

MESA TÉCNICA N°3: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSULTA INDÍGENA

ACTA REUNIÓN N°9

FECHA: 14 de octubre de 2015
LUGAR: Auditorio - Ministerio del Medio Ambiente
HORA INICIO: 15:15
HORA TÉRMINO: 18:00

ASISTENTES

COMISIONADOS

1. Cristian Romero (Min. Economía en representación de Marcela Klein)
2. Jaime Espínola
3. Javier Zulueta (Min. Energía en representación de Nicola Borregaard)
4. Marcela Müller (en representación de Macarena Soler)
5. Paulina Riquelme
6. Rodrigo Calderón (en representación de Paula Troncoso)
7. Susana Rioseco (en representación de Joaquín Villarino)
8. Salvador Millaleo

EQUIPO SECRETARÍA TÉCNICA

9. Álvaro Durán (SEA)
10. Elizabeth Lazcano (MMA)
11. Iván Cheuquelaf (SEA)
12. Macarena Olivares (SEA)
13. Mayra Barrero (SEA)

COORDINADORES MESA

14. Jovanka Pino (SEA)

INVITADOS

15. Alicia Esparza (Consejo Sociedad Civil)
16. Hans Weber (Ministerio de Desarrollo Social)
17. Manuel Núñez (Consejero INDH)
18. Marcial Colín (Consejero Nacional de la Conadi)
19. María Jesús Pinochet (CPC-Sonami)
20. Paula Medina (EE LAW)
21. Silvana Lauzán (INDH)
22. Wilson Reyes (Consejero Nacional de Conadi)

TABLA

1. Aprobación de acta extraordinaria N°2
2. Procedimiento relacionamiento previo - Cristian Romero / SEA
3. Presentación invitados sobre el tema: ¿Cómo debe realizarse la consulta indígena en el SEIA, desde la perspectiva de la institución que representa? – Manuel Núñez, Consejero INDH
4. Experiencia de implementación de la Consulta Previa en Colombia – Álvaro Durán
5. Presentación sobre modificación artículo 27 – Paulina Riquelme
6. Balance de la Reunión y Cierre

DESARROLLO DE LOS TEMAS

1. Aprobación de acta extraordinaria N°2

El acta extraordinaria N°2 fue enviada a los comisionados el día 14.10.2015 en horas de la mañana. Dado que varios comisionados manifiestan no haber alcanzado a revisar el acta, se posterga su aprobación.

2. Procedimiento relacionamiento previo

a. Cristian Romero – Ministerio de Economía

Cristian Romero presenta la propuesta de procedimiento de relacionamiento previo.

En la propuesta se destacan las siguientes etapas:

- Etapa 1: Evaluación (30-60 días)
 - o Titular ingresa al SEA
 - o SEA evalúa la información presentada por el titular relativa a: Estado del proyecto (pre-factibilidad); identificación primaria de comunidad participante y de efectos potenciales del proyecto; alternativas de emplazamiento (en caso de ser posible).
 - o SEA admite a trámite o rechaza por falta de información o estado del proyecto.
- Etapa 2: Diseño del proceso (30-60 días)
 - o SEA complementa la información presentada por el titular con el objetivo de establecer el alcance del proceso de relacionamiento previo.
 - o La información a complementar por parte del SEA se deberá enfocar en: identificación de comunidades afectadas; efectos potenciales del proyecto.
 - o Titular valida la información
 - o Se redactan y suscriben entre el SEA y el titular los “términos de referencia” del proceso.
- Etapa 3: Relacionamiento previo (6 a 12 meses)
 - o SEA realiza contactos con comunidades para convocar al proceso.
 - o SEA dirige las primeras reuniones de planificación con el objetivo de informar los alcances y objetivos del proceso.
 - o Se acuerdan las metodologías para el proceso.
 - o Desarrollo del proceso propiamente tal.
 - o Cierre.

