

MESA TÉCNICA N°3: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSULTA INDÍGENA

ACTA REUNIÓN EXTRAORDINARIA N°3

FECHA: 07 de octubre de 2015

LUGAR: Servicio de Evaluación Ambiental

HORA INICIO: 09:30

HORA TÉRMINO: 13:20

ASISTENTES

COMISIONADOS

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

EQUIPO SECRETARÍA TÉCNICA

8. Álvaro Durán (SEA)
9. Erick Wiederhold (SEA)
10. Iván Cheuquelaf (SEA)
11. Claudia Bruna (MMA)
12. Elizabeth Lazcano (MMA)
13. Macarena Olivares (SEA)

COORDINADORA MESA

14. Jovanka Pino (SEA)

INVITADOS

15. Francisco Tapia (Ministerio de Hacienda)
16. Silvana Lauzán (INDH)
17. Hans Weber (Ministerio de Desarrollo Social)
18. Jaime Molina (WWF)
19. Wilson Reyes (Consejero Nacional de CONADI)
20. Marcial Colín Lincolao (Consejero Nacional de CONADI)
21. Wilson Reyes (Consejero Nacional de CONADI)

TABLA

1. Aprobación de actas anteriores 7 y 8
2. Presentación invitados sobre tema: ¿Cómo debiera realizarse la Consulta Indígena en el SEIA, desde la perspectiva del rol que cada uno desempeña actualmente?
 - Sr. Marcial Colin, Consejero Nacional de CONADI.
 - Sr. Wilson Reyes, Consejero Nacional de CONADI.
 - Sr. Salvador Millaeo, Académico.
3. Experiencia de implementación de la Consulta Previa en Colombia.
 - Sr. Alvaro Durán, SEA Dirección Ejecutiva.
4. Presentación sobre Modificación Artículo 27.
 - Sra. Paulina Riquelme, comisionada.
5. Procedimiento Relacionamento Previo.
 - Cristian Romero.
6. Balance de la Reunión y Cierre.

DESARROLLO DE LOS TEMAS

1. **Presentación invitados sobre tema: ¿Cómo debiera realizarse la Consulta Indígena en el SEIA, desde la perspectiva del rol que cada uno desempeña actualmente?**

PRESENTACIÓN SR. WILSON REYES, CONSEJERO NACIONAL INDÍGENA ATACAMEÑO DE LA CONADI.

Primero que todo agradece la invitación y señala que es una oportunidad que no pueden desaprovechar como mundo indígena. Que anteriormente había asistido como representante del Consejo de la Sociedad Civil del SEA, y ahí se hizo ver la importancia de nuestra participación. Reitera que es una oportunidad más que no pueden desaprovechar como mundo indígena para plantear su visión con respecto a la Consulta Indígena.

Plantea que la mirada tiene que ver con aplicar los estándares de los convenios internacionales que existen y que nuestro país ha ratificado, de eso trata esta presentación. Destaca que día a día se ven bien complicados con las inversiones que llegan a desarrollarse en territorio indígena, con esa mirada plantean fortalecer la presentación.

Plantea que ven con mucha preocupación que se continúe intentando asimilar la Consulta Previa del Convenio 169 a la participación ciudadana del SEIA. Establece que son temas distintos, los estándares del convenio, hablan desde otro punto de vista, por eso la existencia de esta mesa es una oportunidad para adecuar los instrumentos. No debiera ocurrir que al final del ejercicio de esta mesa, siga existiendo asimetría con respecto al SEIA versus la participación Indígena o la consulta indígena.

- **Alcances de la Consulta Previa del Convenio 169 y su interpretación restrictiva en Chile**

El SEIA es inadecuado, por la celeridad con que se desarrolla el proceso de evaluación de proyectos de inversión.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA

Establece que el SEIA hace incompatible su aplicación con los estándares substantivos que exige la aplicación de Consulta para Pueblos Indígenas en medidas legislativas y administrativas, porque:

- La Consulta Indígena Previa, no es previa, no se proyecta en etapas tempranas.
- Informada, hay una distancia entre métodos de decisión de los pueblos indígenas y métodos de consulta.
- Buena Fe, no es siempre es así.
- Falta de protocolos culturales
- Buscando un Acuerdo
- Rigidez de plazos de consulta.
- Falta de apoyo en la lengua indígena
- Predominio.

➤ **Problema de la Consulta en el SEIA.**

✓ **El Concepto de Susceptibilidad de Afectación Directa (SAD):**

- Existe una asimilación de concepto de SAD al artículo 11 de Ley 19.300. Solo algunos proyectos ¿y para el resto?
- Delimitación arbitraria de concepto de afectación directa en el artículo 85º de DS Nº 40.
- Limitación a efectos exclusivos sobre pueblos indígenas, excluyendo medidas que produzcan efectos generales.
- Las medidas que afectan también a no indígenas deben consultarse cuando producen efectos diferenciados sobre los pueblos indígenas, en sus intereses, derechos y formas de vida.
- Sólo se consultan proyectos de inversión con impactos significativos y que deben pasar por un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), quedando afuera aquellos que deben realizar sólo una Declaración de impacto ambiental (DIA).

✓ **Falta de carácter previo de la consulta:**

Los problemas que se presentan asociado a este punto son específicamente que:

- Se consultan proyectos que ya tienen una formulación precisa como para entrar al SEIA. Están avanzados y desarrollados en su diseño. Esto genera desconfianza, ya está todo listo.
- No se consultan proyectos de inversión en las primeras etapas: idea-perfil. Porque para el SEIA deben estar más desarrollado.

