto, incluido el monitoreo de impactos y la ejecución del acuerdo en sí.

Los AIB:

- Son **acuerdos jurídicamente vinculantes**, negociados entre las comunidades indígenas y las autoridades estatales o los promotores del sector privado;
- Incluyen el **consentimiento comunitario**, típicamente a la concesión de sus intereses en la

tierra, autorizando el desarrollo de infraestructuras o de actividades extractivas;

- Contienen disposiciones que aseguran que la **comunidad participe en los beneficios del proyecto** y que **se eviten o mitiguen las repercusiones negativas**;
- Por lo general, **abarcan toda la vida del proyecto**, incluido el cierre y la rehabilitación;
- Son de rutina en Australia y Canadá, **aumentan rápidamente en los países en desarrollo** y no se limitan a los proyectos extractivos.
- **Constituyen un mecanismo adaptable** que se puede adecuar a contextos específicos (p.ej., exploración de minerales versus su extracción).

En el Apéndice 2 se enumeran los principales componentes de un acuerdo de distribución de impactos y beneficios.

Evaluaciones de impacto

El diagnóstico de eventuales repercusiones de un proyecto es un paso crítico que puede tener repercusiones significativas en el contexto jurídico de un proyecto. Se debe investigar quiénes serán los responsables de realizar la evaluación de impactos (EI) y qué función desempeñará la comunidad en su diseño y ejecución. ¿Qué exige la ley, cuánta influencia puede tener la comunidad y cómo puede negociar mayor control sobre o realizar su propia EI?

Las políticas de salvaguarda procuran evitar, reducir, manejar o compensar los efectos ambientales adversos y asegurar una protección adecuada de la población. Suelen exigir una evaluación de impactos ambiental y social (EIAS) como requisito para el otorgamiento de licencias y permisos a los desarrolladores. Las EI son procesos que permiten identificar los riesgos o repercusiones tanto sociales como ambientales.¹⁰ Su práctica tiene raíces en un

conocimiento del contexto cultural, histórico, político y ambiental del proyecto. Los riesgos se refieren a los eventuales costos, beneficios y limitaciones ambientales y sociales asociados con el proyecto. Los impactos suelen ser resultados adversos que no pueden mitigarse por completo.¹¹ Las evaluaciones de impacto constituyen un elemento importante de los requisitos de salvaguarda de todo proyecto extractivo, de infraestructura o de conservación, y pueden ser oportunidades críticas para que las comunidades puedan influir en el diseño y la ejecución de un proyecto, además de ser una importante palanca de negociación.¹²

En muchos casos los procedimientos de las EIAS se definen en la legislación nacional y son realizados por consultores en nombre de los proponentes de proyectos. La EIAS busca identificar las repercusiones directas e indirectas del proyecto propuesto, los efectos que tendrán en la población vulnerable, y las medidas necesarias para evitar o minimizar tales impactos. En teoría, si las repercusiones son demasiado perjudiciales, una posible acción es el rechazo total del proyecto, aunque en la práctica esta opción rara vez se considera.

Las EIAS varían en calidad, determinada por la cantidad de evidencias de repercusiones sociales reunidas y el nivel de participación de los pueblos afectados. Con demasiada frecuencia las EIAS son procesos impuestos desde arriba, sesgados para justificar el proyecto y minimizar el costo de la gestión de riesgos. Existe una excesiva dependencia de datos cuantitativos reciclados, producidos por el gobierno, y que a menudo no reflejan los valores ni los conocimientos de las comunidades. En consecuencia, tanto los datos utilizados como las EIAS en sí suelen ser de poca utilidad para las comunidades que se preparan para la negociación.

¹⁰ El riesgo se define como un impacto adverso que podría ser evitado o reducido mediante una mitigación apropiada. Los impactos representan los efectos reales después de la mitigación.

¹¹ Tomado de la *Comprehensive Guide for SIA*.

¹² Los requisitos de las políticas de salvaguarda van más allá de las EIAS, que normalmente consisten en un conjunto de medidas

de consulta, divulgación, diligencia debida, mitigación y rendición de cuentas, las cuales minimizan los riesgos e impactos al tiempo que aumentan los beneficios sociales y ambientales. Para mayores detalles sobre las garantías, consulte, p.ej., el Marco de Gestión Ambiental y Social (ESMF – *Environmental and Social Management Framework*) de Conservación Internacional.

Es importante conocer las evaluaciones de impacto, e idealmente participar en su preparación, a fin de identificar:

- Qué medidas deben tomarse para maximizar los resultados positivos y minimizar los negativos para la comunidad;
- Si un acuerdo negociado podría ayudar a la comunidad en este sentido y de qué maneras; y
- Qué repercusiones del proyecto probablemente afecten la capacidad de la comunidad para negociar y ejecutar un acuerdo, y para aprovecharlo una vez suscrito.

Evaluación de impactos ambientales y sociales

La evaluación de impactos ambientales y sociales (EIAS) incluye las repercusiones de las actividades proyectadas en el ambiente y en la población, incluidos los efectos en la biodiversidad, vegetación, ecología, agua y aire. Una EIAS puede incluir impactos negativos y posibles aportes positivos al ambiente natural y al bienestar humano. Las repercusiones ambientales y sociales casi siempre están interconectadas. El propósito de la EIAS es identificar los posibles riesgos de un proyecto y las medidas para eliminarlos, mitigarlos o, como último recurso, compensarlos. En la legislación de más de 100 países se exigen las EIAS y, donde no han sido legisladas, pueden incluirse en los mandatos indirectos si el proyecto es apoyado por bancos de fomento como el Banco Mundial o financiadores similares (del *Environmental Impact Assessment Training Manual*).¹³

Evaluaciones de impacto social (EIS)

Cuando son fuertes los efectos positivos o negativos en los individuos y/o en los derechos humanos, como en los reasentamientos o los impactos culturales, las EIS suele adoptar un enfoque específicamente social. Una evaluación de impactos sociales (EIS) puede aportar al diseño de metodologías y mecanismos para la mitigación o eliminación de los efectos adversos en una comunidad y en otros actores, y abarcar temas que van desde la plena participación de los interesados directos hasta la distribución

equitativa de los beneficios. Incluso los proyectos que apuntan a ofrecer beneficios sociales suponen posibles riesgos, entre ellos la corrupción, cooptación por las élites, desigualdad, alteración de valores culturales o del sentido de lugar, y mala administración, todos los cuales pueden llevar a conflictos si no son anticipados y tratados. Idealmente, un proceso de EIS bien diseñado y aplicado facilitará una mayor inclusión social y participación en las etapas de diseño y ejecución del proyecto (*Comprehensive Guide for SIA 2006*; Vanclay 2020).

Los impactos sociales pueden ser:

- De estilo de vida – cambios en el comportamiento, en la cohesión familiar, en las redes sociales;
- Culturales – repercusiones en las costumbres, obligaciones, valores, lenguaje, creencias religiosas compartidas, sistemas de conocimiento tradicional e indígena, bienes culturales;
- Comunitarios – impactos en la gobernanza, infraestructura, cohesión social, lazos intergeneracionales, medios de vida tradicionales, poblaciones;
- De calidad de vida – efectos en el sentido de lugar e identidad, estética y patrimonio, percepción de pertenencia, seguridad y habitabilidad, aspiraciones para el futuro, disparidad de ingresos; y
- De salud – repercusiones en el bienestar mental, físico y social;

Negociar la influencia en las evaluaciones ambientales y sociales

Las EIAS casi siempre se exigen para la obtención de las licencias de explotación, pero tienden a minimizar la importancia de la cultura indígena, las actividades tradicionales, el derecho a los recursos o a la tierra y su titulación, o excluyen las opiniones de la gente que podría verse afectada. El programa de negociación

¹³ Para mayores informes sobre el proceso de la EIA, véase <https://www.iisd.org/learning/eia/es/wp-content/uploads/2016/06/ES-EIA-Manual.pdf>

puede verse reducida o distorsionada por una EIAS deficiente, que lamentablemente no es poco común. Las comunidades no pueden simplemente suponer que sus prioridades o preocupaciones estarán representadas adecuadamente en una EIAS controlada por el proponente.

La EIAS típica es pagada y conducida por el proponente del proyecto. Históricamente, pocos grupos indígenas han tenido una voz significativa en las evaluaciones de impacto. Aún más raro ha sido que un pueblo indígena haya desempeñado alguna función en la toma de decisiones sobre los proyectos importantes. Los grupos indígenas se han quedado al margen de los procesos normativos, permitiéndoles *aportar* solo de manera limitada –principalmente en forma de conocimientos tradicionales básicos e información sobre los usos tradicionales– sin control o influencia significativa sobre el proceso en sí o sobre tales decisiones como si deben proseguir o no los proyectos y bajo qué condiciones o normas.

Como mínimo, las comunidades deben saber quiénes son los responsables de las EIAS, qué políticas y procedimientos deben seguirse y qué responsabilidades o normas existen en cuanto a la calidad de la EIAS. Las comunidades deben conocer el contexto jurídico nacional del proyecto, tanto en el país donde se sitúa el proyecto como en el de origen de su proponente. Es fundamental saber cómo se decide autorizar el otorgamiento de permisos o licencias, o el desembolso o financiamiento en las distintas etapas del ciclo del proyecto, a fin de ejercer algún apalancamiento.

En el caso de proyectos que cuentan con sólidos requisitos de salvaguarda, tales como la consulta o el reasentamiento, las evidencias de cumplimiento inadecuado de las normas de evaluación pueden desencadenar auditorías o análisis independientes que posiblemente ralenticen o detengan el proyecto hasta determinarse el cumplimiento de la política de salvaguarda. A veces los mecanismos de rendición de cuentas mejoran el proceso de evaluación. El proceso de la EIAS también puede fundamentar una litigación en un tribunal nacional. Si durante la EIAS no se sigue el procedimiento de consulta obligatorio con los pueblos indígenas, se puede impugnar su validez.

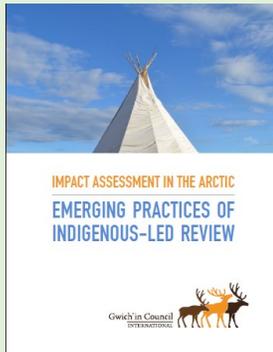
Puede ser necesario recurrir a expertos para complementar los conocimientos comunitarios del proceso de la EIAS y de los mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, igual como en todo asesoramiento técnico, las principales decisiones de negociación deben permanecer bajo la autoridad de la comunidad, no de los asesores.

Existen oportunidades de significativa influencia comunitaria en el proceso de evaluación de impactos. En las negociaciones entre comunidades indígenas y empresas extractivas, los resultados más favorables para las comunidades se han logrado cuando estas han negociado la preparación de su propia EIAS desde el principio y han supervisado o efectuado el estudio ellas mismas, en paralelo con la EIAS estatutaria y como contribución a esta. Uno de los primeros pasos en la negociación es el de obtener control sobre algún tipo de EIAS controlada por la comunidad, lo cual ofrece una alternativa poderosa a las ordenadas por el gobierno (estatutarias), y se exigen con cada vez más frecuencia en las negociaciones para nivelar la cancha de juego en cuanto a la disponibilidad de información.

Evaluación de Impactos Controlada por la Comunidad (EICC)

Con demasiada frecuencia, las comunidades indígenas no logran controlar la EIAS estatutaria, sino otra paralela, como apoyo a la negociación. La comunidad puede realizar su propia evaluación separada, o como segunda mejor opción, puede cogestionar los análisis de impactos con el gobierno o prepararlos conjuntamente con el proponente del proyecto. Todas estas modalidades de EICC garantizan una adecuada participación comunitaria y fijación de objetivos claros para la negociación. Las evaluaciones de impacto de control comunitario son cada vez más comunes (véase el Recuadro 3.1)

Recuadro 3.1 – Evaluación de impactos controlada por indígenas



El Grupo *Firelight* destaca importantes aprendizajes obtenidos de las tres evaluaciones de impacto recientes controladas por indígenas:

- Algunas nacionalidades indígenas han controlado o administrado eficazmente sus propios procesos de evaluación de impactos, asegurando así cambios sustanciales y exigibles en los proyectos.
- Para ser eficaces, las evaluaciones de impactos controladas por indígenas deben incluir un claro proceso para definir de qué manera se otorgará el consentimiento.
- Los grupos indígenas deben determinar lo antes posible si trabajarán con el proponente, con el gobierno, con otros grupos indígenas, o por su cuenta.
- Mediante la observación o participación en el proceso legislativo, se puede recabar información que sirva de insumo para el proceso liderado por indígenas, la decisión si otorgar su consentimiento y la fijación de condiciones.
- Cada evaluación de impactos controlada por indígenas requiere una importante inversión de tiempo y esfuerzos para mantener las relaciones.
- Cada caso aprovecha una combinación de fondos provenientes del proponente, del gobierno y de la propia nación indígena.
- Los estudios dirigidos por indígenas garantizan que la evaluación refleje los conocimientos, idiomas y derechos indígenas.
- Los acuerdos existentes pueden hacer obligatorias las evaluaciones de impacto en caso de la ampliación o extensión del proyecto.
- Para asegurar la cohesión intercomunitaria, es fundamental dedicar considerable tiempo al diálogo interno entre los grupos, considerando cómo mantener o fortalecer la unidad.

Fuente: Gibson, Hoozevee y MacDonald (2018)

Las EICC posibilitan a la comunidad determinar juntos lo más importante, lo que debe protegerse a cualquier costo, y lo que estará abierto a negociación. Una vez definidos claramente estos objetivos comunitarios, la EICC examina las repercusiones prioritarias para la comunidad e identifica maneras de tratarlos. Estas medidas son congruentes con las prácticas tradicionales, guiadas por la ley y las normas indígenas y cuentan con la participación directa de la comunidad. Se da gran importancia a identificar las maneras en que los diversos grupos de interés al interior de la comunidad serán afectados de manera diferenciada. A través de las EICC, las comunidades pueden preguntar cuáles impactos *desean*, no sólo cuáles creen que habrá. Dentro del marco de la EICC, es más probable que se consideren alternativas genuinas para el proyecto. También es un medio para difundir información sobre el proyecto y un punto de entrada para la construcción de una visión común y el fortalecimiento de la unidad, lo que podría conducir a la decisión de no negociar en absoluto.

La preparación de una evaluación de impactos controlada por indígenas no limita el espacio de participación en los procesos sancionados por el Estado, ni tampoco el aprovechamiento de sus hallazgos. La EICC puede beneficiarse del monitoreo el proceso de la EI legislada, reforzando así una definición amplia de la cultura, el lenguaje y la forma de vida que hace atractiva la evaluación de impactos controlada por indígenas, pero que no ha tenido gran éxito en la mayoría de los sistemas legislados actuales.

Existen diferencias importantes entre la evaluación de impactos controlada por el proponente (estatutaria) y la dirigida por la comunidad. En los sistemas legislados de evaluación de impacto, se pone mayor énfasis en el proponente del proyecto como proveedor de datos primarios, basado en un marco legal y una cosmovisión que excluyen o hacen caso omiso de los conocimientos, las normas y los valores indígenas. Se pone menor énfasis en considerar la equidad intergeneracional de un eventual rechazo del proyecto.

En contraste, las EICC son supervisadas por un consejo indígena elegido o por un órgano

representativo, basado en términos establecidos y avalados por la comunidad, y son dirigidas por un equipo de especialistas en la evaluación de impactos seleccionados por la comunidad. Como resultado, la EICC transfiere a la comunidad indígena mayor autoridad sobre el uso del asesoramiento técnico y el acceso a información sobre el proyecto y sobre el patrocinador del mismo. La EICC también sigue el protocolo deseado de consulta y comunicación, enfatiza la naturaleza iterativa del proceso de evaluación y sugiere la documentación de los resultados en base a indicadores culturalmente pertinentes. Se hace más hincapié en el análisis oral de las cuestiones y menos en el papeleo. La EICC se centra en los intereses y conocimientos de la comunidad indígena, que a menudo se pierden en las evaluaciones controladas por los proponentes, asegurando así que sean debidamente reconocidos e integrados la autoridad y los conocimientos tradicionales, las aspiraciones y preocupaciones de la comunidad (O’Faircheallaigh 2017).

Cuando los indígenas controlan las evaluaciones de impacto y siguen de cerca el proceso, se logran verdaderos cambios en los proyectos y opciones de mitigación excepcionales. Algunos ejemplos son:

- La *Voisey’s Bay Nickel Company* (una minera de níquel en la Bahía de Voisey) en Labrador, Canadá, pagó a la Nación Innu USD 500.000 para que fije sus objetivos y metas en un proceso de consulta que duró seis meses.
- La Nación Tâchô utilizó fondos empresariales y del gobierno federal en actividades de consulta con sus miembros antes de negociar el acuerdo de impactos y beneficios (AIB) para las minas de diamantes de Ekati y Diavik (Territorios del Noroeste, Canadá).
- La Nación Squamish (Columbia Británica, Canadá) negoció la protección de sus espacios culturales y el rechazo de una tecnología que habría causado daños inaceptables (enfriamiento de las aguas marítimas por una planta de GNL).
- El análisis realizado por el Gobierno Tłı̨çq̓ (Territorios del Noroeste, Canadá) condujo al establecimiento de un campamento cultural, desde el cual se realizarían investigaciones sobre los conocimientos tradicionales durante toda la vida del proyecto.

- La empresa *Woodside LNG* (Australia Occidental) proporcionó USD 18 millones para la consulta y la evaluación de impactos controlada por indígenas.

Conforme se modifica un proyecto con el tiempo, debido a su expansión, extensión o cierre, tanto los impactos evaluados como los supuestos respecto a la eficacia de su mitigación, previstos antes de la aprobación del proyecto, deben ser revisados para echar los cimientos de futuras negociaciones desencadenadas por los acuerdos. Para tales tipos de proyectos que probablemente sean modificados, puede resultar valioso disponer evaluaciones retrospectivas de las repercusiones para su incorporación dentro de los acuerdos de distribución de beneficios a largo plazo (véase el Capítulo 11).

Algunos marcos jurídicos se están cambiando en apoyo al control indígena y/o comunitario de las evaluaciones de impactos. Los fallos de algunos tribunales han destacado el creciente poder de las comunidades indígenas para decidir sobre el uso de sus tierras y recursos (véase el Recuadro 3.2). Tal es el caso emblemático de la legalización del territorio Tsilhqot’in en la Columbia Británica (*Tsilhqot’in Nation vs. British Columbia*, 2007). Más recientemente, el gobierno federal canadiense aprobó la nueva Ley sobre Evaluación de Impactos de 2019, la cual eleva el estatus y reconocimiento de las evaluaciones de impacto y la toma de decisiones por parte de indígenas, en conjunto con el proceso jurídico federal. Este reconocimiento por parte del gobierno federal de la legitimidad de las evaluaciones de impacto paralelas, controladas por indígenas, sugiere la necesidad de mejores orientaciones y herramientas para quienes decidan hollar este camino (Gibson, Hoogeveen y MacDonald 2018).

La Coalición de Grandes Proyectos de las Primeras Naciones (*First Nations Major Projects Coalition* – FNMPC) fue establecida en octubre de 2015 por 25 dirigentes de las Primeras Naciones del Canadá Occidental, quienes decidieron trabajar juntos para influir proactivamente en los principales proyectos propuestos para la extracción de recursos en sus territorios. La FNMPC ha presentado su propia recopilación de principios, criterios y expectativas, elaborada por sus miembros, como orientación para

las evaluaciones de impacto ambiental de grandes proyectos.¹⁴

Recuadro 3.2 – Adjudicación del «Título Aborigen»: los Tsilhqot'in

Hoy en día, los Tsilhqot'in se conocen como la única nación de la historia canadiense en adjudicarse el «Título Aborigen» para territorios fuera de una reserva. La Nación Tsilhqot'in comprende seis comunidades indígenas: las bandas Esdilagh (Alejandría), Tsi Del Del (Alexis Creek), Tl'esqox (Toosey), Tl'etinnox-t'in (Anaham), Xení Gwet'in (Nemiah Valley) y Yunesit'in (Stone).

Bajo el liderazgo del jefe Roger William de la comunidad Xení Gwet'in, la Nación Tsilhqot'in presentó una demanda al gobierno provincial en un caso jurídico que duró 25 años. En junio de 2014, la Corte Suprema de Canadá adjudicó a la Nación Tsilhqot'in el «Título Aborigen» para casi 1.900 kilómetros cuadrados que cubren una porción de sus tierras tradicionales.

Este dictamen reconoció que las naciones indígenas pueden reivindicar la ocupación y el control de sus territorios ancestrales fuera de asentamientos específicos, aclarando aún más el Título Aborigen y fijando los parámetros para la «incursión» gubernamental en tierras protegidas por el Título Aborigen.

Siendo la primera declaración del Título Aborigen en Canadá, este caso constituyó una victoria histórica no solo para la Nación Tsilhqot'in sino también para las comunidades aborígenes en general. Ese mismo año, la comunidad repeló exitosamente a *Taseko Mines*, una empresa minera que había propuesto explotar una mina de oro y cobre en una zona de importancia cultural y espiritual para los pobladores del Valle de Nemiah.

La anterior resistencia de los Tsilhqot'in a la construcción de un camino contribuyó a su relativo aislamiento y profundizó su dependencia de los recursos naturales, fortaleciendo sus vínculos con la tierra como base de su identidad cultural. Su capacidad de unirse en torno a valores profundamente arraigados permitió a estos grupos sostener las acciones jurídicas y extrajurídicas necesarias para adjudicarse el título a la tierra y repeler a las mineras.

Tras 25 años de pugna por regularizar sus tierras, deben seguir luchando. Todavía se están resolviendo algunos aspectos importantes del acuerdo de titulación. Los Tsilhqot'in buscan limitar la contaminación causada por las minas corriente abajo, situadas fuera de su territorio ancestral recién titulado, que vierten en el río Fraser las aguas sin tratar de su estanque de relaves.

Fuente: Kunkel 2020; Lavoie 2021.

Algunos financiadores, incluidos los bancos multilaterales, presionan cada vez más para que se amplíe la función de los pueblos indígenas en la evaluación de impactos. El proyecto del Mecanismo de Donaciones Específico (MDE) de Saweto Perú, financiado por el Programa de Inversión Forestal a través del Banco Mundial, es un buen ejemplo de una evaluación de impactos administrada conjuntamente por indígenas.¹⁵ La EIS del año 2015 fue realizada por consultores financiados por el Banco, pero con una sólida participación indígena en su diseño y ejecución, organizada por las dos organismos nacionales de indígenas amazónicos: la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP).

Finalmente, los resultados de las EICC y de otras investigaciones de apoyo pueden ser utilizados por el proponente de un proyecto como parte de las EIAS requeridas. Por ejemplo, a mediados de los años 90, la empresa canadiense Alcan financió una EIS con control comunitario. Alcan utilizó el informe resultante en el componente de su declaración de impactos ambientales que debía presentar al gobierno.

Evaluaciones arqueológicas o de patrimonio cultural en asentamientos de larga data

Algunas comunidades que podrían verse afectadas por proyectos no tendrán bien establecidos sus derechos de tenencia u ocupación de la tierra. La comunidad puede ser la principal propietaria o usuaria de la tierra de cosecha tradicional en un área

¹⁴ FNMPC (2015), una importante norma para la evaluación de proyectos.

¹⁵ Banco Mundial, Evaluación Sociocultural y Lineamientos para Pueblos Indígenas en el Manual Operativo del Mecanismo

Dedicado Específico (MDE) para los Pueblos Indígenas y Comunidades Locales del Perú, Informe del Consultor preparado por Sara Mateo, Alfredo Gaviria y Sergio Arbaiza (marzo de 2015).

de desarrollo propuesto, pero no tener un título o derecho en función de un tratado que identifique la zona específicamente como territorio tradicional. Puede ser que el grupo tenga pendiente una reivindicación territorial, o que sean desconocidos los registros arqueológicos del uso del área por parte del grupo desde la antigüedad (p.ej., prehistoria, era precolombina).

En este caso, una evaluación realizada para llenar los vacíos en la historia del uso de la tierra y del asentamiento del territorio fortaleció la posición jurídica de la comunidad en la negociación (véase el Recuadro 3.3). Las evaluaciones de este tipo pueden combinar las evidencias arqueológicas existentes con la información etnográfica de los conocimientos indígenas y su etnohistoria. Si el registro arqueológico no está bien establecido, un estudio bien diseñado para sistematizar la historia oral existente de los asentamientos y sitios ceremoniales conocidos, complementado por investigaciones arqueológicas expertas, puede fundamentar el uso de la zona por parte del grupo desde la prehistoria.

Cuando no se encuentra documentada la dinámica de asentamientos de larga data, la excavación y coproducción de esta historia restaurada requerirá la ayuda de arqueólogos profesionales que trabajen en estrecha coordinación con los ancianos de la comunidad con el apoyo de la comunidad en general. La participación de esta última es esencial para asegurar la documentación de los conocimientos tradicionales y la historia oral de la región. La co-creación de estos conocimientos requiere un equilibrio de responsabilidades entre investigadores y escritores indígenas y no indígenas, que suelen formar un equipo de investigación diverso con talleres participativos destinados al intercambio de información por diversos medios de comunicación (textos escolares comunitarios, videos, etc.).

Como en todo estudio de sitios sagrados y conocimientos tradicionales, se requiere un plan de comunicación eficaz para restringir cuidadosamente el acceso público a información sensible. Si beneficia sus intereses, los miembros de la comunidad pueden priorizar la difusión de sus sitios arqueológicos para fomentar el turismo local. Es esencial establecer

protocolos antes de emprender cualquier estudio, a fin de salvaguardar el control comunitario de su propio patrimonio cultural, tanto tangible como intangible.

Recuadro 3.3 – Enriquecimiento de la historia colectiva mediante una evaluación de impactos culturales

En Bolivia, la instalación de unos pozos gasíferos reveló un cementerio guaraní dañado por la excavación. Se contrató a arqueólogos para determinar la importancia histórica del sitio cultural y asesorar sobre la mitigación de los daños ocasionados por la construcción. Su investigación indicó que los antepasados guaraníes habían habitado el área durante casi 3000 años (aproximadamente desde 2000 a.C. hasta 1000 d.C.). Un análisis completo del cementerio sirvió para documentar un hecho histórico importante, desconocido tanto por la comunidad como por la empresa y el gobierno. La empresa financió un detenido análisis por arqueólogos capacitados para rescatar la prehistoria de esa comunidad. El estudio mostró que durante varios milenios la población guaraní había resistido múltiples intentos de desplazarlos, incluso por parte del imperio inca.

Estos descubrimientos no sólo solidificaron las reivindicaciones territoriales del grupo, sino que también esclarecieron su historia colectiva de lucha. Esto enriqueció la negociación de la distribución de impactos y beneficios por parte de la comunidad y sensibilizó a la empresa y al gobierno nacional sobre las formas de volver a enterrar los restos de manera culturalmente apropiada.

Fuente: El Cementerio Prehispánico de Incahuasi: Una Mirada desde la Vertiente Oriental de los Andes del Sur (2019)

Costo de las evaluaciones de impacto

Desde la perspectiva de una pequeña comunidad indígena, requiere mucho tiempo y dinero la consulta intracomunitaria y la difusión de información sobre el desarrollo propuesto. En Australia el costo de los estudios oscila entre los USD 100.000 y USD 500.000, dependiendo de la escala del proyecto, el número de comunidades afectadas y los fondos disponibles. Para poner en contexto estas cifras, no se puede explotar una mina metalúrgica básica (pequeña) en Canadá por una inversión inferior a unos USD 200 millones. Una mina grande típicamente superará los USD 800 millones, aproximadamente 1.600 veces el costo de

un estudio de USD 500.000.¹⁶ Como se describe en el Capítulo 11, una evaluación de impactos para un acuerdo de compraventa de carbono por USD 25-50 millones o para un proyecto de área protegida puede costar USD 50-150 mil antes de su aprobación, con costos de verificación recurrentes de USD 25-50 mil por año.

Realización de evaluaciones de impactos

La mayoría de las evaluaciones de impacto comienzan con el establecimiento de una línea de base para el proyecto, contra la cual se pueda comparar las repercusiones futuras, que incluye la evaluación de los temas descritos en el Cuadro 3.2. Toda evaluación de impactos debe identificar claramente y con la mayor precisión posible quiénes se verán afectados en la comunidad y de qué maneras. Esto sólo puede conocerse mediante la consulta con sus miembros. Además, la comunidad identifica la relativa importancia de proteger cada uno de sus recursos, prácticas o activos valiosos. ¿Cuáles son más resistentes o vulnerables? ¿Cómo se alinea cada hipótesis de impacto con la visión comunitaria de su propio desarrollo o su plan de vida indígena? ¿Qué capacidades locales existen para manejar o minimizar los impactos y aprovechar las oportunidades generadas por el proyecto?

Por ejemplo, una de las repercusiones cuyo conocimiento resulta más importante y complejo es la manera como el proyecto propuesto puede conducir a un cambio en la población local. Por lo general se supone que un aumento en la actividad económica conllevará un crecimiento demográfico con los correspondientes efectos adversos y beneficiosos para una comunidad pequeña. El fenómeno de la inmigración agrícola o minera a pequeña escala como consecuencia de una mejor infraestructura de transporte es un riesgo bien documentado en regiones boscosas tropicales y una preocupación legítima para sus pueblos indígenas.

Sin embargo, también es cada vez más posible que la construcción de una carretera, de una central

hidroeléctrica, o de pozos remotos de petróleo y gas, incluso de algunas operaciones mineras modernas, atraigan poca población permanente y en algunos casos puedan desencadenar la fuga de las comunidades más pequeñas hacia los centros regionales mayores. Esto puede ocurrir cuando el aumento salarial hace viable la vida en comunidades más grandes, cuando surgen divisiones sociales en las menores, o cuando tiene sentido trasladarse debido a la logística del transporte. El resultado puede ser la despoblación de las comunidades más reducidas, que a menudo pierden a sus estrellas más brillantes y sus futuros líderes.

El proceso de evaluación de impactos para los grandes proyectos de transporte (véase el Recuadro 3.4) requiere consultas con las comunidades ubicadas a lo largo de la trayectoria propuesta. Los efectos positivos y negativos en los medios de vida y en la ecología pueden incluir los vínculos con mercados, las prestaciones de salud y educación, un aumento en los accidentes de tránsito y alteraciones en el acceso a los recursos naturales. Las carreteras mal planificadas han causado daños devastadores en los bosques tropicales y en los pueblos que de ellos dependen. Las carreteras también generan una afluencia de trabajadores y viajeros, abriendo oportunidades económicas, pero también amenazas contra los derechos humanos y la estabilidad social. Las evaluaciones de impactos para los proyectos viales deben anticipar los efectos directos e indirectos que trasciendan el plazo inmediato y proponer las medidas de mitigación correspondientes. En la práctica, las principales carreteras suelen dividirse en tramos más cortos para obviar un adecuado análisis de las repercusiones más amplias y acumulativas.

Por lo tanto, se sugiere que las comunidades afectadas formen una coalición que abarque toda la trayectoria, a fin de asegurar que la evaluación de impactos refleje toda la gama de efectos y opciones que deben interactuar en un enfoque programático más amplio para el desarrollo sostenible.

¹⁶ Gibson y O’Faircheallaigh (2015), *IBA Community Toolkit*, pág. 91.

Cuadro 3.2 – Temas de evaluación de impactos, preguntas críticas y fuentes de información

Área de enfoque	Preguntas críticas	Fuentes de información	Consideraciones
Realidad económica, cultural y social de la comunidad	<p>¿Es verisímil el proyecto propuesto?</p> <p>¿Puede coexistir con las prácticas culturales comunitarias?</p>	Investigación de los archivos	Es importante emplear diversas fuentes de datos para garantizar que se escuchen las voces de todos.
Posibles repercusiones del proyecto	<p>¿El proyecto propuesto es deseable para la comunidad en su forma actual?</p> <p>¿Qué impactos tendrá en la salud?</p> <p>¿Qué efectos tendrá en tales prácticas culturales como la caza o pesca, o en el sentido de lugar?</p> <p>¿Cómo cambiará la población local?</p>	<p>Reuniones públicas</p> <p>Visitas al sitio</p> <p>Comparación con los diagnósticos y evaluaciones de otros proyectos similares</p>	Este es el enfoque en la mayoría de las EIAS para proyectos grandes. El proceso de conducir una EIAS puede ser costoso para la comunidad, pero puede resultar justificado tal costo.
Opciones para maximizar los impactos positivos y minimizar los negativos	<p>¿Qué tamaño y tipo de paquete de beneficios puede apoyar el proyecto propuesto?</p> <p>¿Cuál sería el efecto de la inequidad entre quienes podrían beneficiarse y quienes podrían verse perjudicados?</p> <p>¿Qué medidas de reducción de repercusiones (desde una escala reducida hasta todo el emplazamiento) asegurarán otros objetivos del proyecto?</p> <p>¿Cuál es la eficacia histórica de las medidas propuestas para la distribución de beneficios o la mitigación de riesgos?</p>	<p>Entrevistas, comparación con proyectos similares</p> <p>Visitas a proyectos similares</p>	<p>Es importante comunicar tanto los incentivos como las sanciones.</p> <p>¿Se conocen adecuadamente los puntos de vista de tanto las mujeres como los hombres?</p>
Identificar de qué maneras un acuerdo negociado podría ayudar con los impactos	<p>¿Qué tipo de paquete se requiere para que el proyecto resulte deseable para la comunidad?</p> <p>¿Qué se conoce sobre otros acuerdos para proyectos similares?</p>	Grupos de enfoque	Preparar el caso comercial para el acuerdo

Identificar soluciones alternativas al problema u opciones de tamaño, ubicación y secuencia.	¿Cuáles son las alternativas para el proyecto? ¿Cuáles son sus costos?	Encuestas Análisis financiero Análisis legal	Puede requerir el acceso a conocimientos técnicos especializados en cada sector
--	---	--	---

Fuente: IBA Community Toolkit (2015, p. 92)

Recuadro 3.4. – Evaluación y negociación de los impactos de una carretera forestal tropical – la BR-163 de Brasil

La ampliación de la infraestructura de transporte, a menudo en respuesta a las necesidades de desarrollo local, representa una de las principales amenazas a la protección de grandes extensiones de bosques relativamente prístinos. Una infraestructura de transporte mal planificada puede socavar los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales a la tenencia de tales territorios, tierras y aguas mediante la expansión de la frontera agrícola, atrayendo una migración desordenada hacia zonas que carecen de una gobernanza forestal adecuada.

Los estudios demuestran que el 80% de la deforestación en la Amazonía ocurre dentro de los 30 kilómetros de una carretera pavimentada (Barber y otros, 2014). Un análisis reciente de 75 proyectos viales planificados en la Amazonia señaló que todos anticipaban repercusiones ambientales negativas y que, en casi la mitad, las pérdidas económicas superarían las ganancias. La cancelación de los proyectos económicamente injustificados evitaría la deforestación en 1,1 millones de hectáreas y el malgasto de USD 7,6 mil millones en proyectos de desarrollo (Vilela y otros, 2020).

Un ejemplo emblemático es la pavimentación de los 1.800 km de la carretera federal BR-163 que atraviesa la zona central de la selva amazónica entre Cuiabá y Santarém, conectando los campos de soya del norte de Mato Grosso con el puerto internacional de Santarém a orillas del Río Amazonas. Se proyecta que para el año 2025, esta vía recién terminada reducirá los costos de transporte en un 20% y duplicará la cantidad de soya transportada a lo largo de este corredor. Actualmente motiva una mayor migración hacia la región abierta por la BR-163, aumentando la presión sobre las tierras indígenas y áreas protegidas cercanas.

Anticipando un posible aumento en la deforestación y en los conflictos por tierras entre los pueblos indígenas, mineros de oro, madereros ilícitos y capturadores de tierras, una coalición de organizaciones de la sociedad civil (OSC) brasileñas lideró una evaluación de impactos y un plan de manejo, controlados por las comunidades, de una duración de varios años, relacionado con la pavimentación proyectada de la BR-163. El proceso de consulta para el diseño del plan, que inició en el año 2001, tenía cuatro objetivos: 1) Caracterizar la zona afectada por la carretera (contexto histórico y dinámica socioeconómica); 2) Formar y fortalecer alianzas en la región afectada para identificar a los principales actores económicos y sus demandas; 3) Preparar herramientas y mecanismos para el intercambio de información, a fin de fomentar el diálogo y la educación en torno a los futuros usos de la tierra; y 4) Definir estrategias de acción (respetar los territorios, comprometer y empoderar a las instituciones locales, sistematizar las propuestas).

El Plan para una BR-163 Sostenible reflejó un amplio consenso negociado entre diversos actores –comunidades, empresas pequeñas, medianas y grandes, gobierno federal, gobiernos estatales y locales, pueblos indígenas, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales– en torno a una única propuesta de acción gubernamental. Se propuso un arreglo de zonificación ecológico-económico que equilibrara los objetivos de infraestructura, conservación, inclusión social y producción. El plan para la Br-163 fue más que un conjunto de medidas orientadas a mitigar las repercusiones socio-ambientales, sino que apuntó a lograr una visión integral del futuro para la región, diseñada conjuntamente por la sociedad civil, el gobierno y el sector privado.

Entre los aprendizajes de este proceso de cuatro años se ha destacado la importancia de invertir en el fortalecimiento de capacidades, para que la sociedad civil pueda evaluar los impactos como un paso hacia una negociación eficaz con el gobierno federal y demás partes interesadas, a fin de que adopten el plan, lo financien e involucren a la sociedad civil en su ejecución. Sólo se aplicaron algunos de los elementos del plan. Entre los factores que contribuyeron a su ejecución incompleta se

encuentran: la falta de un presupuesto y cronograma completo para el plan; la ausencia de un frente completamente unificado en las negociaciones con el gobierno federal; y cambios en las alianzas del gobierno federal que debilitaron la influencia de la sociedad civil.

Fuente: McGrath, Alencar y Costa (2010)

4. UNIDAD COMUNITARIA



Crédito: Rini Templeton, <https://riniart.com/gallery.html>

Resumen del capítulo

- La unidad de propósito a nivel comunitario, lograda mediante una organización cuidadosa y previa, es fundamental para la definición de objetivos comunes y su mantenimiento bajo presión.
- La creación y el mantenimiento de una posición comunitaria unificada es una actividad permanente que requiere mucho tiempo y esfuerzo, pero existe una serie de técnicas para el fortalecimiento y permanencia de la unidad.
- Las tácticas de «dividir y conquistar» se utilizan comúnmente para debilitar la decisión de una comunidad en la negociación. Un fuerte sentido de unidad interna es esencial para defenderse contra esta táctica.

Las alianzas sólidas con actores externos constituyen un factor clave en el aumento del poder negociador de la comunidad y en sus probabilidades de éxito. Uno de los recursos más poderosos que pueda tener una comunidad al iniciar la negociación es su unidad en torno a una posición común.

Evaluación de la preparación para negociar

- *¿Qué visión o visiones tiene la comunidad para el resultado de la negociación?*
- *¿En qué medida está unificada en torno a los resultados deseados?*
- *¿Qué experiencias y aprendizajes puede aprovechar la comunidad para mantener su unidad?*
- *¿Cómo se estructura su gobernanza interna? ¿Cómo puede la toma de decisiones sobre la negociación seguir las prácticas tradicionales de gobernanza?*
- *¿Qué mecanismos existen o deben ser creados para asegurar una comunicación eficaz en cuanto a la negociación?*
- *¿Qué medidas puede tomar la comunidad para fortalecer y mantener su unidad?*
- *¿A qué socios y aliados externos podría recurrir para fortalecer su posición negociadora?*

El éxito de la comunidad en la negociación depende en gran medida de su unidad en cuanto a los resultados deseados y los objetivos para dichos resultados. Toda negociación pondrá a prueba la unidad de la comunidad, y muchas negociaciones han fracasado debido a las tácticas de «dividir y conquistar» por parte del proponente de un proyecto. Se debe evaluar minuciosamente las fortalezas y debilidades internas y externas de la comunidad antes de entrar en la negociación, a fin de anticipar y superar las probables tácticas de ruptura de su unidad.

Importancia de la unidad

Un solo palo se puede romper fácilmente, pero un manojo de palos es difícil de romper.

-Acreditado a Tecumseh

Quizás el mayor factor del éxito en la negociación sean la claridad de propósito en una comunidad y su capacidad para la planificación colectiva y para permanecer unida en torno a sus propósitos compartidos. La presentación de un frente unido aumentará las probabilidades que una comunidad o grupo de comunidades pueda alcanzar su visión común y sus resultados deseados.

- La unidad ayuda a prevenir el uso de una táctica donde el proponente del proyecto trata de influir en uno o varios miembros de la comunidad para que tomen decisiones en nombre del colectivo.

Por ejemplo, en una comunidad carente de unidad de propósito, el directivo puede ser cooptado o sobornado por el proponente para que firme un acuerdo perjudicial y exponga las tierras a la explotación, incluso cuando el resto de la comunidad no estuviera de acuerdo. No sólo los líderes pueden ser cooptados. Un pequeño segmento de la comunidad puede tratar de desacreditar al directivo si considera que sus intereses no han sido tomados en cuenta.

- La unidad comunitaria posibilita la resolución de conflictos internos que pueden surgir ante el estrés adicional de tener que navegar los procesos de negociación. Es fundamental dedicar tiempo a la resolución de los conflictos internos relacionados con la negociación, antes de que estos se empeoren y socaven la negociación externa.
- La unidad presta agilidad al equipo negociador. Cuando existe un consenso en torno a los resultados deseados, este puede tomar decisiones más rápidamente, sin necesidad de reunir a la comunidad para analizar cada tema a decidir en el proceso de negociación.
- La unidad posibilita la acción colectiva. Si el proceso de negociación comienza a tomar un rumbo que se considere indeseable, la comunidad unida puede emplear otras estrategias para aumentar su poder negociador y volver a encarrilar el proceso. Estas estrategias pueden incluir la acción directa, los litigios o la formación de nuevas alianzas políticas.

- El hecho de negociar con una comunidad unificada puede generar mayor confianza respecto a los resultados de la negociación. La empresa puede tener la confianza de que toda la comunidad desea aquello que se negocia, aumentando así las probabilidades de que, una vez puesto en marcha, el proyecto no perderá tiempo ni avances en las luchas o protestas.

La unidad comunitaria respecto a un proyecto propuesto y la forma de evaluarlo no requiere la unanimidad de apoyo u oposición en cada momento, sino más bien un consenso intracomunitario –o lo más cercano posible– en cuanto a la legitimidad del proceso como requisito mínimo.

Cuando participa un solo grupo unido, es más probable que comparta los mismos valores culturales y prioridades locales. Esto se complica cuando varias comunidades culturalmente distintas se juntan para formar un solo bloque negociador. Donde existen órganos de negociación complejos con la participación de una amplia gama de grupos y comunidades indígenas, puede resultar difícil asegurar y mantener la unidad, particularmente en el caso de proyectos complejos que requieren una labor intensa de evaluación de impactos y formación de alianzas. Donde participan varias comunidades, naciones o consejos indígenas vecinos, puede resultar más difícil mantener la cohesión intercomunitaria que cuando se trata con una sola comunidad. En tales casos, es esencial mantener una comunicación constante. Deben fijarse protocolos claros para tratar las preocupaciones, de modo que los grupos no se sientan excluidos del proceso.

La cohesión intercomunitaria puede constituir una fortaleza a la hora de preparar para la negociación.

Asimismo, la falta de acuerdo entre las comunidades puede ser una fuente de conflictos cuando los inversores las presionan para que decidan sobre las condiciones de un acuerdo mal definido. En el Recuadro 4.1 constan algunos estudios de casos de unidad o la falta de ella en las negociaciones.

Evaluación de la unidad

A la hora de evaluar la unidad comunitaria, se debe considerar:

- En relación con el proyecto propuesto, ¿la comunidad se encuentra actualmente unificada o fracturada?
- ¿Alguna experiencia reciente ha puesto a prueba esta unidad? (¿De qué manera? ¿Qué se aprendió?)
- ¿La toma de decisiones en torno a la negociación responde adecuadamente a las autoridades y prácticas tradicionales?
- ¿Los dirigentes actuales cuentan con la confianza de la población?
- ¿Cómo se tratan las quejas y los reclamos? ¿Mediante qué proceso se traen a la atención de los dirigentes las quejas e inquietudes?
- ¿En qué medida se involucra a todos los grupos en las principales decisiones?
- ¿De qué manera se registran o conservan estos procesos para referencia futura?
- ¿Qué se puede hacer para fortalecer aún más la unidad?

La comunidad también podría realizar alguna forma de «evaluación de su preparación para negociar», a fin de determinar si se encuentra preparada para asumir este tipo de responsabilidad y en cuáles aspectos necesita fortalecer sus capacidades.

Recuadro 4.1 – Estudios de casos de la unidad

Los pueblos Zapoteca e Ikoots y la empresa *Mareña Wind Power*, México

Cuando participa en la negociación más de una comunidad, se debe prestar especial atención desde el principio a la cuestión de su unidad interna. Este fue el caso del Istmo de Tehuantepec en Oaxaca, México, cuando, en el año 2009, la empresa Mareña Renovables propuso al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la construcción de un parque eólico de 400 MW en tierras indígenas. Las comunidades indígenas respondieron que eran los propietarios de las tierras propuestas para la construcción de más de 100 torres.

En una evaluación social financiada por el BID, no se investigó a cabalidad este conflicto ni la colusión entre la empresa y algunas comunidades favorables al proyecto. Esta evaluación defectuosa sirvió para aumentar las sospechas porque durante la consulta se retuvo de las comunidades afectadas información crítica sobre el diseño del proyecto. Estos y otros errores de diligencia debida por parte del BID sirvieron para exacerbar los conflictos entre los grupos indígenas. Quienes se oponían al proyecto eólico de Mareña vieron estos errores del BID como tácticas empleadas intencionalmente para dividirlos aún más.

Los pueblos Zapoteca e Ikoots que se opusieron al proyecto se encontraban bien organizados para defenderse contra años de exclusión social y violaciones a sus derechos humanos. Los Ikoots, con su capacidad de unificarse en defensa de sus derechos a la tierra, lograron bloquear el proyecto, argumentando que afectaría a su pesca, agricultura y espacios sagrados. El proyecto eólico ha tenido repercusiones negativas que siguen atizando el conflicto en la región.

Fuente: BID, ICIM Compliance Investigation Report (2014)

Los Karen de Yang Kham Nu, Tailandia

Yang Kham Nu es una comunidad forestal pequeña (unas 185 ha) ubicada en las colinas del norte de Tailandia, hogar de la población indígena Karen, establecida en la zona desde hace más de 100 años. Anteriormente, Yang Kham Nu había resistido exitosamente la propuesta de un proyecto hidroeléctrico. Este éxito inicial fue decisivo en asegurar su unidad en negociaciones posteriores con el gobierno en torno a la demarcación de un parque nacional cercano.

En el año 1990, el gobierno tailandés propuso una represa en el río Kok que habría inundado no sólo Yang Kham Nu, sino también unas 40 aldeas cercanas. La aldea de Yang Kham Nu seleccionó sus dirigentes, quienes ayudaron a que la comunidad definiera su posición referencial y se preparara para enfrentar la táctica gubernamental de confundir a la gente para que apoyara la represa. Los directivos se reunían dos veces al mes en las diferentes aldeas afectadas para analizar las posibles repercusiones y explorar nuevas alianzas, no sólo entre aldeas, sino también con apoyos externos como las ONG. Estas reuniones, mantenidas durante varios años, fortalecieron y sostuvieron su solidaridad. La aldea también trabó relaciones con otras comunidades afectadas y con actores externos y grupos de ONG, tales como la *Indigenous Peoples Foundation* (IPF) y el *Asian Indigenous Peoples Pact* (AIPPO), los cuales fortalecieron su capacidad para promover su causa ante los niveles superiores.

En el año 1992, el Primer Ministro viajó a Chiang Rai para firmar la aprobación definitiva de la represa. Los representantes de las comunidades planearon una acción de protesta. Bajo el disfraz de dar la bienvenida al ministro con flores, lo rodearon y físicamente le impidieron firmar los documentos. Frente a esta muestra de descontento masivo, el Primer Ministro concedió ante las protestas de los aldeanos y detuvo el proyecto de la represa.

En el año 2016, las tierras comunitarias de Yang Kham Nu fueron amenazadas nuevamente por una propuesta de desarrollo gubernamental. En este caso, el gobierno delineaba los límites del nuevo Parque Nacional Lam Nam Kok, destinado a preservar el paisaje a lo largo del río Kok. Las tierras de la aldea Yang Kham Nu fueron incluidas en los planes originales del parque, es decir que el gobierno tomaría posesión de las tierras comunitarias y los aldeanos de Yang Kham Nu serían sometidos al reasentamiento. Dada su larga historia de unirse contra las amenazas a sus tierras, los aldeanos de Yang Kham Nu pudieron unificarse rápidamente para resistir la delineación, organizando protestas y movilizando a aliados que apoyaban su posición. Se redefinieron los límites del Parque Nacional Lam Nam Kok y, en última instancia, no incluyeron las tierras comunitarias.

Fuente: Entrevistas con la comunidad, enero de 2019

Los Masái del condado Laikipia, Kenia

Los Masái de Kenia y el norte de Tanzania son pueblos pastores que dependen en gran medida del ganado para su sustento. En Kenia, las comunidades Masái habitan tierras de propiedad colectiva conocidas como «ranchos grupales». Lewuaso es una comunidad Masái ubicada en el rancho grupal Koiya, en el condado Laikipia, Kenia, a orillas del río Ewaso Ngiro. Recientemente las tierras comunitarias fueron atravesadas por un cable de alta tensión de 650 millas que costó USD 1,25 millones. Este tendido eléctrico, financiado por actores como el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo, se extiende desde la frontera entre Kenia y Etiopía hasta las afueras de Nairobi.

Cuando se negoció la colocación del cable de transmisión en sus tierras, la comunidad había acordado ceder las servidumbres de paso, pero no había entendido plenamente las repercusiones de esta decisión. No funcionaba bien la comunicación entre los miembros de la comunidad (entre los directivos y la comunidad, entre hombres y mujeres, etc.), menos con los aliados externos. La comunidad carecía de información sobre los posibles costos y beneficios de la línea eléctrica y sabía muy poco del proyecto antes de que aparecieran los inspectores en sus tierras. Los resultados de estas consultas iniciales no fueron comunicados a la comunidad. Dentro de las familias, no se había comunicado bien de qué maneras se distribuirían los beneficios. Estos problemas de comunicación sirvieron para erosionar la confianza entre los miembros de la comunidad, debilitando su organización interna y, en última instancia, llevando a que cedieran la tierra a cambio de una pequeña suma alzada. La compensación por la pérdida de sus tierras de pastoreo estaba muy por debajo de lo ofrecido a las comunidades vecinas, y los desacuerdos sobre el uso del pago dividieron aún más a la comunidad.

Fuente: IMPACT y entrevistas con la comunidad 2018

Cómo fortalecer la unidad

La unidad se construye sobre la identidad de la comunidad como un todo. Los pueblos indígenas han incorporado procesos para el fortalecimiento de la unidad, que incluyen expediciones de caza y pesca en grupo, intercambios de reciprocidad, festines ceremoniales, ritos de iniciación, asambleas y reuniones, canciones, intercambio de sueños, danza, narraciones e historias orales (Berkes 2012). Algunos elementos comunes entre estas prácticas tradicionales para el fortalecimiento de la unidad son el reconocimiento o la celebración de una geografía compartida, de antepasados comunes o de su dependencia de recursos compartidos.

Puede resultar difícil construir y mantener una sólida unidad comunitaria. La creación y el mantenimiento de una unidad duradera depende en gran medida de sólidas estructuras de representación comunitaria, metas comunitarias claramente definidas y mecanismos claros para la resolución de los conflictos internos (en lugar de negarlos u ocultarlos).

Escuchar todas las voces por igual

Las comunidades pueden negociar a favor de sus intereses como grupo unido sin que cada miembro tenga los mismos intereses y opiniones. Ninguna comunidad es un grupo homogéneo. Antes del inicio de cualquier negociación con partes externas, es importante establecer procesos de diálogo abiertos y equitativos para asegurar que la comunidad se sienta como un grupo coherente y así facilitar la toma de decisiones. Una evaluación de impactos controlada por la comunidad (EICC, analizada en el Capítulo 3) puede servir para revelar y documentar los diversos intereses comunitarios.

Cuando se incluye a representantes de diversos grupos o perspectivas, se reconoce que la diversidad debe ser apreciada como fortaleza en la construcción de la unidad y en toda negociación eficaz. Los diversos puntos de vista sobre los beneficios o perjuicios de un proyecto están arraigados en varios niveles de relaciones con la tierra y sus recursos – pasadas, presentes y futuras– expresadas a través de procesos existentes para la toma de decisiones. Por ejemplo, los hombres y las mujeres se relacionan con

los recursos naturales de maneras distintas, las cuales posiblemente no estén valoradas por igual. Cuando se crean espacios para escuchar ambos puntos de vista, se garantiza que no se pasen por alto sus conocimientos y consejos en la definición de las prioridades comunitarias y la identificación de los diversos roles necesarios para la aplicación de una estrategia de negociación. Al incluir todos los puntos de vista sobre los posibles impactos o beneficios de un proyecto, se fortalece la unidad, base para la movilizar el apoyo, minimizar los conflictos internos, involucrar a otras partes y evitar la cooptación. Las estructuras deben garantizar la participación permanente y asegurar que los negociadores cumplan su mandato. Se puede aprovechar las estructuras existentes o la comunidad puede crear otras en caso necesario.

Entre los ejemplos de tales estructuras está el *Kimberly Land Council* (KLC), una organización aborígen australiana establecida en el año 1978. Está compuesta por dos representantes (un hombre y una mujer) de cada uno de los 24 grupos propietarios de las tierras en la región de Kimberly.

Antes de iniciar un proceso de negociación, las comunidades pueden diseñar una serie de pasos, indicando las principales decisiones y quiénes las tomarán:

- Determinar la circunscripción apropiada de cada órgano decisor, adecuada a las formas culturales para la toma de decisiones.
- Asegurarse de mapear el proceso y comunicar de antemano a los miembros de la comunidad de qué maneras podrán participar en él.
- Considerar detenidamente de qué maneras involucrar a los miembros de la comunidad y estructurar el proceso. La participación comunitaria en el proceso será esencial para su legitimidad.

Evaluar la gobernanza interna y de qué manera refuerza la unidad: Las comunidades deben revisar sus procesos internos de gobernanza o toma de decisiones y considerar de qué manera sirven para reforzar la unidad. Las negociaciones sobre el uso o control de las tierras y recursos naturales de una

comunidad sin duda incluirán diálogos cuyos resultados planteen un alto riesgo, ya que las decisiones tomadas podrán afectar el bienestar económico, social y ambiental de la comunidad durante generaciones por venir. Un análisis de la estructura de gobernanza interna debe llevar a que la comunidad se formule preguntas como estas:

- ¿Quiénes son los dirigentes políticos de la comunidad? ¿Quiénes son sus líderes espirituales? ¿Cómo comparten el poder estos directivos? ¿De qué decisiones es responsable cada uno? ¿Cuáles participarían en una negociación?
- ¿Quién(es) administra(n) los fondos comunales? ¿Los recursos monetarios de la comunidad son manejados por una o varias personas? ¿Cómo se decide en qué gastarlos?
- ¿Cómo se resuelven los conflictos internos de la comunidad? ¿Existen claros procedimientos para registrar y decidir sobre un problema planteado por un miembro? ¿Se han tratado o resuelto los conflictos recientes a satisfacción de las partes interesadas?
- ¿Cómo ha actuado la comunidad o qué decisiones ha tomado ante situaciones similares en el pasado? ¿Qué aprendizajes ha podido obtener de esas experiencias? (Por ejemplo, ¿cómo seleccionó a sus negociadores? ¿Cómo se gestionó el presupuesto para la negociación?)

