

MESA TÉCNICA N°3: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSULTA INDÍGENA

ACTA REUNIÓN N°6

FECHA: 19 de agosto de 2015

LUGAR: Servicio de Evaluación Ambiental

HORA INICIO: 15:10

HORA TÉRMINO:

ASISTENTES

COMISIONADOS

1. Cristian Romero (Min. Economía en representación de Marcela Klein)
2. Javier Zulueta (Min. Energía en representación de Nicola Borregaard)
3. Susana Rioseco (en representación de Joaquín Villarino)
4. Jaime Espínola
5. Paulina Riquelme

Excusados

- Paula Troncoso
- Ricardo Bosshard

No excusados

Salvador Millaleo.

EQUIPO SECRETARÍA TÉCNICA

6. Álvaro Durán (SEA)
7. Elizabeth Lazcano (MMA)
8. Erick Wiederhold (SEA)
9. Mayra Barrero (SEA)
10. Luis Pezo (SEA)
11. Iván Cheuquelaf

COORDINADORES MESA

12. Jovanka Pino (SEA)

INVITADOS

13. Paula Medina (EE LAW)
14. Consuelo Fernández (Ministerio de Hacienda)
15. Silvana Lauzán (INDH)
16. Wilson Reyes (Consejo Sociedad Civil SEA)
17. Hans Weber (Ministerio de Desarrollo Social)

TABLA

1. Temas reunión anterior
2. Presentación Art. 7° Convenio 169 de la OIT – Hans Weber, Ministerio de Desarrollo Social
3. Continuación discusión definiciones sobre relacionamiento previo
4. Balance de la reunión y cierre

DESARROLLO DE LOS TEMAS

1. Temas reunión anterior

Se avanza en las definiciones de:

- El objetivo del relacionamiento previo,
- identificación de los actores involucrados, y
- rol del proponente.

2. Presentación Art. 7° Convenio 169 de la OIT – Hans Weber, Ministerio de Desarrollo Social

- El artículo 7° Inciso 2°, oración final del Convenio 169 de la OIT, establece: “Participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional, susceptibles de afectarles directamente”.
- Esta norma fue considerada como autoejecutable del convenio por parte del Tribunal Constitucional en sentencia 309 del año 2000. Normas **auto ejecutables**, son aquellas que tienen el contenido y precisión necesarias que las habilita para ser aplicadas sin otro trámite como fuente del derecho interno.
- Según el TC las únicas normas del Convenio que tienen esta naturaleza son el artículo 6°n°1 letra a) que contempla la Consulta y el artículo 7° n°1 oración segunda que se refiere a la Participación: “Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.”
- Actualmente la participación indígena no está regulada en Chile. Antes, el Decreto 124 de Mideplan (actualmente derogado), reglamentaba el art. 34 de la Ley Indígena, obligando al Estado a consultar a los pueblos indígenas respecto de medidas legislativas o administrativas y propiciar su participación. Sin embargo, el DS N° 66/2013 del MDS, no lo reglamentó, toda vez que, fue un acuerdo de la Mesa de Consenso dentro del proceso de consulta que dio origen al Decreto Supremo.
- Una reglamentación de la participación indígena requeriría consulta previa.
- Dada la normativa actual, Hans Weber menciona que tratar de abordar la participación por medio del artículo 7.3 del Convenio es complejo, podría ser por el 7.1. Aclara que cuando se dice que el Decreto 124 regulaba la participación, lo hacía de una manera muy genérica.

3. Continuación discusión definiciones sobre relacionamiento previo

Como método de trabajo, se continúa revisando el contenido de las secciones del documento de definiciones, realizando sugerencias de modificación en el rol del Estado y obligatoriedad.

COMENTARIOS, CONSULTAS, DISCUSIÓN

1. Presentación Art. 7° Convenio 169 de la OIT – Hans Weber, Ministerio de Desarrollo Social

- Javier Zulueta consulta cuáles serían las principales críticas si se consulta la reglamentación del artículo 7.3. del Convenio.
- Hans Weber indica que el tema de repartos de beneficios sería requerido en una eventual consulta.
- Susana Rioseco aclara que el relacionamiento previo no es consulta indígena ni PAC anticipada, así como no se ha convenido que el relacionamiento previo sea un proceso de participación indígena.
- Cristian Romero señala que el artículo 7.1. está asociado a planes y programas y nosotros estamos hablando de proyectos. De este modo, aplicar el art. 7 puede ser forzoso. Sin embargo, la idea de esta presentación era conocer y evaluar las posibilidades de articulación con el Convenio.
- Paulina Riquelme indica que el artículo 7 está dirigido a pueblos originarios, y el relacionamiento previo que se está diseñando es más amplio, sin embargo, podría ser un aporte.
- Hans Weber destaca la necesidad de pensar qué va a pasar si el relacionamiento previo ocurre solo con comunidades indígenas. En ese caso, se puede pedir un estándar más alto.
- Silvana Lauzán manifiesta que va a ser determinante la definición si el relacionamiento previo es obligatorio o voluntario. Si fuese obligatorio, se podría volver a la necesidad de realizar consulta.
- Susana Rioseco señala que si el relacionamiento previo no finaliza en un acto administrativo no se requeriría consulta, aun si el relacionamiento previo es solo con comunidades indígenas.
- Hans Weber indica que, aunque sea voluntario u obligatorio, será distinto si solo se dirige a comunidades indígenas.
- Consuelo Fernández señala que pueden tomarse acuerdos que van a entrar al SEIA y van a ser considerados eventualmente en una RCA. Por lo tanto, es determinante definir el carácter vinculatorio para aclarar el procedimiento frente a pueblos indígenas.
- Javier Zulueta indica que siente que hace falta una mirada indígena en la mesa. Sobre el artículo 7.3, señala que ahí sí se podrían hacer procesos participativos.
- Hans Weber aclara que para acogerse al artículo 7.3 se requiere una modificación legal.
- Cristian Romero sugiere que puede que las limitaciones sean más laxas de lo que se está pensando y no se esté tan amarrado en términos de participación según el convenio 169.
- Paulina Riquelme sugiere continuar abordando las definiciones del relacionamiento previo y luego enfocarnos en comunidades indígenas.
- Jovanka Pino señala que si el MDS no ha desarrollado un reglamento para la participación indígena, tal vez su desarrollo no debería ser parte de esa mesa.