✓ **Distancia entre métodos de decisión de los pueblos indígenas y metodologías de consulta:**

No existe una secuencia y la metodología no respeta lo esencial para los pueblos indígenas:

- Falta de protocolos culturales
- Rigidez de plazos de consulta. Este debe ser un procedimiento flexible y adecuado a métodos de decisión de los pueblos indígenas.
- Falta de apoyo en lengua indígena
- Predominio de formas de participación individual

➤ **Acuerdos previos entre titulares y comunidades indígenas actuales**

Se busca llegar a acuerdos entre empresas y pueblos indígenas en relación a los proyectos de inversión, generando actos reñidos con la moral y malas prácticas incluso corruptibles.

Es un tema complejo, que está instrumentalizando los procesos, esto hace que se generen conflictos, malas prácticas.

Casos de empresas mineras en el norte de Chile, Minera Rio Tinto respecto de la Comunidad Indígena aymara de Arica, Caso Pascua Lama con la Comunidad Diaguita,

- **Problemas con acuerdos previos o mal llamada consulta previa anticipada**
 - Asimetrías de la información que es remediada con la intervención del Estado.
 - Errónea o parcial identificación de aspectos en acuerdos previos.
 - Falta de criterios de equidad en la determinación de las compensaciones.
 - Falta de formas de compartición de los beneficios de los proyectos
 - Falta de información sobre las posibilidades más precisas de los proyectos
 - Falta del rol del derecho consuetudinario indígena.
- **Obligaciones Titular de Proyecto (Propuesta)**

A continuación se presenta una propuesta con respecto a las obligaciones que debiese tener un titular en el marco de Consulta Indígena.

Para el pueblo indígena es importante que una vez establecidos los acuerdos, y antes de entrar al SEIA, estos sean vinculantes, en la medida en que se respeten los principios de Convenio 169.

Si posterior a estos acuerdos, surgen inquietudes de parte de afectados que no participaron de conversaciones iniciales, debieran ser considerados solo si sus requerimientos son ajenos a los ya consultados.

El proyecto deberá considerar y disponer de un presupuesto para pagar las asesorías que las comunidades requieran para participar en el procedimiento de consulta indígena, las cuales deberán ser independientes y elegidas por la comunidad en su conjunto.

➤ **PROPUESTA DE PARTICIPACION Y CONSULTA INDIGENA**

El Sr. Reyes, expone a continuación una propuesta a los Comisionados, asociada, a la Participación y Consulta Indígena, lo anterior basado en los elementos presentados anteriormente.

Rol del Estado.

Se propone que se debiese efectuar una consulta previa a la tramitación en el SEIA, que sea aplicable tanto a proyectos que en el futuro requieran un EIA como también a aquellos que sólo requieran una DIA. Esta consulta debe comenzar desde la construcción de la idea de Proyecto, cumpliéndose así con los principios de la consulta indígena que establece el Convenio Nº 169 (previa, informada, de buena fe, buscando un acuerdo, flexible, respeto a derecho consuetudinario, a través de autoridades representativas y procedimientos adecuados).

Se propone también que el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) constituya un equipo especializado y capacitado en consulta indígena, para que desarrolle estos procedimientos adecuadamente, en tanto no se cree el Ministerio de asuntos Indígenas.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA

Se expone que los acuerdos a que lleguen las empresas con las comunidades, o las compensaciones que determine el sistema de evaluación ambiental (SEIA) deberán contener condiciones equitativas para los pueblos y comunidades indígenas susceptibles de ser afectados directamente por los proyectos de inversión.

Los acuerdos siempre podrán contener sistemas de participación en los beneficios de la actividad lucrativa que desarrollará e titular del proyecto, sean estos de índole monetaria o de otra clase.

El SEA deberá tener un registro de los acuerdos a que lleguen las comunidades con los titulares de los proyectos y deberán monitorear las condiciones de su cumplimiento e implementación.

Rol de la Comunidad y Otros.

Se propone que una vez ingresado un proyecto al SEIA, se debiera realizar el seguimiento de este proyecto poniendo acento en:

- Si las comunidades ratifican los acuerdos ya tomados frente a contenidos más específicos de los proyectos.
- Si es necesario avanzar hacia nuevos acuerdos, en el caso que aparezcan más partes afectadas que no tomaron parte en las negociaciones previas.
- Si es que no han existido acuerdos, para continuar en la búsqueda de ellos ante una especificación mayor del proyecto de inversión.
- Si aparecen beneficios que no se contemplaban en los acuerdos producto de la explotación de proyecto, siempre se podrá solicitar por las comunidades la revisión del acuerdo, para incorporar la repartición de los beneficios no contemplados previamente.

2. Revisión artículo 85 DS N°40/2012, Reglamento del SEIA

Respecto al artículo 85 del DS 40, se propone en primer lugar, regular una consulta indígena en dos fases:

Primero: Una consulta previa a la entrada del proyecto en el SEIA.

En este sentido debiera realizar una consulta previa a la tramitación en el SEIA, que sea aplicable tanto a los proyectos que en el futuro requieran un estudio de impacto ambiental como aquellos que sólo requieran una declaración de impacto ambiental.

Segundo: La Consulta antes de ingreso al SEIA.

Se debe comenzar desde la construcción de la idea de proyecto, cumpliéndose desde ya con todos los principios de la consulta indígena que establece el Convenio N° 169 (previa, informada, de buena fe, buscando un acuerdo, flexible, respeto a derecho consuetudinario, a través de autoridades representativas y procedimientos adecuados).

Tercero: En el caso de llegar a acuerdos antes de entrar al SEIA.

Estos sólo pueden ser vinculantes, en la medida que respeten los principios de Convenio 169, si es que no aparecen más partes interesadas posteriormente, que no participaron en los acuerdos, y siempre y cuando estos acuerdos contengan términos que sean equitativos.

PRESENTACIÓN SR. COLIN, CONSEJERO NACIONAL DE CONADI.

