

Informes Temáticos de Minería:

Pueblos Indígenas

ELABORADO POR EL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE LA



CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO
DE LA REGIÓN DE ATACAMA

Agosto 2020

Pueblos Indígenas

Convenio N°169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo)

- Según lo informa el Ministerio del Medio Ambiente, el Convenio N°169 de la OIT es un tratado internacional que refleja el consenso de los mandantes tripartitos - representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores - de la OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales dentro de los estados/nación en los que viven y las responsabilidades de los gobiernos de proteger estos derechos.
- El objetivo del Convenio es superar las prácticas discriminatorias que afectan a los pueblos indígenas y hacer posible que participen en la adopción de decisiones que afectan a sus vidas, por lo que los principios fundamentales de consulta previa y participación constituyen su piedra angular.
- El Convenio 169 de la OIT establece entre otros el deber para el Estado de Chile de consultar las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos originarios, a través de sus instituciones representativas y procedimientos apropiados, de conformidad a sus características socioculturales, dicho proceso debe ser realizado de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.
- Regula además materias relacionadas con la costumbre y derecho consuetudinario de los pueblos originarios, establece ciertos principios acerca del uso y transferencia de las tierras indígenas y recursos naturales, junto con su traslado o relocalización. Finalmente, se refiere a la conservación de su cultura y a las medidas que permitan garantizar una educación en todos los niveles, entre otras materias.

- Garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en asuntos susceptibles de afectarles directamente incluye garantizar el deber de la consulta previa en los procesos de evaluación ambiental de acuerdo a lo estipulado en el Convenio 169 de OIT.
- Tal como se indica en la minuta del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), “El Deber de consulta Previa en la Propuesta de Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental”, el deber de garantizar mecanismos de consulta y participación indígena en materia medio ambiental se relaciona con el conflicto que se enfrenta frente a la necesidad de realizar proyectos de inversión y los efectos de estos en los hábitats de estos pueblos.
- En la minuta del INDH se señala que la obtención del consentimiento de los pueblos indígenas deviene en obligatorio cuando:
 - Se trate de proyectos de inversión que impliquen desplazamiento y reubicación permanente de pueblos o comunidades indígenas;
 - Si se trata de un proyecto de inversión o desarrollo o de concesión de explotación, cuya ejecución privaría a los pueblos indígenas de la “capacidad de usar y gozar de sus tierras y de otros recursos naturales necesarios para su subsistencia”;
 - Y en el evento en que se deposite o almacenen materiales “peligrosos en tierras o territorios indígenas”.
- La realización de estudios de impacto es normado en el Convenio 169 de la OIT en su artículo 7.3 que dispone que “los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas pueden tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”.
- La minuta además indica que “los instrumentos de gestión ambiental, en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas deben considerar no sólo la ordenación del medio ambiente, como bien jurídico sujeto a tutela, sino satisfacer y orientarse a garantizar los derechos colectivos que les asistente, incluido el de decidir sobre el uso y goce de los recursos naturales que integran sus territorios”.

- De esta forma, los estudios de impacto ambiental constituyen instrumentos para garantizar la efectiva capacidad de decisión del pueblo indígena en el proceso de otorgamiento de autorizaciones de proyectos de inversión y desarrollo, por lo que el contenido de estos no deben limitarse a la protección del patrimonio ambiental, también deben considerar una dimensión y cultural.
- Cabe mencionar la comparación entre la participación ciudadana y la consulta indígena que se realizó en el estudio "Consulta indígena y procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Análisis de una relación normativa" de la Universidad Católica de Temuco, donde se menciona que:
 - Mientras que la participación ciudadana se inserta en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y recibe el trato normativo de instrumento de gestión ambiental, la consulta indígena "sería una expresión especialísima de la participación de la comunidad durante el procedimiento ordinario de evaluación, que en atención de su objeto, principios, procedimiento y sujetos debía contar con un mecanismo y un régimen jurídico distintos de la participación ciudadana, considerada en esta materia la regla general".
 - Los tiempos de duración asociados a los procesos de participación ciudadana comprenden el derecho de formular observaciones al documento por un plazo de 60 días, contado desde la publicación del respectivo, en tanto, los procesos de consulta constan de 5 etapas, las que podrían llegar a extenderse, en principio, hasta por un total de 100 días hábiles
 - La participación ciudadana relativa a un estudio de impacto ambiental tiene lugar en la etapa inicial de la evaluación ambiental al igual que la consulta sin embargo esta última abarca un espacio de tiempo mayor.
 - En la participación ciudadana puede intervenir cualquier persona natural o jurídica, instituciones, colectividades y personas individualmente consideradas, distinto al proceso de consulta, en el cual sólo podrán tomar parte grupos humanos que reúnan las características y presenten las condiciones desarrolladas en forma previa, a través de sus instituciones representativas y no en forma directa.