Si no hay respuestas claras y satisfactorias a estas preguntas, o si parecen indicar que tales procesos no han unificado a la comunidad, podría resultar beneficioso para la negociación considerar una reevaluación y tomar iniciativas para fortalecer la gobernanza interna.

Los grupos indígenas que han completado su ordenamiento territorial pueden beneficiarse del hecho de haber delimitado geográficamente sus usos aceptables. Esta labor previa puede aumentar su apalancamiento y cohesión interna cuando se pongan en peligro las zonas que requieren mayor protección. También demuestra la cohesión interna la comunidad y fija un precedente histórico de su capacidad para realizar una planificación detallada y

llegar a una solución aceptable para toda la comunidad.

Construir la unidad recordando su historia de lucha: A menudo la unidad se fortalece al aprender de las experiencias pasadas y recordar cómo la comunidad ha adquirido habilidades de negociación a lo largo de décadas y múltiples etapas en las que se ha puesto a prueba, refinado y fortalecido esa capacidad. **Cuando se trata de fortalecer la unidad, la historia es importante. Entre comunidades, puede basarse en experiencias pasadas de migraciones, asentamientos, conflictos, supervivencia y otras ocasiones en que se han reunido para alcanzar hitos importantes en su historia de vida.** El recordar tanto los éxitos como los fracasos, y el transmitir esos aprendizajes y logros a la próxima generación de líderes comunitarios, puede fortalecer la unidad, particularmente entre los jóvenes. La unidad no se da en un vacío, sino que se fortalece y se pone a prueba cuando la comunidad responde a amenazas. Aunque las ceremonias comunales, expediciones de caza o ritos de iniciación pueden fomentar la unidad, los cimientos más sólidos se echan cuando las comunidades enfrentan alguna amenaza común.

Para aquellas las comunidades que desean establecer o reafirmar una visión unificada antes de una negociación, el Recuadro 4.5, al final de este capítulo, contiene una actividad que puede ayudarles a avanzar en este proceso. La comunidad puede utilizar este ejercicio de visión, rescate de sus antecedentes y narración de historias para conocer su pasado, su presente, su futuro anticipado si no cambia nada, y su futuro deseado. El saber esto puede ayudar a que la comunidad determine lo más importante en la negociación.

Comunicación: Otro componente importante en la construcción y el mantenimiento de la unidad es la habilidad para comunicar eficazmente y mantener el diálogo comunitario durante todo el ciclo de negociación, incluso durante la ejecución del proyecto.

Los «fuereños» no siempre comprenden la gobernanza interna y la ley indígena. Puede ser

necesaria cierta explicación de las leyes, normas y procesos culturales indígenas en la toma de decisiones, a fin de asegurar que tales principios y procedimientos sean aceptados por todas las partes en la negociación como formas de tomar decisiones. Muchos pueblos indígenas son reacios a compartir por escrito sus leyes, normas o criterios de evaluación. Se debe analizar detenidamente qué aspectos de su gobernanza deben mantenerse en confidencia y cuáles compartir. Una evaluación interna (Cap. 3) también puede ayudar en la definición de los aspectos más relevantes de los procesos decisorios tradicionales que deben ser comunicados y comprendidos por los fuereños.

La planificación de la comunicación interna y externa se examinará más a fondo en los Capítulos 7 y 8.

Tácticas de «dividir para conquistar»

Los proponentes de proyectos suelen utilizar tácticas de tipo «dividir para gobernar» o «dividir para conquistar» a fin de debilitar la voluntad de la comunidad en un proceso de negociación. La defensa más eficaz contra estas tácticas es una sólida unidad comunitaria. Algunos proponentes intentan dividir y conquistar mediante la negociación de acuerdos separados con cada comunidad indígena (o familia, clan, tribu, organización) individualmente, exigiendo la confidencialidad a cada una. De este modo cada comunidad tendrá información incompleta o incongruente del proyecto y posiblemente reciban compensaciones desiguales o soporten cargas desproporcionales. Las comunidades indígenas deben asegurarse de poder compartir información entre ellas cuando negocien los acuerdos de impactos y beneficios.

Una comunidad también podrá considerar de antemano si establecer o reforzar procedimientos para contrarrestar estas tácticas de «dividir para conquistar». Como ejemplo, hay casos en los que los proponentes se han acercado a los dirigentes u otros miembros influyentes de la comunidad para influir en que tomen decisiones en la negociación a cambio de favores o compensaciones individuales. Tales decisiones se toman sin consultar con la comunidad

en su conjunto. Una comunidad unida puede contrarrestar tales tácticas, estableciendo o reforzando anticipadamente procedimientos que requieran el acuerdo comunal para toda decisión.

Entre los ejemplos de normas que podría crear o tener ya en vigor la comunidad para combatir las tácticas de dividir para conquistar se incluyen:

- Prohibir a los dirigentes, figuras influyentes o pequeños grupos de miembros reunirse con representantes del proponente del proyecto sin la presencia de la comunidad en general.
- Prohibir a que cualquier miembro tome decisiones sobre la tierra o los recursos sin comunicarla para el análisis de la comunidad en su conjunto. Si aún no existe, se debe establecer un quórum (cierto porcentaje de la población total que debe participar en los votos o reuniones de la comunidad para que sean válidos).
- Requerir la aprobación por una supermayoría o en consenso de aquellas decisiones que puedan afectar las tierras o recursos de la comunidad.
- Garantizar que tanto hombres como mujeres estén informados por igual y tengan injerencia en toda decisión estratégica. La unidad es la clave para obtener el respaldo de la comunidad (mediante una cuidadosa organización previa) cuando esta decide tomar alguna acción directa.

Fortalecer la unidad con aliados externos

El forjar alianzas sólidas con actores externos es un factor clave en aumentar el poder negociador de una comunidad y, en última instancia, acrecentar sus probabilidades de éxito. El diálogo, la diplomacia y la formación de coaliciones son capacidades críticas para una negociación eficaz. Si bien puede parecer relativamente sencillo identificar los aliados más obvios, las experiencias indígenas sugieren que no es fácil formarlas y mantenerlas a largo plazo.

Las alianzas externas son de particular importancia para aquellos negociadores indígenas que buscan acuerdos en sectores distintos a los extractivos. Algunos organismos estatales cuyos intereses sean contrarios a los de las comunidades indígenas, pueden desempeñar funciones centrales en varios de

esos sectores (desarrollo de tierras, silvicultura, infraestructuras, REDD+, etc.), por lo que la formación de alianzas políticas cobra especial urgencia. Es importante identificar los intereses y modos de operación de los posibles aliados no indígenas para asegurar que apoyen las estrategias y no las socaven. Esto puede requerir análisis, como el de las relaciones de poder. Además, se debe investigar las características del sector en el que opera el proponente del proyecto. Esto puede representar un desafío mayor en los sectores no extractivos, donde el público posiblemente tenga mucha menos información y las redes entre nacionalidades no estén tan bien desarrolladas.

Algunas comunidades ya tendrán alianzas o elegirán asociarse con grupos que puedan beneficiarles en la negociación, entre ellos otras comunidades u organizaciones indígenas regionales o nacionales, sin fines de lucro o de la sociedad civil, instituciones académicas, grupos de incidencia, y otros. Se puede aprovechar estas alianzas para obtener una amplia gama de recursos y apoyos, entre ellos:

- Asistencia técnica y/o financiera
- Información sobre:
 - El proponente del proyecto o su sector
 - Recursos en materia de tácticas eficaces de negociación
 - Precedentes: ¿Qué acuerdos ha logrado el proponente en el pasado?
 - ¿Qué experiencias han tenido otras comunidades indígenas con negociaciones similares en el pasado?
 - Operaciones del proponente: ¿Ha sufrido algún incidente de seguridad o ha sido multado por daños ambientales?
 - Esta información puede servir para apalancar una mayor protección de la comunidad en la negociación.
- Apoyo mediante la incidencia:
 - Promoción de su causa ante otros. Este apoyo es de especial relevancia si la comunidad decide no negociar, pero el proponente del proyecto no respeta tal decisión.
 - Acceso a contactos en los medios de comunicación para obtener una cobertura

favorable o contrarrestar algún reportaje desfavorable.

Alianzas con fuertes organizaciones indígenas regionales

Según extensas investigaciones sobre los acuerdos entre empresas extractivas y pueblos aborígenes e indígenas en Australia y Canadá, todo resultado positivo para las comunidades que negocian con el sector extractivo está «clara y estrechamente asociado» con la presencia de una fuerte organización indígena regional (O'Faircheallaigh 2016). El contar con un aliado que tenga una historia previa con el sector (minería metalúrgica, represas hidroeléctricas, gasoductos u oleoductos, distribución de beneficios en REDD+, etc.) aumenta el conocimiento del sector y el interés y capacidad de la comunidad para identificar cuestiones que ayuden a enfocar sus preparativos para la negociación y su diseño de estrategias (véase el Recuadro 4.2)

Las comunidades deben evaluar los posibles costos y beneficios de la dependencia de sus alianzas con organizaciones indígenas regionales para apoyar el esfuerzo de negociación. Las alianzas con organizaciones de pueblos indígenas (OPI) regionales pueden ayudar a asegurar que los valores e intereses indígenas queden claros sin tener que traducirlos para los aliados no indígenas. Las OPI regionales pueden reforzar los vínculos entre grupos indígenas. Cuando estos lazos son débiles, los proponentes de proyectos tienen una ventaja si intentan aislar a las comunidades y forzar una negociación bilateral. Donde existen fuertes lazos horizontales, las comunidades pueden compartir información estratégica y coordinar sus estrategias. En algunos casos, esos vínculos posibilitan la aplicación de una posición unificada en un acuerdo entre comunidades e inversores.

Recuadro 4.2 – Formación de redes estratégicas

La formación y el mantenimiento de redes son fundamentales para acceder a información sobre los proyectos, posibles estrategias y los intereses y prioridades de los miembros de la comunidad. Un ejemplo de dos actores que colaboraron en el intercambio de conocimientos especializados proviene de la región de

Kimberley, en Australia Occidental. En el año 2007, un grupo de dirigentes y asesores de los Cree de la Bahía James viajó a Kimberly y fue acogido por la organización territorial regional, el *Kimberley Land Council Aboriginal Corporation* (KLC). El KLC había acumulado experiencia ayudando a las comunidades en la negociación de una serie de acuerdos mineros. Los Cree de la Bahía James estaba a punto de embarcarse en su primera negociación con una empresa minera, por lo que buscaba mayores informes sobre los acuerdos mineros. Tenían amplia experiencia en la negociación de acuerdos de autodeterminación, en los que el KLC tenía poca experiencia, pero deseaban volverse más activos. Los Cree y los altos funcionarios del KLC pasaron una semana viajando por la región de Kimberley y reuniéndose con dirigentes y negociadores aborígenes. Fue una oportunidad singular para compartir conocimientos y experiencias en una amplia gama de asuntos, incluidas las cuestiones fundamentales de gobernanza aborígen y las estrategias políticas al tratar con empresas y gobiernos.

Fuente: IBA Community Toolkit, 2015 pg. 13

Beneficios y escollos de las alianzas externas: El manejo de las complejas relaciones con aliados externos requiere un equilibrio entre aceptar su ayuda y experiencia, que puede ser crucial para el éxito de la negociación, y a la vez asegurar que la comunidad mantenga el control final sobre toda decisión en el proceso de negociación. Muchas organizaciones regionales o nacionales tendrán sus propias agendas, las cuales deben quedar muy claras para la comunidad. Si bien la agenda a corto plazo puede coincidir con los intereses de la comunidad, las organizaciones mayores pueden tener intereses a largo plazo que apoyen o perjudiquen a las comunidades en la negociación. Se debe explorar la alineación de estas agendas. Otra consideración son los riesgos de reputación (percibidos o reales) asociados con las grandes organizaciones de pueblos indígenas (OPI). Con frecuencia las comunidades se ven atrapadas en conflictos entre los gobiernos y las grandes OPI.

El apoyo de las OPI regionales no debe darse a expensas de la autoridad de la comunidad para tomar sus propias decisiones. Al sopesar las opciones de entablar o no la negociación, las comunidades deben hacer un balance de sus aliados actuales y considerar posibles nuevas alianzas que podrían beneficiarles,

incluido un análisis de los costos y beneficios de mantener las actuales o de formar otras nuevas (véase el Recuadro 4.3).

Recuadro 4.3 – Unidad interna para la formación de alianzas externas

Puede haber desequilibrios de poder dentro de una coalición que incluya a los pueblos indígenas. La unidad es una salvaguarda contra los aliados dominantes. En Australia, ha habido alianzas históricas entre los pueblos aborígenes y las ONG ambientalistas. Los pueblos aborígenes se han opuesto a muchos proyectos de extracción, a menudo en alianza con tales grupos ambientalistas. Conforme los pueblos indígenas ejerzan mejor sus derechos y su control sobre la minería (y la distribución de los respectivos beneficios), han cambiado las opiniones de las ONG aliadas hacia la minería. Si los pueblos deciden apoyar un proyecto, algunos grupos ambientalistas han intentado de influir en las políticas internas de los espacios decisores aborígenes. En un caso, la comunidad había llegado a un consenso de apoyar el proyecto, pero las ONG se alinearon con el 15% que discrepaba para dividir el voto indígena, declarando que los afectados sólo eran verdaderos indígenas si se oponían al proyecto, lo que ocasionó un conflicto sumamente grande y costoso al interior de la comunidad. Cuando las ONG no indígenas abandonan la alianza, se vuelve un problema sin importar la unidad interna. Cuando intervienen en la política interna e intentan dividir para conquistar a aquellos grupos indígenas que no se alineen totalmente con los intereses de las ONG, entra en juego la unidad interna.

Fuente: O'Neill, L., 2019. The Bindunbur 'Bombshell': The True Traditional Owners of James Price Point and the Politics of the Anti-Gas Protest, University of New South Wales Law Journal 42(2): 597-617.

Papel de los asesores jurídicos: A menudo hacen falta conocimientos especializados en derecho nacional o internacional para poder negociar acuerdos con los proponentes de proyectos. Las comunidades suelen contratar a expertos externos para ello, pero deben hacerlo con cuidado, analizando una amplia gama de opciones. En vez de depender de las hojas de vida, otra posibilidad es pedir recomendaciones a otros

grupos indígenas. Al buscar y seleccionar a los asesores jurídicos, las comunidades deben priorizar la experticia técnica por encima de los conocimientos culturales, ya que la comunidad es la experta en su propia cultura y puede enseñarla a los «fuereños», por lo que la experticia técnica en este caso resulta más importante. Es imperativo que las comunidades diferencien claramente entre el asesoramiento y la toma de decisiones. Si bien las comunidades son las que aceptan o rechazan los consejos de un asesor jurídico o financiero a la hora de tomar decisiones de peso, es esencial invitar opiniones independientes y sinceras. La comunidad debe valorar –no desalentar– un diálogo transparente, incluso cuando cuestione las opiniones prevalecientes. En algunas circunstancias, puede ser importante contar con un asesor externo que aporte al proceso de toma de decisiones al interior de la comunidad. Esto puede ser especialmente útil cuando dicho asesor externo comparte información que no concuerde con lo que desean oír algunas personas en la comunidad. Al final, esta tomará una mejor decisión si el proceso incluye diversos puntos de vista que lo pongan a prueba.

Función de terceros (mediadores o procesos externos)

Los terceros en las negociaciones pueden ser los operadores de mecanismos independientes de quejas y reclamos, mediadores, asociaciones empresariales y algunas entidades gubernamentales. En contextos donde se tenga poca influencia con el proponente del proyecto, se puede recurrir a un árbitro independiente para asegurar el reconocimiento de ciertos derechos procedimentales. Con la misma frecuencia, tales terceros como los mecanismos institucionales de quejas y reclamos pueden acabar retrasando o impidiendo un remedio genuino, sirviendo más bien para proteger los intereses de las empresas o del estado.¹⁷ En algunos contextos, es posible que los terceros no añadan valor, sino que debilitan el poder comunitario. Por lo general, tales procesos tercerizados como los mecanismos de quejas y reclamos pueden constituir una fuente de

¹⁷ Véase SOMO, *Glass Half Full: The State of Accountability in Development Finance*, SOMO y otros (2016) en <https://www.somo.nl/glass-half-full-2/>

apalancamiento independiente cuando es débil la gobernanza, pero no se debe esperar que reemplace la capacidad interna de las comunidades y organizaciones regionales de pueblos indígenas para garantizar directamente sus derechos mediante la negociación con el proponente del proyecto o con el gobierno (véase el Recuadro 4.4).

El papel de las ONG

Si bien sólo las propias comunidades indígenas pueden dar su consentimiento, con frecuencia existe un rol para las ONG en las negociaciones en calidad de aliados estratégicos. Además de invertir en la capacidad indígena para la negociación, las ONG pueden prestar apoyo técnico para aumentar entre las comunidades indígenas su conocimiento de los contenidos y la forma de los acuerdos. Los grupos indígenas pueden aprovechar el apoyo técnico de las ONG para aumentar su capacidad de participar en la negociación, en lugar de permitir que los aspectos técnicos de los acuerdos complejos sean manejados exclusivamente por los negociadores profesionales. El asesoramiento técnico debe comunicarse con la comunidad para que sus negociadores, dirigentes y grupos de interés sepan por qué los acuerdos deben adoptar ciertas formas. Esto es importante para mantener la unidad y un amplio apoyo a los esfuerzos de negociación.

Entre los temas a considerar a la hora de analizar y fortalecer las alianzas externas se incluyen:

- ¿Cuánta capacidad estratégica y acceso a conocimientos técnicos podría aportar una alianza con las organizaciones regionales?
- ¿Qué alianzas políticas existen o se pueden formar con las OPI regionales?
- ¿Cómo pueden dichas alianzas facilitar relaciones eficaces con los medios de comunicación?
- ¿Podrían estas alianzas dar acceso a un conocimiento técnico sobre la forma y el fondo del acuerdo o sobre el proponente?
- ¿Qué recursos financieros y técnicos se podrían disponer para apoyar las negociaciones, incluso los del proponente del proyecto o del gobierno?
- ¿Las alianzas mejoran la capacidad de presentar «amenazas verosímiles» de acción política directa, incluido el uso estratégico de disposiciones legales y administrativas (permisos de bloqueo) para retrasar o detener los proyectos, lo que podría dificultar el asunto para el proponente?
- ¿Qué restricciones estructurales, leyes o instituciones externas existen que podrían socavar la posición indígena en la negociación, y cómo pueden ser cambiadas? En este punto, es esencial lograr un mayor reconocimiento de los derechos indígenas.

Para aquellas comunidades que han decidido negociar, los Capítulos 7 y 9 de esta Guía de Recursos consideran además cómo aprovechar las alianzas existentes y recién creadas para beneficiarse en las negociaciones.

Recuadro 4.4 – Desafíos de apalancar las alianzas con un mecanismo de terceros para la rendición de cuentas, Camboya

En la provincia de Ratanakiri, al este de Camboya, se ha acusado a un concesionario de caucho de desbrozar ilegalmente el terreno sagrado de unas 2000 familias indígenas. La negociación entre los indígenas desplazados, usuarios de los bosques, con una empresa vietnamita de bienes raíces, minería y agroindustria (Hoang Anh Gia Lai – HAGL) obtuvo un apalancamiento extra de una reclamación a la Asesoría de Cumplimiento/Ombudsman (CAO) de la CFI en el año 2014, abriendo espacios para el intercambio, la investigación y la negociación entre las partes. La controversia comenzó cuando la empresa HAGL obtuvo ilegalmente tierras agrícolas comunitarias para la producción del caucho, despejando los bosques de los cuales dependían las comunidades para sus necesidades económicas, sociales y culturales. HAGL, cuya tenencia abarca un 5 % de la provincia, ha sido acusada de perjudicar a la comunidad.

Una vez presentada la reclamación, la CAO de la CFI pudo asegurar un nivel de rendición de cuentas pública, transparencia y consulta entre las partes que habría sido improbable en el contexto de débil gobernanza característico de las zonas rurales de Camboya. La presencia de la CAO dio continuidad al proceso de diálogo, compensó algunos costos de las reuniones y, lo que es más importante, mantuvo a los decisores de la CFI informados sobre los avances. Mientras una empresa se preocupe por

mantener la financiación de la CFI y la correspondiente licencia social para operar, el aprovechamiento de mecanismos para la rendición de cuentas como el que ofrece la CAO puede mejorar la posición negociadora de una comunidad.

En el caso de la empresa HAGL en Camboya, las comunidades indígenas hicieron una cuantiosa inversión en los preparativos para la negociación mediante una intensiva capacitación, investigación y formación de alianzas. Fue importante para este apalancamiento conocer el proceso de mediación de la CAO. Sin embargo, el fortalecimiento y mantenimiento de la unidad entre las comunidades afectadas durante este proceso de negociación de cinco años requirió una permanente labor de organización, incluida la necesidad de un traductor local que dominara sus 11 dialectos.

Las comunidades indígenas afectadas seleccionaron a tres representantes de cada aldea para negociar en su nombre. El fortalecimiento de capacidades para la negociación comenzó en el año 2015, para tanto la empresa como las comunidades. HAGL recibió capacitación en los derechos de los pueblos indígenas y en cómo participar en las negociaciones equitativas. Las comunidades recibieron formación en la negociación, cálculos técnicos como el valor de las tierras perdidas, y el mapeo. Del 2016 al 2018, las comunidades y la empresa participaron en las negociaciones. Durante estos años se organizaron cinco rondas de negociación, y las comunidades indígenas impactadas fueron compensadas crecientemente por la empresa con cada ronda sucesiva. Tras la primera etapa de negociación, cinco aldeas afectadas habían sido exentas de la concesión, y la vida útil de la plantación de caucho se había reducido de 90 a 50 años. Al final de la quinta y última ronda de negociación, HAGL había acordado participar en una negociación aldea por aldea, de modo que cada comunidad afectada pudiera negociar independientemente con la empresa.

En sus negociaciones con HAGL y el financiador de la empresa, las comunidades afectadas recibieron la promesa de devolver tanto las plantaciones de caucho como las montañas ancestrales, la donación adicional de 30 hectáreas para las comunidades impactadas, y la creación de 14 mapas delineando más de 700 hectáreas de tierras sagradas manejadas por las comunidades. Estos logros requirieron importantes inversiones de tiempo y esfuerzo para coordinar con los aliados externos y conocer la empresa y su estructura accionaria, así como los canales formales por los cuales se podía impugnar sus acciones.

A pesar de esta labor, HAGL se retiró temporalmente de las negociaciones mediadas por la CFI en el año 2019, y un año después despejó el bosque sagrado cuya devolución a las comunidades había sido programada. El proceso de negociación continúa, ya que el gobierno camboyano no ha actuado ante la solicitud de devolver las tierras. Es evidente que, si bien la CAO ha desempeñado un papel importante como mediadora, la influencia de terceros ha sido insuficiente para satisfacer las demandas de la comunidad.

Fuente: Highlander Association; CAO de la CFI.

Recuadro 4.5 – Ejercicio de visión, conocimiento del pasado y narración de historias

Un ejercicio que pueden realizar las comunidades para fortalecer su unidad y mejorar su posición negociadora es la «visión comunitaria». En este caso, los comunitarios reflexionan sobre su pasado, de qué manera este ha llevado a su realidad actual, y en qué direcciones les gustaría progresar como comunidad en el futuro. Si todos o la mayoría de los miembros pueden aportar ideas hacia esta visión de futuro, tendrán un «sentido de pertenencia» y un compromiso para convertirla en realidad, lo cual motivará el proceso de negociación.

Para comenzar, los miembros describen la vida de su comunidad en el pasado (hace 30 a 50 años o 1-2 generaciones):

- ¿Cómo eran las tierras?
- ¿Qué recursos naturales existían? ¿Cómo se relacionaba la comunidad con ellos?
- ¿Qué tan abundantes eran los recursos? ¿Cuánto tiempo se tardaba en recogerlos?
- ¿Cómo eran las interrelaciones comunitarias en el pasado?
- ¿Qué actividades culturales se realizaban? ¿Cómo se decidía sobre el manejo de los recursos naturales? ¿Cómo se trataba la gente entre sí?

Procuren que todos tengan la oportunidad de compartir sus pensamientos en este diálogo. Los ancianos de la comunidad tendrán mucho que aportar, pero los más jóvenes pueden compartir las historias que han escuchado de sus abuelos y parientes mayores. Asegúrense también de que se registren de alguna manera los pensamientos compartidos.

Después de esta reflexión sobre el pasado, pidan a los miembros considerar cómo es la vida comunitaria de hoy.

- ¿Cómo se aprovechan y manejan las tierras actualmente?
- ¿Se ha modificado la disponibilidad de recursos o su utilización?
- ¿Cómo son las interrelaciones comunitarias ahora?
- ¿Cómo se sienten los miembros en cuanto a la situación actual en la comunidad? ¿Qué funciona bien? ¿Qué se podría mejorar?

Asegúrense de que también se registren estos pensamientos.

A continuación, pidan a los miembros que consideren el futuro de su comunidad. Si todo continúa en la misma trayectoria actual, ¿cómo serán las tierras, los recursos naturales y las relaciones comunitarias dentro de 30 a 50 años, para los nietos y los más jóvenes de la comunidad?

- ¿Qué tan saludable será el medio ambiente local?
- ¿Qué tan disponibles o abundantes serán las tierras y los recursos?
- ¿Dónde conseguirán sus alimentos, agua, materiales de construcción, medicinas, etc.?
- ¿Cómo interactuarán y convivirán?
- ¿Qué medios de vida tendrá la gente?
- ¿Los miembros seguirán las culturas y prácticas tradicionales?
- ¿Cómo se sienten acerca de esta posibilidad?

Puede que la gente tarde en expresar abiertamente sus pensamientos sobre el futuro. Permítanles el tiempo que requieran para realmente «ver» la visión del futuro probable de la comunidad. Asegúrense de registrar estos pensamientos conforme los vayan expresando.

Como paso final del ejercicio de visión, pidan a los miembros que vuelvan a imaginar el futuro de la comunidad, pero esta vez, pídanles soñar cómo les gustaría que fuera el futuro para los nietos y más jóvenes de la comunidad en 30 a 50 años. Invítenles a imaginar un futuro ideal para la comunidad.

- ¿Qué aspecto tiene la comunidad? ¿Cómo se ve el paisaje?
- ¿Cómo conviven y trabajan juntos los miembros?
- ¿Cómo se toman las decisiones sobre las tierras y los recursos naturales?

Al considerar una visión de futuro que incluya posibles inversiones por parte de actores externos, otras preguntas podrían ser:

- ¿Qué empresas operan en la comunidad? ¿Quiénes son sus dueños? ¿Qué hacen estas empresas?
- ¿Qué tipos de empleos ofrece el proponente del proyecto? ¿Quiénes están empleados y qué destrezas adquieren de ello?
- ¿El proponente del proyecto paga impuestos, alquileres o regalías a la comunidad?
- ¿Qué repercusiones han tenido en la comunidad las operaciones del proponente del proyecto?
- ¿De qué maneras el proponente del proyecto ha mejorado la infraestructura?
- ¿Qué impactos han tenido en el medio ambiente las operaciones del proponente del proyecto?

Concluyan el ejercicio de visión elaborando un plan para que la comunidad comience a avanzar hacia su visión ideal del futuro. ¿Cuáles acciones se podrían comenzar a tomar desde hoy para acercar a la comunidad a esta visión de futuro? Entre las preguntas que se deben contestar para elaborar este plan de acción se incluyen:

- ¿Cuáles son las tres (3) acciones prioritarias que puede tomar la comunidad este mismo año?
- ¿Qué tipos de acciones pueden ser tomadas por grupos especiales?
- ¿Qué pueden hacer las mujeres? ¿Qué pueden hacer los hombres? ¿Qué acciones pueden tomar los jóvenes o los ancianos?
- ¿A qué aliados o recursos de fuera de la comunidad se podría pedir ayuda?

La comunidad obtendrá varios beneficios de la elaboración de esta visión común y de un plan de acción para su realización. El primero es el acuerdo sobre sus prioridades comunes. A pesar de la diversidad de necesidades y opiniones que siempre habrá en la comunidad, el proceso de planificación conjunta puede ayudarla a elegir juntos lo mejor para su futuro colectivo. Mediante el proceso de visión, la comunidad puede resolver sus diferencias y llegar a arreglos productivos. El diseño de la visión comunitaria y el plan de acción también traza pasos claros y prácticos a seguir en el trabajo hacia un futuro mejor. Ayuda a que los miembros decidan la mejor manera de asignar sus recursos limitados: su tiempo, dinero y las habilidades necesarias para hacer realidad la visión.

A la hora de considerar la negociación con partes externas, una comunidad unificada en torno a un plan de acción claro podrá obtener mayores éxitos. Tras el proceso de visión, se contará con un entendimiento común de lo que es negociable o lo que no es negociable en cualquier proceso. Si el acceso al agua potable ha sido identificado como prioridad en su visión de futuro, la comunidad entrará en la negociación con el entendimiento de que la instalación de actividades comerciales cerca de cualquier fuente de agua dentro del territorio debe ser «no negociable» –algo que no considerará la comunidad– pero que su instalación en tierras que no impactarán o que afectarán mínimamente la calidad del agua es negociable.

El plan de acción, especialmente si va acompañado de mapas, planes de ordenamiento territorial y protocolos comunitarios sólidos para las decisiones de inversión, deja en claro a los proponentes de proyectos que la comunidad tiene sus propias prioridades y visión de futuro, y que cualquier acuerdo negociado entre las dos partes tendrá que tomarlas en cuenta.

5. INVESTIGAR LA OPORTUNIDAD DE NEGOCIAR

Resumen del capítulo

- La investigación constituye un componente crítico en el diseño de una estrategia eficaz de negociación.
- Es una actividad que continúa durante todo el proceso, alimentando la decisión de negociar y luego dando forma a la estrategia correspondiente.
- Entre los temas de investigación están el contexto de la negociación, el del proyecto, el proyecto en sí, y el proponente del mismo.
- Decidan qué tipos de información será necesaria a corto, medio y largo plazo. Hagan un plan para recabar, archivar y almacenar los datos entrantes. Decidan quiénes tendrán acceso a la información y cómo se mantendrá la confidencialidad. Creen un plan de manejo de datos.

A menudo es necesaria la investigación para que una comunidad indígena considere si negociar o no. La investigación y el manejo de los datos resultantes son requisitos para el diseño de una estrategia de negociación eficaz.

Evaluación de la preparación para negociar

- ¿Qué información tiene la comunidad sobre el proyecto propuesto, sus proponentes, la cadena de inversión en el producto y el proceso de negociación?
- ¿Qué información necesita la comunidad sobre el proyecto, sus proponentes, la cadena de inversión en el producto y el proceso de negociación? ¿Quiénes tienen esta información, o de dónde se puede obtener?
- ¿Dónde se almacenarán los datos recopilados sobre el proyecto y la negociación? ¿Quiénes la manejarán? ¿Quiénes tendrán acceso a la información? ¿De qué manera se mantendrá la confidencialidad?
- ¿Qué conocimientos tiene la comunidad respecto al proyecto propuesto, los temas de investigación relacionados con la negociación y el análisis de datos? ¿Qué experticias habrá que buscar fuera de la comunidad?
- ¿Qué procesos pondrá en marcha la comunidad para trabajar con consultores externos?

¿Por qué investigar?

En toda negociación, la información es poder. Una de las mayores desventajas para los pueblos indígenas en una negociación es el desequilibrio del acceso a datos estratégicos. En estos casos, a menudo falla el elemento de «informado» en el consentimiento libre, previo e *informado* porque el proponente únicamente comparte aquella información que considera relevante, o intenta ocultar detalles importantes sobre el proyecto o la inversión. Este desequilibrio puede ser corregido mediante un

proceso activo y oportuno de investigación comunitaria a lo largo de la negociación.

Entre los requisitos de la investigación típicamente se incluye la recopilación de datos sobre el proyecto, el proponente y el producto o servicio a ser producido. Puede resultar difícil priorizar qué información recabar, en qué momento y en dónde encontrarla. Sin embargo, se puede priorizar la recopilación de datos en torno a temas específicos como el historial del proponente con los pueblos indígenas, los recursos disponibles para apoyar al equipo negociador, los marcos jurídicos y políticos, los

acuerdos anteriores en casos similares, y los posibles impactos y beneficios del proyecto.

Investigar al proponente del proyecto

Para conocer las oportunidades o los riesgos que supone un proyecto, primero hay que investigar su proponente, que puede ser una empresa particular, un organismo público, o un actor no gubernamental. En todo caso, es esencial investigar sus motivaciones, cultura, historia, salud financiera, las limitaciones del mercado, la estructura de la inversión y numerosos factores más sobre el proponente. En el Cuadro 5.1 al final de este capítulo, se esbozan cuestiones importantes a considerar con respecto al proponente del proyecto y en dónde encontrar las respuestas.

Toma de decisiones

Una de las preguntas más básicas es: ¿quiénes poseen el poder decisorio en la empresa, el organismo gubernamental o la entidad no gubernamental? ¿Cuánto poder tienen estos individuos? Si bien el poder suele concentrarse en las empresas privadas, a menudo los proyectos públicos responden más a una diversidad partes interesadas. Al saber cómo se toman las decisiones y en quiénes reside la autoridad para ello dentro de la institución proponente, se crea una hoja de ruta para asegurar que las acciones de incidencia se centren en los actores apropiados y, más adelante, que toda la negociación se realice con los decisores reales.

Reputación

Otro eje de investigación es saber cuánta importancia atribuye el proponente a su reputación. El riesgo reputacional puede constituir un apalancamiento importante durante la negociación. A menudo la respuesta a esta pregunta se obtiene conociendo el historial del actor con otras comunidades o pueblos indígenas afectados. ¿Ha actuado el proponente con respeto hacia los pueblos indígenas en el pasado? ¿Estos han emitido alguna declaración al respecto? ¿Cómo han respondido a problemas anteriores o a la atención en los medios de comunicación?

En un tema relacionado de la investigación se evalúa la dependencia financiera y política del proponente

del proyecto. Al igual que la reputación, la dependencia puede variar según el tamaño de este. Las empresas más pequeñas y los organismos gubernamentales más débiles tienen menos flexibilidad para responder a las exigencias indígenas, pero a la vez dependen más de un resultado exitoso para que avance el proyecto. Los inversores más grandes podrán tener más autonomía, pero también mayor capacidad de pago.

La dependencia también es afectada por la duración y costo de las primeras etapas de desarrollo del proyecto. El proyecto minero típico puede invertir cientos de millones de dólares en la exploración antes de explotar una mina. A menudo los proponentes de proyectos para créditos de carbono REDD+ deben invertir considerables recursos antes de poder negociar y firmar un acuerdo de compraventa de la reducción de emisiones con un plan para la distribución de los beneficios. Una investigación sobre la dependencia financiera descubrirá lo que puede permitirse el proponente respecto a la distribución de los costos y beneficios y puede revelar fuentes de apalancamiento (véase el Recuadro 5.1).

Entre las principales preguntas que deben formularse en la fase inicial de la investigación se incluyen:

- ¿Cuáles son las motivaciones, la cultura y el contexto financiero y político del proponente? ¿Cuánto depende este del proyecto? ¿Qué decir de los demás aspectos de la negociación?
- ¿Qué ventajas tiene el proponente del proyecto? ¿Con qué información y recursos cuenta que no posee la comunidad?
- ¿Cuáles son los posibles puntos de presión que podrían afectar al proponente? Por ejemplo, ¿de qué maneras podría estar en juego su reputación con este proyecto?
- ¿Cómo es el historial del proponente en las negociaciones?
- ¿Qué antecedentes tiene el proponente en relación con los pueblos indígenas y los derechos humanos?
- ¿Cuánto sabe el proponente del proyecto respecto a la comunidad? ¿Cómo ha respondido ante los pedidos de esta?

- ¿Qué puede permitirse el proponente del proyecto?

Recuadro 5.1 – Investigación de la empresa: Concesión de HAGL Rubber, Camboya

En la provincia de Ratanakiri, Camboya, las comunidades indígenas se unieron y aprovecharon sus alianzas con algunas ONG locales para objetar una plantación de caucho de 47.000 hectáreas que amenazaba sus reivindicaciones territoriales. Las comunidades aprovecharon las relaciones entre sí y con sus aliados externos para presentar una reclamación en el año 2014 contra la empresa a través de la oficina del Asesoría de Cumplimiento/Ombudsman (CAO) de la Corporación Financiera Internacional (CFI).

En el año 2008, una concesión gubernamental a la empresa HAGL había desplazado a 1.400 familias. Una investigación apoyada por las ONG sobre la situación accionaria de la empresa reveló un hecho delicado que las comunidades utilizaron como apalancamiento contra la empresa. Al investigar a los propietarios de la empresa se descubrieron vínculos financieros con la CFI, lo cual ayudó a sustanciar la reclamación y finalmente obligar a la empresa a negociar.

La reclamación presentada a la CAO fue confirmada y seguida por una negociación mediada del 2015 al 2016. El descubrimiento de la financiación a HAGL por parte de la CFI, indirectamente a través de una empresa privada de inversiones, garantizó que las comunidades pudieran acceder al servicio de mediación de la CFI, lo cual obligó a HAGL a negociar, incluso después de que el cliente de la CFI retirara su inversión en HAGL. Esto, a su vez, mantuvo interesados en el caso a los accionistas gubernamentales de la CFI.

El rastreo de los vínculos que tenga una empresa con sus inversores es un importante de apalancamiento en la negociación.

Fuente: Highlander Association e Inclusive Development International

El proyecto

Es esencial conocer los diversos componentes de un proyecto para que la negociación tenga éxito. Esto incluye considerar:

- ¿Qué tamaño tendrá el proyecto propuesto? ¿Cuánto tiempo durará? ¿Qué tipos de construcciones o infraestructuras requerirá?
- ¿Cómo se procesará el producto? ¿A dónde se enviará? ¿Para qué se utilizará? ¿Qué factores determinarán el valor del producto? ¿Es posible que cambie su valor con el tiempo?
- ¿Se han celebrado ya otros acuerdos en este sector que podrían servir de base para esta negociación? ¿El proponente ha tenido otros acuerdos con comunidades que se podrían analizar antes de la negociación?
- ¿Cuáles son las probables utilidades de este proyecto? ¿Qué beneficios podría aportar a la comunidad?
- ¿Qué requisitos jurídicos nacionales podrían afectar o influir en todo lo anterior?

Cadena de inversión

La cadena de inversión se refiere a los diversos tipos de actores que hacen posible un proyecto, así como sus vinculaciones a través de acuerdos, financiación y otros medios. Una investigación de la cadena de inversión en la cual se ubica el proyecto puede ser una importante fuente de apalancamiento para la negociación. En la Figura 4 constan algunos de los posibles actores en una cadena de inversión.¹⁸ En la mitad de la cadena, conocida como la parte intermedia, se encuentra la empresa que gestiona el proyecto. Esta parte de la cadena suele ser físicamente visible, ya que es aquí donde interactúan las empresas y comunidades y donde las decisiones sobre el aprovechamiento y acceso a la tierra son tomadas por el gobierno, las empresas y, en algunos casos, las comunidades locales. Cuando no se pueden alcanzar acuerdos, o si las comunidades locales no participan en la toma de decisiones, también es donde pueden surgir conflictos sobre tierras y recursos. Los contratistas también se encuentran en esta parte de la cadena de inversión. Son pagados por la empresa que gestiona el proyecto para que presten servicios o proporcionen insumos a sus operaciones.

En el extremo ascendente de la cadena están las empresas matrices, y más arriba están los inversores

¹⁸ Esta sección fue tomada de IDI e IIED (2015) pág. 16.

y prestamistas. En la parte descendente de la cadena están tales compradores como minoristas, fabricantes o comerciantes de las materias primas, quienes compran los productos cultivados o

procesados por el proyecto. Más abajo está el consumidor final de los bienes que contienen los ingredientes producidos por el proyecto.

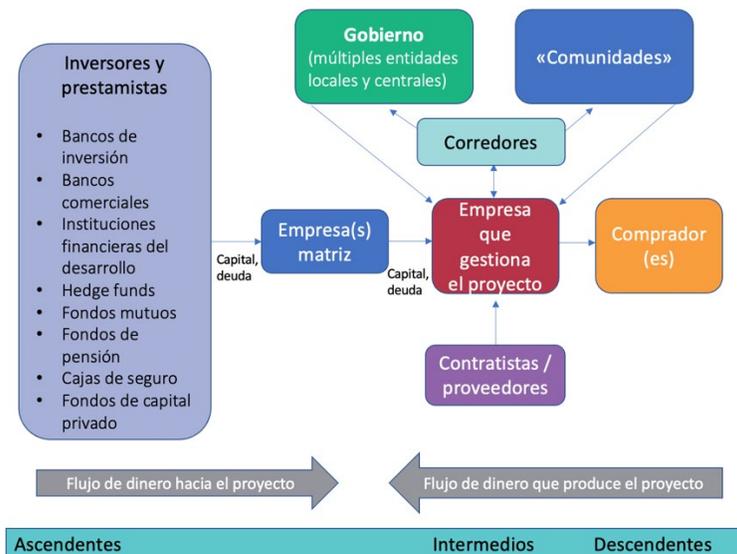


Figura 4 – Ejemplo de cadena de inversión que muestra los actores ascendentes, intermedios y descendentes, así como las relaciones entre ellos (Fuente: IDI e IIED 2015)

Investigar el contexto jurídico e institucional

Para conocer al proponente, tiene igual importancia conocer el contexto jurídico e institucional de la negociación. Investigar el contexto jurídico de los derechos indígenas significa conocer la legislación según está escrita, así como el historial de aplicación de esas leyes por parte de las entidades reguladoras del sector. ¿Qué tan eficaces o fiables son estas? ¿Cuáles son las etapas en el proceso de otorgamiento de permisos y licencias, y cómo se toman las decisiones?

Cada vez más, los gestores de proyectos deben obtener algún tipo de **licencia social para operar**. Las formas de conseguirla varían, pero a menudo esto abre un espacio para la influencia comunitaria. Tales permisos generan la percepción de aceptabilidad del proponente y de sus operaciones locales en la comunidad y en otras partes interesadas. La voluntad de un proponente de emprender iniciativas de responsabilidad social de la empresa (RSE) ante un grupo social depende, en gran medida, de que dicho grupo amenace su logro de la licencia. La habilidad de

los grupos para poner en jaque la reputación de la compañía constituye una «palanca crítica». Si un acuerdo obliga a que un grupo indígena apoye las actividades del negocio y guarde silencio en virtud de una disposición de confidencialidad, el grupo renuncia a su habilidad para cuestionar la licencia social para operar (Gibson y O’Faircheallaigh 2015).

La investigación debe incluir el contexto internacional de los derechos indígenas. ¿Ha suscrito el país convenciones internacionales como la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)? En el caso de cuestiones emergentes como el pago por servicios ecológicos y los derechos de carbono en particular, la normatividad evoluciona en los ámbitos internacional, nacional e incluso seccional. En cuanto a la negociación de acuerdos de impactos y beneficios en el sector del manejo de recursos naturales, tales como aquellos que definen el precio a pagar por la remoción de una tonelada de dióxido de carbono mediante la deforestación evitada, es crucial analizar detenidamente los acuerdos existentes y la legislación nacional. Sin embargo, incluso entonces, para aquellos bienes que

aún no se han comercializado en un mercado maduro, este análisis sólo arrojará pruebas parciales de los posibles costos y beneficios de la suscripción de un contrato a largo plazo que pueda restringir el acceso de la comunidad a sus tierras y al aprovechamiento de sus recursos. Véase el Capítulo 11 para mayores detalles sobre los acuerdos en el sector de la gestión de recursos naturales.

En el caso de los productos agrícolas que amenazan con invadir los territorios indígenas o afectar sus medios de vida, tales como soya, ganado, azúcar, café y aceite de palma, el marco jurídico aplicable puede incluir normas emergentes, tanto voluntarias como vinculantes, que señalan a los compradores en la cadena descendente que un producto ha satisfecho determinados requisitos ambientales o sociales. Un apalancamiento importante para las comunidades afectadas es su conocimiento del funcionamiento de los procesos de certificación o revisión de productos específicos, y de las maneras en que los productores e intermediarios responden a los informes de desempeño con respecto a esas normas. Sin embargo, la autovigilancia voluntaria por sí sola rara vez resulta ser la forma más eficaz de defenderse contra la invasión de las inversiones agroindustriales en los territorios indígenas.

El transporte, la energía hidroeléctrica y los reservorios de agua suelen estar sujetos a requisitos de salvaguarda nacionales o internacionales que condicionan la financiación de los proyectos. El conocimiento de los requisitos de salvaguarda para

los principales inversores en el proyecto puede abrir un importante espacio adicional para influir en el diseño del proyecto o para remediar los problemas que surjan durante su operación.

El consentimiento libre, previo e informado (CLPI), por ejemplo, se está convirtiendo en un requisito de salvaguarda para muchos proyectos que tengan repercusiones relevantes para los pueblos indígenas. Desde el Banco Mundial hasta las principales empresas particulares, cada vez más los actores del desarrollo incluyen el CLPI en sus políticas de salvaguarda. Sin embargo, aún quedan vacíos importantes para que el CLPI logre la protección de los derechos indígenas. Uno de los mayores indicadores de cuánto falta para que las salvaguardas públicas y privadas garanticen un CLPI adecuado es que rara vez se activa el proceso. Esta brecha apunta a vacíos en las políticas de salvaguarda en materia de su evaluación de idoneidad que no dejan en claro las circunstancias en las que se requiere el CLPI.

Cuando las salvaguardas requieren que el CLPI «se establezca mediante **negociaciones de buena fe** entre el prestatario y las comunidades de los pueblos indígenas afectados por el proyecto», esas políticas carecen de los detalles necesarios para asegurar que estos puedan negociar eficazmente.¹⁹ La atención a asegurar requisitos de salvaguarda aplicables que exijan el CLPI puede servir de apalancamiento vital en momentos críticos de la negociación (véase el Recuadro 5.2).

Recuadro 5.2 – Llenar vacíos en los procedimientos de salvaguarda del CLPI

La negociación de buena fe que conduce al CLPI requiere garantías explícitas de que:

- Los procesos dirigidos por indígenas establecerán las necesidades y prioridades de sus comunidades en la negociación;
- Se apoyará la participación de la comunidad en la preparación y el desarrollo de las negociaciones;
- Apoyará a los negociadores de la comunidad en su trato con el proponente del proyecto;
- Facilitará el acceso a expertos técnicos dedicados y responsables que apoyen a las comunidades en las negociaciones complejas, en parte mediante un conocimiento de las preocupaciones de las otras partes en la negociación;
- Impartirá información sobre la economía de los proyectos propuestos y sus posibles repercusiones;

¹⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, ESPF, PS7. El marco ambiental y social ESS7 del Banco Mundial también exige el CLPI a través de negociaciones de buena fe.

- Apoyará el diseño de disposiciones para la distribución de ingresos y compensaciones que satisfagan las necesidades de las comunidades, al tiempo que reconozcan las realidades comerciales;
- Posibilitará el diseño y aplicación de medidas eficaces para la mitigación de las repercusiones; y
- Habilitará acuerdos lo suficientemente específicos y vinculantes para que sean exigibles, pero lo bastante flexibles para que se adapten a una realidad cambiante.

Los requisitos para el proceso de negociación deben tratar los desafíos que plantea la supervisión de las salvaguardas, incluidos los siguientes:

- Proveer recursos para que los pueblos indígenas realicen evaluaciones de impactos controladas por la comunidad, a fin de asegurar que reflejen adecuadamente su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus valores;
- Asegurar la disponibilidad de recursos para la supervisión eficaz de proyectos que afecten a los pueblos indígenas, incluido el aprovechamiento de la experticia jurídica y de las ciencias sociales pertinentes;
- Aclarar qué acciones se podrán tomar si el ejecutor del proyecto no estuviera de acuerdo con las «medidas correctivas», o cuánto tiempo esto podrá requerir;
- Participación directa de los pueblos indígenas en el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos durante la ejecución del proyecto;
- Especificar los mecanismos para la entrega de recursos en casos de fallas en la ejecución o para remediar las repercusiones adversas, que incluyan respuestas inmediatas y automáticas ante dichas fallas;
- Asignar a los propios pueblos indígenas un papel de liderazgo en la identificación de fallas en la ejecución y en la adopción de medidas para tratarlas;
- Asegurar a los pueblos indígenas un acceso directo al sistema judicial para forzarle al promotor del proyecto a cumplir sus obligaciones.

Condiciones de gobernanza

Además de indagar las leyes, políticas y reglamentos pertinentes, se debe investigar las condiciones de gobernanza. La gobernabilidad se refiere a la capacidad de las instituciones involucradas para planificar, diseñar y ejecutar los proyectos, a fin de: 1) interpretar las señales sociales pertinentes que deben influir en el diseño del proyecto; 2) tomar decisiones de planificación que logren un equilibrio entre intereses en conflicto; 3) ejecutar el plan de manera eficaz; y 4) asegurar el cumplimiento de los estándares o normas aplicables (Urvashi Narain 2010).

Se debe investigar el grado en que las normas existentes favorecen los intereses indígenas, tanto en su definición en papel como en la capacidad o voluntad política de los principales actores para cumplir con sus responsabilidades en función de dichas reglas. Con frecuencia resulta esencial un análisis honesto de la brecha entre los deberes legales y el historial de ejecución, con miras a evaluar las oportunidades de negociación y diseñar una

estrategia apropiada. Algunas consideraciones importantes relacionadas con la gobernanza son:

- ¿Existe un acuerdo o relación contractual entre el proponente del proyecto y el gobierno?
- ¿Se han celebrado negociaciones o acuerdos previos? En caso afirmativo, ¿el proponente del proyecto ha cumplido con sus compromisos anteriores?
- Por lo general, ¿se exige el cumplimiento de las leyes, políticas y reglamentos relacionados?
- El proponente del proyecto y el gobierno, ¿están dispuestos a apoyar la negociación de un acuerdo, o al menos no oponerse activamente a ello?
- El proponente del proyecto y el gobierno, ¿están dispuestos a apoyar la realización de una evaluación de impactos paralela controlada por los indígenas?

Manejo de datos

Las necesidades de información para la negociación varían en el corto, mediano y largo plazo. Los planes

de investigación y manejo de datos deben tener la flexibilidad como para posibilitar una reevaluación periódica de la necesidad y disponibilidad de datos a lo largo del proceso, y se debe registrar y organizar eficazmente la información para facilitar su recuperación posterior.

Almacenamiento de datos

Cuanto más dure el proceso de negociación, mayor información habrá. Para asegurar que los equipos de negociación puedan acceder a información crítica cuando la necesiten, es vital elaborar protocolos desde un inicio para el almacenamiento de correspondencia, informes de evaluación, resoluciones e investigaciones. Entre las principales consideraciones para el almacenamiento de datos se incluyen:

Gestor de datos principal

- Designen a un solo responsable para que supervise el almacenamiento de datos a lo largo del proceso de negociación.
- Idealmente, esta persona no debe ser un negociador principal, ya que suelen tener otras responsabilidades que pueden dificultarles archivar los datos consistentemente.
- Si más de una organización comunitaria participa en las negociaciones, es mejor designar una organización que almacene y administre la información, con un individuo que supervise esta responsabilidad para asegurar que se mantenga un archivo coherente, completo y accesible.
- Debe mantenerse actualizado y disponible un índice de los principales términos y la lógica de la organización de los materiales, para facilitar el acceso a los documentos, así como para asegurar la continuidad en caso de cambios de personal.

Consultores

- Puede resultar muy útil contar con consultores que ayuden con la investigación y el análisis, particularmente sobre los temas más técnicos.
- Los consultores no deben ser los principales responsables de los datos de la negociación, ya que suelen pasar a otros proyectos, lo que dificultaría o impediría el futuro acceso.

- Una vez contratados, los consultores deben recibir el protocolo para catalogar y manejar los archivos de investigación, correspondencia y demás datos relacionados con la negociación.

Generalidades

- Debe hacerse todo lo posible para asegurar que la información sea organizada y administrada por el equipo negociador de la comunidad. Es importante analizar bien de la capacidad del equipo negociador para ejercer esta función.
- Posiblemente se pueda conseguir de una ONG, del gobierno o de la empresa los recursos necesarios para llenar alguna falta de datos o del personal para manejarlos.
- Documentos críticos como las evaluaciones de impactos y los términos de referencia, deben encontrarse en formato digital además de impresos, para facilitar su acceso.
- Se debe hacer una copia de seguridad de cada archivo digital, preferible en la nube, así como en un disco duro externo sin conexión a internet.

Acceso a los datos y confidencialidad

Los protocolos de acceso son importantes para mantener la confidencialidad de los datos reservados y asegurar que el equipo de negociación no se vea abrumado por un exceso de información. Una vez establecido el sistema de archivo, se debe elaborar un plan para el manejo de los datos, detallando quiénes tendrán acceso a cuáles elementos y aplicando las restricciones correspondientes, tales como contraseñas y/o varios niveles de acceso.

Además de los protocolos de acceso, el equipo negociador debe especificar lo antes posible qué tipos de datos se consideran sensibles. Como ejemplos se pueden incluir información sobre las políticas comunitarias, sus posiciones y estrategias de negociación, finanzas y patrimonio cultural. Deben definirse explícitamente, dando ejemplos en el plan de manejo de datos. Se debe informar a los consultores del tratamiento de información que podría ser confidencial y entregarles una copia del protocolo. Los consultores deben comunicar al equipo negociador cuando reúnen información que

podría incluir contenidos confidenciales o sensibles (Gibson & O’Faircheallaigh 2015).

Análisis de datos

El análisis de datos es esencial para filtrar la información e identificar lo que más sirva de apoyo a la posición negociadora de la comunidad. Es fundamental evaluar las habilidades y la experiencia de la comunidad con respecto a los datos y su análisis. Cuando se identifican vacíos, como en el caso de información sumamente técnica, tal vez sea necesario contratar el apoyo de consultores externos. Los miembros de la comunidad deben involucrarse y capacitarse en lo posible, para dirigir o

ayudar con el análisis de datos, ya que su conocimiento del contexto local y de la posición de la comunidad suele exceder el de los expertos externos.

Algunos elementos del proceso de negociación, tales como la formulación de un acuerdo de impactos y beneficios o una evaluación de las repercusiones ambientales y sociales, pueden ser tratados como oportunidades de capacitación sobre el terreno para los miembros de la comunidad. La inclusión de la formación en los contratos con los consultores puede fortalecer las capacidades comunitarias y reducir la necesidad de depender de la experticia externa más adelante en el proceso de negociación o cuando se enfrenta a amenazas futuras.

