

PUEBLOS INDÍGENAS

(Sebastián Donoso)

I. ANTECEDENTES

1. Pueblos indígenas y minería: contexto y propósito del presente capítulo.

Este capítulo aborda la vinculación de la actividad minera con uno de los actores más relevantes para el desarrollo de una política de mediano y largo plazo: los pueblos indígenas.

El rol de los pueblos indígenas en relación al desarrollo de la actividad minera ha adquirido en las últimas décadas una gran visibilidad en el debate público, la que se explica por varios factores:

- a. Muchos proyectos de desarrollo minero se emplazan en espacios territoriales en que existe presencia de comunidades pertenecientes a pueblos indígenas, tierras de su propiedad, sitios de significación cultural o recursos naturales que son vitales para su existencia, lo que plantea un desafío singular para la sostenibilidad social y ambiental de la minería;
- b. Lo anterior ha derivado en muchos casos en el surgimiento de conflictos socio-ambientales no sólo en Chile y América Latina sino también a una escala global, lo que se ha traducido a su vez en la judicialización de proyectos, el retraso de los mismos y el deterioro de la confianza de los pueblos indígenas en el Estado como responsable de fijar las reglas y en las empresas como receptoras de las autorizaciones para desarrollar su actividad; y
- c. Esta dinámica se enmarca en un escenario de creciente reconocimiento internacional de los pueblos indígenas y de sus derechos, materializado en instrumentos como la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Convenio 169 de la OIT, lo que a su vez representa también un desafío en cuanto a la armonización de dichos instrumentos con las realidades locales y regulaciones domésticas de cada país.

Estos factores configuran entonces un escenario en que los pueblos indígenas se han constituido como un actor diferenciado de las comunidades en general, cuyas particularidades requieren un esfuerzo también diferenciado de política pública.

Precisamente considerando este contexto es que en el marco de los ejes de la sostenibilidad -ambiental, social, económica y gobernanza- abordados por las mesas nacionales durante el año 2019, se definió que uno de los ejes temáticos en los que se debe trabajar con mayor profundidad para una industria minera sostenible en el tiempo, es el de los pueblos indígenas.

2. Orientaciones de las mesas nacionales.

En esta sección se hace referencia sucinta a las orientaciones emanadas de las mesas nacionales que son relevantes para este capítulo, contenidas en el documento 'Insumos para la Política Nacional de Minería 2050 (Borrador). Acuerdos y propuestas de las mesas de sostenibilidad económica, social, ambiental y de gobernanza para la sostenibilidad'

(‘Insumos’). Si bien estas orientaciones no hacen alusiones específicas a pueblos indígenas, sí aportan puntos de referencia que deben tenerse a la vista en el diseño de la política a su respecto.

a. Minería segura e inclusiva

En la sección ‘Antecedentes y Visión para una Política Nacional Minera 2050’ de Insumos se plantea una visión compartida en que uno de sus principales atributos es que sea una minería segura e **inclusiva** de

“las comunidades y el valor local. Nuestra minería está integrada con la sociedad y sus comunidades y trabaja en forma colectiva sus desafíos y oportunidades (...) **Nuestra minería ha logrado construir relaciones colaborativas estables con las comunidades y los pueblos originarios que habitan en las áreas geográficas donde operan, basadas en la confianza y el respeto mutuo, potenciando de manera conjunta el desarrollo territorial**”¹ (el destacado es nuestro).

Para lograr lo anterior, la visión plantea como sustrato la realización de una serie de actividades críticas para el sector minero:

- Mantener una relación permanente entre todas sus partes interesadas, a través de mecanismos de información, comunicación y participación efectivos, transparentes e independientes.
- Lograr acuerdos colaborativos de desarrollo territorial y define los mecanismos requeridos para su seguimiento y evaluación.
- Potenciar los encadenamientos productivos, el emprendimiento y la generación de empleo local.

Más adelante reafirma y profundiza el concepto de minería inclusiva en relación a las comunidades:

“Una minería inclusiva apunta a que las comunidades aledañas y todos los habitantes influenciados por esta actividad, puedan participar de los beneficios y externalidades positivas que genera la minería. Promueve que las empresas mineras se guíen por los principios de diálogo de buena fe, libre e informado, con las comunidades susceptibles de ser afectadas y que se oriente a la creación de valor compartido, incorporando en dicho concepto las visiones de todos los actores”² (el destacado es nuestro).

La visión se presenta desagregada en tres temas, cada uno con sus respectivos desafíos.

- Participación Ciudadana y sus desafíos en el marco de la evaluación ambiental de proyectos de inversión y la participación ciudadana anticipada.
- Participación de la mujer y equidad de género, con sus desafíos vinculados a la participación laboral; conciliación trabajo y familia; y perspectiva de género en procesos de evaluación y participación.

¹ Insumos para la Política Nacional de Minería 2050 (Borrador). Acuerdos y propuestas de las mesas de sostenibilidad económica, social, ambiental y de gobernanza para la sostenibilidad, sección A.3.2, apartado 3.3, pág. 17.

² Insumos, sección E.4.2, pág. 154.

- Participación de los pueblos originarios con sus desafíos propios como el diálogo intercultural, representación efectiva, consulta indígena del Convenio 169 de la OIT, territorio indígena y patrimonio.

Debe resaltarse que este tema no se trató en esta mesa ya que, al momento de iniciar el trabajo, no había representantes de los pueblos originarios en ella. Por lo mismo se acordó abordar este tema en la segunda fase del desarrollo de la Política Nacional Minera, a través de una mesa técnica específica en relación a la minería y pueblos indígenas.

También en el ámbito de la inclusión y participación, la visión plantea que un desafío es mejorar la valoración de la minería, para lo cual propone *“Promover el uso de modelos de relacionamiento local, de las empresas con las comunidades aledañas, que permita un relacionamiento cara a cara, donde se transmita también la información respecto a los temas críticos, de manera de generar confianza en la relación directa entre la compañía y las comunidades. Para ello se propone utilizar mesas de trabajo conformadas por representantes de las comunidades y de las compañías mineras.”*³

b. Minería y biodiversidad⁴

Otro aspecto relevado en la visión es la relación entre el sector minero y la biodiversidad. En el documento se da cuenta del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica aprobado en 2010 por la Conferencia de las Partes (CoP) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) de Naciones Unidas, que proporciona una hoja de ruta para el decenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (2011–2020).

“Si bien este Plan Estratégico incorporaba lineamientos asociados a la industria de la minería, no fue hasta el año 2018, con la reunión número 14 de la CoP de la CBD, donde se posicionó como eje central la iniciativa de “Integración de la diversidad biológica en los sectores de energía y minería, infraestructura, manufactura y procesamiento”. Dado todo lo anterior, y considerando los impactos del cambio climático y de la industria, Chile decidió ahondar en la temática de la Biodiversidad, posicionándola como uno de los temas eje de la Convención Marco sobre el Cambio Climático de este año, presentando grandes desafíos a la industria minera.”

A nivel internacional, la visión da cuenta también de la aprobación en 2003 por el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) de un conjunto de principios de desarrollo sustentable y del compromiso asumido por sus integrantes corporativos en orden a medir su rendimiento según tales principios, siendo uno de ellos el principio 7: ‘Contribución a la conservación de la biodiversidad y enfoques integrados respecto de la planificación del uso de la tierra’. Este principio tiene los siguientes focos:

- Respetar zonas legalmente designadas como áreas protegidas.
- Difundir datos científicos y promover prácticas y experiencias sobre la evaluación y manejo de la biodiversidad, incluida la mitigación de amenazas o riesgos derivados desde la minería y sus actividades auxiliares.
- Respalda el desarrollo y la implementación de procedimientos científicamente seguros, y transparentes para enfoques integrados de planificación de uso de la tierra, biodiversidad, conservación y minería.

³ Insumos, sección E.4.2.1, pág. 164.

⁴ Insumos, sección D.4.3, pág.125.

En este contexto, agrega la visión, la industria minera se enfrenta a desafíos estratégicos en relación con sus potenciales impactos sobre la biodiversidad, teniendo a la vista los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2020 de Naciones Unidas: ODS 13 (acción por el clima), ODS 14 (Vida submarina) y ODS 15 (vida de ecosistemas terrestres).

En lo que más interesa a este capítulo, el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica fue complementado en el año 2016 con la realización del estudio “Perspectivas locales sobre la diversidad biológica”. Este documento resume las contribuciones de los pueblos indígenas y comunidades locales a la implementación del citado Plan Estratégico, incluyendo “las medidas claves que podrían ser aplicadas para acelerar el progreso de la implementación del Plan Estratégico en lo que concierne a dichos pueblos y comunidades”.

c. Minería y sostenibilidad social

En la visión se destaca el desafío que significa para la minería “*su inserción en un espacio complejo, compuesto por diversas comunidades, intereses, valoraciones, actividades económicas, culturas e historias que conforman el tejido social y la identidad territorial y nacional y cómo esta inserción impacta, positiva y negativamente, sobre un desarrollo social sostenible en el tiempo*”.⁵

El documento define a la minería que impulsa un desarrollo social sostenible como

“aquella que **respeto los derechos humanos** y contribuye al avance en el resguardo de los derechos económicos, sociales, laborales, culturales y ambientales. Aporta a la creación de capacidades y amplía las oportunidades para que la población satisfaga sus necesidades actuales y futuras, tanto materiales como inmateriales, desde una dimensión personal y comunitaria, sin exclusiones de origen, raza, condición económica o de género. De este modo, es posible fortalecer una sociedad o comunidad de derechos y deberes en base a relaciones equitativas y de colaboración con las comunidades, el Estado y la sociedad civil, impulsando y viabilizando un desarrollo socialmente inclusivo, armónico y sostenible, con especial énfasis en el aporte a los territorios donde la minería opera”⁶ (el destacado es nuestro).

En este marco, el documento destaca como desafíos del sector minero los siguientes:

- Establecer relaciones virtuosas con los actores de los territorios en los que operan
- Contribuir a enriquecer el tejido social y cultural.
- Aportar al desarrollo económico, generando espacios para la creación de valor compartido y respetando y fortaleciendo la cultura y la identidad local
- Transformar a la minería en un actor que contribuye al desarrollo territorial, además del desarrollo nacional.

II. DIAGNÓSTICO: PUEBLOS INDÍGENAS Y MINERÍA

1. Contexto nacional.

a. Pueblos indígenas y minería: principales antecedentes socio-demográficos.

⁵ Insumos, sección E1, pág. 150.

⁶ Insumos, sección E2, pág. 150.

Según el Censo 2017, el 12,8% de la población de Chile se considera perteneciente a un pueblo indígena u originario, lo que equivale a 2.185.792 personas.

Para analizar la vinculación socio-demográfica de los pueblos indígenas con la minería, son tres las variables más importantes a considerar: (i) distribución de la población total entre los pueblos indígenas reconocidos por la ley; (ii) distribución regional de la población total indígena; y (iii) porcentaje de la población regional que se considera perteneciente a pueblos indígenas. Estas variables se muestran en las Figuras 1 y 2 a continuación.

Figura 1

Pueblo indígena	Población perteneciente a pueblos indígenas	% de la población indígena total
Aymara	156.754	7,2
Quechua	33.868	1,6
Atacameño o Lickanantai	30.369	1,4
Colla	20.744	0,9
Diaguita	88.474	4,1
Rapanui	9.399	0,4
Mapuche	1.745.147	79,8
Kaweshkar	3.448	0,1
Yagán o Yámana	1.600	0,1
Otro	28.115	1,3
Ignorado	67.874	3,1
Total	2.185.792	100

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo 2017.⁷⁸

Figura 2

Región	Población perteneciente a pueblos indígenas	% de la población indígena total	% de la población regional
Arica y Parinacota	78.883	3,61	35,7
Tarapacá	80.065	3,66	24,9
Antofagasta	82.412	3,77	14,1
Atacama	55.413	2,54	19,7
Coquimbo	64.956	2,97	8,9

⁷ Con respecto a las categorías 'Otro' e 'Ignorado' que se incluyen en la Figura 1, en el Censo 2017 permitió a las personas censadas indicar su auto-identificación con grupos no reconocidos en la Ley Indígena. El porcentaje de las respuestas incorporadas en estas categorías, en relación al total de personas que se auto-identifican como pertenecientes a un pueblo indígena u originario, es de un 4,4%. La información desagregada es la siguiente: el 70,71% ignora el pueblo al que pertenece; un 10,33% se auto-reconoce como afrodescendiente; un 8,42% se auto-reconoce como perteneciente a pueblos de América Latina; un 4,92% se auto-reconoce como Chango; un 3,57% se auto-reconoce como perteneciente a pueblos del resto del mundo; un 1,19% se auto-reconoce como Ona; un 0,44% se auto-reconoce como Tehuelche; un 0,32% se auto-reconoce como Chono y un 0,08% responde que se auto-reconoce como perteneciente a otro pueblo presente en el territorio nacional.

⁸ Actualmente el Congreso Nacional de Chile se encuentra discutiendo el reconocimiento de otros pueblos indígenas, entre los que destaca el pueblo Chango del borde costero nortino cuya iniciativa (Boletín N°11.188-17) se encuentra muy avanzada y el pueblo Selknam del extremo sur cuya tramitación legislativa (Boletín N°13.189-06) se inició en enero de 2020.

Valparaíso	119.751	5,48	6,8
O'Higgins	57.280	2,62	6,5
Maule	49.013	2,24	4,9
Ñuble	22.341	1,02	4,8
Biobío	167.291	7,65	11,0
Araucanía	321.328	14,70	34,3
Los Ríos	96.311	4,41	25,6
Los Lagos	228.766	10,47	28,2
Aysén	29.075	1,33	28,7
Magallanes	37.791	1,73	23,1
Metropolitana	695.116	31,80	10,1
Total	2.185.792	100	

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo 2017.⁹

La Figura 3 a continuación desglosa estos datos en relación a las regiones con mayor presencia de la actividad minera.

Figura 3

Región	Población perteneciente a pueblos indígenas	% de la población indígena total	% de la población regional	Distribución entre los pueblos indígenas en la región (%)
Arica y Parinacota	78.883	3,61	35,7	Aymara: 75,34 Mapuche: 9,96 Quechua: 3,37 Diaguita: 2,41
Tarapacá	80.065	3,66	24,9	Aymara: 61,16; Mapuche: 15,56 Quechua: 9,47 Diaguita: 7,88
Antofagasta	82.412	3,77	14,1	Lican Antai: 30,65 Mapuche: 21,35 Aymara: 15,61 Quechua: 12,68
Atacama	55.413	2,54	19,7	Diaguita: 47,61 Colla: 25,36 Mapuche: 16,35 Aymara: 4,90
Coquimbo	64.956	2,97	8,9	Diaguita: 40,75 Mapuche: 38,37 Aymara: 8,51 Colla: 2,99
Valparaíso	119.751	5,48	6,8	Mapuche: 77,32 Diaguita: 5,79 Aymara: 4,91 Rapa Nui: 3,81

⁹ La Encuesta Casen 2017 presenta algunas diferencias en relación a la población total indígena y su peso regional. Según dicha encuesta la población indígena en Chile asciende a 1.694.870 personas, lo que equivale a un 9,5% de la población total. Por otra parte, según los datos de esta encuesta, en las regiones 'mineras' el peso específico de la población indígena es el siguiente: Arica y Parinacota: 27,8%; Tarapacá: 18,6%; Antofagasta: 8,3%; Atacama: 16,1%; Coquimbo: 5,6%; Valparaíso: 3,6%; O'Higgins: 2,9%; y Magallanes: 22,9%.

O'Higgins	57.280	2,62	6,5	Mapuche: 89,97 Aymara: 1,97 Diaguita: 1,27 Quechua: 0,82
Magallanes	37.791	1,73	23,1	Mapuche: 93,07 Kawésqar: 2,53 Yagán: 0,81 Aymara: 0,43

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo 2017.

De la revisión de estos antecedentes se pueden extraer las siguientes conclusiones que son relevantes para los efectos de este capítulo:

- (i) En todas las regiones en que el sector minero es relevante existe presencia de pueblos indígenas.
- (ii) El sector minero es particularmente relevante en zonas del país en que los pueblos indígenas tienen una vinculación histórica y sociocultural muy estrecha, como es el caso de todas las comunidades del norte de Chile. Ejemplo de ello son el pueblo aymara y el pueblo diaguita, que estadísticamente son los dos pueblos con mayor población luego del pueblo mapuche.
- (iii) Hay al menos 4 'regiones mineras' -Arica y Parinacota, Tarapacá, Atacama y Antofagasta- en que la población indígena tiene un peso relevante en la demografía regional, con un 35,7%, 24,9%, 19,7% y 14,1% respectivamente, cifras que superan el porcentaje de población indígena a nivel nacional.
- (iv) En varias 'regiones mineras' existe presencia no sólo de los pueblos indígenas asentados desde antiguo en las mismas, sino también de otros pueblos cuya presencia se explica por procesos migratorios que en algunos casos tienen ya varios decenios. Es el caso del pueblo mapuche, que tiene una presencia muy relevante en todas las regiones nortinas y en particular en las regiones de Antofagasta, Atacama y Coquimbo.

b. Marco institucional.

En esta sección se revisa cuál es la institucionalidad actual del Estado para su política pública hacia los pueblos indígenas, distinguiendo entre aquella de carácter nacional o general (Figura 4) y la institucionalidad del Ministerio de Minería (Figura 5).