Agradece la posibilidad de compartir una opinión a partir de la pregunta que se les realiza, y señala que no tiene la respuesta, y aunque la tuviese este no es el espacio donde uno lo podría plantear porque eso ya sería materia de consulta y consenso con los pueblos.

Su presentación se basó en dar a conocer los elementos considerados en el documento titulado “*Proyectos de Inversión y Pueblos Indígenas*”, que expone los “*Fundamentos para ejercer el derecho de participación de los pueblos indígenas en los proyectos de inversión*” y que fuera enviado con posterioridad a su exposición.

Dice que no es una receta plantear como se debe hacer la consulta. Expone también la intención de dejar establecido que sus planteamientos tienen que ver con una conversación, que su participación está en el marco de una invitación para exponer una mirada referente a la Consulta Indígena en el marco del SEIA, y no en un proceso de consulta del SEIA. Esto es relevante que quede plasmado en el acta de la reunión. Lo señala porque anteriormente participaron en talleres que no eran consulta y después aparecieron nombres y fotos diciendo que tales personas participaron en una consulta.

Plantea también que como pueblo indígena son pocos los que han estudiado la Consulta y los derechos a la consulta.

Establece que el convenio está vigente hace bastante años en Chile, y más allá de su ratificación, una vez que fue ratificado nos encontramos con el problema de cómo se implementa.

Indica que pasar de una situación previa al convenio a una situación posterior al convenio, fue muy complejo para el pueblo indígena y también para el Gobierno o Estado, este escenario fue difícil de entender y aplicar debido a la desinformación de las comunidades indígenas, y también para el estado el que trataba de buscar solución a los problemas del pueblo indígena desde la interpretación que le daba a los problemas del pueblo indígena, a los problemas del “indio”, de cómo solucionamos los problemas del indio, y relacionándose desde la perspectiva de una interpretación que intenta asimilarlos e integrarlos, esa mirada de hacer política pública estuvo vigente y se plantea que aún persiste. No hay una mirada, cuyo punto de partida sea una relación con el Estado basado en un enfoque de derechos, esa transición, o paso es el que todavía nos tiene preguntándonos y discutiendo sobre ¿Cuándo procede la consulta, desde dónde se origina, por qué y a quiénes?.

En este sentido, indica que el Estado debe dar un salto, entender y plantear que estamos en una dinámica distinta, donde hoy los pueblos no están solicitando, demandando, exigiendo derechos sino más bien en un escenario donde los derechos han sido reconocidos, y que estos deberían ser ejercidos, reconociendo al Estado como un sujeto que debe consultar y los pueblos indígenas como sujetos de derecho a ser consultados.

En la etapa en la que estamos el Estado tiene el deber de consultar, y el pueblo indígena tiene el derecho a exigir la consulta toda vez que se prevean medidas administrativas o legislativas, SAD. Esto es fundamental para entender esto porque de lo contrario estaremos analizando la consulta indígena de una forma errada.

El Estado tiene el deber de consultar y las comunidades tienen el derecho de exigir ser consultados.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA

Entender por parte del estado que la dinámica actual de los pueblos indígenas, no es la demanda de derechos, sino más bien ¿Cómo el Estado se asume como sujeto de deber y los pueblos como sujetos del derecho la Consulta?

El estado actualmente tiene la obligación y el deber de consultar y los pueblos tienen el derecho de ser consultado.

Esto tiene relación con tres puntos que los pueblos indígenas han levantado históricamente y que dicen relación con:

- Reconocimiento como pueblo.
- Derecho al territorio
- Derecho a la libre determinación.

Sobre este punto, señala que se debe considerar que la consulta previa se deriva del derecho de la libre determinación de los pueblos, los cuales por su definición aún poseen un hábitat que el derecho internacional reconoce como territorio.

Este nuevo contexto supone establecer nuevas relaciones con los pueblos indígenas. Supone implementar los instrumentos jurídicos ratificados por el país, la cual es posible desde el ejercicio del derecho a la consulta y la participación.

El Sr. Colin manifiesta que el derecho a la consulta, un tema clave de abordar por los pueblos indígenas, el que está asociado a los proyectos de inversión ya que están directamente relacionados con el territorio en que habitan. Durante el primer mandato de la Presidenta Bachelet, se intentó abordar la inversión en tierras indígenas a través del Pacto Re- Conocer, que a través de un documento - elaborado por la oficina Comisionado Presidencial de Asuntos Indígenas – denominado como Código de Conducta Responsable.

Indica también, que esta propuesta fue criticada por el empresariado, ONGs y algunas organizaciones indígenas que no alcanzaron a comprender el cambio que suponía la ratificación del Convenio 169 de la OIT, especialmente en lo relacionado con el derecho a la consulta.

Que durante el Gobierno de Piñera se dejó sin efecto DS 124 a partir de la entrada en vigencia del DS 66, el cual regula la consulta reconocida en el art. 6 del C 169. Originalmente el Gobierno pretendía regular la consulta (art. 6 C 169) y la participación (art. 7 C 169), ante lo cual los pueblos indígenas plantearon que regular la participación era restringir el derecho a participar.

Se intentó consultar el Reglamento del SEIA, y hubo un rechazo frontal, porque se carecía de un mecanismo para realizar la consulta.

Sobre este contexto, se intenta responder a la pregunta específica realizada en esta invitación sobre ¿Cómo realizar la consulta previa en el marco del SEIA?, expone:

Que utilizando la normativa vigente (DS 66) la consulta se realiza con el fin de lograr acuerdos o el consentimiento según sea el caso. Para esto se debe determinar la procedencia de la consulta, según la cual el órgano que origina la medida, sea esta legislativa o administrativa, es el responsable de realizar la consulta.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA

También recalca que el actual Reglamento N° 40 del SEA no contempla consulta indígena tal como los representantes de los pueblos indígenas señalaron en la Reclamación ante la OIT luego de finalizado el proceso de la Mesa de Consenso.

