

IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE IMPACTO Y BENEFICIO EN CHILE COMO MECANISMO DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS CON PUEBLOS INDÍGENAS. EXPERIENCIA COMPARADA ENTRE CANADÁ Y EL CASO CHILENO

IMPLEMENTATION OF IMPACT AND BENEFIT AGREEMENTS IN CHILE AS A MECHANISM FOR RESOLVING DISPUTES WITH INDIGENOUS PEOPLES. A COMPARATIVE EXPERIENCE BETWEEN CANADA AND THE CHILEAN CASE

MARÍA FERNANDA CONTRERAS ORÓSTICA¹

Resumen: *Uno de los grandes desafíos para el desarrollo de proyectos extractivos vinculados a recursos naturales, no solo en Chile, sino en todos aquellos países que tienen una intensa actividad basada en el extractivismo, es la dificultad de lidiar con las comunidades locales, especialmente cuando dichas comunidades son pueblos indígenas. En el caso chileno, el principal problema que se puede vislumbrar para los efectos de resolver las diferencias entre los inversionistas de proyectos extractivos y los pueblos indígenas es la regulación restrictiva entregada por la normativa interna para efectos de conciliar las posturas de ambas partes.*

De acuerdo con el Convenio N° 169 de la OIT, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, estos deben ser consultados mediante el denominado proceso de consulta indígena. Dicha obligación de carácter estatal se incluye dentro del procedimiento de evaluación ambiental, el cual no considera otros aspectos relevantes para el desarrollo, construcción y operación de este tipo de proyectos —que deberán coexistir con los pueblos indígenas durante toda su vida útil—, los cuales tienden a ser de larga duración.

Ante este panorama, cabe revisar la experiencia comparada, como el caso de Canadá, para entender la relevancia de implementar un mecanismo, como los acuerdos de impacto y beneficio, que permita conciliar la totalidad de los

1 María Fernanda Contreras Oróstica es abogada de la Universidad de Chile. Magíster en Derecho, mención Derecho Regulatorio, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Asociada senior en Philippi Prietocarrizosa Ferrero DU & Uría. Correo electrónico: mfcontreras2@uc.cl. Artículo recibido el 23 de julio de 2023 y aceptado el 15 de abril de 2024.

intereses de los titulares de proyectos extractivos y de los pueblos indígenas. La implementación estos acuerdos constituye un verdadero instrumento complementario a la regulación ambiental, que permitirá otorgar certeza a los titulares de proyectos extractivos, mediante la obtención de una licencia social, como a los pueblos indígenas, respecto a sus intereses comprometidos. Además, beneficiará la desaturación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, disminuyendo la conflictividad socioambiental.

Palabras claves: *proyectos extractivos, pueblos indígenas, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, recursos naturales, acuerdo de impacto y beneficio, licencia social.*

Abstract: *One of the main challenges in developing extractive projects involving natural resources, not only in Chile but also in other countries with significant extractive activity, is the difficulty of engaging with local communities, particularly indigenous peoples. In the Chilean context, the primary obstacle to resolving differences between investors in these projects and indigenous peoples is the restrictive regulatory framework governing efforts to reconcile the interests of both parties.*

According to ILO Convention No. 169, whenever indigenous peoples may be affected by legal or administrative measures, they must be consulted through a process known as indigenous consultation. This obligation of a state nature included within the environmental assessment process does not consider other relevant aspects for the development, construction and operation of projects that must coexist with the indigenous peoples throughout their lifespan, often of long duration.

Against this backdrop, it is worthwhile to review comparative experience, such as Canada's, to understand the importance of implementing mechanisms, like impact and benefit agreements, to reconcile the interests of extractive projects owners and the indigenous peoples. The consideration of these agreements as a genuine complementary instrument to environmental regulation will provide certainty to project owners, by securing a Social License, as well as to indigenous peoples, regarding their committed interests. In addition, it will benefit from the desaturation of the environmental impact assessment system, reducing socio-environmental conflict.

Keywords: *extractive projects, indigenous peoples, Environmental Impact Assessment System, natural resources, impact and benefit agreement, social license.*

I. INTRODUCCIÓN

Es un hecho público y notorio que hoy en día en Chile vive una gran parte de la población que se reconoce a sí misma como miembros de pueblos

indígenas, los cuales se encuentran resguardos esencialmente mediante el Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales² (en adelante, “Convenio N° 169”). Este convenio constituye el principal instrumento de carácter internacional que regula los derechos y protección de los pueblos indígenas, y es aplicable, entre otros, a “[...] los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ella”³.