Figura 4. Institucionalidad nacional

Ministerio de Desarrollo Social	A través de la Subsecretaría de Servicios Sociales tiene la supervisión de la CONADI. Cuenta con una unidad especializada para asuntos relativos a pueblos indígenas, la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas.
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI	Organismo público encargado de promover, coordinar y ejecutar la política pública indígena. La dirección superior de CONADI está a cargo de un Consejo Nacional integrado por 17 miembros, ocho de los cuales representan a los

	<p>pueblos indígenas y los nueve restantes (incluido el director nacional) al ejecutivo.</p> <p>Existen dos subdirecciones nacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iquique, con cobertura desde la Región de Arica y Parinacota hasta la Región de Atacama.¹⁰ • Temuco, con cobertura desde la Región del Biobío hasta la Región de Los Lagos.¹¹ <p>La Dirección Nacional tiene además bajo su supervisión directa a las oficinas de asuntos indígenas de Santiago¹², Isla de Pascua y Punta Arenas y a la Oficina de Enlace de Aysén.</p>
<p>Áreas de Desarrollo Indígena, ADI</p>	<p>Espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado deben focalizar su acción en beneficio del desarrollo armónico de los pueblos indígenas¹³.</p> <p>Actualmente existen 11 a lo largo de todo Chile¹⁴ de las cuales 5 se ubican en 'regiones mineras':</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alto Andino Arica Parinacota (Región de Arica y Parinacota) • Jiwasa Oraje (Región de Tarapacá) • Alto El Loa (Región de Antofagasta) • Atacama La Grande (Región de Antofagasta) • Cabo de Hornos (Región de Magallanes)
<p>Unidades de Asuntos Indígenas</p>	<p>Los ministerios y otros órganos de la administración del Estado han constituido unidades de asuntos indígenas desde 2008 en adelante, en aplicación del Instructivo Presidencial N° 5 del 5 de junio de 2008.</p>

Fuente: elaboración propia en base a información pública disponible.

¹⁰ Bajo esta Subdirección existe una Dirección Regional (Arica y Parinacota), una Oficina de Asuntos Indígenas (San Pedro de Atacama) y dos oficinas de enlace (Copiapó y Putre), esta última dependiente de la Dirección Regional de Arica y Parinacota.

¹¹ Bajo esta Subdirección existen tres direcciones regionales (Cañete, Los Ríos y Los Lagos) y cuatro oficinas de enlace (Panguipulli, La Unión, Ranco y Castro), siendo las tres primeras dependientes de la Dirección Regional Los Ríos y la última dependiente de la Dirección Regional Osorno.

¹² La Oficina de Asuntos Indígenas de Santiago tiene además competencia sobre la Región de Coquimbo.

¹³ Las ADI surgen a partir de la aplicación del artículo 26 de la Ley Indígena, el cual establece: "El Ministerio de Planificación y Cooperación, a propuesta de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, podrá establecer áreas de desarrollo indígena, que serán espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades. Para su establecimiento deberán concurrir los siguientes criterios: (i) Espacios territoriales en que han vivido ancestralmente las etnias indígenas; (ii) Alta densidad de población indígena; (iii) Existencia de tierras de comunidades o individuos indígenas; (iv) Homogeneidad ecológica, y (v) Dependencia de recursos naturales para el equilibrio de estos territorios, tales como manejo de cuencas, ríos, riberas, flora y fauna".

¹⁴ Las 11 ADI que existen a lo largo del país de norte a sur son las siguientes: Alto Andino Arica Parinacota; Jiwasa Oraje; Alto El Loa; Atacama La Grande; Te Pito o Te Henua; Lleu Lleu; Alto Bío Bío; Ercilla; Puel Nahuelbuta; Lago Budi; y Cabo de Hornos. La actual administración de las ADI incluye mecanismos de participación indígena.

En resumen, existe un órgano de la administración –CONADI- que tiene la responsabilidad de implementar las políticas y programas del Estado hacia los pueblos indígenas conforme a lo dispuesto en la Ley N°19.253 y a las definiciones adoptadas por el Ministerio de Desarrollo Social a través de la Subsecretaría de Servicios Sociales, a quien corresponde legalmente la supervisión de dicha corporación.

A nivel sectorial, el Ministerio de Minería cuenta con dos unidades administrativas que tienen responsabilidad y competencia sobre cuestiones relativas a pueblos indígenas:

- Unidad de Asuntos Indígenas, creada en el año 2008 en aplicación de lo dispuesto por el Instructivo Presidencial N°5 del mismo año, cuya principal función es velar por la pertinencia indígena de las actuaciones inversiones del Ministerio de Minería y proponer acciones para incorporar el enfoque intercultural en el sector minero.
- Departamento de Comunidades y Pueblos Indígenas de la División de Desarrollo Sustentable, cuyas principales funciones son las siguientes:
 - Representar al ministerio en el Comité Técnico Asesor de Coordinación de procedencias de consulta indígena en la Subsecretaría de Servicios Sociales.
 - Promover iniciativas de relacionamiento comunitario temprano en zonas estratégicas para el desarrollo futuro de la actividad minera, que permitan idear políticas públicas en relación con una adecuada inserción de proyectos mineros.
 - Incentivar mecanismos de aporte de las empresas mineras y/o implementar asignación de fondos públicos que aporte valor e innovación al desarrollo sustentable de la actividad minera.

Figura 5. Institucionalidad del Ministerio de Minería

Ministerio de Minería	<p>Unidad de Asuntos Indígenas, creada por Resolución Exenta N°1649/2008 de la Subsecretaría de Minería de fecha 24 de septiembre de 2008.</p> <p>Departamento de Comunidades y Pueblos Indígenas bajo la División Técnica o de Desarrollo Sustentable de la Subsecretaría de Minería, establecido por Resolución N°1804/2018 de la Subsecretaría de Minería de fecha 10 de mayo de 2018.</p>
-----------------------	---

Fuente: elaboración propia en base a información pública disponible.

2. Marco normativo.

A medida que el reconocimiento de los pueblos indígenas y de sus derechos se ha robustecido tanto a nivel nacional como internacional, las regulaciones aplicables a pueblos indígenas han aumentado en número y complejidad. Esta política busca desarrollarse plenamente en ese marco normativo.

En términos generales, se pueden distinguir cuatro principales tipos de normativa o regulaciones aplicables a pueblos indígenas:

- **Normativa internacional**, entendiéndose por tal a todas aquellas normas o regulaciones emanadas del Sistema Internacional de Derechos Humanos, es decir, los instrumentos -cualquiera que sea su naturaleza jurídica y vinculabilidad- que emanan de los órganos del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas.
- **Otros instrumentos o regulaciones internacionales**, entendiéndose por tales a las que emanan de órganos o instituciones que no forman parte del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas, como es el caso del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM por su sigla en inglés).
- **Normativa nacional**, que incluye a las normas o regulaciones domésticas de diversa jerarquía que aplican o se refieren a pueblos indígenas.
- **Políticas corporativas**, entendiéndose por tales a las declaraciones o compromisos de política hacia los pueblos indígenas emanadas de las empresas mineras.

Es importante tener presente que el rango de regulaciones aplicables a cada proyecto u operación minera dependerá de la situación específica en que se encuentra. Así, las normas internas de un país determinan lo que podríamos llamar el ‘mínimo de cumplimiento legal’, mientras que existen otras regulaciones que serán aplicables dependiendo -por ejemplo- de si un proyecto de inversión minera se financiará con la banca internacional o de si el desarrollador del proyecto debe observar normas establecidas por la organización gremial a la que pertenece, como es el caso de una empresa afiliada a ICMM.

En las secciones III y IV se incluye, respectivamente, una descripción con mayor detalle de la normativa internacional y nacional aplicable a los pueblos indígenas en la cual se inserta esta política.

3. Proyectos de desarrollo minero y pueblos indígenas: desafíos y oportunidades.

En esta sección se busca describir resumidamente los desafíos y oportunidades que representa el contexto social actual para los proyectos de desarrollo minero.

a. Conflictos socio-ambientales y judicialización de proyectos.

En las últimas décadas se ha hecho evidente la existencia de conflictos entre los proyectos de desarrollo minero y algunos sectores de la comunidad, incluyendo a pueblos indígenas. Para ilustrar esta situación se entregan a continuación antecedentes sobre conflictos socio-ambientales y judicialización vinculada a iniciativas del sector minero.

Por una parte, el ‘Mapa de conflictos socio-ambientales’ elaborado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, INDH, da cuenta de la existencia de esa clase de conflictos en relación el desarrollo de proyectos mineros, tal como se observa en la Figura 6¹⁵:

¹⁵ De acuerdo a la información entregada por el INDH en el sitio web de este mapa, para que un conflicto sea incluido en él debe cumplir cuatro requisitos copulativos: (i) delimitación, es decir, que exista una controversia pública; (ii) partes no difusas, es decir, que la controversia pública sea entre dos o más actores que se pueden identificar y distinguir; (iii) esfera pública y sostenibilidad en el tiempo, es decir, que existan acciones públicas por parte de los actores involucrados (acciones judiciales, protestas, comunicados de prensa, etc.) a través de los cuales buscan hacer prevalecer sus intereses o visibilizar sus posiciones; y (iv) medios de verificación, es decir, que se cuente con un registro de la controversia pública en los medios de comunicación que permita constatar su existencia, visibilidad pública y persistencia en el tiempo. Por otra parte, se aclara que la inclusión de un caso en este catastro no constituye una constatación de la existencia de vulneraciones a los derechos humanos, lo que debe ser determinado en cada caso por los tribunales de justicia, sino más bien una descripción de las disputas existentes de acuerdo a las reivindicaciones de las diversas partes involucradas.

Figura 6

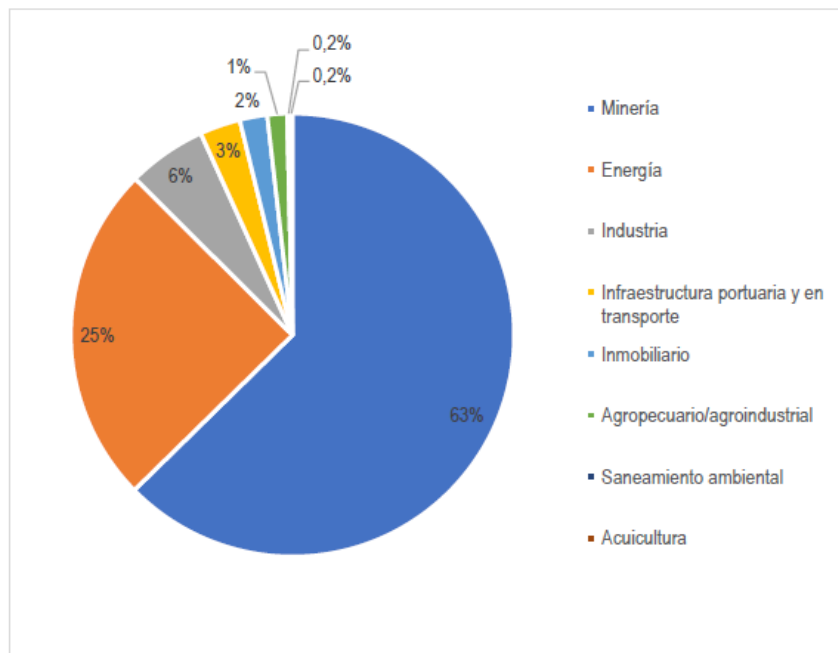
Región	Conflictos socio-ambientales cuyo sector productivo asociado es la minería
Arica y Parinacota	<ul style="list-style-type: none"> • Se identifican 7 conflictos socio-ambientales. • Todos ellos tienen relación con tierras o territorios indígenas. • En todos se encuentra involucrado el derecho a la participación y consulta indígena del Convenio 169 de la OIT. • En 5 de ellos se menciona además el derecho a las tierras y recursos naturales del Convenio 169 de la OIT. • En los 7 conflictos se identifican como actores involucrados a agrupaciones y organizaciones comunitarias pertenecientes al pueblo indígena Aymara.
Tarapacá	<ul style="list-style-type: none"> • Se identifican 4 conflictos socio-ambientales. • Todos ellos tienen relación con tierras o territorios indígenas. • En todos se encuentra involucrado el derecho a la participación y consulta indígena del Convenio 169 de la OIT. • En todos se menciona además el derecho a las tierras y recursos naturales del Convenio 169 de la OIT. • En 3 de los conflictos se identifican como actores involucrados a agrupaciones y organizaciones comunitarias pertenecientes a los pueblos Aymara y Quechua.
Antofagasta	<ul style="list-style-type: none"> • Se identifican 2 conflictos socio-ambientales. • Ambos tienen relación con tierras o territorios indígenas. • En ambos se encuentra involucrado el derecho a la participación y consulta indígena del Convenio 169 de la OIT. • En ambos se encuentra involucrado el derecho a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente del Convenio 169 de la OIT. • En ambos se menciona además el derecho a las tierras y a los recursos naturales del Convenio 169 de la OIT. • En los dos conflictos se identifican como actores involucrados a agrupaciones y organizaciones comunitarias pertenecientes al pueblo indígena Atacameño o Lickanantai.
Atacama	<ul style="list-style-type: none"> • Se identifican 9 conflictos socio-ambientales. • 6 de ellos tienen relación con tierras o territorios indígenas. • En ninguno de los conflictos se hace referencia expresa a derechos consagrados en el Convenio 169 de OIT. • En 4 de los conflictos se identifican como actores involucrados a agrupaciones y organizaciones comunitarias pertenecientes a los pueblos Colla y Diaguita.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Mapa de Conflictos Socio-Ambientales del Instituto Nacional de Derechos Humanos, actualizado a abril de 2018.

Por otra parte, al analizar los antecedentes sobre judicialización de proyectos de inversión se puede apreciar que una proporción importante de las iniciativas judicializadas corresponden al sector minero, tal como lo evidencia el informe sobre judicialización de

proyectos en el SEIA preparado por la Confederación de la Producción y del Comercio y el Observatorio Judicial (Figura 7):

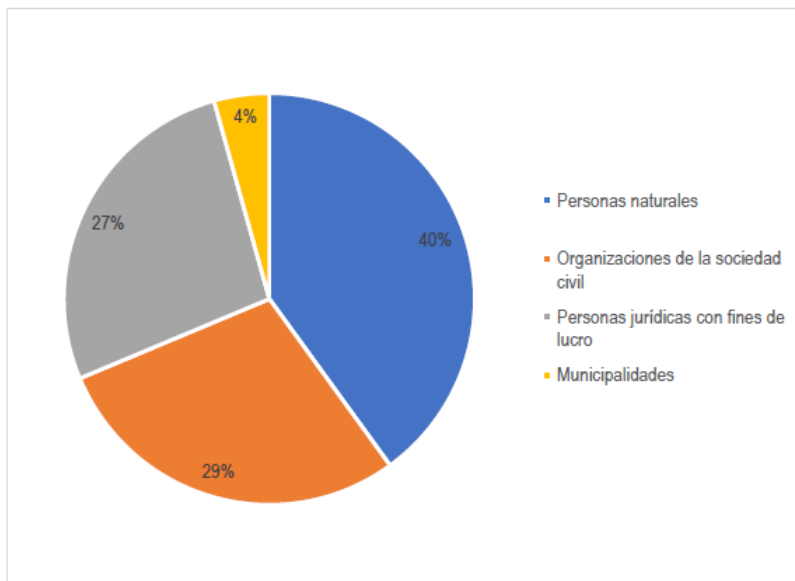
Figura 7. Porcentaje de inversión judicializada en los Tribunales Ambientales según sector económico



Fuente: Informe N°3 'Judicialización de los proyectos de inversión del SEIA', 2° semestre 2019, Observatorio de la Productividad CPC-Observatorio Judicial, pág. 6.

En la tabla anterior se aprecia que el sector minero concentra más del 60% de los montos de inversión judicializados desde que existen los tribunales ambientales. Este dato es necesario contrastarlo con información sobre la naturaleza de los reclamantes que se incluye en la Figura 8.

Figura 8. Naturaleza de los reclamantes en causas ante los Tribunales Ambientales



Fuente: CPC en base a las estadísticas de los Tribunales Ambientales, en Informe N°3 'Judicialización de los proyectos de inversión del SEIA', 2° semestre 2019, Observatorio de la Productividad CPC-Observatorio Judicial, pág. 7.

Como se puede apreciar, de un total de 115 causas admitidas a tramitación por los tribunales ambientales, el 40% (46 causas) de ellas corresponden a acciones interpuestas por personas naturales y el 29% (33 causas) a organizaciones de la sociedad civil. De estas últimas, 16 corresponden a organizaciones comunitarias y 5 a comunidades indígenas.

b. Participación y consulta indígena.

Como se puede apreciar en la sección anterior, buena parte de los desencuentros tienen relación con la efectiva implementación de mecanismos de participación indígena en relación a diversas medidas cuya dictación es responsabilidad de los gobiernos, incluyendo la autorización ambiental de proyectos de inversión minera.

Como se verá más adelante, la participación y consulta a pueblos indígenas en relación a las medidas susceptibles de afectarles directamente no sólo es un derecho que debe respetarse, sino que además –como lo demuestra la experiencia comparada- es un factor crítico en la generación de confianza entre los pueblos indígenas y el Estado, lo que a su vez tiene una repercusión directa en la aceptación social de la minería. Por tanto, se pondrá especial énfasis en los procesos de participación y consulta indígena cuya implementación es responsabilidad de los gobiernos.

En la sección V se incluye una descripción con mayor detalle acerca del estatus de los procesos de consulta indígena en el marco de la evaluación ambiental de proyectos de inversión minera.

c. Relacionamiento entre pueblos indígenas y empresas mineras.

Tal como se indicó en la sección anterior, buena parte de los conflictos tienen relación con la efectiva implementación de mecanismos de participación indígena en relación a diversas medidas cuya dictación es responsabilidad de los gobiernos, y en especial la autorización ambiental de proyectos de inversión minera.

Si bien la implementación de procesos de participación y consulta indígena respecto a medidas administrativas y legislativas es responsabilidad de los gobiernos, es indudable que –dada la particular naturaleza de la resolución de calificación ambiental- las empresas mineras tienen un rol fundamental en la generación de las condiciones para un adecuado relacionamiento con los pueblos indígenas y la sostenibilidad social de la actividad en el largo plazo. Por tanto, el énfasis estará puesto aquí en los mecanismos de relacionamiento, diálogo y búsqueda de acuerdos entre los pueblos indígenas y las empresas.

En la sección VI se incluye una descripción con mayor detalle acerca de las mejores prácticas de relacionamiento entre los pueblos indígenas y las empresas mineras. Para contextualizar dicho análisis, a continuación se incluye una breve reseña de algunos estudios y aportes realizados a nivel nacional e internacional sobre la materia.