En el mismo sentido recalcar que la participación ciudadana de la Ley 19.300 no cumple con los estándares de la consulta definida en el art. 6 del C 169.

La pregunta del ¿Cómo hacer una consulta para el caso de los proyectos de inversión?, sobrepasa los criterios básicos de relacionamiento, por lo que significa el territorio y las tierras para los pueblos indígenas.

La consulta para los pueblos indígenas debe tener por objeto recuperar el sentido de la toma de decisiones, esto implica elevar el estándar de la consulta y asumir en pleno lo que se reconoce en el art. 7 del C 169.

Así pone fin a su presentación, indicando que dio cuenta de un resumen del documento.

PRESENTACIÓN COMISIONADO MILLALEO.

Se excusa por llegar tarde a la reunión, expone que lamenta no haber escuchado las exposiciones de los representantes del consejo de la Conadi. Señala, que han conversado previamente estos temas, por esta razón seguramente existirá coincidencia con lo que exponga, porque su compromiso es anteponer los derechos de los pueblos indígenas.

Por otra parte agradece la invitación, y señala que esta invitación y su exposición coinciden con que en el programa de Derecho Indígena de Chile 21, hace un tiempo se formó un grupo de abogados jóvenes de la universidad de Chile, que han tratado y trabajado los temas de Consulta, en concreto son los abogados Luis Jiménez y Jessica Cayupi. Ambos han tratado el tema de la Consulta, y coincidió que cuando solicitaron la presentación se había terminado el documento de ese trabajo.

Señala que la idea principal es que existe un derecho internacional, que por un aparte le atribuye al Estado, el derecho a explotar sus recursos económicos, pero por otra le reconoce a los pueblos indígenas la propiedad y posesión de sus tierras y derechos de explotación de sus recursos económicos y gozar de sus beneficios económicos. Existe entonces una controversia o contraposición fundamental que debe ser equilibrada. Es decir hay que ponderar a la hora de establecer cuales son requerimiento o condiciones sobre los cuales se produce esta explotación de recursos que estén vinculados a los pueblos indígenas. En este sentido el derecho internacional, que cualquier definición institucional que haga ya está ponderación en abstracto, debe garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas a través de mecanismos de consulta y participación en todo proyecto de inversión en su territorio. Además la evaluación de impacto ambiental y social previa a la autorización del proyecto debe estar cargo de autoridades autónomas y competentes, y que se intervengan de una manera culturalmente pertinente, y cualquier resultado que tenga el proyecto debe existir una participación razonable en los beneficios del proyecto y no solo compensaciones por los daños.

En cuanto al ordenamiento jurídico interno, el comisionado expone que, el convenio es un tratado internacional y durante mucho tiempo se interpretó que como tratado de derechos humanos tiene un carácter constitucional. En este sentido este se antepone a la Ley 19.300, y no existe ninguna razón para modelar la consulta indígena a la ley 19.300 no cumpliendo los estándares del convenio.

A continuación deja al abogado Luis Jiménez, para que continúe con la presentación.

El Sr. Jiménez inicia su presentación señalando que el tema que debe resolverse es el tema del territorio, la reforma al SEIA siempre va estar incompleta, si no hay una política clara y adecuada de reconocimiento, demarcación y titulación de dichos territorios indígenas porque el territorio permite resolver la gran duda que tienen las autoridades de a quien consultar y qué medidas se van a consultar.

Formula la pregunta: ¿Qué es lo que demandan los pueblos indígenas?, los pueblos indígenas demandan su derecho a la libre determinación dentro de su territorio, derecho al control sobre los recursos naturales, porque se entiende que es una garantía de la subsistencia. El punto es que el derecho internacional no concede todo lo que quiere el pueblo indígena, porque también le otorga derecho al Estado.

El derecho internacional reconoce que el derecho colectivo de propiedad y posesión de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales tiene que compatibilizarse con el derecho que tiene el Estado a explotar sus recursos económicos, en este sentido se entiende que el Estado podrá restringir legítimamente los derechos de propiedad y posesión de los pueblos indígenas autorizando un proyecto cumpliendo dos requisitos. El primero aplicar las reglas de restricción comunes a los derechos humanos y establecer garantías de que ese proyecto no afecte su subsistencia como pueblos indígenas, siendo garantía de estos la participación efectiva de los pueblos indígenas, a través, de la consulta respecto de todo proyecto de inversión en sus territorios; las evaluaciones de impacto ambiental y social a cargo de entidades autónomas y técnicamente capaces y la participación razonable en los beneficios del proyecto. Así surge el cuestionamiento si el procedimiento del SEIA es capaz de canalizar adecuadamente estas demandas.

La tesis que vamos a proponer, es que la única forma de respetar los estándares internacionales, es desvincular la consulta indígena del SEIA, esto porque se ha tratado de ajustar la consulta indígena en el marco del SEIA, y eso explica la conflictividad existente.

Dentro de las principales incompatibilidades del SEIA con la naturaleza de la consulta a los pueblos indígenas, es la exclusión de proyectos de inversión que pueden afectar los recursos naturales de los pueblos indígenas. Según el estándar internacional cualquier proyecto que afecte recursos naturales en tierras indígenas, que sea importante para su subsistencia debe ser consultado, y los criterios de magnitud se utilizan para elevar el estándar de la consulta al del consentimiento. La explicación es que el territorio junto con la libre determinación y la participación son los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Sin el territorio el indio no puede sobrevivir, el indio es lo que es porque se mantiene en su territorio.

El SEIA funciona en base a la lógica de la magnitud de impacto y la consulta indígena no exige magnitud, se gatilla cuando los proyectos tienen asociados la explotación de recursos naturales ubicados en sus territorios.