Cuadro 5.1 – Necesidades y fuentes de información para la negociación, por temas

Si busca información sobre...		
EL PROYECTO Y EL PRODUCTO		
Esto podría incluir aspectos como:	Puede encontrar información en:	Además, asegúrese de preguntar:
<ul style="list-style-type: none"> • Geología del sitio del proyecto (ley del recurso, nivel de impurezas, etc.) • Alcance del proyecto (tamaño del sitio, duración, etc.) • Efectos económicos previstos • Tipos de tecnologías de extracción, construcción, procesamiento o monitoreo • Costos y riesgos del proyecto (incluida la vulnerabilidad a cambios/retrasos en el mercado) • Valor actual neto y tasa interna de rendimiento (TIR) • Mercado o demanda para los recursos producidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de viabilidad y evaluaciones de impactos ambientales • Materiales y sitios web del proponente del proyecto • Información registrada (sedar.com) • Otras evaluaciones ambientales desde proyectos similares • Informe descriptivo del desarrollo incluido con las solicitudes de permisos de explotación • Información proporcionada por el proponente en virtud de los acuerdos de confidencialidad 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué podría ocasionar las principales vulnerabilidades del proyecto? • ¿Será altamente rentable o marginal este proyecto? (Esto puede incidir en la vulnerabilidad al cierre anticipado o fallo total del proyecto.) • ¿El proponente del proyecto ha representado correctamente el recurso? • ¿Cuál es la TIR? (Suele ser desde el 10% hasta más del 20%. Cuanto más alta sea la tasa de rendimiento, mayores beneficios financieros puede pedir la comunidad.) • ¿Cuáles son los mercados probables para este producto? • ¿Cuáles son los precios proyectados para los recursos producidos? ¿Se ha mantenido estable el precio?
Si busca información sobre...		
ACCESO AL SITIO DE LOS RECURSOS Y A LA TIERRA		
Esto podría incluir aspectos como:	Puede encontrar información en:	Además, asegúrese de preguntar:
<ul style="list-style-type: none"> • Superposición de derechos gubernamentales y comunitarios • Conflictos de tierras pendientes entre las comunidades • Infraestructuras y otras obras necesarias para que prosiga el proyecto, como carreteras o cables eléctricos • Barreras geográficas al proyecto • Barreras legales o políticas al proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones de impactos sociales o acumulativas • Registros públicos de adquisición de tierras o propiedades • Análisis jurídico, interdicciones recientes • Análisis espacial del uso de recursos o monitoreo de eventos por las ONG • Análisis por representantes de la 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué proporción de los recursos en cuestión son propiedad de los pueblos indígenas o se asocian con tierras pertenecientes a ellos? • ¿Cómo controlamos el acceso a la tierra y al área de recursos? ¿Emitimos permisos, arrendamientos, etc.? • ¿Se necesitarán nuevas vías u otras estructuras para acceder al área de la tierra o los recursos?

(p.ej., leyes que protejan las especies en peligro de extinción o sitios de patrimonio cultural)	comunidad	
Si busca información sobre...		
RESPONSABILIDADES LEGALES E IMPACTOS AMBIENTALES		
Esto podría incluir aspectos como:	Puede encontrar información en:	Además, asegúrese de preguntar:
<ul style="list-style-type: none"> • Agua, aire y suelo (repercusiones en su calidad y disponibilidad) • Animales (p.ej., pérdida de hábitat o restricciones de migración) • Modificaciones en los servicios ecosistémicos • Vulnerabilidad ante los desastres naturales o el cambio climático 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de viabilidad y evaluación de impactos ambientales • Exámenes técnicos de análisis realizados para los estudios de viabilidad y evaluaciones de impactos ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué vacíos perduran en las estimaciones de referencia respecto a la disponibilidad de los recursos naturales? ¿Se pueden llenar estos vacíos? • ¿Qué podría verse afectado por las obras? • ¿Hay sitios o especies críticas que necesiten ser protegidos contra las obras? • ¿Cuánto dependen de las comunidades estos recursos?
Si busca información sobre...		
IMPACTOS SOCIALES, CULTURALES Y ECONÓMICOS		
Esto incluye aspectos como:	Puede encontrar información en:	Además, asegúrese de preguntar:
<ul style="list-style-type: none"> • Mercado laboral y demanda de trabajadores para el proyecto • Perfiles de destrezas requeridas para trabajar en el proyecto • Significado cultural de la región (sitios patrimoniales, historia oral, etc.) • Inventario de la capacidad comercial • Asuntos tributarios (¿Deberán los trabajadores pagar el impuesto a la renta?) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de viabilidad y evaluación de impactos ambientales • Autoevaluación de impactos controlada por la comunidad • Evaluación por parte del Gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuántas personas podrían estar disponibles para trabajar? ¿O ya están empleadas todas las personas que podrían trabajar? • ¿Qué valores o sitios culturales podrían verse afectados? • ¿Qué debe construir o preservar la comunidad? • ¿Qué negocios podrían crearse? ¿Qué oportunidades comerciales existen? • ¿Los empleados del proyecto tendrán que pagar impuestos?
Si busca información sobre...		
EL PROPONENTE DEL PROYECTO		
Esto incluye aspectos como:	Puede encontrar información en:	Además, asegúrese de preguntar:
<ul style="list-style-type: none"> • Trayectoria profesional y antecedentes del presidente y de la Junta Directiva • Historial de relaciones entre la comunidad y el promotor o proponente del proyecto • Relación con los accionistas • Registros financieros de la empresa, incluida la financiación de proyectos • Estructura de la empresa: existencia de filiales y sociedades holding y relaciones con ellas • Comportamiento histórico del proponente del proyecto, especialmente en relación con las comunidades indígenas • Adhesión a las directrices y normas (CFI, Banco Mundial, <i>Global Reporting Initiative</i>, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicados de prensa • Sitio web de la empresa • Otras comunidades que han trabajado con el proponente o han sido afectadas por este • Informes anuales de la empresa • Reuniones anuales de la asociación sectorial • Revistas y reuniones profesionales sobre la evaluación de impactos • Consultorías empresariales • Organizaciones de vigilancia: EAtlas.org, MiningWatch.ca, internationalrivers.org • Interacciones anteriores con la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Quién es el contacto actual del proponente del proyecto? • ¿Cómo ha sido el historial de este proponente? • ¿Qué tipo de entidad es? • ¿El proponente del proyecto cuenta con el financiamiento necesario? • ¿Qué relación hay entre el personal y las operaciones en el sitio con la empresa matriz? • ¿Cómo han negociado con los pueblos indígenas en el pasado? • ¿A qué directrices se adhiere el proponente del proyecto? ¿Se pueden aprovechar para fortalecer la posición de la comunidad?
Si busca información sobre...		

LA CADENA DE INVERSIÓN DEL PROYECTO		
Esto incluye aspectos como:	Puede encontrar información en:	Además, asegúrese de preguntar:
<ul style="list-style-type: none"> • Inversores, prestamistas y accionistas del proyecto, tanto ascendentes como descendentes • Contrato del inversor con el Estado, que puede limitar o aumentar el poder negociador de la comunidad ante el inversor • Requisitos para la certificación del producto (pendiente o existente) • Puntos de presión para incidir en la cadena de inversión (revisión de certificaciones) • Acceso a la información y al apalancamiento a través de mecanismos públicos de rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> • Sitios web e informes anuales de la empresa o del gobierno • Sitios web de los inversores • Plataformas de redes sociales del principal personal del proyecto • Mesas redondas sobre la RSE en la producción de bienes de consumo • Bases de datos empresariales y recursos de las ONG de vigilancia • Bolsas de valores • Informes de noticias empresariales • Solicitudes de divulgación de la ley nacional de transparencia 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay anuncios públicos recientes sobre el proyecto en los noticieros? • ¿Se menciona el proyecto en un informe anual del proponente? • ¿Se conoce si el proyecto cuenta con financiamiento público? • ¿El proyecto está incluido en un sitio web de un banco multilateral o institución financiera de desarrollo? • ¿El proyecto vende su servicio o producto a un comprador que tenga normas para la presentación de informes?
Si busca información sobre...		
RECURSOS DE APOYO A LA NEGOCIACIÓN DE LA COMUNIDAD		
Esto incluye aspectos como:	Puede encontrar información en:	Además, asegúrese de preguntar:
<ul style="list-style-type: none"> • Información para llenar los principales vacíos de conocimiento • Financiación • Recursos humanos actuales 	<ul style="list-style-type: none"> • Direcciones gubernamentales, especialistas o expertos técnicos • Otros negociadores comunitarios o asesores con experiencias similares 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué fondos y recursos se pueden atraer? • ¿Qué gastos se deben anticipar?
	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones académicas u ONG que brinden apoyo financiero o expertos sin costo • Diálogos con el proponente del proyecto • Evaluación interna 	

*Adaptado de Gibson, Ginger y Ciaran O’Faircheallaigh (2015) *IBA Community Toolkit*, Gordon Foundation, págs. 74-77. Consulte su recurso para obtener una visión general de la información y fuentes necesarias.²⁰

²⁰ http://gordonfoundation.ca/app/uploads/2017/03/IBA_toolkit_web_Sept_2015_low_res_0.pdf.

6. LA DECISIÓN DE NEGOCIAR

Resumen del capítulo

- Al evaluar las capacidades de negociación, se debe considerar las alianzas actuales y eventuales, el cronograma previsto y el presupuesto necesario.
- La decisión de negociar debe basarse en objetivos claramente descritos y en el desarrollo de una sólida posición de negociación.
- Se debe evaluar la situación objetivo para sopesar las amenazas y oportunidades.
- La comunidad es la que decide si negociar o si seguir alguna otra estrategia.

La negociación nunca es la única opción que disponen las comunidades indígenas frente a una propuesta de proyecto, incluso cuando pareciera ser la única alternativa. Siempre pueden decidir si desean participar en la negociación o no, que debe considerarse detenidamente y con los aportes de todos los afectados.

Evaluación de la preparación para negociar

- ¿Qué alternativas tiene la comunidad a un acuerdo negociado?
- ¿La negociación satisface los intereses de la comunidad?
- ¿Qué riesgos asumiría la comunidad al negociar? ¿Cómo se pueden aminorar? ¿La negociación amerita el riesgo?
- ¿Qué cronograma se anticipa para la negociación? ¿Se adaptaría mejor a las necesidades de la comunidad si fuera más corto o prolongado el plazo?

Presupuestos de negociación

- ¿Quién se espera que solvete los costos de la negociación?
- ¿Qué rango de gastos anticipa incurrir la comunidad?
- ¿Con qué recursos internos y externos cuenta para cubrir dichos montos?

Evaluación del poder negociador

- ¿La comunidad tiene suficientes conocimientos sobre el proyecto propuesto?
- ¿Qué información o experticia adicional podría obtener la comunidad para posicionarse mejor en la negociación?
- ¿Qué otros recursos podría atraer la comunidad para posicionarse mejor en la negociación?

Cronograma de negociación del AIB para la mina de níquel en la Bahía de Voisey

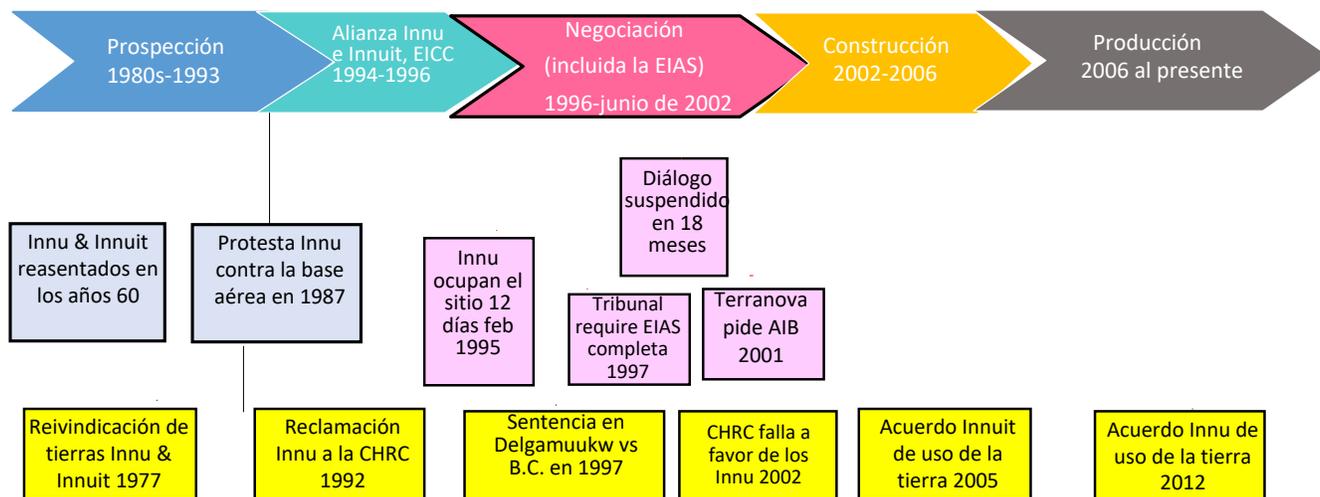


Figura 5 – Cronograma de negociación del AIB para la mina de níquel en la Bahía de Voisey

Cronogramas de negociación

Al decidir si negociar, una pregunta importante es cuánto puede durar el proceso. Estimar la duración de un proceso de negociación implica evaluar los factores contribuyentes, entre ellos la naturaleza del proyecto y de la comunidad afectada por él, así como cualquier procedimiento jurídico que pueda incluirse como parte del proceso. Cada uno de estos factores incidirá en la duración de la negociación, la cual también se debe negociar formalmente. Para los pueblos indígenas, la extensión del plazo puede ser una prioridad importante de negociación, ya que los proponentes suelen presionar a que las comunidades negocien rápidamente. Pero la negociación nunca debe ser un sólo momento consultivo, ni puede apresurarse bajo una presión artificial por dar un consentimiento rápido. Tengan en cuenta el tiempo necesario para establecer estructuras de alianzas y comunicación, y otros factores que puedan influir en el cronograma de la otra parte (elecciones, plazos de contratación, compromisos públicos, etc.). En la Figura 5 consta el cronograma de negociación de seis años entre la minera canadiense Inco Ltd. y los pueblos Innu e Inuit. En este ejemplo se destacan las

etapas comunes del proceso de preparación, negociación y ejecución.

Evaluación preliminar del presupuesto de negociación

El estrés financiero puede comprometer rápidamente la unidad cuidadosamente forjada de una comunidad involucrada en negociaciones. El estar plenamente informado y realista desde el principio acerca de las realidades financieras del proceso de negociación puede ayudar a evitar este estrés y proteger la unidad de la comunidad como ventaja en la negociación. No hay ninguna directriz prefijada para el presupuesto de negociación, el cual variará según la situación y los factores involucrados. Al considerar qué actividades presupuestar durante la negociación, la comunidad debe incluir los costos detallados, entre ellos:

- ¿Quién paga por el proceso de negociación?
- ¿Cuánto cuesta una negociación eficaz?
- ¿Cuánto cuesta la supervisión y aplicación eficaz?

Los costos presupuestados especificados suelen tener en cuenta:

- Costos de mantenimiento del equipo negociador, como alimentación, transporte y alojamiento, compensaciones y gastos adicionales eventuales que les posibilite reunirse regularmente durante la negociación;
- Acceso a experticias;
- Acceso a investigadores o peritos con conocimientos jurídicos, técnicos, económicos y/o de negociación;
- Viáticos para las visitas de campo para las consultas;
- Sitios para las sesiones, refrigerios, transporte y dietas para quienes viajan a las reuniones, etc.;
- Manejo de datos y su difusión;
- Impresión y distribución de documentos clave;
- Costos de programas de radio, boletines, carteles u otros medios para comunicar a la comunidad los avances de la negociación;
- Costo de mantener y operar un mecanismo de quejas y reclamos para la comunidad;
- Mantenimiento de un sitio web, un buzón para comentarios, u otro sistema de quejas;
- Compensación para el personal que responde a las quejas presentadas;
- Otros gastos de viaje;
- Visitas con aliados, expertos y otros viajes según se necesiten;
- Costos de traducción y transcripción; y
- En lo necesario, asegurar que los miembros de la comunidad tengan acceso a la información recabada.

La mayoría de las comunidades indígenas no podrán financiar gran parte del proceso de negociación por sí solas. Entre las fuentes externas disponibles para financiar sus negociaciones se incluyen:

- Instituciones multilaterales
- ONG/OSC: Algunas organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil están dispuestas a prestar apoyo financiero (y técnico) a las comunidades que desean financiar sus negociaciones, pero por lo general no podrán o

no estarán interesadas en financiar todo el proceso.

- Instituciones académicas: Algunas comunidades pueden recurrir a sus aliados del mundo académico como apoyo durante el proceso de negociación. Sin embargo, es más probable que tal apoyo sea «en especie», tomando la forma de conocimientos técnicos e información, en lugar de ayuda financiera.
- Gobiernos: Pueden tener fondos disponibles para apoyar a las comunidades en un proceso de negociación. El gobierno federal canadiense, por ejemplo, ha apoyado las consulta y negociaciones de comunidades indígenas que se enfrentan a proyectos de desarrollo traídos desde afuera. Cada gobierno difiere en su capacidad o voluntad de apoyar financieramente a las negociaciones: los aliados externos podrán ayudar a las comunidades a navegar por los procesos para acceder a estos fondos.
- Proponentes del proyecto: Los mismos proponentes son la fuente más probable de financiamiento para que una comunidad se prepare antes de una negociación. Los proponentes financian negociaciones por varios motivos:
 - El acuerdo marco inicial entre la comunidad y el proponente tal vez requiera que este financie la participación de aquella.
 - La financiación de las comunidades para negociar puede agilizar el proceso de negociación, ya que una comunidad con suficientes recursos tiene la información y capacidad necesaria para tomar decisiones más rápidamente.
 - En zonas donde la empresa debe realizar un estudio de impacto ambiental y social como parte del proceso de negociación, pueden aplicarse la evaluación controlada por la comunidad y financiada por el proponente para cumplir con los informes requeridos.

No todos los proponentes estarán igualmente dispuestos a proporcionar fondos en apoyo a las negociaciones. En estos casos, puede resultar persuasivo recordarles que al apoyar la participación de la comunidad se puede ahorrar tiempo y dinero a la larga. El apoyo a la comunidad en la negociación

cuesta una pequeña fracción del presupuesto total del proyecto, pero arroja enormes beneficios, incluido el apoyo y la aceptación del proyecto por parte de la comunidad, resultando en un plan más eficaz.

Como se destaca en el *IBA Toolkit* (2015), la comunidad debe ser consciente de que al depender de los fondos del proponente del proyecto para participar en la negociación se expone a ciertos riesgos, tales como:

- Un proponente de proyecto puede tratar de influir en la selección de asesores para la comunidad, aceptando financiar a unos y no a otros. Los asesores seleccionados por un proponente posiblemente no tengan en cuenta los mejores intereses de la comunidad.
- Una comunidad que depende de los fondos del proponente puede exponerse a presiones financieras para que ceda en sus demandas. En casos donde se traben las negociaciones, el proponente puede amenazar con retirar sus fondos del equipo comunitario de negociación hasta que acepte sus exigencias.
- El proponente puede socavar la habilidad del equipo para reunirse, o impedir el acceso a expertos y otro personal mediante la retención de los costos de viaje. Esto resulta especialmente problemático cuando los miembros de los equipos de negociación se encuentran separados por grandes distancias geográficas.

Las comunidades que optan por aceptar el financiamiento de un proponente pueden mitigar varios de estos riesgos. Una de las estrategias

consiste en asegurarse de recibir todo el apoyo financiero del proponente antes de iniciarse la negociación. De esta manera, el proponente no puede restringir la financiación a mitad del proceso. También es una buena idea reservar un «fondo de emergencia» que se pueda utilizar si el proponente decide cortar totalmente su financiamiento (*IBA Toolkit* 2015, pág. 85).

Evaluar el poder negociador de la comunidad

Las preguntas sobre los preparativos para la negociación al principio de cada capítulo imparten una visión general de las cuestiones planteadas hasta ahora para evaluar el poder y la preparación para negociar.

En su *IBA Toolkit*, Gibson y O'Faircheallaigh esbozan un camino para que las comunidades mejoren su posición antes del inicio de la negociación, como se ilustra en la Figura 6. Basándose en los conocimientos adquiridos sobre el proyecto y sus posibles repercusiones en la comunidad, los autores destacan que «dos factores clave maximizan la posición negociadora: el poder innato basado la situación de la tierra y su contexto jurídico, y el poder que se puede obtener mediante una sólida unidad, objetivos focalizados, el compromiso con la acción directa, las alianzas estratégicas con otros grupos aborígenes u ONG, y el aprovechamiento de los medios de comunicación» (*IBA Toolkit* 2015, pág. 107).

La mayoría de las veces, el poder negociador se autoevalúa entre los extremos débil y fuerte del espectro, pudiendo incluir elementos entre estos dos extremos.

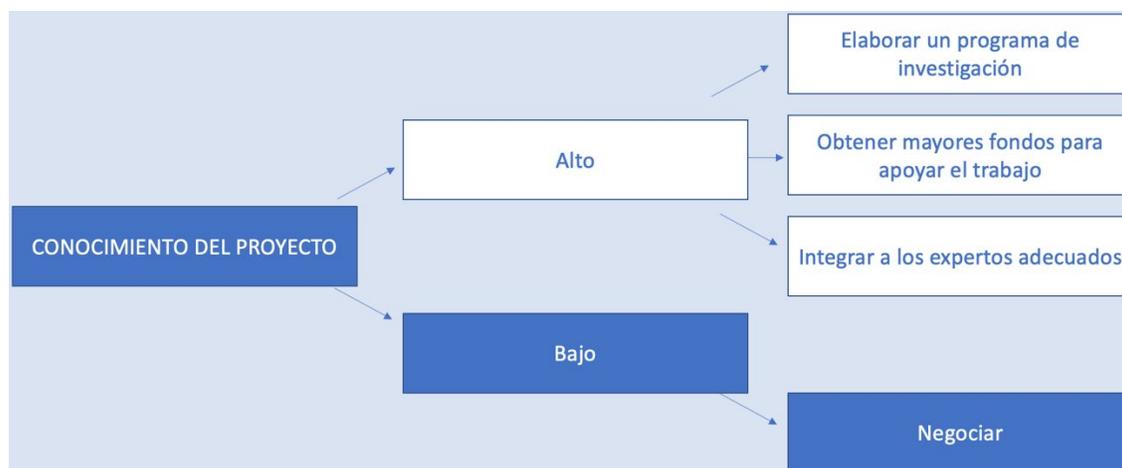


Figura 6 – Cambios en el poder negociador

Decidir si negociar o no

Tras una investigación preliminar, considerando los conceptos y preguntas tratados hasta ahora en esta Guía de Recursos, la comunidad puede sentirse preparada para decidir si entrar o no en la negociación. Algunos de los ejercicios en esta Guía indican el nivel de preparación o unidad en la comunidad para emprender la negociación. Las comunidades que creen tener un alto poder negociador y un fuerte apalancamiento, no tendrán problemas en decidirse por negociar. Para estas comunidades, los siguientes pasos (descritos en los siguientes capítulos) consisten de elaborar una estrategia de negociación y prepararse para negociar.

Aquellas comunidades que han completado este proceso y aun cuestionan su capacidad interna, están divididas o carecen de objetivos claros, y las que se sientan inseguras de sus aliados o tengan poco acceso a recursos financieros, tendrán menos poder negociador y más incertidumbre en esta decisión. Posiblemente requieran más tiempo para resolver sus diferencias, realizar investigaciones adicionales, definir sus objetivos básicos y solidificar sus alianzas.

La decisión de no negociar

La decisión de renunciar a las negociaciones es una opción legítima, y a veces es la mejor. Puede que el contexto político no permita llegar a un acuerdo justo. El hecho de iniciar un proceso de negociación

puede exacerbar los riesgos para la comunidad. Como se ilustrará en los capítulos siguientes, existen evidencias de que un acuerdo débil puede resultar peor que la ausencia total de un acuerdo. A menudo este resultado es evitable a pesar de la presión para aceptar un proceso defectuoso que puede terminar en la renuncia de ciertos derechos.

Otras estrategias pueden ser más apropiadas si las condiciones no favorecen un resultado mutuamente aceptable. Gran parte de lo analizado en los capítulos anteriores puede fundamentar las estrategias de rechazar un proyecto propuesto. Varias son las acciones que se deben considerar en este escenario.

Documentar la falta de consentimiento: Es importante no suponer que las demás partes interesadas comprenderán el porqué de la decisión que tome la comunidad. Esta debe aclarar sus motivos y las condiciones insatisfechas que la impiden negociar. Lo más importante es documentar su retención del consentimiento, particularmente en casos que requieren las salvaguardas del CLPI.

Si el proponente continúa con el proyecto de todos modos (sin consentimiento), hay varias opciones que dependen del contexto y de la fortaleza interna de la comunidad:

Trabajar con mecanismos de quejas y reclamos (MQR): Cada vez más los proponentes son

responsables de asegurar que los afectados por el proyecto cuenten con un mecanismo de quejas y reclamos culturalmente apropiado, sin costos prohibitivos, y con rendimiento de cuentas. La presentación de reclamaciones a nivel de proyecto o de institución financiera puede ayudar a que la comunidad influya en la decisión de los financieros de retrasar un proyecto o retener sus fondos, especialmente si se documentan las quejas no tratadas o insatisfechas de las partes interesadas. Los mecanismos nacionales, empresariales o internacionales de reclamación también sirven para visibilizar aún más la posición de la comunidad. A veces se puede conseguir un asesor técnico pro bono que redacte, presente y supervise las reclamaciones para aprovecharlos de la forma más eficaz. Los mecanismos de quejas y reclamos (MQR) pueden constituir una ventaja en la negociación, manteniendo el interés del proponente preocupado por su reputación o financiación. Sin embargo, los MQR rara vez proporcionan recursos a corto plazo en caso de una violación de derechos.²¹

La incidencia y el cabildeo: A menudo son necesarios para explicar la posición de la comunidad ante un público estratégico (p.ej., los decisores o los actores que influyen en ellos) y para reenmarcar el contexto de la negociación. Las campañas para la promoción de la posición de una comunidad pueden influir en el reconocimiento de sus derechos, el correcto cumplimiento de las funciones de los organismos estatales (permisos, licencias, evaluaciones de impacto, consultas), y los cálculos de costo-beneficio por actores que no concuerden con la posición de la comunidad. Una incidencia bien investigada y dirigida hacia los bancos que financian al proponente, los aseguradores que cubren sus operaciones, y otros actores o partes interesadas que pueden tener influencia en las decisiones del proponente, pueden aumentar la presión para que este responda a las preocupaciones de la comunidad. Las alianzas eficaces, incluso con los medios de comunicación, suelen ser vitales para una incidencia eficaz. Esta puede ser vociferante y pública o silenciosa y privada, dependiendo del contexto. En cuanto a la influencia y

el acceso a la información estratégica, el cabildeo cuidadoso con miembros de instituciones que apoyen en privado a las comunidades puede ser más eficaz que las campañas públicas orientadas a avergonzar al proponente del proyecto.

Litigios: Existen decisiones judiciales significativas en la mayoría de los países que establecen la naturaleza de los derechos indígenas y en particular la obligatoriedad de la consulta, el deber de adaptarse a posibles repercusiones adversas, los derechos a la tierra y la suscripción y cumplimiento de los contratos. En muchos casos estas decisiones están consagradas en la constitución nacional o en casos jurídicos que interpretan esos derechos. Algunos países también son signatarios de las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas. La comunidad puede consultar con un abogado y optar por presentar un caso judicial contra el proponente y las respectivas instituciones y actores. En algunos contextos, incluso una amenaza de litigio estratégico puede influir en el proyecto y en su proponente. Sin embargo, cuando el sistema judicial es débil, incluso las decisiones de los tribunales supremos que favorecen los derechos indígenas pueden no hacerse cumplir. Se debe evaluar todos los costos y beneficios de los litigios estratégicos antes de proceder. Es por este motivo que, en la formación de alianzas, es aconsejable buscar posibles aliados en la comunidad jurídica. Hay un creciente número de colectivos de abogados interesados en cuestiones ambientales que pueden prestar su apoyo.

La acción directa: Puede incluir protestas, marchas, manifestaciones, plantones, boicots, y otras formas de desobediencia civil orientadas a dar a conocer los agravios contra la comunidad y, en algunas circunstancias, a detener o retrasar las operaciones de los proponentes de proyectos. Las consideraciones de seguridad y protección de la comunidad deben ser evaluadas y planeadas minuciosamente antes de emprender una acción directa, ya que pueden generar riesgos significativos para los miembros de la comunidad, incluido el encarcelamiento, cargos penales y acoso o violencia

²¹ ACNUDH (2021), Investigación inédita sobre las IAM mostró que sólo un porcentaje muy pequeño (típicamente del 1% al 3%)

de los 257 exámenes de cumplimiento de las IAM dieron lugar a recursos verificables y sustantivos para los reclamantes.

por parte de las fuerzas de seguridad. Tales acciones deben ser no violentas y sólo ser tomadas como último recurso después de agotar las opciones legales. La acción directa es más eficaz cuando son sostenibles o se pueden complementar con otras actividades de participación estratégica para mantener los logros alcanzados. Deben considerarse

detenidamente los aspectos de presupuesto, tiempo y comunicación de la acción directa.

La decisión de negociar

En los próximos capítulos se exploran los pasos a seguir en el caso de comunidades que deciden entrar en un proceso de negociación.

7. PREPARACIÓN PARA NEGOCIAR

Resumen del capítulo

La preparación para negociar incluye pasos para:

- Definir el proceso interno para la toma de decisiones.
- Afirmar las prioridades básicas de la comunidad en cuanto al resultado de la negociación.
- Definir un equipo interno básico, incluidos los negociadores y otros miembros clave que tengan determinados conocimientos especializados. La creación de estructuras decisoras es un paso importante a tomar antes de sentarse a la mesa de negociación. Hay que dar orientaciones claras a los consultores sobre cómo se desea analizar, presentar y devolver la información al equipo negociador y a la comunidad.
- Preparar un plan para comunicar el proceso de negociación con la comunidad. Una comunicación transparente y responsable al interior de la estructura decisora de la comunidad es esencial para mantener la unidad a lo largo de la negociación.
- Definir una estrategia de negociación que tome en cuenta los precedentes y objetivos del proponente del proyecto. Revisar las necesidades adicionales de investigación y de datos para apoyar a la estrategia. Desarrollar un plan de investigación estratégica de largo plazo y saber cómo encaja con los objetivos de la comunidad.
- Elaborar un presupuesto para el proceso de negociación y analizar las necesidades de recaudación de fondos para apoyar el proceso de negociación. Gestionar fondos con el proponente, el gobierno y otras fuentes.
- Elaborar escenarios hipotéticos y proyectar las acciones que podría tomar la comunidad en caso de presentarse tales situaciones. Por ejemplo, si la empresa desata a los guardias armados, ¿cómo debería responder la comunidad?

Una vez que decida continuar con la negociación, la comunidad debe procurar colocarse en la mejor posición posible para dar forma al proyecto propuesto, evitando o minimizando los impactos negativos, asegurando una participación justa en los beneficios, y fortaleciendo sus derechos.

Evaluación de la preparación para negociar

Procesos comunitarios para la toma de decisiones

- ¿Cómo se tomarán las decisiones sobre la negociación? ¿Quién(es) las tomará(n)?
- ¿Cómo se resolverán las diferencias de opinión?
- ¿Cómo y en qué formatos se transmitirá la información a los miembros de la comunidad y a los actores externos?

Afirmación de los resultados deseados

- ¿Cuál es la gama de posibles beneficios a los que podría acceder la comunidad?
- ¿Cuáles beneficios son prioritarios para la comunidad?
- ¿Cuál es su posición respecto a los eventuales impactos negativos?

Definir al equipo negociador y sus funciones

- ¿Qué funciones requiere el equipo negociador? ¿Quién desempeñará cada función?
- ¿Qué atributos tienen que les posibilitan ser buenos negociadores eficaces? ¿Qué destrezas o conocimientos pueden obtener o fortalecer para volverse más eficaces?
- ¿De qué manera rendirá cuentas el equipo negociador ante la comunidad?
- ¿Qué asesores externos necesita el equipo negociador? ¿Quiénes pueden ocupar estos puestos?

Comunicación interna

- ¿Cómo se informará y consultará a la comunidad respecto a las decisiones tomadas durante la negociación?

Aclarar los procesos comunitarios para la toma de decisiones

Tomada la decisión de proseguir con la negociación, la comunidad inicia un nuevo proceso en su preparación. Al completar cada uno de los preparativos necesarios, se aumentan sus probabilidades de éxito una vez iniciado el proceso de negociación.

Una vez que decida negociar, la comunidad querrá acordar y documentar un conjunto de «normas», «estatutos» o «protocolos» para la toma de decisiones durante la negociación y compartirlos en un formato accesible a sus miembros. En cuanto a los procesos de decisión al interior de la comunidad, algunas consideraciones importantes son:

¿Cómo se decidirá quiénes pueden utilizar las tierras comunitarias? Ya sea que se refuerce un proceso existente o se crea otro nuevo, la comunidad debe aclarar para sí misma y para otros quiénes participarán en la toma de decisiones. ¿Por ejemplo, cómo se incluirá a mujeres, jóvenes y ancianos en la toma de decisiones?

¿Cómo se resolverán las diferencias de opinión? Es importante que cada miembro tenga claro cómo se resolverán las diferencias de opinión, y que se registre claramente el proceso. Una comunidad puede optar por mantener en privado el proceso de resolución o recurrir a asesores o defensores externos, o funcionarios gubernamentales. En la búsqueda de soluciones, se puede emplear las

prácticas habituales o consuetudinarias, o métodos no tradicionales.

¿Cómo se validan las decisiones de la comunidad? La comunidad debe decidir cómo se valida una votación tomada por todos o algunos de sus miembros para formalizar las decisiones. ¿Se considerará válida si se decide por una mayoría simple (el 51% o más)? ¿Necesita ser una supermayoría (el 66% o más), o se requerirá un voto unánime (el 100%)? ¿De qué manera rendirá cuentas el equipo de negociación? ¿Mediante qué proceso informará el equipo negociador a la comunidad e incorporará sus aportes para su futuro trabajo? Por ejemplo, ¿el equipo negociador informará primero a los dirigentes comunitarios, o existe un órgano representativo mayor al que presentar sus informes? ¿Cómo asegurar que el equipo tome decisiones cimentadas en el apoyo de la comunidad como un todo?

¿Qué información sobre los procesos internos se divulgará externamente? Algunos elementos de la gobernanza interna se compartirán con el público, mientras que otros se mantendrán en privado por motivos estratégicos. Si la comunidad lucha por superar alguna debilidad interna, el protocolo de comunicación puede tratar como confidencial esta información. Idealmente, ya se habrá examinado la gobernanza interna antes de aceptar la negociación, y el establecimiento y registro de estatutos consiste sencillamente en documentar tales procesos claramente y divulgarlos entre las diversas partes interesadas. En el Recuadro 7.1 se analizan las estructuras representativas de la comunidad.

Recuadro 7.1 – Sólidas estructuras representativas de la comunidad

La evaluación de la capacidad interna comienza con la garantía de una estructura representativa sólida. Entre las cualidades positivas de tales estructuras se incluyen las capacidades de: 1) seguir los principios del CLPI en la toma de decisiones, 2) movilizar el apoyo a la negociación (a menudo el mayor recurso de la comunidad), 3) evitar o minimizar los conflictos internos, 4) prevenir la cooptación, 5) trabajar eficazmente con las demás partes involucradas (empresas, gobiernos, etc.).

En los contextos indígenas, la tierra forma la base de toda estructura representativa. En un ejemplo, la negociación de una mina de bauxita en Queensland, Australia, involucró a la empresa Río Tinto. La mina había existido 40 años, pero tenían proyectado expandirla, abriendo una nueva área. Río Tinto tendría que incursionar en el territorio tradicional de un pueblo indígena muy temido.

Para trabajar con las comunidades afectadas, Río Tinto introdujo una estructura que involucraba a los consejos comunitarios. No se vinculaba de ninguna manera a la tierra, sino que la base para votar era la residencia, no la tenencia de tierras. Esta estructura fue motivada por relaciones de larga data entre los alcaldes de estas comunidades y los dueños de la mina.

Una segunda estructura fue creada por las propias comunidades para participar en las negociaciones. El principio subyacente fue que la estructura se controlaba por los propietarios tradicionales de las tierras. Cada comunidad estableció un comité directivo entre cuyos miembros tuvieron que incluir a los propietarios tradicionales de las tierras. Aunque en la estructura de los consejos dominaban los hombres, cuando la gente conformó sus propios comités, predominaban las mujeres. Estos comités también incluían al alcalde, miembros de grupos femeninos, ancianos y educadores. Conformaron este comité aparte, con una preponderancia de terratenientes, pero que incluía a voceros de otras estructuras. Los representantes de los diversos comités directivos se reunían cada tres meses para tomar las principales decisiones.

Esta sólida estructura decisora interna basada en la tenencia de la tierra benefició el diseño de órganos representativos más adecuados para la negociación. Si es posible utilizar las estructuras existentes, fabuloso; caso contrario, es necesario idear otra solución.

Fuente: O’Faircheallaigh (2017)

Género

La representación de la mujer en la toma de decisiones indígenas no siempre puede parecerse o alinearse con las expectativas de las instituciones o procesos no indígenas. Para conocer de qué manera las barreras de género podrían socavar una negociación, es necesario saber de qué maneras las estructuras decisoras indígenas representan las opiniones de las mujeres. Tales trabas pueden presentarse cuando la mujer se excluye total o parcialmente de la esfera pública, por lo que sus habilidades, conocimientos y capacidades para la participación comunitaria y movilización política no se aprovechan en apoyo a la negociación. Las tensiones de género pueden debilitar aún más la cohesión comunitaria, socavando la capacidad de negociación. En cambio, en algunas culturas, las mujeres son las negociadoras preferidas debido a su habilidad para resolver los conflictos. La dificultad de involucrar a la mujer indígena como negociadora ha revelado ciertos impedimentos culturales entre las partes negociadoras no indígenas. Algunos estudios han señalado la función esencial que ha desempeñado la mujer indígena en las negociaciones mineras en Australia y Canadá, como participante activa en la configuración de sus contenidos y resultados. (O’Faircheallaigh 2011, *Indigenous Women and Mining Agreement Negotiations*). (Véase el Recuadro 7.2.)

Recuadro 7.2 – Género y equidad social en las estrategias de negociación

Aunque pueda ser tentador percibir a cada comunidad indígena como un solo bloque homogéneo unido por intereses comunes, el éxito en el fortalecimiento de capacidades se logra tratando las diferencias al interior de la comunidad.

En Perú, las mujeres dividen su tiempo entre las responsabilidades domésticas y las de otro tipo. El asistir a unos talleres sobre la negociación puede representar una carga adicional para ellas, a menos que sus quehaceres puedan delegarse en otras personas o arreglarse de otra manera. Un programa sensible al género considerará de qué manera la comunidad pueda distribuir las demás funciones de la mujer, a fin de facilitar su participación en

la capacitación. Una de las participantes en un curso de CI sobre la negociación expresó: «En las negociaciones con el gobierno, se eligieron 30 dirigentes para representarnos, pero todos eran hombres. Tuvimos que negociar para conseguir a 10 mujeres, sin costo adicional, solo para asegurar la participación de la mujer. Debemos hacer todo lo posible por asegurar que la mujer esté involucrada».

En Australia, los mecanismos para la distribución de beneficios deben contemplar la equidad de género. Las mujeres sí participan en los beneficios cuando estos son monetarios, pero menos si se centran la generación de empleos. Se tiene conocimiento de un solo acuerdo en el que se dividió el beneficio de las actividades culturales equitativamente entre hombres y mujeres.

En el ejemplo de Lewuaso, Kenia (Recuadro 4.1), se preguntó a las mujeres de la comunidad si se beneficiaron de las regalías pagadas para la construcción de un tendido eléctrico de alto voltaje. Todas respondieron que sí en unísono. Pero cuando una de las participantes en el taller, una mujer masái de Tanzania, les hizo la misma pregunta de una en una, dijeron que sus maridos habían retenido la porción de las regalías que se suponía era para ellas o sería gastada en sus hijos.

Fuentes: Kenia (2018), Tailandia (2019) y mundial (2017) – Análisis de informes de capacitación sobre la negociación

Afirmar los resultados deseados por la comunidad

En el nivel más básico, las comunidades indígenas entablan negociaciones con los proponentes de proyectos para minimizar las repercusiones negativas y maximizar su acceso a los beneficios a cambio del uso de sus tierras y recursos naturales. Las comunidades deben decidir qué resultados desean obtener de la negociación, basándose en los conocimientos adquiridos mediante la evaluación de impactos controlada por ellos mismos (Capítulo 3) o un plan de visión comunitaria (Capítulo 4). Es fundamental afirmar estas prioridades para que orienten la estrategia de negociación.

Los resultados que una comunidad puede incluir en su plan de negociación van desde el establecimiento de una zona proscrita de su territorio hasta la priorización del rango o tipo de beneficios del

proyecto en sí. En muchos casos, los resultados no negociables se refieren a que sean tratados con el respeto y la dignidad de un verdadero socio, no como simples beneficiarios.

En algunos casos, la posición de la comunidad será muy clara y no dejará margen para la discusión. Por ejemplo, si se ha decidido no aceptar un proyecto si incluye el uso de un lago en particular, esta es la única posición que puede ponerse sobre la mesa. En otros casos, será necesario negociar un arreglo. También pueden establecerse posiciones restrictivas respecto a los pagos financieros, insistiendo en un mínimo de compensación, pero con flexibilidad en cuanto a la forma de alcanzar ese monto. En tales casos, será necesario plantear una clara posición negociadora, que puede ser más ambiciosa que lo esperado en algunos aspectos para dejar espacio a la negociación. Un negociador masái explicó esta táctica como sigue: «Si quieres alcanzar un objetivo, empiezas pidiendo un camello». Es importante no hacer demandas poco realistas dado lo que se sabe del proyecto, ya que esto podría motivar a que el proponente del proyecto arraigue su posición en una oferta reducida o incluso abandone la negociación.

Entre los ejemplos de posibles resultados de una negociación, los cuales se explorarán más a fondo en el Capítulo 10 (Los buenos acuerdos), se incluyen:

- **Pagos vinculados al uso de la tierra y de los recursos naturales.** En el Capítulo 10 se analizan varias opciones de compensación colectiva. En vez de pagarse una sola suma a tanto alzado, estas incluyen las regalías, una porción fija de las utilidades anuales, o la participación en el capital del propio proyecto.
- **Inversiones en infraestructuras,** tales como la mejora de caminos o senderos locales, puertos, construcciones comunitarias o tecnologías de comunicación.
- **Acceso a plazas de trabajo y formación profesional** en el marco del proyecto. Puede ser para determinados miembros de la comunidad o para subgrupos específicos como jóvenes o personas con alguna discapacidad.
- **Contratos de suministro con las empresas comunitarias,** por ejemplo, que los agricultores

comunitarios vendan alimentos para los empleados del proponente del proyecto.

- **Participación comunitaria en la gestión de las acciones de remediación ambiental requeridas**, pagadas por el proponente del proyecto para limpiar o compensar los daños ambientales ocasionados por las operaciones del proyecto.
- **Participación comunitaria directa en la protección de su patrimonio cultural**, pagada por el proponente del proyecto, como es el manejo de zonas de amortiguación alrededor de los sitios sagrados.

Diferirá el contexto de cada proyecto y paisaje propuesto, al igual que las presencias y necesidades de cada comunidad, la cual debe considerar la posibilidad de negociar a favor de aquello que les ayudará en hacer realidad su visión de futuro.

Selección del equipo negociador y definición de sus funciones

Puesto que no es práctico que cada miembro de la comunidad se sienta a la mesa de negociación cuando llegue el momento de dialogar con el proponente del proyecto, se debe seleccionar un equipo negociador que represente los intereses de la comunidad entera. La composición específica del equipo negociador variará según el contexto y el grupo.

Un modelo común es la conformación de un comité directivo mayor que represente la diversidad de la comunidad, seguido de un equipo negociador más reducido con miembros calificados, que acate las indicaciones del comité directivo. Este puede actuar como conducto para la comunidad en general, con subgrupos menores nombrados para tratar los temas específicos.

Tamaño

Todo equipo negociador debe tener más de un miembro para protegerse contra cualquier posibilidad de corrupción o soborno. El número de miembros variará según el contexto, y corresponde a la comunidad definir las funciones y deberes de cada uno.

Representación

Los miembros del equipo negociador deben ser seleccionados para representar la diversidad de la comunidad e incluir los puntos de vista de mujeres, jóvenes, grupos minoritarios y otros.

El equipo alterno

Las funciones de los miembros del equipo negociador pueden variar durante el proceso de negociación. Sus miembros suplentes reemplazan a los principales en sus funciones de manera temporal o a más largo plazo. De ser posible, se recomienda conformar un equipo alterno de este tipo, que debe seguir de cerca el proceso de negociación para estar al día con todo suceso y hacerse cargo fácilmente cuando sea necesario.

Atributos de un negociador eficaz

Cada comunidad tendrá un sistema diferente para evaluar las fortalezas de sus negociadores. En general, el equipo negociador debe tener un equilibrio de género y haber definido claramente la rendición de cuentas de tal manera que, en lugar de tomar decisiones definitivas, presente opciones para que la comunidad en su conjunto pueda decidir. Al momento de seleccionar los candidatos para un sólido equipo negociador, se debe considerar las siguientes características:

- Miembros orgullosos o fuertes de la comunidad que defiendan firmemente los intereses de esta, incluso ante la resistencia del proponente del proyecto u otros.
- Habilidad para escuchar y comunicarse. Los buenos negociadores tienen fuertes relaciones con la comunidad y pueden escuchar a los otros miembros, integrándolos en la negociación en momentos apropiados de ser necesario.
- La confianza de pedir aclaraciones cuando no se entiende la información.
- Personas bien organizadas que puedan mantener a otros encaminados y a tiempo, así como tomar notas detalladas sobre los procedimientos de negociación para compartirlas con la comunidad.
- Facilitadores calmados y pacientes que puedan ayudar a manejar la dinámica grupal durante una reunión y mantener la unidad de los equipos.

Cada cultura tendrá su propio proceso para la selección de los miembros del equipo negociador. En algunas comunidades, será mediante la votación, mientras que, en otros contextos, será más apropiado que sean nombrados por los dirigentes políticos o seleccionados por los ancianos de la comunidad.

Funciones y deberes

Una vez seleccionados los miembros del equipo negociador, es necesario definir claramente sus roles y responsabilidades. Entre sus principales funciones se incluyen:

- Un(a) negociador(a) principal que organice el equipo, dirija las negociaciones, intervenga en las sesiones y disponga el proceso de informar a la comunidad.
- Un/a secretario/a que mantenga los registros de las reuniones y facilite la comunicación entre las partes negociadoras.
- Un/a encargado/a del presupuesto que supervise los gastos del proceso y asegure la disponibilidad de fondos para apoyar las negociaciones hasta su conclusión.

La organización de las negociaciones puede ser muy difícil, aunque sólo sea por la cantidad de material en lenguaje técnico que se debe procesar en muy poco tiempo. El equipo negociador debe tener la capacidad de investigación para revisar el material a lo largo del proceso y poder interpretar los términos y conceptos técnicos para facilitar la comprensión de los miembros de la comunidad. Esto ayudará a asegurar que los miembros no se sientan excluidos de las decisiones. Es posible que el equipo negociador necesite otras funciones y destrezas entre los negociadores seleccionados, lo cual podría requerir la creación de más funciones.

Una vez determinadas las estructuras internas y los resultados deseados antes de la negociación, se puede dar orientación interna al equipo negociador para asegurar que las funciones definidas sean entendidas y aclarar las condiciones para aceptar un acuerdo que cumpla con las expectativas de la

comunidad. El proceso de definir estas normas básicas para el equipo negociador es un paso preparatorio importante para la comunidad (véase el ejemplo del equipo negociador Innu e Inuit en el Recuadro 7.3).

Asesores externos

Los expertos externos pueden desempeñar funciones importantes como asesores del equipo negociador, recordando que **los consultores trabajan para la comunidad** (y no al revés). Los abogados, expertos ambientalistas, economistas, analistas financieros y peritos en derechos humanos pueden ayudar a resolver cualquier diferencial de poder entre la comunidad y el proponente del proyecto, asegurando un acuerdo más equitativo.

Sin embargo, los expertos externos suelen tener tarifas elevadas que los hacen inaccesibles para la mayoría de las comunidades negociadoras. Los proponentes o gobiernos a veces ofrecen pagar por el acceso a dichos expertos durante la negociación, pero la comunidad debe estar consciente de los riesgos que implica dicha asistencia (véase el Capítulo 6). Las empresas y los gobiernos suelen seleccionar a consultores con los que puedan mantener contratos activos, lo que genera dudas respecto a su autonomía.

La comunidad puede compensar el riesgo de la interferencia por parte del proponente del proyecto, exigiendo conocer los posibles conflictos de interés relacionados con la persona propuesta o eligiendo a sus propios expertos. Se debe mantener alerta para determinar si el asesor imparte información que sirva los intereses de la comunidad.

Los miembros no indígenas del equipo negociador pueden desempeñar diversas funciones, realizando tales tareas de apoyo como las investigaciones específicas o la formación de alianzas determinadas, o pueden tener algún papel en la mesa de negociación. Sus deberes dependerán de varios factores locales, entre ellos la existencia de negociadores comunitarios calificados, el presupuesto disponible, la complejidad del proceso y la manera como el proponente del proyecto organice su propio equipo. Una consideración al seleccionar a

los asesores expertos es la manera como interactúan con la comunidad. En el *IBA Community Toolkit* (2015) dice:

Si el experto trata a los miembros como a iguales, se toma el tiempo de explicar los temas en un lenguaje sencillo, y no siempre concuerda con los representantes comunitarios, probablemente trabaje bien con la comunidad y ayude a negociar un buen acuerdo. Pero si el experto entrega documentos larguísimos y poco manejables, habla como si los miembros de la comunidad no fueran capaces de entender o con una jerga demasiado técnica... o si se comporta como si siempre estuviera de acuerdo, es poco probable que sirva bien a la comunidad.

Comunicación interna

El deber principal del equipo negociador es presentar los procedimientos y opciones de la negociación, comunicándolos claramente para que la comunidad en su conjunto pueda tomar una decisión bien fundada. Un importante preparativo para la negociación es la elaboración de un plan de comunicación comunitaria interna. Existen varias directrices que ayuden a dar forma este plan de comunicación (*IBA Toolkit* 2015, págs. 92-93):

Involucrar a toda la comunidad en la decisión inicial de negociar. De esta manera sus miembros ya habrán analizado el proyecto propuesto y sus implicaciones, y la decisión de negociar será entendida por todos. Si los miembros de la comunidad solo reciben información una vez tomadas las decisiones, se generará confusión y desconfianza.

Definir claramente un proceso congruente que especifique cómo y cuándo la comunidad será informada y consultada sobre el proceso de negociación. Para mantener la unidad, es vital saber cuándo los miembros serán informados y podrán presentar sus puntos de vista.

Recordar a los miembros la importancia de cuidar la confidencialidad y guardar los diálogos o desacuerdos dentro de la comunidad. Toda evidencia de lucha interna puede debilitar su posición negociadora.

Considerar formas culturalmente apropiadas de impartir la información, aparte de formatos como el correo electrónico y los informes. Se pueden incluir las reuniones o presentaciones públicas, las visitas de casa en casa, los programas de radio comunitario, el uso de boletines murales, o herramientas de comunicación visual como el video o la danza.

Destilar los puntos más relevantes para presentarlos a la comunidad, a fin de que los miembros puedan centrarse en la información o decisión del momento. Aunque el equipo negociador requerirá ciertos datos para una negociación eficaz, tal vez no necesite la misma cantidad de detalles el resto de la comunidad.

Diseñar y compartir un plan para que la comunidad exprese sus dudas, ya sea de manera formal o informal. Si informal, indicar a los miembros cómo hacer el seguimiento del avance de su inquietud si no se ha tratado de manera satisfactoria.

Definir la estrategia de negociación

Dependiendo de las investigaciones realizadas en las etapas anteriores, puede ser necesario indagar más para fundamentar bien la estrategia de negociación. Se requiere cierta capacidad de estudio independiente para verificar las afirmaciones de los proponentes de proyectos en cada etapa de la negociación. La investigación continua es una forma de vigilancia y monitoreo comunitario que merece especial atención e inversión.

Conocer y construir sobre los precedentes

Las negociaciones previas del proponente del proyecto u otras entidades del sector establecen un referente para toda negociación relacionada. ¿Qué se puede aprender de otros acuerdos existentes en el sector, o de las políticas enunciadas por el proponente? El conocimiento de este tipo de acuerdo puede servir de base a la estrategia de negociación.

En las investigaciones se debe indagar el historial del cumplimiento de compromisos por parte del proponente del proyecto. ¿Ha evidenciado buena voluntad en su negociación de términos justos y en la

aplicación de lo acordado? Pueden ser difícil conseguir los acuerdos existentes, obstáculo que a veces se puede franquear preguntando a otras comunidades indígenas. Con este fin, la Red de Asesores Pungor existe para facilitar un intercambio de conocimientos entre negociadores indígenas (véase el Recuadro 7.3).

Si no se pueden obtener los textos de los acuerdos, debe ser posible conseguir información sobre las principales condiciones o contenidos de los mismos. También se puede considerar el estado de aplicación de los acuerdos existentes y el nivel de satisfacción con los resultados:

- ¿El proponente del proyecto ha cumplido con sus compromisos? De no ser así, ¿qué sucedió?
- Según la comunidad, ¿qué repetiría o haría de manera diferente la próxima vez?
- ¿La otra comunidad tiene sugerencias para la negociación, para sus resultados, o para su ejecución?

Es importante que la comunidad conozca los detalles de los compromisos prácticos asumidos por el proponente ante el CLPI y de qué manera los acuerdos anteriores han reforzado o cuestionado esos precedentes cuando se aplican a las negociaciones pasadas. Algunas empresas particulares han reconocido el principio del CLPI al decidir no proceder con sus inversiones en ausencia del apoyo de los terratenientes indígenas.

Por ejemplo, en el año 2005, Rio Tinto suscribió un acuerdo con los propietarios tradicionales aborígenes de tierras que contenían el depósito de uranio Jabiluka, decidiendo no explotarla salvo con su consentimiento. Otras empresas internacionales líderes en minería e hidrocarburos, como *Royal Dutch Shell*, *Anglo American Corporation of South Africa Ltd.* y *BHP Billiton Ltd.*, habrían tomado decisiones similares en relación con proyectos específicos que contaban con acuerdos de impactos y beneficios con los socios indígenas.

Recuadro 7.3 – Activación de la Red Pungor

La Red de Asesores Pungor es un equipo de dirigentes indígenas con amplia experiencia en la negociación en sus propias comunidades o en las representadas por sus organizaciones. Sirven de asesores para aquellas comunidades indígenas que contemplan negociar con actores externos y conectarlas con otras regiones para el intercambio de conocimientos y experiencias. Pungor significa «titular de un pacto de paz» en el idioma kalinga. Si las comunidades tienen dudas sobre el proceso de negociación, si buscan precedentes para las demandas que están considerando, o si desean consejos sobre si participar o no en una negociación, la Red puede servir de un recurso útil. Contáctese con los autores de esta Guía de Recursos para ayudarle para encontrar un asesor.

Conocer lo que puede permitirse la otra parte y lo que más desea

¿Tiene el proponente la capacidad financiera para pagar los programas o procesos requeridos? ¿Cuenta con los fondos para gestionar esta labor? La capacidad financiera del proponente del proyecto u otros para solventar los procesos de investigación o negociación puede influir en los preparativos. Este tipo de investigación puede requerir habilidades técnicas o capacidades de investigación que la comunidad deba contratar o conseguir a través de sus alianzas. El estudio puede revelar de qué manera un acuerdo podría beneficiar al proponente y reducir sus riesgos. También puede destacar los problemas que tendría en caso de incumplir las obligaciones legales de consultar o mitigar los impactos.