- *Mining Information Kit for Aboriginal Communities*, publicado por primera vez en el año 2006 por Natural Resources Canada, Indian and Northern Affairs Canada, The Prospectors and Developers Association of Canada, The Mining Association of Canada y The Canadian Aboriginals Minerals Association.

En la introducción de este documento se indica que la minería ha sido parte de la economía de América del Norte por siglos; que la recuperación y uso de minerales ha sido siempre parte de la cultura indígena y lo sigue siendo hoy; que la participación y empleo de personas pertenecientes a pueblos indígenas en la minería ha alcanzado un nivel sin precedentes; y que sin embargo todavía hay muchas oportunidades para los pueblos indígenas que se podrían hacer realidad. Con estos antecedentes, señala que su propósito es ayudar a los pueblos indígenas a entender mejor el ciclo minero e identificar las muchas oportunidades que la minería puede brindar a las comunidades. Entre esas oportunidades, destaca las siguientes: (i) oportunidad para construir relaciones entre las comunidades indígenas y las empresas mineras; (ii) oportunidad de las comunidades para construir capacidades; (iii) oportunidad de las comunidades para tener una participación significativa a lo largo del ciclo minero; y (iv) potencial para un significativo crecimiento económico del negocio.

En este contexto, la meta declarada de este 'kit' es incrementar la capacidad de los pueblos indígenas para entender y participar en las actividades relacionadas con la minería.

- *Manual Informativo sobre Minería en Chile. Una guía para las comunidades y la industria*, publicado en diciembre de 2011 por la Embajada de Canadá en Chile y Fundación Casa de la Paz, con el auspicio del Ministerio de Minería y la Organización de los Estados Americanos.

En la presentación de este manual, la entonces Presidenta Ejecutiva de Fundación Casa de la Paz, Ximena Abogabir, destacaba la importancia que tiene que las comunidades, el Estado y las empresas mineras cumplan a cabalidad el rol fundamental que les cabe en el potencial de desarrollo que implica la minería para Chile, y luego agregaba que el manual

“justamente pretende facilitar este proceso al dar a conocer, en un lenguaje accesible para todos, las oportunidades y los desafíos de la actividad minera en sus

fases de exploración, desarrollo, explotación y cierre. El propósito de la Embajada de Canadá fue justamente generar un conocimiento compartido por todos los actores que permitiera un entendimiento mutuo y, por sobre todo, la posibilidad de construir juntos una relación de colaboración y confianza y así avanzar hacia los indispensables acuerdos entre el Estado de Chile, las empresas mineras y las comunidades aledañas.”

- Informe *Empresas Mineras y Pueblos Indígenas en Chile: Buenas prácticas para la construcción de relaciones de beneficio mutuo*, publicado en febrero de 2014 por la Subsecretaría de Minería y desarrollado como parte de una consultoría realizada por el Área de Estudios Sociales y Relaciones Comunitarias de la empresa Poch, en el marco del Proyecto de fortalecimiento institucional del sector minero para la inclusión de comunidades indígenas, financiado por la subsecretaría y el Fondo de Desarrollo Institucional del Banco Mundial.

Este informe destacaba lo siguiente:

- La mayor parte de las comunidades locales indígenas del norte de Chile habitan sectores con potencial para el desarrollo de proyectos mineros.
 - Buena parte de la tensión en los proyectos, en distintos sectores en Chile, se encuentra en las visiones de desarrollo que manifiestan los distintos grupos de interés. Los pueblos indígenas no han estado ajenos a esta situación y tampoco los proyectos mineros.
 - El diseño de proyectos debe darse en el marco de una apreciación de las necesidades, aspiraciones y cultura de las comunidades en que se inserta. En este escenario, durante el establecimiento de los canales de comunicación y relacionamiento, podrán surgir discrepancias. Habrá líderes dispuestos a establecer alianzas en pos de fines compartidos con empresas. También se encontrarán líderes y comunidades que se manifestarán abiertamente en oposición a los proyectos, con lo cual se incrementan las dificultades y se extienden también los plazos para la definición de agendas de negociación.
 - El desarrollo de proyectos mineros viables en territorios indígenas, requiere de un punto de partida distinto a como se ejecutan este tipo de iniciativas tradicionalmente. El proyecto tendrá más viabilidad si líderes comunitarios e inversionistas están dispuestos a ceder parte de sus consideraciones en atención a un fin compartido.
 - Cada vez es más frecuente que las empresas mineras emprendan acciones que modifiquen su cultura organizacional, con las comunidades vecinas. Este cambio ha contribuido, en muchos casos, a mejorar la calidad de vida de las comunidades con las que comparten un espacio, y a generar desarrollo en las regiones en las que se insertan los proyectos mineros.
 - Una cualidad para lograr los objetivos que un proyecto se plantea es generar confianza entre los miembros de las comunidades afectadas por la minería a través de su temprana participación en procesos de diálogo.
- *Guía de Buenas Prácticas Los Pueblos Indígenas y la Minería* (Segunda Edición), actualizada en 2015 por el Consejo Internacional de Minería y Metales, ICMM.

Esta guía, publicada primero en 2010 y actualizada en el año 2015, se basa en la Declaración de Posición sobre Los Pueblos Indígenas y Minería de la misma organización, la que como ya se vio articula una visión de “*relaciones constructivas*”

entre la industria de la minería y los metales y los Pueblos Indígenas, basadas en el respeto, una colaboración significativa y el beneficio mutuo, y que consideran en forma particular la situación histórica y específica de los Pueblos Indígenas”.

Incluso antes del prólogo, la guía abre con una afirmación inicial que habla por sí sola:

Las empresas mineras que se muestran sensibles a las aspiraciones de desarrollo de los Pueblos Indígenas, no sólo tendrán una mayor probabilidad de lograr una contribución exitosa a resultados sustentables y equitativos, sino que también ganarán el apoyo comunitario y se construirán una reputación positiva en una región o país.

El propósito de esta guía es proporcionar “a los miembros del ICMM un marco eficaz para aportar beneficios de largo plazo a las comunidades y a las compañías indígenas, y que sirva como una herramienta provechosa para promover más ampliamente las mejores prácticas en todo el sector de la minería y los metales.”

En las secciones III y VI se entregan más detalles acerca de esta guía.

4. Algunos estudios, comisiones de trabajo y esfuerzos de diálogo desarrollados hasta la fecha y sus principales conclusiones/recomendaciones.

A continuación se incluyen algunos estudios, comisiones de trabajo y esfuerzos de diálogo que abordaron la relación entre la minería y los pueblos indígenas y realizaron observaciones y/o recomendaciones al respecto.

a. *Informe Final* de la Comisión Nacional del Litio (*Litio: Una fuente de energía una oportunidad para Chile*), publicado en diciembre de 2014 como resultado del trabajo de dicha comisión creada en junio del mismo año por la Presidenta Michelle Bachelet.

Con respecto a la actividad de extracción de salmuera de litio en el Salar de Atacama y su relación con las comunidades indígenas atacameñas, el informe señala entre otras cosas lo siguiente:

“El Convenio 169 de la OIT establece que los pueblos originarios deben participar de los beneficios económicos que generan los proyectos productivos asentados en sus territorios ancestrales. Por ello, la comunidad atacameña ha solicitado participar de una proporción de las ventas y royalty que recaude el fisco de Chile anualmente, en una proporción no inferior al tres por ciento, sin perjuicio de que se puedan celebrar convenios de colaboración en beneficio mutuo entre el Consejo de Pueblos Atacameños y alguna de las empresas que se benefician del Salar de Atacama. El Consejo de Pueblos Atacameños propone que los ingresos que reciban las comunidades se destinen a la mejora de la calidad de vida de todos los indígenas de Atacama la Grande y al fomento del desarrollo de cada una de las comunidades que integran el Consejo de Pueblos Atacameños. Igualmente, proponen que los recursos percibidos por estas materias sean sujetos a auditorías ambientales, sociales y económicas internacionales e independientes para asegurar el uso adecuado de los recursos. Dentro de las iniciativas a financiar se encuentran también iniciativas de I+D+i indígena en la materia de energías renovables no convencionales, biotecnología, farmacéutica, producción de alimentos, turismo y otros sectores que definan las comunidades atacameñas.”¹⁶

¹⁶ Informe Final Comisión Nacional del Litio, páginas 73-74.

b. *Informe Final* de la Comisión Asesora Presidencial para la evaluación del SEIA¹⁷

El informe final de esta comisión incluyó varias propuestas que tienen directa relación con este capítulo, todas incluidas en el eje 'Participación Ciudadana y Consulta indígena'.

Respecto a la consulta indígena, los principales temas levantados por este informe son los siguientes:

- “Se evidencia la necesidad de analizar los procesos de Consulta Indígena (PCI) que se desarrollan en el marco del SEIA, toda vez que estos actualmente se enfrentan a cuestionamientos y críticas referidas al procedimiento, a los resultados esperados y a los plazos asociados.”
- “Uno de los temas prioritarios detectados a resolver es aquel asociado a revisar la determinación de la procedencia de la Consulta Indígena en el SEIA, en lo referido a la configuración de la susceptibilidad de afectación directa. Posteriormente, durante el proceso de consulta se detectan asimetrías de información por parte de las comunidades indígenas; además las comunidades que participan en un proceso de consulta indígena no se encuentran facultadas para recurrir en contra de la RCA, salvo por los recursos establecidos supletoriamente en la Ley N° 19.880.”
- “En relación a los plazos, se detecta la dificultad en la planificación de proyectos de inversión, particularmente, dado que los plazos reales (días corridos) de tramitación pueden alargarse por la aplicación supletoria al procedimiento administrativo de evaluación ambiental de la medida provisional establecida en la Ley N° 19.880, sobre bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos del Estado.”
- “En cuanto a capacidad institucional, se releva la insuficiencia de recursos asignados y la existencia de pocos profesionales en el SEA para realizar los procesos de Consulta Indígena”.

El informe final incluyó además dos propuestas cuyo objetivo es fomentar la legitimidad social de los proyectos de inversión que ingresan al SEIA y que tienen directa relación con este capítulo:

- Propuesta N°15 'Relacionamiento Temprano'.¹⁸ Como lo indica su nombre, propone el establecimiento de un nuevo procedimiento de relacionamiento temprano que pretende promover que las partes involucradas conozcan y transparenten sus posiciones, para contribuir a nivelar la asimetría en el acceso y entendimiento de la información relacionada al desarrollo de un proyecto que se pretenda emplazar en el territorio, y otros temas de interés mutuo respecto del proyecto. Se proyecta que el procedimiento tenga un carácter voluntario, sin embargo, una vez expresada la decisión de sometimiento a Relacionamiento Temprano por parte del titular, la aplicación del procedimiento sería obligatoria.
- Propuesta N°16 'Consulta Indígena'.¹⁹ Busca el fortalecimiento de la consulta indígena en el SEIA a través de las siguientes propuestas específicas:
 - Revisión del artículo 85 del RSEIA sobre procedencia de la consulta indígena (incluye dos alternativas).

¹⁷ Informe Final Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA, pág. 121.

¹⁸ Informe Comisión Asesora Reforma SEIA, pág. 310.

¹⁹ Informe Comisión Asesora Reforma SEIA, pág. 319.

- Revisión del artículo 27 del RSEIA sobre análisis de ingreso al SEIA por susceptibilidad de afectación directa a Grupos Humanos Pertenecientes a Pueblos Indígenas (incluye dos alternativas).
- Hacer extensivo el recurso de reclamación a quienes participen del proceso de consulta a objeto que los mismos puedan recurrir en contra de la RCA.
- Otorgar mayor asistencia técnica a las comunidades que participan en PCI.
- Solicitar mayores recursos humanos y económicos para mejorar la gestión y desarrollo de los procesos de Consulta Indígena.

c. Informe Final *Productividad en la Gran Minería del Cobre*, publicado en julio de 2017 por la Comisión Nacional de Productividad.

Con respecto a conclusiones o propuestas que tengan relación con pueblos indígenas, este informe se limita a proponer lo siguiente:

- A través del Ministerio de Minería, favorecer y fomentar modelos de diálogo permanente para grandes proyectos entre empresas y comunidades mediante la elaboración de una guía de estándares de participación para grandes proyectos mineros de manera análoga a lo realizado por el Ministerio de Energía para proyectos energéticos.²⁰
- Avanzar en la implementación de las 25 medidas de la Comisión Asesora Presidencial para el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental con el objetivo de disponer de la mejor evaluación ambiental posible facilitando un mejor diálogo entre empresas y comunidades. En particular las propuestas: Relacionamiento Temprano, Consulta Indígena y Fortalecimiento de la participación ciudadana en el SEIA.²¹
- Implementar un sistema de resolución de controversias y conflictos, como el promovido por Valor Minero, en el cual los actores puedan solicitar una mediación, arbitraje o conciliación así como establecer una entidad certificadora que habilite y potencie a las organizaciones que participan en el proceso de diálogo.²²

d. Informe *Minería: Una Plataforma de Futuro para Chile*, de la Comisión de Minería y Desarrollo de Chile del Consejo Nacional de Innovación y Competitividad, entregado en diciembre de 2014 a la Presidenta de la República, Michelle Bachelet.

Este informe contiene conclusiones atinentes a los pueblos indígenas en su Pilar 1 y Pilar 3.

- Pilar 1: Retribución Local de la Minería. La primera área estratégica definida para este pilar tiene que ver con la inversión social que hacen las empresas mineras para el desarrollo de las comunidades aledañas. Es necesario superar una lógica transaccional y bidireccional (empresas-comunidades) en estas relaciones y transitar hacia relaciones de alianza estratégica, donde empresas, comunidades y gobiernos locales se hacen corresponsables. En este sentido, creemos importante propender a que las empresas participen de los procesos de formulación de los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial y guíen sus aportes en las prioridades allí fijadas. Para hacer de la minería la industria líder en calidad e

²⁰ Informe Final Productividad en la Gran Minería del Cobre, pág.406.

²¹ Informe Final Productividad en la Gran Minería del Cobre, pág.407.

²² Informe Final Productividad en la Gran Minería del Cobre, pág.407.

impacto de su inversión social, la propuesta es crear un set de estándares que orienten y racionalicen la inversión social de las empresas de manera de hacerla efectiva, con una mirada de largo plazo y basada en la creación de beneficio mutuo. Estos estándares debieran referirse, al menos, a los siguientes criterios: representatividad, sostenibilidad, coherencia, transparencia, inclusividad, convivencia productiva y convivencia social.²³

- Pilar 3: Consulta y Participación. El informe indica que los procedimientos de participación y consulta son aún débiles, muy heterogéneos y normalmente poco efectivos. El problema es que la falta de efectividad de los procedimientos de consulta y participación hoy no garantiza, por una parte, que los intereses y necesidades de las comunidades sean debidamente considerados y, por la otra, genera incertidumbres para los proyectos de inversión minera. En este contexto, este pilar identifica dos áreas estratégicas: mejorar calidad de los procesos de participación y consulta, y garantizar el pleno respeto a los derechos de los pueblos indígenas. En cuanto a la primera área estratégica, esto es, mejorar la calidad de los procesos de participación y consulta, para fortalecer los procesos de diálogo, es central propender a la reducción de asimetrías de información y de capital social y cultural.²⁴

5. Otras iniciativas públicas y privadas.

- Memorandum of Understanding con la Provincia de British Columbia de Canadá

Con fecha [insertar] el Ministerio de Minería de Chile y el Gobierno de la Provincia de British Columbia de Canadá suscribieron un Memorandum of Understanding para generar acciones de cooperación en el ámbito de la minería, los recursos naturales y los pueblos indígenas. Uno de los temas destacados en el MOU es precisamente la cooperación en relación a la relación de los pueblos indígenas con la minería.

- Iniciativa ONU Mujeres y Teck

En abril de 2016 ONU Mujeres y Teck firmaron un acuerdo para el desarrollo de un programa para empoderar las mujeres indígenas de las regiones del norte de Chile (quechua, aymara, atacameña, colla y diaguita) donde el sector minero constituye un eje económico relevante. El objetivo del programa es impulsar su bienestar y el del entorno en el que viven a través de tres fases que permitan a las mujeres indígenas empoderarse en los ámbitos social, económico y político: una primera fase de diagnóstico para identificar sus intereses y las competencias requeridas para mejorar sus oportunidades; una segunda fase de educación para el empoderamiento, que considera la implementación de un plan de formación centrado en la creación de redes de mujeres que permita la viabilidad de sus proyectos empresariales; y una tercera etapa de implementación de experiencias piloto, luego de lo cual se informarán los resultados del proyecto a instancias de gobierno, organizaciones civiles y actores de la industria con el objetivo de que las mejores prácticas puedan ser replicadas. Todo el desarrollo del proyecto considera tener en cuenta la cosmovisión de los pueblos indígenas y sus valores, promoviendo

²³ Informe Minería: Una Plataforma de Futuro para Chile, páginas 56 a 60.

²⁴ Informe Minería: Una Plataforma de Futuro para Chile, páginas 67 a 72.

un diálogo intergeneracional como una manera de preservar el liderazgo de mujeres indígenas y perpetuar el legado cultural de sus pueblos.²⁵

III. ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Las regulaciones aplicables o relacionadas con los pueblos indígenas han ido creciendo en número y complejidad. El cuadro que se incluye a continuación (Figura 9) muestra todo el rango de normas internacionales aplicables a pueblos indígenas, con particular énfasis en el rubro minero.

Figura 9.