Otro problema es la imposibilidad de consultar proyectos en las fases iniciales y antes de su ingreso al SEIA, el SEA comienza a tener competencias una vez que los proyectos ingresan al SEIA, no existe una etapa previa que permita a los pueblos indígenas participar en las etapas tempranas del desarrollo de un proyecto, en la que se pueda discutir la evaluación de alternativas al proyecto, su emplazamiento o diseño. Esta es una de las más importantes razones por la que los pueblos indígenas han justificado su desconfianza y reticencia a participar de los procesos de consulta.

Los pueblos indígenas quieren decidir la vocación económica y productiva de su territorio por eso se demanda la participación previa.

En este sentido lo que se está discutiendo como Relacionamento Previo, que se relaciona con una etapa previa al SEIA, no es consulta, y así debe entenderse.

Otro problema es la insuficiencia de los estudios de impacto ambiental presentados. Los actuales estudios y declaraciones de impacto ambiental no garantizan imparcialidad, ya que son realizados por consultoras que son pagadas por los mismos titulares interesados en la aprobación de proyecto sin mayor certificación o control sobre sus capacidades técnicas, existiendo para los pueblos indígenas un conflicto de interés. Son insuficientes porque no son participativos, solo levantan los impactos ambientales, no consideran los impactos socio-culturales.

Además existe ausencia de mecanismos que garanticen la participación razonable en los beneficios, esto relacionado con garantizar la subsistencia de los pueblos indígenas mediante la participación razonable en los beneficios que generan los proyectos. Este derecho está reconocido expresamente en el Convenio Nº 169 como un derecho distinto a la compensación por daño. La legislación chilena no prevé la participación directa en los beneficios, ni menos modelos de asociatividad pueblos indígenas-empresas. Deben existir instancias orientadas a estos modelos donde el Estado tenga un rol activo en la corrección de asimetrías de poder existentes.

A continuación el Sr. Jiménez da a conocer una serie de propuestas que están contenidas en el documento que ha relatado y que será enviado a la Comisión.

- Desvinculación de la consulta del SEIA: La consulta debe salir del SEIA, esta debe estar radicada en un órgano responsable, que sea fiscalizador, porque, entre otros factores:
 - La exclusión de proyectos sobre recursos naturales en tierras indígenas por no satisfacer los criterios de magnitud con los que opera el SEIA;
 - La imposibilidad del SEIA de operar en etapas tempranas del proyecto, antes del ingreso del proyecto;
 - La multiplicidad de órganos que llevan adelante la consulta de un mismo proyecto en sus diversas fases;
 - La dificultad de los estudios de impacto ambiental de evaluar impactos sociales, económicos, culturales y espirituales;
 - La dificultad del SEIA de canalizar instituciones no ambientales, como la participación razonable en los beneficios; y
 - Mejorar la capacidad técnica de la Administración en el diseño, ejecución y fiscalización del cumplimiento de los diversos estándares internacionales.

Por esta razón, el SEIA no tiene las competencias para hacerse cargo de la Consulta Indígena, si se quiere cumplir con los estándares. Es por esto que se propone desvincular la consulta indígena del SEIA, y entregarla a un solo organismo público responsable, que se encargue de la consulta de proyectos en etapa

de diseño, ejecución y que tenga potestades fiscalizadoras, para hacer cumplir los acuerdos a los que se lleguen.

Un solo organismo responsable permite ir mejorando los estándares anteriores, las metodologías y genera experticia técnica de los profesionales.

- Respecto de las causales de ingreso. Se debe garantizar lo consignado en el Convenio, referente a la consulta de los proyectos sobre recursos naturales existentes en los territorios de pueblos indígenas. Para ello, la debe adecuar los mecanismos de demarcación, delimitación y titulación de los territorios indígenas, a fin de identificar las medidas a consultar así como a los sujetos participantes.
- Respecto a los estudios ambientales: Estos deben estar a cargo de consultoras independientes. Para ello puede ser útil la creación de un registro de consultoras que prestan servicios de evaluación de impacto ambiental estableciendo responsabilidad.
- Respecto a la oportunidad: Se propone establecer la consulta en las etapas iniciales del proyecto y otra durante todo su transcurso. Con la intención de consultar en cada una de las etapas de ingeniería del proyecto (perfil, prefactibilidad, factibilidad), y así debatir las diversas alternativas de los proyectos, de modo que puedan influir sustantivamente en el diseño de las alternativas, definidas conjuntamente y garantizar los derechos territoriales y culturales de los pueblos indígenas. Se propone que la consulta indígena sea paralelo a la evaluación ambiental del proyecto. Es decir el órgano responsable realiza la consulta y entrega un informe para que el SEIA realice la evaluación de impacto ambiental.

Finalmente agradece el espacio y se compromete a enviar el documento en el cual se basó su presentación.

COMENTARIOS, CONSULTAS, DISCUSIÓN

1. Presentación Sr. Wilson Reyes.

- Durante la presentación Silvana Lauzán sugiere aclarar cómo interpretan ellos la flexibilidad de la consulta en el marco del SEIA.
- El Sr. Reyes responde que la flexibilidad se da respetando los acuerdos iniciales pero que se vayan sumando otros.
- Cristian Romero pregunta ¿Qué pasará entre las comunidades si se van sumando otras comunidades que van en sentido contrapuesto a lo ya acordado?. ¿Qué ocurre con los acuerdos adoptados legítimamente cuándo actores que no fueron considerados en la primera etapa, se suman después planteando acuerdos en contrario con lo acordado?.
- El Sr. Reyes responde que los acuerdos son revisables y eso deberá ser una tarea que se basa en la confianza.
- Finalizada la presentación, el Sr. Javier Zuleta, agradece la presentación, considera que fue clara y sensata, expone sobre el desafío que tiene el Ministerio de Energía, referente al contexto que existe para el desarrollo de un proyecto de energía, donde un proponente quiere desarrollar un proyecto. Señala que respecto del minuto de presentar e iniciar un acercamiento con la comunidad, puede ser en una etapa muy previa, dado que comienza todo un escenario de mercado de especulación. La pregunta es ¿Cómo lo visualizan ustedes?, y si ¿Esta propuesta considera ese tema

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA

como algo legítimo?. Lo otro es que cuando uno llega con un proyecto muy en verde, a rato se genera mucha frustración entre las comunidades porque posteriormente no se cumple las expectativas. Entonces la pregunta es si ¿Existe un punto medio para realizar el acercamiento?, ¿Lo han visualizado, lo ven como legítimo?.