- Etapa 4: Informe (30 días)
 - o Titular redacta informe final de relacionamiento previo.
 - o Presentación de informe al SEA.
 - o Validación del informe.
 - o Certificación por parte del SEA.

b. Jovanka Pino – SEA

Jovanka Pino presenta propuesta del SEA de procedimiento de relacionamiento previo. El proceso consideraría 6 etapas:

- Procedencia del Relacionamiento Previo
 - o Proponente solicita del SEA resolver sobre la realización del R.P.
 - o SEA analiza procedencia de realizar un R.P.
 - o SEA resuelve procedencia dictando resolución correspondiente.
- Inicio y convocatoria
 - o Definición de actores del R. P. y roles.
 - o Convocatoria y publicidad.
- Planificación y adaptación de la metodología
 - o Entrega de metodología de parte del SEA.
 - o Diálogo entre actores y diálogos internos.
 - o Acuerdo y suscripción de acta de acuerdo metodológico.
- Etapa de información
 - o Entrega de información respecto de: Idea de proyecto, comunidades y otros actores relevantes, información territorial, su aptitud y planificación, tipología de proyecto.
- Etapa de diálogo y encuentro
 - o Diálogo interno, entre los actores de la comunidad para construir una postura entre ellos.
 - o Destinado a plantear posturas y eventualmente construir acuerdos (elaboración de acta).
 - o PAF para acuerdos y desacuerdos.
- Sistematización y formalización
 - o Se elaborará un informe por el SEA que contendrá dos partes: i) Procedimental, con cumplimiento de las etapas del R.P.; ii) De contenido del R.P.
 - o Dictación de resolución de término.

3. Presentación invitados sobre el tema: ¿Cómo debe realizarse la consulta indígena en el SEIA, desde la perspectiva de la institución que representa? – Manuel Núñez, Consejero INDH

El consejero del INDH, Manuel Núñez, se refiere los estándares de derechos humanos en materia de consulta, destacando:

- Para el INDH la consulta previa es un derecho con un piso mínimo establecido en el Convenio N°169 de la OIT.
- No hay un modelo único y universal de consulta previa. El margen de discrecionalidad que existe lo define cada Estado.

- La autodeterminación, asociada con poderes de decisión, tiene una consecuencia relevante en las reglas con las cuales se regula el proceso de consulta.
- El convenio tiene el carácter de autoejecutable, sin embargo, se requiere legislación para incorporar temas que no estén descritos específicamente en el convenio.
- Como el INDH lo ha manifestado en su Informe en Derecho: El deber de consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas de abril de 2014:
“El principio conforme al cual sólo se somete a consulta previa los Estudios de Impacto Ambiental, es compatible con el Convenio 169 en la medida en que se garantice que todo proyecto susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas ingrese efectivamente como Estudio de Impacto Ambiental y adicionalmente se realice el proceso de consulta de conformidad a los estándares intencionales que rigen la materia.”
- El INDH manifiesta preocupación por los proyectos que no ingresan al SEIA. Falta claridad en la regulación de aquellos proponentes que pretendan ingresar su proyecto de manera voluntaria, aun cuando no requiere ser ingresado al SEIA.
- Cada acto administrativo es una posibilidad de excluir a una comunidad o de alargar los procesos. Siempre se debe tener en cuenta el principio de flexibilidad. El dejar fuera a comunidades, aún cuando el titular pretende incluirlos, podría atentar contra el estándar de buena fe.
- La consulta debe ser significativa. Por esto, el INDH considera que el proceso de relacionamiento previo puede ser fructífero para la prevención de efectos negativos sobre las comunidades.
- En síntesis, la consulta debe ser flexible, de buena fe, inclusiva, significativa y tomando en cuenta las particularidades de las comunidades.

4. Experiencia de implementación de la Consulta Previa en Colombia

Esta presentación, programada originalmente en tabla de la reunión, no alcanza a ser discutida al cierre de la reunión.

5. Presentación sobre modificación artículo 27 – Paulina Riquelme

Esta presentación, programada originalmente en tabla de la reunión, no alcanza a ser discutida al cierre de la reunión.

6. Balance de la Reunión y Cierre

La coordinadora de la mesa incorporará ambas propuestas de procedimientos y se enviará por email a comisionados para someter a observaciones.

