## **Estudio de Caso Chile:**

Convenio N° 169 OIT y la Consulta Previa en proyectos de inversión

(Presentado en Octubre de 2014 – Actualizado a Abril 2015)



Matías Abogabir Méndez 19 de junio de 2015

## Objetivos del Estudio encargado por la OIT

**Objetivo General**: Ayudar a la OIT a tener una idea más clara del estado de situación de la implementación del C169.

**Objetivo Específico:** Estudio de caso que de cuenta de la aplicación de la consulta previa en un país determinado, dando cuenta, entre otros de los siguientes antecedentes:

- Normativas vigentes,
- Flujogramas de los procesos de consulta,
- Realidad de implementación de los procesos de las consultas
- Procesos de judicialización.

Con estos antecedentes se consideró estudiar e identificar las dificultades relativas a la aplicación de la consulta, dando cuenta además de recomendaciones y sugerencias para mejorar estos procesos.

## Consulta Indígena Convenio N° 169 en Chile

1993

Chile dicta la Ley Indígena. Ley N° 19.253.

11 %

De la población nacional.

9

Pueblos Indígenas reconocidos en la Ley Indígena.

2008

Chile ratifica el Convenio N° 169 de la OIT.

2009

Inicio de vigencia en Chile del Convenio N° 169 de la OIT.

2013 - 2014

Se dictan las regulaciones nacionales que implementan la consulta previa. DS N° 40 – DS N° 66

## Consulta Indígena - Artículo N° 6 Convenio 169

Establece la obligación de los gobiernos de consultar a los pueblos indígenas

 cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

¿Cómo establece la OIT que debe ser la consulta?

- De buena fe
- Realizada a través de procedimientos apropiados
- Consultando a las instituciones representativas de los pueblos indígenas
- Con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento.

## Corte Suprema valida proceso de consulta indígena de proyecto Neltume

El tribunal rechazó la orden de no innovar solicitada por comunidades mapuches contra el proceso de consulta indígena del proyecto hidro

Sólo en la última senlana dos grandes proyectos por más de US\$1.000 millones se suman a la listæ Endesa deberá defender la central Neltume en la Suprema y la minera BHP la ampliación de Cerro Colorado en la Corte de Apelaciones de Iquique.

US\$10.000
millones
suman obras
cuestionadas
por Convenio
169

## Indígenas suspenden proceso de consulta y exigen derogación de decretos supremos

MOTIVOS. Precisaron que no se cumplió con lo que estipula el Convenio 169 de la OIT. Sólo volverán a sumarse cuando la normativa que apelan haya cambiado.

CONCEPCIÓN

Sábado 16 de mayo de 2015

cronica

TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL EMITIÓ FALLO

Rechazan reclamo de comunidad por parque eólico en Negrete

## Contraloría entrega ultimátum al SEA por consulta indígena

Regulador pidió ajustar proceso en consulta por Cerro Colorado de BHP.

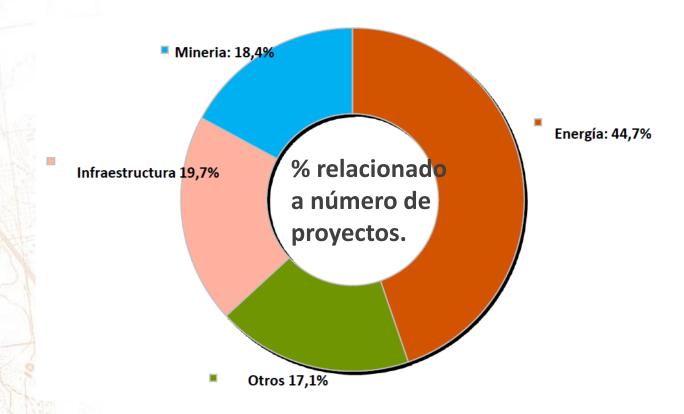
## US\$15.300 millones de inversion en la órbita de la consulta indígena

Empresas como Codelco, Endesa y BHP deben enfrentar una consulta indígena para validar proyectos. Según el último catastro del Sistema de Evaluación Ambiental, energía es el sector que mayor vinculación tiene con este compromiso de la OIT.