Las evaluaciones de impactos controladas por la comunidad (véase Capítulo 3) pueden ayudar a definir toda la gama de costos y beneficios, incluida la manera de comunicar lo que más valora la comunidad y cómo convertirlo en beneficios culturalmente apropiados. El estudio también puede indicar si se necesita educación y capacitación como preparativos para la negociación. Véase el ejemplo de la Primera Nación Nak'azdli, Columbia Británica, en el Recuadro 7.4.

Recuadro 7.4 – Educación a la comunidad y al proponente del proyecto – Nak’azdli, Columbia Británica

La Primera Nación Nak’azdli de la Columbia Británica ha empleado diversos métodos ante los múltiples proyectos de extracción que afectan su territorio y sus aguas. Ante la perspectiva de un proyecto minero que afectaría sus tierras, los Nak’azdli tomaron acción, investigando al proyecto y su auspiciante.

Desde inicios del proceso, se percató de que la empresa desconocía las costumbres indígenas. A pesar de la percepción de que la empresa que tenía poca conciencia de los intereses de la comunidad, esta decidió participar en la formación de una relación. Esto requirió paciencia y diálogos difíciles con las primeras naciones vecinas. Los miembros de la comunidad se enfocaron en negociar pagos colectivos, no individuales, privilegiando a las familias directamente impactadas. La comunicación es crítica en el largo plazo para reducir las asimetrías en el acceso a la información, especialmente en vista del tiempo que lleva el lograr que se produzcan las negociaciones. Transcurrieron siete años entre los primeros diálogos con la empresa y la primera negociación.

Durante ese tiempo, se propuso otro oleoducto al que se opuso la comunidad, considerándolo una amenaza a su plan de vida. Bloquearon exitosamente el oleoducto en el año 2016, tras una campaña de 12 años. Algunos miembros de la comunidad terminaron conociendo tan profundamente el proyecto que hubo sospechas de que trabajaran para la empresa. Muchos nunca antes habían tenido la oportunidad de recibir tanta información. El proceso de comunicación es largo y constante.

Debido a estas experiencias previas, la comunidad estaba mejor preparada para considerar las oportunidades y beneficios de un proyecto de gas natural licuado (GNL) propuesto en sus tierras en años posteriores. Lograron reducir los doce proyectos propuestos a los dos que actualmente se encuentran en preparación. La estrategia se guió por prioridades a largo plazo. Los ancianos de la comunidad recordaron a la comunidad «cómo estábamos, cómo estamos ahora y cómo quisiéramos estar, para ayudar a definir lo que mejor sirve los intereses de nuestra comunidad». También recopilaron abundante información mediante el *Aboriginal Interest in Use Study* (Estudio del interés aborigen en el uso) como apoyo a los argumentos de la comunidad respecto al costo real de hacer negocios en territorios indígenas, y lograron que la empresa financiara dicho estudio. La comunidad logró incluir esa cláusula en caso de que fuera necesario renegociar el acuerdo. También negociaron la eliminación de las cláusulas que les impedían hablar mal de la empresa o emprender acciones jurídicas en su contra. «Nuestra estrategia de negociación era no exigir todo de una vez, pero tampoco ceder nuestros derechos».

Fuente: Entrevista, Anne-Marie Sam, consejera Nak’azdli, *First Nations Women Advocating Responsible Mining* (FNWARM – mujeres indígenas por una minería responsable)

El conocer las prioridades de la otra parte en la negociación requiere el diálogo con sus decisores en espacios que faciliten una comunicación clara. Las reuniones organizadas por la comunidad «sobre el terreno» con los representantes del proponente ayudan a construir relaciones basadas en el respeto mutuo y posibilitan a dichos representantes ver de primera mano lo que intenta proteger la nación.

Un medio para ejercer una influencia eficaz es la creación de relaciones sólidas con «gestores de cambio» – personal del proponente del proyecto que pueda facilitar un cambio positivo desde adentro. Las

comunidades deben tratar de incentivar a que asistan a las principales reuniones aquellos funcionarios que poseen el poder, los conocimientos y la experiencia necesaria. A veces los directivos empresariales y gubernamentales asisten personalmente las primeras sesiones de negociación, pero retiran su participación directa en adelante, por lo que la estrategia debe incluir métodos para mantenerlos presentes y comprometidos. Los ejercicios de mapeo del poder mencionados en los Capítulos 3 y 5 pueden indicar cuáles relaciones beneficiarían a la comunidad (decisores programáticos o presupuestarios) y cuáles

representarían tácticas de desviación para evitar demasiada inversión (relaciones comunitarias, RSC).

Mediante la investigación, la comunidad debe conocer los plazos de eventos importantes que podrían limitar las opciones del proponente del proyecto, y prepararse para aprovecharlos. Esto podría incluir los compromisos con terceros (p.ej., la necesidad de entregar una evaluación de impactos al gobierno o un informe de avance a los accionistas en una reunión programada), las próximas elecciones donde un cambio en el equilibrio de poder podría afectar al proyecto, el acceso estacional a regiones afectadas por el clima, los procesos de otorgamiento de permisos ambientales, y otros procedimientos jurídicos con plazos limitados.

Etapas de la negociación

En lo posible, las negociaciones deben planificarse siguiendo una secuencia lógica de etapas, las cuales podrían reflejar el ciclo del proyecto en cuestión. Por ejemplo, si se requiere una consulta para que el gobierno otorgue al proponente del proyecto su licencia de explotación, esto supondría una estrategia específica, la cual cambiaría una vez obtenida la licencia. Las etapas de negociación suelen ser distintas, según si la negociación es para un proyecto nuevo o para la ampliación o el cierre de un proyecto existente. Las etapas de negociación también pueden seguir la estructura de un acuerdo marco, en el que se detalle la secuencia de temas que se tratarán en un orden específico.

En vez de constituir una mera secuencia temas sustantivos, las negociaciones suelen avanzar hacia las etapas más difíciles al final. A menudo el proponente de un proyecto cuenta con una reserva de información estratégica relevante a la que puede recurrir, mientras que la parte indígena suele haber gastado ya sus mayores ventajas en la negociación.

En sus preparativos para la negociación, los grupos indígenas también deberían planificar una reserva de recursos estratégicos para tener la opción de aprovecharlos como palancas similares en tales momentos. Por ejemplo, el proponente de un proyecto posiblemente introduzca intencionalmente temas más adelante en el proceso de negociación,

sabiendo que le costará esfuerzo a la comunidad investigar sus opciones si su presupuesto discrecional se ha reducido. Se recomienda que las comunidades establezcan fondos para imprevistos ante tales eventualidades. Solo se podrá minimizar tales riesgos en las etapas tardías si cuenta con los recursos que requieren tales tácticas, en base a una buena planificación y mucha disciplina. Por ejemplo, si se decide abandonar la mesa de negociación en respuesta a una ruptura en los diálogos, puede requerir fondos de reserva para sostener ese alejamiento a lo largo de meses (véase *Tácticas de Negociación* en el Capítulo 9).

Requisitos de tiempo

No existe un solo cronograma típico para las negociaciones. Para el proponente, el cronograma puede seguir el ciclo del proyecto, de entre 5 y 20 años, en el que la negociación suele completarse durante la fase de diseño o incluso antes. En el caso de una comunidad, empresa o gobierno, los factores que influyen en las etapas de negociación serán diferentes, por lo que el cronograma es un elemento que debe ser negociado formalmente.

Los cronogramas de negociación detenidamente elaborados consideran el tiempo necesario para la toma de decisiones dentro de la comunidad por parte del proponente del proyecto, así como las necesidades normativas (divulgación mínima, consulta, diligencia debida, permisos, y requisitos para la aprobación del financiamiento). Algunos financiadores multilaterales exigen que se presente la propuesta definitiva del proyecto muchos meses antes de la reunión programada de la junta para que sea aprobada. El conocer los plazos de decisión dentro del ciclo del proyecto puede ayudar a maximizar el apalancamiento, al tiempo que equilibra las diversas necesidades en competencia. Puede resultar estratégico evitar presiones indebidas en el calendario de la comunidad mientras se presionan los plazos del proponente del proyecto (para mayores informes sobre los cronogramas de negociación, véase el Recuadro 7.5).

La ampliación del cronograma suele ser una prioridad de negociación importante para los pueblos indígenas. Un punto relevante, análogo a las buenas

prácticas del CLPI, es que la negociación no se reduzca a un solo momento consultivo. Piensen también en los factores que puedan influir en el cronograma de la otra parte, para poder utilizar esta información en su beneficio.

Una consideración clave es evitar el escenario menos favorable de una negociación apresurada sin conocimientos de causa debido a una preparación deficiente, a la falta de experiencia en el grupo indígena, a las presiones del gobierno y el ritmo de las autorizaciones, a una multiplicidad de grupos indígenas y proyectos en la región, a lo limitado de los recursos internos, o a tensiones intracomunitarias relativas al proyecto (*IBA Community Toolkit*, 2015, pág. 124).

Recuadro 7.5 – Cronogramas de negociación

La duración de las negociaciones puede variar significativamente según el sector, el contexto jurídico y el proyecto. Por ejemplo:

Los preparativos para la negociación entre el Consejo de Tierras de Cabo York y Comalco comenzaron entre los años 1995 y 1996, tras lo cual un estancamiento en las negociaciones paralizó el proceso desde 1996 hasta 1999. Esto fue seguido por un segundo impulso entre los 1999 y el 2001, produciéndose un acuerdo en el 2002.

En la Bahía de Voisey, las negociaciones duraron seis años (de 1996 a 2002), seguidas por los acuerdos sobre los derechos a la tierra. Los 5.200 miembros de la *Labrador Inuit Association* (LIA) no suscribieron ni ratificaron el acuerdo final sino hasta el año 2005, mientras que los 2.400 miembros de la Nación Innu no lo hicieron sino hasta el 2012.

Otros AIB mineros varían significativamente. El de Troilus fue negociado en cuatro días, el de EKATI en 90 días, el de Musselwhite en tres años, y el de Cominco-NANA requirió nueve meses.

En la provincia de Ratanakiri, Camboya, una negociación con la empresa HAGL sobre la apropiación de tierras para unas plantaciones de caucho ha requerido mantener la comunicación entre comunidades durante 10 años de negociación y monitoreo de la aplicación de los acuerdos.

El proceso del acuerdo de compraventa de las reducciones de emisiones (ERPA) en Costa Rica comenzó en el año 2008

y tuvo casi una década de preparativos como una de las etapas de negociación, seguida de tres años de negociación con el Fondo del Carbono, que para el 2020 aún no había concluido.

Fuentes: *IBA Toolkit*; O'Faircheallaigh (2015); *Highlander Association*; FCPF del Banco Mundial.

Presupuesto y recursos

Una vez terminados los estimativos preliminares del Capítulo 5, toda estrategia de negociación requiere un presupuesto más formal. Se puede obtener de fuentes como el gobierno o una fundación particular los fondos y demás recursos requeridos para la negociación, aparte de cualquier financiación por parte del proponente del proyecto. La comunidad también puede buscar asesores jurídicos o investigadores dispuestos a realizar un trabajo voluntario y gratuito si se agotan los fondos obtenidos del proponente del proyecto. Por ejemplo, en las universidades hay asesores que podrían prestar su apoyo durante un período difícil en las negociaciones, incluso si la comunidad carece de fondos para pagarlos o cuando se retrasa un financiamiento.

Los presupuestos suelen abarcar:

- El costo de contratar peritos jurídicos, técnicos, económicos y negociadores;
- El trabajo de campo para obras socioeconómicas y consultas;
- Los gastos de viaje;
- La gestión y difusión de la información (impresión y distribución de documentos relevantes);
- Tales actividades de consulta como el alquiler de salas para reuniones, el costo de los refrigerios y las dietas para quienes las necesiten;
- La investigación, análisis y preparación del equipo para las negociaciones;
- Los costos de traducción y transcripción; y
- Los costos de divulgación pública (p.ej., producción de un boletín de noticias focalizado, anuncios de interés público, etc.).

Es aconsejable ser conservadores al estimar el costo de una negociación y luego rigurosos en el monitoreo

y control de gastos, en especial durante las primeras etapas del proceso cuando puede parecer que el financiamiento serán más que suficientes. Esto ayudará a reducir la posibilidad de quedarse sin fondos conforme llegue la negociación a sus críticas etapas finales, cuando una falta de dinero puede socavar la posición negociadora de la comunidad. Por este motivo, es importante que uno de los miembros del equipo negociador sea el responsable de la gestión presupuestaria. En el equipo negociador, las responsabilidades financieras más comunes son:

- Manejar un plan de gastos, incluido cualquier ajuste periódico que apruebe la comunidad;
- Realizar un seguimiento de las fuentes de financiamiento, los montos, los informes y

cuentas requeridas, los plazos para solicitar fondos (si corresponde), el dinero disponible y cualquier restricción de su uso impuesta por el proveedor;

- Establecer un sistema claro y transparente de contabilidad y preparación de informes, especialmente un sistema de aprobación, contabilización y justificación de gastos;
- Identificar con antelación las necesidades presupuestarias generales y asegurar un presupuesto operativo; y
- Mantener por separado la asignación y gestión de los fondos para la negociación.

8. ESTABLECER LAS REGLAS DE NEGOCIACIÓN

Resumen del capítulo

- La organización de reuniones requiere una clara definición de funciones y deberes.
- El calendario de reuniones, el sitio y los arreglos deben disponerse de tal manera que se equilibren los intereses y preferencias de ambas partes.
- La preparación del programa de negociaciones supone determinar con antelación el orden y ritmo de los temas a tratarse dentro del tiempo asignado y otras condiciones contextuales.
- Establecer un plan de comunicación y definir de qué manera se transmitirá la información. Establecer una sola persona de contacto y jamás permitir que ningún individuo se reúna a solas con el proponente para analizar los temas. Llevar siempre a por lo menos una persona más o a quienes tomarán nota.

Las negociaciones pueden beneficiarse de un acuerdo previo sobre las «reglas del juego», es decir, de qué manera las dos partes hablarán entre sí. Estos «acuerdos marco» garantizarán el proceso de negociación, pero no podrán asegurar un resultado positivo.

Los acuerdos marco

Antes de emprender una negociación, es aconsejable esbozar las normas de procedimiento que regirán el proceso. En algunos contextos, las comunidades han elaborado acuerdos precursores, memorandos de entendimiento o protocolos de consulta en los que se han establecido las normas básicas del trabajo en tierras indígenas. Estos «acuerdos marco» sirven para manejar las expectativas, haciendo más previsible el contexto operativo de toda negociación sobre temas de divulgación, idioma, frecuencia y lugar de las reuniones, y fijación del orden del día. Estas normas de procedimiento pueden evitar sorpresas que desfavorezcan a los negociadores indígenas. Tales marcos suelen convertirse en parte del acuerdo definitivo sobre los impactos y beneficios.

Es importante aclarar con el proponente del proyecto los aspectos de la gobernanza interna de la comunidad, a fin de establecer normas de negociación eficaces. Por ejemplo, si el marco jurídico existente ni identifica ni reconoce adecuadamente los dirigentes tradicionales de la comunidad, tal vez sea necesario elaborar los términos de referencia para un acuerdo marco que establezca estas y otras normas de negociación. Una vez acordados estos

asuntos, deben registrarse en un plan de negociación que pueda ser referenciado a lo largo del proceso.

Sitio de las reuniones

La programación de las reuniones es una de las primeras cuestiones que deben acordarse entre los negociadores comunitarios y los del proponente. El sitio donde realiza la negociación puede incidir en las dinámicas de poder entre las partes. La comunidad debe presionar para que las negociaciones se lleven a cabo en un espacio donde se sientan cómodos y que sea de fácil acceso para el equipo negociador y demás miembros. Lo ideal es escoger un sitio neutro, ya sea dentro de la comunidad o en sus cercanías.

El **sitio de las reuniones** puede reforzar relaciones sutiles de poder. El alejar a los negociadores comunitarios de su base y llevarlos a los predios del proponente puede desempoderar a los primeros. Puede resultar beneficioso celebrar las negociaciones dentro de la comunidad, ya que esto facilita el señalar ejemplos reales de impactos o beneficios, pero también podría drenar los recursos de la comunidad. Otra consideración es la **distancia entre el sitio y la comunidad** y cómo llegarán al lugar los negociadores comunitarios. Incluso se debe prestar atención al arreglo físico del sitio de la reunión. Por ejemplo, si

los miembros de un equipo negociador no se sienten cómodos en un espacio cerrado, querrán terminar rápidamente la negociación sólo para poder salir de allí.

Siempre que sea posible, las negociaciones deben celebrarse en un **lugar neutro** donde ambas partes se sientan cómodas. Los espacios gubernamentales no suelen ser los preferidos. A menudo se percibe que el gobierno apoya a los proponentes de proyectos, por lo que la negociación en esos sitios puede reforzar tales relaciones de poder. La comunidad debe estar preparada para ofrecer una lista de posibles sitios que esta considere aceptables.

Cronograma de negociaciones

Los negociadores deben considerar la duración y frecuencia de las reuniones, así como el protocolo para su organización. Siempre se debe exigir más de una reunión de negociación para asegurar que su equipo negociador disponga del tiempo necesario para comunicar la información y las decisiones a la comunidad. ¿Cuándo comenzarán las negociaciones? ¿Cuándo se anticipa que concluyan? Una de las condiciones de los negociadores indígenas es posibilitar suficiente consulta con la comunidad en momentos críticos. Otra consideración es tener la información con suficiente antelación como para procesarla y utilizarla, especialmente en el caso de los documentos más largos.

Idioma

Un punto en el que hay que ponerse de acuerdo desde el principio del proceso es el **idioma**. Una comunicación clara es parte íntegra del éxito de todo proceso de negociación. Cuando las partes hablan distintas lenguas, la cuestión del idioma a utilizar en las negociaciones puede resultar difícil. Lo ideal para las comunidades sería que las negociaciones se celebren en su idioma natal, con intérpretes para el proponente del proyecto. Si este exige que se realicen en inglés o en el idioma nacional, la comunidad debe tener la libertad de elegir a sus propios intérpretes y asegurarse de que: 1) dominen ambos idiomas; y 2) puedan comunicar los procedimientos de manera clara y sencilla para que el equipo negociador de la comunidad los entienda.

Nota: Nunca hay que suponer que la otra parte no puede hablar y entender el idioma local.

Otras consideraciones a analizar incluyen:

- Definir los principios, conceptos y valores básicos a los que se adherirán las partes
- ¿Quiénes negociarán en nombre de cada una de las partes? Presentar al proponente el equipo negociador de la comunidad. Asegurarse también de obtener los nombres y cargos de los negociadores que representarán al proponente
- ¿Cómo se comunicarán los asuntos de logística entre las partes durante la negociación? ¿Cómo puede la comunidad contactarse el proponente en caso necesario? ¿Cuál miembro comunitario estará autorizado para hablar con el proponente en su nombre sobre cuestiones prácticas como la programación, y cómo contactará a la comunidad el proponente?
- Protocolo para el intercambio de información
- ¿Cómo se financiará el costo de las actividades relacionadas con la negociación?
- Cláusulas de confidencialidad
- Estructura de las negociaciones (definir aspectos prioritarios)
- Representación
 - Control del manejo de los riesgos ambientales
 - Comunicación
 - Compensación
 - Empleo
 - Seguridad de la tenencia de la tierra
 - Desarrollo empresarial
 - Acceso a las instalaciones y su transferencia
 - Cultura y patrimonio cultural
 - Equidad social y de género
- Aprobación y suscripción de acuerdos (cómo se dará el consentimiento)

Los acuerdos marco pueden aplicarse a una etapa exploratoria y ser una versión simplificada de un AIB completo cuando no se sabe si el proyecto llegará a la etapa operativa. Posiblemente sean más detallados y sirvan para fomentar la confianza necesaria para seguir con el proceso de negociación. Véase el Protocolo de Consulta de Munduruku en el Recuadro

8.1. Este ejemplo destaca los modelos innovadores que se ensayan en los países del sur y que pueden adaptarse a la negociación de proyectos.

En el programa de negociación se describen los diversos temas a ser tratados y, a veces, el orden en que se analizarán. Al comienzo de la negociación, es importante que el equipo negociador ponga sobre la mesa los principales intereses de la comunidad. La otra parte tal vez presente un orden del día cuya intención es desviar la atención de lo que desea analizar la comunidad. Por ejemplo, puede priorizar la discusión de los protocolos de empleo en lugar de tratar primero el acceso a los recursos. Los órdenes del día de las reuniones (que tratan porciones específicas del programa de negociación más amplio) deben ser diseñadas por ambas partes en conjunto.

Una buena táctica es tocar primero los temas más fáciles para generar un espíritu de buena voluntad y confianza. Funciona bien cuando los negociadores pueden asegurar que los temas de la siguiente reunión serán los principales de la comunidad. Un problema con esta táctica es que puede dar a los negociadores del proponente una falsa sensación de complacencia y posiblemente se sorprendan cuando se debatan cuestiones más difíciles. El enfoque opuesto sería comenzar con los temas difíciles, lo cual puede resultar problemático si existe poca confianza entre las partes. Sin embargo, puede resultar beneficioso si el tiempo disponible es limitado.

Otra opción es comenzar con los principios subyacentes en los diferentes temas, aclarando que los detalles serán analizados más a fondo en reuniones posteriores. Por ejemplo, con respecto a

mantenerse fuera de los sitios sagrados, si ambas partes están de acuerdo con esto en principio, el siguiente paso sería acordar cómo identificarlos.

Antes del inicio de cada sesión, se debe distribuir y aprobar el orden del día. Un negociador nunca debe asistir a una reunión sin tener claro los temas a tratar. En el diseño conjunto de este orden del día con la otra parte, los negociadores comunitarios deben guiarse por los objetivos acordados con la comunidad. Tengan en cuenta que el proponente del proyecto intentará ajustar el orden del día en beneficio de sus propios intereses.

Comunicación sobre las negociaciones

Es fundamental que el equipo negociador de la comunidad mantenga registros detallados conforme avancen las negociaciones. Toda comunicación relevante con el proponente del proyecto (incluidas las llamadas telefónicas y los mensajes de texto) debe ser documentada detenidamente. Todo documento intercambiado, incluidos los borradores, deben conservarse y archivers.

El equipo negociador de la comunidad debe participar en la redacción de la sección sobre comunicaciones en el acuerdo negociado. Los principios y expectativas de futuras comunicaciones tras llegar a un acuerdo deberían ser ensayados durante el propio proceso de negociación (y pueden formar parte del acuerdo marco). Las cuestiones de comunicación a decidir con el proponente antes, durante y después de la negociación podrán incluir las que constan a continuación.

Recuadro 8.1 – Acuerdos marco: Protocolo de consulta de los Munduruku

Aproximadamente 13.000 indígenas de Munduruku habitan más de 120 aldeas a lo largo de la cuenca del Río Tapajós, uno de los principales afluentes a la orilla derecha del río Amazonas en Brasil. Los Munduruku de la región ocupan tres territorios indígenas reconocidos (Sai Cinza, Munduruku y Kayabi) y luchan por que se reconozca la designación del territorio Daje Kapap Eypi (tierra indígena Sawré Muybu). Esto significaría que el Estado formalice la ocupación tradicional del territorio por parte de los pueblos indígenas. Desde el año 2012, han luchado contra los planes federales de instalar siete plantas hidroeléctricas en la cuenca del Río Tapajós, las cuales amenazarían su territorio y su forma de vida. En total, se proyectan unas 43 represas hidroeléctricas grandes y 102 pequeñas a lo largo de la cuenca de los ríos Tapajós, Teles Pires y Juruena, impactando el territorio de los Munduruku.

A fin de defender sus tierras, los Munduruku prepararon un Protocolo de Consulta (iniciado en Brasil por el pueblo indígena Wajãpi, en Amapá), indicando al gobierno de qué manera deseaban ser consultados: dentro de su propio territorio, en las aldeas de su elección y en reuniones con la participación de los Munduruku de todo el Río Tapajós. También aclaran que las decisiones se tomarán tras un largo debate que duraría el tiempo necesario para lograr el consentimiento unánime de los pueblos.

«Nosotros, los pueblos munduruku, queremos escuchar lo que el gobierno tiene que decirnos, pero no queremos información inventada. Para que los pueblos munduruku podamos decidir, necesitamos saber lo que realmente sucede y el gobierno debe escucharnos».

El Protocolo asegura que el programa del diálogo y el medio de la consulta tengan en cuenta la forma de pensar munduruku, se centren en las demandas de la comunidad y no sólo en los problemas de los *pariwat* (pueblos no indígenas en idioma munduruku). Define de qué manera coordinarán las sesiones los Munduruku, quienes tienen sus propios sistemas participativos que aseguran la participación de niños, jóvenes y ancianos. El protocolo exige el respeto por su concepto del tiempo y sus dinámicas sociales y, por último, les da la última palabra sobre toda medida propuesta.

Los Munduruku entregaron su Protocolo de Consulta al gobierno brasileño en el año 2015 y registraron una demanda con el *Ministério Público Fiscal* (MPF) que retrasó temporalmente la construcción de la represa São Manoel en el Río Teles Pires que desemboca en el Tapajós. Pese a los intentos del gobierno de Bolsonaro de proseguir con la construcción de la São Manoel, el futuro del proyecto sigue siendo incierto. Mediante la acción directa y la incidencia, los Munduruku se han resistido a esta represa y a otras tres que actualmente se construyen y que desencadenarán repercusiones que amenacen su bienestar.

Durante la ocupación de los sitios de trabajo para estas represas, los Munduruku han presentado una serie de demandas concretas centradas en la distribución de los impactos y beneficios. Una de ellas es la petición de que sus «urnas robadas», vasijas sagradas removidas durante la construcción de la represa São Manoel, sean llevadas a «un lugar al que ningún *pariwat* [persona blanca] tenga acceso», acompañados en el viaje por sus chamanes. Sentaría un precedente legal que los indígenas recuperaran estas urnas porque, según la legislación brasileña, constituyen reliquias arqueológicas, pertenecientes al estado nacional, por lo que deberían ser colocadas en un museo apropiado. Otra demanda es que las empresas hidroeléctricas establezcan un «Fondo Munduruku» para cuatro proyectos específicos. Uno de ellos es la creación de una universidad indígena y otro es una mejor protección de sus sitios sagrados restantes. Continúa la lucha por la libre determinación de los Munduruku, pero las medidas innovadoras por definir la consulta y el consentimiento, así como las protecciones y beneficios apropiados, han tenido una influencia más amplia, ya que su Protocolo de Consulta ha sido replicado y adaptado por otros.

Fuentes: Oliveria R., Losekann C. (2015); Branford y Torres (2017)

Definición del programa de negociación

- Principios de comunicación y expectativas razonables de recibir respuesta;
- Nombramiento de un enlace o conformación de comités que sesionen a determinados intervalos para organizar la comunicación (incluidas las funciones del oficial de enlace en caso de ser designado);
- Un proceso formal de comunicación (p.ej., las partes se reunirán cuatro veces al año y dos de las sesiones se celebrarán en la comunidad);
- Qué información será intercambiada, con qué frecuencia y cómo se proveerán los conocimientos que falten;
- El proceso y las directrices para el intercambio de información confidencial o sensible;
- Preparación y presentación de informes durante eventos de comunicación, tales como alcances internos y externos sobre el avance de la negociación;
- Expectativas de consulta comunitaria, sitios y plazos de la consulta entre el proponente y las comunidades durante la negociación;
- Financiación y gestión del comité o enlace.

Posiblemente se presione a los negociadores indígenas para que acepten la total confidencialidad durante las negociaciones. Toda demanda de este tipo por parte del proponente en principio obliga a la

comunidad a renunciar a sus derechos. Una alternativa a la plena confidencialidad es la selección y el mapeo de aquellas esferas donde la comunicación externa será controlada durante la negociación.

Nunca debe existir un acuerdo en el que sólo una de las partes comunique públicamente el avance de las negociaciones. Es del interés de la comunidad conservar el derecho a informar a los medios de comunicación sobre las negociaciones, particularmente si la otra parte no negocia de manera justa.

Las acciones y las relaciones con los medios de comunicación deben manejarse cuidadosamente para asegurar que el proponente del proyecto no comunique públicamente su propia versión del proceso. Se debe asignar a un miembro del equipo negociador o de la comunidad para monitorear las acciones de los medios de comunicación al respecto.

Cada comunidad debe tener su propia estrategia de comunicación proactiva dentro de las restricciones de confidencialidad acordadas, para poder transmitir su propio mensaje. La estrategia de comunicación debe aprovechar toda forma apropiada de divulgación, con apoyo cuando sea necesario para asegurar que las herramientas se utilicen de manera eficaz (véase el Recuadro 8.2).

Recuadro 8.2 – Relacionamiento con los medios de comunicación

Desde mediados de los años 2000, los pueblos AmaMpondo de la provincia de Cabo Oriental en Sudáfrica se han resistido a una mina de titanio propuesta en sus tierras. En el año 2007, los AmaMpondo conformaron el *Amadiba Crisis Committee* (ACC) como organismo formal para organizar la resistencia al proyecto.

Su relacionamiento sofisticado con los medios de comunicación ha beneficiado al ACC en sus esfuerzos por defender su derecho a decir «no» al proyecto. Cuando hubo un impasse en las negociaciones con la minera, el ACC invitó a los noticieros y editoriales a que visitaran sus tierras para analizar el caso de primera mano, enviando a los medios constantes alcances y demás información sobre el caso. Esta relación con los medios de comunicación expuso la difícil situación del *Amadiba Crisis Committee* ante un público más amplio y generó apoyo para la causa de la comunidad.

Es un ejemplo importante que los medios de comunicación, si se les utiliza correctamente, pueden ser buenos aliados de las comunidades indígenas en la negociación. En comunidades que no tengan tanta experiencia con ellos, la capacitación debe incluir información específica sobre cómo formar tales relaciones beneficiosas.

Fuente: Taller Regional de África sobre la Negociación Indígena (2018).

9. TÁCTICAS DE NEGOCIACIÓN

Resumen del capítulo

- El logro de acuerdos negociados requiere que ambas partes cedan algo, pero los derechos humanos no son negociables. Las comunidades deben ser conscientes de sus derechos y reafirmarlos en cada etapa del proceso.
- Es posible que algunas de las tácticas del proponente tengan la intención de distraer, pero mediante una constante revisión y reafirmación de la posición de la comunidad, se puede asegurar que los negociadores permanezcan centrados en los objetivos fijados.
- La organización de reuniones incluye la definición de funciones y del programa y sitio de la sesión. Los arreglos deben diseñarse de tal forma que se logre un equilibrio entre los intereses y preferencias de ambas partes.
- El manejo de las ofertas requerirá paciencia, preparación de las principales demandas y conocimiento de las opciones en materia de beneficios (véase el Capítulo 10).
- El acceso a las prestaciones de educación y salud es un derecho. Con frecuencia estas se incluyen como beneficios en los acuerdos, pero no debería ser así.

Enfoques en la negociación

Al prepararse para la negociación, es esencial revisar la información técnica disponible, estudiar los aprendizajes de otros acuerdos y negociar cláusulas que aseguren lo que desea la comunidad. Existen diversos enfoques que forman todo un abanico de opciones. El modelo que se utilice dependerá de varios factores, tales como el tiempo disponible y el nivel de preparación del equipo negociador.

En cuanto al abanico de diferentes modelos de negociación, uno es el **colaborativo**, que significa encontrar áreas en las que se pueda llegar a acuerdos sin comprometer los principios. Para ello es imperativo tomarse el tiempo necesario para escuchar a la otra parte y explorar cada una de las opciones negociables.

Otro modelo en el abanico de la negociación es el **posicional**, que suele ser el punto de partida cuando las comunidades no confían totalmente en la otra parte. En este caso la comunidad pone su posición sobre la mesa con una actitud de «tómela o déjela». Este método se suele emplear cuando hay poco tiempo para tratar los temas y el objeto es maximizar la participación comunitaria en los beneficios. Puede resultar en acuerdos más débiles, ya que no se estudian todos los escenarios. Además, refuerza una

mentalidad de tipo ganar-perder, en lugar de buscar soluciones ganar-ganar, y puede conducir a una pérdida de credibilidad para la comunidad.

Cuando se emplea el modelo posicional, es esencial que los negociadores tengan consciencia del objetivo primario de la comunidad y de sus aspiraciones. Una posible táctica sería presentar primero su demanda aspiracional (de muy alto nivel), estableciéndola como la posición de la comunidad (p.ej., el pleno reconocimiento de sus derechos a la tierra). La otra parte no tendrá más opción que presentar lo que puede ofrecer sin transgredir la demanda aspiracional, y la comunidad alcanzará su objetivo. Es importante que los negociadores sepan cuándo el diálogo deja de ser viable y estén dispuestos a abandonarlo. Sabiendo el mínimo absoluto con el que la comunidad estaría de acuerdo, si esto ya no se encuentra sobre la mesa, los negociadores deben alejarse.

Es importante señalar que el modelo colaborativo y el posicional son dos puntos del abanico, no enfoques opuestos. El modelo correcto para una comunidad puede caer en algún punto intermedio de esta gama. Generalmente, la relación y el nivel de confianza entre la comunidad y la otra parte ayudarán a determinar el mejor método. También es posible, y a menudo prudente, emplear diversos modelos en

diferentes momentos del proceso. Si varias comunidades negocian como un bloque, tal vez puedan utilizar diferentes métodos de manera complementaria.

En todo enfoque de negociación, la comunidad debe estar preparada para utilizar las tácticas posibles y afrontarlas cuando se emplean en su contra, tales como:

- *Tácticas dilatorias*: Los negociadores del proponente podrán buscar motivos para retrasar la presentación de su contraoferta. Algunas empresas posponen las reuniones para aprovechar factores contextuales más favorables, tal como un cambio de gobierno. Esta táctica es eficaz cuando la comunidad tiene presiones de tiempo y recursos. También se puede considerar el uso de esta táctica cuando necesitan más tiempo para tomar decisiones eficaces o desean asegurar que su posición sea comprendida por el proponente del proyecto. El optar por la acción directa o las tácticas jurídicas pueden restablecer un proceso de negociación más constructivo.
- *Bracketing*: Significa colocar entre paréntesis, o dejar a un asunto de lado para mayor negociación, a veces en un momento posterior del proceso. Los negociadores del proponente tal vez no cubran toda la gama de cuestiones planteadas por la comunidad y traten de centrarse en unos pocos temas como si fueran los más relevantes. De modo alterno, sus negociadores podrán adoptar una táctica de desviación al destacar «prioridades falsas». En tales casos, los negociadores del proponente sugieren temas que no ha planteado la comunidad, o cuestiones secundarias respecto a las prioridades centrales de la comunidad, y las elevan como si fueran más importantes de lo que en realidad son, para luego ofrecer concesiones para su resolución.
- *Autoridad limitada*: A veces los negociadores del proponente del proyecto oponen a un actor contra otro, por ejemplo, diciendo que sus manos están atadas porque el gobierno tiene normas que deben cumplirse («policía bueno / policía malo»).

- *Provocación e insultos personales*: Pueden utilizarse para desacreditar a los negociadores.
- *Ofertas de tipo «tómela o déjela»*: Los negociadores del proponente del proyecto a veces presentan ofertas limitadas de una sola oportunidad, diciendo que no se pueden discutir, sino solo aceptarlas o rechazarlas.
- *La estafa de ir a medias*: En momentos difíciles de la negociación, el proponente de un proyecto podría pedir una componenda, dividiendo la diferencia entre dos posiciones opuestas. Cuando se presenta una oferta inicial muy reducida, el resultado puede distar mucho de la oferta mínima exigida por la comunidad, incluso con el cambio incremental propuesto. Por eso es importante que los negociadores comunitarios nunca sean los primeros en ofertar un valor monetario, ni que acepten el primer valor monetario ofrecido.

En el presente capítulo se describe tácticas eficaces para contrarrestar este tipo de intentos por debilitar la posición de la comunidad.

Organización de reuniones

Funciones de los negociadores: El equipo negociador debe tener claras funciones durante las sesiones. Así se evita cualquier confusión que podría aprovechar el proponente del proyecto. Entre las principales se incluyen:

- Organizar y tomar notas, documentando el proceso y realizando el seguimiento de cada documento compartido y acordado;
- Servir de recurso técnico y examinar las ofertas del proponente del proyecto;
- Dialogar con este y comunicar la información a la comunidad. Tal vez sea necesario que unos se encarguen de los temas difíciles, mientras que otros asuman un papel de apoyo;
- Rastreo y comunicación de novedades en los gastos, el dinero disponible y la gestión de nuevos fondos, ejerciendo control sobre las asignaciones presupuestarias.

Principio de equivalencia: Al saber de antemano quiénes representarán al proponente del proyecto en la negociación, el equipo comunitario podrá decidir quiénes deben representar a la comunidad. Al conocer los cargos de los negociadores de parte del proponente, se puede formar una idea del probable programa. Los negociadores de ambas partes deben tener niveles comparables de autoridad decisoria y asistir en números iguales. Si el director del proponente estará presente en las sesiones iniciales, el líder comunitario también podrá estar, pero lo mejor es limitar la presencia de este último durante las negociaciones. De esta manera, los negociadores pueden pedir tiempo para consultar con los dirigentes comunitarios.

Documentación: Cada reunión debe documentarse detalladamente para que a futuro las partes recuerden lo acordado. La comunidad debe tomar sus propias notas y no depender de los registros de la otra parte, ya que su documentación puede servir de protección al equipo negociador. Su archivado cuidadoso asegura que puedan ser encontradas en caso necesario. Cuando los asuntos acordados en una reunión son importantes para las negociaciones, es aconsejable realizar un seguimiento con una carta dirigida a la otra parte, comunicando por escrito su entendimiento de lo acordado. Las copias de estas cartas deben ser guardadas permanentemente en la comunidad.

Transparencia: La comunidad debe ser informada en todo momento de los avances, incluido el cronograma de futuras sesiones. Es una buena práctica celebrar reuniones de *briefing* y *debriefing* con la comunidad antes y después de cada sesión con el proponente del proyecto. Las de *briefing* se realizan antes, para que todos tengan claro el plan y sus respectivas funciones. Las de *debriefing* se realizan después para aclarar lo ofrecido, lo que funcionó bien y lo que no funcionó, a fin de hacer los ajustes necesarios de enfoque. A veces estas reuniones toman más tiempo que las propias sesiones de negociación, pero son muy importantes y deben planificarse conjuntamente con cada sesión formal de negociación.

La cuestión de ofertas

La negociación significa dar y recibir, así que en algún momento del proceso habrá ofertas, ya sean monetarias o de otro tipo (servicios, proyectos, etc.). Es mejor que los negociadores comunitarios preparen sus propias propuestas en vez de responder a las del proponente del proyecto.

Dependiendo de la naturaleza de la oferta, hay varias opciones de respuesta. Si es mala o inaceptable, el equipo puede hacerla caso omiso o responder con un conjunto de principios orientadores, de modo que el proponente del proyecto ya no intente controlar la agenda presentando una oferta débil. En el caso de ofertas que merecen consideración, los negociadores deben pedir tiempo para consultar a la comunidad y considerarlas detenidamente. Nunca deben aceptar una oferta apenas se proponga. Las que suenan demasiado buenas como para ser verdad, a menudo resultan no coincidir con los intereses de la comunidad. Es mejor pedir tiempo para considerar cada oferta.

En cuanto a la cuestión de dinero, aunque no mencionen cantidades específicas, los negociadores pueden acordar varias formas de compensación como fondos para la capacitación de algunos miembros de la comunidad para que accedan a puestos de trabajo o emprendan medios de vida alternativos, etc. Los negociadores comunitarios deben tener en cuenta el riesgo de pedir monto específico de dinero sin antes tomar en cuenta las posibles opciones de pago deseadas. En la primera reunión, los negociadores comunitarios no deben aceptar ninguna oferta de dinero, sin importar el monto ni el ajuste de los fondos en el programa más amplio de la negociación. También deben estudiar el arte de plantear contraofertas en base a un estudio de lo que ya ha concedido el proponente o es capaz de pagar, a fin de preservar la credibilidad del proceso. El Capítulo 10 contiene mayor información sobre la evaluación de las ofertas de compensación.

Tácticas dentro de la sala de negociación²²

Los negociadores jamás deben discutir entre sí en la mesa de negociación. El proponente del proyecto nunca se debe percatarse de alguna desunión dentro del equipo negociador indígena ni en la comunidad mayor. Si los asuntos comienzan a desmoronarse, los negociadores pueden detener la sesión y tomarse tiempo para reunirse en privado con la comunidad para tratar cualquier conflicto.

Salir al balcón / tomarse descansos cortos. Cuando los diálogos se acaloran o se compliquen demasiado, es aconsejable que el equipo negociador pida un descanso. Una breve pausa puede permitir al equipo calmarse y reconcentrarse (véase el Recuadro 9.1).

Recuadro 9.1 – Uso de descansos en la negociación

Durante la negociación del texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), fue importante por varios motivos tomarse breves pausas. Les dio a los representantes de los pueblos indígenas tiempo para analizar con varios representantes gubernamentales algunas minucias del proyecto de Declaración. Estas reuniones informales fueron vitales para fortalecer las relaciones interpersonales entre los negociadores, humanizar a ambas partes y romper la imagen «monolítica» de los Estados frente a los pueblos indígenas.

Los descansos en el proceso también dan tiempo para apaciguar cualquier conflicto o situación tensa. En la negociación con empresas o proponentes de proyectos, estas pausas deben utilizarse para consolidar la posición de la comunidad o recibir opiniones sobre su estrategia de negociación. También pueden posibilitar una evaluación de las ofertas presentadas o el análisis y posible reevaluación de la posición «mínima aceptable». Hay que suponer que, si una de las partes planea utilizar los descansos en su beneficio, la otra probablemente esté contemplando lo mismo.

Abandonar la negociación. La decisión de abandonar la negociación sólo debe tomarse una vez agotadas las demás opciones y analizadas sus posibles consecuencias. El empleo repetido de esta táctica

socava la credibilidad de los negociadores y debilita su poder negociador. Puede ser poderosa si se utiliza en el momento adecuado y con el consenso de toda la comunidad. Se potencia aún más cuando va acompañada de una campaña mediática bien manejada. Puede considerarse cuando la otra parte no negocia de manera justa, por ejemplo:

- Descaradamente desatiende elementos de un acuerdo marco o protocolo previamente acordado;
- Intenta negociar con otros miembros fuera del grupo designado, en un intento por debilitar la unidad de la comunidad;
- Incumple los principales compromisos contraídos anteriormente en las negociaciones; o
- Persistentemente muestra una falta de voluntad de avanzar hacia un acuerdo.

Es importante transmitir claramente a la otra parte las razones del abandono para mantener abierta la posibilidad de reanudar el diálogo. Los motivos para continuar la negociación también deben comunicarse explícitamente. Tanto el abandono como el retorno a la mesa de negociación debe ser detenidamente calculado y tener objetivos claros. El equipo negociador debe asegurarse de que la comunidad apoye esta decisión y que no conducirá a divisiones entre sus miembros. También es importante que todo el equipo negociador acepte retirarse de la sala, ya que debilitaría considerablemente su posición si sólo un miembro lo hiciera y el resto permaneciera en la reunión. Véase el ejemplo de *PhilCarbon Wind Power* en las Filipinas en el Recuadro 9.2.

Recuadro 9.2 – Abandono de las negociaciones – Sagada, Filipinas

La empresa PhilCarbon propuso construir un parque eólico de 15 MW cerca de Sagada, un pueblo compuesto mayoritariamente por el pueblo Kankanaey-Igorots en la región Cordillera. La Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas (IPRA, por su sigla inglesa) exige que todo proyecto obtenga el CLPI de la comunidad a ser afectada. Sagada tiene una fuerte capacidad de defender los derechos a sus recursos y tierras, y está regida por estructuras decisorias tradicionales, con un Consejo de

²² Esta sección es de la *IBA Toolkit*, 2010, págs. 114-15.

Ancianos (*dap-ay*) que trabaja en conjunto con los dirigentes electos y los líderes de la Iglesia en una estructura de gobierno coordinada.

El parque eólico de Sagada-Besao habría sido el primero en una zona montañosa del país. PhilCarbon logró integrar a miembros prominentes de las comunidades Sagada y Besao como accionistas. La Comisión Nacional sobre Pueblos Indígenas (NCIP, por su sigla inglesa) facilitó las reuniones comunitarias con PhilCarbon, primero para socializar el concepto del proyecto y luego para que la comunidad diera su consentimiento. Los representantes de la empresa destacaron únicamente los beneficios del proyecto. Las ONG locales contrataron a expertos técnicos para esbozar las posibles repercusiones ambientales, incluso en la cuenca y en la diversidad biológica. También se discutió la distribución de beneficios, incluido el posible acceso a electricidad subsidiada, regalías por la venta de la energía producida y oportunidades de empleo.

La comunidad creó un equipo multidisciplinario para servir de negociadores principales, pero también asistieron los demás miembros y el Consejo de Ancianos. Este último indicaba sus preferencias a través del lenguaje corporal. La actitud de la comunidad cambió dramáticamente cuando la empresa ofreció contratar a unos jóvenes como cuidadores de los baños a ser construidos para los turistas que llegaran a ver los molinos de viento. La empresa sugirió que podrían beneficiarse «sin hacer nada», lo que la comunidad recibió como insulto. Una vez que los ancianos señalaron su decisión de abandonar la negociación, los diálogos terminaron abruptamente y no prosperaron más. El proyecto nunca fue construido, lo cual ilustra que la distribución de los beneficios con las comunidades importa poco si no se respetan los principios culturales y sociales de la participación.

Fuente: AIPP Negotiations Workshop Booklet (2019)

Papel de las figuras de poder: Una táctica importante requiere saber a quiénes incluir en la negociación en un momento dado. Aunque los ancianos aportan una función y autoridad especial, no siempre están disponibles, particularmente si deben viajar, y en muchos casos optarían por no asistir, salvo cuando fuera absolutamente necesario. Además, cuando se tratan asuntos sumamente técnicos, la presencia de los ancianos podría ser contraproducente si no conocen los tecnicismos.

En lugar de los ancianos, considérese incluir a los representantes de la comunidad más directamente afectados por el tema a tratarse, para que den testimonios pertinentes. Por ejemplo, cuando se discuten el acceso a los recursos hídricos, las madres pueden describir mejor la importancia de asegurar que la comunidad tenga acceso al agua, no sólo para el riego sino, críticamente, para su uso doméstico. Al tener un buen equilibrio de género en el equipo negociador, se asegura la posibilidad de tales tácticas y que sus aportes vitales no se pierdan en momentos cruciales de la negociación.

Sacar a las personas dañinas: Si uno de los negociadores comunitarios se comporta mal o resulta poco útil, es importante poder analizar y decidir rápidamente si retirarlo del equipo. No todo «mal comportamiento» es negativo para la negociación. A veces un negociador que actúa con fuerza y parece inflexible puede obrar en beneficio de la comunidad, pero sólo si otros pueden equilibrar ese comportamiento, presentándose más tranquilos o menos francos. A veces los proponentes incluyen a personas en sus equipos cuyo único propósito es el de desconcertar a los negociadores comunitarios.

Mantener las relaciones: El éxito de toda negociación depende de sólidas relaciones entre las partes. Si se llega a un acuerdo, es apenas el comienzo de un proceso que probablemente dure varios años. Debe forjarse desde el principio una buena relación basada en el respeto mutuo. El desarrollo de la afinidad entre las partes en el proceso de negociación tiene gran peso para el éxito de la aplicación de lo acordado.

Tanto el equipo negociador de la comunidad como el proponente del proyecto tiene una función que desempeñar. A veces es necesaria la educación para desmitificar los estereotipos. También ayuda tener un sincero deseo de resolver los problemas juntos. El esfuerzo continuo, incluso en momentos difíciles, puede revelar importantes aliados y puntos de entrada que no habían sido evidentes desde el principio.

A veces ayuda llevar algunos funcionarios del proyecto a la comunidad o a un sitio de particular importancia para el pueblo indígena. Cuando los

proponentes del proyecto se dan cuenta de lo que está en juego y por qué es tan importante para la comunidad, es posible que cambien su posición sobre algún tema.

Para mayores consideraciones sobre el manejo de las negociaciones, consulte el Recuadro 9.1.

Tácticas fuera de la sala de negociación

Fuera de la sala de negociación, hace falta mucho trabajo para preparar las siguientes reuniones, incluido el monitoreo del presupuesto, el seguimiento de las tareas de las sesiones anteriores, la recaudación de fondos, y otras señaladas en lo que sigue. La comunidad debe permanecer unida en su visión y mantener el control del proceso. El equipo negociador es responsable de mantener informada la comunidad para preservar la unidad interna pese a las tácticas que puedan ser empleadas por la otra parte. Incluso cuando la negociación avanza poco o nada, es importante informar los avances. Si progresa a un ritmo acelerado, los negociadores pueden pedir un descanso para reportar a su comunidad.

La negociación puede complementarse con otras formas de compromiso y acción, como un uso más amplio de la legislación, los litigios, la movilización política, etc. Estas tácticas suelen formar parte de una estrategia combinada y se utilizan en conjunto para

fortalecer la posición negociadora de la comunidad, particularmente bajo condiciones menos favorables.

Una vez establecido un acuerdo marco, este suele limitar el ámbito de acción de la comunidad, por ejemplo, si el memorando de entendimiento estipula que no se puede divulgar las negociaciones a los medios de comunicación. Sin embargo, esto no significa que no se puede hacer nada para influir en el proceso. La participación en las negociaciones nunca debe impedir que una comunidad ejerza una expresión política no violenta, que es un derecho humano. **Los buenos acuerdos jamás ceden los derechos** ni establecen disposiciones menores a los requisitos normativos aplicables. En algunos acuerdos marco se intenta cerrar esta opción como condición para iniciar las negociaciones. Estas tácticas son de esperarse, pero deben ser resistidas.

En términos más generales, la comunidad puede seguir formando alianzas, elevando su perfil mediático nacional e internacional, cooperando con otros grupos en procesos de evaluación ambiental, y participando en litigios o acciones directas en relación con otros proyectos propuestos. Estas acciones enfatizan ante los negociadores del proponente la fuerza de la comunidad y los costos que probablemente se impondrán si no llegan a un acuerdo, fortaleciendo así la posición negociadora de la comunidad.

Cuadro 9.1 – Consideraciones para el manejo de las negociaciones

QUÉ SÍ HACER	QUÉ NO HACER
Permanecer unidos, sin importar los problemas u obstáculos que surjan en el proceso de negociación. Puede haber debates y desacuerdos al interior de la comunidad o del equipo de negociación, pero deben mantenerse en privado. Los <i>briefings</i> y los descansos entre sesiones de negociación son espacios importantes para la resolución de cualquier conflicto interno.	Jamás dejar que la otra parte perciba ninguna desunión. Nunca discutir o mostrar desacuerdos entre los miembros del equipo de negociación frente al proponente del proyecto.
Siempre seguir un protocolo de respeto en las reuniones. Por ejemplo, si en su cultura se da la mano como señal de respeto, hágalo con todos los presentes en la habitación. Permanezca respetuoso, ya que el respeto engendra respeto.	Jamás expresar insultos personales ni olvidarse de los protocolos de su propia cultura en la negociación.

Tomarse el tiempo necesario para prepararse bien y mantener informadas a todas las partes interesadas. Mantenga a las demás partes al tanto de los avances.	No dejar que la otra parte les apesure. Por lo general, las decisiones apresuradas resultan mal.
Hacer un plan para la reunión y no desviarse de él. Si la sesión se descarrila o si se considera aconsejable cambiar de ruta, tomarse un descanso y conversar al respecto.	Nunca cambiar de curso a mitad de la sesión, pasando a un tema en el que no exista el acuerdo de todo el equipo negociador.
Ponerse de acuerdo sobre quién intervendrá sobre cada tema (suele ser el negociador principal) y los temas a tratar.	No dar la palabra a miembros del equipo que no hayan sido partícipes del <i>briefing</i> o que no puedan mantener el diálogo centrado en el tema en cuestión.
Asegurarse de que las posiciones presentadas se hayan elaborado detenidamente. Si el proponente del proyecto trae nuevo material a la negociación, no reaccionar hasta que tener tiempo de analizarlo juntos.	No dialogar acerca de las o propuestas del proponente del proyecto que este no haya desarrollado completamente. En caso de dudas, hacer más preguntas.
Asegurarse de que las propuestas sean bien entendidas, hacer las preguntas necesarias y luego analizarlas en privado con el equipo negociador. Si alguien no entiende algo o se siente incómodo con lo propuesto, pedir un descanso y conversar al respecto.	No responder de inmediato si el proponente del proyecto o el gobierno plantea una oferta, sin importar si se piensa que es buena o mala. No tomar decisiones instantáneas sin consultar con la comunidad.
Tener claridad sobre las funciones de cada persona y apoyarlas en dichas funciones.	Si alguien tiene el papel de amistoso, no involucrarlo en una discusión acalorada.
Puede resultar beneficioso cambiar las funciones de las personas después de tiempo.	No mantener en sus funciones a un miembro que se muestre ser ineficaz. Darle otra función o sacarle por completo del equipo.
Tomar notas en cada sesión y siempre tener a más de un miembro en la reunión.	No permitir que nadie se reúna a solas con el proponente del proyecto.
Escuchar atentamente lo que dicen los miembros de la otra parte y observarlos detenidamente.	No dejar de prestar atención solo porque no le gusta algo que digan los negociadores de la otra parte.
Mantenerse alerta para reconocer cualquier desacuerdo entre los miembros de la otra parte. Ello podría significar que el proponente del proyecto no ha decidido exactamente lo que desea, lo cual quizás ofrezca la oportunidad de impulsar a sus negociadores en una dirección que beneficie a la comunidad.	No pasar por alto ningún desacuerdo entre los negociadores de la otra parte. Analizar lo que podría significar para su posición o estrategia de negociación.
Tener siempre una sesión de <i>debriefing</i> después de cada negociación. Mencionar todo asunto que los miembros hayan observado durante la reunión. Incluso los pequeños detalles pueden resultar importantes, así que cerciórese de describir cada una de sus observaciones. Tomar notas de cada sesión y revisarlas sesión en preparación para la siguiente.	No faltar a las reuniones de <i>debriefing</i> ni dejar de realizarlas después de cada sesión de negociación.

Aliados estratégicos

En los momentos cruciales de una negociación, las alianzas estratégicas pueden proporcionar recursos, información e influencia política. El proponente del proyecto tal vez emplee tácticas de dilatación,

motivadas por su conocimiento de los limitados recursos de la comunidad. Los retrasos podrían obligar a que la comunidad ceda posiciones si no puede permitirse una negociación prolongada. Mediante un detenido análisis presupuestario se

puede reducir este riesgo, pero las alianzas fuertes también ayudan a asegurar un flujo de recursos adicionales cuando se agoten los fondos comunitarios.

Antes, durante y después de la negociación, los aliados regionales fortalecen al equipo negociador, impartiendo conocimiento estratégico del proponente (como sus pasivos y prioridades) y del proyecto (como información sobre acuerdos que establezcan precedentes en el sector, si depende de factores externos, o las percepciones que tiene el público del proyecto). Tales aliados posiblemente tengan mayor capacidad de investigación que la mayoría de las comunidades. El respaldo de una red regional más poderosa puede resultar decisivo si se toman medidas directas (movilización política) para influir en la negociación. Este respaldo puede tomar la forma de apoyo público cuando la comunidad participa en acciones directas, apoyo jurídico gratuito cuando se presenta o amenaza un litigio estratégico, y acceso a relaciones con los medios de comunicación para ampliar la cobertura de los puntos de vista o las demandas de la comunidad.

Mantener las alianzas significa que la comunidad debe seguir en contacto con sus aliados y mantenerlos adecuadamente informados de los avances respecto a los temas que se negocian. Las alianzas se debilitan cuando la comunidad acepta una demanda del proponente sin informar a sus aliados. A la vez, la comunidad debe manejar de tal manera sus alianzas que preserve el control sobre el proceso de negociación, insistiendo en un nivel de autonomía para tomar decisiones importantes sin presiones o condiciones impuestas por los aliados externos.

