

# 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

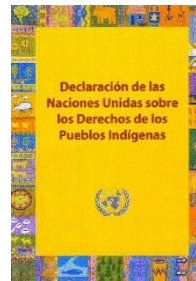
1993

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

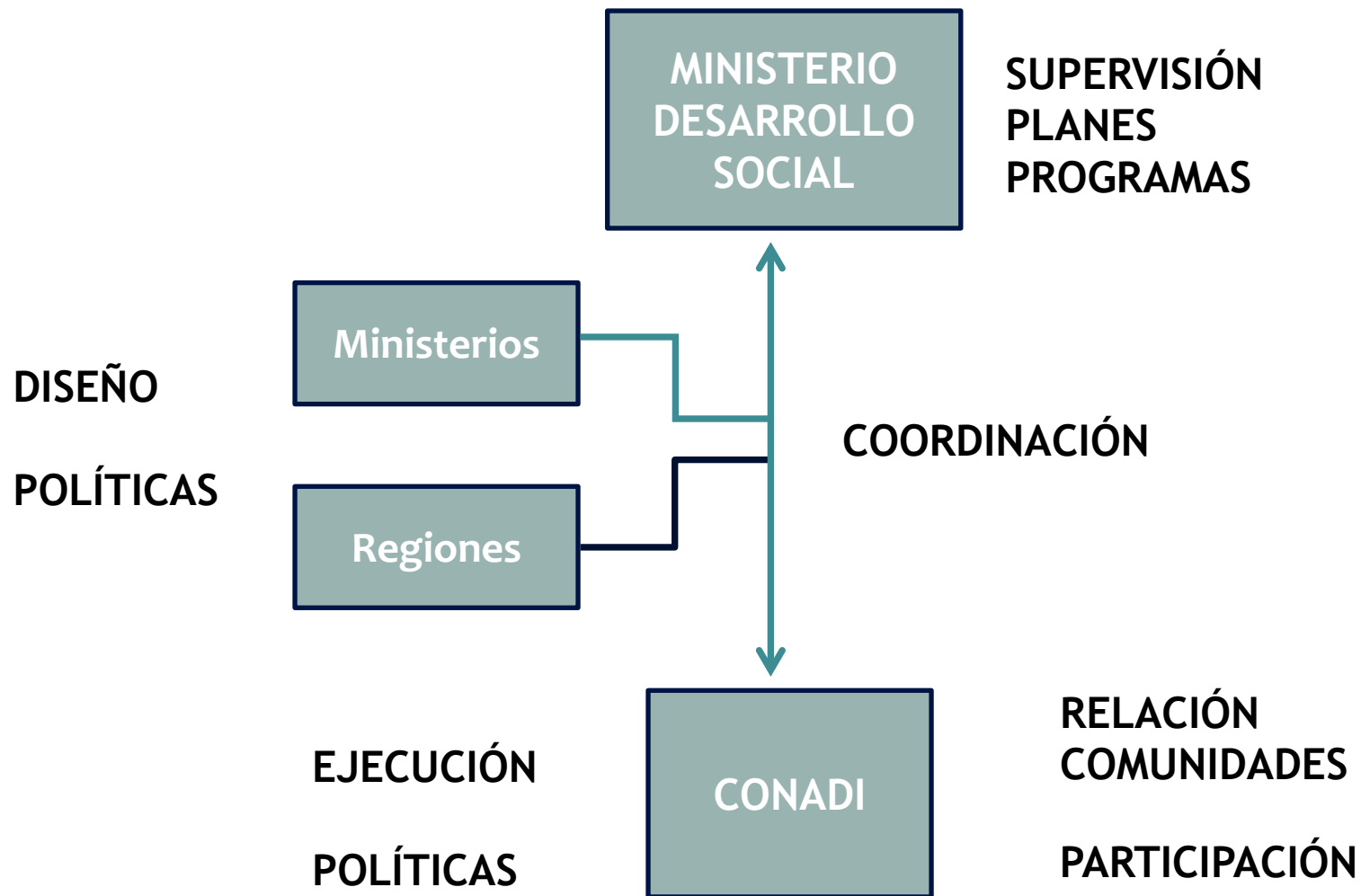
# Contexto institucionalidad



- 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 Nº169 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
<b>1) Reconocimiento constitucional.</b>	No	Si	Si	Si	Si	No
<b>2) Representatividad política de los pueblos indígenas.</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>3) Ratificación Convenio 169 OIT.</b>	Si	Si	Si	Si	No	No
<b>4) Ratificación Declaración Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas 2007.</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>5) Regulación sobre consulta indígena.</b>	Si	Si	Si	Si (sentencias)	Si (sentencias)	Si (sólo Queensland)
<b>6) Regulación de tierra/territorio indígena.</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>7) Regulación sobre participación en los beneficios.</b>	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