

La Consulta indígena y la generación de confianza



Sonami, 18 de noviembre 2014

Índice



- Contexto: Institucionalidad indígena.
- Aspectos regulatorios de la consulta.
- Aspectos de relacionamiento comunitario.

Contexto institucional

1989

Acuerdo de Nueva Imperial

- Reconocimiento constitucional
- CONADI
- CEPI

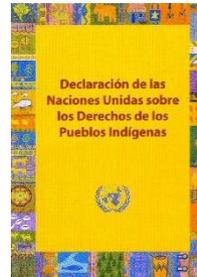
1993

Ley Indígena 19.253



2007

Adopción Declaración ONU Derechos Pueblos Indígenas



2008

Pacto Re-Conocer



2008-2009

Ratificación y entrada en vigencia Convenio 169 OIT

El Gobierno de Chile ratifica el convenio el 15 de septiembre de 2008 y entra en vigencia el 15 de septiembre de 2009.



Fuente: Mesa de discusión “Nueva Institucionalidad Indígena”, Centro de Políticas Públicas UC

Contexto institucionalidad



- En Chile existen cerca de 30 cuerpos legales vinculados con temas indígenas. Los más relevantes son:
 - Ley 19.253 Ley Indígena (1993).
 - Convenio 169 OIT (ratificado por Chile el año 2008).
 - Declaración ONU sobre Derecho de los Pueblos Indígenas (2007) (no es vinculante).
 - Ley 20.249 crea el espacio costero marino de los pueblos originarios (2008).
 - DS 40/2013 Reglamento del SEIA
 - DS 66/2013 Reglamento de Consulta Indígena

Contexto institucionalidad



- Todos los últimos gobiernos han generado nuevas políticas indígenas:
 - “Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas” Presidente Ricardo Lagos.
 - “Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad” de la Presidenta Michelle Bachelet.
 - Política Indígena del Gobierno de Sebastián Piñera.



La institucionalidad hoy



Fuente: Mesa de discusión “Nueva Institucionalidad Indígena”, Centro de Políticas Públicas UC

Propuesta gobierno actual



Algunas reformas políticas:

- Nueva constitución que incorpore un estado pluricultural y que garantice los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
- Ministerio de Asuntos Indígenas.
- Consejo de Pueblos Indígenas.
- Respetar los derechos de los pueblos indígenas y sus recursos naturales.
- Derecho a la participación y consulta de los pueblos indígenas.
- Respeto a los derechos humanos de las comunidades indígenas.



- **REGULACIÓN DE LA CONSULTA INDÍGENA**

Convenio Nº169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes



- En Chile entró en vigencia con fecha 15 de septiembre de 2009.
- De acuerdo al pronunciamiento del Tribunal Constitucional solamente la Consulta Indígena (artículo 6 del Convenio 169 OIT) sería autoejecutable.

Convenio N°169 de la OIT



Las consultas, de acuerdo a las disposiciones del Convenio 169, deben ser:

- de carácter previo, formales, y que generen un diálogo real entre Estado y pueblos indígenas;
- de buena fe;
- deben existir mecanismos apropiados;
- se debe preferir consultar a través de sus instituciones representativas cuando se trate de las medidas legislativas y administrativas que los afecten directamente;
- su objetivo o finalidad debe ser llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas, lo que no implica un derecho a veto.

Declaración ONU sobre Derecho de los Pueblos Indígenas (2007)



- Consulta (artículo 19): “*Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.*



- **Y QUÉ HA PASADO EN CHILE RESPECTO DE LA REGULACIÓN DE LA CONSULTA INDÍGENA**

Decreto Supremo Nº124/2009 del Ministerio de Planificación



- Su objetivo fue regular la consulta y la participación de los Pueblos Indígenas.
- Tuvo una escasa aplicación práctica.
- La principal crítica al DS 124 fue que se aprobó sin ser consultado a los Pueblos Indígenas.

Decreto Supremo N°40/2013

Reglamento SEIA



- Entró en vigencia con fecha 24 de diciembre de 2013.
- Establece una consulta indígena específica, distinta de la participación ciudadana, que materialice los principios del Convenio 169 OIT, cuando el proyecto o actividad genere o presente alguno de los efectos, características o circunstancias indicados en los artículos 7, 8 y 10 del Reglamento (artículo 85).

Casos indicados en los artículos 7, 8 y 10 del Reglamento:

- reasentamiento de grupos humanos indígenas;
- alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de los grupos humanos indígenas; y
- se localicen en o próximos a poblaciones protegidas y también cuando alteren monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural indígena.

Decreto Supremo N°40/2013

Reglamento SEIA



- En el caso de los proyectos ingresados al SEIA, y que no correspondería hacer consulta de acuerdo al punto anterior, y que están emplazados en tierras indígenas, áreas de desarrollo indígena o cerca de pueblos indígenas, la autoridad ambiental se reunirá con los Pueblos Indígenas para recoger sus opiniones y analizarlas (EIA/DIA) (artículo 86).