Participación de los medios

Los medios de comunicación pueden resultar tanto un activo como un pasivo para las comunidades envueltas en una negociación. En algunos lugares del mundo, los indígenas que negocian el uso de sus tierras y recursos son vilipendiados en los medios de comunicación como problemáticas u opositores al progreso. Sin embargo, también pueden aprovechar su relación con los medios de comunicación para mejorar su posición, especialmente cuando se llega a un impasse en la negociación.

El aprovechar los medios de comunicación para exponer las preocupaciones de la comunidad ante un público mayor puede aumentar la conciencia de su posición y presionar para que el proponente del proyecto trate sus demandas. Las comunidades pueden trabajar con los medios de comunicación para denunciar un mal comportamiento no sólo del proponente o del gobierno que apoya al proyecto propuesto, sino también de cualquiera de los actores en la cadena de inversión, incluidas las compañías matrices, instituciones multilaterales, aseguradores que cubren las operaciones del proponente, y más. Una estrategia focalizada y bien planificada para los medios de comunicación puede ser un factor importante que influya en cambiar los resultados de la negociación.

La formulación de estrategias eficaces para los medios de comunicación requiere mucha habilidad, por ejemplo, para saber qué tipos de historias más atraerán y mantendrán su atención, y cómo formar relaciones a largo plazo con los noticieros y periodistas que se pueden movilizar rápidamente cuando surja la necesidad.

En algunas circunstancias, el uso eficaz de la acción directa será un componente importante de la estrategia mediática, así como un medio para ejercer presión en los intereses estatales o empresariales que obligan a que sus negociadores utilicen tácticas de dilatación o desviación.

Los medios sociales pueden servir de herramienta poderosa para que un grupo indígena se conecte con la sociedad civil, complementando los medios convencionales o ayudando a suplir los medios independientes donde estos no existan.

La capacidad de aprovechar los medios sociales puede variar en los países del sur, en parte debido a cuestiones técnicas y geográficas. Especialmente en las zonas remotas, el acceso a las redes telefónicas y a Internet puede ser severamente limitado, por lo que los dirigentes o voceros indígenas sólo pueden utilizar las plataformas de los medios sociales cuando visiten los centros regionales o la capital. Es una gran barrera para el uso eficaz de los medios sociales, los

cuales requieren una constante presencia y refuerzo de los mensajes, la capacidad de monitorear y responder rápidamente a materiales de otras fuentes, y de lograr la inmediatez en cuanto a los sucesos que se desea publicar.

Por ejemplo, cuando los funcionarios gubernamentales desalojan a los pueblos indígenas de sus hogares, el impacto es mucho mayor cuando se esto publica en las redes sociales conforme sucede o inmediatamente después (*Kenya Pungor Training Report*, 2019).

Acción directa

A veces hay que presionar cuando las negociaciones se estancan. Una comunidad unida puede movilizarse y ejercer presión política o social para que el proponente del proyecto vuelva a la mesa de negociación o para mantener en marcha los diálogos de buena fe. Este tipo de movilización puede adoptar muchas formas, dependiendo del contexto:

- Si el proponente ha asumido compromisos públicos, presionarlo en el tema de la licencia social mediante el contacto directo con los miembros de la junta o con su presidente. Este tipo de estrategia solo suele emplearse una vez agotadas las demás opciones.

- Los principales sitios de las obras (carreteras, cables eléctricos, válvulas para ductos) han sido objeto de protestas para que se clausuren temporalmente las operaciones mientras el proponente no cambie sus tácticas.
- Las campañas en los medios de comunicación están dirigidas a los formuladores de políticas y a los reguladores gubernamentales para influir en su concesión de permisos, licencias o fondos.
- En un caso, una comunidad indígena estableció un campamento de verano e invierno cerca de un sitio de exploración avanzada, a fin de observar el lugar y mantener una presencia permanente. Esto enfatizó ante el proponente del proyecto la importancia del sitio.
- Comprar acciones en la empresa, lo cual permite que la nación indígena plantee preguntas en las asambleas de accionistas. A los inversores les preocupa el riesgo de que se planteen temas perjudiciales en tales reuniones.

No es necesario escoger entre la movilización política y el diálogo en la mesa de negociación. Ambos tipos de acción son esenciales para el éxito de una estrategia eficaz. Véanse los Recuadros 9.3 a 9.5 para conocer ejemplos de acuerdos eficaces donde este enfoque ha sido el factor decisivo en asegurar los buenos resultados.

Recuadro 9.3 – Acción Directa: Los Innu (Labrador, Canadá)

El proyecto minero en la Bahía de Voisey comenzó a principios de los años 1990 cuando se descubrieron importantes depósitos de níquel, cobre y cobalto en las tierras tradicionales de los Innu e Inuit en Labrador, Canadá. La negociación duró desde el 1996 hasta el 2001, cuando se suscribieron los acuerdos de impactos y beneficios entre la Nación Innu y la Asociación Inuit con Inco, Ltd., la empresa que había adquirido la mina. En las etapas antes y durante las negociaciones las partes tuvieron impasses que paralizaron el proceso en momentos críticos. Fue la acción directa por parte de la Nación Innu y la Asociación Inuit lo que finalmente hizo que las partes volvieran a la mesa de negociación y posibilitó el avance. Por ejemplo, durante la fase previa a las negociaciones, la empresa prometió mantener informados a las otras partes sobre el progreso del proyecto. Cuando la incumplió, la Nación Innu emitió un aviso de desalojo y 100 manifestantes Innu ocuparon el campamento de exploración, paralizando las actividades del proyecto durante 12 días. El retraso significó pérdidas para la empresa, pero también dejó en claro la seriedad de las exigencias de los Innu y ayudó a galvanizar su solidaridad frente al proyecto. Este tipo de amenaza de paralizar o ralentizar el avance del proyecto ejerció presión significativa para que la empresa continúe con el proceso de negociación. También atrajo la atención de los medios de comunicación, abriendo espacios para que los Innu e Inuit formaran alianzas estratégicas con otros actores externos.

Fuente: O’Faircheallaigh 2016. The Voisey’s Bay Nickel Project, en *Negotiations in the Indigenous World: Aboriginal Peoples and the Extractive Industry in Australia and Canada*. Routledge: 174-199.

Recuadro 9.4 – Capacidad de movilización política: los Binongan (Cordillera, Filipinas)

Los pueblos indígenas Binongan de la región Cordillera llevan varias generaciones dedicados a la minería artesanal. Desde los años 1970, los ancianos de estas comunidades han debido luchar contra las empresas mineras externas que intentaban excluirlas de esta y otras prácticas generadoras de ingresos y culturalmente significativas. En el año 1998, ingresó a la región la minera canadiense *Olympic Pacific Metals* y el gobierno filipino le concedió una concesión minera en el Monte Capcapo que incluye territorios ancestrales.

Puesto que las comunidades indígenas no habían dado su permiso para esta perforación, su realización estuvo en clara violación de sus derechos al CLPI. Los pueblos se juntaron para oponerse a su explotación, conscientes de que la minería a gran escala podría causar daños ambientales irreparables. A partir del 2008, las comunidades comenzaron sus propias consultas con los grupos afectados y reiteraron su oposición colectiva a las minas. Las fuerzas militares comenzaron a respaldar las operaciones mineras, y varios dirigentes indígenas fueron etiquetados de terroristas. En respuesta, las comunidades revitalizaron sus sistemas rituales de justicia, celebrando ceremonias de reafirmación de su tenencia colectiva de las tierras y uniéndose en su posición. Varios ancianos y dirigentes emitieron un firme pronunciamiento contra las minas. La minera finalmente retiró sus operaciones de la zona. También se generó un apoyo más amplio mediante la emisión de una «alerta de acción» distribuida por el grupo internacional *Mines and Communities* (MAC) y *Philippines IP Links* (PIPLinks). El grupo ayudó a recoger firmas en una petición que se oponía a la mina y a recaudar pequeños pagos en apoyo a la lucha.

Fuente: Jill Cariño, AIPP - *Asia Regional Exchange on Indigenous Experiences in Negotiations*

Recuadro 9.5 – Los Cofán: tácticas de negociación en Ecuador

El pueblo cofán vive en 13 comunidades, habiendo obtenido el título colectivo de aproximadamente 400.000 ha de su territorio, una vez vasto, en la región amazónica del noreste de Ecuador. El primer pozo petrolero fue instalado en el territorio cofán en el año 1967, resultando en la pérdida de territorio ancestral y la contaminación de gran parte de las tierras y aguas restantes, y desencadenando una serie de conflictos que perduran hasta hoy. Dadas estas repercusiones devastadoras, los Cofán decidieron no negociar con las empresas petroleras, posición que han mantenido durante más de tres décadas. En 1987, los Cofán clausuraron la plataforma de perforación de Texaco en la comunidad de Dureno y, en el 1998, 300 miembros se movilaron para cerrar un pozo petrolero (que actualmente es operado por la estatal PetroEcuador en la misma comunidad) en protesta por la continua invasión de sus tierras.

Entre los años 2008 y 2012, los Cofán modificaron su posición en la negociación con las empresas petroleras. Para proteger su identidad cultural, iniciaron un diálogo con el entonces presidente Correa, quien quería reabrir el pozo Dureno y realizar estudios sísmicos para ampliar la exploración petrolera en su territorio.

Para los Cofán, la negociación nunca fue una estrategia aislada, sino apoyada por otras acciones paralelas. Son demandantes en un juicio vigente contra Chevron por contaminación en el cantón Lago Agrio, el cual ha cedido USD 9,5 mil millones en daños a las comunidades afectadas. Además, han realizado exitosos esfuerzos jurídicos y de cabildeo para asegurar el título colectivo de gran parte de su territorio ancestral, el más reciente siendo la legalización de 137.500 ha, reconociendo la práctica tradicional de manejo regulado. También han eliminado con éxito la minería ilegal de sus tierras.

Entablar el diálogo propuesto con Petroamazonas (empresa petrolera estatal) requirió una considerable recuperación de la confianza. Hicieron falta varias asambleas antes de decidirse a negociar, lo cual hicieron en grupos o con toda la comunidad presente para hacer frente a las estrategias de tipo «dividir para conquistar» utilizadas sin éxito por la empresa. Los Cofán han aplicado la ley, pero no la legislación de Ecuador, sino más bien las leyes ancestrales de sus pueblos: «En la negociación, para nosotros es toma y daca. Ellos dan y luego nosotros damos».

Entre las principales demandas de la primera etapa de negociación figuraban la indemnización, la remediación de la contaminación por la extracción de petróleo, la recuperación del territorio perdido y la restitución por la extinción de las vidas de los defensores del territorio Cofán. Los Cofán demandaron un abanico de beneficios para las comunidades, entre ellos becas

para los jóvenes, prestaciones de salud pública, inversiones en el desarrollo social y económico, y contratos comerciales. La compensación consistía en la compra de camiones que luego fueron alquilados a Petroamazonas, destinándose los ingresos a un fondo comunitario. Si bien las negociaciones beneficiaron a las comunidades, los Cofán siguen siendo cautelosos con las petroleras y dispuestos a emplear todos los medios disponibles para lograr sus objetivos.

Fuente: Roberto Aguinda, presidente de la Organización A'í Cofán (NOA'IKE), Federación Cofán del Ecuador, Taller de Diagnóstico, 2017; Cepek (2017) *Life in Oil*.

Gestión de riesgos: conflictos y seguridad

En algunos casos, la movilización política ha motivado represalias por parte del gobierno o del proponente contra aquellas comunidades que han resistido los proyectos de desarrollo, por ejemplo, negándoles el acceso a servicios esenciales o congelando sus activos financieros (véase el Recuadro 9.6). En particular, los pueblos indígenas han sufrido los efectos de la violencia y de represalias extrajudiciales ante la defensa de sus tierras y derechos.

La planificación para negociar en contextos de gobernanza débil, o donde existe una historia de conflictos, requiere protocolos internos de seguridad para monitorear y responder a los riesgos. Actualmente se ha generalizado el uso de salvaguardas comunitarias en materia de salud y seguridad en aquellos contextos donde el riesgo de violencia o conflicto político justifica la adopción de medidas cautelares. Se dispone de cada vez más recursos para evaluar los riesgos de conflicto y diseñar protocolos para su resolución.

En algunos contextos, los conflictos históricos o las investigaciones irresueltas de violaciones pasadas contra los derechos humanos obstaculizan las negociaciones. Quizás deban ser tratados como parte del acuerdo precursor. Puede ser necesario un asesoramiento externo para que el proponente del proyecto prepare y supervise un plan de seguridad para garantizar el cumplimiento de las salvaguardas de salud y seguridad.²³

Al analizar si tales amenazas a los negociadores comunitarios se pueden considerar un riesgo significativo, se debe revisar la gestión de seguridad, evaluar el personal de seguridad actual y futuro, ofrecer capacitación en derechos humanos, y adoptar nuevos protocolos de seguridad. La verificación de estas medidas la puede realizar un particular, experto en los protocolos de derechos humanos y seguridad, y por las comunidades locales.

Especialmente en los contextos frágiles y conflictivos, es importante prestar atención a la seguridad de los miembros de la comunidad que participan en las negociaciones. Esto puede incluir el diseño de un plan de seguridad que se comparta con el gobierno o con la empresa, en el cual se indiquen las acciones que deben tomarse en caso de materializarse los riesgos. Estas actividades deben servir de base a la preparación general para las negociaciones, incluida la estrategia de comunicación.

Recuadro 9.6 – Evaluación de los riesgos de seguridad: CFI y Corporación Dinant

En diciembre de 2008, la Corporación Financiera Internacional (CFI) aprobó un préstamo por USD 30 millones para la explotación del aceite de palma en el valle del Bajo Aguán, Honduras, una zona dominada por un prolongado conflicto de tierras tras varios intentos fallidos de reforma agraria. Acusada de apropiarse de las tierras, la Corporación Dinant, cliente de la CFI, habría estado involucrado en desalojos forzosos, ataques armados, torturas, asesinatos y desapariciones de campesinos y miembros de las comunidades indígenas, ya sea a través de guardias de seguridad particulares o con el apoyo de las fuerzas de seguridad pública, con aparente impunidad durante varios años. Una auditoría altamente crítica por

²³ Véase las Normas de Desempeño de la CFI y los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos, p.ej., los recursos del Plan de Acción Ambiental y Social de la Corporación Dinant, en:

http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/region_ext_content/regional/latin%20america%20and%20the%20caribbean/strategy/corporacion_dinant

parte de la CAO encontró múltiples casos de incumplimiento de las Normas de Desempeño de la CFI relacionados con un préstamo del año 2008.

No fue sino en abril de 2014 que la CFI y Dinant aceptaron plenamente que los riesgos de derechos humanos asociados con el préstamo fueron fundamentalmente subestimados, que las medidas de mitigación no pudieron prevenir la violencia que rodeaba el proyecto, sino que pudieron haberla exacerbado, y que las misiones de supervisión no habían podido arrojar luz sobre estas deficiencias y obligar el acatamiento por parte de Dinant.

Enfrentando un creciente riesgo de reputación, la CFI aceptó plena responsabilidad por estos problemas. La presión pública obligó a que la CFI reconociera la necesidad de verdaderos protocolos de seguridad y manejo de reclamaciones, a fin de navegar las relaciones empresa-comunidad, entre ellas con Dinant y otros inversores regionales. En particular, la CAO no encontró indicación alguna de que la CFI haya supervisado las obligaciones de salvaguarda de su cliente: a) investigar toda denuncia verosímil de abuso por parte del personal de seguridad; b) que el uso de la fuerza por estos no se aceptaría sino para fines «preventivos y defensivos en proporción a la naturaleza y el alcance de la amenaza».

Fuente: Auditoría de la CAO de la CFI, Dinant (2013)

Opciones jurídicas

Una parte crítica de toda estrategia de negociación es el conocimiento de las opciones jurídicas y la preparación para aprovecharlas. Tales preparativos suponen examinar y construir sobre la base de evaluaciones anteriores del marco jurídico, conocer los precedentes nacionales o internacionales y asegurar alianzas o servicios de asesoramiento. El marco jurídico de un acuerdo responde a un contexto específico y normalmente requiere un asesoramiento profesional.

Los litigios pueden generar incentivos para que el proponente acuda a la mesa de negociación, pero no deben emprenderse a la ligera, ya que posiblemente dificulten el retorno a la negociación. Como ejemplo, una comunidad podría programar el litigio para que coincida con la fase de renovación del permiso del proponente, o recordarle que necesitará renovar sus permisos en el futuro. Esto requiere aprovechar

todos los recursos del sistema regulador para ejercer presión sobre el proponente (*IBA Community Toolkit* 2015, pág. 88).

Varios estudios comparativos han demostrado que es importante utilizar los litigios judiciales relacionados con un abanico de leyes, incluidas las de aplicación más general (p.ej., legislación ambiental) para que los pueblos indígenas puedan superar las desventajas que suelen enfrentar en las negociaciones al tratar con grandes empresas y autoridades estatales.

Los litigios pueden tardar mucho tiempo en arrojar resultados. El incumplimiento del estado de derecho por parte de los gobiernos constituye una barrera importante para el uso eficaz de las negociaciones en la promoción de los intereses indígenas.

Sin embargo, no siempre implica una negativa a acatar las órdenes judiciales (véase el ejemplo de Khoi San, CGKR, en el Recuadro 9.7). Las opciones judiciales pueden ser aconsejables cuando una acción gubernamental que perjudica los medios de vida sin informar a los pueblos indígenas afectados, o cuando no se informa sobre los desarrollos propuestos. Como se ha señalado en lo anterior, los litigios también pueden desencadenar una violación de los derechos humanos de quienes protestan las acciones del gobierno (O'Faircheallaigh 2019).

Recuadro 9.7 – Litigios estratégicos: Reserva de Caza del Kalahari Central, Botsuana

En algunos contextos, la utilización de litigios puede verse afectado por supuestos con respecto a la observancia del estado de derecho. En Botsuana, los pueblos Khoi San han sufrido desde principios de los años 2000 una serie de desalojos violentos de sus tierras ancestrales en la Reserva de Caza del Kalahari Central (CGKR, por su sigla inglesa). Una decisión del Tribunal Superior de Botsuana en el 2006 dictaminó la inconstitucionalidad de este desalojo y afirmó el derecho de los San a regresar a la CKGR. Sin embargo, el gobierno de Botsuana no estaba obligado a prestar atención médica, educación, acceso al agua ni licencias de caza a los habitantes de la CKGR, lo que en efecto limitó sus posibilidades de volver.

El Tribunal de Apelaciones de Botsuana ha indicado que el gobierno nacional debe permitir a los Khoi San retornar a sus tierras ancestrales y renovar sus licencias de caza. Sin

embargo, el gobierno se ha negado a aceptar este fallo. En algunos casos, la negativa a acatar la ley ha sido resultado de la corrupción, en otros de una ideología prodesarrollo combinada con una falta de respeto por los derechos e intereses indígenas.

Siguen en curso las negociaciones entre los San y el Gobierno de Botsuana para que se reconozcan sus derechos a la tierra y a la prestación de servicios. Surgen de la historia de los San dos aprendizajes: 1) el acuerdo

final no siempre es justo; y 2) el litigio es apenas una de las posibles medidas, pero es importante que las comunidades indígenas construyan solidaridad, especialmente para que una pequeña comunidad amplíe su influencia cuando se retrasa el cumplimiento de la ley.

Fuente: Africa Regional Workshop on Indigenous Negotiations (2018).

10. LOS BUENOS ACUERDOS

Resumen del capítulo

- Un buen acuerdo nunca puede ceder los derechos ni establecer disposiciones menores a la normativa existente. Un mal acuerdo puede ser peor que ninguno.
- Los acuerdos tienen distintos nombres en diferentes sectores.
- Las disposiciones sustantivas pueden otorgar los máximos beneficios a las comunidades y minimizar los costos que estas deben soportar.
- El capítulo destaca las características típicas de todo acuerdo, entre ellas las definiciones, los tipos de cláusulas legales, y el asesoramiento profesional que se podría requerir para redactar estas secciones.
- La selección del modelo financiero más apropiado depende de la capacidad de la comunidad para asumir riesgos y de su evaluación de las estructuras económicas de determinados proyectos y de los mercados en los que estos operan.
- Un sistema para la calificación de los acuerdos en siete dimensiones, de fuertes a débiles, ilustra que podrían ser más específicos y detallados para el logro de resultados óptimos.
- Recursos para entender los acuerdos existentes.

Las negociaciones son exitosas para los pueblos indígenas cuando los acuerdos resultantes reflejan lo que desea la comunidad y se aplican a cabalidad. No todas las comunidades indígenas desean lo mismo, por lo que las negociaciones exitosas pueden conducir a acuerdos muy distintos.

Este capítulo se centra en la estructura y el contenido de los buenos acuerdos, con ejemplos tomados de diversos sectores. Se analiza las maneras de evitar las trampas en los acuerdos débiles y de limitar al proponente del proyecto empleando requisitos procedimentales y opciones en materia del diseño de proyectos. Tomando del análisis de acuerdos en el sector extractivo (O'Faircheallaigh 2015), se sugiere maneras de aplicar estas medidas en la evaluación de acuerdos de impactos y beneficios en otros sectores (manejo de recursos naturales, infraestructuras de REDD+, agricultura y adquisición de tierras). Se enfoca en los convenios colectivos o de escala comunitaria en los que se reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Las disposiciones de los acuerdos se encuentran en constante evolución. En este análisis, en vez de sugerir un modelo específico que debe seguirse para obtener los mejores resultados, se esbozan los temas

tratados en algunos acuerdos de impactos y beneficios y varias maneras de abordarlos. No se tratan todos los escenarios, pero sí se incluye una bibliografía para mayor información.

Tipos de acuerdos

Existe un abanico de opciones en cuanto a los componentes sustantivos de los acuerdos, especialmente en los sectores no extractivos donde quizás haya menores precedentes. Algunas de sus características se diseñan a la medida para cada sector y proponente de proyecto. Variarán los nombres y contenidos de los acuerdos en cada sector, aunque algunos elementos centrales son de aplicación universal. En el Cuadro 10.1 se enumeran los acuerdos típicos de cada sector por sus nombres comunes y se sugieren fuentes bibliográficas para mayores informes.

Cuadro 10.1 – Tipos de acuerdos (no exhaustivo)

Sector	Nombre del acuerdo	Ejemplos y referencias
Minería	<ul style="list-style-type: none"> ● Acuerdo de impactos y beneficios (AIB) ● Contrato de recursos ● Acuerdo de Desarrollo Comunitario (ADC) 	<ul style="list-style-type: none"> ● https://www.atns.net.au/subjectmatter.asp?subjectmatterid=20 ● http://www.cbern.ca/naskapi/e-library-project/impact-and-benefit-agreements-ibas/ ● https://resourcecontracts.org/ ● EITI
Hidrocarburos	<ul style="list-style-type: none"> ● Acuerdo de distribución de beneficios ● Programa de transferencias de efectivo ● Fondo soberano de inversión 	<ul style="list-style-type: none"> ● Banco Mundial (2017) <i>Oil, Gas and Mining Sourcebook</i> ● <i>Natural Resource Governance Initiative</i> (2019) <i>National Oil Company Database</i> https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/national-oil-company-database ● Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI) https://eiti.org/ ● <i>Publish What you Pay</i> https://www.pwyp.org/ ● <i>Open Contracting Partnership</i> https://www.open-contracting.org/
REDD+ o programa de pagos por servicios ambientales	<ul style="list-style-type: none"> ● Acuerdo de compraventa de la reducción de emisiones (ERPA) ● Plan de distribución de beneficios ● Acuerdo de desarrollo de proyectos (de carbono o no) ● Contrato de manejo forestal ● Acuerdo de conservación 	<ul style="list-style-type: none"> ● Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), Fondo de Carbono (ERPA), Condiciones Generales - https://www.forestcarbonpartnership.org/erpa-general-conditions ● https://www.forestcarbonpartnership.org/carbon-fund-dashboard ● Verra – <i>Voluntary Carbon Market Verified Project</i> - https://registry.verra.org/ ● Fondo Verde para el Clima (GCF), proyectos piloto REDD+ https://www.greenclimate.fund/redd#redd-results-based-payments-pilot ● Pagos por servicios ambientales
Áreas protegidas	<ul style="list-style-type: none"> ● Plan de cogestión o cogobierno ● Acuerdo de reconocimiento y finiquito (Australia) ● Contrato de manejo forestal 	<ul style="list-style-type: none"> ● Base de datos mundial de áreas protegidas, UICN: https://www.iucn.org/theme/protected-areas/our-work/world-database-protected-areas ● https://www.niaa.gov.au/Indigenous-affairs/environment/Indigenous-protected-areas-ipas

Infraestructuras (carreteras, energía hidroeléctrica, agua y saneamiento, transmisión de energía)	Contratos de crédito, a menudo con planes para la aplicación de salvaguardas ambientales y sociales (plan de reasentamiento, plan de pueblos indígenas, partes interesadas, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Bases de datos de proyectos de los BMD: • Banco Mundial: https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-search • Corporación Financiera Internacional: https://disclosures.ifc.org/#/enterpriseSearchResultsHome/*
---	---	--

El negociador debe tener amplios conocimientos de los aspectos técnicos y sustantivos de los acuerdos y, en particular, saber cómo garantizar que la forma de un acuerdo aumente sus probabilidades de aplicación y coacción en caso necesario. Si bien es posible que se requieran expertos externos para apoyar a los negociadores indígenas en algunas conversaciones técnicas, es importante evitar que los «tecnicismos» en los acuerdos complejos se conviertan en el dominio de los consultores profesionales contratados por los grupos indígenas.

A fin de mantener la unidad y un amplio apoyo al esfuerzo de negociación, los negociadores deben ayudar a que los miembros de la comunidad entiendan por qué los acuerdos toman determinadas formas y tienen contenidos específicos para alcanzar los objetivos definidos. Los negociadores deben presentar a los miembros de la comunidad maneras variadas e innovadoras de distribuir los beneficios y evitar o minimizar las afectaciones.

El *Center on Sustainable Investment* de la Universidad de Columbia (CCSI) ofrece una colección en línea de contratos negociados entre comunidades locales y los inversores y gobiernos que pretenden explotar sus tierras y recursos.²⁴

Fundamentos de los buenos acuerdos

Los buenos acuerdos jamás ceden los derechos. El consentimiento es parte fundamental de todo acuerdo porque pone de relieve lo que la comunidad indígena se compromete a hacer o no hacer a cambio de los beneficios que recibirá. En la práctica, los acuerdos oscilan entre el consentimiento para

actividades específicas, con los plazos y condiciones necesarias para cada proyecto en particular, y el apoyo abierto a cualquier acción que el proponente desee tomar. Una cláusula que exija que la comunidad indígena no se oponga a un proyecto puede restringir gravemente su libertad de acción. El ofrecer un apoyo ilimitado puede limitar la autonomía de una comunidad y su capacidad para proteger sus intereses, impidiendo que participe en las evaluaciones de impactos ambientales o que trate con grupos ecologistas que se opongan al proyecto, por ejemplo.

Los acuerdos no reemplazan la responsabilidad del gobierno de garantizar los derechos de la comunidad, tales como su derecho a prestaciones como salud, vivienda, educación, etc. El acceso a estos servicios esenciales es un derecho humano y solo debe incluirse en una negociación cuando se cumplan ciertas condiciones que aseguren que no sean disminuidos. En algunos acuerdos se evitan estos riesgos agregando disposiciones que fortalezcan los mismos derechos de varias maneras, ya sea mejorando y no reemplazando las prestaciones gubernamentales o entregando a las comunidades un mayor control sobre las mismas.

El acceso a estos derechos nunca debe depender de la aplicación de un acuerdo. Si se incluyen como beneficio en un acuerdo y la comunidad no cumple con ciertos requisitos del mismo, el proponente del proyecto no debe ser autorizado para quitárselos.

Todo acuerdo consiste de cláusulas jurídicas. Se necesitará asistencia jurídica como apoyo a su negociación. En el Cuadro 10.2 figura una lista de

²⁴ Disponible en <https://opencommunitycontracts.org/>

disposiciones jurídicas incluidas con frecuencia en los acuerdos. Algunas de ellas se describirán en este capítulo, pero una explicación más completa de otras se puede encontrar en el *IBA Toolkit*. Después de revisarlas, el equipo negociador puede utilizar este cuadro para analizar con la comunidad la pertinencia e importancia de temas y disposiciones específicas.

La redacción de los acuerdos debe indicar clara y precisamente las obligaciones. Evítese términos ambiguos como «cuando sea técnica o financieramente posible» o «si es factible» o «cuando se justifique». Si se sugieren palabras «resbaladizas» como estas, el equipo negociador debe presionar para que se las cambie por una redacción más concreta y exacta.

Estudiar otros acuerdos de referencia. No se puede exagerar la importancia de investigar a fondo cualquier acuerdo previo pertinente a la negociación (por el mismo proponente o en el mismo sector), así como los requisitos de las políticas gubernamentales. El punto de partida en el diseño de un nuevo acuerdo suele estar vinculado con los siguientes tipos de acuerdos de referencia, que pueden incluirse en el preámbulo del nuevo acuerdo:

- Referencias a los acuerdos suscritos previamente por el proponente del proyecto y la comunidad;
- Referencias a procesos relacionados, tales como tratados o reivindicaciones territoriales, casos judiciales, evaluaciones, o acciones legales;
- Referencias a las políticas gubernamentales que sustentan sus compromisos en el acuerdo;
- Referencias a convenios o tratados internacionales de los que el proponente pueda ser signatario.

La definición de los términos puede tener implicaciones importantes para el futuro. La manera de describir un proyecto puede habilitar o restringir la futura capacidad de la comunidad para renegociar. Por ejemplo, si se descubren nuevos minerales en un proyecto minero, o si se amplía un sistema vial o represa, la terminología utilizada en el acuerdo original puede impactar lo renegociable dados estos nuevos escenarios. Por esta razón, debe fijarse bien en la forma como se definen los términos en la

preparación de un acuerdo. Algunos ejemplos de términos específicos que deben definirse cuidadosamente son:

- Cronograma: ¿Cuándo tendrán lugar las diferentes fases de las actividades del proyecto?
- Intensidad de producción: ¿En qué unidades específicas se medirá la producción?
- Planes de manejo: ¿Quiénes determinarán la aplicación de un enfoque de producción, incluida la tecnología a ser utilizada y los indicadores de desempeño?
- Duración: ¿Cuánto tiempo durará el proyecto? Esto típicamente se basa en las reservas estimadas o en la capacidad de carga.
- Anticipación de necesidades futuras: ¿Cuáles podrán ser las futuras necesidades del proyecto, como infraestructuras adicionales o ampliaciones en el uso de la tierra?

Tales términos pueden ser cuidadosamente definidos, y si cambian puede haber un margen para las enmiendas o renegociaciones. La comunidad debe asegurar en la redacción del acuerdo que limite el proyecto a un alcance aceptable, a fin de evitar posibles desarrollos más allá de lo anticipado o deseado.

Componentes comunes en los acuerdos

Mecanismo de resolución de conflictos o reparación de quejas. Todo acuerdo debe incluir un claro procedimiento para tratar las controversias y sus responsables. Tales medidas deben establecerse pronto (antes de finalizarse el acuerdo) y seguir las mejores prácticas mundiales, garantizando que todo proceso para la presentación y el tratamiento de controversias sea justo, accesible, transparente, eficiente, e incluya la rendición de cuentas.

Los mecanismos de quejas y reclamos (MQR) deben cumplir con las normas nacionales e incluir alternativas para cuando los conflictos no puedan ser resueltos inmediatamente (procedimientos de escalamiento). La autonomía del MQR significa que el proceso será objetivo e imparcial, sin privilegiar los intereses de la empresa ni del gobierno. El MQR debe reconocer e incorporar las prácticas tradicionales

existentes para la solución de problemas y resolución de controversias.

Actualmente existe más información sobre los MQR a nivel de proyecto, pero se sabe mucho menos acerca de su desempeño (Kemp y Owen, 2017). Muchos proponentes de proyectos erróneamente califican como un éxito a la ausencia de quejas reportadas o registradas, cuando en realidad puede atribuirse al mal funcionamiento del MQR. Es vital comunicar la existencia del MQR y divulgar públicamente las quejas registradas y la manera como fueron resueltas.

Cláusulas de confidencialidad. Tanto las comunidades como los proponentes de proyectos pueden tener interés en restringir la información en un acuerdo negociado. Los proponentes tal vez deseen impedir la divulgación de los detalles del acuerdo. Asimismo, su comunicación fuera de los confines de la comunidad depende de múltiples factores. En estos casos, el

proceso de consentimiento generalmente requiere que el acuerdo final sea compartido con sus miembros. Se suele desaconsejar que los grupos indígenas acepten disposiciones de confidencialidad generales en un protocolo de negociación, ya que esto podría impedir la movilización de los medios de comunicación y de los aliados políticos durante el proceso.

Obligaciones de derecho contractual. Siendo el acuerdo un contrato jurídicamente vinculante, incluye cláusulas que definan y aseguren su aplicabilidad. Algunas de las cláusulas comunes en esta parte del acuerdo son: Duración y Partes, Plazo, Cesión, Imprevistos o Fuerza Mayor, Notificaciones, Cambios de Legislación, Renuncia, Divisibilidad, Revisiones, Enmiendas, Suspensión o Terminación de Operaciones, y otros (para conocer mayores detalles sobre algunas de estas cláusulas, véase el *IBA Toolkit*, 2015, págs. 133-136).

Cuadro 10.2 – Lista de verificación de disposiciones jurídicas en un acuerdo

Área temática	Pertinencia para la comunidad
Antecedentes, preámbulo u objetivos	
Partes comparecientes	
Definiciones e interpretaciones	
Definición del área del proyecto	
Principios y objetivos	
Consentimiento y consulta	
Asesoramiento jurídico independiente	
Responsabilidad de gastos	
Inicio y vencimiento	
Garantías, autoridades y sucesión	
Resolución de controversias	
Confidencialidad	
Exigibilidad	
Cesión: Venta o transferencia del proyecto o de la empresa	
Qué sucede si no prosigue el proyecto	
Circunstancias no anticipadas y de fuerza mayor	

Suspensión del acuerdo o de las operaciones	
Entrega de avisos	
Enmiendas	
Cambios de legislación	
Renuncia	
Divisibilidad	
Indemnización	
No relación de dependencia / relación entre las partes	
Abogados	
Contrapartes	
Ejecución del acuerdo	
Acciones adicionales	
Revisión	

Adaptado del Cuadro 4.3, IBA Community Toolkit

Sector de gestión de recursos naturales: En los acuerdos para la gestión de recursos naturales se requiere un cálculo detenido de los eventuales costos y beneficios. La calidad de tales acuerdos se determina menos por los marcos jurídicos vigentes, ya que la mayoría son relativamente nuevos (pagos por servicios ecosistémicos o normas de compensación ambiental) o aún no han sido plenamente negociados (Artículo 6 del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático). Para mayores informes sobre los acuerdos en este sector, véase el Capítulo 11.

Comunicación: En esta sección se define las normas del diálogo entre las partes, incluida la frecuencia y cronograma de las reuniones, su financiación, cómo se compartirá la información (o si no se divulgará –confidencialidad), y en qué manera se registrarán. La comunicación debe reflejar los protocolos de consulta preexistentes.

Acceso de la comunidad a sus sitios sagrados y temas de seguridad: Durante las operaciones del proyecto o el manejo de los recursos naturales, el acceso a las tierras comunitarias puede verse restringido. En esta sección se definen los límites de acceso para la comunidad. Por ejemplo, puede solicitarse una expedición anual de pesca a un área que de otra

manera estaría restringida por el acuerdo, y en esta sección se establecen las normas para esta actividad. No toda solicitud de acceso podrá ser autorizada en el acuerdo, por lo que en la evaluación de impactos controlada por la comunidad se debe identificar aquellas cuestiones que podrían impedir el acceso de la comunidad a los recursos naturales valorados.

Pagos financieros

Normalmente, el proponente acuerda pagar a la comunidad una porción de las utilidades del proyecto. Tal vez sea necesario detallar la justificación de estos pagos a la comunidad. Dos motivos comunes son: 1) reembolso por las repercusiones sociales, económicas y otras, causadas a la comunidad por el proyecto; y 2) retornos económicos generados por el proyecto, repartidos a la comunidad como propietaria de la tierra.

Los desembolsos pueden tomar varias formas, incluidos los pagos fijos a individuos o grupos, las regalías basadas en las utilidades, las regalías basadas en el valor de la producción, o las basadas en el volumen de los productos. La comunidad podrá elegir mejor el modelo de reparto de los ingresos mediante un buen asesoramiento financiero y contable para evaluar los mayores beneficios y riesgos y vigilar las

reclamaciones financieras del proponente del proyecto.

Pagos previos a la producción

Los pagos pueden hacerse antes de que comience la producción, o a cambio del consentimiento de la comunidad para el proyecto tras suscribir un acuerdo con el inversor, o cuando el proyecto alcanza determinados hitos, tales como el otorgamiento de la concesión minera o el arranque de la producción. Suelen tomar la forma de montos monetarios fijos, que varían según del tamaño del proyecto y del poder negociador de las partes.

En Australia, por ejemplo, los pagos de preproducción han variado en la última década desde apenas AUD 50.000 para los proyectos mineros más pequeños hasta más de AUD 10 millones para la propuesta de un proyecto multimillonario de gas natural licuado (GNL) (O’Faircheallaigh 2021). Se atribuye poco riesgo o incertidumbre a tales pagos a las comunidades involucradas, ya que se dan aun si no arrancan las operaciones.

No es poco común que los proyectos sean cancelados o demorados indefinidamente una vez suscrito el acuerdo de beneficios con la comunidad. Por ejemplo, el depósito de bauxita Aurukun en el extremo norte de Queensland fue descubierto por Pechiney en los años 1970, desde lo cual ha sido asumido por sucesivos propietarios, incluido Chalco (la empresa estatal china de aluminio) y Glencore. Aún no se está explotando.

Es importante que las comunidades obtengan algún beneficio, sin importar si se cumplen o no los proyectos, ya que estas incurren costos significativos incluso en la negociación de los propuestos. Estos incluyen: los recursos humanos y financieros asignados a la negociación de un AIB y, más generalmente, con los proponentes y los organismos gubernamentales; las repercusiones culturales y ambientales negativas de la actividad de exploración; y los efectos sociales divisivos de los proyectos propuestos, ya que a menudo los miembros comunitarios toman posiciones contrarias al respecto.

Reparto de las regalías del gobierno

Cuando los pueblos indígenas reclaman territorios que incluyen recursos de superficie o subsuelo, es posible que tengan derecho al pago de regalías por parte del proponente del proyecto o del gobierno. Pueden especificarse en el AIB o por separado mediante regímenes de pago por proyecto o por gestión de la tierra. En Canadá, los tratados territoriales modernos suelen especificar una fórmula para la distribución de ingresos vinculada a las rentas del gobierno, que oscilan entre el 7,5 y el 50 por ciento.

Modelo de pagos financieros

Hay una serie de modelos financieros a considerar, que van desde los pagos fijos de suma global (de bajo riesgo) hasta la suscripción de acciones en el proyecto (de alto riesgo). Su elección depende de la consideración detenida de los pros y contras para cada contexto particular, y de las propias circunstancias de la comunidad en cuanto a su aversión al riesgo.

El perfil de riesgo de la comunidad se verá afectado por la manera en que se utilizan actualmente o se utilizarán a futuro los ingresos de un AIB, y por la variedad de fuentes alternativas de ingresos disponibles. Por ejemplo, una comunidad que dependerá de los ingresos de un proyecto para solventar tales prestaciones básicas como salud, vivienda o educación, y que tenga pocas fuentes alternativas, puede ser sumamente adversa al riesgo y centrarse en los beneficios más confiables. Este es el caso especialmente cuando el mantenimiento de la financiación a lo largo de varios años (p.ej., becas para que los niños en riesgo continúen su educación escolar) es esencial para el éxito del programa. Por otra parte, una comunidad que cuenta con un abanico de ingresos fiables que satisfagan sus necesidades básicas, como por ejemplo una mina en producción o un acuerdo gubernamental a largo plazo que financia sus servicios de educación y salud, puede optar por centrarse en fuentes menos seguras que, en caso de prosperar, arrojarán un rendimiento importante (O’Faircheallaigh 2021).

Existe la tendencia de combinar varios de estos modelos en distintos acuerdos, ya que cada uno tiene sus ventajas y desventajas.²⁵

Títulos a los recursos del subsuelo. La posesión de títulos legales a los recursos del subsuelo (minerales, hidrocarburos, o carbono almacenado) es un factor importante en la definición de los modelos de pago. Si estos no están claros, el flujo de beneficios puede estar sujeto a conflictos futuros. En varios países, las reivindicaciones territoriales no resueltas complican aún más esta cuestión. Es vital prestar mucha atención a los títulos de propiedad de los recursos del subsuelo, a fin de asegurar que los beneficios sean justos y no sujetos a la corrupción o la incertidumbre jurídica.

Pagos fijos en efectivo. Esta opción normalmente arroja una suma negociada con una periodicidad definida por la duración del acuerdo (anual, por ejemplo). Una gran desventaja de este tipo de pago es que no se ajusta según las utilidades o la producción del proyecto. Si este resulta mucho más rentable de lo previsto, o si aumenta el precio de los productos, no existe la posibilidad de recibir pagos más elevados.

Regalías basadas en el volumen de producción. Otra alternativa es cobrar una suma fija por unidad de producción (minerales, kW de electricidad, volumen de tránsito, barril de petróleo, número de ejes vehiculares que ocupan la carretera, toneladas de emisiones de CO² evitadas, etc.). La naturaleza relativamente previsible de los pagos fijos en base a la producción tiene la ventaja de facilitar la planificación comunitaria, ya que se pueden contraer compromisos a largo plazo para el desarrollo de infraestructuras y servicios con un nivel razonable de confianza en contar con un flujo de ingresos estable para apoyarlos, dado que los pagos no disminuirán si caen los precios de los minerales. Otra ventaja de este enfoque es que, si el proponente del proyecto aumenta grandemente su producción, la comunidad recibirá mayores ingresos. Si es probable que se amplíe el proyecto a futuro, este tipo de pago

garantiza que los beneficios recibidos reflejen tales cambios. También cabe señalar que, si no se realiza ningún pago, es porque no se está produciendo, lo que a su vez significa que las repercusiones en la tierra y en la población probablemente sean menores que cuando exista producción.

La desventaja de este enfoque es que si bien los pagos pueden ajustarse con la inflación (cambios en el índice de precios al consumidor o IPC local), la comunidad no se beneficia si el precio del producto aumenta más rápidamente que el IPC.

Regalías basadas en el valor de la producción. Este tipo de pago representa un porcentaje de los ingresos del proyecto, o el valor de ventas de la producción del proyecto. El importe del pago se determina multiplicando el volumen de producción por el precio que recibe el proponente del proyecto por unidad vendida. Esta alternativa es más riesgosa porque puede cambiarse el precio del producto, incluso de un día para otro, por lo que es posible que varíen considerablemente los ingresos. Una caída en el precio de un producto suele responder a una disminución en la demanda, lo que puede llevar a recortes en el volumen de producción, reduciendo aún más los ingresos. Además, el proponente de un proyecto puede disfrazar el valor real de la producción mediante su control de los costos operativos. Un aumento en los costos operativos puede reducir este tipo de pago, mientras que una disminución puede no incrementarlo (véase el Recuadro 10.1).

Recuadro 10.1 – Beneficios basados en los ingresos por ventas del proyecto

Los pagos basados en los ingresos tienen la ventaja de que la renta comunitaria aumenta conforme sube el valor de los recursos extraídos de su territorio, pero desde luego, si caen los precios también se reduce lo recaudado por la comunidad. Los riesgos que entraña son bien ilustrados por la experiencia de la Asociación Gagudju, la cual recibió regalías basadas en los ingresos de la mina de uranio Ranger en el Territorio Norte de Australia. Tras una brusca caída en el precio del uranio a principios de los 1990, se

²⁵ Véase un resumen de las ventajas y desventajas de cada modelo en el *IBA Community Toolkit*, Cuadro 4.4, pág. 146.

cortó la producción de Ranger y en un año cayeron en un 50 por ciento los ingresos de la Asociación. Gagudju había recibido créditos bancarios para financiar sus inversiones en el turismo, basándose en los ingresos proyectados por las regalías, pero cuando este colapsó no pudo pagar los préstamos y se vio obligado a vender su hotel emblemático a una pérdida significativa.

Fuente: O'Faircheallaigh (2021)

Regalías basadas en las utilidades. Las utilidades representan el dinero que queda de los ingresos después de restarse los costos operativos, las inversiones de capital y los impuestos. Tales regalías suelen fijarse como un porcentaje de las utilidades.

Este tipo de pago del proyecto posibilita a la comunidad beneficiarse de aumentos en los precios y de todo ahorro en costos por parte del operador debido a la mayor eficiencia. Si el proyecto reduce sus costos operativos, pueden aumentar las utilidades, de las cuales participará la comunidad. Sin embargo, no todo proyecto es rentable a corto o largo plazo, por lo que la comunidad podría verse obligada a una larga espera antes de comenzar a ver los beneficios, que podrían ser menores a un pago fijo. Además, en algunos proyectos se emplean trucos contables para ocultar la verdadera rentabilidad y minimizar el pago de las regalías (O'Faircheallaigh 2021). En el Recuadro 10.2 constan algunos ejemplos de acuerdos de participación en las utilidades.

Participación del capital. La comunidad puede recibir participaciones en el capital de un proyecto, convirtiéndose en accionista con derecho a recibir dividendos anuales. Estos son pagos a los accionistas tras solventar el capital de cualquier crédito, proveer un capital de trabajo y aumentar las reservas de previsión. Los dividendos representan la menos segura de todas las formas de beneficio comunitario, ya que constituyen, en efecto, la «última rueda» en relación con los ingresos del proyecto. Se debe prestar mucha atención a la forma como se estructura un acuerdo de participación en el capital. Por ejemplo, un contrato de asociación (*joint venture*) con el promotor del proyecto podría redactarse de modo que este último pueda restar las utilidades mediante comisiones administrativas o intereses

cobrados sobre el «capital social» hasta el momento en que se reembolse los ingresos. Sin embargo, si el proyecto conlleva un nivel importante de riesgo, lo cual reduce el «costo de entrada» para los inversores originales y genera grandes utilidades, los dividendos podrían arrojar rendimientos sustanciales. Estos resultan tanto del pago de dividendos a los accionistas como de la posibilidad de vender una porción de la participación comunitaria con plusvalía una vez establecida la rentabilidad del proyecto.

La comunidad también se beneficiará de vender sus acciones a un precio mayor si tiene éxito el proyecto. Si la comunidad posee acciones en la empresa, se puede disponer un representante indígena en la junta directiva del proponente del proyecto. Los riesgos son similares a la participación en las utilidades, ya que los dividendos sólo se pagan después de volverse rentable el proyecto. La ventaja es que la comunidad puede obtener un puesto en la directiva principal donde se toman las decisiones, recibiendo información valiosa sobre el sector, el proyecto y su proponente para avanzar sus intereses.

El historial de participación de los indígenas en los proyectos extractivos no es muy alentador. En parte, esto refleja el hecho de que normalmente sólo es financieramente factible para una comunidad negociar una participación significativa en las acciones de las pequeñas a medianas empresas que manejan uno o dos proyectos. Sin embargo, tales empresas son susceptibles a ser absorbidas por grandes rivales, especialmente si han llevado a buen término un nuevo proyecto o es probable que lo hagan. Esto ocurrió con ambas empresas en las que los propietarios tradicionales aborígenes de la región de Kimberley, Australia Occidental, negociaron una participación del capital a finales de los años 2000. Hay un beneficio inmediato para los accionistas indígenas en una situación de adquisición, ya que reciben el pago de su capital, pero pierden la oportunidad de asegurar un flujo de ingresos continuo en forma de dividendos. Si una comunidad ha aceptado menores regalías a cambio de acciones, esto podría resultar particularmente perjudicial (O'Faircheallaigh 2021).

Recuadro 10.2 – Riesgos de la participación en las utilidades

La participación en las utilidades puede depender en gran medida de la capacidad de negociación en un sector sumamente riesgoso. Las utilidades del sector hidrocarburos están en declive y es probable que sigan disminuyendo en un futuro previsible. En el año 2016, el Gobierno de Guyana suscribió un acuerdo con un consorcio de hidrocarburos formado por las empresas ExxonMobil, *China National Offshore Oil Company* y Hess (conjuntamente «ENH»), para explotar una concesión grande de petróleo y gas marítimo. El consorcio ENH y Guyana comparten en iguales proporciones las «utilidades del petróleo». Estas equivalen a los ingresos brutos de la venta del volumen de producción (barriles de petróleo) menos los costos recuperables e impuestos. El ENH negoció un pago garantizado de los costos anuales recuperables, con un tope del 75% de los ingresos, que incluyen los de explotación, los operativos, los estimados para el futuro abandono, los intereses y los gastos de la empresa matriz. Esto significa que los costos de exploración de nuevos yacimientos en una porción del bloque totalmente aparte pueden recuperarse en base a la producción en otra porción del bloque con pozos productores de ingresos. Guyana también acordó pagar el impuesto a la renta del consorcio ENH. El precio relativamente bajo del petróleo es otro determinante de los ingresos que recibe Guyana. Al final, Guyana queda con apenas el 14,5% de los ingresos brutos y, en teoría, sólo una vez satisfechos los costos de explotación aumenta su porción de los ingresos brutos al 40%.

Fuente: Sanzillo, IEEFA (2020)

Enfoques combinados que maximizan los beneficios

Un enfoque aplicado en los AIB para la mina de níquel en la Bahía de Voisey, Labrador, emplea un sistema de dos capas. A las comunidades aborígenes se les garantiza un ingreso fijo anual, independiente del precio del níquel. Pero si este supera un nivel previsto al inicio, la comunidad recibe pagos adicionales en forma de una regalía porcentual de los ingresos obtenidos del níquel por el operador de la mina.

Otro enfoque, empleado para una mina de oro en la región de Kimberley en Australia Occidental, paga una regalía «escalonada» cuya tasa aumenta conforme sube el precio. Por ejemplo, mientras el precio del oro se mantiene por debajo de USD 800 la

onza, la regalía podría ser del 1% de los ingresos. Cuando se coloca entre USD 800 y USD 1.000 la onza, la regalía podría ser del 1,25%. Si alcanza entre USD 1.000 y USD 1.250 la onza, la regalía sería del 1,5%, y así sucesivamente.

Un tercer enfoque, ejemplificado por una negociación en Queensland, utiliza una fórmula para garantizar que el porcentaje de las regalías aumente en consonancia con cada subida en el precio del metal, en lugar de esperar hasta que se alcance el siguiente «escalón» antes de que se aplique un incremento.

Decidir sobre el modelo financiero correcto

El equipo negociador tendrá que determinar el modelo financiero correcto basándose en las necesidades de la comunidad y en la estructura de costos y viabilidad del proyecto que genera los beneficios. El modelo financiero adecuado depende de la estructura económica de determinados proyectos y de los mercados en los cuales operan. Otra consideración importante es la habilidad de la comunidad para afrontar riesgos, o si ella tiene la voluntad o capacidad de renunciar a los beneficios a corto plazo para beneficiarse a más largo plazo.

Por ejemplo, una comunidad indígena que necesita recursos urgentemente para desarrollar estructuras básicas de gobernanza que apoyen sus compromisos con el mundo no indígena, tal vez priorice los pagos previos a la producción o basados en la producción, ya que son más seguros y llegan a inicios de la vida del proyecto. Esta comunidad quizás considere poco probable que se concreten los beneficios basados en las regalías de los ingresos o las utilidades, y que tales pagos podrían resultar divisivos si no se tiene primero unas sólidas estructuras de gobernanza para asegurar la rendición de cuentas, la transparencia y una gestión financiera eficaz.

De modo similar, si una comunidad se enfrenta a una necesidad urgente de fondos para responder a una crisis de salud inminente, por ejemplo, no es aconsejable depender de un flujo de dividendos que podría tardar varios años en materializarse. Por otro lado, para una comunidad que ya recibe ingresos de un proyecto en operación que se cerrará después de

una década, puede tener sentido renunciar a los ingresos inmediatos o a corto plazo provenientes de los pagos previos a la producción o basados en la producción de una nueva mina, a cambio de importantes regalías basadas en los ingresos o en las utilidades que tomarán algunos años en producirse. La capacidad de la comunidad para reducir la carga impositiva del desarrollador en los primeros años del proyecto puede posibilitarle negociar una parte sustancial de los ingresos y utilidades en años posteriores (O’Faircheallaigh 2021). Esta decisión podría incidir en el tipo de acuerdo de distribución de beneficios. El equipo negociador tendrá que investigar las tendencias en los precios, la demanda y la oferta del producto o proyecto en cuestión. También puede ser útil analizar desarrollos similares y explorar escenarios que indiquen cuánta riqueza se habría creado para la comunidad con diferentes tipos de regalías.

Uso de pagos financieros

El pago de grandes sumas puede tener efectos negativos si la gente comienza a pelear por su derecho al dinero. Es importante decidir cómo utilizar y compartir los fondos (para necesidades individuales o comunitarias, o para las de corto o largo plazo) antes de firmar el acuerdo. Para ayudar con estas decisiones, algunos grupos han optado por tratarlas dentro de sus acuerdos, lo cual tiene dos ventajas. En primer lugar, requiere que se resuelva antes de suscribirse el contrato e iniciarse los pagos. Segundo, puesto que la modificación del acuerdo suele requerir el consentimiento de toda la comunidad, se asegura que las decisiones sobre el uso de los pagos no puedan ser subvertidas por individuos o grupos en su beneficio político o personal de corto plazo.

Los pagos a particulares son de más sencilla administración, pero tienen grandes desventajas, incluida la necesidad de definir quiénes serán los beneficiarios del proyecto, lo que corre el riesgo de dejar afuera a algunos. Otras desventajas son el uso ineficaz o mal uso de los fondos, y el conflicto social.

²⁶ Esta tipología se detalla en el Capítulo 4 de O’Faircheallaigh (2015), *Negotiations in the Indigenous World*, basándose en un análisis detallado de 45 acuerdos entre pueblos aborígenes y empresas mineras en Australia. Se ha tomado prestado para

Servicios e infraestructuras. Los pagos se utilizan a veces para las prestaciones o infraestructuras locales. Esto es común en vista de lo deficiente de los servicios prestados por el gobierno o porque no hay otros fondos para las prioridades indígenas. Conlleva el riesgo de utilizar el dinero para solventar servicios como salud y educación que son la responsabilidad del Estado. Sólo deben emplearse para mejorar o complementar significativamente el nivel aceptable de prestaciones públicas existentes, a las cuales las comunidades tienen derecho.

Desarrollo empresarial. Los pagos se pueden utilizar como capital para establecer empresas comerciales. Estas pueden ser contratadas por el operador del proyecto, para dar empleo a los indígenas, y para ayudar a generar una nueva economía real controlada por los empresarios locales.

Inversiones de cartera. Algunas comunidades invierten los pagos para asegurar rendimientos a largo plazo con los beneficios negociados. Se puede establecer fondos fiduciarios administrados por la comunidad (o con la ayuda de asesores externos) para proveer un flujo constante de ingresos en el tiempo. El diseño de estos mecanismos de financiación depende de las necesidades de la comunidad a corto o largo plazo. Típicamente incluyen acciones de primera clase, bienes raíces y bonos del gobierno (en combinación para reducir el riesgo y aumentar el rendimiento financiero).