Instrumento	Institución	Naturaleza	Aplicación	Año
ISO 26.000	ISO	Estándar no certificable	Comunidades	2010
Extractive Industries Transparency Initiative - EITI	EITI Association	Estándar global sobre transparencia en gestión de recursos naturales aplicable a países miembros	Comunidades	2003
Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos	Naciones Unidas	Recomendación ('soft law')	Comunidades	2011
Norma de Desempeño 1 (Evaluación y manejo de los riesgos e impactos ambientales y sociales)	IFC	Regulación aplicable a deudores IFC e instituciones financieras de los Principios del Ecuador	Comunidades	2012
Convenio N°169	OIT	Tratado internacional	Pueblos Indígenas	1989
Declaración de las UN sobre los derechos de los pueblos indígenas	Naciones Unidas	Recomendación ('soft law')	Pueblos Indígenas	2007
Declaración de posición sobre la minería y los pueblos indígenas	ICMM	Regulación aplicable a empresas miembros	Pueblos Indígenas	2013
Norma de Desempeño 7 (Pueblos Indígenas)	IFC	Regulación aplicable a deudores IFC e instituciones financieras de los Principios del Ecuador	Pueblos Indígenas	2012
Guía de Buenas Prácticas Los Pueblos Indígenas y La Minería	ICMM	Guía de buenas prácticas sugerida a empresas miembros	Pueblos Indígenas	2015

1. Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos.

²⁵ Información obtenida en <https://energiaen Chile.cl/los-3-ejes-del-acuerdo-entre-onu-y-teck-para-empoderar-a-las-mujeres-indigenas/>

En el año 2011 el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos propuestos por el relator especial profesor John Ruggie (Principios Rectores). Estos Principios Rectores se sostienen en tres pilares: el Pilar 1 corresponde a la obligación de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales; el Pilar 2 es la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, en tanto “órganos especializados de la sociedad”; y el Pilar 3 se refiere a la necesidad de que los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento. Es importante tener presente que los derechos humanos a los que se refieren estos Principios Rectores incluyen no sólo a la denominada ‘Carta Internacional de Derechos Humanos’ sino también a convenciones que se refieren a poblaciones o grupos específicos como es el caso del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas. Aunque los Principios Rectores no crean nuevas obligaciones, sí proponen ciertos principios y compromisos operativos cuya concreción se puede vincular con la práctica de celebración de acuerdos, como es el caso de la debida diligencia de derechos humanos.

2. Tratados internacionales.

a. Convenio 169 OIT

El Convenio N°169 fue adoptado en 1989 y es el único tratado internacional referido exclusivamente a los pueblos indígenas. Dado su carácter de tratado internacional, su incumplimiento por un Estado que lo haya ratificado podría acarrearle responsabilidad internacional.

El artículo 5 del Convenio ya deja en claro que debe darse a los aspectos comunitarios, al menos la misma importancia que a los aspectos individuales:

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio (...) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debida- mente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente.

Por otra parte, su artículo 13 N°1 vuelve a evidenciar la importancia que asigna a la dimensión comunitaria o colectiva en un tema tan sensible como el de las tierras y territorios:

Los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

- Artículo 6 – Norma ‘madre’ de la consulta indígena del Convenio 169

El artículo 6 del Convenio 169 dispone que ‘(...) los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente’. Este corresponde al derecho-deber de consulta indígena, el cual es considerado la piedra angular del Convenio.

Al respecto, cabe precisar que -como bien señala la norma- la consulta indígena es deber de los gobiernos y no de las empresas. Sin perjuicio de lo anterior, en la práctica los pueblos

indígenas reclaman también a las empresas que se les consulte previamente una serie de medidas y/o acciones, sobre todo en el contexto del relacionamiento previo a la solicitud de aprobación de permisos ambientales.

- Artículo 15 – Consulta indígena y recursos mineros/participación en los beneficios.

Por su parte, el artículo 15 N°2 del Convenio 169 establece que *'en caso que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, los pueblos indígenas deberán participar, siempre que sea posible, en los beneficios que reporte la prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras*'.

Esta es la única norma que establece expresamente un deber de 'participación en los beneficios'. Al respecto, es importante considerar que esta disposición establece un deber para los gobiernos y no para las empresas. No obstante, la experiencia demuestra que las comunidades pertenecientes a pueblos indígenas no necesariamente hacen esta última distinción e interpelan a las empresas para el cumplimiento de este deber, sobre todo cuando el Estado no la ha satisfecho.

3. Otros instrumentos del Sistema Internacional de Derechos Humanos.

a. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Declaración ONU o UNDRIP)

Proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2007, refleja en muchos aspectos la evolución de la comunidad internacional en la comprensión de los derechos indígenas con posterioridad a la adopción del Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, a diferencia de aquél, su naturaleza es la de una 'recomendación' y por tanto no es estrictamente vinculante para los estados firmantes, que ya llegan a los 150.

Ahora bien, es importante entender que si bien la Declaración ONU no es estrictamente vinculante desde el punto de vista jurídico, es un instrumento altamente valorado por las comunidades indígenas. De este modo, al aproximarse a su relación con los estados y con las empresas, las comunidades indígenas normalmente fundamentan sus demandas tanto en el Convenio 169 como en la Declaración ONU.

b. Corporación Financiera Internacional (IFC) – Norma de Desempeño N°7 Pueblos Indígenas

La Norma de Desempeño N°7 'Pueblos Indígenas' es una de las ocho normas de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social de la IFC que establecen expectativas en materia de comportamiento a las que las empresas que reciben apoyo de la IFC deben atenerse durante la vida de un proyecto. Estas normas de desempeño fueron actualizadas en 2012 y constituyen además una base para los Principios del Ecuador, un marco institucional de gestión de los riesgos e impactos sociales y ambientales de proyectos de inversión que ha sido adoptado por 104 instituciones financieras en 38 países que y que en conjunto proporcionan más del 50 % del financiamiento de proyectos tanto en mercados desarrollados como emergentes, donde se sitúan precisamente muchas de las oportunidades del sector extractivo. Estas instituciones financieras usan los Principios del Ecuador -y específicamente la Norma de Desempeño N°7 cuando se trata de pueblos indígenas- como referencia para evaluar los riesgos medioambientales y sociales de los proyectos.

4. Otras regulaciones internacionales.

b. Consejo Internacional de Minería y Metales, ICMM

El Consejo Internacional de Minería y Metales o ICMM es una organización internacional cuyo objetivo es promover una industria minera y metalúrgica segura, agrupando a más de 27 empresas entre las que se encuentran las principales mineras que operan a escala global como Teck, Barrick, Codelco, BHP, Newmont, Antofagasta Minerals, Kinross, AngloAmerican, Vale y Rio Tinto, entre otras. ICMM ha elaborado y aprobado una serie de políticas y compromisos institucionales para sus miembros, incluyendo a las empresas.

- Declaración de Posición ‘Los pueblos indígenas y la minería’

La política más relevante de ICMM para los efectos de este capítulo es la Declaración de Posición ‘Los Pueblos Indígenas y la Minería’. Esta declaración de ICMM fue actualizada en mayo de 2013 y contiene una declaración de principios cuyas implicancias para este capítulo son evidentes:

“La visión del ICMM contempla relaciones constructivas entre las compañías mineras y de metales y los pueblos indígenas basadas en el respeto recíproco, la participación significativa, la confianza y el mutuo beneficio.”

De aquí surgen los cuatro principios fundamentales en base a los cuales, de acuerdo a ICMM, las empresas asociadas deben relacionarse con las comunidades indígenas:

- Respeto mutuo.
- Participación significativa (‘meaningful engagement’ en el original en inglés), que ha sido traducido también como ‘diálogo genuino’.
- Confianza.
- Búsqueda de beneficios mutuos.

En la sección VI se incluye un resumen de los compromisos que asumen las empresas socias de ICMM bajo esta declaración.

- Guía de Buenas Prácticas Los Pueblos Indígenas y la Minería.

Tal como se anticipó en la sección II, esta guía fue publicada por primera vez en el año 2010 para apoyar a las empresas miembros de ICMM en la implementación de la Declaración de Posición ‘Los Pueblos Indígenas y la Minería’. A fines de 2015 fue actualizada para hacerla consistente con los ajustes introducidos a la declaración de posición en 2013.

Para comprender el alcance de esta guía, es importante revisar brevemente su estructura. La primera parte contiene la guía de buenas prácticas, incluyendo aspectos básicos relativos a los pueblos indígenas, sus derechos y relación con la minería; los principios sobre participación de los pueblos indígenas; un capítulo sobre gestión de impactos, con foco en prevenirlos y evitar los daños; una sección que explica y releva la importancia de los acuerdos entre comunidades indígenas y empresas mineras; y una sección final sobre la importancia de los mecanismos de

quejas y manejo de las reclamaciones. La segunda parte de la guía contiene un kit de herramientas y la parte tres, estudios de caso.

En la sección VI se entregan más detalles acerca de esta guía.

IV. NORMATIVA NACIONAL

El siguiente cuadro (Figura 10) identifica los principales cuerpos normativos aplicables a pueblos indígenas en Chile:

Figura 10

Instrumento	Institución	Naturaleza	Año
Convenio N°169	OIT	Tratado internacional	1989 (2009)
Ley N°19.253 - Ley Indígena	Estado de Chile	Legislación nacional	1993
Ley N°19.300	Estado de Chile	Legislación nacional	1994
Ley N°20.249 - Ley Lafquenche	Estado de Chile	Legislación nacional	2008
DS N°40 y DS N°66	MMA y MDS	Reglamentación consulta indígena	2012 y 2013

A continuación se incluye una breve descripción de cada una de estas normas.

1. Convenio N°169 de la OIT.

En el cuadro anterior se incluye el Convenio 169 como normativa 'nacional' dado que conforme a la legislación chilena, un tratado internacional que ha sido aprobado en el Congreso Nacional y ratificado se integra al sistema legal chileno. Esta convención se revisó al tratar los estándares internacionales.

2. Ley N°19.253 o Ley Indígena.

En 1993 se dictó la Ley N°19.253, la que podríamos considerar como 'ley marco' de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Esta ley se conoce también como 'Ley Indígena' y busca proteger y promover el desarrollo de los pueblos indígenas, regulando aspectos tan relevantes como las tierras y las organizaciones que los representan.

3. Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente de 1994 (modificada por la Ley N°20.417 de 2010) establece expresamente en su actual artículo 4 inciso segundo que *“los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentren*

vigentes”. En la práctica, una de las formas en que las comunidades indígenas pueden participar en materia ambiental es a través del proceso de consulta indígena regulado expresamente en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, como se explica con más detalle en la sección V.

4. Ley N°20.249 sobre Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios.

La Ley N° 20.249 o ‘Ley Lafquenche’ de 2008, crea el denominado ‘Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios’, estableciendo por esta vía un mecanismo para que los comunidades indígenas que han habitado históricamente el borde costero y que acrediten el ejercicio de un uso consuetudinario sobre dicho borde, puedan acceder al uso de un espacio marino delimitado cuya administración es entregada de preferencia a una asociación de comunidades.

5. Reglamentación del deber de consulta indígena establecido en el Convenio 169.

Chile ha reglamentado el deber de consulta indígena a través del Decreto Supremo N°40/2012 del Ministerio del Medio Ambiente, que regula la consulta indígena en el marco del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, vigente desde el 24 de diciembre de 2013; y del Decreto Supremo N°66/2013 del Ministerio de Desarrollo Social, que establece el denominado ‘Reglamento General de Consulta’ destinado a regular la consulta indígena en relación la generalidad de las medidas administrativas, vigente desde el 4 de marzo de 2014. Esta reglamentación se explica con más detalle en la sección V.

V. EVALUACIÓN AMBIENTAL, PARTICIPACIÓN Y CONSULTA INDÍGENA

Tal como se anticipó, unos de los ámbitos relevantes para la relación entre los pueblos indígenas y la minería es el sistema de evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión minera y, como parte de dicho sistema, la consulta indígena que debe realizarse cuando dichos proyectos generan impactos significativos o susceptibilidad de afectación directa a pueblos indígenas.

1. Participación y consulta indígena en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En esta sección se explican los principales mecanismos y procedimientos de participación en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Algunos de estos procedimientos están abiertos a toda la ciudadanía incluyendo a los pueblos indígenas, como es el caso de la Participación Ambiental Ciudadana o PAC. Otros están establecidos para canalizar la participación exclusiva de los pueblos indígenas, como las reuniones del artículo 86 del Reglamento del SEIA (RSEIA) o el proceso de consulta a pueblos indígenas (PCI o PCPI). La revisión de estos procedimientos y de las vinculaciones que existen entre ellos resulta indispensable para la materia de este capítulo.

a. Participación Ciudadana Anticipada - PACA

Una primera vía a través de la cual se canaliza –o puede canalizarse- la participación indígena en el marco de la evaluación ambiental de un proyecto es en la denominada Participación Ciudadana Anticipada (‘PACA’), la cual cabe señalar –a diferencia de la participación ciudadana durante la evaluación ambiental (‘PAC’)- no es obligatoria en el marco del SEIA. Sin perjuicio de no ser obligatoria, la experiencia ha demostrado los

beneficios y ventajas que genera para el proyecto este tipo de instancias previas de información y participación con las comunidades vecinas al proyecto.

En efecto, en muchas ocasiones las actividades de la PACA proporcionarán al titular –y al mismo SEA- información relevante para efectos de evaluar la existencia o no de impactos significativos sobre algún grupo indígena, incluyendo la opinión de los propios involucrados. Así también, podrá ser una instancia de relacionamiento previo e incluso una oportunidad para el levantamiento de información más completa y actualizada con respecto a los grupos indígenas que participen en la PACA. Por otra parte, instancias previas de relacionamiento como estas pueden incluso traducirse en oportunidades de llegar a acuerdos, por ejemplo respecto de eventuales modificaciones al diseño del proyecto.

b. Procedimiento PAC.

Una segunda vía por medio de la cual se canaliza la participación indígena en la evaluación ambiental de un proyecto es el procedimiento de Participación Ambiental Ciudadana ('PAC'), el cual se encuentra abierto a personas naturales y personas jurídicas tanto indígenas como no indígenas.

La PAC constituye el derecho de los ciudadanos a formular observaciones a un proyecto sometido a evaluación, cuyo derecho asociado corresponde a recibir una respuesta fundada respecto a dichas observaciones. En este contexto, es importante recordar que quienes han formulado observaciones en el marco de la PAC tienen además el derecho a recurrir vía recurso de reclamación en contra de la RCA del proyecto, lo anterior en el evento que la autoridad no haya respondido fundadamente las referidas observaciones.

Puesto que en el marco de la PAC pueden participar formulando observaciones personas naturales y organizaciones indígenas, esta instancia se traduce en una oportunidad para los grupos indígenas -adicional a la PACA y a la consulta indígena- para plantear sus observaciones y opiniones con respecto al proyecto. Esta instancia cobra especial relevancia para las personas y organizaciones indígenas en la medida que la actual legislación ambiental y reglamentación de la consulta indígena no establecen la posibilidad que aquéllas puedan recurrir de reclamación en contra de la RCA, por lo que la participación en la PAC se visualiza muchas veces como una forma de asegurar el derecho a ejercer dicho recurso.

c. Reuniones del artículo 86 del RSEIA.

El artículo 86 del RSEIA establece un mecanismo de participación indígena -comúnmente conocido como 'reuniones del artículo 86'- cuya apertura es obligatoria para la autoridad ambiental en dos hipótesis:

- (i) EIA que indica la no generación o presencia de los efectos, características o circunstancias a que se refieren los artículos 7, 8 y 10 del Reglamento del SEIA, y en que el proyecto o actividad se emplaza en tierras indígenas, áreas de desarrollo indígena o en las cercanías a grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas (inciso primero del artículo 86); y
- (ii) DIA de un proyecto o actividad que se emplaza en tierras indígenas, áreas de desarrollo indígena o en las cercanías a grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas (inciso segundo del artículo 86).

En ambas hipótesis, verificados los respectivos supuestos, el Director Regional o Director Ejecutivo del SEA debe realizar reuniones con los grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas localizados en el área en que se desarrollará el proyecto o actividad, por un período no superior a treinta y veinte días respectivamente contados desde la declaración de admisibilidad del proyecto, con el objeto de recoger sus opiniones, analizarlas y, si corresponde, determinar la procedencia de la aplicación de los artículos 36 y 48 –respectivamente- del RSEIA.

Por su parte, el artículo 36 faculta al Director Ejecutivo o Regional del SEA para poner término anticipado al procedimiento por carecer el EIA de información relevante o esencial para su evaluación que no pudiese ser subsanada mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones. En la práctica el ejercicio de esta facultad implica obligar al titular a presentar un nuevo EIA, con el consiguiente desarrollo de un proceso de consulta indígena en caso de que exista susceptibilidad de afectación a pueblos indígenas según lo previsto en los artículos 5 a 10 del RSEIA, para lo cual la información levantada en las reuniones del artículo 86 podría ser crítica. En el caso de una DIA, el artículo 48 del RSEIA faculta al Director Ejecutivo o Regional del SEA para poner término anticipado al procedimiento por carecer la DIA de información relevante o esencial para su evaluación que no pudiese ser subsanada mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, o si el proyecto o actividad requiere un EIA. En este último caso, el EIA llevaría aparejado el consiguiente desarrollo de un proceso de consulta indígena en caso de que exista susceptibilidad de afectación a pueblos indígenas según lo previsto en los artículos 5 a 10 del RSEIA, para lo cual nuevamente la información levantada en las reuniones del artículo 86 podría ser crítica.

d. Proceso de consulta indígena (PCI o PCPI).

El derecho de consulta indígena del Convenio 169 se encuentra regulado desde el año 2013 en el Reglamento del SEIA, correspondiéndole al Servicio de Evaluación Ambiental su implementación en forma previa a la dictación de la resolución de calificación ambiental.

El RSEIA establece el deber del SEA de diseñar y ejecutar un proceso de consulta cada vez que un proyecto de inversión genere o presente alguno de los efectos, características o circunstancias de los artículos 5 al 10 del RSEIA sobre grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas. En otras palabras, cada vez que un proyecto o iniciativa genera uno o más de los impactos significativos del artículo 11 de la Ley N°19.300 sobre grupos pertenecientes a pueblos indígenas, el SEA debe desarrollar un PCI o PCPI con esos grupos.

De este modo, existen 3 condiciones básicas para que la consulta indígena sea exigible en el marco del desarrollo de un proyecto de inversión:

- El proyecto debe ser evaluado ambientalmente en el SEIA.
- El proyecto debe ser evaluado a través de un EIA.
- El proyecto debe generar impactos significativos o susceptibilidad de afectación directa sobre grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas.