Las propuestas en torno a mantener la consulta dentro y fuera del SEIA corresponden a:

- Perfeccionar la consulta indígena dentro del SEIA
- Desvincular la consulta indígena del SEIA

La propuesta de desvinculación de la consulta indígena del SEIA será trabajada por Salvador Millaleo, Wilson Reyes y Marcial Colín.

1. Procedimiento relacionamiento previo

a. Cristian Romero – Ministerio de Economía

- Javier Zulueta indica que sería complicado establecer un acto de rechazo de un proceso de relacionamiento previo por “poca información”. Al contrario, tener mucha información puede afectar la incidencia. Agrega que el uso de la palabra “exitoso” puede entenderse como satisfacción de todas las partes, lo cual en la práctica es complejo. Indica que el rol del Estado puede estar reflejado de manera muy pasiva en la etapa 3 de la propuesta presentada por Cristian Romero.
- Macarena Olivares indica que en reuniones anteriores ya se ha discutido el rol del SEA, que aunque no está reflejado en el procedimiento presentado por Cristian Romero, ya sería una definición consensuada en documento propuesta de relacionamiento previo. Sobre los “términos de referencia”, manifiesta preocupación por la capacidad de los equipos para realizar estos términos de manera particular a cada iniciativa de inversión, propone una estructura de metodología.
- Paulina Riquelme indica que se debe aclarar el procedimiento de tal manera que no parezca una evaluación ambiental anticipada. En ese sentido, no está de acuerdo en oficiar a servicios para pedir pronunciamientos.
- Cristian Romero señala que podría requerirse oficiar a servicios con el fin de identificar comunidades objeto del relacionamiento.
- Claudia Bruna da a conocer avances de la propuesta de SEIA en dos etapas, donde el relacionamiento previo se ve como la instancia para recoger información de las comunidades y de servicios públicos, a una escala más estratégica que la evaluación ambiental.

b. Jovanka Pino – SEA

- Wilson Reyes indica que la revisión del tema de “consulta indígena” se debe considerar desde que se concibe la idea del proyecto.
- Marcela Müller consulta por la vinculación del acto administrativo del relacionamiento previo con la RCA.
- Javier Zulueta indica que los acuerdos no ambientales también deberían tener un tipo de formalidad. Señala que el SEA debe tener un rol más facilitador que protagónico, especialmente, en la etapa 4 “etapa de información”, que debería ser liderada por el titular. Indica que no están claras las actividades para tratar la nivelación de asimetría de la información.
- Se discute que el tema del financiamiento del relacionamiento no ha sido zanjado en la mesa ni está reflejado en el documento. Marcela Müller y Alicia Esparza proponen que sea el titular quien se haga cargo de la financiación.
- Marcial Colín señala que actualmente hay una especie de relacionamiento previo que distorsiona la consulta, ya que se intentan llegar a acuerdos basados en prebendas más que con fines constructivos. Respecto a comunidades indígenas, el relacionamiento previo significaría un doble esfuerzo, al no reemplazar la consulta previa. No está seguro si las comunidades están de acuerdo en institucionalizar una práctica que las dejaría en peores condiciones.
- Jovanka Pino señala que el relacionamiento previo no pretende encubrir el proceso de consulta indígena. Precisamente se busca construir confianza para mejorar el proceso de consulta indígena.
- Cristian Romero expresa que el foco de la etapa previa tiene que ver con conversar, levantar información y generar confianza, para el proceso de evaluación ambiental, y no serían acuerdos que posteriormente puedan generar efectos negativos a la misma comunidad participante o a otras que no formaron parte del proceso.

2. Presentación invitados sobre el tema: ¿Cómo debe realizarse la consulta indígena en el SEIA, desde la perspectiva de la institución que representa? – Manuel Núñez, Consejero INDH