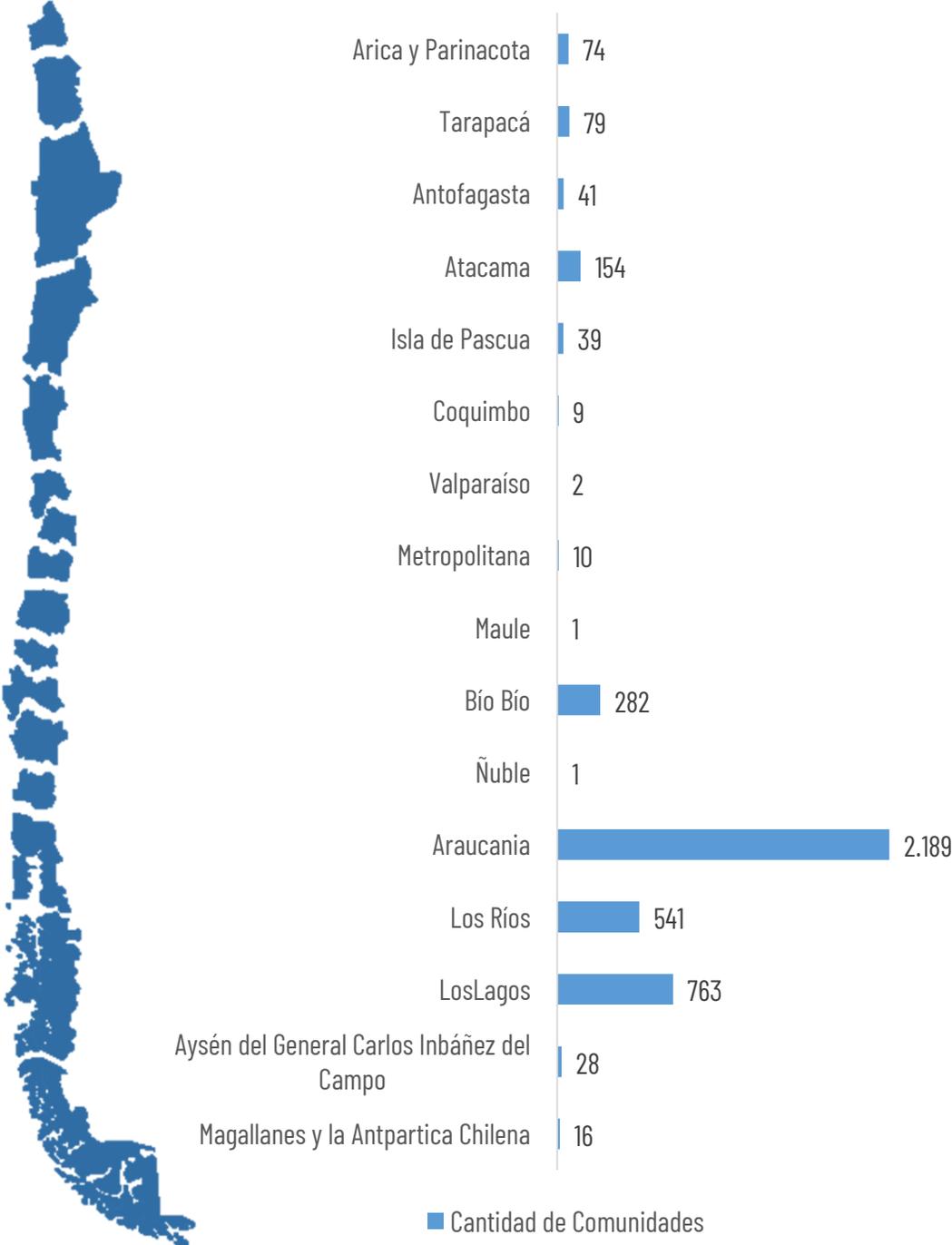
- En cuanto a los efectos de estas, “la participación ciudadana faculta a quienes formulan observaciones para exigir que estas sean evaluadas y consideradas en el informe consolidado de evaluación, quedando habilitados para reclamar ante el Comité de Ministros si sus observaciones no fueran debidamente consideradas”, la consulta en tanto “debe quedar plasmado en un expediente, cuyo informe final, a lo menos, debiera ser tenido en cuenta y ponderado en la calificación misma del estudio de impacto ambiental respectivo”.
- Las ambigüedades en los procesos de participación ciudadana y consulta indígena no sólo implican la vulneración de derechos, también han significado un freno real a la inversión. En estudios realizados por CORPROA respecto a la cartera de proyectos de inversión en los años 2016 y 2017, se obtuvo que en ese entonces la inversión detenida en la región totalizaba US\$22 mil millones, de los cuales el 32% de la inversión estaba detenidas por razones económicas y el 68% restante se encontraba detenida por obstáculos de carácter ambiental. En los estudios se indicaba que “uno de los principales obstáculos que detiene la inversión es la judicialización de proyectos aún pese a estar aprobados por el Servicio de Evaluación Ambiental agregando más incertidumbre respecto a la concreción de las inversiones en los plazos establecidos. La judicialización de las iniciativas de inversión generalmente tienen relación con legislación medioambiental, teniendo especial relevancia la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas. Si bien, el empoderamiento de la comunidades indígenas no es en sí negativo, la falta de correlación entre la calificación del Servicio de Evaluación Ambiental y los posteriores fallos de la justicia por demandas de las comunidades locales constituyen un disuasivo para la inversión”.
- El dicho estudio se menciona que “una de las grandes complejidades que derivan del Convenio 169 de la OIT es que sólo establece etapas y no plazos, la normativa actual indica que el tiempo de tramitación de los Estudios de Impacto Ambiental es de 120 días prorrogables a 60 días más y en el caso de las Declaraciones de Impacto Ambiental son 60 días y 30 días más para terminar su evaluación, sin embargo, en ambos casos la Consulta Indígena puede extenderse por un plazo indeterminado alargando el proceso de tramitación ambiental y dificultando la obtención de los permisos ambientales para iniciar la etapa de construcción”.