Decreto Supremo N°66/2013

Reglamento de Consulta Indígena



- Proceso que duró cerca de 3 años con mesas de trabajo para acordar la implementación del derecho de Consulta.
- Al final del proceso se logró un consenso en el 85% de los temas discutidos, entre los cuales destacan los artículos referidos a: los órganos a los que se les aplica la consulta, definición de pueblos indígenas, convocatoria y procedimiento de consulta.
- No hubo acuerdo respecto de los artículos referidos a los conceptos de proyectos de inversión, afectación directa y las medidas a consultar.

Decreto Supremo N°66/2013

Procedimiento de Consulta*



Plazos

- En el caso de las medidas consultadas fuera del SEIA, cada etapa tendrá una duración de 20 días hábiles para medidas administrativas y 25 para las medidas legislativas.
- En el caso de las consultas realizadas en el SEIA, los plazos se regirán considerando los plazos de evaluación ambiental.

* Dos etapas previas: Procedencia de la Consulta e Inicio del Proceso

Decreto Supremo N°66/2013

Medidas legislativas a ser consultadas



(art. 7 del DS N° 66): Son medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas **los anteproyectos de ley y anteproyectos de reforma constitucional**, ambos iniciados por el Presidente de la República, o la parte de éstos cuando **sean causa directa de un impacto significativo y específico** sobre los pueblos indígenas en **su calidad de tales**, afectando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas.

Decreto Supremo N°66/2013

Medidas administrativas a ser consultadas



(art. 7 del DS N° 66) Son medidas administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas aquellos **actos formales dictados por los órganos que formen parte de la Administración del Estado** y que contienen una declaración de voluntad, cuya propia naturaleza no reglada permita a dichos órganos el ejercicio de un margen de discrecionalidad que los habilite para llegar a acuerdos u obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en su adopción, y cuando tales medidas **sean causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas en su calidad de tales**, afectando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas. (...).

Decreto Supremo N°66/2013

Medidas administrativas que califican ambientalmente un proyecto



(art. 8 del DS N° 66): Medidas que califican proyectos o actividades que ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). La resolución de calificación ambiental de los proyectos o actividades que ingresan al SEIA, de conformidad a lo establecido en el artículo 10 de la ley N° 19.300, y que requieran un proceso de consulta indígena según lo dispuesto en dicha normativa y su reglamento, se consultarán de acuerdo a la normativa del SEIA, dentro de los plazos que tal normativa establece, pero respetando el artículo 16 del presente instrumento en lo que se refiere a las etapas de dicha consulta. (...).



- PERO TAMBIÉN HAY ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA CONSULTA INDÍGENA

Declaración de posición ICMM sobre los Pueblos Indígenas y la minería



Principios:

- Relaciones constructivas.
 - El respeto recíproco.
 - La participación significativa.
 - La confianza.
 - El mutuo beneficio.
 - Consentimiento Previo, Libre e Informado.
-
- ❖ Implementación a más tardar mayo 2015 y no se aplica con efecto retroactivo.
 - ❖ Es aplicable a proyectos nuevos y cambios en proyectos existentes.

International Finance Corporation (IFC)



- La Orientación 7 sobre pueblos indígenas exige a la empresa (cliente) se comprometa a desarrollar un proceso de consulta y participación informada con las comunidades indígenas para garantizar el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI).
- Exige negociaciones de buena fe (*Good Faith Negotiation*, GFN) entre las partes.



- REGULACIÓN
COMPARADA

Cuadro comparativo



	Chile	Perú	Ecuador	Colombia	Canadá	Australia
1) Reconocimiento constitucional.	No	Si	Si	Si	Si	No
2) Representatividad política de los pueblos indígenas.	Si	Si	Si	Si	Si	Si
3) Ratificación Convenio 169 OIT.	Si	Si	Si	Si	No	No
4) Ratificación Declaración Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas 2007.	Si	Si	Si	Si	Si	Si
5) Regulación sobre consulta indígena.	Si	Si	Si	Si (sentencias)	Si (sentencias)	Si (sólo Queensland)
6) Regulación de tierra/territorio indígena.	Si	Si	Si	Si	Si	Si
7) Regulación sobre participación en los beneficios.	Si (sólo OIT)	Si (sólo OIT)	Si	Si (sólo OIT)	Si	No



- DONDE ESTAMOS

Consultas indígenas (septiembre/2014)

A sept 2014, 29 proyectos de inversión (públicos o privados) y medidas administrativas han sido sometidos a procesos de consulta, 16 de ellos dentro del SEIA.

45 proyectos han sido judicializados en relación a la consulta indígena.