### Proyectos de inversión y Convenio N° 169 en Chile

**76** 

Proyectos de Inversión con acciones relacionadas al Convenio N° 169 (Consulta o Judicialización).



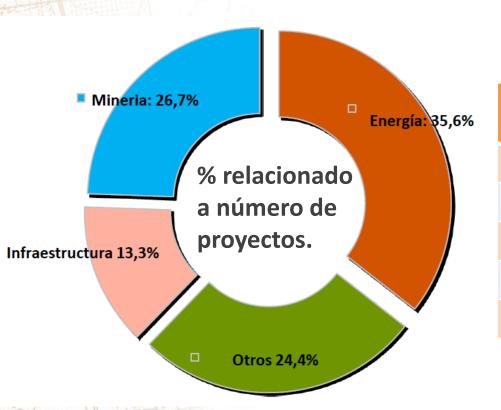
Otros: Pesquero, Industrial, Forestal, Planificación territorial

Fuente: Servicio Evaluación Ambiental; Tribunales Justicia; Ministerio Desarrollo Social abril 2015

## Proyectos judicializados en relación al Convenio Nº 169

45

Proyectos Judicializados a abril de 2015

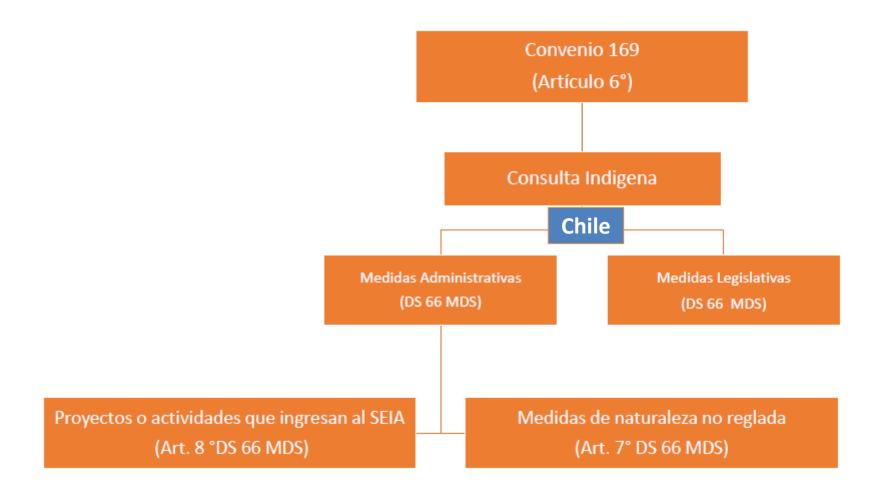


Tipo Proyecto	Relación C169	Judicializados
Energía	34	16
Minería	14	12
Infraestructura	15	6
Otros	13	11
Total	76	45

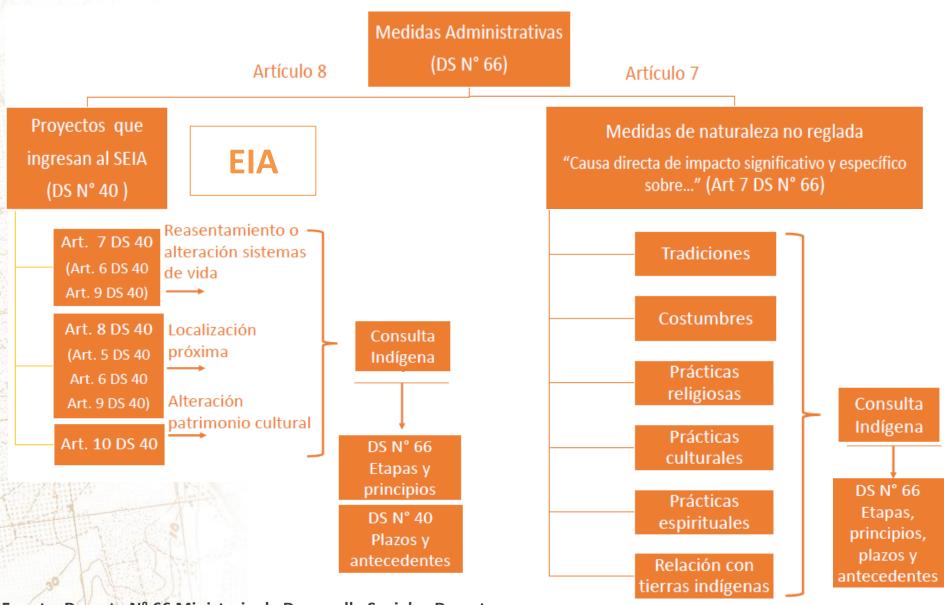
Otros: Pesquero, Industrial, Forestal, Planificación territorial.