Valorar la calidad de un acuerdo

¿Qué es un buen acuerdo? Depende de las prioridades de la comunidad. O’Faircheallaigh (2015) ha categorizado siete amplias categorías recurrentes entre los acuerdos mineros de mayor interés para los pueblos indígenas. Esta clasificación ayuda a diferenciar entre buenos y malos acuerdos según las fortalezas y debilidades de las disposiciones contenidas en un acuerdo existente.²⁶ Es el resultado

mostrar que el mismo enfoque de categorización puede aplicarse a los acuerdos para otros sectores. El permiso para reproducir este material se obtuvo de Routledge.

cumulativo en estas siete áreas lo que determina si la negociación es exitosa o no.

En el presente capítulo se resume este sistema y se sugiere cómo puede adaptarse a la evaluación de una negociación en curso con el proponente de un proyecto, específicamente para identificar y priorizar objetivos de negociación que satisfagan los fines de la comunidad. Se puede tomar estos criterios como punto de partida al considerar ofertas o definir disposiciones para lograr acuerdos igualmente sólidos en otros sectores.

Cada una de estas siete categorías se evalúa en una escala numérica. Una calificación mayor indica que la disposición es más fuerte con respecto a los probables intereses de los pueblos indígenas. Un puntaje negativo (menor al statu quo) refleja el riesgo de renunciar a derechos. El propósito de este ejercicio no es sólo comparar entre acuerdos fuertes y débiles, sino también dar ideas sobre los componentes que podrían considerarse prioritarios en un acuerdo de impactos y beneficios.

Gestión ambiental

La gestión ambiental da a una comunidad influencia sobre el diseño y la operación de un proyecto (selección del sitio, tamaño, crecimiento futuro, etc.). Si la legislación no es suficiente fuerte como para proteger el medio ambiente contra las repercusiones negativas de un proyecto, el acuerdo puede comprometer al proponente a que aplique normas más estrictas (las mejores prácticas del sector o en su país de origen). Tales medidas deben abarcar todo el ciclo del proyecto, incluida su cierre y la rehabilitación del sitio. En algunos casos, los acuerdos transfieren las instalaciones o infraestructuras del proyecto

(edificios, carreteras, puertos, puentes, etc.) a la comunidad una vez concluido el proyecto.

Los buenos acuerdos otorgan una función –a veces poderosa– a los pueblos indígenas en la definición, monitoreo y manejo de problemas y repercusiones ambientales. En el Cuadro 10.3 consta una escala para las disposiciones sobre la gestión ambiental, desde –1 (que limitan los derechos indígenas) hasta un máximo de +6 para los acuerdos más sólidos que otorgan a los indígenas autoridad unilateral para resolver las preocupaciones o problemas ambientales relacionados con un proyecto.

En muchos contextos, los pueblos indígenas poseen derechos preexistentes relativos a la gestión ambiental: el de oponerse a un proyecto, de obtener una evaluación de impactos distinta, o de presentar demandas por daños y perjuicios. Si alguno de estos derechos preexistentes fuera restringido, el acuerdo posiblemente debilite más la posición indígena que la ausencia total de un acuerdo.

Un puntaje en el extremo inferior de la escala da poca participación efectiva a los indígenas y se considera un resultado «pobre». Las disposiciones más fuertes (de 4 a 6) reflejan varios niveles de participación y de poder decisorio para los indígenas en la ejecución de las estipulaciones en materia de gestión ambiental.

La acción unilateral, en la disposición más fuerte, puede significar la suspensión de las operaciones del proyecto mientras no se resuelva un problema, lo que posibilita que el pueblo indígena actúe independientemente para proteger las tierras dañadas. En los buenos acuerdos, estas funciones no son delegadas a otros, sino cumplidas por las comunidades en asociación con los proponentes.

Cuadro 10.3 – Escala de valoración de disposiciones en los acuerdos de gestión ambiental

-1	Disposiciones que limitan los derechos de los pueblos indígenas
0	Ausencia de disposiciones
1	El proponente del proyecto se compromete a acatar la legislación ambiental.
2	El proponente del proyecto se compromete a consultar con los pueblos indígenas afectados.

3	La parte indígena tiene derecho a recibir – y a evaluar independientemente– información sobre los sistemas y problemas de gestión ambiental.
4	La parte indígena puede sugerir maneras de mejorar los sistemas de gestión ambiental, y el operador del proyecto debe atender sus sugerencias
5	Toma de decisiones conjunta sobre todos o algunos de los temas de gestión ambiental
6	La parte indígena puede actuar unilateralmente para tratar las preocupaciones o problemas ambientales relacionados con un proyecto

Usos, acceso y derechos a la tierra

El objetivo de muchos grupos indígenas al negociar un acuerdo es que el proponente del proyecto reconozca su título ancestral a la tierra. En algunos casos, el acuerdo facilita la transferencia al pueblo indígena de la tenencia de tierras reclamadas o impugnadas por el gobierno en su calidad de una de las partes contratantes. Los acuerdos nunca deben diluir los actuales derechos colectivos a la tierra sino en lo posible fortalecerlos. En el Cuadro 10.4 se identifica un rango de acuerdos débiles (de –5 a 0)

que renuncian, extinguen, restringen, suspenden o de otra manera crean barreras al ejercicio de los derechos existentes o futuros a la tierra por parte de los pueblos indígenas. Los acuerdos más fuertes (de 3 a 5) contienen disposiciones que reconocen los derechos indígenas, abren caminos o generan compromisos para asegurar la tenencia colectiva, o confieren esos derechos concretamente. Un acuerdo puede contener múltiples disposiciones –a veces en conflicto– relativas a la tierra. Hace falta un análisis detenido de las relaciones entre ellas para evaluar el efecto cumulativo en este aspecto.

Cuadro 10.4 – Escala de valoración de las disposiciones relativas a los derechos indígenas a la tierra

–5	Disposiciones cuyo efecto general es la extinción o transferencia de los actuales derechos a la tierra
–4	Disposiciones que extinguen o transfieren derechos específicos a la tierra (p.ej., los minerales o las zonas donde se construye la infraestructura)
–3	Disposiciones que definen los derechos indígenas de manera estrecha o restringida (p.ej., definir el título nativo de manera más limitada que en el derecho consuetudinario)
–2	El ejercicio de los derechos indígenas se suspende o restringe por la vida del proyecto
–1	No hay ningún efecto inmediato en los derechos indígenas, pero las partes no indígenas se reservan el derecho de oponerse a cualquier futura solicitud de reconocimiento legal del título indígena
0	No hay disposiciones relativas a los derechos indígenas a la tierra
1	Si bien no se reconoce ni se propone ningún derecho indígena, se afirma explícitamente que el acuerdo no pretende extinguir ningún derecho existente
2	El proponente del proyecto se compromete a no oponerse a ningún reconocimiento futuro del título de propiedad indígena
3	La legislación europea (o su equivalente) no reconoce los derechos indígenas, pero sí que estos tienen derechos o intereses en virtud de sus propias leyes y costumbres, reconocimiento que puede tener valor simbólico para los pueblos indígenas.

4	El proponente del proyecto o el gobierno asume compromisos propositivos en relación con el reconocimiento futuro de los derechos de la parte indígena.
5	El acuerdo tiene el efecto de reconocer o conferir derechos indígenas a la tierra mediante la transferencia de tales derechos a los indígenas por parte del proponente o del gobierno.

Protección del patrimonio cultural

La protección y transmisión intergeneracional de la cultura pueden garantizarse mediante medidas acordadas para proteger los sitios, prácticas y conocimientos de importancia para los pueblos indígenas. Para evitar o reducir al mínimo cualquier riesgo, ya sea por la intrusión de un gran número de trabajadores externos o la invasión o el acceso a los lugares sagrados, deben adoptarse sólidas medidas de salvaguarda social para proteger el patrimonio cultural. El acuerdo puede señalar en dónde se permite la presencia del personal del proyecto dentro del territorio indígena (y las zonas prohibidas), y bajo qué normas comunitarias se dará. Del mismo modo, esta porción del acuerdo puede especificar que el pueblo indígena podrá ir a donde necesiten para obtener sus alimentos, celebrar sus ceremonias, o realizar su caza y recolección.

En el Cuadro 10.5 se comparan los acuerdos débiles (de 1 a 2), que permiten daños a los sitios de importancia cultural y que otorgan poco o nada de poder a los grupos indígenas para prevenirlo. Admiten limitadas medidas de mitigación que no

modifican la trayectoria del desarrollo del proyecto. Las protecciones más fuertes (de 4 a 5) suponen prohibiciones estrictas, no cualificadas, o claramente condicionadas de los daños a los sitios culturales.

Señala O’Faircheallaigh que las disposiciones del Cuadro 10.5 dependen de la autoridad y el apoyo otorgados al pueblo indígena para que su conocimiento de los sitios sagrados sea reconocido y aplicado en toda evaluación de riesgos significativos. La autonomía en el ejercicio de esta autoridad para determinar lo que se considera culturalmente significativo, también requiere recursos y protocolos para la protección de estos conocimientos (decidir qué compartir), incluidas las patrullas controladas por la comunidad. Esta autoridad puede incluso empoderar al pueblo indígena para suspender temporalmente las actividades del proyecto si se ven amenazadas estas zonas significativas. Tales factores de apoyo son vitales en el fortalecimiento de un sistema dirigido por indígenas para la protección de su patrimonio cultural, que garantice que las disposiciones de los acuerdos se puedan aplicar de manera relevante (véase el Recuadro 10.3).

Cuadro 10.5 – Escala de valoración de las disposiciones relativas a la protección del patrimonio cultural

1	Algunos sitios o zonas de significancia pueden ser dañados o destruidos por el desarrollo del proyecto, sin ninguna referencia a los pueblos indígenas
2	Algunos sitios o zonas de significancia pueden ser dañados o destruidos, y la parte indígena sólo puede mitigar sus repercusiones, por ejemplo, mediante la extracción de los artefactos o la celebración de ceremonias.
3	El proponente del proyecto debe «minimizar» los daños en cuanto ello sea congruente con sus necesidades comerciales, por ejemplo, cambiando la trayectoria de la infraestructura para evitar las zonas de significancia.
4	El proponente del proyecto debe evitar todo daño, salvo cuando el hacerlo imposibilitaría la continuación del proyecto (por ejemplo, cuando un sitio importante se encuentra en la misma área a ser desarrollada o convertida por el proyecto).
5	Existe el requisito sin reservas de evitar todo daño.

Recuadro 10.3 – Juukan Gorge, Australia Occidental: Acuerdos débiles respecto a los derechos del patrimonio cultural

En mayo de 2020, la empresa Rio Tinto dinamitó algunos antiguos refugios de roca en Juukan Gorge mientras realizaba obras de ampliación de sus operaciones mineras del hierro en la región de Pilbara, Australia Occidental. Los refugios del Juukan Gorge constituyen un sitio sagrado de los pueblos aborígenes [Puutu Kunti Kurrama y Pinikura](#) (PKKP), con 46.000 años de antigüedad, 75 veces más antiguo que Machu Picchu. Entre los artefactos se incluía una trenza de cabello humano de hace 4.000 años, vinculada genéticamente con los actuales propietarios tradicionales. Esta trágica pérdida provocó una investigación federal y resultó en el despido del presidente de Río Tinto y varios otros ejecutivos.

Pocos días más tarde, la empresa BHP planeaba destruir cuarenta sitios culturales aborígenes como parte de una expansión de su mina *South Flank*, valorada en USD 4,5 mil millones, también en Pilbara. El plan probablemente habría seguido adelante si los medios masivos no hubieran divulgado una carta de los titulares nativos banjima afectados, la cual reveló que *BHP Billiton* estaba consciente de que los propietarios tradicionales estaban opuestos a la propuesta de destruir estos sitios de significancia cultural.

Los pueblos PKKP y Banjima tienen acuerdos para la distribución de beneficios con Rio Tinto y BHP, que no lograron proteger este valioso patrimonio cultural. Los acuerdos permiten la exención prevista en la Sección 18 de la legislación del Estado de Australia Occidental, la cual permite a los concesionarios de minas destruir patrimonios culturales sin el consentimiento de los pueblos aborígenes. Otras AIB en minas similares tienen protecciones más fuertes a favor del patrimonio cultural. El acuerdo de la Mina de Diamantes Argyle, también en Australia Occidental, tiene un AIB entre Rio Tinto y el *Kimberly Land Council*, una cláusula de la cual señala que toda renuncia al patrimonio cultural solicitada por la empresa requiere el consentimiento de los propietarios tradicionales.

El principal problema en ambos casos, entre muchos otros, ha sido la insuficiencia de la legislación estatal y federal para proteger el patrimonio cultural. La **debilidad de los acuerdos** también contribuyó a la destrucción de los sitios de importancia cultural, ya que otorgaban poco o nada de poder a los grupos indígenas para prevenir los daños. Los **acuerdos más fuertes** conllevan una prohibición estricta, sin reservas o claramente condicionada, de los daños a los sitios culturales. Es necesario este tipo de disposición fuerte para proteger y asegurar la transmisión intergeneracional de la cultura arraigada en los sitios, prácticas y conocimientos importantes para los pueblos indígenas. A fin de evitar o reducir al mínimo tales riesgos, ya sea por la intrusión de un gran número de trabajadores externos o por la invasión o el acceso a los sitios sagrados, deben adoptarse sólidas medidas de salvaguarda social para proteger el patrimonio cultural.

Los buenos acuerdos también reconocen la autoridad de los pueblos indígenas y les apoyan para que su propio conocimiento de los sitios sagrados sea reconocido y aplicado en las decisiones de riesgo significativo. La autonomía en el ejercicio de esta autoridad para determinar lo que se considera culturalmente significativo, también requiere recursos y protocolos para la protección de este conocimiento (decidir qué compartir), incluidas las patrullas controladas por la comunidad. Esta autoridad puede incluso empoderar al pueblo indígena para suspender temporalmente las actividades del proyecto si se ven amenazadas zonas de significancia. Estos factores de apoyo son críticos en el fortalecimiento de un sistema dirigido por indígenas para la protección del patrimonio cultural que garantice que tales disposiciones se puedan aplicar de manera significativa.

Fuente: Parlamento de Australia (2020), Investigación de la destrucción de cuevas de 46.000 años de antigüedad en Juukan Gorge en la región Pilbara, Australia Occidental.

Empleo y capacitación

Dependiendo del tipo de inversión, la contratación de algunos miembros comunitarios para ocupar puestos de trabajo generados por el proyecto puede constituir un beneficio importante. Los proponentes del proyecto tendrán que incluir una fuerza laboral en su planificación, por lo que, tras una cuidadosa

evaluación de las probables necesidades de empleo del proyecto, los puestos de trabajo y la capacitación deben incluirse entre las principales demandas de las comunidades y deben ser claramente otorgados por los proponentes del proyecto en los acuerdos negociados. Por lo general, los proyectos del sector extractivo crean menores empleos nuevos, pero tienden a pagar muy por encima del salario medio

nacional. La contratación de los indígenas en empleos bien pagados puede ayudar en la adquisición de habilidades y apoyar indirectamente a los servicios y comercios locales. Sin embargo, los pueblos indígenas enfrentan numerosas barreras para participar en los empleos de los proyectos, debido a varios factores:

- La falta de habilidades y experiencia entre los pueblos indígenas, particularmente con respecto a los puestos de más alto nivel, dada la ausencia de oportunidades para adquirir o perfeccionar tales habilidades en el mercado laboral local.
- La falta de oportunidades de capacitación
- El racismo contra los pueblos indígenas por parte de algunos funcionarios del proponente
- La alienación, soledad y aislamiento cultural en puestos de trabajo lejanos de la comunidad y que contrasten con sus costumbres, contribuyen a que los pueblos indígenas no terminen los programas de capacitación.
- La renuencia entre los indígenas a abandonar sus actividades tradicionales de subsistencia para dedicarse a trabajar con el proyecto.

Las evidencias sugieren que los compromisos generales de maximizar las oportunidades de empleo suelen ser ineficaces sin el apoyo de iniciativas y recursos específicos para la superación de tales barreras. Los buenos acuerdos típicamente incluyen un plan laboral, con objetivos específicos como el de favorecer la contratación de miembros de la comunidad, su contratación explícita, compromisos de notificación avanzada, programas de capacitación, etc.

Los empleados indígenas deben recibir el mismo sueldo que los traídos de fuera de la comunidad. En el Cuadro 10.6 se califica las disposiciones en materia de empleo y capacitación como más fuertes si incluyen elementos que superan barreras específicas. Los acuerdos débiles no incluyen tales disposiciones, mientras que los más fuertes incluyen cinco o seis de ellas.

En el acuerdo de la Bahía de Voisey, la preferencia de contratación se da primero a los miembros de la Asociación Inuit de Labrador y a la Nación Innu, que residen en las dos comunidades más cercanas al

proyecto, luego a residentes en otras comunidades Inuit o Innu, después a los Inuit o Innu que residen en otra parte de Labrador, y finalmente a los Inuit o Innu que viven en Terranova.

Los objetivos rotativos suponen un aumento en el empleo y capacitación de los indígenas con el tiempo, creando incentivos para alcanzar estos objetivos y especificando mecanismos de ajuste automático si no se cumplen. Los objetivos se pueden evaluar y ajustar periódicamente, por ejemplo, cada tres años. Si el proponente del proyecto no logra el objetivo, puede verse obligado a aumentar progresivamente el gasto en programas de empleo y capacitación, más allá del nivel básico especificado en el acuerdo.

Medidas para el empleo de la mujer: Las mujeres indígenas enfrentan barreras adicionales cuando se trata de emplearse con un proyecto. Puede haber intensas estigmas contra su empleo en puestos no asignados tradicionalmente a la mujer. Las actitudes sexistas entre los hombres indígenas y no indígenas pueden hacer que las mujeres no se sientan aceptadas, lo cual puede dificultar su participación en los trabajos relacionados con el proyecto. En los sitios remotos, también suele ser muy difícil encontrar guarderías. En consecuencia, puede ser necesario adoptar medidas específicas para garantizar que las trabajadoras accedan a los puestos de trabajo, las cuales pueden incluir:

- Metas para el empleo de mujeres indígenas, especialmente en puestos tradicionalmente no asignados a la mujer;
- Iniciativas específicas de formación orientadas a las mujeres;
- Medidas para garantizar la seguridad de las mujeres en los campamentos de trabajo;
- Sensibilización en temas de género y políticas contra el acoso sexual;
- Requisitos para la presentación de informes sobre el empleo y la capacitación por género, en particular para las mujeres indígenas;
- Disposiciones para los cuidados infantiles y horas flexibles para suplir las necesidades familiares (p. ej., citas médicas y odontólogos, enfermedades infantiles, etc.);

- Capacitaciones y becas específicas para facilitar la incursión de la mujer en campos laborales dominados por el hombre; y
- Análisis con un enfoque de género en las evaluaciones de impactos ambientales y sociales.

Cuadro 10.6 – Escala de valoración de disposiciones en materia de empleo y capacitación

1	Compromiso general y ambiguo de maximizar las oportunidades de empleo y capacitación
2	Se asignan recursos específicos al empleo y la capacitación (objetivos monetarios o del número de aprendices o capacitaciones)
3	Se fijan objetivos concretos de empleo y capacitación, con porcentajes específicos y crecientes de empleados indígenas, además de incentivos por alcanzar estos objetivos y sanciones por no lograrlos.
4	Se declara explícitamente una preferencia a favor del empleo indígena para quienes son idóneos o pueden capacitarse, y se comprometen recursos para asegurar que estas personas (tanto hombres como mujeres) sepan de las oportunidades de empleo.
5	Se incluye un componente explícito de desarrollo para los empleados y pasantes indígenas, estableciendo una progresión lógica por niveles de habilidad y responsabilidad, con objetivos específicos y apoyo para las mujeres.
6	Se exigen medidas para que el lugar de trabajo sea propicio a la contratación y retención de los trabajadores indígenas. Estos podrían incluir la concienciación intercultural para los empleados y supervisores no indígenas; la sensibilización en temas de género, incluida la seguridad de todos en el lugar de trabajo; la rotación de tareas u horarios para facilitar las obligaciones culturales y domésticas, e iniciativas para retener a los aprendices y sus familias.

Adaptado de O’Faircheallaigh (2015)

Desarrollo empresarial

La mayoría de las comunidades y empresas indígenas experimentan grandes restricciones en la procura de oportunidades de negocios generadas por el desarrollo de proyectos. Esto puede resultar de una falta de habilidades pertinentes y de la forma de ofertarse los contratos, que dejan a las empresas indígenas con desventajas competitivas. Los buenos acuerdos nivelan el campo de juego al brindar a las comunidades indígenas oportunidades para proveer bienes y prestar servicios al proyecto. Esto podría

incluir el acceso preferencial a los negocios indígenas para que provean al proyecto alimentos u otros materiales y servicios. El proyecto debe enumerar por adelantado lo que necesitará o comprará (plan de compras), a fin de que las comunidades puedan tener tiempo para desarrollar las habilidades necesarias para aprovechar estas oportunidades de negocios. En el Cuadro 10.7 se enumeran las disposiciones que podrían diferenciar a los acuerdos débiles de los fuertes en materia de compromisos con el desarrollo empresarial.

Cuadro 10.7 – Escala de valoración de disposiciones en pro del desarrollo de las empresas indígenas

1	El proponente del proyecto se compromete en general con la promoción de oportunidades para los negocios indígenas
2	Iniciativas diseñadas para minimizar los costos de transacción para las empresas indígenas, por ejemplo: informar sobre los próximos contratos de una forma y dentro de un plazo que facilite la licitación; «desagrupar» los grandes contratos en unidades más pequeñas que puedan cumplir más fácilmente las empresas indígenas; ofrecer contratos a las empresas indígenas en base a «costos más un margen de ganancia», como alternativa a las licitaciones competitivas.

3	Iniciativas diseñadas para superar cualquier carencia en los conocimientos especializados pertinentes; por ejemplo: dar a las empresas indígenas acceso a la experticia empresarial del personal empleado por el proponente del proyecto; financiar a los pueblos indígenas para que se capaciten en la gestión empresarial, posiblemente con acceso preferencial a los programas públicos pertinentes; proporcionar asesoramiento a través de <i>joint ventures</i> entre el proponente y los negocios indígenas durante su fase de arranque.
4	Iniciativas diseñadas para superar la escasez de capital empresarial, por ejemplo, mediante la concesión de contratos «financiables» a largo plazo a los negocios indígenas, a fin de ayudarles a obtener financiamiento de los prestamistas comerciales; dar a los negocios indígenas acceso preferencial a créditos gubernamentales para el arranque de nuevas empresas; proporcionar asesoramiento a través de <i>joint ventures</i> entre el proponente del proyecto y los negocios indígenas durante su fase de arranque.
5	Iniciativas diseñadas para superar las desventajas de las empresas indígenas en relación con las grandes empresas no indígenas bien establecidas o las ONG, por ejemplo: una cláusula de preferencia para los negocios indígenas competitivos; especificar un margen a favor de los negocios indígenas en la evaluación de las licitaciones (p.ej., un negocio indígena que no oferta más del 10% por encima de la oferta más baja se adjudica el contrato).

Medidas para la ejecución de los acuerdos

En el Capítulo 12, se analiza en detalle las cuestiones relacionadas con la aplicación eficaz de los acuerdos, pero las preocupaciones y desafíos al respecto deben formar parte de la negociación misma. Las comunidades han de considerar y negociar la aplicación de los acuerdos antes de su ejecución. Las medidas a considerar pueden incluir normas básicas de comunicación, instrumentos financieros para incentivar el cumplimiento o penalizar el incumplimiento, cláusulas jurídicas, mecanismos de quejas y reclamos, y anticipación de variaciones en el contexto externo.

Gibson y O’Faircheallaigh (2015) identifican ocho factores internos que se sabe contribuyen a la ejecución exitosa de los acuerdos y, por consiguiente, a la eficacia de los AIB:

- objetivos claros
- estructuras institucionales para la ejecución
- asignación clara de responsabilidades
- recursos adecuados
- sanciones e incentivos para el cumplimiento
- monitoreo
- mecanismos de revisión
- capacidad de enmienda

En el Cuadro 10.8 se clasifican las disposiciones según si garantizan la ejecución. Los acuerdos débiles se comprometen con poco más que la asignación de recursos financieros o humanos para su aplicación general. Las disposiciones más fuertes (de 4 a 5) aclaran responsabilidades y recursos específicos para que los pueblos indígenas participen directamente en el monitoreo de la ejecución y determinen si se han cumplido los compromisos.

Cuadro 10.8 – Escala para la evaluación de acuerdos en materia de disposiciones sobre la ejecución

1	Asignación de recursos humanos y financieros específicamente para la tarea de ejecución
2	Creación de estructuras (como comités de seguimiento y gestión) cuyo objetivo principal es la aplicación de los acuerdos
3	Establecimiento de procesos que requieran que los altos mandos de cada organización signataria se centren en la aplicación del acuerdo de manera sistemática y constante
4	Afirmaciones claras y explícitas de sus respectivas obligaciones, con incentivos específicos para que las partes cumplan estas obligaciones y/o sanciones verosímiles y apropiadas por el incumplimiento

5	Monitoreo periódico y sistemático de las respectivas actividades e iniciativas para contar con información fiable sobre el grado de ejecución o no ejecución
6	Procesos de revisión periódicos con la asignación de suficientes recursos para determinar si las medidas específicas generan los resultados previstos por las partes y para tratar cualquier falta de aplicación, incluso mediante enmiendas en los acuerdos cuando sea necesario

La Figura 7 ilustra cómo estos puntajes se suman en determinados acuerdos «buenos» para el sector minero de Australia. Los altos puntajes en múltiples dimensiones de un acuerdo muestran que tales compromisos han sido logrados en la práctica por

medio de negociaciones eficaces y que, por lo general, si un acuerdo es fuerte (o débil) en uno o dos aspectos, tiende a ser fuerte (o débil) en los demás. En ese sentido, puede haber menos equilibrio a lo esperado entre los objetivos sociales y ambientales.

	Legislación	Medio ambiente	Empleo y capacitación	\$	Protección del patrimonio cultural	Desarrollo empresarial	Implementación
34	ALRA	4	4	3.05%	5	4	5
35	QMRA	4	5	2.50%	3	3	3
36	Policy	4	3	2.00%	3	4	5
37	Policy	4	6	2.25%	5	4	2
38	NTA	4	5	0.40%	4/5	4	2/3
39	NTA	4	4	1.5%-2%	4	5	5
40	ALRA	5	3	2.00%	3	3	2
41	ALRA	5	5	3.05%	5	4	4
42	QMRA	5	6	3.00%	5	0	2
43	NTA	5	4	0.50%	3/4	4	4
44	NTA	5	5	2.00%	5	3	2
45	NTA	5	5	1.6%-2.5%	4/5	4	3

Figura 7 – Clasificación de los principales acuerdos entre pueblos aborígenes y empresas mineras en Australia (Fuente: O’Faircheallaigh 2017)

11. ACUERDOS EN EL SECTOR DEL MANEJO DE RECURSOS NATURALES

Resumen del capítulo

- En este capítulo se revisan las formas específicas que toman los acuerdos en el sector de los recursos naturales, incluidos los de áreas protegidas, los pagos por servicios ambientales y los planes de distribución de beneficios de REDD+ (también conocidos como Soluciones Naturales para el Clima – SNC, o Reducción de Emisiones – RdE), entre otros.
- Entre estos acuerdos hay algunas similitudes, pero se evidencian diferencias importantes con respecto a los AIB.
- Es importante conocer cada uno de los principales costos de un proyecto de RdE y el método para calcularlos. Las comunidades tienen derecho a conocer en detalle los costos del proyecto, incluida la incertidumbre respecto al futuro que influye en los supuestos subyacentes.
- Actualmente el precio del carbono capturado por los bosques, manglares y suelos es infravalorado. Mientras siguen bajo el precio del carbono, muchos acuerdos de RdE no podrán ofrecer los beneficios debidos a las comunidades para una ordenación forestal sostenible. Las comunidades necesitan saber cuándo alejarse de un plan poco realista para la distribución de beneficios.
- Los modelos de pago de los AIB en el sector extractivo pueden aplicarse a los acuerdos para los proyectos de RdE.
- Cuantas menos instancias hay entre el donante y la comunidad, mejor es el acuerdo. Esto pone de relieve la importancia de estudiar cuáles obras o servicios financiados por un proyecto de RdE debe haber dentro de la comunidad.

La negociación de acuerdos para el manejo de recursos naturales suele incitar controversias al interior de las comunidades indígenas, evidencia de las complejas relaciones culturales que tiene la gente con los recursos. La propuesta de compraventa de créditos de carbono requiere una explicación detallada y una evaluación de los costos y beneficios al interior de la comunidad para determinar si el enfoque es culturalmente apropiado o aceptable.

En este capítulo se analizan los acuerdos en el sector del manejo de recursos naturales (MRN), con especial atención a los negociados para proyectos de carbono. Estos incluyen la tierra, el agua, el aire y los servicios esenciales que estos prestan.

La naturaleza es capaz de generar más de un tercio de las soluciones al cambio climático (véase la Figura 8). Las «Soluciones Naturales para el Clima» (SNC) se dividen en tres categorías principales: a) protección de los bosques existentes; b) restauración de los bosques deforestados y degradados; y c)

mejoramiento del manejo de tierras labradas (la mayor y menos estudiada de las SNC).

Más de 200.000 áreas protegidas terrestres y 18.000 marinas cubren más del 20% de las tierras y aguas del planeta.²⁷ En todo el mundo hay casi 500 proyectos locales de reforestación o reducción de las emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques (REDD+), y en muchos países se desarrollan programas nacionales REDD+ mayores, conforme los negociadores climáticos definen las normas del comercio mundial de créditos de carbono.²⁸

²⁷ UICN, 2021.

²⁸ Wunder y otros, 2020.

No es posible aprovechar los aportes de la naturaleza para detener el cambio climático sin la cooperación de los pueblos indígenas. Los títulos de propiedad de gran parte de los bosques tropicales, turberas, manglares, aguas costeras y océanos del mundo se encuentran en manos de pueblos indígenas. En el mundo entero, gran parte del carbono, la biodiversidad y otros capitales naturales que prestan servicios ecosistémicos se ubican en estas zonas. Como con cualquier artículo valorado, se acercan inversores a los pueblos indígenas para negociar acuerdos de compraventa de carbono, protección del agua y preservación de la biodiversidad.

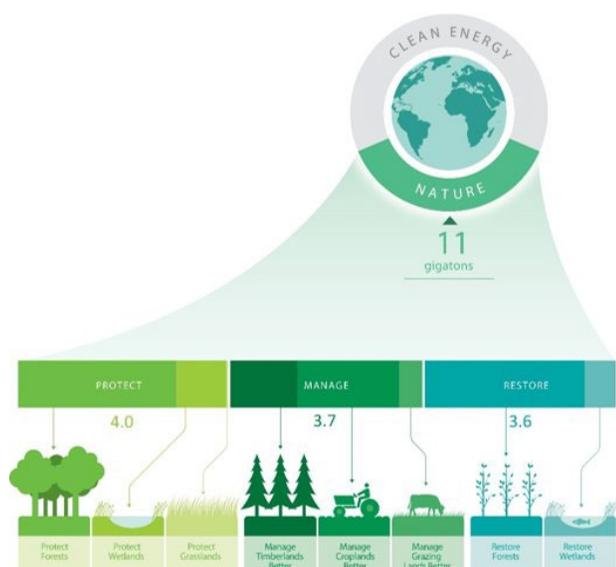


Figura 8 – Aportes de la naturaleza a revertir el cambio climático (Fuente: Griscom y otros, 2017, Griscom y otros, 2020)

Muchos pueblos indígenas perciben su relación con la naturaleza como una responsabilidad que no requiere remuneración alguna. Por ejemplo, se supone que las comunidades de aguas arriba aseguran que los manantiales y las corrientes de agua se mantengan limpios y sin obstrucción para que las comunidades de aguas abajo cuenten con agua limpia. Esto se considera una responsabilidad sin ninguna expectativa de pago. Es parte de la obligación de la comunidad que tiene el privilegio de ser «anfitriona» de la fuente de agua.

La explicación de beneficios monetarios o no monetarios basados en la limitación del acceso a los

recursos naturales, o en la compraventa de los derechos al carbono o al agua, pueden ser conceptos extraños y controvertidos. Para algunos pueblos indígenas, la noción de beneficiarse financieramente por la protección o venta del valor de la naturaleza entra en conflicto con principios básicos y profundos que definen su identidad y el vínculo complejo y recíproco entre la comunidad y la naturaleza, vínculo que ha asegurado la conservación permanente de sus tierras, territorios y aguas.

Como en los capítulos anteriores, toda propuesta de negociación de acuerdos que incluyan los recursos naturales requiere un análisis detenido por parte de la comunidad y un diálogo interno fundamentado. Además, hay que buscar los puntos de vista de comunidades cercanas, ya que el aire y el agua son compartidos por todos, a diferencia de los recursos minerales. Por esta razón, los beneficios colectivos (no los pagos individuales) son más congruentes con el uso compartido de los recursos naturales.

Como en los otros capítulos de este volumen, la atención a los acuerdos sobre los recursos naturales tiene por objeto fundamentar la decisión de la comunidad si negociar o no, en lugar de propugnar un resultado determinado.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el capítulo se centra en las diferencias y similitudes entre los acuerdos para el sector de recursos naturales y para el extractivo. En cuanto a los acuerdos a nivel de proyecto, se refiere indistintamente a los de reducción de emisiones (RdE) y los de participación en los beneficios REDD+. Los acuerdos para áreas protegidas, la conservación y los planes de pago por servicios ambientales (PSA) comparten similitudes importantes con las iniciativas RdE. Por lo tanto, los elementos de los buenos acuerdos de RdE son aplicables a todo el sector de los recursos naturales.

Al buscar un buen acuerdo en este sector, algunas cuestiones importantes a considerar son:

- La gama completa de costos y quiénes los solventarán;
- La gama completa de beneficios y quiénes tienen derecho a participar en ellos;

- El acuerdo RdE entre el inversor y la comunidad, ¿cómo se relaciona con otros acuerdos para la compraventa de créditos de carbono?
- ¿Cuánta certeza se tiene de los costos y beneficios estimativos?
- ¿Estas estimaciones parecen justas?
- ¿Qué alternativas existen a un acuerdo de distribución de costos y beneficios?

Comparación de acuerdos de RdE y de AIB

Este capítulo contiene una comparación preliminar de los AIB en el sector extractivo con los acuerdos emergentes de RdE para los proyectos o programas REDD+, los cuales tienen sus paralelos con el pago por servicios ambientales (PSA), los acuerdos para áreas protegidas y los contratos de ecoturismo.²⁹ Dada la evolución de los acuerdos en el sector del manejo de los recursos naturales, nuestro principal enfoque será las posibles aplicaciones de los modelos de compensación. Esto requiere evaluar bien los

eventuales costos y beneficios. También se aplican otros aspectos de los buenos acuerdos contemplados en el Capítulo 10.

La calidad de los acuerdos en el sector del manejo de recursos naturales no se determina tanto por los marcos jurídicos existentes, siendo la mayoría de estos relativamente nuevos (pagos por servicios ecosistémicos o normas de compensación ambiental). La forma definitiva de muchos de estos acuerdos dependerá de las normas sobre el cambio climático que aún no han sido negociadas plenamente (Artículo 6 del Acuerdo de París, que definirá las normas del comercio de créditos de carbono para la reducción de las emisiones debido a la deforestación y la degradación forestal, o REDD+). Un crédito de carbono es un permiso que le posibilita al comprador, que suele ser una empresa o gobierno contaminante, compensar la emisión de cierta cantidad de dióxido de carbono u otro gas de efecto invernadero. Cada crédito permite la emisión de una tonelada de CO² (véase el Recuadro 11.1).

Recuadro 11.1 – Normas emergentes para el comercio de créditos de carbono

La distribución de beneficios en los acuerdos nacionales de compraventa de las reducciones de emisiones de carbono (ERPA) es un campo emergente para la negociación indígena. Los ERPA son contratos entre gobiernos y compradores de créditos de carbono, destinados a compensar a los actores por actividades que aporten a la reducción de emisiones. Los contratos pueden oscilar entre los USD 20 y 100 millones. Preparan el terreno para mayores transacciones de carbono una vez que entre en funcionamiento el Acuerdo de París sobre el Clima y los países traten de cumplir sus compromisos. La falta de conocimiento de las buenas prácticas en el diseño de programas para la distribución de beneficios impide a que los pueblos indígenas compitan por igual con otros actores por los resultados de la venta de las reducciones de carbono. La proporción de beneficios asignados a los actores en REDD+ a toda escala (nacional, subnacional, comunitaria) varía ampliamente entre países REDD+ y dentro de ellos.

En la República Democrática del Congo, el bosque Mai-Ndombe es rico en maderas preciosas y alberga especies amenazadas como el bonobo, así como 70.000 indígenas Batwa (pigmeos) que dependen de los recursos forestales, pero que en muchos casos carecen de títulos regularizados de tenencia de sus tierras. El Mai-Ndombe contiene importantes reservas de diamantes, petróleo, níquel, uranio y otros minerales, y se ve amenazado por la tala.

Con el apoyo del Banco Mundial, la República Democrática del Congo ha negociado un ERPA nacional para proteger el Mai-Ndombe, incluido un plan para la distribución de beneficios en virtud del cual se realizan pagos en base a la compraventa de las reducciones de emisiones por el bosque. Dicho plan requiere que el 2% de los recursos provenientes de la compraventa de créditos de carbono se destinen a los pueblos indígenas. En caso de un rendimiento del 100% y un valor del ERPA de USD 50 millones (11 millones de tCO² por USD 5/tCO²), el monto del incentivo del 2% sería de USD 1,1 millones en cinco años. Esta asignación representa USD 0,3 a 2,2 millones en cinco años, dependiendo del rendimiento del programa. El sector privado, en

²⁹ Basado en el análisis por C. O’Faircheallaigh (2021), *Revenue-sharing arrangements between Indigenous Peoples and extractive companies: Lessons for profit sharing in the context of*

REDD+, un documento de análisis para Conservación Internacional.

comparación, toma el 30% de los beneficios negociados, a pesar de haber contribuido posiblemente más a las emisiones globales de la RDC.

Fuente: Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) del Banco Mundial, Proyecto del Plan de Participación en los Beneficios del ERPA para el bosque Mai-Ndombe.

La estimación de los costos y beneficios de los acuerdos de RdE justos se complica por la ausencia de normas que regulen del comercio de créditos de carbono. Como resultado, actualmente su precio está infravalorado. Aunque suelen venderse a menos de USD 10/tonelada, el gobierno de Estados Unidos estima que deben costar USD 51/tonelada³⁰ y los climatólogos sostienen que el precio debería ser mucho más elevado para reflejar los verdaderos costos del cambio climático en la sociedad.³¹

Uno de los mensajes centrales de este capítulo es que, si el precio del carbono no refleja su valor real, la mayoría de los acuerdos de RdE disminuirán injustamente los beneficios que deberían fluir hacia las comunidades para una gestión forestal sostenible. Estas pueden tener otros motivos para valorar los acuerdos de RdE restringidos por el bajo precio del carbono, pero deben ser conscientes del reducido número y abanico de posibles beneficios financieros que conllevan dichos acuerdos.

Una similitud entre los AIB y los acuerdos de RdE es la justificación de los pagos anticipados antes de existir un acuerdo. En el sector extractivo, los pagos de preproducción resultan del hecho de que, si bien las repercusiones comienzan apenas se propone un proyecto, gran parte de los proyectos no avanzan a su ejecución o no perduran por mucho tiempo.

Las mismas observaciones pueden aplicarse a las iniciativas para la reducción de emisiones. A menudo hace falta fortalecer las capacidades individuales y comunitarias para emprender las labores necesarias para lograr y mantener las reducciones de emisiones, establecer sistemas para la administración de los

beneficios, y crear incentivos para aquellos comportamientos que con el tiempo traerán ingresos de la compraventa de créditos de carbono o que evidencien avances hacia los objetivos de conservación. Los acuerdos REDD+ justifican cada vez más los prepagos en reconocimiento de las inversiones históricas realizadas por los pueblos indígenas para mantener el bosque en pie antes del proyecto.

En los acuerdos del sector extractivo, los pagos de preproducción no son anticipos que deben deducirse de los acuerdos posteriores basados en la producción o en los ingresos, como en algunos acuerdos REDD+. Más bien son pagos independientes que tienen su propia justificación al compensar los impactos de las actividades de preproducción y el valor que tiene para el promotor el apoyo y la cooperación de la comunidad en llevar a buen término el proyecto. Un reconocimiento similar de estos costos previos al proyecto puede justificarse en los acuerdos RdE.

Una segunda similitud es que los participantes en las iniciativas RdE enfrentan las mismas incertidumbres y riesgos que las comunidades que firman los AIB con las empresas extractivas. Todos comparten una falta de certeza respecto al futuro precio en los mercados internacionales, en un caso para minerales, en el otro para créditos de carbono. Los participantes en las iniciativas de reducción de emisiones enfrentan riesgos adicionales, entre ellos que retiren su financiación el gobierno, las ONG o los inversores, así como la acción o inacción de otros actores que tal vez influyan en los resultados en materia de conservación y de emisiones.³²

³⁰ <https://www.scientificamerican.com/article/cost-of-carbon-pollution-pegged-at-51-a-ton/>

³¹ El precio medio negociado por crédito de carbono en el 2018 fue de unos USD 3 por tonelada de CO₂. *Ecosystem Marketplace* (2019), *Financing Emission Reductions for the Future: State of Voluntary Carbon Market for 2019*.

<https://app.hubspot.com/documents/3298623/view/63001900?accessId=eb4b1a>.

³² Los 13 estudios de casos citados por el Banco Mundial en su análisis del 2019, *Benefit Sharing at Scale*, ilustran ampliamente las repercusiones de estos riesgos e incertidumbres.

Una de las principales diferencias entre los acuerdos de reducción de emisiones y los AIB en otros sectores es la falta de claridad, en los primeros, de que las comunidades participantes en los programas REDD+ deben recibir beneficios netos aparte de los costos incurridos en la operación del programa y en el mantenimiento del recurso que apoya la reducción de emisiones. Los AIB en el sector extractivo son más claros en la necesidad de brindar beneficios netos.

Una distinción importante a este respecto es cómo se definen los beneficios en los acuerdos de RdE frente a los del sector extractivo. En este último caso, los salarios o contratos que reembolsan los servicios prestados por las comunidades no se consideran beneficios, sino más bien honorarios por un trabajo realizado. Ya que estos valores deben ser invertidos en el proyecto para que funcione y no están disponibles para que la comunidad los asigne como desee, tales transacciones no se tratan estrictamente como beneficios en los AIB. Sí lo con los ingresos excedentes (después de los costos) que se comparten con la comunidad como parte del acuerdo negociado.

Este no es el caso en muchos proyectos de RdE, donde los beneficios monetarios y no monetarios pueden incluir salarios por la mano de obra agrícola o forestal, equipos, insumos y honorarios por los servicios requeridos para que la comunidad mantenga las existencias de carbono. Esta distinción es importante en los enfoques estratégicos para la negociación de beneficios en las iniciativas de RdE³³, como ilustra el análisis de los modelos financieros más adelante en este capítulo.

Una segunda diferencia clave es el reconocimiento de que la comunidad, no el inversor, produce el «bien» para la venta. Por lo tanto, el *comportamiento* de la comunidad es uno de los enfoques principales de tales iniciativas.³⁴ La reducción de las emisiones de CO₂ requiere, por ejemplo, que quienes reciben los beneficios continúen las actuales prácticas de preservación de los bosques, o que cambien su manera de utilizar los recursos forestales, practicar la agricultura o manejar las tierras. Por lo general, los

AIB para los proyectos extractivos requieren el consentimiento en un solo momento y no exigen cambios de comportamiento a partir de allí. Los beneficios en los AIB no se ofrecen como incentivos para que el receptor mantenga un comportamiento existente o lo cambie a futuro, sino que es una recompensa o compensación por permitir que una empresa extractiva emprenda actividades específicas que inciden en las comunidades.

En las iniciativas de reducción de emisiones, un tema vital es el monitoreo y la verificación de que el cambio de comportamiento deseado tenga el efecto esperado. El pago de los beneficios depende en gran medida de los resultados observados a nivel comunitario, los cuales deben verificarse. Es compleja la verificación del cumplimiento comunitario con los términos del acuerdo porque los resultados en RdE requieren una acción o inacción coordinada entre múltiples partes.

Los AIB del sector extractivo son mucho más simples. Normalmente, el único requisito es que la comunidad beneficiaria se abstenga de bloquear el desarrollo o interrumpir las operaciones, y que coopere con el desarrollador en la obtención de las aprobaciones regulatorias pertinentes. La comunidad beneficiaria es el único actor pertinente, por lo que es sencillo verificar los compromisos en el marco del AIB.

Otra posible diferencia entre los acuerdos de RdE y los AIB es la incertidumbre relacionada con la atribución de los resultados, lo que hace hincapié en la calidad de las disposiciones de monitoreo y observancia. El posible desplazamiento de las emisiones fuera de la zona relativamente pequeña de un programa y los métodos empleados para monitorear los resultados en toda la jurisdicción dificultan la atribución de la reducción cuantificada de emisiones a una unidad terrestre en particular.³⁵ En un AIB para el sector extractivo, la atribución de los resultados es sencilla, ya que está bien definida y transparente la identidad de la entidad indígena que otorga su consentimiento.

³³ O'Faircheallaigh 2021.

³⁴ WWF 2021, p. 32.

³⁵ Banco Mundial, 2019.

Estimar los costos y beneficios de un acuerdo de RdE

A nivel de proyecto, las empresas inversoras pueden compensar sus emisiones comprando créditos de carbono certificados y vendidos por las comunidades. Dicha certificación se basa en el cumplimiento comunitario de obligaciones contractuales para el uso de la tierra, monitoreado y reportado por intermediarios independientes. Los beneficios se basan en el desempeño, vinculados con compromisos descritos en el acuerdo de conservación, y/o requieren un plan de inversiones para la utilización de los beneficios monetarios recibidos.

Cuando un inversor en créditos de carbono negocia un contrato de compraventa de créditos de carbono con un gobierno o una comunidad, analiza su futuro precio. La comunidad debe considerar el efecto de tales tendencias futuras en el valor de su carbono. Además, a menudo se paga a varios intermediarios por los servicios relacionados con la compraventa de estos créditos.

Al estimar los costos operativos de las actividades REDD+, un problema fundamental es que existe una amplia variedad de metodologías y supuestos. También los contextos económicos, políticos y sociales de las actividades REDD+ son muy diversos.³⁶ Casi la mitad de las emisiones cubiertas por iniciativas basadas en el precio del carbono aún tienen un precio inferior a USD 10/tCO₂e.³⁷ En muchos proyectos, el sector público ya ha absorbido un costo significativo para su establecimiento, por lo que se subestiman los valores reales. Si existe un buen excedente disponible en el que pueda participar la comunidad, o ninguno en absoluto, suele depender del precio de venta de los créditos de carbono. A precios inferiores a los USD

10/tonelada, a menudo hay pocos ingresos excedentes que compartir.

Aparte de lo que se podrían considerar beneficios monetarios o no monetarios, los costos operativos de un proyecto de RdE pueden alcanzar el 50% del valor de los ingresos provenientes de los créditos de carbono (véase el Cuadro 11.1).³⁸ El tamaño y la ubicación de un proyecto REDD+ pueden influir mucho en los costos. Los más pequeños y remotos tienden a tener mayores gastos administrativos.

Además, nos centramos aquí en los costos y beneficios de los proyectos RdE, no en los programas RdE (que pueden abarcar varios proyectos RdE). Si bien es similar la estructura de costos en los proyectos y programas, la gestión de estos tiene sus propios costos institucionales que no se tratan aquí.³⁹

En la mayoría de los acuerdos de RdE, la comunidad debe tener información precisa y detallada sobre el valor actual y proyectado del precio del carbono, a fin de determinar si le favorecería un acuerdo de distribución de beneficios.⁴⁰

Esta sección sobre los costos típicos de los proyectos de RdE tiene por objeto desmitificar lo que a menudo no se explica o no se justifica bien a las comunidades cuando un proponente solicita su consentimiento. Es importante conocer cada uno de los costos básicos del proyecto de RdE y poder cuestionar el método empleado para calcularlos. Las comunidades tienen derecho a conocer los costos detallados de los proyectos, incluidas las incertidumbres sobre el futuro que influyen en los supuestos acerca de los costos. El conocer los costos de estas actividades puede alentar o fortalecer la demanda de que la comunidad realice algunas o muchas de las tareas por sí misma, aumentando así su participación en los

³⁶ Véase, por ejemplo, Conservación Internacional 2019; Luttrell y otros 2018; Nantongo y Vatn 2019; Olsen y Bishop 2009.

³⁷ Banco Mundial, 2019.

³⁸ Esta cifra incluye los costos operativos menos los beneficios monetarios y no monetarios de la RdE, según los definen los proponentes de REDD+ (empleos, capacitación, insumos).

³⁹ Los costos institucionales pueden incluir: i) diseño de políticas y reglamentos para el REDD+; ii) reformas institucionales y/o jurídicas; iii) fortalecimiento de la tenencia de la tierra (p.ej., mediante reformas); y iv) creación de un entorno político

propicio. Esto incluye los gastos de capacitación, investigación y diseño de políticas, procesos normativos, aplicación de la ley, y consultas y decisiones por los actores nacionales. Suelen ser incurridos por el gobierno para asegurar un entorno normativo propicio, arreglar la gobernanza y reducir el uso no regulado y/o ilegal de los bosques.

⁴⁰ Esto se aplica particularmente a los acuerdos que tienen modelos de pago por participación en las utilidades, como se verá en la siguiente sección sobre la selección del modelo financiero adecuado.

ingresos totales del carbono. Sólo cuando se compara con los beneficios propuestos podrá juzgar adecuadamente la justicia de tales gastos y satisfacer el CLPI.

Los costos típicos de un proyecto de RdE se resumen en el Cuadro 11.1, separados en cuatro categorías.⁴¹

Cuadro 11.1 – Costos normales de un proyecto para la reducción de emisiones

Costos de un proyecto de RdE	Subcategorías	Rango de costos ⁴²
Imprevistos (%)	Incentivos, sanciones, seguros	
ESTABLECIMIENTO DEL PROYECTO		1-10%
<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de consulta de las partes interesadas; • Estudios de viabilidad y análisis técnico; • Salvaguardas del proyecto • Diseño de metodologías; • Preparación de los documentos de diseño del proyecto; • Validación y registro; • Planes de carbono, biodiversidad, gestión ambiental y social, y monitoreo; • Planes de comunicación; • Pagos anticipados por las primeras acciones; 	Contacto con las partes interesadas, encuestas, visitas de campo, mapeo comunitario, comunicaciones, diseño conjunto de las estrategias del proyecto, salvaguardas ambientales y sociales, talleres de capacitación; formación en cambio climático y finanzas. Planes de vida comunitaria, acuerdos de conservación y CLPI.	
	Fijación de la línea base, evaluación de las existencias de GEI/carbono y comprobación sobre el terreno (mediciones de campo), imágenes satelitales, modelización de escenarios,	
	Costos asociados con el diseño de una nueva metodología o perfeccionamiento de una existente	
	Preparación de la descripción del proyecto y su envío al registro de carbono, valores de inscripción, actualización de registros. ⁴³	
	Costos agregados asociados con la redacción del documento de diseño del proyecto (DDP) y registro del proyecto	
	Validación del DDP, contratación del experto en validación, honorarios de verificación, y costos de campo relacionados	
	Estrategia de derechos de género, estrategia de derechos indígenas, acuerdo de distribución de beneficios	
	Pagos anticipados por inversiones históricas en la conservación forestal	
COSTOS DE EJECUCIÓN (comienzan desde el primer año de ejecución)		55-70%
<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios relacionados con medios de vida sostenibles, • Apoyo a las actividades de protección y restauración; • Infraestructuras y equipos; 	Costos de los medios de vida sostenibles, y componentes específicos desglosados por proyecto individual	
	Observancia y patrullaje, cambios de política, personal adicional, mantenimiento de cortafuegos	
	Restauración, plantación, insumos, etc., por actividad del proyecto, definidos según los requisitos del proyecto	
	Demarcación de parques o áreas de conservación, equipamiento para guardaparques, sistemas de monitoreo, respectivos costos de mantenimiento	

⁴¹ Estos rangos son estimaciones generales basadas en las estructuras de los costos reales de los proyectos REDD+ y en la bibliografía sobre REDD+. Véase Merger y otros, 2012; FCPF 2016.

⁴² Según el contexto, incluido el tamaño, ubicación y densidad de carbono, estos rangos reflejan pesos indicativos en la estructura general de los costos del proyecto.

⁴³ Verra.

<ul style="list-style-type: none"> Participación continua de la comunidad, capacitación; Ejecución de planes de gestión y monitoreo; Investigación; Comunicación. 	Capacitación de guardaparques, equipos, sistemas de monitoreo, etc.	
	Costos de mantenimiento de equipos e infraestructuras	
	Demarcación de parques o áreas de conservación	
	Permanente capacitación y talleres, actividades de formación de consensos, etc., talleres de planes de vida comunitarios	
	Monitoreo de la biodiversidad, monitoreo de los impactos sociales	
	Revisión de los planes de gestión, costos de los planes de gestión adaptada, planes de vida comunitarios	
COSTOS DE VERIFICACIÓN Y TRANSACCIÓN DE CARBONO		20-25%
<ul style="list-style-type: none"> Costos técnicos asociados con el monitoreo, verificación y reporte (MRV) Costos de emisión de las RdE, Comisiones de corretaje o venta, Impuestos gubernamentales 	Costos técnicos asociados con la verificación de proyectos, clasificación de imágenes satelitales, mapeo, actualización de bases de datos y otros análisis técnicos en preparación para la verificación	
	Costos de verificación del proyecto, típicamente por parte de un tercero independiente, pero con participación de la comunidad	
	Tarifa cobrada por la autoridad de registro para la verificación y redacción de informes de verificación, costos de campo asociados con las visitas de la autoridad al sitio	
	Costo de emisión del registro de carbono (aviso de idoneidad para la venta)	
COSTOS ADMINISTRATIVOS DEL PROYECTO O PROGRAMA		5-10%
Costos de administración del programa, incluido el personal, oficinas, viajes y gastos generales.	Salario del personal técnico básico del desarrollador del proyecto y consultores	
	Gastos de viaje para el desarrollo, gestión y supervisión del Proyecto	
	Alquiler, servicios públicos y gastos de oficina relacionados	

Establecimiento del proyecto: El establecimiento de un proyecto se puede incluir entre los costos de ejecución, pero lo separamos aquí para destacar los costos previos al acuerdo. Incluyen la identificación, análisis e integración de los diversos intereses y expectativas de los actores del proyecto. El análisis de viabilidad del proyecto incluye su revisión preliminar para estimar la cantidad de carbono en los bosques o manglares, y cuántas emisiones de CO²eq se podrían reducir si es exitoso el proyecto.

Un costo clave es el diseño del proyecto, incluidos los planes de gestión y monitoreo ambientales, sociales y del carbono, así como el acuerdo de distribución de beneficios. Los borradores de estos documentos se consultan con las partes interesadas en el proyecto.

En esta etapa se da un paso importante en la negociación de los proyectos de RdE. Para la

aprobación de proyectos REDD+ que incidan en los pueblos indígenas, se debe cubrir los costos de la CLPI requerida. Si se reconoce las acciones previas comunitarias de conservación forestal, se negocian prepagos por medidas tempranas (mayores detalles en la siguiente sección).