- Hans Weber consulta la posición del INDH en referencia a mantener la consulta indígena fuera o dentro del SEIA. Manuel Núñez señala que, en la práctica, se observan procesos que no son compatibles con el principio de flexibilidad. En cuanto a las reglas, el INDH considera que el DS N°40/2012 y el DS N°66/2013 representan un avance legislativo. Si la consulta se hace en el marco de un EIA, se entiende que se cumple con el estándar. Sin embargo, se debe considerar que el estándar del convenio es que toda medida debe consultarse.
- Jovanka Pino consulta sobre la forma cómo el INDH toma en cuenta las particularidades de las comunidades y su discrepancia con los criterios del SEA.
- Manuel Núñez indica que la susceptibilidad reside en el sujeto afectado. Agrega que sería absurdo entender como resultado de la interpretación de susceptibilidad, consultar todo, o por el contrario, no consultar nada. Indica que la susceptibilidad de afectación debería ser ponderada en cada caso.
- Álvaro Durán consulta si, a propósito de la configuración de la susceptibilidad de afectación directa, se ha hecho algún análisis del contenido de los literales del Art. 11 de la Ley N°19.300 que hace precedente los EIA; y cómo se vincula o se desvincula de las DIA.
- Manuel Núñez responde que el principio bajo el cual se somete a consulta previa los EIA es compatible con el convenio 169. Respecto al análisis del artículo 11, no se atreve a dar opinión del consejo del INDH. Desde la perspectiva académica, señala que la proximidad sería una presunción de afectación, sin embargo, no todo lo que se haga próximamente significaría afectación.
- Manuel Núñez insiste en el principio de flexibilidad. El servicio no puede trasladar los fallos de la corte suprema o contraloría al proceso de evaluación. Para efectos de la ponderación administrativa se debería actuar con mayores niveles de flexibilidad.

VARIOS

- Elizabeth Lazcano informa que ha recibido carta de Salvado Millaleo, en relación a la discusión de la reunión anterior, donde se habría afirmado que hay acuerdo en mantener la consulta indígena fuera del SEIA, por lo cual se propone que los comisionados comenten su postura.
- Javier Zulueta señala que mantener la consulta indígena fuera del SEIA podría no ser inconsistente, más aún con la definición de una etapa de relacionamiento previo. Sin embargo, en todo lo relacionado a impactos ambientales, se debería mantener dentro del SEIA.
- Paulina Riquelme manifiesta su postura de mantener la consulta indígena dentro del SEIA, pero destaca que es perfectible.
- Jaime Espínola suscribe la postura de Paulina Riquelme.
- Susana Rioseco también la suscribe, pero señala que la comisión asesora está llamada a evaluar el SEIA, siendo un marco que se debe respetar, no obstante, se pueden hacer recomendaciones que excedan este marco y que aseguren la integralidad de la propuesta.
- Wilson Reyes expresa solidaridad con la carta de Salvador Millaleo. Agrega que los actores que están en la discusión no tienen la sensibilidad indígena.
- Salvador Millaleo propugna la centralización de la consulta indígena en un organismo especializado. Expone que proponer una desvinculación de la consulta del SEIA y que dialogue con el SEIA va en la dirección de mejorar el SEIA. Agrega que cualquier cambio que se haga en relación a la

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA

susceptibilidad de afectación directa, por ejemplo, cambio de reglamento, deberá ser consultada. Propone como alternativa a la desvinculación de la consulta del SEIA, mantenerlo en la cartera de medio ambiente, por ejemplo.

- Hans Weber expresa que si el día de mañana hay un órgano autónomo encargado de la consulta indígena, tendría que asumir las competencias para hacerse cargo de este tema. De este modo, lo que se pueda avanzar acá tendrá que ser traspasado al organismo que se forme.
- Las propuestas serían: una, desvincular la consulta del SEIA y otra, manteniéndola en el SEIA perfeccionarla.
- Marcial Colín hace un llamado a tener claridad de que los cambios en el reglamento serán consultados. Agrega que el ministro se comprometió en una de las reuniones del consejo de Conadi a modificar el reglamento. Adiciona que hay temas que no se podrán definir en el marco de la comisión asesora, de ese modo, pregunta si lo que se va a proponer será el suplir un vacío o la definición de un texto.

OBSERVACIÓN

Esta acta fue modificada con las observaciones de la invitada Silvana Lauzán del INDH, realizadas el 30 de octubre de 2015.

ACUERDOS

Acuerdo	Responsable	Plazos
Generar propuesta sobre desvinculación de la consulta indígena del SEIA.	Salvador Millaleo	No se fijó un plazo