Es importante destacar que la regulación de la consulta indígena en el RSEIA incluye expresamente la categoría de ‘susceptibilidad de afectación’ que utiliza el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Así lo dispone expresamente el artículo 8 del RSEIA que establece la obligación de presentar un EIA cuando el proyecto se localiza en o próximo a población

protegida -pueblos indígenas- susceptible de ser afectada, agregando luego que a objeto de evaluar si el proyecto o actividad es susceptible de afectar poblaciones protegidas, se considerará la extensión, magnitud o duración de la intervención en áreas donde ellas habitan.

Cabe tener presente que es la autoridad ambiental a quien compete determinar si un proyecto sometido al SEIA es susceptible o no de afectar a uno o más grupos pertenecientes a pueblos indígenas.²⁶ Lo anterior implica lo siguiente:

- La decisión final respecto a si procede o no desarrollar un proceso de consulta indígena es de competencia de la autoridad ambiental, para lo cual la predicción de impactos que haya hecho el titular del proyecto es uno de los insumos a considerar.
- Dicha decisión es un ejercicio de ponderación respecto a lo antecedentes aportados por el titular, por el propio SEA y por los grupos indígenas en las distintas instancias de participación que se han mencionado antes, es decir, la PACA, PAC y reuniones del artículo 86, lo que es sin perjuicio de los antecedentes adicionales que pueden aportar los grupos indígenas en una solicitud directa que pueden hacer al SEA para ser incluidos en el PCI.

Con respecto al proceso mismo de consulta indígena, el SEA dictó en el año 2016 un '*Instructivo sobre el proceso de consulta a pueblos indígenas en conformidad con el Convenio N°169 de la OIT en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*' ('Instructivo PCI'). En lo medular, el Instructivo PCI dispone lo siguiente:

- El PCI en el SEIA se caracteriza por tratarse de una 'cuestión incidental del procedimiento administrativo de evaluación ambiental'.
- No es posible calificar la viabilidad ambiental de un proyecto sin antes contar con el informe final y resolución de término del proceso de consulta indígena.
- Los plazos para la realización del PCI corresponden al plazo del proceso de evaluación del proyecto en el SEIA, incluyendo la ampliación o suspensión de plazos legales solicitados por el titular, o aquellos dispuestos de manera excepcional por el SEA.

Respecto a las etapas del PCI, el artículo 8 del DS N°66/2013 dispone expresamente que si bien las resoluciones de calificación ambiental que requieran un proceso de consulta indígena se consultarán de acuerdo a la normativa del SEIA, el procedimiento debe respetar las cinco etapas establecidas en el artículo 16 de dicha regulación, que son: (i) planificación del proceso de consulta; (ii) entrega de información y difusión del proceso de consulta; deliberación interna de los pueblos indígenas; (iv) diálogo; y (v) sistematización, comunicación de resultados y término del proceso de consulta.²⁷

2. PCI de proyectos mineros evaluados en el SEIA.

En esta sección se revisa la situación de los procesos de consulta indígena desarrollados hasta la fecha en el marco de la evaluación ambiental de proyectos. Esta revisión abarca el

²⁶ Dictamen N°84732 de Contraloría General de la República de fecha 26 de octubre de 2015.

²⁷ Estas cinco etapas están estrechamente relacionadas con varios hitos que se establecen en el Instructivo PCI, entre los que destacan la resolución de inicio del proceso, la firma del acuerdo metodológico (cierre etapa de planificación), los protocolos finales en que consta el acuerdo o no acuerdo (cierre etapa diálogo) y la resolución de cierre del proceso (cierre etapa sistematización).

período 2013-2020, es decir, todo el período comprendido desde que el Servicio de Evaluación Ambiental inició la implementación de la consulta indígena como un procedimiento específico y diferenciado de la participación ambiental ciudadana.

a. Principales datos

Si bien las variables posibles de revisar son múltiples, se han escogido las siguientes por su relevancia para los efectos de este capítulo: número total de procesos de consulta indígena en proyectos mineros, duración y resultado de los mismos.

Figura 11. Proyectos mineros en el SEIA con PCI (2013-2020)

Status	N° de proyectos mineros con PCI
Cerrado	12
En curso	2
Total	14

Fuente: elaboración propia en base a información pública disponible.

Es importante tener presente que la Figura 11 identifica el número total de procesos de evaluación ambiental de proyectos mineros en el SEIA en que se desarrollaron procesos de consulta indígena, con independencia de cuántos grupos indígenas fueron o han sido incluidos en cada uno de esos procesos de consulta.

Figura 12. PCI de proyectos mineros en el SEIA (2013-2020)

N°	Región	Proyecto	Titular	Duración PCI	Resultado PCI
1	Atacama	Proyecto el Morro	Goldcorp	7 meses	Resolución de Término: 1
2	Tarapacá	Sondajes de Prospección Paguanta	Compañía Minera Paguanta	1 mes y 3 semanas	Protocolo de Acuerdo Final: 1
3	Tarapacá	Continuidad Operacional Cerro Colorado	Compañía Minera Cerro Colorado	21 meses	Protocolo de Acuerdo Final: 6 Resolución de Término: 3
4	Antofagasta	RT Sulfuros	Codelco, División Radomiro Tomic	28 meses y una semana	Protocolo de Acuerdo Final: 2 Resolución de Término: 1
5	Tarapacá	EIA Actualización Proyecto Minero Quebrada Blanca	Compañía Minera Teck Quebrada Blanca	21 meses y dos semanas	Protocolo de Acuerdo Final: 2 Protocolo de No Acuerdo: 1 Resolución de Término: 1
6	Antofagasta	Planta de Sulfato de Cobre Pentahidratado	Minera Delfín	11 meses	Resolución de Término: 1
7	Tarapacá	Proyecto Minero Quebrada Blanca Fase 2	Compañía Minera Teck Quebrada Blanca	17 meses	Protocolo de Acuerdo Final: 7 Protocolo de No Acuerdo: 1

8	Atacama	Proyecto Salares Norte	Minera Gold Fields Salares Norte	3 meses	Protocolo de Acuerdo Final: 2 Resolución de Término: 1
9	Atacama	Actualización Arqueros	Compañía Minera Cerro Colorado	12 meses	Protocolo de Acuerdo Final: 2
10	Birregional	Proyecto Blanco	Laguna Resources Chile Limitada	17 meses	Protocolo de Acuerdo Final: 1
11	Atacama	Rajo Inca	Codelco, División Salvador	10 meses y una semana	Protocolo de Acuerdo Final: 3
12	Antofagasta	Proyecto Monturaqui	Minera Escondida	6 meses	Resolución de Término: 1

Fuente: elaboración propia en base a información pública disponible.

Un primer elemento a destacar de la Figura 12 es la duración de los procesos de consulta indígena. En la Figura 13 se identifica el PCI más largo, el PCI más corto y la duración promedio de los procesos de consulta indígena de proyectos mineros en el SEIA.

Figura 13. Duración de PCI de proyectos mineros en el SEIA (2013-2020)

Duración PCI	
PCI más largo	28 meses y 1 semana
PCI más corto	1 mes y 3 semanas
Duración promedio	18 meses

Fuente: elaboración propia en base a información pública disponible.

Un segundo elemento a destacar de la Figura 12 es lo que podríamos denominar el 'resultado' de los procesos de consulta indígena. Para este efecto se entiende por 'resultado' la forma en que cristalizó el proceso de diálogo en relación a su finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento, de modo tal que los procesos de consulta pueden tener cinco principales categorías de 'resultado: (i) acuerdo, en que se suscribe un 'Protocolo de Acuerdo Final' o 'PAF'; (ii) no acuerdo, en que se suscribe un 'Protocolo de No Acuerdo' o 'PNA'; (iii) término del PCI por decisión del respectivo grupo indígena en cuanto a no seguir participando en el mismo, en que el Servicio de Evaluación Ambiental dicta una resolución dando cuenta de lo anterior; (iv) término del PCI por falta de participación del grupo indígena, en que el citado servicio dicta una resolución dando cuenta de ello; y (v) término del PCI por otras razones, en que también se dicta una resolución dando cuenta de la respectiva situación o causa.

A diferencia de lo indicado para la Figura 11, cuando la Figura 14 a continuación identifica el resultado de los procesos de consulta indígena desarrollados en el marco de la evaluación ambiental de proyectos mineros, considera cada grupo o institución representativa de pueblos indígenas incluida en la consulta como un proceso de consulta singular. De este modo, la evidencia muestra que en 12 procesos de evaluación ambiental de proyectos mineros en que se desarrollaron y terminaron PCI participaron un total de 37 grupos o instituciones representativas de pueblos indígenas, lo que significa que se desarrollaron un total de 37 procesos de consulta cada uno de los cuales tuvo un resultado según las categorías ya mencionadas.

Figura 14. Resultado de PCI de proyectos mineros en el SEIA (2012-2020)

Resultado	N°	%
Protocolo de Acuerdo Final - PAF	26	70,27
Protocolo de No Acuerdo - PNA	2	5,41
Resolución de término por decisión del GHPPI	2	5,41
Resolución de término por no participación del GHPPI	4	10,8
Resolución de término por otras causas	3	8,11
Total	37	100

Fuente: elaboración propia en base a información pública disponible.

b. Principales observaciones respecto a PCI en proyectos mineros.

La información contenida en las figuras anteriores respecto a procesos de consulta indígena de proyectos mineros en el SEIA permite hacer las siguientes observaciones:

- Hasta la fecha se contabilizan 12 procesos de evaluación ambiental de proyectos mineros en que se han desarrollado y concluido procesos de consulta indígena con 37 grupos o instituciones representativas de pueblos indígenas, por lo que se puede afirmar que ya existe una masa crítica de procesos que permiten realizar ciertas observaciones.
- La duración promedio de los PCI en proyectos mineros es de 18 meses. Si bien se trata de un plazo que no es breve, debe tenerse presente que no es inusual que la duración de un proceso de evaluación de un Estudio de Impacto Ambiental se extienda por 24 meses, excluyendo el desarrollo del PCI. Por lo mismo, la duración promedio observada hasta ahora en los PCI no necesariamente significa que el plazo total de tramitación de un EIA esté siendo alargado o que la dictación de la resolución de calificación ambiental se esté retrasando por causa atribuible al PCI.
- Sin perjuicio de lo señalado en el punto anterior, esta duración promedio de los PCI realza la importancia que tiene el inicio temprano de los PCI, tanto para evitar que la extensión del PCI se transforme en una causa que impida el término del proceso de evaluación como para habilitar una interacción oportuna y armónica entre el PCI y el proceso de ICSARA-ADENDA.
- De los 37 procesos de consulta desarrollados y terminados hasta la fecha, un 70,27% de ellos (26 PCI) tuvieron como resultado un acuerdo entre el respectivo grupo o institución representativa de pueblos indígenas y el Servicio de Evaluación Ambiental. En otras palabras, casi tres cuartos del total de PCI terminan con un acuerdo, lo que constituye una mayoría sustantiva del total de procesos.
- No obstante lo anterior, hay un porcentaje que no puede subestimarse de procesos (4 PCI, equivalentes a un 10,8% del total) cuyo resultado final fue una resolución de término dictada por el Servicio de Evaluación Ambiental en que se deja constancia que el respectivo grupo o institución representativa de pueblos indígenas no participó en el PCI convocado por dicho servicio. Si bien no existe para todos estos casos información precisa sobre las causas que motivaron dicha falta de

participación, la falta de confianza podría ser una de las razones. En todo caso, la evidencia muestra que los PCI en que existió resolución de término por falta de participación tienden a concentrarse en los primeros años del período analizado.

- También es relevante considerar la situación de los grupos o instituciones representativas de pueblos indígenas que han solicitado ser incluidos en los respectivos PCI y en que existe una resolución del Servicio de Evaluación ambiental que rechaza dicha inclusión. Se ha contabilizado un total de 13 solicitudes de inclusión de las cuales 8 fueron rechazadas, lo que representa un 61,5% respecto del total de grupos o instituciones representativas cuya inclusión en PCI fue considerada. Si bien no es ésta la oportunidad para comentar el mérito de las resoluciones que rechazaron su inclusión en los PCI, se trata de un antecedente cuya consideración es relevante en el contexto de un diagnóstico sobre los PCI desarrollados hasta la fecha en el marco de la evaluación ambiental de proyectos mineros. En todo caso, debe tenerse presente que muchos grupos solicitan su inclusión en el PCI en la etapa previa de reuniones del artículo 86 del RSEIA, siendo algunos de ellos incluidos en la resolución de inicio del PCI, por lo que la estadística anterior debe complementarse con este último dato.
- Los dos puntos anteriores reflejan que debe prestarse atención no sólo a los PCI que terminan con un no acuerdo, sino también a los grupos o instituciones representativas de pueblos indígenas que solicitan ser incluidos en el PCI y en particular cuya solicitud es rechazada, pues todos ellos dan cuenta de situaciones que podrían transformarse en conflictos.
- Finalmente, es oportuno replicar en esta parte las recomendaciones sobre esta materia incluidas en el Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial para la evaluación del SEIA a que se refiere la sección II de este capítulo:
 - Revisión del artículo 85 del RSEIA sobre procedencia de la consulta indígena (incluye dos alternativas).
 - Revisión del artículo 27 del RSEIA sobre análisis de ingreso al SEIA por susceptibilidad de afectación directa a Grupos Humanos Pertenecientes a Pueblos Indígenas (incluye dos alternativas).
 - Hacer extensivo el recurso de reclamación a quienes participen del proceso de consulta a objeto que los mismos puedan recurrir en contra de la RCA.
 - Otorgar mayor asistencia técnica a las comunidades que participan en PCI.
 - Solicitar mayores recursos humanos y económicos para mejorar la gestión y desarrollo de los procesos de Consulta Indígena.

Por otra parte, la experiencia acumulada en PCI de proyectos mineros en el SEIA permite hacer otras observaciones que si bien no emanan directamente de los antecedentes arriba expuestos, han sido relevados por los actores que participan en estos procesos:

- Las reuniones del artículo 86 del RSEIA, si bien estrictamente no forman parte del PCI, tienen un rol clave en relación a su posterior desarrollo. Lo anterior se explica porque en estas reuniones los grupos o instituciones representativas de pueblos indígenas pueden presentar al Servicio de Evaluación Ambiental los antecedentes conforme a los cuales estiman que debieran ser incluidos en el PCI del respectivo proyecto, antecedentes que luego son considerados por dicho servicio al momento de dictar la resolución de inicio del PCI.
- La duración del proceso de elaboración y firma del acuerdo metodológico entre el Servicio de Evaluación Ambiental y los grupos o instituciones representativas de pueblos indígenas es clave para no alargar innecesariamente el PCI. La experiencia muestra que la extensión de esta etapa era mucho mayor en los primeros años del

período analizado, lo que permite inducir que los elementos básicos de los acuerdos metodológicos ya cuentan con un grado importante de consenso y por tanto han tendido a estandarizarse.

- La existencia de asesorías independientes a los grupos o instituciones representativas de pueblos indígenas, financiadas por el Servicio de Evaluación Ambiental, también juegan un rol clave en el desarrollo de los PCI. Lo anterior es así no sólo porque contribuyen a generar condiciones de mayor simetría, sino también porque tienen impacto en la generación de mayores grados de confianza en el proceso.
- Finalmente, es importante destacar el importante rol que tienen las denominadas 'reuniones tripartitas' de los PCI. Las reuniones tripartitas son encuentros a los que es invitado el titular y en el que también participa el Servicio de Evaluación Ambiental y el respectivo grupo indígena consultado. Dada la particular naturaleza de la resolución de calificación ambiental en cuanto medida administrativa, y considerando que es el titular quien debe cumplir con las medidas y compromisos en ella asumidas, estas reuniones muchas veces habilitan un diálogo que a su vez incrementa las posibilidades de que el PCI termine en un acuerdo.

VI. RELACIONAMIENTO Y COOPERACIÓN ENTRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS EMPRESAS MINERAS

La oportunidad, modalidades y resultados del relacionamiento entre los pueblos indígenas y las empresas mineras es un factor crítico para la sustentabilidad del sector minero. La criticidad de este factor es evidente en los estudios que se mencionan en la sección II de este capítulo. A continuación se exponen los fundamentos y principios que habilitarían un relacionamiento sostenible entre las empresas mineras y los pueblos indígenas, de acuerdo a la posición que han expresado ambos actores, para luego revisar los principales elementos de la práctica de celebración de acuerdos entre pueblos indígenas y empresas mineras que se ha venido desarrollando a nivel global.

1. Fundamentos y principios para un relacionamiento sostenible entre las empresas mineras y los pueblos indígenas.

a. La posición de los pueblos indígenas

Tal como se indicó en la introducción de este capítulo, el rol de los pueblos indígenas en relación al desarrollo de la actividad minera ha adquirido en las últimas décadas una gran visibilidad en el debate público, la que se explica por los factores que en dicha sección se mencionan. Por lo mismo, cuando se trata de proponer ciertos principios fundantes para un relacionamiento sostenible entre las empresas mineras y los pueblos indígenas, es fundamental conocer y considerar la posición de los pueblos indígenas sobre la materia.