Territorio y Dialogo Intercultural

- El Convenio 169 de la OIT, establece que el derecho a consulta es un derecho humano y forma parte de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, es importante mencionar que la consulta debe hacerse independientemente de que los pueblos o comunidades indígenas tengan o no tituladas sus tierras ya que no es el territorio el factor que define el derecho a la consulta sino la posibilidad de que la medida propuesta – o proyecto de inversión en el caso del proceso de evaluación ambiental – pueda tener algún nivel de afectación a los derechos colectivos de la comunidad indígena.
- El Convenio señala que los pueblos o comunidades indígenas “son aquellos pueblos o comunidades que reúnen los criterios objetivos y subjetivos establecidos en el artículo I del Convenio N°169 de la OIT: Descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y, cualquiera que sea su situación jurídica, conservar todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.
- Se indica además que “el porcentaje de las personas indígenas en un país es irrelevante para la aplicación del Convenio 169 y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Los sujetos de los derechos colectivos establecidos en el Convenio son los pueblos indígenas sin importar cuál sea el porcentaje de esta población en el país”.
- Teniendo lo anterior en consideración lo anterior, es importante reconocer la existencia de las distintas comunidades indígenas en el país con el fin de, además de agilizar los procesos de consulta, informar de forma oportuna y lograr el consentimiento de la comunidades y pueblos en una forma que favorezca el desarrollo armónico de los territorios. A continuación se muestran la cantidad de comunidades indígenas en Chile y su distribución regional en base a datos del Sistema Integrado de Información de la Corporación Nacional Indígena, se añade además la cantidad de socios y de familias que forman parte de esta.