- el Sr. Reyes, responde entendemos que lo que hay buscar es cumplir el estándar del convenio, como lograrlo, es el desafío. No es buscar un punto medio.
- La comisionada Paulina Riquelme, establece que la consulta se aplica a medidas administrativas, no a proyectos de inversión en sí mismos, pregunta ¿Cuál será la medida administrativa que se estaría consultando?, porque no habría nada, plantea como pregunta ¿Qué se estaría consultando.
- El Sr. Reyes, expone, que ellos están solicitando, que la consulta se inicie cuando se conciba la idea el proyecto, no cuando el proyecto está definido, la idea es separar las aguas con respecto a la rol del SEIA, lo que tiene ver con la participación y la consulta. En el SEIA está la participación y la idea es que se visibilice la consulta según los estándares. Es un desafío que hay que mirar y fortalecer.
- Silvana Lauzán, plantea la pregunta sobre qué tan previa debiera ser la consulta, a los fines de que haya algo concreto sobre lo que manifestar una opinión. También pregunta independientemente de la obligatoriedad de la consulta en el SEIA, y de que esta no se ajusta a los estándares del Convenio según lo planteado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, si tienen una opinión sobre qué forma podría tener el espacio de participación?
- El Sr. Wilson Reyes expresa: en la presentación se expone siempre un paralelo rol del SEIA v/s consulta indígena. Es decir que forma debiera tener el concepto de participación v/s consulta previa. El espacio de participación para nosotros es un espacio que se debe fortalecer como pueblo, es un desafío, donde hoy se está trabajando.
- Alvaro Duran, señala que a propósito de la pregunta que realiza la comisionada Riquelme al Sr. Reyes, respecto a que no vería cual es la medida administrativa en una etapa previa al SEIA, he visto en recursos de protección interpuestos por las comunidades que fundamentan el ejercicio de la consulta no en el artículo 6 del convenio sino en el artículo 15, inciso 2. Que expone que la consulta debiera hacerse sobre proyectos de inversión que afectan los intereses de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales.
- La comisionada Riquelme, pregunta: ¿Qué han resuelto los tribunales? si ¿esos fundamentos han sido acogidos?
- Alvaro Duran, señala que no, que los tribunales se pronunciaron sobre las normas consultadas, y señalaron que el artículo 15, numero 2 no era autoejecutable, es decir. Salvo en el primer fallo sobre el Proyecto el Morro.
- Como conclusión la comisionada Riquelme plantea que los tribunales no le han dado cabida.
- Hans Weber, señala que cuesta un poco pensar en un proceso de consulta en una etapa tan previa sin que exista una medida administrativa, plantea que se podría pensar en un proceso de participación, que puede ser más amplio, asociada a los estándares del convenio, no una PAC.
- El Sr. Reyes, hemos tratado de ser lo más coherentes posibles, nosotros hablamos de consulta previa, sin embargo lo que plantea puede ser un aporte y quizás es parte del proceso de discusión de la mesa como una propuesta.
- Ivan Cheuquelaf, le plantea al Sr Reyes, que reiterando lo planteado, la dificultad para hablar de la implementación de la consulta previa sin una medida administrativa, sería quizás subsanable con la implementación del artículo 7 número 3, que habla de la participación de los pueblos indígenas en los estudios cuando exista una incidencia social, al medio ambiente o cultural de los proyectos de inversión que se instalan en sus territorios, quizás pudiese ser una aporte, ¿Cuál es la postura que se tiene frente a esto?, con esos estándares.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA

- Respondiendo, el Sr. Reyes expone que, han visto, que la aplicación de otros los artículos del convenio es un desafío, siempre se aplican los mismos para plantear la participación de la comunidad o pueblos indígenas. El ámbito de la participación, es un espacio, que podría ser considerada sin embargo, aquí debiera escucharse y tener a la vista a los otros representantes u comunidades.
- Cristián Romero, pregunta al Sr. Reyes ¿Cuál es el énfasis que ustedes le dan al concepto de consulta previa?.
- El Sr. Wilson Reyes señala que la historia nos ha castigado, por esta razón, la pregunta que nos debemos hacer es ¿Cómo trabajamos esa desconfianza?, y la respuesta es aplicando los estándares del convenio. Respetando los estándares del convenio.

2. **Presentación Sr. Colin.**

- Javier Zulueta, en la misma lógica, plantea la duda, sobre que sería lo que se consulta en las etapas más previas, si no hay definiciones del proyecto, esto porque no se podría dar respuesta a la observaciones de la comunidad. Expone que en las etapas previas, el titular puede conocer, hay un flujo desde la comunidad hacia el titular más que desde el titular hacia la comunidad, así puede conocer mucho más de las comunidades que dar respuestas. Si uno pensara en este proceso como una consulta, sería complejo.
- Sr. Colin, señala que la lógica que calza es la construcción de un proyecto en conjunto con las comunidades, si se va a respetar el territorio y lo referido a lo enunciado en el convenio referente a los recursos naturales. El problema está asociado a los recursos y a la información de cómo se plantea el emplazamiento del proyecto en el territorio. Lo relevante es como se llega al territorio y construir en conjunto, analizar en conjunto los impactos. En los proyectos de inversión se debe partir desde el origen. Si se respecta el territorio, las organizaciones representativas de estos están definidas y ordenadas, ahí está ordenado el panorama, a eso aspiramos, a esa relación es la que se aspira, sin saber cómo se llama, pero con los estándares que corresponden.
- Jovanka Pino, señala que la presentación fue muy clarificadora y sirvió de contexto para recordar cómo se ha ido implementado el convenio y como estamos hoy, y da las gracias al invitado por su participación.
- El invitado señala finalmente que la participación tienen un estándar más alto que la consulta.