- Conferencia Preparatoria Mundial de los Pueblos Indígenas para la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas

En junio de 2013, representantes de los pueblos indígenas de todas las regiones del mundo se reunieron en Alta, Noruega, para intercambiar puntos de vista y propuestas y formular recomendaciones colectivas para la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se conoce como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas', la que tuvo lugar en Nueva York

en septiembre de 2014. Entre las recomendaciones de esta conferencia preparatoria, para los efectos de este capítulo, destacan las siguientes:

- Recomendación general relativa al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas antes de entrar a sus tierras y territorios, en particular en relación con las industrias extractivas:

“Recomendamos a los Estados que, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, establezcan mecanismos para garantizar la aplicación del derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas antes de entrar en sus tierras y territorios, en particular en relación con las industrias extractivas y otras actividades de desarrollo (...)”.²⁸

- Recomendaciones específicas relativas a las actividades de minería:

“Recomendamos a los Estados que defiendan y respeten el derecho a la libre determinación y al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas que rechacen las actividades de minería y otras formas de extracción de recursos, las iniciativas de “desarrollo” y las tecnologías que consideren degradantes para la salud humana, cultural, reproductiva y del ecosistema; cuando las actividades de minería y otras formas de extracción de recursos ya estén en marcha, los Estados deberán establecer, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, mecanismos para formular una estrategia amplia de desarrollo ecológicamente sostenible y equitativo, con miras a poner fin y prevenir la contaminación industrial incontrolada e insostenible y la degradación, que incluya planes de limpieza, rehabilitación y restauración; esa estrategia deberá incluir el fortalecimiento de la capacidad de los jóvenes indígenas en relación con las prácticas de desarrollo sostenible basadas en los conocimientos de los indígenas y en su relación con la tierra, así como la protección y la promoción del importante papel que desempeñan los depositarios de conocimientos tradicionales, incluidos los ancianos y las mujeres indígenas”.²⁹

- Recomendaciones específicas relativas a las mujeres indígenas, incluyendo aspectos relacionados con las industrias extractivas:

“Recomendamos a los Estados que, con la participación plena, equitativa y efectiva de las mujeres, las jóvenes y las niñas indígenas, tomen medidas inmediatas para examinar y vigilar la violencia contra las mujeres, las jóvenes y las niñas indígenas, en particular la violencia sexual y la violencia doméstica, la trata y la violencia relacionada con las industrias extractivas, presenten informes completos al respecto, y proporcionen reparación a las víctimas”.³⁰

- Relator Especial sobre la situación de los derechos y libertades fundamentales de los indígenas

Por otra parte, si bien no puede decirse que constituya propiamente la posición de los pueblos indígenas, es importante referirse a lo que señaló en su momento el anterior Relator especial sobre la situación de los derechos y libertades

²⁸ Documento Final de Alta, Conferencia Preparatoria Mundial de los Pueblos Indígenas para la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se conocerá como la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, realizada del 10-12 de junio de 2013 en Alta, Noruega, pág. 5.

²⁹ Documento Final de Alta, pág. 6.

³⁰ Documento Final de Alta, pág. 9.

fundamentales de los indígenas, James Anaya, en su informe 'Industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos'.³¹

En dicho informe, el relator indicaba los que a su juicio son los principales efectos de las industrias extractivas que se desarrollan en territorios indígenas o contiguos a comunidades indígenas: (i) efectos medioambientales; (ii) efectos sociales y culturales; (iii) falta de consultas y de participación; (iv) falta de marcos regulatorios claros y otras deficiencias institucionales; (v) la cuestión de los beneficios tangibles. Dice este informe:

Las respuestas recibidas al cuestionario del Relator Especial también exponen la falta de un entendimiento común mínimo sobre las repercusiones básicas de las normas internacionales aceptadas o sobre los acuerdos y metodologías institucionales necesarias para darles pleno efecto en el contexto de las operaciones de extracción o explotación de recursos naturales que pueden afectar a los pueblos indígenas. A ese respecto, subsisten concepciones contrapuestas o vagas sobre el alcance y contenido de los derechos de los pueblos indígenas y sobre el grado y la naturaleza de la responsabilidad del Estado para asegurar la protección de esos derechos en el contexto de las operaciones de extracción. Es necesario avanzar en el logro de un entendimiento común mínimo del contenido y el alcance de los derechos de los pueblos indígenas y de las repercusiones que tienen esos derechos en la conveniencia o viabilidad futuras de las industrias extractivas en los territorios indígenas o en proximidad de ellos, de la naturaleza de la responsabilidad de los Estados de proteger los derechos de los pueblos indígenas en ese contexto, del impacto real o potencial de las industrias extractivas -tanto positivo como negativo- y de otras cuestiones conexas. Por otra parte, las respuestas al cuestionario también ofrecen indicaciones firmes de la existencia de puntos de vista contrapuestos en relación con las posibles repercusiones negativas y los posibles beneficios de los proyectos de extracción o explotación de recursos en los territorios indígenas, los efectos prácticos en ese contexto de las normas internacionales en que se afirman los derechos de los pueblos indígenas y el tipo de medidas necesarias para dar cumplimiento a las responsabilidades de los Estados, las empresas y los pueblos indígenas mismos.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Tal como en el caso anterior, si bien no puede decirse que constituya propiamente la posición de los pueblos indígenas, es relevante considerar aquí lo que ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe 'Pueblos Indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo'.³² En este informe la CIDH explicita las que considera que son obligaciones estatales en el contexto del desarrollo de dichas actividades en relación a pueblos indígenas, obligaciones que giran en torno a seis ejes centrales: (i) adoptar un marco normativo adecuado y efectivo; (ii) prevenir las violaciones de derechos humanos; (iii) supervisar y fiscalizar las actividades de extracción,

³¹ Informe 'Industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos', de Jame Anaya, Relator Especial sobre la situación de los derechos y libertades fundamentales de los indígenas (2011), en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10041>

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 'Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo', 31 de diciembre de 2015, en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/IndustriasExtractivas2016>.

explotación y desarrollo; (iv) garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información; (v) prevenir actividades ilegales y toda forma de violencia; y (vi) garantizar el acceso a la justicia a través de la investigación, sanción y acceso a la reparación adecuada de las violaciones de derechos humanos cometidas en el contexto de tales actividades.

b. La posición de las empresas mineras

La postura de las empresas mineras sobre esta materia está claramente expuesta en la Declaración de Posición ‘Los pueblos indígenas y la minería’ del Consejo Internacional de Minería y Metales. Como ya se anticipó, esta política de ICMM fue actualizada en mayo de 2013 y contiene una auténtica ‘declaración de principios’ respecto a lo que se espera de las empresas socias:

“La visión del ICMM contempla relaciones constructivas entre las compañías mineras y de metales y los pueblos indígenas basadas en el respeto recíproco, la participación significativa, la confianza y el mutuo beneficio.”

De aquí surgen los cuatro principios fundantes en base a los cuales, de acuerdo a ICMM, las empresas asociadas deben relacionarse con los pueblos indígenas:

- Respeto mutuo.
- Participación significativa o diálogo genuino.³³
- Confianza.
- Beneficio mutuo.

Con estos principios a la vista, las empresas integrantes de ICMM asumen los siguientes compromisos:

- Compromiso 1. Establecer una relación con pueblos indígenas potencialmente afectados a fin de: (i) asegurar que el desarrollo de proyectos de minería y metales fomente el respeto a los derechos, intereses, aspiraciones, cultura y sustento basado en recursos naturales de los pueblos indígenas; (ii) diseñar proyectos para evitar efectos adversos y minimizar, manejar o compensar efectos residuales inevitables, y (iii) asegurar beneficios y oportunidades sostenibles para los pueblos indígenas a través del desarrollo de proyectos de minería y metales.
- Compromiso 2. Entender y respetar los derechos, intereses y perspectivas de los pueblos indígenas en relación con un proyecto y sus posibles impactos.
- Compromiso 3. Acordar, lo más pronto posible durante el periodo de planeación del proyecto, procesos apropiados de participación y consulta con los pueblos indígenas potencialmente afectados y las autoridades gubernamentales competentes que garanticen una participación significativa de los pueblos indígenas en la toma de decisiones. Cuando se requiera, se debe proporcionar apoyo para la creación de capacidades comunitarias que permitan llevar a cabo negociaciones de buena fe sobre una base equitativa. Estos procesos deben procurar estar en armonía con los procesos de toma de decisiones de los pueblos indígenas y reflejar los derechos humanos internacionalmente aceptados.
- Compromiso 4. Trabajar para obtener el consentimiento de las comunidades indígenas para proyectos nuevos (y cambios en proyectos existentes) ubicados en

³³ ‘Meaningful engagement’ en el original en inglés.

tierras que tradicionalmente han sido propiedad o de uso consuetudinario de pueblos indígenas, y con probables efectos adversos importantes para los pueblos indígenas, incluyendo severos impactos negativos sobre su herencia cultural fundamental y/o su reubicación.

- Compromiso 5. Colaborar con las autoridades competentes para lograr resultados acordes con los compromisos en esta declaración de posición en situaciones en las que el gobierno se haga cargo de los intereses de los pueblos indígenas de forma tal que la participación de la compañía se vea limitada.
- Compromiso 6. Enfrentar la probabilidad de que se presenten diferencias de opinión que, en algunos casos, puedan traducirse en contratiempos o demoras para alcanzar acuerdos negociados de buena fe. Las compañías y las comunidades indígenas potencialmente afectadas deben ponerse de acuerdo desde un inicio en pruebas o recursos razonables en caso de que surjan diferencias de opinión.

2. Acuerdos de cooperación entre pueblos indígenas y empresas mineras.

Los acuerdos entre las empresas mineras y las comunidades indígenas anfitrionas o vecinas a sus proyectos son una realidad en varias jurisdicciones a nivel global. La celebración de este tipo de acuerdos ha sido más frecuente en países como Australia y Canadá, donde adoptan diversas designaciones entre las cuales las más conocidas son 'impact and benefit agreements' y 'participation agreements' (Canadá) y 'mining agreements' y 'native title agreements' (Australia).

La práctica de celebración de acuerdos surge como una alternativa a los conflictos que se han suscitado entre pueblos indígenas y empresas mineras en que el elemento que prima es la oposición de aquellos al desarrollo o expansión de un proyecto minero. Esta alternativa, que podríamos llamar 'cooperación negociada', surge cuando se cumplen las siguientes condiciones:

- Están presentes los 4 principios fundantes del relacionamiento entre pueblos indígenas y empresas mineras –respeto mutuo, diálogo genuino, confianza y beneficio mutuo.
- Existe un diálogo genuino que se extiende a la gestión de impactos sociales y ambientales, a la búsqueda de una visión consensuada del desarrollo local y territorial; y a la participación de las comunidades indígenas concernidas en los beneficios del respectivo proyecto (para mayor desarrollo de este aspecto ver sección VII).
- La negociación no limita ni afecta negativamente el ejercicio de derechos (en particular el de consulta) por parte de los pueblos indígenas.

Como se verá a continuación, este tipo de acuerdos constituye una buena práctica en la medida que cumplan con ciertos estándares. Por lo mismo es necesario revisar primero el marco de referencia para estos acuerdos en los instrumentos y regulaciones internacionales.

a. Marco de referencia.

- Convenio N°169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes – OIT (1989)

El artículo 15 N°2 del Convenio 169 establece que *‘en caso que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, los pueblos indígenas deberán participar, siempre que sea posible, en los beneficios que reporte la prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras’*.

Esta es la única norma que establece expresamente un deber de ‘participación en los beneficios’. Como veremos a continuación, las demás regulaciones se refieren a la práctica de celebración de acuerdos vinculando aquella con los impactos de los proyectos de inversión. Es importante considerar además que esta disposición establece un deber para los gobiernos y no para las empresas. No obstante, la experiencia demuestra que las comunidades pertenecientes a pueblos indígenas no necesariamente hacen esta última distinción e interpelan a las empresas para el cumplimiento de este deber, sobre todo cuando el Estado no la ha satisfecho.

- Declaración de Posición ‘Los pueblos indígenas y la minería’ de ICMM (2013)

Como ya se vio, el compromiso número 4 de la Declaración de Posición sobre los pueblos indígenas y la minería de ICMM dispone que las empresas socias deben *“trabajar para obtener el consentimiento de las comunidades indígenas para proyectos nuevos (y cambios en proyectos existentes) ubicados en tierras que tradicionalmente han sido propiedad o de uso consuetudinario de pueblos indígenas, y con probables efectos adversos importantes para los pueblos indígenas, incluyendo severos impactos negativos sobre su herencia cultural fundamental y/o su reubicación. Los procesos de consentimiento deben enfocarse en llegar a acuerdos sobre la base según la cual un proyecto (o los cambios en proyectos existentes) debe avanzar”* (el destacado es nuestro).

Debe destacarse que el punto de partida es el compromiso de ‘trabajar para obtener el consentimiento’ cuando el proyecto genera determinados impactos. El compromiso agrega que los procesos de consentimiento deben enfocarse en llegar a acuerdos, de lo que se desprende que es necesario documentar dichos acuerdos de una forma que permita formalizar y registrar el consentimiento. Pero ICMM agrega algo que es muy relevante para la celebración de estos acuerdos: lo que se busca es llegar a acuerdos respecto a las bases según las cuales un proyecto (greenfield o brownfield) debe avanzar. Esta mención revela que en estos acuerdos el registro ‘formal’ del consentimiento es central pero no suficiente, pues dichos acuerdos deben extenderse a condiciones mutuamente acordadas sobre la forma en que los proyectos deben avanzar.

- Norma de Desempeño No. 7 ‘Pueblos Indígenas’ - IFC (2012)

Conforme a los requisitos generales 11 y 12 de la Norma de Desempeño No.7 sobre Pueblos Indígenas de la IFC

El cliente obtendrá el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades afectadas de pueblos indígenas en las circunstancias descritas en los párrafos 13 a 17 de esta Norma de Desempeño. El concepto (FPIC) utiliza y amplía el proceso de consultas y participación informada en la Norma de Desempeño 1 y será establecido mediante negociaciones de buena fe entre el cliente y las comunidades afectadas de pueblos indígenas. El cliente documentará: (i) el proceso acordado mutuamente por el cliente y las comunidades afectadas de pueblos indígenas y (ii) la evidencia del acuerdo entre las partes como resultado de las negociaciones.

Son varios los elementos que se pueden destacar de esta regulación:

- El estándar es más exigente que el de la Declaración de Posición ‘Los pueblos indígenas y la minería’ de ICMM, pues exige obtener el consentimiento (tratándose de ciertos impactos) y no sólo ‘trabajar para obtenerlo’.
 - Señala que el estándar de FPIC utiliza y amplía el proceso de consultas y participación informada de la Norma de Desempeño N°1, con lo que la propia IFC reconoce que el estándar de la Norma de Desempeño N°7 es más alto.
 - El estándar de FPIC supone además la existencia de ‘negociaciones de buena fe’.
 - Por último, exige documentar ‘la evidencia del acuerdo entre las partes como resultado de las negociaciones’. De este modo, si en la Norma de Desempeño N°1 la celebración de acuerdos es una consecuencia posible pero no necesaria, en la Norma de Desempeño N°7 los acuerdos aparecen como una exigencia.
- Guía de Buenas Prácticas Los Pueblos Indígenas y la Minería - ICMM (2015)

La Guía de Buenas Prácticas Los Pueblos Indígenas y la Minería de la ICMM es tal vez el documento que expone en forma más clara cuál es la lógica y metodología que debe existir detrás de la práctica de celebración de acuerdos entre empresas mineras y grupos indígenas:

Los acuerdos negociados entre las empresas y los grupos indígenas, como se comenta en el Chapter 4, proporcionan un medio por el cual puede formalizarse y documentarse el consentimiento de una comunidad al proyecto, y los términos y condiciones de los proyectos negociados a través del proceso de CLPI (sección 2.5).

Actualmente hay un amplio reconocimiento entre las principales compañías de la industria minera en el mundo de que los acuerdos sólidos, aunque flexibles, con los grupos indígenas son mutuamente benéficos tanto para las propias compañías como para las comunidades en cuyos territorios operan. Los acuerdos también proporcionan un mecanismo de gobernanza que define funciones y responsabilidades en las cuales se puede sustentar la participación y el diálogo para el futuro (sección 4).

*A las compañías, los acuerdos pueden brindarles un medio para garantizar un acceso de largo plazo a los recursos, reduciendo los costos de transacción y de incertidumbre, así como la probabilidad de disputas y demandas legales por parte de los grupos indígenas. Para los Pueblos Indígenas, proceso de elaboración de un acuerdo puede constituir un paso positivo para redefinir su relación con las compañías mineras que operan en sus tierras. **Puede permitirles hacerse socios del proyecto en vez de ser simples partes interesadas, y ayudarlos a sacar los máximos beneficios y minimizar los impactos del proyecto.***

Al revisar los párrafos recién extractados, se hacen patentes como base de sustento de la práctica de celebración de acuerdos, los cuatro principios enunciados por la Declaración de Posición ‘Los pueblos indígenas y la minería’ de la propia ICMM como los pivotes clave del relacionamiento con los pueblos indígenas: respeto mutuo, diálogo genuino, confianza y búsqueda de beneficio mutuo. Así, para la guía:

- Se trata de ‘acuerdos negociados’ entre las empresas mineras y los grupos indígenas.

- Son un medio para formalizar y documentar el consentimiento.
- Son también un medio para formalizar y documentar los términos y condiciones de los proyectos negociados a través del proceso de CPLI.
- Son mutuamente benéficos.
- Proporcionan un mecanismo de gobernanza que define funciones y responsabilidades en las cuales se puede sustentar la participación y el diálogo para el futuro.
- Son un medio para garantizar un acceso de largo plazo a los recursos.
- Reducen los costos de transacción y de incertidumbre, así como la probabilidad de disputas y demandas legales por parte de los grupos indígenas.
- Pueden constituir (para los pueblos indígenas) un paso positivo para redefinir su relación con las compañías mineras que operan en sus tierras.
- Puede permitirles (a los pueblos indígenas) hacerse socios del proyecto en vez de ser simples partes interesadas, y ayudarlos a sacar los máximos beneficios.
- Puede permitir minimizar los impactos del proyecto.

En el capítulo 4, bajo el sugerente título “El caso comercial a favor de los acuerdos”, la guía explica que *“Durante los dos últimos decenios, los acuerdos negociados se han vuelto lugar común en jurisdicciones como Canadá y Australia, donde el reconocimiento formal del uso y la propiedad consuetudinaria ha llevado a la creación de sólidos marcos estatutarios”*.

El capítulo 4 de la guía se refiere con mayor detalle a los siguientes aspectos:

- El caso comercial a favor de los acuerdos.
- Los factores que permiten lograr un acuerdo fructífero.
- Controlar los impactos y compartir los beneficios de la mina mediante acuerdos.
- Componentes de los acuerdos.
- Aplicación de los acuerdos.