Fuente: Tribunales de Justicia

### Activación de la Consulta Previa en Chile para proyectos



## Mecanismo para activar la Consulta Indígena en Chile



Fuente: Decreto N° 66 Ministerio de Desarrollo Social, y Decreto N° 40 Ministerio de Medio Ambiente, Gobierno de Chile.

# Proyectos con consulta indígena en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

21

Procesos de consulta para proyectos de inversión al 30 de abril de 2015.

Tipos de proyectos	Cantidad	Estado consultas
Energía	14	12 en ejecución
Minería	5	3 en ejecución
Infraestructura	1	Finalizada
Industria	1	Finalizada
<b>Total Consultas</b>	21	15 en ejecución

Otros: Pesquero, Industrial, Forestal, Planificación territorial.

Fuente: Servicio de Evaluación Ambiental; Ministerio de Desarrollo Social al 30 abril 2015.

## Consultas Indígenas de Proyectos de Inversión en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

6 Consultas finalizadas.

353 días

351 días

713 días

48 días

Consultas en ejecución.

Desfase inicio consulta vs ingreso del Proyecto a Evaluación Ambiental

Promedio duración consultas.

Consulta más larga y continúa desarrollándose.

La consulta más corta.

Fuente: Elaboración propia a partir de expedientes SEA al 30 de abril de 2015

# Desarrollo de Evaluación Ambiental con Consulta Indígena



Periodo de evaluación ambiental. (Para efectos de esta grafica, los días se consideran como días corridos)

Fuente: Elaboración propia a partir de expedientes SEA al 30 de abril de 2015

### Principales causales de la consulta Indígena en el SEIA

- Alteración de sitios con valor antropológico o cultural indígena.
- Efectos de ruido o visual sobre el ejercicio de ceremonias tradicionales.
- Efectos sobre las actividades tradicionales de las organizaciones indígenas. Recolección de hierbas, actividades de crianceros, etc.
- Impactos sobre los cursos de agua utilizados por las organizaciones indígenas
- Actividades desarrolladas al interior de Áreas de Desarrollo Indígena.
- Efectos directos sobre predios indígenas o con reivindicaciones indígenas.
- Alteración de la identidad indígena al ser adoptado por el proyecto (ejemplo: nombre del proyecto hace alusión símbolos o conceptos claramente indígenas).
- Reasentamiento de grupos humanos indígenas.
- Efectos tanto sobre comunidades y asociaciones indígenas, como también sobre otras organizaciones funcionales, aun cuando no estén registradas en CONADI.

## Principales hallazgos del Estudio

Se identificaron dificultades en la aplicación del Convenio N° 169 agrupadas en tres áreas.



#### Dificultades especificas de los procesos de consulta.

- Recursos para realizar consultas y para asesoría
- Institucionales descoordinación.
- Metodológicas. Espacio titulares e inicio consulta
- Consulta como herramienta de compensación o de incidencia en los proyectos

#### Dificultades que trascienden la consulta indígena.

- Desconfianzas
- Falta de diálogo permanente
- Representatividad de organizaciones indígenas

#### Dificultades relacionadas a la información.

- Pronunciamientos y criterios
- Información pública
- Seguimiento

## Sobre los recursos para la implementación de consultas

- 1. Organismos públicos no tienen presupuesto para desarrollar consultas.
- 2. Solicitudes de recursos por organizaciones indígenas para asesorías no son respondidas de acuerdo a las expectativas.