2. Continuación discusión definiciones sobre relacionamiento previo

Sobre el Rol del estado:

- Susana Rioseco indica que respecto a rol del garante, el estado debe tener un rol de validador y articulador. Debería permitirse que tenga roles adicionales, como ejemplo facilitador, mediador o incluso de árbitro.
- Javier Zulueta señala que efectivamente, ser garante incluye ser articulador, garantizando la simetría de información y de “poder” entre las partes. Como rol adicional puede estar capacitar o asesorar, propiciando que las comunidades no se excluyan de participar por temas de recursos y capacidades.
- Silvana Lauzán indica que llama la atención que en los roles de los actores se habla de acuerdos, pero no en el objetivo general.
- Paulina Riquelme manifiesta que es importante relevar, en el rol de las partes, el generar las condiciones de diálogo. En el rol del Estado, más que promover el acuerdo entre las partes, es promover el espacio de diálogo entre los actores para que el proponente pueda presentar su proyecto y la comunidad pueda hacer presente todas la aprehensiones que pueda tener.
- Jaime Espínola concuerda, indicando que forzar que el estado tenga que promover un acuerdo atenta contra el objeto del proceso. El eventual titular del proyecto puede que no tenga un resultado, salga y entre con un proyecto distinto.
- Consuelo Fernández sugiere una terminología más amplia, como favorecer que las partes estén en la mesa con la capacidad de conversar. Un relacionamiento previo no puede entenderse frustrado si no se llegan a acuerdos. Además, se debe discutir en detalle el tema de financiamiento, si el Estado da los recursos estaría en la práctica subsidiando a grandes empresas.
- Paulina Riquelme reitera que el Estado debe tener un rol articulador, promoviendo espacios de diálogo y asegurando que el proceso sea de buena fe.
- Silvana Lauzán señala que es importante que el Estado asuma el término de la inversión que haría para garantizar derechos.
- Sobre la financiación, Jaime Espínola indica que el Estado debería proporcionar funcionarios públicos. Los eventuales estudios que se requieran o que exija la comunidad, no pueden ser responsabilidad del Estado sino de las empresas. Además, debería haber un registro de consultores o facilitadores.
- Javier Zulueta señala que el Estado debe generar espacios de neutralidad que eviten conflictos de intereses. Por ejemplo: fondos ciegos, costos de referencia, registro de consultores. Nombra como ejemplo a la EPA en Estados Unidos.
- Sobre los resultados del relacionamiento previo, Susana Rioseco propone que en una DIA o EIA, haya un capítulo donde se incorporen todos los resultados de este proceso previo.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA

- Jovanka Pino señala que a partir de la discusión en equipo del SEA, ha surgido la propuesta de que sea un informe del relacionamiento previo, que permita la trazabilidad.
- Sobre quién se entiende como actores de la comunidad en un relacionamiento previo, Silvana Lauzán argumenta que las ONG tienen un trabajo de interés público.
- Jovanka Pino aclara que este tema habría sido discutido en reunión extraordinaria anterior, aclarando que no se excluye su participación, pero se ubica en un nivel distinto a la comunidad local.
- Álvaro Durán explica que hay una diferencia entre el legitimado activo y el interesado, que se diferencia en la posibilidad de incidir.
- Luis Pezo sugiere no hablar de comunidades afectadas sino de un área de influencia, dado que en la instancia de relacionamiento previo no se podría determinar con precisión la afectación.
- Javier Zulueta y Jaime Espínola sugieren que se hable de comunidades interesadas.
- Susana Rioseco indica que se debe buscar un parámetro objetivo para la identificación de la comunidad. Se pone en juego varios elementos.
- Wilson Reyes señala que lo discutido en la propuesta no incorpora nada de lo que los indígenas están mandando. No se visualiza que se esté aplicando de manera transversal el tema indígena. Indica que lo que demandan los pueblos indígenas (PPII) es la modificación del Art. 85 del DS N°40/2012 y eso no se está debatiendo. Además, en la etapa de relacionamiento previo propuesta se mezcla a las comunidades indígenas pero no se están aplicando los convenios y estándares que los PPII mandan que se apliquen. Informa que piden que la consulta se haga en el momento que el titular tiene la idea. Adicionalmente, solicita la representación indígena en la mesa.
- Álvaro Durán. Le manifiesta al consejero que el Relacionamiento Previo planteado no constituye consulta, que por orden de trabajo se acordó trabajar en una propuesta de Relacionamiento Previo aplicable a indígenas como no indígenas, el que de aplicarse a estos últimos, no constituirá Consulta a los pueblos indígenas, además tendrá la pertinencia necesaria, que cuando sea analizada se requerirá la opinión de él y que en todo caso ha participado una representante del Consejo de la Sociedad Civil del SEA, Gabriela Burdiles.