Respecto al componente de participación en los beneficios de estos acuerdos, la guía señala que

Un objetivo común de muchos acuerdos negociados es contribuir a la base de activos de la comunidad (la reserva de capital material, económico, humano, social y natural) y al bienestar general de la comunidad y las inversiones sociales. Una mayor base de activos contribuye en la sostenibilidad a largo plazo de la comunidad, lo cual puede ser uno de los principales beneficios de un proyecto minero. El bienestar de la comunidad también está ligado a la sostenibilidad de la comunidad y puede mejorar la calidad de la relación entre la empresa minera y la comunidad.

Con esta base, la guía releva las siguientes categorías de beneficios para las comunidades indígenas: formación de capital humano; creación de nuevas oportunidades de negocio; mejoramiento de la infraestructura y de los servicios; y fomento de la capacidad para el desarrollo de la comunidad. Sin perjuicio de lo anterior, es frecuente que algunos acuerdos establezcan beneficios económicos directos a través de aportes pecuniarios fijas a través de diversas fórmulas.

b. Concepto y alcance.

Considerando los antecedentes y marco de referencia ya vistos, los acuerdos de cooperación podrían definirse como

Acuerdos formales (por escrito) suscritos entre comunidades indígenas y empresas que establecen un marco institucional para el relacionamiento de mediano o largo plazo; derechos y obligaciones recíprocas; y mecanismos institucionales de diálogo y resolución de disputas.

Según esta definición, los principales elementos de estos acuerdos son los siguientes:

- Acuerdos formales celebrados por escrito.
- Entre comunidades, grupos familiares, organizaciones o instituciones representativas de pueblos indígenas y empresas mineras.
- Establecen un marco institucional para el relacionamiento de mediano o largo plazo.
- Con derechos y obligaciones recíprocas.
- Con mecanismos institucionales de diálogo y resolución de disputas.

Estructurados conforme a estos elementos, los acuerdos de cooperación pueden erigirse en un hito fundamental en la relación entre las empresas y las comunidades, en la medida que constituyen un mecanismo institucional de diálogo permanente entre ambos a lo largo de toda la vida de los proyectos, diálogo cuyos principales objetivos son:

- Evitar o reducir los impactos de los proyectos;
- Buscar una mirada conjunta y consensuada del desarrollo local y territorial;
- Asegurar la participación de las comunidades en los beneficios de los proyectos; y
- Otorgar mayor estabilidad social y jurídica a los proyectos y operaciones, al instalar mecanismos alternativos de resolución de controversias que permitan evitar o reducir los conflictos.

Esta práctica supone, como ya se ha dicho, un sustrato básico de respeto de los derechos de unos y otros. Estando presentes todos estos elementos, el resultado debiera ser una mayor sostenibilidad de los proyectos y operaciones mineras en su relación con los pueblos indígenas.

VII. MINERÍA Y PUEBLOS INDÍGENAS AL 2030 Y 2050

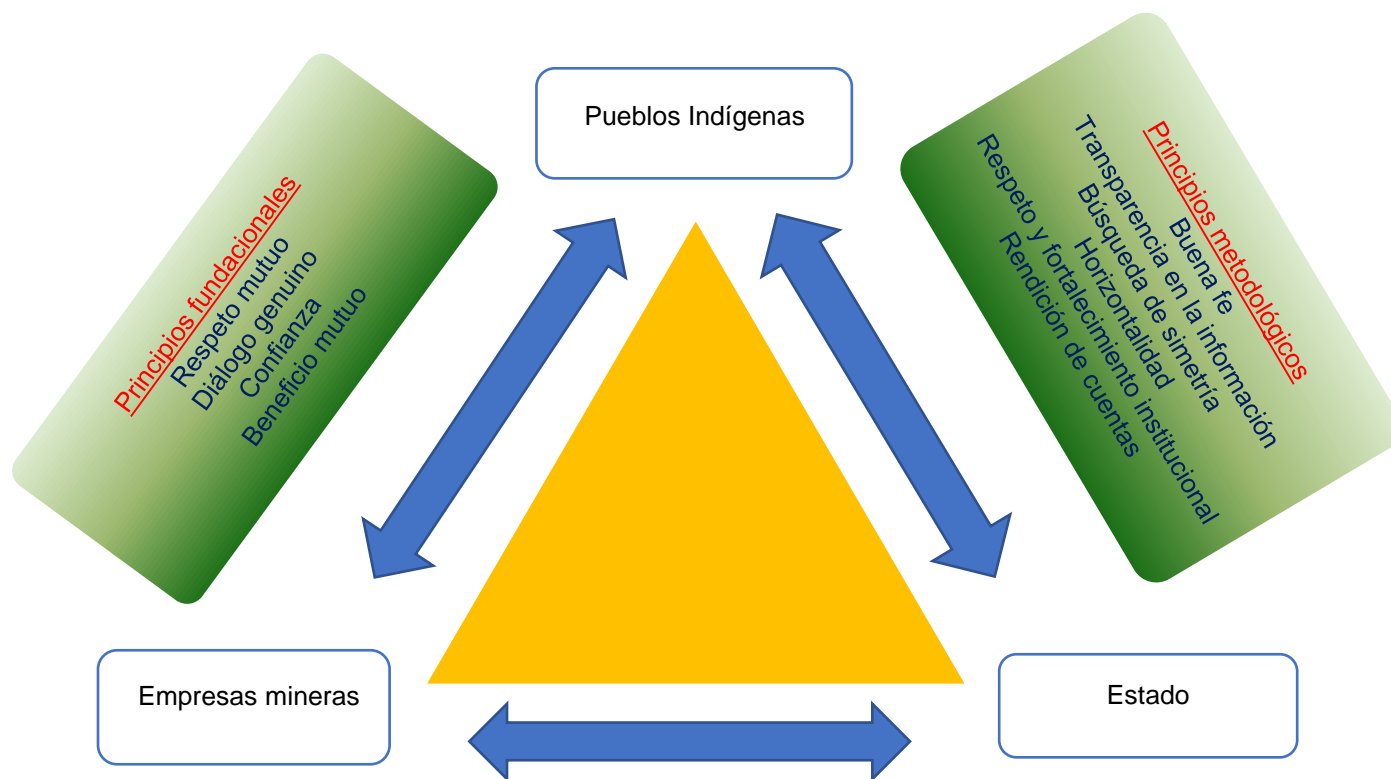
1. Visión: triángulo virtuoso Pueblos Indígenas, Empresas Mineras y Estado

Como visión que inspira esta política en relación a los pueblos indígenas, se propone un triángulo virtuoso de relacionamiento entre los pueblos indígenas, las empresas mineras y el Estado cuyas interacciones tienen como finalidad la generación de sostenibilidad social y ambiental en el largo plazo.

Esta visión plantea que las interacciones entre estos tres actores -pueblos indígenas, Estado y empresas mineras- permitan generar un flujo virtuoso de coordinación, cooperación y beneficio mutuo, sin que ello vaya en detrimento de la flexibilidad y dinamismo que se requiere para implementar las acciones que son más óptimas para cada momento y según la realidad de cada espacio territorial y relacionamiento. Así, por ejemplo, si bien el ideal es que para un espacio territorial determinado las acciones de cooperación entre una institución representativa de pueblos indígenas y una empresa minera tengan coordinación y consistencia con las acciones del Estado y con las acciones de otras empresas en relación al mismo grupo, la búsqueda de esas instancias de coordinación no debiera afectar negativamente la autonomía de cada uno de esos actores para definir e

implementar las acciones que estimen más oportunas y eficientes para adaptarse a la realidad de cada espacio territorial y relacionamiento.

Figura 14. El triángulo virtuoso Pueblos Indígenas, Empresas Mineras y Estado.



Objetivo: Acordar las condiciones en las cuales para la comunidad en su conjunto –y en particular para los pueblos indígenas- es aceptable el desarrollo de la actividad minera en general y de los proyectos mineros en particular.

A continuación se desglosan los componentes de este ‘triángulo virtuoso’.

a. Principios fundacionales

Se proponen cuatro principios como fundamento de un flujo virtuoso de relacionamiento entre los pueblos indígenas, las empresas mineras y el Estado, son los siguientes:

- Respeto mutuo.
- Diálogo genuino.
- Confianza.
- Búsqueda de beneficios mutuos.

Estos principios no son desconocidos para la industria minera pues, como ya se vio al revisar los estándares internacionales, se trata de los mismos principios que propone el Consejo Internacional de Minería y Metales a sus empresas asociadas para efectos del relacionamiento con los pueblos indígenas en la Declaración de Posición ‘*Los pueblos indígenas y la minería*’ (actualizada en mayo de 2013). A continuación se revisa cada uno de ellos.

- **Respeto mutuo.** El respeto mutuo es lo primero porque implica reconocer al otro en sus derechos, aspiraciones, prioridades (incluyendo prioridades de desarrollo) e intereses. Sin esta verdadera ‘base ética’ es difícil generar un diálogo genuino con las comunidades.
- **Diálogo genuino.** Un diálogo genuino tiene dos componentes: cobertura –los temas que deben ser cubiertos por el diálogo- y procedimiento –los principios metodológicos que concretan un diálogo genuino basado en el respeto mutuo. Los principios metodológicos se explican en la sección siguiente. En relación a su cobertura o alcance, el diálogo debe como mínimo referirse a tres aspectos:
 - A los impactos que genera un proyecto u operación: la principal responsabilidad de las empresas mineras y el Estado es evitar, minimizar o mitigar eficazmente esos impactos.
 - A la construcción de una mirada consensuada sobre el tipo de desarrollo al que se aspira incluyendo la visión y prioridades de las comunidades, lo que implica dejar atrás la mirada tradicional según la cual la empresa es la que ‘trae el desarrollo’ con sus fuentes de trabajo.
 - A la expectativa que hoy tienen las comunidades en orden a participar en los beneficios que generan los proyectos, nuevamente más allá de la idea según la cual dichos beneficios se refieren principalmente a la creación de oportunidades laborales.
- **Confianza.** Estudios comparados muestran que la confianza se basa en tres factores críticos:³⁴
 - La forma en que las personas son tratadas en los procesos de toma de decisiones.
 - La forma en que los beneficios de la minería son distribuidos.
 - El rol de los gobiernos al fijar las reglas para la minería. Este rol se revisa con mayor detalle en el punto 2.
- **Búsqueda de beneficios mutuos.** Se refiere a
 - Las empresas mineras pueden iniciar, mantener o ampliar sus operaciones.
 - Los pueblos indígenas participan en los beneficios de esas actividades.
 - El Estado cumple su rol de promover el bien común a través de un marco institucional (incluyendo regulaciones adecuadas y su debida fiscalización) que protege derechos y asegura una minería socialmente sostenible.

b. Principios metodológicos

Un segundo componente de este triángulo virtuoso lo constituyen los que podríamos llamar ‘principios metodológicos’ del relacionamiento entre los pueblos indígenas, las empresas mineras y el Estado y que permiten concretar los principios fundantes ya mencionados, particularmente el respeto mutuo, diálogo genuino y confianza. A continuación se enuncia cada uno de estos principios metodológicos con una definición que busca orientar sobre su entendimiento y no agotar su alcance.

- **Buena fe:** principio según el cual todos los actores buscan actuar de manera leal y correcta mediante un diálogo genuino inspirado en el respeto mutuo, la confianza y la búsqueda de beneficio mutuo.
- **Transparencia en la información:** consiste en aquel intercambio de información que favorece un mejor entendimiento respecto a los derechos, circunstancias,

³⁴ [Cita de fuente pendiente].

intereses, prioridades y motivaciones de cada actor involucrado, sin perjuicio de aquella información que puede tener carácter reservado o confidencial para alguno de ellos.

- **Búsqueda de simetría:** se refiere a que las empresas mineras y el Estado pondrán a disposición de los pueblos indígenas los medios que busquen que estos últimos puedan intervenir en las instancias de diálogo y relacionamiento, en un plano de simetría o igualdad de condiciones.
- **Horizontalidad:** consiste en aquel tipo de relacionamiento en que los actores involucrados (i) se reconocen como iguales en el proceso de diálogo y (ii) promueven un diálogo entre niveles equivalentes de sus respectivas jerarquías o estructuras.
- **Respeto y fortalecimiento institucional:** se refiere a que en su relacionamiento con los pueblos indígenas, las empresas mineras y el Estado actuarán con vistas a respetar y fortalecer las instituciones representativas de aquéllos -incluyendo el respeto a sus representantes, canales de comunicación y órganos de decisión- y a fortalecer sus capacidades de diálogo, relacionamiento y gestión comunitaria.
- **Rendición de cuentas:** consiste en aquel principio según el cual (i) cada actor involucrado es responsable frente a los otros por sus decisiones y acepta someterse a su escrutinio, y (ii) se busca aumentar los niveles de conocimiento de los otros actores (incluyendo sus bases, asambleas, órganos de administración o accionistas) respecto a los objetivos, desarrollo y resultados del proceso de diálogo y relacionamiento, sin perjuicio de aquella información que puede tener carácter reservado o confidencial para alguno de ellos.

c. Objetivo

El objetivo principal del relacionamiento entre los pueblos indígenas, las empresas mineras y el Estado –con respecto a la actividad minera- se puede reducir a un enunciado básico: **se trata de acordar las condiciones en las cuales para la comunidad en su conjunto –y en particular para los pueblos indígenas- es aceptable el desarrollo de la actividad minera en general y de los proyectos mineros en particular.**

Este enunciado también es conocido para la industria minera pues, al igual que en el caso de los principios fundacionales, se trata de un paradigma que el Consejo Internacional de Minería y Metales y otras organizaciones internacionales han propuesto como el objetivo central del relacionamiento con los pueblos indígenas tratándose de la industria minera.

2. Aporte del Estado

Se ha planteado una visión en la forma de un triángulo virtuoso, uno de cuyos actores es el Estado. Por otro lado, uno de los principios fundacionales de este triángulo virtuoso es la confianza, para cuya construcción uno de los aspectos críticos es el rol de los gobiernos al fijar las reglas para la minería.

El aporte del Estado en este triángulo virtuoso está entonces constituido precisamente por el cumplimiento de un rol regulador, fiscalizador y promotor del desarrollo sostenible de la actividad minera, en que destacan las siguientes actividades:

- a. Rol regulador, a través del establecimiento de reglas claras respecto a las siguientes materias, entre otras:

- Ordenamiento territorial, a través de la dictación de instrumentos de planificación territorial (IPT).
- Evaluación ambiental de proyectos de inversión.
- Participación ciudadana en el marco de la evaluación ambiental de proyectos y en otros espacios de toma de decisiones.
- Consulta indígena en el marco de la evaluación ambiental de proyectos de inversión, a la cual debe darse atención prioritaria por tratarse del mecanismo específico de participación de los pueblos indígenas.
- Establecimiento de normas primarias y secundarias de calidad ambiental y de normas de emisión.
- Conservación de la biodiversidad.
- Otorgamiento de permisos.

b. Rol implementador, a través de una implementación robusta de las regulaciones en todas las materias ya señaladas.

c. Rol fiscalizador del cumplimiento de las regulaciones, con especial énfasis en:

- Fiscalización de las resoluciones de calificación ambiental.
- Fiscalización de las faenas mineras.
- Fiscalización de las normas primarias y secundarias de calidad ambiental.
- Fiscalización de las normas de emisión.
- Fiscalización de las normas en materia laboral.
- Fiscalización de las normas que buscan la conservación de la biodiversidad.

d. Rol promotor de un desarrollo sostenible de la actividad minera, particularmente a través de las siguientes actividades:

- Diálogo permanente con los pueblos indígenas y empresas mineras para fomentar una minería que sea sostenible tanto social como ambientalmente.
- Trabajar colaborativamente con los pueblos indígenas y empresas mineras para identificar todas las oportunidades que la minería abre a los pueblos indígenas, particularmente en materia de empleo y desarrollo de proveedores, así como generar iniciativas de capacitación que permitan aprovechar esas oportunidades.
- Trabajar colaborativamente con los pueblos indígenas y las empresas mineras para compartir conocimientos y buenas prácticas relacionadas con la sostenibilidad ambiental, conservación de la biodiversidad y mitigación y adaptación al cambio climático.
- Empoderar a las mujeres indígenas de las regiones mineras.

3. Aporte de los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas son uno de los actores que forman parte de este triángulo virtuoso que se propone como visión. El aporte de los pueblos indígenas en este triángulo virtuoso se puede visualizar desde distintos ángulos y a través de diversas actividades:

a. Participar en instancias de diálogo promovidas desde el Estado con el objeto de buscar una mirada común respecto al desarrollo sostenible de la actividad minera, tanto social como ambientalmente.

b. Participar en procesos de consulta indígena desarrollados por el Estado y contribuir a la mejora continua de dichos procesos.

c. Participar en instancias de diálogo y relacionamiento promovidas por las empresas mineras en el marco del desarrollo de proyectos mineros, teniendo como marco básico las mejores prácticas y la búsqueda de sustentabilidad social y ambiental.

d. Trabajar colaborativamente con el Estado y las empresas mineras para identificar oportunidades de empleo y desarrollo de proveedores y generar iniciativas de capacitación que permitan aprovechar esas oportunidades.

e. Trabajar colaborativamente con el Estado y las empresas mineras para compartir conocimientos y buenas prácticas relacionadas con la sostenibilidad ambiental, conservación de la biodiversidad y mitigación y adaptación al cambio climático.

4. Aporte de las empresas mineras

Las empresas mineras son el otro actor en este triángulo virtuoso que se propone como visión. Las empresas han sido reconocidas como 'órganos especializados de la sociedad' y como tales tienen un rol ineludible, en especial respecto a su relación con los pueblos indígenas que son vecinos o anfitriones de sus proyectos y operaciones.