Cuadro verificación sobre el desarrollo de las consultas indígena en el SEIA al 15 de septiembre de 2014

N°	Proyecto	Resolución Inicio Consulta	Protocolo Acuerdo Metodologico	Medida Provisional Suspension	Protocolo Acuerdo Final Consulta	Informe Final Consulta	Contratación Asesores
1	Embalse Chironta	Si	Si	Si	Si	No	Si
2	Continuidad Operacional Cerro Colorado	Si	Si	No	E/D	E/D	S/I
3	Sondajes de Prospección Paguanta	Si	Si	No	Si	No	Si
4	Pampa Solar	Si	S/I	No	E/D	E/D	S/I
5	RT Sulfuros	Si	S/I	No	E/D	E/D	S/I
6	Proyecto el Morro	Si	No	Si	No	No	Si
7	Plan de Expansión Chile LT 2x500 kV Cardones - Polpaico	S/I	S/I	No	S/I	S/I	S/I
8	Linea de arranque y subestación eléctrica Neptuno	Si	No	No	No	No	Si
9	Modernización Ampliación Planta Arauco	No	No	No	No	Si	No
10	Parque Eólico Küref	Si	S/I	No	E/D	E/D	Si
11	Central Hidroeléctrica Añihuerraqui	Si	Si	Si	E/D	E/D	Si
12	Central Hidroeléctrica Neltume	Si	S/I	Si	E/D	E/D	S/I
13	Linea de Alta Tensión S/E Neltume - Pullingue	Si	S/I	Si	E/D	E/D	S/I
14	Centrales Hidroelectricas de Pasada Florin II y III	Si	S/I	No	E/D	E/D	S/I
15	Línea 2x220 kV Ciruelos-Pichirropulli	Si	S/I	No	E/D	E/D	S/I
16	Parque Eólico Chiloe	Si	S/I	No	E/D	E/D	S/I



Mayores dificultades para las consultas indígenas

- Falta de recursos para implementar procesos de consulta indígena.
- Falta de asesorías a organizaciones indígenas durante el proceso de consulta.
- Falta de claridad cuando y como se inicia el proceso de consulta.
- Falta de acuerdo metodológico para la consulta.
- Falta de coordinación institucional en la aplicación de la consulta.
- Falta de claridad respecto del rol de los titulares en los procesos de consulta.
- Falta de claridad del momento de consulta para los proyectos que ingresan al SEIA.
- Falta de claridad sobre la multiplicidad de consultas para un mismo proyecto que requiere muchas medidas administrativas.
- Falta de claridad respecto de las organizaciones representativas.
- Falta de diálogo y generación de confianza.



- **¿Y MAS ALLÁ DE LA REGULACIÓN?**

Algunas claves para el relacionamiento con comunidades indígenas

- Vincularse con las comunidades indígenas desde etapas tempranas (involucrarse y consultar oportunamente).
- Colaborar en el fortalecimiento de los líderes indígenas para lograr negociaciones de buena fe.
- Respetar los DDHH de los pueblos indígenas.

Algunas claves para el relacionamiento con comunidades indígenas (cont.)

- Especial atención a verdaderos impactos de proyectos en las comunidades indígenas.
- Diseñar proyectos de modo que eviten, minimicen y/o compensen impactos significativos.
- Reconocer y respetar intereses y derechos de las comunidades indígenas.
- Asegurar que exista comprensión mutua. Entender que las visiones son distintas y ponerse en la posición del otro.

Algunas claves para el relacionamiento con comunidades indígenas (cont.)



- Estrategia y planes de relacionamiento comunitario sustentados en el diálogo.
- Buscar acuerdos que generen beneficios netos positivos (sociales, económicos, ambientales y culturales).
- Monitoreo y seguimiento de los planes.
- Buscar relaciones de largo plazo, incorporadas a la cadena de valor y promover el empoderamiento.
- Manejo de expectativas.

Algunas claves para el relacionamiento con comunidades indígenas (cont.)



Y dentro de las empresas e industria minera:

- Capacitar a los equipos de relaciones comunitarias y a todos los integrantes de la organización en herramientas de diálogo.
- Mejorar coordinación entre empresas respecto de programas de desarrollo comunitario con comunidades indígenas, buscar sinergias.

Conclusiones



- Hasta el momento, el país no tiene mucha experiencia en procesos de Consulta Indígena.
- Existen algunos procesos voluntarios y obligatorios de consulta bajo los principios del Convenio 169 que hay que analizar como buenas prácticas.
- La institucionalidad requerida para implementar correctamente la Consulta Indígena es un desafío para el Estado.



Frente a este escenario ¿cuáles son los desafíos para las empresas mineras?



- Desarrollar procesos de diálogo (previo a la consulta) entre la empresa y las comunidades indígenas.
- Nivelar el conocimiento de las partes frente a un proyecto.
- Generar confianzas entre las partes a través de relaciones de largo plazo.
- Que los acuerdos sean validados por toda la comunidad indígena y generen beneficios mutuos.
- Proceso de consulta liderado por el Estado y legitimado por las partes y que cumpla con los estándares del Convenio 169 OIT.
- Compartir buenas prácticas entre las empresas.



Dudas y comentarios