También le manifiesta que uno de los temas a tratar en esta Mesa es el del análisis del artículo 85 del Reglamento del SEIA, DS N°40/2012, referido a la Consulta a Pueblos Indígenas, oportunidad en la que también será informado y que la mesa está disponible a recibir las opiniones que fueren pertinentes.

Sobre obligatoriedad:

- Paulina Riquelme señala que al establecer criterios de obligatoriedad éstos pueden ser discriminatorios.
- Cristian Romero manifiesta estar en contra que sea obligatorio. Indica que es un proceso complejo y que hay mucho que aprender en temas de relacionamiento previo antes de tener una norma, lo cual puede atentar contra el éxito del proceso. Ante la crítica de que si no es obligatorio para qué sirve, la ventaja es que como lo estamos pensando, el Estado va a estar presente.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA

- Luis Pezo comenta que la obligatoriedad se ha planteado pensando que es una instancia en la que se requiere visión de Estado, donde se vele por el bien común. Si es voluntario implica una merma en el enfoque de derechos. Si se piensa en la ventaja del relacionamiento previo para tener un mejor proyecto, también, de parte de las comunidades, se releva el derecho a informarse debidamente y a tener incidencia.
- Hans Weber señala que con el relacionamiento previo se busca disminuir la conflictividad. En ese sentido, dejarlo voluntario no va a ayudar a construir confianza. Se estaría pidiendo al Estado que tenga un rol de garante solo cuando el titular quiere. Si el Estado es garante debe ser para todas las situaciones. Recuerda que no se está estableciendo el llegar a acuerdos, sino acreditar el procedimiento. Si lo dejamos voluntario, el caso a caso puede generar conflicto.
- Álvaro Durán indica que como alternativa intermedia está establecer criterios de obligatoriedad, o establecer incentivos para su implementación voluntaria.
- Javier Zulueta señala que los proyectos que no tienen un proceso de generación de confianza, pueden ser aprobados, pero luego no construidos. La gracia es hacer que los proyectos sean factibles. En síntesis, manifiesta estar de acuerdo que sea obligatorio con criterios de sensibilidad.
- Susana Rioseco señala que hay dificultades para hacer la discriminación entre un proyecto y otro, por ejemplo, por magnitud del proyecto, población vulnerable, entre otros.
- Paulina Riquelme indica que si es voluntario, igualmente tendría validez, porque es un procedimiento reglado donde el Estado va a estar participando. Como política pública preocupa que sea una barrera de entrada al SEIA. En la práctica, habrán empresas que tienen los recursos, pero hay otros que no van a tenerlos. Lo que preocupa con estas regulaciones son los incentivos perversos y no es lo que queremos desde la política pública. De este modo, indica que es sano establecer un procedimiento reglado donde si el titular se somete, se somete a todo lo reglado. Pueden haber efectos colaterales de hacerlo obligatorio, como por ejemplo, fomentar la elusión. Si está bien regulado los titulares más responsables van a optar por esto.
- Luis Pezo señala que más que entender un proceso voluntario como un juego, lo que busca la obligatoriedad es respaldar un derecho para todos.
- Iván Cheuquela sugiere que una posibilidad es que fuera voluntario pero con un incentivo que haga una diferencia.
- Francisco Tapia señala que el Ministerio de Hacienda no está de acuerdo con la obligatoriedad. Agrega que no es un sistema probado y se deben analizar otras experiencias. Los países que tienen relacionamiento previo no han suscrito el convenio 169, la sospecha es que esto con la obligatoriedad se va a volver en un proceso de consulta indígena.

3. Balance de la reunión y cierre

Se da cierre a la reunión. Para avanzar en el tema se propone que el SEA modifique la propuesta actual a partir de los temas discutidos en esta sesión y las anteriores.

Silvana Lauzán indica que el Consejo del IDH entregará sus comentarios el día lunes 24 de agosto.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL
PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA

SOLICITUD DE INFORMACIÓN

No se registran solicitudes de información en esta sesión.

VARIOS

Se plantea la necesidad de realizar una sesión extraordinaria.

ACUERDOS

Acuerdo	Responsable	Plazos
Modificar propuesta de acuerdo a últimas discusiones y definiciones abordadas en la mesa.	SEA	Próxima reunión