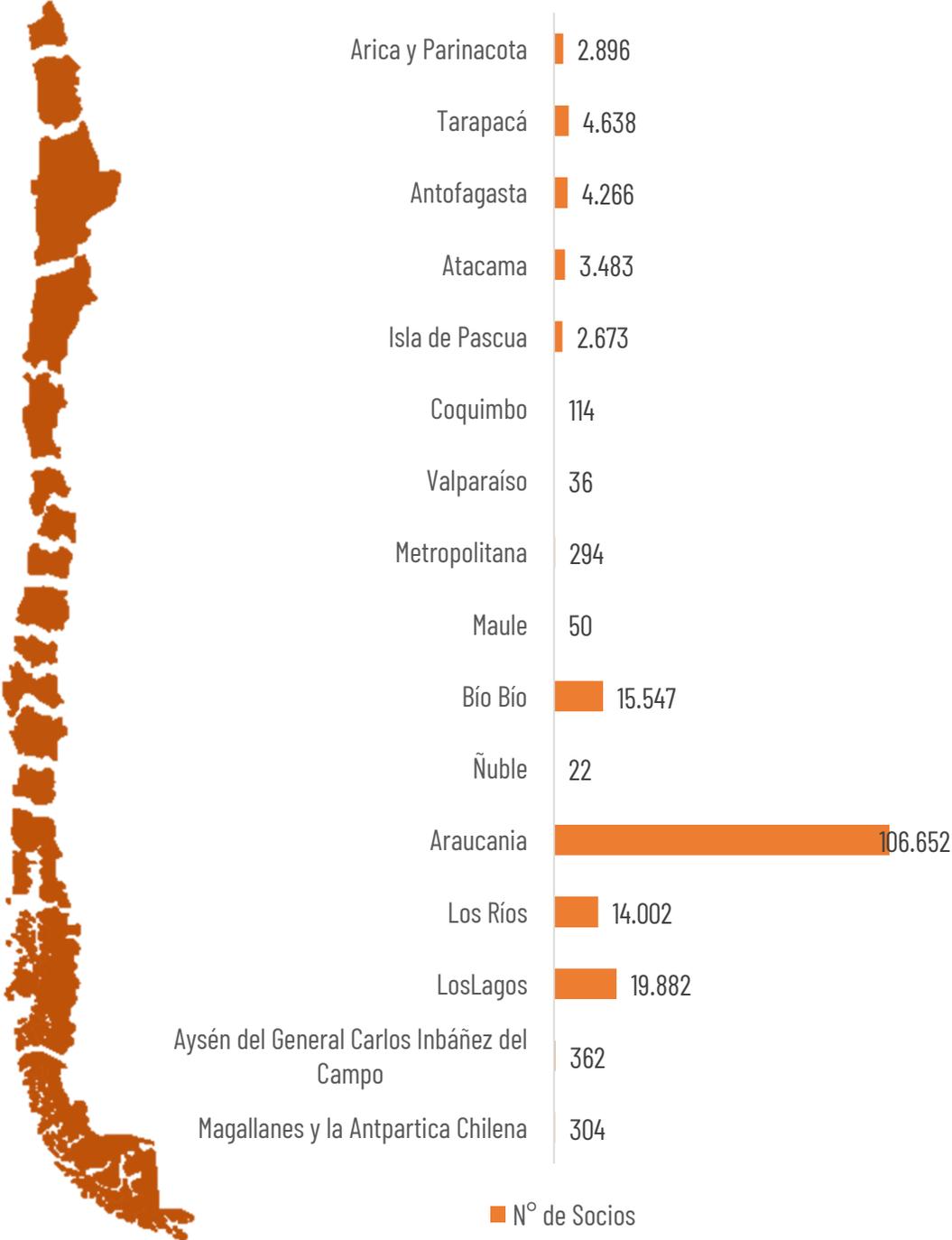
- La región con la mayor cantidad de comunidades registradas por la Corporación de Desarrollo Indígena con cerca de 2.200 registros, de lejos le siguen las regiones del sur del territorio nacional y en el norte destaca la Región de Atacama con 154 comunidades registradas.
- Siguiendo la tónica, la Región de la Araucanía es la que asocia la mayor cantidad de personas, legando a representar el 60% de las personas que componen las distintas comunidades indígenas en Chile.
- Así la mayor cantidad de familias indígenas es posible encontrarlas en la Región de la Araucanía y las demás regiones sureñas, en el norte la distribución es similar entre regiones y decrecen en número al situarse en las regiones céntricas.
- Aunque lo anterior podría llevar a suponer que la los procesos de consultas y conflictos orígenes tengan relevancia sólo en las regiones del sur, cabe recordar que la aplicación del Convenio supone garantizar el derecho a consulta independiente de porcentaje de personas indígenas en un territorio, por lo tanto todas las comunidades indígenas del país son relevantes, tanto en regiones con alta presencia como la Araucanía como en regiones con menor cantidad como la Metropolitana.