Los costos de establecimiento pueden ser del 1% al 10% del costo total de un proyecto REDD+.

Costos de ejecución del proyecto: Se definen como gastos e inversiones necesarias para ejecutar un proyecto o programa REDD+ y así evitar o minimizar el desplazamiento de emisiones hacia otras regiones o sectores (fugas). Entre tales costos se pueden

incluir:⁴⁴ i) protección de un bosque para prevenir la tala ilegal; ii) gestión sostenible de un bosque; iii) intensificación de la agricultura o los pastizales; o, iv) mejoras en la eficiencia energética de los métodos de cocina. Algunos ejemplos son equipamientos, capital semilla para viveros, fertilizantes, capacitación en agroforestería o manejo del fuego, tecnología para patrullaje, salarios, y consulta continua con la comunidad.

En caso de actividades como la vigilancia y protección de los parques, también se solventa el costo de apoyar a los guardaparques del organismo forestal gubernamental.

Estos costos están destinados a dar alternativas a quienes evitan la recolección insostenible de leña o productos forestales no maderables y la producción de carbón vegetal (p.ej., mediante actividades alternativas para la generación de ingresos).⁴⁵ Según de la escala de la evaluación de costos, la ejecución también puede incluir elementos nacionales como: ejecución del programa, servicios de apoyo técnico agrícola, inversión en insumos agrícolas, y otras actividades directamente relacionadas con la reducción de las emisiones causadas por la deforestación y la degradación forestal.

Lo que es más importante, los costos de ejecución suelen incluir los beneficios monetarios y no monetarios de la RdE. En la siguiente sección se trata en mayor detalle la provisión de un paquete de beneficios para los proyectos de RdE, que pueden representar el 50% de los costos de ejecución. Estos son, con mucho, la mayor parte de los costos totales del proyecto, oscilando entre el 55% y el 70%, excluidos los costos administrativos.

Costos de verificación y transacción del carbono: Son los gastos requeridos para emitir, registrar y vender los créditos de carbono, e incluyen la identificación y negociación con compradores, y para comunicarse con los reguladores del mercado o administradores de los planes de pago (en mecanismos nacionales basados en fondos disponibles, por ejemplo).

⁴⁴ Véase el *REDD+ Manual* y el *REDD+ Cost Estimate Tool* del FCPF (2016).

Normalmente, los costos de verificación y transacción se consideran aparte de los de ejecución, ya que por sí mismos no reducen la deforestación ni la degradación de los bosques.

Entre estos costos se incluyen la medición, monitoreo, verificación independiente y reporte del desempeño del proyecto, tales como la deforestación real, la distribución de beneficios y el cumplimiento de salvaguardas. Algunos costos del diseño del sistema para la realización de estas funciones pueden ser solventados en parte por el proyecto, pero por lo general el gobierno los asume (véase los costos de administración de proyectos o programas, a continuación). Los impuestos y seguros son costos adicionales relacionados con la compraventa de los créditos de RdE. Una vez vendidos, se incluyen los costos de gestión y observancia de los contratos.

Los costos de carbono y transacción suelen ser del 20% al 25% del costo total de un proyecto REDD+.

Costos administrativos de proyectos o programas: En los proyectos REDD+, el promotor del proyecto puede ser un actor particular, una ONG o un organismo gubernamental. Los costos administrativos incluyen los salarios y prestaciones del personal técnico y administrativo principal que desarrolla y administra el proyecto. Se suele incluir los gastos de oficina y viajes para el equipo central.

Los costos administrativos de los proyectos o programas pueden contabilizarse como parte de los costos de ejecución o como un rubro separado. Pueden oscilar entre el 5% y el 10% de los costos totales de un proyecto REDD+.

Evaluar los beneficios de los proyectos de RdE: Las negociaciones internacionales del cambio climático siguen normas que rigen los incentivos por usos de la tierra que resulten en reducciones en las emisiones de carbono y, a su vez, deben costearse mediante la «financiación basada en resultados». Las normas para la negociación indígena de los contratos REDD+ son complejas, ya que requieren acuerdos entre diversos

⁴⁵ A menudo se conocen como costos de oportunidad, o el valor del uso preferido actual del recurso natural que se modificaría.

actores y deben respetar los derechos de los propietarios de las tierras y otros que han aportado a la reducción de emisiones. La financiación basada en resultados se negocia para programas nacionales de REDD+ que abarcan varias comunidades y otros actores. A nivel de proyecto, también hay múltiples participantes. El contrato determina el flujo de los incentivos y beneficios hacia estas partes interesadas a cambio de adherirse a las nuevas restricciones de acceso a esos recursos, generalmente conocido como distribución de beneficios.

En las iniciativas de reducción de emisiones, los mecanismos utilizados suelen incluir un «plan de beneficios» o similar acordado entre múltiples partes, entre ellos: la entidad que proporciona los fondos, bien sea una institución financiera internacional, el gobierno nacional, o un inversor; el coordinador del programa; y las autoridades reguladoras pertinentes.

Esta estructura multiactor en los programas de RdE plantea uno de los mayores desafíos para los pueblos indígenas en la negociación de acuerdos para créditos de carbono. Varios niveles intermedios suelen separar al comprador del carbono de los propietarios de las tierras en la comunidad.

La Figura 9 identifica los distintos roles y actores que pueden estar involucrados en un proyecto REDD+ o en un programa de pago por servicios ambientales. Cuando las organizaciones están bien estructuradas y tienen una capacidad adecuada, con la experticia técnica pertinente, los beneficios se entregan a los beneficiarios de manera más eficiente.⁴⁶ Cuanto mayor número de actores deben participar, menos inversión llega directamente a la comunidad. Cuantas menores instancias se interponen entre el donante y la comunidad, mejor es el acuerdo.

⁴⁶ Durbin y otros 2019, pág. 55. Se debe enfatizar que las comunidades bien organizadas pueden desempeñar múltiples funciones dentro de este régimen.

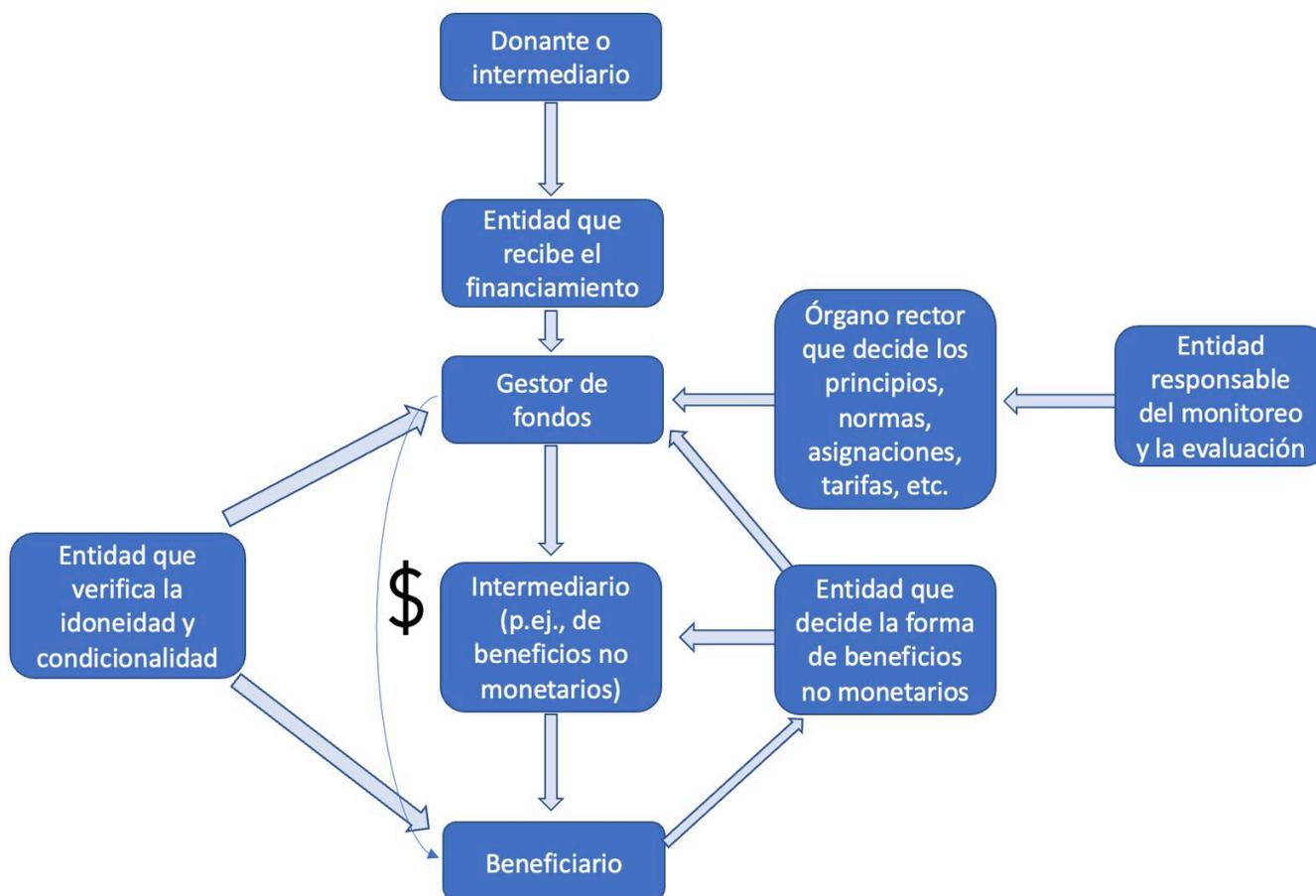


Figura 9 – Funciones incluidas en modelos de repartición de beneficios de tipo REDD+ o PSA (Fuente: Durbin y otros, 2019, págs. 54-55)

Conforme cambian las condiciones para posibilitar una mayor negociación directa entre comunidades e inversores particulares, los acuerdos multiactores existentes intentan conseguir beneficios justos para los propietarios de las tierras y las comunidades. Varias críticas de REDD+ señalan que este enfoque no ha cumplido tal promesa hasta la fecha.

Determinar el modelo financiero adecuado

En esta sección se sugiere una manera alternativa de proponer la distribución de beneficios en los acuerdos de RdE que aprovecha los aprendizajes de los AIB en el sector extractivo, particularmente cuando los acuerdos se basan en la producción de minerales comercializados en el mercado, donde se anticipa que varíen los precios.

La falta de claridad en la definición de los beneficios del carbono deja un margen considerable para la innovación al negociar los acuerdos de RdE. La

mayoría de los planes de participación en los beneficios de REDD+ contemplan pagos anuales a las comunidades, basados en un porcentaje acordado de los ingresos totales por los créditos de carbono. Los pagos pueden ser uniformes o variar según el número de créditos vendidos. Los aprendizajes de los AIB negociados en el sector extractivo, resumidos en el Capítulo 10, sugieren la posibilidad de otras opciones de pago.

Al definir el modelo financiero adecuado, la participación en los beneficios puede contemplar futuros aumentos en el precio del carbono y en los ingresos adicionales que esto podrían generar. Sin embargo, los mecanismos de pago basados en el precio de los créditos de carbono, como son la distribución de utilidades, la compra de acciones y las regalías indexadas a los ingresos, conllevan riesgos que la comunidad tal vez no desee asumir. Cuando se analiza las opciones de pago monetario en los

acuerdos negociados de RdE, la comunidad debe evaluar bien si los riesgos de estas opciones se ajustan a las necesidades e intereses locales.

En el Cuadro 11.2 se describe este flujo alternativo de recursos económicos en un proyecto de RdE, dando a cada opción diferente nivel de riesgo (o certeza).

Pagos anticipados: Este enfoque presta mayor atención a la voluntad del inversor para realizar un pago previo a la producción a la hora de suscribir un acuerdo, debido en parte al reconocimiento de la labor de comunidad beneficiaria en preservar el carbono durante años anteriores. Un modesto pago anticipado proporciona a la comunidad un retorno garantizado, genera incentivos y ayuda a sufragar los costos de oportunidad. Esta práctica está bien establecida en el sector extractivo. Los montos pueden basarse en el tamaño anticipado del proyecto de RdE y en la duración e importancia de las «inversiones históricas» de la comunidad.

El pago de preproducción se puede emplear en fortalecer la capacidad de la comunidad para la actividad de reducción de carbono, incluida la compra de equipos y fungibles que se deben disponer al inicio de la producción, señalando concretamente a sus miembros los posibles beneficios de su participación en el programa de RdE.

Pagos basados en la producción: Una segunda opción de pago es una modesta regalía basada en la producción (**Fila A** del Cuadro 11.2) que paga el inversor por cada tonelada de emisiones reducidas de CO² por efecto del proyecto o programa, lo que puede generar un ingreso razonablemente predecible y confiable para la comunidad. Estos pagos pueden ir vinculados con los cambios anticipados de riesgo para la comunidad. Por ejemplo, en un plan de distribución de beneficios de REDD+, las comunidades pueden argumentar que futuras amenazas podrían aumentar conforme se consolide la conservación y crezca la presión sobre el uso de la tierra. Por lo tanto, debería aumentarse el pago futuro de regalías para reflejar el mayor nivel de esfuerzo que requerirá el evitar las emisiones bajo ese supuesto.

Pago de regalías en base a los ingresos por ventas: El pago de regalías puede basarse en los ingresos brutos provenientes de las ventas (**Fila C** del Cuadro 11.2) o en un porcentaje de los ingresos totales por la venta de créditos de carbono antes de deducirse los costos. Esta opción arroja un flujo de beneficios menos fiable y más variable, debido a cambios en el precio del carbono.

Pago de una proporción de las utilidades netas después de los costos: Las utilidades brutas (**E**) son los ingresos netos por la venta de créditos de carbono una vez restados los costos operativos. Estos incluyen el de emprender y mantener la actividad comunitaria que reduce el carbono (**D1**, ejecución), y el de verificar y documentar los resultados de tal actividad (**D2**, transacción de carbono). El superávit o las utilidades netas (**G**) después del pago de impuestos (**F**) se devuelven al inversor.

Participación en la renta variable: La comunidad también podría negociar acciones (**Fila H** del Cuadro 11.2) en un emprendimiento específico, propiedad conjunta con el inversor, a cambio de aceptar el proyecto o programa de reducción de emisiones; o negociar la opción de recibir acciones en el programa una vez establecida su viabilidad financiera. Una participación en el capital del proyecto daría a la comunidad una porción de las utilidades netas. Puesto que pocos proyectos REDD+ han reportado utilidades, esta opción resulta riesgosa por basarse en la expectativa de que aumente el precio del carbono.

Estas opciones de compensación financiera en REDD+ suponen diversos niveles de riesgo para la comunidad. Se resumen en el Cuadro 11.2.

Es probable que la comunidad requiera un asesoramiento financiero independiente para determinar la mejor opción. Algunos acuerdos han combinado varias opciones de pago, que puede resultar útil para garantizar el flujo y acceder a futuros beneficios que puedan depender del aumento en el precio del carbono. Los pueblos indígenas deben conocer las oportunidades y los riesgos de cada opción antes de decidir.

Por último, ninguna de estas opciones de pago requiere que la comunidad renuncie a los salarios por su trabajo, a las oportunidades de capacitación, a los insumos y equipos para los viveros forestales, ni a la

mayor eficacia de la agricultura y el patrullaje. Siguen siendo necesarios para el éxito del proyecto y se sufragarán con cargo a costos de ejecución.

Cuadro 11.2 – Opciones en materia de beneficios de un proyecto de RdE

Proyecto operativo, componentes económicos	Forma de pago a la comunidad	Comentario	Certeza	
Pago de preproducción por el inversor al firmar el acuerdo.	Monto relacionado con la producción prevista (en créditos de carbono)	Financiar la capacitación comunitaria para emprender el proyecto y los gastos anticipados en equipos, fungibles, etc. para el arranque del proyecto	MÁS SEGUROS	
(A) Volumen de créditos de carbono vendidos	USD por tonelada	Pagos modestos para garantizar a la comunidad algún retorno, generar incentivos y ayudar a sufragar el costo de oportunidad		
(B) Precio unitario		Muy incierto y variable		
(C) Ingresos por venta de créditos de carbono = A x B	% de ingresos	El pago a la comunidad varía según el precio del carbono		
(D1) Costos operativos comunitarios	Reembolso por mano de obra y servicios al proyecto	Por ejemplo, equipos, capital semilla para viveros, fertilizantes, tecnología de patrullaje, salarios, consulta comunitaria, etc.		
(D2) Costo de la validación independiente				
(E) Utilidad bruta = C – (D1 + D2)				
(F) Impuestos estatales				
(G) Utilidad neta = E – F				
(H) Dividendos a los accionistas		Opción de capital para que la comunidad participe como accionista una vez establecido el proyecto		MENOS SEGUROS

¿Cómo funciona en la práctica este tipo de enfoque en los proyectos de REDD+? En el Cuadro 11.3 consta un ejemplo hipotético dando montos y porcentajes para calcular los pagos y beneficios comunitarios, los cuales son arbitrarios y seleccionados meramente a modo de ilustración. Este ejemplo supone que una comunidad indígena y un inversor suscriben un acuerdo para un proyecto que generará un millón de toneladas de créditos de carbono por año durante 15 a 30 años. El cuadro indica cómo cambian los posibles beneficios del proyecto según su precio de venta, que varía entre USD 4, 6 y 10 por tonelada. El costo operativo estimado de USD 4 por tonelada no varía y se basa en las experiencias de proyectos recientes.

recibe del inversor un pago de preproducción por USD 500.000 (50 centavos por tonelada de la producción anual anticipada de compensaciones de carbono). También recibe una regalía del 4% sobre los ingresos brutos, lo que constituye un primer cobro de los ingresos por ventas. Se supone que el 5% de los ingresos se destina a las inversiones a largo plazo para mantener el almacenamiento del carbono, y que el excedente restante se asigna en proporciones del 66% y 34% entre el inversor y la comunidad, respectivamente.

El Cuadro 11.3 ilustra cómo funcionaría en este caso el enfoque general esbozado en el Cuadro 11.2, donde los beneficios comunitarios se indican en negrillas rojas. Al suscribirse el acuerdo, la comunidad

El precio de venta del carbono determina si el proyecto generará beneficios reales para la comunidad. A un precio de USD 4 por tonelada de carbono, el proyecto no sería viable, sino que perdería dinero incluso si la comunidad no extrajera ningún beneficio. A un precio de USD 6 por tonelada de carbono, el proyecto generaría apenas un

pequeño excedente si la comunidad no extrae ningún beneficio. Estos dos ejemplos se parecen a muchos proyectos reales de carbono que no parecen tan atractivos una vez conocidos los costos y beneficios.

Estando el precio de venta en USD 4 a 6 por tonelada de carbono, la experiencia con los acuerdos del sector extractivo sugiere que la comunidad probablemente concluya que el proyecto no debe proceder, ya que no puede generar beneficios significativos, especialmente en vista de los costos sociales y económicos asociados con la actividad extractiva. Se podría argumentar que en algunos contextos una comunidad aun podría decidirse por apoyar un proyecto de RdE que no generaría beneficios en efectivo, porque las actividades al menos crearían ventajas relevantes (p.ej., la protección forestal). Sin embargo, tal conclusión debe basarse en un análisis económico detenido de las «externalidades positivas» en relación con los costos totales incurridos por la comunidad al apoyar el proyecto en cuestión.

Dado el supuesto de costos en el Cuadro 11.3, a un precio de USD 12 por tonelada de carbono, el proyecto podría generar los beneficios comunitarios

contemplados en el Cuadro 11.2 (pago de preproducción, regalías y participación en las utilidades). Los beneficios totales para la comunidad, aparte del empleo, la capacitación y los insumos, que son costos del proyecto, serían significativos.

En resumen, las comunidades deben esforzarse por conocer toda la gama de opciones de costo-beneficio para los acuerdos en el sector de los recursos naturales. Sólo así podrán definir sus prioridades de negociación, e incluso decidir si participar o no.

Orden de los pagos

El Cuadro 11.3 resalta otro principio relevante en la distribución de los beneficios de REDD+: el orden en que se dan los pagos. La importancia de los pagos anticipados y las regalías en los ingresos brutos sugiere que una comunidad podría negociar sus preferencias en cuanto a cómo se pagan los costos del proyecto. La Figura 9 ilustra esta secuencia jerárquica de participación en los beneficios de un proyecto REDD+. El flujo de fondos indica el orden en que se pagan normalmente los costos, primero los operativos, incluida la verificación del carbono.

Cuadro 11.3 – Asignación de ingresos en un proyecto hipotético REDD+ financiado por capitales particulares

Proyecto operativo, componentes económicos	Precio del carbono a USD 4/tonelada	Precio del carbono a USD 6/tonelada	Precio del carbono a USD 10/tonelada
Pago de preproducción a la comunidad por el inversor al firmarse el acuerdo	USD 500.000	USD 500.000	USD 500.000
Volumen de créditos de carbono vendidos	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Ingresos brutos por la venta de créditos de carbono	4.000.000	6.000.000	10.000.000
Regalías comunitarias del 4% de los ingresos brutos	160.000	240.000	400.000
Costos totales para la comunidad, incluidos los de operación, gobernanza, valoración independiente y comercialización (D1 + D2 en el Cuadro 3)	5.000.000	5.000.000	5.000.000
Inversión en mantener el almacenamiento del carbono (el 5% de los ingresos)	200.000	300.000	500.000
Superávit (o pérdida) en el primer año	(1.700.000)	(40.000)	3.600.000
Asignación al inversor del superávit (66%)	0	0	2.376.000
Asignación a la comunidad del superávit (34%)	0	0	1.224.000

En la negociación de los contratos, los proyectos de REDD+ y el programa de RdE sugieren aspectos en que los intereses indígenas pueden fortalecerse mediante garantías de priorizar el pago de los beneficios comunitarios más temprano en la secuencia. El típico plan de distribución de beneficios en REDD+ tarda mucho más de lo previsto en producir un flujo de ingresos por las ventas. Desde una perspectiva comunitaria, la distribución de los riesgos y beneficios por la venta de créditos de carbono en el acuerdo puede estructurarse más equitativamente en base al desempeño de cada uno de los actores. Por ejemplo, los objetivos de venta se pueden negociar con los agentes de marketing para vincular el pago con el rendimiento, ajustándose las tarifas en función de su cumplimiento.

Beneficios aparte de la compensación y capacitación

Los acuerdos de RdE ofrecen algo más que beneficios monetarios. Para lograr un buen acuerdo, una comunidad debe explorar toda la gama de beneficios, como empleo, capacitación empresarial y contratos, seguridad de la tenencia de la tierra, protección del patrimonio cultural, participación en el manejo de las repercusiones ambientales, y un sólido monitoreo y observancia del acuerdo. Como se indica en la Figura 10, los proyectos de RdE requieren numerosas funciones que se delegan a terceros, entre ellos el desarrollador del proyecto y los consultores. Estos trabajos incluyen: diseño del proyecto, evaluación de impactos, fortalecimiento de capacidades, prestación

de servicios técnicos, suministro de equipos o insumos, asesoramiento jurídico, investigación, manejo financiero, administración del proyecto, gestión del contrato, distribución de beneficios, vigilancia o *enforcement* del uso de la tierra, inscripciones, comercialización, y venta de créditos.

La comunidad no debe suponer que tales servicios no pueden recaer en sus propios miembros. Más bien, puede negociar el derecho a decidir quién(es) los prestarán.

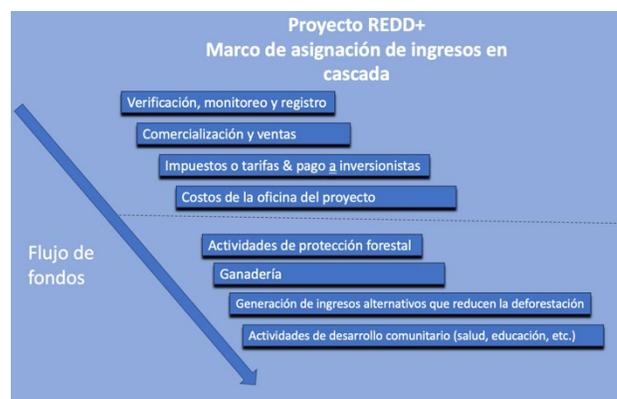


Figura 10 – Marco para la asignación de los ingresos de REDD+

Asimismo, la comunidad puede decidir si la mejora de su tenencia de la tierra o la protección de su patrimonio cultural serán condiciones de todo acuerdo de RdE, como los han intentado algunos proyectos voluntarios (véase el Recuadro 11.2).

Por último, el plan de participación en los beneficios no debe excluir la función de la comunidad en todo aspecto del monitoreo del cumplimiento del acuerdo principal con el inversor y de cualquier acuerdo auxiliar del que dependa dicha participación en los beneficios. Por ejemplo, en la RdE suele haber una estructura anidada en la que los acuerdos verticales entre la comunidad y el desarrollador del proyecto dependen de varios acuerdos horizontales entre este y el inversor que compra los créditos de carbono, o entre el inversor y el gobierno que certifica la validez de los créditos. La comunidad puede negociar una función en el monitoreo de estos otros acuerdos de los cuales depende la distribución de los beneficios de los ingresos por el carbono. Este rol más amplio de la comunidad en la supervisión del cumplimiento del acuerdo de RdE también se financiaría con los recursos del proyecto.

Recuadro 11.2 – Proyecto REDD+ de Keo Seima

El proyecto REDD+ de Seima emprendió la certificación del Estándar Voluntario de Carbono (VCS, por su sigla inglesa) y de Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCB) durante unos ocho años (de 2008 a 2016). Se realizó el CLPI para el proyecto REDD+ de Seima en 161.000 ha para cumplir con las normas voluntarias del mercado. La *Wildlife Conservation Society* (WCS), una ONG con sede en Estados Unidos, fue la promotora del proyecto Seima.

Algunas de las 20 aldeas (2.600 familias) que participaron en el proyecto eran del grupo étnico Bunong que habita zonas remotas y boscosas, realizando principalmente medios de subsistencia. Otros aldeanos viven más cerca de las zonas de amortiguación, con buen acceso a caminos y mercados para sus cultivos comerciales, y tienden a verse afectados por la rápida inmigración de los Khmer. Ante

esta compleja mezcla de usuarios de los recursos forestales, dispersos por un vasto paisaje, los administradores del proyecto implementaron el CLPI mediante una serie de acuerdos a nivel de aldea.

Desde sus inicios, el proyecto Seima incorporó un apoyo práctico a las reivindicaciones de los títulos indígenas comunitarios (TIC) en la zona, en virtud de la Ley de Tierras de Camboya. La WCS ha apoyado el primer TIC otorgado a una comunidad bunong y hay otros en proceso.

Los proponentes del proyecto vieron en los TIC una manera de asegurar los bosques y apoyar un uso de la tierra favorable a la conservación en la zona de amortiguamiento, lo cual aumentó las expectativas comunales de que el proyecto REDD+ propuesto aseguraría sus TIC.

Sin embargo, desde la perspectiva del auditor verificador de REDD+, la presencia de zonas con títulos indígenas actuales o eventuales podría percibirse como una amenaza a la «permanencia» del proyecto, ya que las comunidades podrían tratar de utilizar la tierra de maneras distintas a las indicadas en el documento del proyecto.

Aunque la WCS continuó su apoyo a la titulación comunitaria, las zonas TIC fueron eliminadas del proyecto REDD+ para satisfacer al validador. El proyecto REDD+ finalmente vendió USD 3 millones en créditos de carbono, generando beneficios para las comunidades. Sin embargo, dadas las limitaciones del proceso de certificación en cuanto al número de comunidades que pueden aprovechar los beneficios de REDD+, la experiencia despertó dudas respecto a la capacidad de REDD+ para manejar las situaciones de tenencia mixta o controvertida en Camboya.

Fuente: WCS 2015/2021; Milne y Mahanty 2019; Evans 2012.

12. APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS Y MANTENIMIENTO DE LAS RELACIONES

Resumen del capítulo

- En este capítulo se examinan los obstáculos y desafíos de la aplicación de los acuerdos, así como algunas estrategias para reducir al mínimo los riesgos y franquear las barreras.
- Los acuerdos pueden estructurarse con objetivos claros para asegurar un adecuado monitoreo y aplicación, y que las comunidades cuenten con mecanismos para asegurar su cumplimiento.
- Los estándares más elevados para la ejecución de acuerdos aseguran un proceso de revisión con suficientes recursos, objetivos específicos, sanciones e incentivos claros para asegurar su ejecución, incluidas las enmiendas.
- Préstese especial atención al fortalecimiento de los factores internos, incluidos unos equipos de monitoreo sólidos y culturalmente apropiados que cuenten con suficientes recursos y tengan funciones claras para motivar el cumplimiento por parte del proponente del proyecto.
- Los factores externos del éxito de la ejecución, fuera del control de la comunidad, pueden ser anticipados y mitigados.
- Se pueden utilizar acuerdos para formar relaciones fuertes mediante una continua comunicación y actividades de fortalecimiento de la confianza.

Es durante el proceso de ejecución que se pueden fortalecer las relaciones y la confianza entre la comunidad y el proponente del proyecto. La comunidad debe prepararse para la ejecución como una nueva etapa de organización, comunicación y vigilancia. También deben evaluarse detenidamente y solventarse los recursos necesarios para la ejecución.

Monitoreo y observancia de los acuerdos

Idealmente, todo acuerdo negociado debe incluir instrucciones específicas para su revisión y mantenimiento en el tiempo. No se puede esperar que el monitoreo de la ejecución se produzca como actividad adicional. Las disposiciones de supervisión se pueden diseñar de varias maneras:

- Monitoreo conjunto con el proponente del proyecto
- Monitoreo independiente
- Monitoreo del organismo regulador del gobierno

Todo plan de monitoreo:

- Puede especificarse en el acuerdo (p.ej., representación por ambas partes, ámbito de responsabilidad, acceso a la información, lo culturalmente apropiado);

- Debe considerarse contratar un oficial de monitoreo y anticipar otro personal necesario;
- Involucrar a defensores del acuerdo en las comunidades y entre los proponentes;
- Idealmente, el acuerdo debe dar capacitación y financiamiento para apoyar el monitoreo por parte de la comunidad.

En base a las prioridades establecidas en el acuerdo, la comunidad puede diseñar y aplicar un sistema integral de monitoreo que incluya el socioeconómico y ecológico *in situ*, así como métodos de observación de la Tierra o teledetección. Puede apoyar la ejecución responsable de los acuerdos negociados, cubriendo el acceso directo a las tierras del proyecto, los pagos a la comunidad, el empleo, la educación y capacitación, el desarrollo de negocios, la salud, las repercusiones en el patrimonio cultural, y tales repercusiones ecológicas del proyecto como la deforestación y degradación de bosques, la caza

furtiva, etc. El sistema de monitoreo controlado por la comunidad puede incluir un sistema de alerta ante toda transgresión en el uso de la tierra. En el caso de las empresas basadas en la naturaleza, el sistema de monitoreo puede incorporar planes de desempeño empresarial e indicadores diagnósticos de los sistemas de mercado relacionados con las repercusiones que puedan tener el manejo de recursos naturales y los cambios en los medios de vida en el bienestar humano y los derechos humanos.

La comunidad no debe renunciar a su derecho a utilizar la comunicación estratégica y la acción directa para presionar al proponente del proyecto en caso de incumplimiento del acuerdo. Un proceso adecuado para la reparación de quejas debería resolver la mayoría de las inobservancias, pero una vez agotado este recurso sin que se produzca una solución pronta y satisfactoria, la comunidad puede recurrir a otros mecanismos. Se debe designar los responsables de ejercer la capacidad local de movilizar presión en caso de incumplimiento del acuerdo. Préstese atención especial a la preservación de estos derechos en el acuerdo (véase el Recuadro 12.1).

Recuadro 12.1 – Primera Nación Attawapiskat y DeBeers: Capacidad de presionar el cumplimiento del acuerdo

Los buenos acuerdos se basan en medidas de observancia para garantizar el cumplimiento de ambas partes. Sin embargo, al igual que en el proceso de negociación, se requiere que la comunidad pueda movilizar presiones ante cualquier incumplimiento de lo comprometido. En el caso de la mina Victor de la empresa *DeBeers Canada*, el suministro fue interrumpido durante 18 días por un bloqueo de las carreteras en febrero de 2009, organizado por miembros de la Primera Nación Attawapiskat.

Surgió la protesta porque algunos miembros de la comunidad consideraban que *DeBeers Canada* incumplía los términos del AIB. Aunque no fue explícitamente objeto de negociaciones, se esperaba que las incidencias de abuso de sustancias, violencia doméstica y otros males sociales se redujeran conforme aumentaban los ingresos promedios de las comunidades debido al empleo relacionado con las minas. Cuatro años tras la ratificación del AIB, seguían en evidencia estos problemas sociales.

Fuente: Bradshaw, Fidler y Wright 2016

Apoyo para la ejecución en el acuerdo

Las medidas para el manejo de los riesgos de ejecución deben tratarse como parte de la estrategia de negociación (véase el Recuadro 12.2).

Recuadro 12.2 – Aprendizajes de la aplicación de 40 acuerdos canadienses y australianos con pueblos indígenas

Un análisis de 40 acuerdos canadienses y australianos destacó varios asuntos que las comunidades deben asegurar en sus acuerdos, incluidos:

Recursos: Garantizar que se reserven suficientes recursos para su ejecución. Sólo siete acuerdos (menos del 20% – cuatro en Canadá y tres en Australia) asignaron recursos a la tarea de ejecución.

Un comité exclusivamente para ello: Garantizar que se reserven recursos suficientes para el uso del comité. Sólo cinco de los 38 acuerdos reservaron recursos para apoyar las operaciones de tales comités, aparte de exigir al operador del proyecto que pague los costos de sus reuniones.

Objetivos no ambiguos: Asegurar que los objetivos sean claros, específicos y medibles. Pocos de los acuerdos tenían objetivos específicos e inequívocos.

Exigibilidad: Garantizar que el acuerdo enuncie penas o sanciones específicas para aquellas partes que no respeten sus compromisos en virtud del acuerdo. Ninguno de los acuerdos analizados preveía penas o sanciones por inobservancia de compromisos específicos asumidos por las partes, salvo por medio del derecho (a menudo implícito) de la parte agraviada a emprender acciones judiciales por incumplimiento.

Revisión: Asegurar que el acuerdo tenga disposiciones específicas en virtud de las cuales pueda ser revisado formalmente. Menos de la mitad de los acuerdos analizados (17 de los 38) incluían alguna mención que permitiera una revisión formal de sus disposiciones.

Fuente: O’Faircheallaigh (2002)

Establecer objetivos claros para la ejecución: La precisión y claridad de los objetivos y resultados previstos en el acuerdo es fundamental para garantizar su óptima ejecución. Evítense términos

ambiguos como «si es posible», «cuando sea apropiado», «se tomarán todas las medidas razonables», «si es técnica y financieramente factible». Donde existan ambigüedades, pídase una redacción precisa o aclaraciones para fijar límites a su interpretación.

Identificar responsables específicos: Indicar claramente el responsable de cada acción y asegurarse de que esa persona u organización tenga la autoridad necesaria. Es esencial contar con defensores del acuerdo tanto en el proponente del proyecto como en la comunidad.

Asegurar suficientes fondos y demás recursos para el monitoreo: Garantizar que se incluyan planes detallados con financiamiento para el monitoreo de las repercusiones del proyecto y la ejecución del acuerdo, basado en objetivos consensuados. Los fondos deben dedicarse a fortalecer la capacidad comunitaria para la ejecución y el monitoreo, y a establecer sólidos mecanismos para la resolución de controversias, entre otros fines (véase el Recuadro 12.3 sobre el diseño del presupuesto para la ejecución de un acuerdo).

Definir sanciones e incentivos: El acuerdo debe incluir sanciones o multas para cuando el proponente del proyecto no cumpla las condiciones, e incentivos (recompensas) para cuando sí cumple. Por ejemplo, los objetivos de empleo o desarrollo empresarial pueden aumentarse automáticamente en caso de incumplimiento.

Definir un proceso claro de enmienda: Asegurarse de que las partes puedan cambiar algunas disposiciones importantes con el tiempo. Tales procedimientos pueden ser útiles en casos como un retraso en la fecha de inicio o expansión del proyecto. El resultado de un análisis de las repercusiones acumulativas de nuevos proyectos planificados en las cercanías, que podrían incidir indirectamente en las comunidades o dificultar el acuerdo, también puede ser motivo de una revisión futura. Defínase un proceso claro de revisión y reforma para estos aspectos del acuerdo. Las enmiendas son importantes por varios motivos:

- Es dinámica la relación entre el proponente del proyecto y la comunidad, lo que puede dar lugar a situaciones imprevistas que deban tratarse;
- Cambian constantemente los conocimientos, entendimientos y enfoques de los AIB;
- La alternativa a las enmiendas, es decir, la resolución de controversias, es costosa y difícil.

Recuadro 12.3 – Presupuesto de ejecución

Las comunidades indígenas deben identificar con el mayor detalle posible los recursos humanos requeridos para la gestión y administración del acuerdo. Las mayores necesidades de recursos humanos y de otro tipo incluyen:

- Tiempo del personal para:
 - coordinar la ejecución general con las otras partes
 - ocuparse de la ejecución global del acuerdo
 - asistir a reuniones administrativas y de comités
 - gestionar la disposición del empleo en el acuerdo
 - manejar sus aspectos financieros y contables
 - coordinar la comunicación y participación de la comunidad
 - revisar el acuerdo negociado y preparar los registros e informes
- Costos de la participación comunitaria (p.ej. honorarios para ancianos, costos de reuniones)
- Costo de suministros, espacios de oficina o equipos
- Gastos de viaje para supervisar la ejecución
- Honorarios de consultores técnicos en contabilidad, impuestos y asesoría jurídica
- Honorarios de consultores para evaluaciones y estudios, etc.

Si el proyecto es de gran alcance, no es realista esperar que la comunidad sufrague este tipo de costos. Se debe incluir un presupuesto de ejecución como parte de la negociación general.

Fuente: Woodward y Compañía (2008)

Incorporar revisiones periódicas: El CLPI es un proceso iterativo que debe renovarse cada vez que cambien los términos originales del acuerdo. Es una buena práctica contemplar en los acuerdos su revisión periódica y planificada. Estas agregan certeza y previsibilidad para hacer frente a cualquier desafío que surgiere. El acuerdo debe incluir disposiciones de flexibilidad, cláusulas para su revisión y actualización cuando resulten más favorables los términos de otros

acuerdos negociados en el mismo sector. Para conocer el ejemplo de los Dja Dja Wurrung en Victoria, Australia, véase el Recuadro 12.4.

Por las mismas razones que se necesita un proceso definido para el acuerdo, también puede ser apropiada una revisión de la evaluación de impacto, especialmente cuando no se conocen bien las eventuales repercusiones del proyecto. Su ejecución puede incluir una disposición cronogramada de evaluaciones de impactos retrospectivas o actualizadas con financiamiento y la participación o el liderazgo de la comunidad, en un momento definido

o cada vez que se superen determinados umbrales de impacto.

Como se ilustra en el Acuerdo de Reconocimiento y Asentamiento con los Dja Dja Wurrung (Recuadro 12.4), los acuerdos de gestión conjunta de las áreas protegidas pueden llegar a definir objetivos para la gestión de cambios, a fin de que el personal del parque comprenda mejor las prácticas de manejo de las tierras indígenas y la manera de relacionarse con los guardaparques indígenas.

Recuadro 12.4 – Proceso de revisión del acuerdo para las áreas protegidas aborígenes Dja Dja Wurrung

El 28 de marzo de 2013, el estado de Victoria, Australia, firmó un Acuerdo de Reconocimiento y Asentamiento (ARA). Su negociación comenzó en 1998 y se retrasó hasta que el estado aprobara la Ley de Asentamiento de Propietarios Tradicionales en el 2010. El ARA hacía posible que el acuerdo resolviera los títulos nativos reivindicados y preveía el reconocimiento de los derechos aborígenes mediante la negociación de un acuerdo complementario conjunto para las actividades de ordenamiento territorial. El ARA transfirió seis parques y reservas estatales y nacionales (unas 47.000 ha) al título aborígen para ser administrados conjuntamente y a perpetuidad por la Junta Directiva de los Dja Dja Wurrung y el gobierno estatal. Esta parte del acuerdo garantiza varias cláusulas de ejecución importantes que reconocen su novedad y la necesidad de actualizar algunos aspectos en base a los aprendizajes en el sector y dentro del propio proceso de aplicación del acuerdo:

- Un proceso de revisión independiente automático cada cinco años;
- Paridad (armonización al alza) entre este acuerdo y otro acuerdo estatal que se haya negociado recientemente y que tenga disposiciones más estrictas;
- Apoyo y capacitación a los guardaparques aborígenes, incluidos USD 900.000 durante los primeros cuatro años para ayudar con las obligaciones de asentamiento;
- Disposiciones para una alianza significativa de gestión conjunta, incluida una comunicación adecuada, fondos para su ejecución y objetivos claros en aspectos de desarrollo económico;
- Un plan de gestión de cambios respecto a la rendición de cuentas por parte del personal del Parque Victoria (mejoramiento del desempeño de los empleados de los parques); y
- Un objetivo a largo plazo de transitar desde la gestión conjunta a la exclusiva por parte de los aborígenes.

La gobernanza estatal de los parques también ha evolucionado para integrar estos acuerdos de cogestión aborígen. Se estableció un mecanismo para el control del proyecto con representación de las 13 organizaciones aborígenes, el cual se reúne trimestralmente para examinar las prioridades y supervisar la gestión del cambio en el sistema de manejo de los recursos naturales. Este mecanismo involucra a los propietarios tradicionales en los niveles decisorios más altos para resolver problemas y facilitar la coordinación entre varios organismos (p.ej., salud, educación y ambiente).

Fuente: Dja Dja Wurrung Clans Corporation

Planificar para posibilidades alternativas: Es posible que no se cumplan las expectativas para la ejecución si el proyecto no se inicia a tiempo, se retrasa o se cierra durante un período prolongado, o si los bajos precios de las materias primas u otros factores

reducen el margen operativo. Pueden incorporarse algunas protecciones contra estos escollos en los acuerdos a través del tipo de regalías elegido y la disposición de pagos anuales mínimos. Sin embargo, algún problema con la viabilidad del proyecto puede

minimizar las posibilidades de aumentarse los flujos de ingresos en apoyo a la ejecución y podría afectar las de alcanzar los objetivos de empleo y capacitación e interferir con la prioridad dada a la ejecución del AIB. Este tipo de riesgo puede mitigarse mediante contratos de compensación (pago mínimo), como en el caso de la Bahía de Voisey, cuyo acuerdo prevé una serie fija de pagos para posibilitar su transición adecuada en caso de un cierre prematuro y no previsto del proyecto.

Plan de la rotación del personal: Muchos acuerdos se hacen posibles debido al cultivo de defensores al interior del organismo proponente o del gobierno. Estos individuos tal vez abandonen la organización con el tiempo, produciendo una pérdida de memoria institucional respecto al acuerdo y dejando en duda el reconocimiento del acuerdo y el nivel de compromiso con su ejecución entre los nuevos directivos o del personal del proyecto.

Es común la rotación del personal del proyecto y de los dirigentes comunitarios, lo cual subraya la importancia de invertir en relaciones sólidas entre la comunidad y el proponente. Estas transiciones deben preverse de tal modo que no se pierdan vitales conocimientos. Los planes de ejecución deben contemplar tutorías, acompañamiento de cargos, planeación de la sucesión, capacitación cruzada e inducción para que el nuevo personal conozca la historia de la negociación y la importancia de cumplir con las obligaciones del acuerdo. El financiamiento de dicha formación para los empleados debe quedar integrada dentro del presupuesto del acuerdo. Los grupos indígenas pueden diseñar políticas o procedimientos organizativos que describan las relaciones y los protocolos en vigor. Esto asegurará la continuidad con el nuevo personal.

Factores externos al acuerdo

Son muchos los factores externos al acuerdo que pueden afectar su ejecución. Si bien tal vez no sea posible controlarlos o manejarlos en el diseño del acuerdo, tales factores externos deben reconocerse como posibles obstáculos a su aplicación. Las partes pueden acordar un trabajo conjunto para minimizar su impacto negativo en la ejecución. A continuación,

se analizan algunos de los factores externos que podrían influir en la ejecución de un acuerdo.

Invertir en la generación de confianza: Desarrollése el apoyo de los principales actores políticos, tales como el organismo que otorga licencias ambientales o la entidad gubernamental que vigila el tema de los pueblos indígenas. Asegúrese de que cumplan sus obligaciones en materia de supervisión y aplicación de los acuerdos.

Riesgos para los derechos humanos: Es posible que se modifiquen o cambien por completo las condiciones de respeto a los derechos humanos. Esto puede ser provocado por el proponente del proyecto (véase el Recuadro 9.6), el gobierno, o el delito organizado. Los negociadores indígenas pueden convertirse en blanco de represalias, acoso, arrestos, o peor.

Los acuerdos pueden incluir el compromiso por parte del proponente del proyecto de tomar medidas de mitigación ante toda violación de derechos. Tales acciones pueden ir acompañadas de declaraciones públicas por los dirigentes del proponente, la realización de una investigación independiente, el involucrar a organismos nacionales o internacionales de derechos humanos, la gestión de recursos jurídicos, o una mayor protección para los miembros de la comunidad. Tales acciones y las situaciones que motivarían su activación deben preverse.

Cambio de políticas o de gobierno: Las elecciones, que resultan en cambios de personal en las instituciones gubernamentales, pueden presentar desafíos para el mantenimiento de las relaciones que requiere la ejecución del acuerdo. También pueden conducir a nuevas políticas que tal vez erosionen los cimientos de un acuerdo existente o de una negociación en curso. Por ejemplo, una nueva administración puede dismantelar leyes o instituciones esenciales para la aplicación eficaz de los acuerdos.

Rivalidades entre direcciones gubernamentales: Múltiples departamentos gubernamentales pueden tener algún grado de responsabilidad por varios aspectos de la ejecución de un proyecto, incluido el monitoreo de repercusiones, la planificación o zonificación del desarrollo, y la capacitación o

educación. En estos casos, los desacuerdos gubernamentales en cuanto a fueros e influencias pueden impedir la ejecución eficaz de un acuerdo.

Recuadro 12.5 – Programa Nacional de Financiación Socio-Bosque, Ecuador

A partir del año 2008, el Gobierno de Ecuador ha creado incentivos para la conservación de los bosques a través del Programa Socio-Bosque (PSB). Inicialmente, se hacían pagos anuales escalonados de USD 30/hectárea a los propietarios de las tierras a cambio de la conservación de sus bosques, para hasta 50 ha de tierras forestales. A fin de alentar la participación de agricultores con áreas forestales menores, los incentivos anuales se aumentaron a USD 60/ha para propietarios con menos de 20 ha de tierra en total, no sólo en bosques.

El PSB ofrece acuerdos con un plazo de 20 años renovables automáticamente si su titular no sale del programa. Sin embargo, los beneficiarios del PSB se obligan a proteger y conservar el área incluida en su contrato (es decir, mantener intacta la cubierta forestal), por lo que existe menos posibilidades de generar ingresos adicionales en base a los activos forestales en pie.

En el año 2015, los pagos del PSB se retrasaron y no se restablecieron hasta el 2017. El Ministerio del Ambiente explicó que esto se debió a fluctuaciones en el precio del petróleo que afectaron a los ingresos del Estado. Tales incertidumbres presupuestarias y retrasos en los pagos pueden afectar la confianza de la gente para tomar parte en un programa, ya que les hace cuestionar el valor a largo plazo de su participación y el compromiso gubernamental de mantener los beneficios prometidos.

Fuente: Etchart y otros (2020)

Poder de gestión política: Muchos acuerdos incluyen capítulos dedicados solo a los procedimientos de

ejecución y las métricas de su desempeño. Algunos de los mecanismos para ello, como son los comités de monitoreo, no siempre reconocen el poder de gestión política de los indígenas si son diseñados por no indígenas y modelados según las estructuras empleadas en otros proyectos o contextos distintos (p.ej., involucrando solamente a dirigentes electos y no los tradicionales, o excluyendo a personas clave cuya experticia puede ser necesaria).

Estas medidas, por más bien intencionadas que sean, posiblemente no resulten según lo previsto ni surtan los efectos deseados porque no se ajustan a los valores culturales y normas de gobernanza locales. El resultado es no trabajar con los actores políticos indígenas en el logro de una ejecución mutuamente aceptable, la falta de transparencia, la exclusión de los pueblos indígenas de la toma de decisiones, y una relación menos eficaz.

Falta de información sobre los acuerdos y las políticas y leyes conexas: Para llenar los vacíos procesales en las políticas existentes y aclarar las responsabilidades, algunos grupos indígenas han creado sus propias políticas para el sector extractivo, la conservación, la agricultura y otras actividades de desarrollo (véase el Recuadro 12.6 sobre las políticas mineras de la Primera Nación de los Tlingit del Río Taku). Además, si existe o se anticipa más de un proyecto en la región, tal vez sea necesario diseñar programas y procedimientos para el manejo de licencias o investigaciones, la participación en el monitoreo ambiental u otros asuntos (véase el Recuadro 12.7 sobre las políticas de investigación de los Inuit). La comunidad también puede tener que participar en procesos jurídicos y normativos conforme ocurran cambios regionales o nacionales y que se obtenga el personal y la capacidad para hacerlo.

Recuadro 12.6 – La Primera Nación Tlingit del Río Taku (Columbia Británica) crea su política minera

En la Columbia Británica, la Primera Nación Tlingit del Río Taku ha creado una «Política Minera» que establece un marco para la exploración y explotación de minerales, y orienta a los desarrolladores sobre cómo consultar y relacionarse en determinadas regiones. En este folleto se bosqueja el proceso que siguieron para recoger historias orales y escritas de los ancianos y aplicarlas a la generación de políticas que sigan sus modos tradicionales de proteger sus territorios.



The RELAW Project
REVITALIZING INDIGENOUS LAW
FOR LAND, AIR & WATER

**Taku River
Tlingits are
defining
their
own laws!**



Our Team
Shawna Smith & K'èdukà Jack – TRTFN RELAW Team
Gavin Smith & Maxine Matilpi – West Coast Environmental Law

Taku River Tlingit people have always defined our own laws through oral tradition. We are working with **West Coast Environmental Law** to utilize **Tlingit stories** to create legal tools that will empower us to advocate for our way of life and protection of our land.

During this one year project the **RELAW Team** will:

- Research **TRTFN Indigenous Law** through reviewing written and **oral stories** from new and existing interviews with Elders and community members.
- Analyze and summarize all the research, creating tools that can be used to communicate our Environmental Law with other governments and companies.
- Apply our Indigenous Laws to the creation of a **TRT wildlife management policy** to ensure that we are following our traditional ways in protecting our land and resources.

How can you be involved with **RELAW**?

- Participate in the family meetings and RELAW community events over the next year;
- Elders will be interviewed as part of the research;
- Contact **K'èdukà** and **Shawna** with questions or feedback.

Supported & Advised by:



TRT Lands and Resources Department
K'èdukà Jack
relaw.tech@gov.trtfn.com
Shawna Smith
relaw.coor@gov.trtfn.com
250-651-7451 x 3

Fuente: <http://trtfn.yikesite.com/downloads/mining.policy.pdf>

Recuadro 12.7 – Estrategia Nacional de Investigación Inuit

Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) es la organización nacional que representa a los 65.000 Inuit en Canadá. Incluye 53 comunidades y abarca aproximadamente el 35 por ciento de la masa terrestre de Canadá y el 50 por ciento de sus costas. La ITK representa los derechos e intereses de los Inuit en todo el país mediante una estructura de gobernanza democrática que representa todas las regiones inuit y aboga por políticas, programas y servicios que respondan a los problemas que enfrenta el pueblo inuit.

En el año 2018, la ITK lanzó su Estrategia Nacional de Investigación Inuit (*National Inuit Strategy on Research – NISR*) que busca sortear la relación a menudo explotadora entre investigadores y comunidades inuit, en la que los primeros trabajan en beneficio de sus propias carreras e instituciones sin el aporte del pueblo inuit. Este documento de políticas va dirigido a gobiernos e instituciones de investigación. Su objeto es apoyar la autodeterminación de los Inuit en la investigación, invirtiendo en mayores capacidades de investigación entre estos pueblos.

La NISR esboza las acciones coordinadas necesarias para mejorar la gobernanza, financiación, conducción y transmisión de las investigaciones de los Inuit Nunangat. La

estrategia se basa en los importantes avances logrados por los Inuit en la libre determinación de sus investigaciones, ofreciendo soluciones a los desafíos que han enfrentado durante décadas. Prevé que la investigación se utilice como elemento básico de toda buena política pública, programa e iniciativa que optimice los resultados para los Inuit, que a su vez beneficien a las demás partes interesadas.

Fuente: Estrategia Nacional de Investigación Inuit Tapiriit Kanatami (ITK). https://www.itk.ca/wp-content/uploads/2018/04/ITK_NISR-Report_English_low_res.pdf

Mantener las relaciones

A menudo las comunidades y los proponentes de proyectos prestan atención a los acuerdos en los primeros años de operaciones, pero luego disminuye paulatinamente su atención a la ejecución conforme se establece bien el proyecto o avanza hacia su cierre. La atención a sus principales aspectos ayuda a mantener los acuerdos como documentos vivos, adaptándolos según sea necesario.

Mantener viva la comunicación: Es necesario reforzar constantemente los canales de comunicación para que prosperen los contactos informales y las reuniones formales. Por ejemplo, algunas comunidades invitan al personal del proyecto al campo para viajes anuales en canoa, de cacería y otras reuniones comunitarias para familiarizarles con su cultura.

Establecer sólidas relaciones entre las personas que tengan responsabilidades similares en la organización del proponente del proyecto y en la comunidad, por ejemplo, entre los enlaces de esta y los oficiales de contratación y capacitación de aquel, o entre el personal ambiental del primero y los monitores ambientales de esta última.

Mantener registros detallados de cada reunión, diálogo, comunicación, informe y dato. Utilizar esta información para lograr una gestión adaptable. Es vital poder reunir información y decidir cómo aprovecharla. Por ejemplo, a veces se recopilan datos de seguridad, bienestar, contratación y promoción, pero no se emplean eficazmente para efectuar ningún cambio. Saber recabar información fiable y apropiada es importante, pero su uso es esencial.

Comprometerse con la acción rápida y continua sobre los problemas apenas surjan, antes de que se conviertan en controversias. Un objetivo básico del acuerdo debe ser el de resolver los problemas lo antes posible mediante sistemas eficaces de comunicación y alerta temprana. Es importante apoyar este fin mediante la capacitación de los empleados en el manejo de conflictos.

Si surgen controversias, las empresas y comunidades deben capacitar a su personal para que las vea como una fuente de información valiosa que puede conducir a mejores operaciones, menores riesgos y una relación de apoyo al interior de la comunidad.