3. **Presentación Sr. Millaleo.**

- Álvaro Durán, pregunta, ¿En este análisis se incluyó la referencia al Convenio sobre la Diversidad Biológica, en especial al desarrollo por parte de su secretaría, del artículo 8 letra j), en las Directrices Akwé: Kón, directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de desarrollarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares, considerando como se inserta este?, y ¿si vieron un nexo entre ese convenio con los EIA, sumado a los principios de debida diligencia?. ¿Se hizo ese análisis? quizás ese análisis puede abrir la evaluación ambiental a ese espacio.
- El Sr. Jiménez, responde que en la sentencia de Saramaka con el Estado de Surinam, se señaló que en los EIA deben guiarse por buenas prácticas, y donde están esas buenas prácticas, y ahí se hace una expresa remisión al convenio que usted enuncia. Ahí se hace un análisis de los que se entiende por impactos culturales, espirituales, sociales y de derechos humanos. Ese debe ser el norte que deben tener las autoridades.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA

- El comisionado Sr. Millaleo, expone que bajo la perspectiva del razonamiento del derecho de propiedad que ha hecho la Corte Interamericana respecto de su territorio, más que un estándar de compensación por pérdida, es un estándar asociado a la compensación de beneficios por el goce de los recursos naturales que están siendo explotados. En definitiva es este sistema el que ha tratado de implementar el convenio de biodiversidad biológica.
- Iván Cheuquela, respecto a esta idea se saca la consulta del SEIA, y que un organismo se haga cargo de llevarla a cabo y pensando en las especificidades para abordar y hacerse cargo de las materias, hace sentido que cada servicio que dicta la medida se haga cargo de la consulta, también asociado a la independencia de los organismos de la administración del Estado. En mérito de lo anterior habrán analizado o pensado si este órgano de consulta, más que estar a cargo de la consulta, sea un órgano asesor que complemente los procesos de consulta, que su rol sea de garante. ¿Se han tenido estas consideraciones?, ¿de quién dependería?
- El Sr. Jiménez, responde indicando que es súper pertinente tu pregunta, fue una reflexión inicial. Creemos que es la única manera de poder cumplir los estándares. Este órgano responsable se debe coordinar con el órgano que dicta la medida. Entregando quizás un certificado que acredite la implementación de esta. Este órgano debe tener autonomía, y debe estar en todas las fases. En Colombia las consultas están a cargo del Ministerio del Interior. La propuesta es que el órgano que lleva adelante las consultas tenga un grado de supervigilancia de un Ministerio no de dependencia. Podría ser el futuro Ministerio de Asuntos Indígenas.
- El comisionado Sr. Millaleo, señala que enfocar la consulta indígena desde un punto de vista sectorial, es complejo, debe existir un organismo que tenga una robustez técnica. Se ha planteado por parte de la autoridad, específicamente por la cartera de Desarrollo Social, la regulación en el marco del Ministerio de Asuntos Indígenas, que considere un Servicio, que tenga a cargo la centralización de la consulta. El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) no ha sido muy claro en sus características. Nosotros proponemos que sea un órgano técnico, que se coordine, que sea más que un asesor, que haga las consultas con los órganos que corresponden, y emita un informe de este colaborador. Tiene que haber una forma de coordinación, este es un problema de diseño institucional que hay que resolver, en este sentido creemos que sería bueno dialogar con el MDS para ver los avances de esto.
- La comisionada Sra. Paulina Riquelme, agradece la invitación y solicita si nos pueden compartir el documento. Entendiendo además, que Álvaro Durán, realizará una presentación relacionada con la experiencia colombiana. Señala, que Colombia tiene un relacionamiento previo, en este sentido, y en función de lo expuesto, consulta a los invitados, ¿Cómo lo ven ustedes?, ¿Cuál es el desafío que hay que tener presente cuando uno mira ese modelo? Además, expone que la definición chilena de medio ambiente es una definición bastante amplia, igual que la definición colombiana, donde el medio social, el medio ambiente humano, y cultural están considerados social, por lo tanto puede ser perfectible, la evaluación de los impactos socioculturales, pero ya se da. Hoy se realiza en el marco del SEIA la evaluación ambiental del medio humano, he aquí donde se consideran estos aspectos. La consulta es ¿Cómo se puede perfeccionar? ¿con lineamiento?, ¿con guías? Lo otro es saber cómo disminuir esta asimetría de información, a través de un sistema que permita el acceso por parte de las comunidades a consultores para los efectos del conocimiento y comprensión de los EIA, ¿Se ha pensado algo así, aun hay que debatirlo, saber si existe alguna experiencia asociado a esto en Colombia?
- El Sr. Jiménez, expone que los desafíos de Colombia, están orientados al concepto de territorio, el mismo tiene una trampa porque se relaciona con el de tierras inscritas. Con respecto al tema de los impactos ambientales, nuestro diseño institucional tiene una definición amplia de medio ambiente, eso es valorable, el punto es que el SEIA, tiende a objetivar los impactos socioculturales,

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA

espirituales y religiosos, cuando la verdad aquí entra en juego la subjetividad. Con respecto a las asimetrías de poder, es importante rescatar que deben haber consultores de extrema confianza para las comunidades indígenas.