Este rol parte por una cuestión fundamental: la responsabilidad de las empresas mineras de respetar los derechos humanos, con especial atención a los derechos de los pueblos indígenas. Por tanto, el aporte de las empresas mineras en este triángulo virtuoso debe tener siempre a la vista dicho punto de partida y se concreta en las siguientes actividades.

a. Participación en instancias de diálogo promovidas desde el Estado con el objeto de buscar una mirada común respecto al desarrollo sostenible de la actividad minera, tanto social como ambientalmente.

b. Respeto a los procesos de consulta indígena desarrollados por el Estado en relación a sus proyectos e iniciativas, participación en los mismos cuando sea el caso y contribución a la mejora continua de dichos procesos.

c. Participación en instancias de diálogo y relacionamiento promovidas por los pueblos indígenas en el marco del desarrollo de sus proyectos e iniciativas, teniendo como marco básico las mejores prácticas y la búsqueda de sustentabilidad social y ambiental.

d. Trabajo conjunto y colaborativo con el Estado y los pueblos indígenas para identificar oportunidades de empleo y desarrollo de proveedores y generar iniciativas de capacitación que permitan aprovechar esas oportunidades.

e. Trabajar colaborativamente con el Estado y los pueblos indígenas para compartir conocimientos y buenas prácticas relacionadas con la sostenibilidad ambiental, conservación de la biodiversidad y mitigación y adaptación al cambio climático.

5. Visión estratégica al 2030 y 2050.

a. Visión al 2030 y 2050

En base a los antecedentes expuestos anteriormente, se propone una visión al 2030 y 2050 que puede enunciarse del siguiente modo:

“Los pueblos indígenas, el Estado -con el liderazgo del Ministerio de Minería- y las empresas mineras cooperan eficazmente para que la actividad minera se desarrolle en forma sustentable tanto social como ambientalmente.”

b. Objetivos estratégicos al 2030 y 2050.

En atención a la visión ya expuesta, se proponen los siguientes objetivos estratégicos:

- Generación de un marco regulatorio y de política pública que asegure la protección y el respeto de los derechos humanos, particularmente de los pueblos indígenas.
- Generación de un marco institucional y de política pública que articule una relación cooperativa entre los pueblos indígenas, el Estado y las empresas mineras con miras a propender a la sustentabilidad social y ambiental de la minería.
- Generación de un marco institucional que habilite una participación significativa y consulta a los pueblos indígenas respecto de los proyectos de inversión minera susceptibles de afectarlos directamente.
- Generación de un marco regulatorio, institucional y de política pública que promueva el diálogo y disminuya los conflictos socio-ambientales asociados al desarrollo de proyectos mineros.
- Generación de un marco regulatorio, institucional y de política pública que permita a los pueblos indígenas aprovechar integralmente las oportunidades que abre la minería.
- Generación de un marco de relacionamiento cooperativo entre los pueblos indígenas y las empresas mineras a través de alianzas y acuerdos que permitan construir visiones consensuadas entre ambos respecto al desarrollo local y territorial y el rol que le cabe a los proyectos de inversión minera en esas visiones.

c. Metas al 2030 y 2050.

Considerando la visión y los objetivos estratégicos ya mencionados, se proponen las siguientes metas estratégicas:

- Metas al 2030
 - **Meta-2030-I.** Contar con una instancia permanente de diálogo y articulación entre los pueblos indígenas, el Estado y las empresas mineras, propiciada y liderada por el Ministerio de Minería, que permita evaluar y monitorear la implementación de la visión de cooperación consensuada en el documento a que se refiere la meta siguiente.
 - **Meta-2030-II.** Contar con un documento de política pública -resultado de un proceso de diálogo entre los pueblos indígenas, el Estado y las empresas mineras- que articule la visión de cooperación entre esos tres actores para propender a la sustentabilidad social y ambiental de la minería, incluyendo propuestas de medidas específicas al efecto.
 - **Meta 2030-III.** Contar con un programa permanente de desarrollo de oportunidades para los pueblos indígenas en una minería sustentable (con especial foco en empleo y desarrollo de proveedores), ofrecido por el Ministerio de Minería con la cooperación y participación de las empresas mineras.
 - **Meta 2030-IV.** Contar con una plataforma de diálogo con soporte estatal que permita a quienes así lo decidan (pueblos indígenas y/o empresas mineras)

generar procesos de diálogo que puedan prevenir o resolver conflictos socio-ambientales vinculados al desarrollo de proyectos.

- **Meta 2030-V.** Contar con un proceso de consulta indígena en el SEIA que goce de mayor legitimidad social y habilite un diálogo genuino entre la autoridad ambiental, los pueblos indígenas y las empresas mineras con la finalidad de llegar a un acuerdo con los pueblos indígenas respecto a las condiciones en que deben desarrollarse los proyectos de inversión minera.
 - **Meta 2030-VI.** Contar con instrumentos que viabilicen una mayor participación de los pueblos indígenas en los beneficios que genera la actividad minera.
 - **Meta 2030-VII.** Contar con políticas y programas específicos que potencien a las mujeres indígenas en relación con la actividad minera.
 - **Meta 2030-VIII.** Contar con procesos que permitan compartir experiencias y mejores prácticas con países que han desarrollado mecanismos de cooperación virtuosa entre los pueblos indígenas, el Estado y las empresas mineras.
- Metas al 2050³⁵
 - **Meta 2050-I.** Contar con un marco regulatorio, institucional y de política pública que genere un consenso básico entre los pueblos indígenas, el Estado y las empresas mineras respecto al desarrollo sustentable de las actividades mineras en Chile, incluyendo entre otros aspectos como la planificación territorial, participación y consulta a los pueblos indígenas en la evaluación ambiental de los proyectos mineros y participación de la mujer indígena.
 - **Meta 2050-II.** Contar con un marco regulatorio, institucional y de política pública que permita a los pueblos indígenas aprovechar integralmente las oportunidades que abre la minería.

d. Iniciativas priorizadas para el período 2020-2030

- **Iniciativa I: Instalación de Mesa Nacional de Trabajo Permanente (MNTP) Pueblos Indígenas-Ministerio de Minería-Empresas Mineras.**

Iniciativa I	Instalación de Mesa Nacional de Trabajo Permanente (MNTP) Pueblos Indígenas-Ministerio de Minería-Empresas Mineras.
Objetivo	Establecer y consolidar una instancia nacional permanente de diálogo y articulación entre los pueblos indígenas, el Estado y las empresas mineras.
Propuesta de implementación	Ministerio de Minería desarrolla propuesta para (i) proceso de diálogo para consensuar y constituir la MNTP y (ii) institucionalidad de la MNTP con responsables, plazos y entregables.
Oportunidad de implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de propuesta (Semestre I 2021). • Constitución de la MNTP (Semestre II 2021).
KPI 2030	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de propuesta. • N° de reuniones para consensuar y constituir la MNTP. • Acta de constitución de la MNTP. • N° de reuniones de la MNTP. • N° de acuerdos adoptados en la MNTP en condición 'cumplida'.

³⁵ Ambas metas suponen la mantención y mejora continua de las metas 2030.

Metas estratégicas involucradas	Meta 2030-I, Meta 2030-II y Meta 2030-III.
Responsable	Ministerio de Minería.

- **Iniciativa II: Elaboración de documento que articule visión de cooperación entre pueblos indígenas-Estado-empresas mineras para una minería sostenible.**

Iniciativa II	Elaboración de documento que articule visión de cooperación entre pueblos indígenas-Estado-empresas mineras para una minería sostenible.
Objetivo	Contar con un documento de política pública que articule la visión de cooperación entre los pueblos indígenas, el Estado y las empresas mineras para propender a la sustentabilidad social y ambiental de la minería.
Propuesta de implementación	Ministerio de Minería desarrolla propuesta para elaboración de este documento tomando como base la Iniciativa I, incluyendo responsables, plazos y entregables.
Oportunidad de implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de propuesta (Semestre II 2020). • Informe final (Semestre II 2021).
KPI 2030	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de propuesta. • N° de reuniones para planificar la implementación de la iniciativa. • N° de reuniones específicas para dialogar y elaborar el documento. • Entrega de documento mismo o informe final.
Metas estratégicas involucradas	Todas.
Responsable	Ministerio de Minería.

- **Iniciativa III: Elaboración de programa permanente de desarrollo de oportunidades para los pueblos indígenas en una minería sustentable.**

Iniciativa III	Elaboración de programa permanente de desarrollo de oportunidades para una minería sustentable.
Objetivo	Formular un programa permanente de desarrollo de oportunidades para los pueblos indígenas (con foco especial en empleo y desarrollo de proveedores) en una minería sustentable.
Propuesta de implementación	Ministerio de Minería desarrolla propuesta para elaboración de este documento tomando como base la Iniciativa I e Iniciativa II, incluyendo responsables, plazos y entregables.
Oportunidad de implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de propuesta (Semestre I 2021). • Informe final (Semestre II 2021).
KPI 2030	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de propuesta. • N° de reuniones para planificar la implementación de la iniciativa. • N° de reuniones específicas para dialogar y elaborar el programa. • Entrega de programa mismo o informe final.
Metas estratégicas involucradas	Meta 2030-I, Meta 2030-II, Meta 2030-III y Meta 2030 VIII.
Responsable	Ministerio de Minería, con el apoyo de SONAMI y Consejo Minero.

• **Iniciativa IV: Instalación de plataforma de diálogo.**

Iniciativa IV	Instalación de Plataforma de Diálogo.
Objetivo	Instalar una plataforma de diálogo con soporte estatal que permita a quienes así lo decidan (pueblos indígenas y/o empresas mineras) generar procesos de diálogo que puedan prevenir o resolver conflictos socio-ambientales vinculados al desarrollo de proyectos.
Propuesta de implementación	Ministerio de Minería desarrolla propuesta de plataforma tomando como base el trabajo desarrollado por la Iniciativa I e Iniciativa II, incluyendo responsables, plazos y entregables.
Oportunidad de implementación	<ul style="list-style-type: none"> Entrega de propuesta (Semestre I 2021). Presentación de proyecto de ley (Semestre II 2021).
KPI 2030	<ul style="list-style-type: none"> Entrega de propuesta. N° de reuniones para planificar la implementación de la iniciativa. N° de reuniones específicas para dialogar y elaborar el proyecto de ley. Presentación del proyecto de ley.
Metas estratégicas involucradas	Meta 2030-I, Meta 2030-II, Meta 2030-IV, Meta 2030-V y Meta 2030-VI.
Responsable	Ministerio de Minería.

• **Iniciativa V: Instalación de Mesas Regionales de Trabajo Permanente (MRTP) Pueblos Indígenas-Gobierno Regional³⁶-Empresas Mineras.**

Iniciativa V	Instalación de Mesas Regionales de Trabajo Permanente (MRTP) Pueblos Indígenas-Gobierno Regional-Empresas Mineras.
Objetivo	Establecer y consolidar una instancia regional permanente de diálogo y articulación entre los pueblos indígenas, el Estado y las empresas mineras.
Propuesta de implementación	Ministerio de Minería -en coordinación con la Subsecretaría del Interior- desarrolla propuesta para (i) proceso de diálogo para consensuar y constituir las MRTP y (ii) institucionalidad de la MRTP con responsables, plazos y entregables.
Oportunidad de implementación	<ul style="list-style-type: none"> Entrega de propuesta (Semestre I 2021). Constitución de las MRTP (Semestre II 2021).
KPI 2030	<ul style="list-style-type: none"> Entrega de propuesta. N° de reuniones para consensuar y constituir las MRTP. Acta de constitución de las MRTP. N° de reuniones de cada MRTP. N° de acuerdos adoptados en cada MRTP en condición 'cumplida'.
Metas estratégicas involucradas	Meta 2030-I, Meta 2030-II y Meta 2030-III.
Responsable	Ministerio de Minería, con el apoyo de la Subsecretaría del Interior y Gobiernos Regionales.

³⁶ Para efectos de esta iniciativa, se entiende por 'Gobierno Regional' al actual Gobierno Regional liderado por el o la Intendente (mientras no se implemente la Ley N°21.073 de 2018). Una vez que se produzca la primera elección de gobernadores regionales conforme a la citada ley, para efectos de esta iniciativa se incluye en la expresión 'Gobierno Regional' tanto al futuro Gobernador o Gobernadora Regional como al futuro Delegado o Delegada Presidencial Regional.

- **Iniciativa VI: Destinación de un porcentaje del Royalty Minero para ser puesto a disposición de los pueblos indígenas a través de fondos regionales cuya forma de administración debe ser determinada.**

Iniciativa VI	Destinación de un porcentaje del Royalty Minero ³⁷ para ser puesto a disposición de los pueblos indígenas a través de fondos regionales cuya forma de administración debe ser determinada.
Objetivo	Dar cumplimiento al artículo 15 N°2 del Convenio 169 que establece que los pueblos indígenas deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten las actividades mineras.
Propuesta de implementación	Ministerio de Minería -en coordinación con la Subsecretaría del Interior- desarrolla propuesta para proceso de diálogo y trabajo que permita consensuar contenido de la iniciativa, incluyendo responsables, plazos y entregables.
Oportunidad de implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de propuesta (Semestre II 2021). • Presentación de proyecto de ley (Semestre I 2022).
KPI 2030	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de propuesta. • N° de reuniones para planificar la implementación de la iniciativa. • N° de reuniones específicas para dialogar y elaborar el proyecto de ley. • Presentación del proyecto de ley.
Metas estratégicas involucradas	Meta 2030-I, Meta 2030-II, Meta 2030-III y Meta 2030-VI.
Responsable	Ministerio de Minería, con el apoyo de la Subsecretaría del Interior y Gobiernos Regionales.

- **Iniciativa VII: Diagnóstico y propuesta de mejoras a la reglamentación interna de la consulta indígena del Convenio 169 por parte de la Mesa Nacional de Trabajo Permanente.**

Iniciativa VII	Diagnóstico y propuesta de mejoras a la regulación interna de la consulta indígena del Convenio 169 por parte de la Mesa Nacional de Trabajo Permanente.
Objetivo	Dotar de mayor legitimidad social y perfeccionar la reglamentación de la consulta indígena del Convenio 169.
Propuesta de implementación	Ministerio de Minería -en coordinación con los representantes de los pueblos indígenas y empresas mineras en la MNTP- desarrolla propuesta para proceso de diálogo y trabajo que permita consensuar contenido de la iniciativa, incluyendo responsables, plazos y entregables.
Oportunidad de implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de propuesta (Semestre II 2021). • Presentación de proyecto de modificaciones reglamentarias al DS 40 MMA y/o DS 66 MDS (Semestre I 2022)
KPI 2030	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de propuesta. • N° de reuniones para planificar la implementación de la iniciativa. • N° de reuniones específicas para dialogar y elaborar el proyecto de modificaciones reglamentarias.

³⁷ Establecido en las leyes 20.026 de 2006 y 20.469 de 2010.

	<ul style="list-style-type: none"> Presentación de proyecto de modificaciones reglamentarias al DS 40 MMA y/o DS 66 MDS.
Metas estratégicas involucradas	Meta 2030-I, Meta 2030-II, Meta 2030-IV y Meta 2030-V.
Responsable	Ministerio de Minería, con el apoyo de la MNTP.

• **Iniciativa VIII: Mejoras a la implementación de procesos de consulta indígena del Convenio 169 en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.**

Iniciativa VIII	Mejoras a la implementación de procesos de consulta indígena del Convenio 169 en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
Objetivo	Mejorar cualitativa y cuantitativamente la implementación de los procesos de consulta indígena en el marco de la evaluación ambiental de proyectos en el SEIA.
Propuesta de implementación	Servicio de Evaluación Ambiental desarrolla propuesta de implementación tomando como base las recomendaciones de la Comisión Asesora Presidencial para la evaluación del SEIA. ³⁸
Oportunidad de implementación	<ul style="list-style-type: none"> Entrega de propuesta (Semestre I 2021). Presentación de informe de avance (Semestre II 2021).
KPI 2030	<ul style="list-style-type: none"> Entrega de propuesta. Presentación de informe de avance.
Metas estratégicas involucradas	Meta 2030-I, Meta 2030-II, Meta 2030-IV y Meta 2030-V.
Responsable	Servicio de Evaluación Ambiental.

• **Iniciativa IX: Generación de un programa nacional de empoderamiento ‘mujer indígena y minería’.**

Iniciativa IX	Generación de un programa nacional de empoderamiento ‘mujer indígena y minería’.
Objetivo	Empoderar a las mujeres indígenas de las regiones mineras para impulsar su bienestar y el de su entorno en los ámbitos social, económico y político.
Propuesta de implementación	Ministerio de Minería desarrolla propuesta de implementación con el apoyo del Ministerio de la Mujer.
Oportunidad de implementación	<ul style="list-style-type: none"> Entrega de propuesta (Semestre I 2021). Lanzamiento (Semestre II 2021). Presentación de informe de avance I (Semestre II 2023). Presentación de informe de avance II (Semestre II 2025). Presentación de informe final (Semestre I 2027).
KPI 2030	<ul style="list-style-type: none"> Nº de reuniones específicas para dialogar y elaborar la propuesta. Entrega de propuesta. Nº de reuniones para planificar la implementación de la iniciativa. Entrega de programa mismo o informe final.
Metas estratégicas involucradas	Metas 2030-I, 2030-II, 2030-III, 2030-VI, 2030-VII y 2030-VIII
Responsable	Ministerio de Minería con el apoyo del Ministerio de la Mujer.

³⁸ Ver página 15 de este capítulo.

- **Iniciativa X: Implementación integral de MOU con Gobierno de la Provincia de British Columbia, Canadá.**

Iniciativa X	Implementación integral de MOU con Gobierno de la Provincia de British Columbia, Canadá.
Objetivo	Aprovechar las oportunidades de cooperación y aprendizaje mutuo en cuestiones vinculadas a pueblos indígenas y minería.
Propuesta de implementación	Ministerio de Minería desarrolla propuesta de implementación tomando como base las actividades ya realizadas al alero del MOU.
Oportunidad de implementación	<ul style="list-style-type: none">• Entrega de propuesta (Semestre I 2021)• Presentación de informe de avance I (Semestre I 2023)• Presentación de informe de avance II (Semestre I 2025)
KPI 2030	<ul style="list-style-type: none">• Entrega de propuesta.• Presentación de informe de avance I.• Presentación de informe de avance II.
Metas estratégicas involucradas	Todas.
Responsable	Ministerio de Minería.