Estadísticas de Comunidades y Asociaciones Indígenas: Cantidad de Comunidades Indígenas por Región



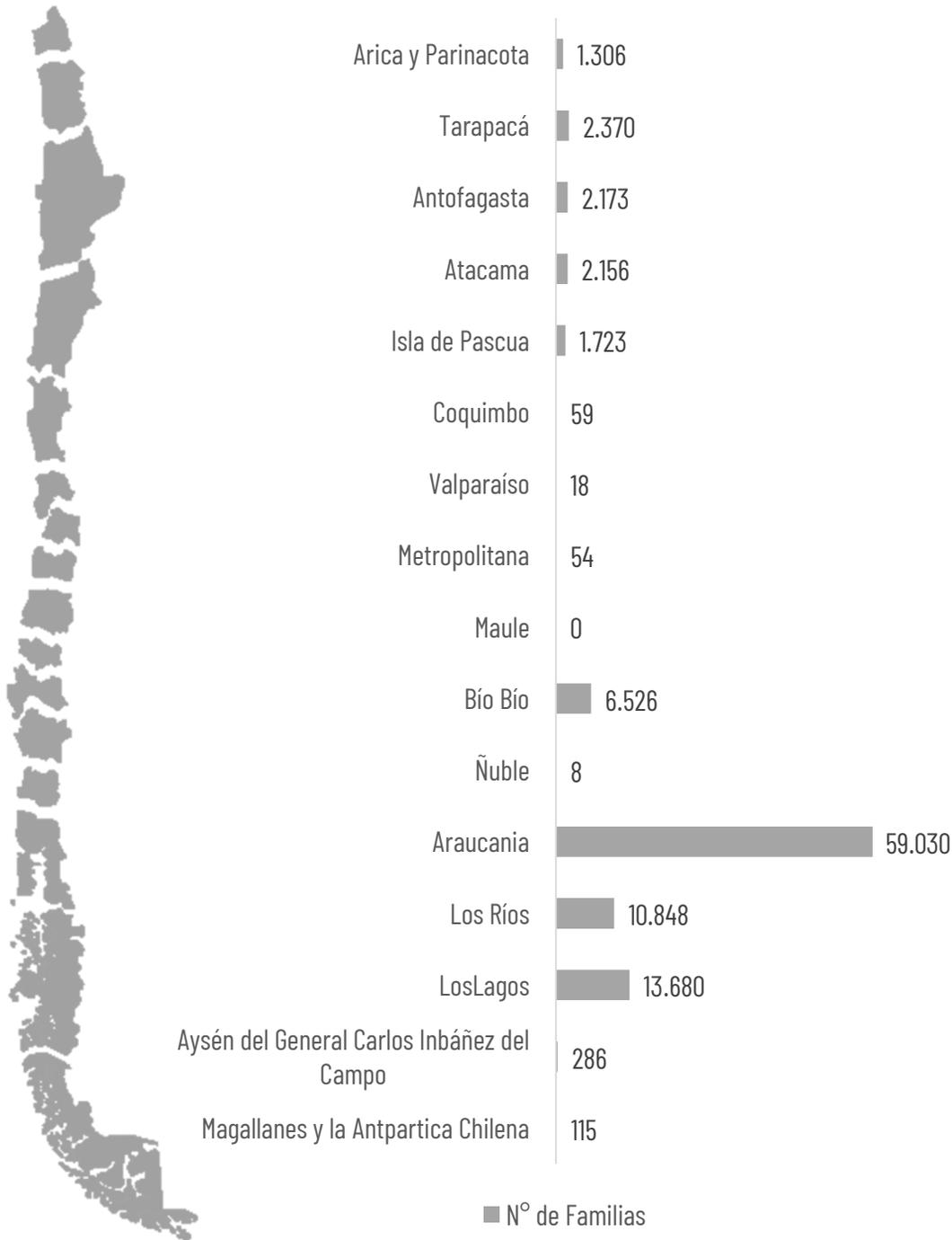
Fuente: Elaborado en base a datos del Sistema Integrado de Información de la Corporación Nacional Indígena.

Estadísticas de Comunidades y Asociaciones Indígenas: Nº de Socios en Comunidades Indígenas por Región



Fuente: Elaborado en base a datos del Sistema Integrado de Información de la Corporación Nacional Indígena.

Estadísticas de Comunidades y Asociaciones Indígenas: Nº de Familias en Comunidades Indígenas por Región



Fuente: Elaborado en base a datos del Sistema Integrado de Información de la Corporación Nacional Indígena.