- El Sr. Jaime Molina, expone y pregunta, con respecto al modelo colombiano, donde hubo un cambio constitucional el cual fomentó algunos instrumentos de gestión de gobernanza que abordan las asimetrías de los procesos de negociación, en este sentido ¿Ustedes han estudiados esos procesos y pudieron ver cuáles fueron los resultados de estos?.
- El Sr. Jiménez, expone que no se han revisado.
- La Sra. Silvana Lauzán, agradece la presentación, y realiza algunas preguntas. Plantea que, aun reconociendo que lo que va a plantear trasciende los objetivos de la mesa e involucra necesariamente a otros órganos del Estado, le parece necesario no perder de vista el contexto en que se da esta discusión sobre la consulta La regulación de la consulta, debe realizarse por Ley no a través de un reglamento. La cuestión de la legitimidad del reglamento D.S. Nº 40 y del Nº66, debe considerarse, ya que su cuestionamiento es algo que el INDH ha constatado en todos los procesos de consulta previa observados este año. Plantea que le parece importante que el trabajo de esta mesa recoja y se haga cargo de las recomendaciones del INDH.
- El comisionado Sr. Millaleo, señala que la obligación del Estado nace del convenio, no de una fuente legal para desarrollarlo. No es un requisito, sin embargo la fuente legal es más idónea que un reglamento, para estructurar su detalle. Ahora existe tanta desconfianza hacia el Congreso Nacional, como hacia el Poder Ejecutivo por parte de los pueblos indígenas, en lo único que confían es el convenio. Lo importante para ellos es cumplir con los estándares del convenio.
- El Sr. Javier Zulueta, plantea que esta comisión es una comisión de está enmarcada en el SEIA, entonces visualiza que la propuesta que se ha planteado excede el marco de la comisión. En este sentido y entendiendo que la propuesta señalada va en otra línea consulta ¿Cuál sería la propuesta que ustedes nos podrían realizar para considerar?.
- El comisionado Sr. Millaleo, expone que entendiendo que el tema de la consulta y por la naturaleza de los temas que se iban a discutir en el marco de esta mesa, no se dejarían afuera temas que exceden al SEIA. En ese sentido, me parece que esta saldado, el hecho de poder plantear el tema como una propuesta o recomendación en el marco de esta comisión. En este sentido, la propuesta que presentamos, no debiera ir en un carril distinto de lo que considera el proyecto de ley del Ministerio de Asuntos Indígenas, de acuerdo a lo que ha expuesto el titular de la cartera de Desarrollo Social. Por lo tanto, creemos indispensable, estar conversando con el MDS para que nos informe como está avanzado en este tema.
- El Sr. Hans Weber (representante del MDS), señala que lo que se ha planteado es crear un órgano que se haga cargo de las consultas del ejecutivo y quizás también del legislativo. Aún no está resulto lo que ocurre los proyectos de inversión que ingresan al SEIA.
- El Sr. Millaleo plantea que esto es una discusión relevante, toda vez que la idea y el planeamiento es que exista un organismo especializado que realice las consultas, considerando los proyectos de inversión que afectan propiedad indígena.
- La Sra. Elizabeth Lazcano plantea que hay varios consensos que son importante relevar, señala que en una de las sesiones ampliadas, en relación a la discusión de la Consulta Indígena, se habría acordado mantener la consulta indígena para proyectos de inversión en el ámbito del SEIA. Y que la discusión que se realiza en el marco de la mesa, está orientada al fortalecimiento de la consulta en este marco. Ahora bien, cabe señalar que en el marco de la mesa técnica recién se está abriendo la discusión específica de este tema.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA

- Los invitados, Wilson Reyes y Marcial Colin, señalaron que si ya existe un acuerdo en relación a que la consulta indígena permanezca en el SEIA, entonces no tiene sentido que los hallan invitado a ésta instancia.
- El comisionado Sr. Millaleo, plantea, que no tiene claridad respecto a la existencia de tal acuerdo, por tal razón solicita formalmente un pronunciamiento con respecto a esta información, y expone que quiere hacer valer su propuesta como voto de minoría. Señala además que enviará una carta al Ministro de Medio Ambiente con el objeto de que el aclare la situación respecto de que exista un acuerdo en relación con mantener la consulta indígena en el SEIA.
- Macarena Olivares, da lectura al acta aludida de la Comisión Ampliada, indicando que el comisionado Sr. Millaleo, estuvo presente en la sesión en que se habría producido el acuerdo.
- El Sr. Millaleo insiste en que no se desprende de la lectura que haya existido un acuerdo en el sentido que se ha mencionado.
- Paulina Riquelme manifiesta su solicitud formal de dejar plasmado en el acta que fueron los comisionados quienes solicitaron la presencia de los consejeros de CONADI antes de iniciar la discusión del artículo 85 del D.S. N°40.
- Elizabeth Lazcano, expone que en el documento final de la comisión se consignaran las propuestas de consenso mayoritario y las de minoría.

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
Realizar invitación para participación permanente al Sr. Marcel Colín y al Sr. Wilson Reyes, como representantes Consejeros de la Conadi.	Secretaria Técnica	14.10.2015
Presentar la regulación de la Consulta Previa en Colombia.	SEA	14.10.2015
Presentar y preparar propuesta de optimización del artículo 27 del RSEIA.	Paulina Riquelme	14.10.2015
Presentar una síntesis de las debilidades identificadas por el INDH frente a la actual aplicación de la consulta indígena en el marco del SEIA.	Silvana Lauzán	14.10.2015
Emitir versión D del documento propuesta de Relacionamento Previo.	Coordinadora de la mesa	14.10.2015