#### **Recomendaciones:**

Organismos públicos. Dotar de recursos especialmente para implementar consultas.

Asesorías. Estudiar mecanismo que permita dar respuesta a las solicitudes de financiamiento de asesorías de las organizaciones indígenas.

- Eventual fondo para asesorías, con un registro de asesores y a través de un mecanismo regulado (\$ Montos, supervisión y justificación).
- Capacitación y formación de asesores al interior de las propias organizaciones indígenas.

### Sobre la coordinación institucional e información

- 1. Diversos criterios en pronunciamientos sobre Convenio N° 169.
- 2. Implementación de Consultas con distintos estándares.
- 3. Superposición de consultas en el tiempo.
- 4. Falta de información disponible sobre consultas.
- 5. SEA tiene dificultades al momento de ejercer pronunciamientos sobre la activación de la consulta y la culminación de procesos.

Recomendaciones: Establecer un "ente coordinador" de las consultas en el Estado y cuyo principal rol sea el de:

- Uniformar criterios y áreas de competencia de los servicios públicos.
- Coordinar implementación de todos los procesos de consulta.
- Mayor transparencia en la publicación de los antecedentes de las consultas.
- Capacitar a los funcionarios y autoridades públicas en los alcances del Convenio y las experiencias internacionales.

#### Sobre el momento de inicio de la consulta

- 1. El inicio de la consulta es uno de los hitos más difíciles de alcanzar, por las desconfianzas. Toma mucho tiempo.
- 2. Instancias previas entre titulares y comunidades, no son suficientemente consideradas en la evaluación ambiental.
- 3. Consultas suelen derivar en negociación de medidas de compensación, no existiendo gran margen para que comunidades incidan en el diseño de los proyectos.

Recomendaciones: Iniciar los procesos de consulta de forma temprana.

- Si bien la experiencia internacional, muestra que en general, en la mayoría de los países la consulta indígena esta vinculada al proceso de evaluación ambiental, se propone estudiar que <u>la consulta se inicie tempranamente</u>, activándola en el SEIA incluso antes del inicio de la evaluación ambiental.
- De todas formas la consulta debe ser parte del proceso ambiental, y <u>aun</u> <u>cuando se inicie tempranamente, es importante que finalice durante la evaluación para conciliar todas las preocupaciones y pronunciamientos.</u>

### Sobre el rol de los titulares durante las consultas

- 1. El Estado no contempla un espacio para que las empresas participen en los procesos de consulta a los pueblos indígenas.
- 2. Su participación se reduce a la entrega de información a través de informes y estudios.
- 3. Medidas de titulares no cumplen expectativas de comunidades.

Recomendaciones: Incorporar a los titulares de proyectos en las distintas etapas de los procesos de consulta.

- Establecer diálogos directos entre empresas y organizaciones indígenas con la presencia del Estado.
- Comprender de primera fuente las preocupaciones de los pueblos indígenas y las propuestas de los desarrolladores de proyectos.
- Incorporar medidas tendientes a generar asociatividad con los pueblos indígenas generando valor compartido.

## Sobre el diálogo y la generación de confianzas

- 1. Ausencia de espacios de diálogo transforman a las consultas en los espacios donde se pretenden solucionar todos los problemas.
- 2. Demasiadas expectativas sobre los procesos de consulta.

Recomendaciones: Impulsar instancias permanentes de diálogo con los pueblos indígenas por parte del Estado.

- Resolver demandas históricas.
- Difundir y capacitar sobre el Convenio N° 169 de la OIT y las normativas nacionales.

## Dificultades inherentes a las organizaciones indígenas

- 1. Organizaciones indígenas desarticuladas, divididas, poco organizadas, y con una creciente crisis de representatividad.
- 2. Falta de información objetiva y validada sobre los pueblos indígenas y sus territorios.

Recomendaciones: Impulsar mecanismos de fortalecimiento organizacional indígena.

- En todos los niveles (local, regional y nacional).
- Establecer mecanismos locales ad hoc para realizar consultas.
- Consolidar información sobre pueblos indígenas, con líneas base que den cuenta de organizaciones, culturas, y territorios.