APÉNDICE 1: RECURSOS

Minerales y Minería – Acuerdos, Tratados y Arreglos Negociados

<https://www.atns.net.au/subjectmatter.asp?subjectmatterid=20>

Iniciativa de dirigentes indígenas (iniciativa de los guardianes): www.ilinationhood.ca

Grupos nacionales/regionales (C.B.) de dirigentes de las Primeras Naciones

Asamblea de las Primeras Naciones (AFN): <http://www.afn.ca/>

Asamblea de Naciones Originarias de Columbia Británica (BCAFN): <http://www.bcafn.ca/>

Unión de Jefes Indígenas de Columbia Británica (UBCIC): <http://www.ubcic.bc.ca/>

Cumbre de las Primeras Naciones de C.B. (FNS): <http://www.fns.bc.ca/>

Consejo de Energía y Minería de las Primeras Naciones de C.B.: <http://www.fnemc.ca/>

Consejos y Gobiernos Tribales de Columbia Británica

Consejo Tribal de los Carrier Sekani: <http://www.carriersekani.ca/>

Consejo de los Kaska Dena: <http://www.kaskadenacouncil.com/>

Consejo Tribal de *North Shuswap*: <http://northernshuswaptribalcouncil.com/>

Consejo Central de los Tahltan: <http://www.tahltan.org/>

Gobierno Nacional de los Tsilhqot'in:

http://www.tsilhqotin.ca/PDFs/Press%20Releases/2014_10_03_Dasiqox_TP_NR.pdf

Enlaces con las Primeras Naciones de los miembros de la FNWARM

Primera Nación del Lago Dease: <http://www.kaskadenacouncil.com/kaska-nations/dease-river-first-nation>

Nación del Lago Babine: <http://www.lakebabine.com/>

Primera Nación de los Naka'zldi: <http://www.nakazdli.ca/>

Primera Nación del Lago Takla: <http://www.taklafn.ca/>

Primera Nación de los Tlingit del Río Taku: <http://trtfn.yikesite.com/>

Primera Nación de los Xenigwet'in: <http://www.xenigwetin.ca/>

Primera Nación de los Xat'sull (*Soda Creek*): <http://www.xatsull.com/>

Kits de herramientas para la minería

Fair Mining Collaborative: <http://www.fairmining.ca/>

Gordon Foundation: <http://gordonfoundation.ca/north/iba-community-toolkit>

Grupos que apoyan a las Primeras Naciones en asuntos de minería y derechos en Columbia Británica

Amnistía Internacional Canadá: <http://www.amnesty.ca/>

EcoJusticia: <http://www.ecojustice.ca/>

Amigos del Valle de Nemiah: <http://fonv.ca/>

MiningWatch: <http://www.miningwatch.ca/>

Sierra Club de C.B.: <http://www.sierraclub.bc.ca/>

Ley Ambiental de la Costa Oeste: <http://wcel.org/>

Comité de Vida Silvestre: <https://wildernesscommittee.org/>

Guía completa para evaluación de impactos sociales, 2006. Centro de las Naciones Unidas para la Buena Gobernanza. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cgg/unpan026197.pdf>

Modelos y estudios de casos de las evaluaciones de impactos controladas por indígenas

- Procesos cogestionados – Gobierno a Gobierno - ESTUDIO DE CASO 1: Revisión por Thị hợ del Proyecto NICO, Territorios del Noroeste
- Modelo codesarrollado – Proponente con la parte indígena – ESTUDIO DE CASO 2: Revisión por Glencore y los Inuit del Proyecto Sivumut, Quebec
- Evaluación de impactos indígena independiente – ESTUDIO DE CASO 3: Revisión por la Nación Squamish del Proyecto de *GLN Woodfire*, C.B.

Contratos abiertos de tierras

Repositorio en línea de contratos de agricultura, silvicultura y otros de inversiones basadas en la tierra para entender los principales términos e implicaciones de los acuerdos a gran escala. <https://openlandcontracts.org/>

Mecanismos de rendición de cuentas

Red de Mecanismos Independientes para la Rendición de Cuentas (IAMNet)

<http://independentaccountabilitymechanism.net/>. Es una red virtual de profesionales dedicados que aportan al intercambio periódico de ideas y apoyan al fortalecimiento de capacidades institucionales en materia de rendición de cuentas y observancia como componentes de la gobernanza empresarial.

Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales <https://www.oecd.org/corporate/mne/>

Centro de Información Bancaria <https://bankinformationcenter.org/>

Desarrollo Incluyente Internacional. <https://www.inclusivedevelopment.net/>

Incidencia y cabildeo – Redes de pueblos indígenas

Los Tebtebba <https://www.tebtebba.org/>

Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia (AIPP) <https://aippnet.org/>

Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) <https://coica.org.ec/>

Comité Coordinador de los Pueblos Indígenas de África (IPACC) <https://www.ipacc.org.za/>

Litigios

Centro de Recursos de Derecho Indígena <https://indianlaw.org/>

Asesoría sobre Rendición de Cuentas <https://www.accountabilitycounsel.org/>

Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW) <https://www.elaw.org/>

Namati <https://namati.org/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) <http://www.oas.org/es/cidh/default.asp>

Acción directa

Protocolo de Consulta Munduruku <https://amazonwatch.org/assets/files/2014-12-14-munduruku-consultation-protocol.pdf>

Informe de DAR sobre los Protocolos de Consulta <https://dar.org.pe/>

Plan de Distribución de Beneficios del Río Tina <https://www.tina-hydro.com/community-benefit-sharing-project/>

Informe sobre HAGL de la CAO de la CFI http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=212

Auditoría del Cumplimiento de Dinantes por la CAO de la CFI http://www.cao-ombudsman.org/documents/DinantAuditCAORefC-I-R9-Y12-F161_ENG.pdf

APÉNDICE 2: PROYECTO DE LISTA DE VERIFICACIÓN DE ELEMENTOS EN UN ACUERDO DE DISTRIBUCIÓN DE IMPACTOS Y BENEFICIOS

- A. Condiciones previas para la negociación
 - 1. Formación de relaciones
 - 2. Marco de negociación
 - 3. Financiación de la capacidad para negociar
 - 4. ¿Será legalmente vinculante el acuerdo de distribución de beneficios?
- B. Las Partes
 - 1. Partes de la Primera Nación
 - Leyes consuetudinarias*
 - Organismos representativos*
 - Más de una Primera Nación*
 - Corporaciones controladas por bandas*
 - 2. Partes gubernamentales
 - 3. Partes empresariales y otras
- C. Antecedentes y Principios Básicos
- D. Definiciones
- E. Propósito del acuerdo
 - 1. Certeza
 - 2. No derogación de derechos aborígenes
- F. Costos de administración y ejecución
- G. Comunicaciones
 - 1. Comunicación
 - 2. Información requerida e informes
- H. Toma de decisiones
 - Consultas
 - Gestión colaborativa
 - Gestión conjunta
 - Categorización de decisiones
- I. Protección ambiental y mantenimiento de actividades tradicionales
 - 1. Relación con las normas jurídicas
 - 2. Relación con los procesos de evaluación ambiental
 - 3. Normas ambientales y monitoreo
 - Fijación de estándares*
 - Monitoreo y respuesta*
 - 4. Mantenimiento de usos tradicionales
 - 5. Aplicación a los contratistas externos
- J. Ajustes financieros, compensaciones y distribución de ingresos
 - 1. Contexto legal y político
 - 2. Ajustes por parte del Gobierno
 - 3. Distribución de beneficios empresariales
- K. Beneficios comerciales y de empleo
 - 1. Oportunidades de negocios
 - Provisiones de capital*
 - Oportunidades para contratos de servicios y suministros*

- 2. Oportunidades de empleo
- L. Beneficios y recursos para la comunidad
- M. Tierras y activos
 - 1. Adquisición de tierras
 - 2. Licencias, permisos y arrendamientos
- N. Duración del acuerdo de distribución de beneficios
- O. Evaluación y enmiendas
- P. Exigibilidad y resolución de conflictos
 - Sanciones e incentivos
- Q. Confidencialidad
- R. Cláusulas contractuales estándar
- S. Autoridad que suscribe y ratifica

GLOSARIO DE TÉRMINOS CLAVE DE LA NEGOCIACIÓN INDÍGENA

ABORIGEN: Nombre común y colectivo para referirse a los pueblos indígenas en Canadá o Australia. En la presente Guía de Recursos, los términos *Aborígen* e *Indígena* (término internacional más común) se utilizan indistintamente y tienen por objeto incluir a todos los pueblos indígenas.

ACTIVIDADES DE INVERSIÓN: Se llevan a cabo para un proyecto de inversión con la intención de obtener utilidades.

ACUERDO DE ACCESO Y BENEFICIOS (AAB): Los acuerdos de acceso y distribución de beneficios, o acuerdos de beneficios, suelen negociarse durante la etapa de exploración. En algunos países, los AAB tienen requisitos específicos establecidos en la legislación o en los acuerdos de tenencia territorial.

ACUERDO DE IMPACTOS Y BENEFICIOS (AIB): Acuerdo contractual entre una comunidad o entidad indígena y una empresa de desarrollo de recursos, tal como una empresa minera.

ACUERDO DE IMPACTOS Y BENEFICIOS INUIT (IIBA, por su sigla inglesa): Acuerdo contractual entre una comunidad o entidad aborígen y una empresa de desarrollo de recursos, tal como una empresa minera. Los IIBA se utilizan comúnmente en los parques y otras áreas protegidas.

ACUERDO EN PRINCIPIO: Un acuerdo verbal o escrito de proceder de manera mutuamente beneficiosa, normalmente como una indicación inicial del deseo de trabajar hacia un acuerdo formal (véase también MdE). Los acuerdos escritos pueden o no ser jurídicamente vinculantes.

ACUERDO MARCO: Identifica y describe en detalle los procedimientos por los cuales ambas partes participarán en una negociación de buena fe que conduzca a un acuerdo integral que abarca los beneficios y costos, las funciones y deberes, y los arreglos para ejecutar y monitorear estos procesos.

ÁREA DEL CONTRATO: El área de tierra abarcada por el contrato. Pueden realizarse en esta tierra actividades comerciales.

ÁREA PROTEGIDA INDÍGENA (API): Las API son zonas terrestres y marítimas manejadas por comunidades indígenas como áreas protegidas para la biodiversidad.

ARRENDAMIENTO: Un contrato en el que una parte transfiere tierras o bienes a otra, o el uso de esas tierras y bienes, por un período específico, generalmente a cambio de pagos periódicos denominados «renta» o «alquiler».

BIEN TRANSABLE (COMMODITY): Sustancias, como metales, aceite de palma, energía eléctrica o carbono, que pueden venderse o intercambiarse en un mercado.

BROWNFIELD: Exploración que involucra la búsqueda de nuevos depósitos, o extensiones de depósitos existentes, en zonas donde la minería ya está en marcha o ha sido completada (véase también *Greenfield*).

CLÁUSULA: Sección o párrafo de un contrato.

CONSULTA: Un proceso que incluye la transmisión de información relevante a un pueblo indígena sobre un proyecto, seguida por el registro de sus respuestas, las cuales pueden incitar o no alguna acción por parte de la empresa o el gobierno.

CONTRATO: Cuando dos o más partes (individuos, comunidades u organizaciones) prometen hacer algo a cambio de un beneficio valioso, esto puede tomar la forma de un contrato, un documento «jurídicamente vinculante». Las partes que suscriben el contrato tienen derechos y obligaciones en virtud del mismo. Normalmente, los pasos o procesos que se deben seguir para la validez del contrato se prescriben en la legislación nacional. Los contratos válidos generan «derechos legales exigibles».

CONTRATO ENTRE COMUNIDAD E INVERSOR: Un contrato suscrito entre una comunidad y una empresa o inversor para acordar los términos según los cuales las partes pueden utilizar las tierras y recursos de la comunidad.

COMPONENTES VALORADOS: Se incluyen en los procesos de evaluación ambiental controlados por los proponentes para definir los valores fundamentales a ser analizados y diagnosticados en un estudio.**COMUNIDAD:** Grupo de individuos y familias que habitan un territorio específico con límites definibles, o que tienen fuertes lazos históricos

con el mismo, regidos por un mismo conjunto de estructuras de gobernanza consuetudinarias o estatales.

COSTOS DE CAPITAL: Los costos de establecer o ampliar un proyecto, incluidos equipos y construcciones, y de reemplazar los equipos gastados (en contraste con costos operativos corrientes como salarios y fungibles).

DERECHOS DE TENENCIA: Derechos legales consuetudinarios o formales a la tierra y a los recursos naturales que esta contiene.

DERECHOS LEGALES EXIGIBLES: Derechos reconocidos y protegidos por la legislación. En algunos lugares, los derechos legales exigibles incluyen explícitamente los que surgen del derecho consuetudinario. También se pueden crear derechos legales exigibles a través de un contrato. Las partes en el contrato deben respetar estos derechos legales. Si una parte en el contrato no los respeta, puede ser obligada por un tribunal.

EA o EIA: Una evaluación ambiental (EA) (o evaluación del impacto ambiental – EIA) es un análisis de las repercusiones ambientales que tendrá un proyecto. Hay varios niveles de evaluación, como se describe en el Capítulo 3.

EMPRESA: Entidad dedicada a los negocios. En la presente Guía de Recursos se refiere a empresas e inversores que realizan proyectos con recursos naturales, en particular los agrícolas o forestales, pero también puede aplicarse al caso de empresas que desarrollan proyectos. Los términos «empresa», «inversor» y «proponente de proyectos» se utilizan indistintamente en esta Guía de Recursos. Véase también «Inversor».

EMPRESA CONJUNTA (JOINT VENTURE): Una asociación o conglomerado, a menudo formado para compartir los riesgos o las experticias en relación con un proyecto en particular.

EVALUACIÓN DE IMPACTOS (EI): El proceso de analizar las repercusiones de un proyecto o desarrollo propuesto.

EVALUACIÓN DE IMPACTOS CONTROLADA POR INDÍGENAS: Un proceso completado antes de concederse la aprobación o el consentimiento para un proyecto propuesto, diseñado y efectuado con una aportación significativa y un grado adecuado de control por la parte indígena, en sus propios términos y con su aprobación. La parte indígena participa en el diagnóstico, la recopilación de datos, la evaluación, la planificación administrativa, y la toma de decisiones en torno al proyecto.

EVALUACIÓN DE IMPACTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS: Un estudio que analiza las repercusiones eventuales o actuales de un proyecto en los derechos humanos y que emite recomendaciones para resolverlas.

EVALUACIÓN DE IMPACTOS SOCIALES: Un estudio que analiza las afectaciones sociales de un proyecto, ya sean estas eventuales y/o actuales, y que recomienda medidas para responder a ellas.

FILIAL: Una empresa que es propiedad de otra empresa y está bajo el control de esta (en parte o en todo). Por ejemplo, una multinacional puede establecer y registrar una filial en el país donde se realizará el proyecto, de modo que esta pueda asumir los derechos y responsabilidades relacionadas con el proyecto.

GANANCIAS O PÉRDIDAS (RESULTADOS) ANUALES: Cuánto dinero gana o pierde una empresa después de pagar sus gastos, durante un año. Los detalles se encuentran en su estado financiero.

GREENFIELD: Cuando una exploración supone la búsqueda de depósitos minerales en zonas que han visto poco o nada de exploración o explotación minera previa (véase también *Brownfield*).

HEREDADOS: En la minería, esto a menudo significa que una mina sigue causando daños ambientales tras su cierre.

INFRAESTRUCTURAS: Instalaciones básicas como carreteras, puertos, plantas eléctricas y de agua, necesarias para el funcionamiento de un proyecto. Estructuras físicas y sistemas necesarios para que funcione un negocio, ciudad o pueblo, tales como edificios, caminos, tuberías o pozos de agua, torres de comunicación y sistemas eléctricos. Las infraestructuras sociales son estructuras y sistemas utilizados para tales prestaciones sociales como escuelas y clínicas de salud.

INVERSOR: Persona o entidad que coloca dinero en negocios o proyectos de inversión. Esta Guía de Recursos se refiere a inversores que realizan proyectos de recursos naturales, en particular los agrícolas o forestales, pero también puede aplicarse a los extractivos o de infraestructura. Los términos «Empresa» e «Inversor» se utilizan indistintamente en esta Guía de Recursos. Véase también «Empresa».

JURISDICCIÓN/FUERO: El ámbito territorial de autoridad o control.

LICENCIA: Una autorización, generalmente otorgada por el gobierno, para llevar a cabo una actividad específica. Muy similar a «Permiso».

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL (MGAS): Indica de qué manera se aplicará un conjunto común de normas de salvaguarda a las actividades de un proyecto que aún no se haya especificado a cabalidad o que pueda aplicarse en varias zonas geográficas, ya sean comunidades, subregiones o países que puedan estar sujetos a distintas jurisdicciones legales o políticas, o a través de un mecanismo de financiación para el cual aún no se hayan definido los sitios o las actividades específicas.

MDE: Un memorando de entendimiento suele establecer los principios para que dos o más partes trabajen conjuntamente en beneficio mutuo, como entre una comunidad y el proponente de un proyecto antes de la negociación de un AIB formal.

MECANISMO DE QUEJAS Y RECLAMOS (MQR): Un proceso por el cual los miembros de la comunidad comunican y buscan soluciones para las quejas o los reclamos que tengan con respecto a los impactos negativos del proyecto o la conducta de la empresa o sus empleados.

MONITOREO: Comprobación periódica del funcionamiento de un proyecto y sus efectos positivos y negativos. Se hace para verificar si la empresa cumple la ley o un contrato entre la comunidad y el inversor. Puede incluir varios tipos de investigación, incluidas las pruebas de contaminación de aguas o suelos, entrevistas con miembros comunitarios sobre sus experiencias, o revisión de los registros de una empresa para asegurar que el gobierno o la compañía cumple determinadas obligaciones como la distribución de ingresos. Puede realizarlo el gobierno, la comunidad, la empresa, u otros actores.

NEGOCIACIÓN: Dícese cuando dos o más personas o partes dialogan con el objeto de alcanzar un acuerdo. Cada parte presenta lo que desea y luego se debate hasta que llegar a un arreglo.

NEGOCIADOR: Persona que participa en un dialogo orientado a alcanzar un acuerdo entre dos o más partes.

PARTE: Una persona, comunidad u organización que suscribe un contrato con otras personas u organizaciones.

PARTES INTERESADAS: Toda parte que tenga algún interés en un proyecto.

PARTICIPACIÓN EN LAS UTILIDADES: Para los fines de esta Guía de Recursos, es un arreglo según el cual la comunidad recibe una proporción de los ingresos de la empresa a partir del proyecto, menos los gastos.

PERMISO: Un consentimiento, generalmente otorgado por el gobierno, para llevar a cabo una actividad específica. Similar a «Licencia».

PLAZO: Período durante el cual permanece en vigor (o en efecto) un contrato. A veces se denomina la «duración» del contrato.

PROPONENTE: En el caso de una evaluación ambiental o de impacto, es la empresa o grupo empresarial que plantea un proyecto de desarrollo.

PROYECTO DE INVERSIÓN: Proyecto emprendido por una empresa o inversor con la intención de obtener ganancias.

RECUPERACIÓN: La restauración de tierras minadas hasta un estado lo más cercano posible al de su contorno, uso o condición original.

REDD+: Reducción de las emisiones de carbono causadas por la deforestación y la degradación de los bosques.

REGALÍA: A los efectos de esta Guía de Recursos, es un pago a una comunidad en base al volumen de bienes producidos por el proyecto de una empresa. Puede ser un porcentaje (p.ej., el 10%) de su valor, o un pago por unidad (p.ej., USD 10 por tonelada).

REHABILITAR O RESTAURAR: El proceso de reparar las repercusiones ambientales de un proyecto.

RELAVES: El material desechado de una planta de procesamiento una vez extraída la mayoría de los minerales valiosos.

VENTANA ÚNICA: Una instalación que posibilita a los participantes en una evaluación de impactos ambientales presentar información y documentos estandarizados en un único punto de entrada para cumplir con los requisitos normativos correspondientes.

VIABILIDAD: Análisis para determinar si una propuesta será posible y rentable.

VOTO DE SUPERMAYORÍA: Una elección en el que los dos tercios (el 66%) del electorado deben votar a favor de la decisión (en contraste con una mayoría simple, en la que se toman decisiones con sólo el 51% de votos a favor).

Lista de figuras

Figura 1 – Mapa mundial de tierras gestionadas y/o controladas por pueblos indígenas	8
Figura 2 – Factores de éxito en la negociación indígena	11
Figura 3 – Conflictos ambientales andinos, período 2014-2018	15
Figura 4 – Ejemplo de cadena de inversión que muestra los actores ascendentes, intermedios y descendentes, así como las relaciones entre ellos	50
Figura 5 – Cronograma de negociación del AIB para la mina de níquel en la Bahía de Voisey	58
Figura 6 – Cambios en el poder negociador	61
Figura 7 – Clasificación de los principales acuerdos entre pueblos aborígenes y empresas mineras de Australia	112
Figura 8 – Aportes de la naturaleza a revertir el cambio climático	114
Figura 9 – Funciones incluidas en modelos de repartición de beneficios de tipo REDD+ o PSA	123
Figura 10 – Marco para la asignación de los ingresos de REDD+	127

Lista de cuadros

3.1	Ciclo de vida de proyectos para varios sectores	20
3.2	Temas de evaluación de impacto, preguntas críticas y fuentes de información	30
5.1	Necesidades y fuentes de información para la negociación, por temas	54
9.1	Consideraciones para el manejo de las negociaciones	86
10.1	Tipos de acuerdos	95
10.2	Lista de verificación de disposiciones jurídicas en un acuerdo	98
10.3	Escala de valoración de las disposiciones en acuerdos de gestión ambiental	105
10.4	Escala de valoración de las disposiciones relativas a los derechos indígenas a la tierra	106
10.5	Escala de valoración de las disposiciones relativas a la protección del patrimonio cultural	107
10.6	Escala de valoración de disposiciones en materia de empleo y capacitación	110
10.7	Escala de valoración de disposiciones en pro del desarrollo de empresas indígenas	110
10.8	Escala para la evaluación de acuerdos en materia de disposiciones sobre la ejecución	111
11.1	Costos normales de un proyecto para la reducción de emisiones	119
11.2	Opciones en materia de beneficios de un proyecto de RdE	125
11.3	Asignación de ingresos en un proyecto hipotético REDD+ financiado por capitales particulares	127

Lista de recuadros de texto

2.1	Consentimiento libre, previo e informado (CLPI)	13
2.2	El bodong como ejemplo de negociación indígena – Región de Cordillera, Filipinas	16
3.1	Evaluación de impactos controlada por indígenas	25
3.2	Adjudicación del «Título Aborígen»: los Tsilhqot'in	27

3.3	Enriquecimiento de la historia colectiva mediante una evaluación de impactos culturales	28
3.4	Evaluación y negociación de los impactos de una carretera forestal tropical – la BR-163 de Brasil	31
4.1	Estudios de casos de la unidad	36
4.2	Formación de redes estratégicas	41
4.3	Unidad interna para la formación de alianzas externas	42
4.4	Desafíos del apalancar las alianzas con un mecanismo de terceros para la rendición de cuentas, Camboya	43
4.5	Ejercicio de visión, conocimiento del pasado y narración de historias	44
5.1	Investigación de la empresa: Concesión de <i>HAGL Rubber</i> , Camboya	49
5.2	Llenar vacíos en los procedimientos de salvaguarda del CLPI	51
7.1	Sólidas estructuras representativas de la comunidad	66
7.2	Género y equidad social en las estrategias de negociación	66
7.3	Activación de la Red Pungor	71
7.4	Educación a la comunidad y al proponente del proyecto – Nak’azdli, Columbia Británica	72
7.5	Cronogramas de negociación	74
8.1	Acuerdos marco: Protocolo de consulta de los Munduruku	78
8.2	Relacionamiento con los medios de comunicación	80
9.1	Uso de descansos en la negociación	84
9.2	Abandono de las negociaciones – Sagada, Filipinas	84
9.3	Acción directa: Los Innu (Labrador, Canadá)	89
9.4	Capacidad de movilización política: los Binongan (Cordillera, Filipinas)	90
9.5	Los Cofán: tácticas de negociación en Ecuador	90
9.6	Evaluación de los riesgos de seguridad: CFI y Corporación Dinant	91
9.7	Litigios estratégicos: Reserva de Caza del Kalahari Central, Botsuana	92
10.1	Beneficios basados en los ingresos por ventas del proyecto	101
10.2	Riesgos de la participación en las utilidades	108
10.3	Juukan Gorge, Australia Occidental: Acuerdos débiles respecto a los derechos del patrimonio cultural	109
11.1	Normas emergentes para el comercio de créditos de carbono	115
11.2	Proyecto REDD+ de Keo Seima	128
12.1	Primera Nación Attawapiskat y DeBeers: Capacidad para presionar el cumplimiento del acuerdo	130
12.2	Aprendizajes de la aplicación de 40 acuerdos canadienses y australianos con pueblos indígenas	130
12.3	Presupuesto de ejecución	131
12.4	Proceso de revisión del acuerdo para las áreas protegidos aborígenes Dja Dja Wurrung	132
12.5	Programa Nacional de Financiación Socio-Bosque, Ecuador	134
12.6	La Primera Nación Tlingit del Río Taku (Columbia Británica) crea su política minera	134
12.7	Estrategia nacional de Investigación Inuit	135

Referencias Bibliográficas

Asia Indigenous Peoples Pact (AIPP). 2013, *Training Manual on Advocacy, Lobbying and Negotiation Skills for Indigenous Peoples in Climate Change and REDD+*. Asia Indigenous Peoples Pact: Chiang Mai, Tailandia.

Banco Mundial, Perú, Proyecto del Mecanismo de Donaciones Específico: “Plan de los pueblos indígenas: Consultoría, evaluación socio cultural y lineamientos” (2015).
<http://documents.worldbank.org/curated/en/321711468086061800/Consultoria-evaluacion-socio-cultural-y-lineamientos>

Banco Mundial, 2019. *Benefit Sharing at Scale: Good Practices for Results-Based Land Use Programs*, Washington DC: Banco Mundial.

Banco Mundial, *The State and Trends for Carbon Pricing*, 2019.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/191801559846379845/pdf/State-and-Trends-of-Carbon-Pricing-2019.pdf>

Banco Mundial. 2019a. *Note on Benefit Sharing for Emission Reductions Programs Under the Forest Carbon Partnership Facility and BioCarbon Fund Initiative for Sustainable Forest Landscapes*. Washington, DC: Banco Mundial.

Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips y T. Sandwith (2013). *Governance of Protected Areas: From understanding to action. Best Practice Protected Area Guidelines*, Serie No. 20, Gland, Suiza: UICN.

Bradshaw, Ben, C. Fidler y A. Wright, (2016) *Impact and Benefit Agreements & Northern Resource Governance: What we know and what we still need to figure out*, University of Guelph.

Branford, Sue y M. Torres, *Brazil's Indigenous Munduruku occupy dam site, halt construction*, Mongabay, 7 julio 2017. <https://news.mongabay.com/2017/07/brazils-indigenous-munduruku-occupy-dam-site-halt-construction/>

Burrup and Maitland Industrial Estates Agreement [2002].
<https://www.dpc.wa.gov.au/lantu/MediaPublications/Documents/Burrup%20and%20Maitland%20Industrial%20E%20states%20Agreement.pdf>

Cameron, Peter D. y M.C. Stanley (2017). *Oil, Gas & Mining: A Sourcebook for Understanding Extractive Infrastructure*. Banco Mundial

Cepek, Mike (2017). *Life in Oil: Cofán Survival in the Oil Fields of Amazonia*. University of Texas Press.

Chaves, O.S. y G.N. Chacón. 2017. “La experiencia de Costa Rica en el pago por servicios ambientales: 20 años de lecciones aprendidas”. *Revista de Ciencias Ambientales* 51 (2): 195–214.

CI, Oxfam, *RFUS Negotiation Scoping Report* (2017).

CI, IMPACT, *Kenya Workshop Report* (2018).

CI, AIPP, *Tailandia Workshop Report* (2019).

Colchester, Marcus y F. MacKay (2004), *Indigenous Peoples, Collective Representation and the Right to Free, Prior and Informed Consent*, borrador para la 10^{ma} Conferencia de la Asociación Internacional para el Estudio de las Propiedades Comunes, Oaxaca, agosto de 2004.

Colchester, M and M. Ferrari (2007). *Making FPIC Work: Challenges and Prospects for Indigenous Peoples*, Documento de Trabajo de FPIC, Forest Peoples Program.

Conservación Internacional, Oxfam, Rainforest Foundation US, *Indigenous Negotiation Capacity Building Workshop Report*, 19-20 de julio de 2017, Sede de Conservación Internacional, Arlington, VA.

Conservación Internacional, *Africa Regional Workshop on Indigenous Negotiations – Workshop Report*. 30 de julio a 3 de agosto de 2018, Nanyuki, Kenia.

Conservación Internacional – Asian Indigenous Peoples Pact (AIPP), *Asia Regional Workshop on Indigenous Negotiations – Workshop Report*, febrero de 2019, Chiang Rai, Tailandia.

Conservación Internacional, *Pungor Advisors Workshop for Indigenous leaders – Workshop Report*, enero de 2020, Il Ngwesi, Kenia.

Conservación Internacional, *Negotiations in the Indigenous World*, videos del lanzamiento del libro por Ciaran O’Faircheallaigh, 17 de julio de 2017 (en CI).

Conservación Internacional, grabación en video de la presentación de un documento de trabajo al *Indigenous Negotiation Scoping Workshop* por Ciaran O’Faircheallaigh, 19 de julio de 2017.

Conservación Internacional, 2016. *Revenue Allocation Model for the Chyulu Hills REDD+ Project: Completed by Conservation International on behalf of the Chyulu Hills Conservation Trust*, Nairobi: Chyulu Hills Conservation Trust.

Corporación Financiera Internacional (CFI), *CAO Audit of IFC Investment in Corporación Dinant S.A. de C.V., Honduras*, CAO Ref: C-I-R9-Y12-F161 (20 de diciembre de 2013) [en adelante, Auditoría CAO-Dinant]. Página web del proyecto de la CFI: *IFC Updates Related to Corporación Dinant’s E&S Action Plan*, en http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/region_ext_content/regions/latin%20america%20and%20the%20caribbean/strategy/corporacion_dinant

Coulibaly, Mohamed, F. Picard, Carin Smaller y W. Speller, *IISD World Bank Land Conference*, 22 de marzo de 2017.

Davis, Rachel y D.M. Franks (2011), *The costs of conflict with local communities in the extractive industry*, Primer seminario internacional sobre la responsabilidad social minera, 19-21 de octubre de 2011, Santiago, Chile.

De Koning, F., M. Aguiñaga, M. Bravo, M. Chiu, M. Lascano, M. Lozado y L. Suárez. 2011. *Bridging the Gap Between Forest Conservation and Poverty Alleviation: The Ecuadorian Socio Bosque Program*. *Environmental Science and Policy* 14 (5): 531–42.

Diges, Carmen (2008). *Sticks and Bones: Is Your IBA Working? Amending and Enforcing Impact Benefit Agreements*, Partner McMillan Binch Mendelsohn LLP.

https://mcmillan.ca/Files/128102_Sticks%20and%20Stones%20-%20Combined.pdf

Ding, Helen, Veit, P., Gray, E., Reyntar, K., Altamirano, J.C., Blackman, A., y Hodgdon, B. (2016). *Climate Benefits, Tenure Costs: The Economic Case for Securing Indigenous Land Rights in the Amazon*. Washington, DC: World Resources Institute. Disponible en <https://www.wri.org/publication/climate-benefits-tenure-costs>.

Dja Dja Wurrung Clans Corporation. *Dja Dja Wurrung Recognition and Settlement Agreement*.

<http://www.djadjawurrung.com.au/home/recognition-statement/>

Djabugay Community and Skyrail Agreement, 15 de mayo de 1995.

Durbin, Joanna, D. King, N. Calderwood, Z. Wells y F. Godoy, *Analysis of Best Practices for Benefit Sharing in Jurisdiction-Level Results-Based Land Use Programs*, Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial, 2020. <https://www.forestcarbonpartnership.org/redd-benefit-sharing>

Ecosystem Marketplace (2019). *Financing Emission Reductions for the Future: State of Voluntary Carbon Market for 2019*. <https://app.hubspot.com/documents/3298623/view/63001900?accessId=eb4b1a>

Enrique Fernández, C., y Cueto la Rosa, V. (2010). *Propuestas para construir gobernanza en la Amazonía a través del transporte sostenible*. Lima: DAR.

Etchart, Nicolle, J.L. Freire, M.B. Holland, K.W. Jones, Lisa Naughton-Treves. *What happens when the money runs out? Forest outcomes and equity concerns following Ecuador's suspension of conservation payments*, World Development 136 (2020) 105124.

Evans, T., Arpels, M. y Clements, T. (2012). *Pilot REDD activities in Cambodia are expected to improve access to forest resource use rights and land tenure for local communities*, en Naughton-Treves, L., Day, C. [Eds.], *Lessons about land tenure, forest governance and REDD+: Case studies from Africa, Asia and Latin America*. UW-Madison Land Tenure Center, Madison, Wisconsin, págs. 73-82.

FAO & IISD, 2018. *Model agreement for responsible contract farming: with commentary*. Roma, FAO. 68 págs. Licencia: CC BY- NC-SA 3.0 IGO.

FCPF General Conditions. <https://www.forestcarbonpartnership.org/erpa-general-conditions>

Fehse, J., 2012. *Private Conservation Agreements Support Climate Action: Ecuador's Socio Bosque Programme*. Climate and Development Knowledge Network.

Firelight Group para y con Okanagan Indian Band, (otoño de 2016), *Okanagan Indian Band Socio-economic Baseline Report for the Proposed BC Hydro Revelstoke Unit 6 Project*.

<http://www.thefirelightgroup.com/firelightmaterials/wp-content/uploads/2016/04/OKIB-interim-socioec-report-for-BCH-2016Nov30.pdf>

Fondo Mundial para la Naturaleza, 2021. *Assessment Report: Comparative Analysis of Benefit-Sharing Mechanisms in REDD+ Programs*, Barcelona: WWF.

Forest Carbon Partnership Facility, *Advanced Draft Benefit Sharing Plan for the Mai-Ndombe Emission Reductions Program in the Democratic Republic of Congo*, FCPF Carbon Fund – RDC.

Frechette, A.; Reytar, K.; Saini, S.; Walker, W., *Toward a Global Baseline of Carbon Storage in Collective Lands: An updated analysis of Indigenous Peoples' and local communities' contributions to climate change mitigation*. Washington, DC: RRI.

Garnett, S. y otros (2018), *A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation*. Nature Sustainability, Vol. 1, julio de 2018 | 369–374. www.nature.com/natsustain

Gaventa, John (1982), *Power and Powerlessness: Quiescence & Rebellion in an Appalachian Valley*. University of Illinois Press.

Gibson, G. 2017. *Culture and Rights: A Survey of the Field*. The Firelight Group. Manuscrito inédito.

Gibson, G., D. Hoogeveen, A. MacDonald, y el Firelight Group (abril de 2018). *Impact Assessment in the Arctic: Emerging Practices of Indigenous-led Review*, Gwich'in Council International (GCI) https://gwichincouncil.com/sites/default/files/Firelight%20Gwich%27in%20Indigenous%20led%20review_FINAL_web_0.pdf

Gibson, G. y Meaghen Simms (2011), *Negotiating Impact and Benefit Agreements: A Practical Guide for Indigenous Peoples in Guyana*. <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2012/10/2011-Negotiating-Impact-and-Benefit-Agreements-Guyana.pdf>.

Gibson, G. y O'Faircheallaigh, C., 2012. *Economic risk and mineral taxation on Indigenous lands*, Resources Policy, 37, 10-18.

Gibson, G., L. Galbraith y A. MacDonald. 2016. *Towards Meaningful Aboriginal Engagement and Co-Management: La evolución de la evaluación ambiental en Canadá*, en K. Hanna. *Environmental Impact Assessment: Practice and Participation*. Oxford: Oxford University Press.

Gibson, G. & O'Faircheallaigh, C. (2015). *IBA Community Toolkit: Negotiation and Implementation of Impact and Benefit Agreements*. Toronto: The Gordon Foundation. http://gordonfoundation.ca/app/uploads/2017/03/IBA_toolkit_web_Sept_2015_low_res_0.pdf.

Gibson, Hoogeveen, y MacDonald (2018), *Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) National Inuit Research Strategy*. https://www.itk.ca/wp-content/uploads/2018/04/ITK_NISR-Report_English_low_res.pdf

Griscom, B. y otros, PNAS (2017), *Natural climate solutions*, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114 (44) 11645- 11650; DOI: 10.1073/pnas. 1710465114

Griscom BW y otros, 2020. *National mitigation potential from natural climate solutions in the tropics*. Phil. Trans. R. Soc. B 375: 20190126. <http://dx.doi.org/10.1098/rstb.2019.0126>

Gwaii Haanas/South Moresby Agreement between the Government of Canada and the Council of the Haida Nation, 2 de mayo de 1990.

IISD (2016). *Environmental Impact Assessment Training Manual*. <https://www.iisd.org/learning/eia/wp-content/uploads/2016/06/EIA-Manual.pdf>

Indigenous Land Use Agreement between the Port Curtis Coral Coast Native Title Claim Group and Gladstone Port Corporation (2013)

Indigenous Land Use Agreement between [Native Title Parties], Gurang Land Council Burnett Water Ltd. and State of Queensland (2000)

Indigenous Land Use Agreement between Dunolly Ridge Estates Vineyards P.L., Mirimbiak Nations Aboriginal Corporation (2001)

Kaska-Yukon Forestry Agreement in Principle, 2003.

Kemp, Deanna, J. Owen, Barnes. *Juukan Gorge inquiry puts Rio Tinto on notice, but without drastic reforms, it could happen again*, *The Conversation*, 9 de diciembre de 2020. <https://theconversation.com/juukan-gorge-inquiry-puts-rio-tinto-on-notice-but-without-drastic-reforms-it-could-happen-again-151377>

Knight, Rachel, Jaron Vogelsang, Marena Brinkhurst, *Community Land Protection Facilitators Guide* by Namati. <https://namati.org/resources/community-land-protection-facilitators-guide/>

Kvam, Reidar, 2018. *Social impact assessment: integrating social issues in development projects*, (IDB Monograph).

Leifsen y otros, 2017: *Special Issue: New Mechanisms of Participation in Extractive Governance Between New Technologies of Governance and Resistance Work*, en Esben Leifsen, Maria-Therese Gustafsson, Maria A. Guzmán-Gallegos y Almut Schilling-Vacaflor, Vol. 38, 2017 – No. 5.

Leisher, Craig, G. Temsah, F. Booker, M. Day, L. Samberg, D. Pranswitz, B. Agarwal, E. Matthews, D. Roe, D. Russell, Sunderland y D. Wilkie (2016). *Does the gender composition of forest and fishery management groups affect resource governance and conservation outcomes: a systematic map protocol?* *Environmental Evidence*, 5:6. <https://doi.org/10.1186/s13750-016-0057-8>

Maasai Wilderness Conservation Trust, *Informes Anuales*, varios. <http://maasaiwilderness.org/>

Milne, S. y Mahanty, S., 2019. *Value and bureaucratic violence in the green economy*. *Geoforum*, 98, págs. 133-143.

Namati (2018), *Community Investor Negotiation Guide: Preparing in Advance for Potential Investors*.

Namati (2018), *Community Investor Negotiation Guide: Negotiating Contracts with Investors*

Naskapi Nation of Kawawachikamach (NNK) First Nation-CBERN partnership, Base de datos de acuerdos de impactos y beneficios. Disponible en: <http://www.cbern.ca/Naskapi>.

O'Faircheallaigh, C., 2008. *Negotiating Protection of the Sacred? Aboriginal-Mining Company Agreements in Australia*, *Development and Change*, 39(1): 25-51.

- O'Faircheallaigh, C., 2012. *Curse or opportunity? Mineral revenues, rent seeking and development in Aboriginal Australia*, en M. Langton y Judy Longbottom (eds.), *Community Futures, Legal Architecture: Foundations for Indigenous People in the Global Mining Boom*, Abingdon y Nueva York: Routledge, 45-58.
- O'Faircheallaigh, C., 2015. *ESD and community participation: the Strategic Assessment of the proposed Kimberley LNG Precinct, 2007–2013*, *Australasian Journal of Environmental Management*, 22(1): 46-61.
- O'Faircheallaigh, C., 2016. *Negotiations in the Indigenous World: Aboriginal Peoples and Extractive Industry in Australia and Canada*, Nueva York: Routledge.
- O'Faircheallaigh, C., 2017. *Shaping projects, shaping impacts: community controlled impact assessments and negotiated agreements*, *Third World Quarterly*, 38, 5, 1181-1197.
- O'Faircheallaigh, C. y Corbett, T., 2005. *Indigenous Participation in Environmental Management of Mining Projects: The Role of Negotiated Agreements*, *Environmental Politics*, 14, 5, 629-47.
- O'Faircheallaigh, C. (2021) *Revenue sharing arrangements between Indigenous peoples and extractive companies: Lessons for profit sharing in the context of REDD+: A Discussion Paper for Conservation International*.
- O'Faircheallaigh, C. 2011. *Indigenous Women and Mining Agreement Negotiations: Australia and Canada*, en K Lahiri-Dutt (ed), *Gendering the Field: Towards Sustainable Livelihoods for Mining Communities*, ANU E-Press, Canberra, 2011, 87-109. http://epress.anu.edu.au/apem/gendering_field/pdf/ch06.pdf.
- O'Faircheallaigh, C. 2012, *Women's Absence, Women's Power: Indigenous Women and Mining Negotiations in Australia and Canada*, *Ethnic and Racial Studies*, publicado en la Web en febrero de 2012. <http://dx.doi.org/10.1080/01419870.2012.655752>
- O'Faircheallaigh, C. (2017), Presentación magistral en Conservación internacional: *Lessons from Negotiations in the Indigenous World*.
- O'Faircheallaigh, C. (2017). *Extending the Practice of Aboriginal Negotiated Agreements with Extractive Industry Firms in Australia and Canada to Other Geographies and Sectors* [documento de trabajo]. Conservación Internacional.
- O'Faircheallaigh, C. (2017). *Shaping projects, shaping impacts: community-controlled impact assessments and negotiated agreements*. *Third World Quarterly*, 38(5), 1181–1197.
- O'Faircheallaigh, C. (1999), *Making Social Impact Assessment Count: A Negotiation-Based Approach for Indigenous Peoples*, *Society and Natural Resources*, 12: 63-80.
- O'Faircheallaigh, C. (2002), *Implementation: The Forgotten Dimension of Agreement - Making in Australia and Canada*, *Indigenous Law Bulletin* 5(20).
- O'Faircheallaigh, 2015, *Negotiations in the Indigenous World*. Routledge.
- O'Faircheallaigh, C. (2018). *Using revenues from Indigenous impact and benefit agreements: building theoretical insights*. *Canadian Journal of Development Studies*, 39(1), 101–118.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), *Development Finance Institutions Accountability and Remedy*, Documento de trabajo, 26 de febrero de 2021. Manuscrito inédito, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx>

Oliveria R. y C. Losekann (2015), *Deciding how to decide: the Munduruku Indigenous Group and political participation in Brazil*, Open Democracy / ISA RC-47: Open Movements, 2 de junio. <https://opendemocracy.net/cristiana-losekann-rodrigo-oliveira/deciding-how-to-decide-munduruku-Indigenous-group-and-political->

Oxfam América, grabación de vídeo de un panel con Ciaran O’Faircheallaigh, Vichet Mong, Anne Marie Sam y Prain Shakya, 18 de julio de 2017 (en Oxfam) <https://www.youtube.com/watch?v=s3Y0cZY4Pqo&feature=youtu.be>

Oxfam, International Land Coalition, Rights and Resources Initiative. 2016. *Common Ground. Securing Land Rights and Safeguarding the Earth*. Oxford: Oxfam.

Parlamento de Australia, *Inquiry into the destruction of 46,000-year-old caves at the Juukan Gorge in the Pilbara region of Western Australia*, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Northern_Australia/CavesatJuukanGorge

Perafán, C. y M. Pabón, 2019. “Comunidades Sostenibles: Evaluación sociocultural del Programa Socio Bosque”. Nota técnica IDB-TN-01587, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Pérez-Rincón, Mario, J. Vargas-Morales, J. Martínez-Alier, *Mapping and Analyzing Ecological Distribution Conflicts in Andean Countries*, *Ecological Economics* 157 (2019) 80–91.

Petrie, Alice, *Land and water rights of Traditional Owners in Victoria*, Documento de Investigación No. 3, septiembre de 2018. Parlamento de Victoria. <https://www.parliament.vic.gov.au/publications/research-papers/download/36-research-papers/13877-land-and-water-rights-of-traditional-owners-in-victoria>

Prno, J. y B. Bradshaw, (2008). *Program Evaluation in a Northern Aboriginal Setting: Assessing Impact and Benefit Agreements*. *The Journal of Aboriginal Economic Development* 6(1):59-7

RESOLVE 2015. *From Rights to Results: An Examination of Agreements between International Mining and Petroleum Companies and Indigenous Communities in Latin America*, RESOLVE. <http://solutions-network.org/site-fpic/files/2015/09/From-Rights-to-Results-Sept-2015-FINAL-ENG.pdf>

Reyes-García, Victoria, Á. Fernández-Llamazares, J. Bauchet, Ricardo Godoy, *Variety of Indigenous Peoples’ opinions of large infrastructure projects: The TIPNIS road in the Bolivian Amazon*, *World Development* 127 (2020) 104751.

Sanzillo, Tom, *Guyana’s Oil Deal: Promise of Quick Cash Will Leave Country Shortchanged*, Director de Finanzas de IEEFA, octubre de 2020. https://ieefa.org/wp-content/uploads/2020/10/Guyana-Oil-Deal_Promise-of-Quick-Cash-Will-Shortchange-Country_October-2020.pdf

SOMO (2016), *The Glass Half Full: The State of Accountability in development Finance*. <https://www.somo.nl/glass-half-full-2/>

Tabor, Karyn (2018, 2 de agosto). *Using Earth Observation for Community-led Land Management*. Blog del Proyecto Mundial del MDE: Accesible en <https://www.dgmglobal.org/blog/2018/8/eo4im-peru>.

Taku River Tlingit First Nation, *TRTFN Indigenous Law Project*.
<http://trtfn.yikesite.com/downloads/mining.policy.pdf>

Tiffer-Sotomayor, Ruth, E. Sánchez-Triana, M. Acerbi, A.L. Gomes Lima, (2015), *Legal Framework for EIA in Latin America*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/901091566831025907/pdf/Legal-Framework-of-Environmental-Impact-Assessment-in-Latin-America-2015.pdf>

Total Energy, “El Cementerio Prehispánico de Incahuasi: Una Mirada desde la Vertiente Oriental de los Andes del Sur” (2019).

UICN (2013). *Guidelines for applying protected area management categories including IUCN WCPA best practice guidance on recognizing protected areas and assigning management categories and governance types*.
<https://portals.iucn.org/library/node/30018>.

UNIDROIT, FAO y FIDA. 2015. *UNIDROIT/FAO/IFAD Legal Guide on Contract Farming*. Roma.

Vanclay, Frank (2020). *Reflections on Social Impact Assessment in the 21st century*, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 38:2, 126-131.

VCS. 2015. *REDD+ in Keo Seima Wildlife Sanctuary, Camboya*. Documento de desarrollo del proyecto, preparado por la Wildlife Conservation Society para el Gobierno Real de Camboya.

VERRA, Documentos del Proyecto REDD+ de Chyulu Hills. <http://www.v-c-s.org/sites/v-c-s.org/files/Chyulu%20Hills%20REDD%20Project%20v1.42.pdf>

Watkins, G.G., Mueller, S., Meller, H., Ramírez, M.C., Serebrisky, T. y Georgoulas, A. (2017). *Lessons from four decades of infrastructure project related conflicts in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/en/lessons-four-decades-infrastructure-project-related-conflicts-latin-america-and-caribe>.

Wildlife Conservation Society Cambodia. *KEO Seima Wildlife Sanctuary*, página web del proyecto, cambodia.wcs.org, consultado en junio de 2021.

Woodward & Company (2008), *Benefit Sharing Agreements In British Columbia: A Guide For First Nations, Businesses and Governments*, preparada para el Grupo de Trabajo sobre la Gestión Basada en los Ecosistemas. http://www.woodwardandcompany.com/wpcontent/uploads/pdfs/4487_benefit_sharing_final_report_updated.pdf y https://www2.gov.bc.ca/.../hw03b_benefit_sharing_final_report.pdf

Agradecimientos

Los autores agradecemos a las siguientes personas y organizaciones que compartieron información sobre sus experiencias con la negociación, el CLPI y la distribución de beneficios, o que entregaron estudios de casos y demás documentación analizada durante la preparación de esta Guía de Recursos.

En particular, se agradece a Ciaran O’Faircheallaigh, en cuya experiencia y redacción se basa este documento. Los autores reconocemos sus numerosos aportes a esta Guía de Recursos, incluida su participación en talleres de diagnóstico, asesoramiento en el transcurso, y las muchas ideas disponibles en sus publicaciones académicas. El diseño de esta Guía de Recursos fue influenciado por su obra del año 2017, la cual trazó posibles maneras de transferir la experiencia acumulada con las negociaciones aborígenes en el sector minero de Canadá y Australia, a la negociación dirigida por indígenas en otros sectores y países.

El diseño de esta Guía de Recursos es producto de una estrecha colaboración entre Conservación Internacional, Oxfam América y Rainforest Foundation US, que en conjunto coorganizaron el primer taller de alcance y han dirigido el proceso de diseño desde el año 2017. Se agradece a Josh Lichtenstein y a Emily Greenspan por su colaboración enérgica e inspiradora.

Los autores se beneficiaron del trabajo pionero en apoyo a la negociación indígena del Kit de Herramientas para los AIB realizado por Ginger Gibson (en coordinación con Ciaran O’Faircheallaigh), las Guías de Negociación con Inversores de la Comunidad Namati, el Marco de Consentimiento Comunitario de Oxfam, diversos documentos de orientación y evaluaciones con expertos canadienses de las Primeras Naciones y del Grupo Firelight, entre muchos otros. Además, los autores deseamos reconocer los aportes de los participantes en el Taller Mundial de Diagnóstico en el 2017, el Intercambio Regional de África en 2018, el Intercambio Regional de Asia en 2019, el Taller de Asesores de Pungor en 2019 y el Intercambio Nacional para Negociadores Indígenas en 2019 en Filipinas.

Acerca de la Guía de Recursos

Desde el año 2017, Conservación Internacional, Oxfam y la Rainforest Foundation US han colaborado en la elaboración de un **Programa para la Formación de Capacitadores en la Negociación Indígena**. En nuestras investigaciones de campo para el diseño la presente Guía de Recursos, hemos observado una y otra vez la capacidad negociadora de los pueblos indígenas como herramienta fundamental para asegurar la buena custodia de las tierras, territorios, aguas y biodiversidad más valorados del planeta, así como y la distribución equitativa de sus beneficios. Este contacto con los aliados ha despertado un claro interés en que CI trabaje con ellos en la elaboración de un recurso para apoyar aún más la negociación indígena.

La presente Guía de Recursos se basa en gran medida en las vivencias de los pueblos indígenas, por lo que CI los reconoce como autores primarios de los principales aprendizajes en esta metodología de negociación. El enfoque se basa en un largo historial de diversas experiencias en la negociación que se remontan a los orígenes ancestrales de los pueblos indígenas. Este legado inspira las tradiciones actuales de cooperación, reciprocidad y equidad, vitales para concretar las prioridades indígenas para un desarrollo sostenible. Se aprovecharon además las experiencias y aprendizajes colectivos de CI durante tres décadas de colaboración con los pueblos indígenas.

Este esfuerzo comenzó con el aprendizaje en base a las experiencias con el sector extractivo y las orientaciones tomadas en gran medida de materiales pioneros de análisis y capacitación diseñados explícitamente para el sector minero. De hecho, esta Guía de Recursos se ha beneficiado desde el principio de las orientaciones de Ciaran O’Faircheallaigh.

La metodología presentada aquí va más allá del *IBA Toolkit* para la minería, centrándose en otros sectores y contextos legales en los países del sur. El objetivo es adaptar, transferir e integrar los aprendizajes y logros relevantes de los acuerdos negociados con los indígenas en Australia, Canadá y otros países que han tenido experiencias igual de significativas y cambiantes con el CLPI y con las negociaciones en Asia y el Pacífico, África, América Latina y el Caribe. Ampliamos el alcance de las negociaciones a la gestión de recursos naturales (contratos para la reducción de emisiones de REDD+, pagos por servicios ambientales, ecoturismo), infraestructuras de transporte y energía, agricultura (planes y programas de gestión social y ambiental, y planes o marcos de reasentamiento, arrendamiento, concesiones).

La presente Guía de Recursos refleja el aprendizaje continuo sobre las maneras en que las futuras acciones de CI y otras organizaciones en apoyo a la negociación indígena podrán responder mejor a los intereses y necesidades de sus aliados, basándose en los conocimientos y logros compartidos tan generosamente durante la labor que ha significado esta Guía de Recursos. Los esfuerzos hacia su utilización en el desarrollo de un programa de negociación para pueblos indígenas y comunidades locales pretenden posibilitar un mayor intercambio directo entre los expertos negociadores indígenas, así como una red que facilite la transferencia de conocimientos y recursos hacia las acciones comunitarias para defender los derechos colectivos a las tierras y aguas que se encuentran bajo presión a causa de la extracción y el transporte de recursos naturales.

Siendo una organización basada en los derechos, CI respeta la autonomía de sus aliados indígenas para administrar los recursos naturales de manera que satisfagan sus propios principios y prioridades a favor del bienestar humano y la realización de sus planes de vida. CI está comprometida con la integración de los derechos humanos en todo lo que hace. Ha observado a dirigentes indígenas que negocian cada día por un cambio transformador que proteja la naturaleza y defienda los derechos humanos fundamentales. Sus objetivos requieren que CI se alíe con fuertes negociadores indígenas, tanto mujeres como hombres, si ha de tener éxito en su propósito compartido de conservar la naturaleza en beneficio de los pueblos. CI busca alianzas innovadoras con los pueblos indígenas que

protegen las tierras, aguas y recursos sobre los cuales ejercen derechos tradicionales. El diseño y ejecución de toda estrategia de conservación exige acuerdos bien negociados que puedan asegurar estos valores.

Las opiniones expresadas en la presente Guía de Recursos tienen por objeto reflejar las aportaciones de una amplia gama de organizaciones indígenas, pero no necesariamente las posiciones institucionales de ninguna organización en particular. La presente y los materiales reproducidos en su interior son de libre acceso y pueden citarse como sigue:

McElhinny, V., M. Degawan, P. Dunne y A. Cruz. Octubre de 2021. Guía de Recursos para la Negociación Indígena. Arlington, VA: Conservación Internacional.

Estos materiales tienen por objeto contribuir a un creciente programa de fortalecimiento de capacidades para la negociación indígena. Como un paso más en este proceso, se espera que la presente Guía de Recursos sirva de recurso y facilite medios para futuras colaboraciones.

Queda prohibida la reproducción y distribución comercial de este documento en todo o en parte. Los contenidos de la presente publicación podrán ser reproducidos total o parcialmente por cualquier método, siempre que el uso previsto sea para fines no comerciales, bien sean personales o públicos, sin ninguna autorización adicional, salvo donde se especifique lo contrario.

Sólo es necesario que:

- el texto o material se reproduzca con precisión;
- se indique el título completo del texto o material reproducido; y
- la organización autora se indique como sigue: Conservación Internacional.

Una versión completa de este documento también se encuentra disponible en línea en:

<https://conservation.sharepoint.com/sites/IPLCNegotiationsProgramTeam>

Para conocer los siguientes pasos en este proceso, favor contactarse con:

Vince McElhinny, PhD.
Director Superior de Políticas y Prácticas Sociales
vmcelhinny@conservation.org

Minnie Degawan
Directora del Programa de Pueblos Indígenas y Tradicionales
mdegawan@conservation.org

Patricia Dunne, PhD.
Directora de Ciencias Sociales Aplicadas
pdunne@conservation.org

Alli Cruz
Gerente Superior del Programa de Pueblos Indígenas y Tradicionales
acruz@conservation.org