Luego, la Ley N° 19.253, que Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (en adelante, Ley N° 19.253), señala que el Estado reconoce como indígenas a “los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura”⁴. En adición a lo anterior, la referida ley especifica cuáles son los pueblos indígenas reconocidos en Chile y establece que “[e]l Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo con sus costumbres y valores”⁵.

El censo efectuado el año 2017 representó esta identificación cultural en Chile. En efecto, los resultados de la encuesta arrojaron que, de un universo de 17.574.003 personas y 6.499.355 viviendas catastradas, un 13% de los encuestados se reconoció como miembro de un pueblo originario, término que la encuesta utiliza análogamente al concepto de pueblo indígena⁶.

Por otro lado, con base en los resultados de la Encuesta CASEN del mismo año, se preparó un informe denominado “Pueblo indígenas. Síntesis

2 Promulgado en Chile por el Decreto Supremo N° 236, de 2008, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

3 Convenio N° 169 de la OIT (27/06/1989), artículo 1, numeral 1, letra b).

4 CHILE, *Ley N° 19.253*, artículo 1°, inciso primero.

5 CHILE, *Ley N° 19.253*, artículo 1°, inciso segundo.

6 Resultados del Censo de 2017. Recuperado con fecha 20 de junio de 2023 en <http://resultados.censo2017.cl/>.

de resultados”. Este reporte arrojó cifras semejantes a las del censo, al señalar que, de un universo de 17.787.344 encuestados, un 12,4% se reconoció como miembro de un pueblo indígena.

Este número adquiere especial relevancia cuando hablamos de proyectos de inversión vinculados a la explotación y/o extracción de recursos naturales emplazados en territorio indígena, el cual puede corresponder a: (i) tierras indígenas, definida en alguna de las hipótesis del artículo 12 de la Ley N° 19.253⁷, o (ii) locaciones no reconocidas en la hipótesis anterior que, sin estar habitadas por pueblos indígenas, poseen un valor económico, social o cultural para la subsistencia y desarrollo de ellos⁸. Así, el contexto territorial es la clave para determinar el éxito o fracaso de estos proyectos extractivos.

7 CHILE, *Ley N° 19.253*, artículo 12: “Son tierras indígenas:

1° Aquellas que las personas o comunidades indígenas actualmente ocupan en propiedad o posesión provenientes de los siguientes títulos:

a) Títulos de comisario de acuerdo a la ley de 10 de junio de 1823.

b) Títulos de merced de conformidad a las leyes de 4 de diciembre de 1866; de 4 de agosto de 1874, y de 20 de enero de 1883.

c) Cesiones gratuitas de dominio efectuadas conforme a la ley N° 4.169, de 1927; ley N° 4.802, de 1930; decreto supremo N° 4.111, de 1931; ley N° 14.511, de 1961, y ley N° 17.729, de 1972, y sus modificaciones posteriores.

d) Otras formas que el Estado ha usado para ceder, regularizar, entregar o asignar tierras a indígenas, tales como, la ley N° 16.436, de 1966; decreto ley N° 1.939, de 1977, y decreto ley N° 2.695, de 1979, y

e) Aquellas que los beneficiarios indígenas de las leyes N° 15.020, de 1962, y N° 16.640, de 1967, ubicadas en las Regiones II, III, IV, V, VIII, IX y X, inscriban en el Registro de Tierras Indígenas, y que constituyan agrupaciones indígenas homogéneas lo que será calificado por la Corporación.

2° Aquellas que históricamente han ocupado y poseen las personas o comunidades mapuches, aimaras, rapa nui o pascuenses, atacameñas, quechuas, collas, diaguitas, changos, kawashkar y yámana, siempre que sus derechos sean inscritos en el Registro de Tierras Indígenas que crea esta ley, a solicitud de las respectivas comunidades o indígenas titulares de la propiedad.

3° Aquellas que, proviniendo de los títulos y modos referidos en los números precedentes, se declaren a futuro pertenecientes en propiedad a personas o comunidades indígenas por los tribunales de justicia.

4° Aquellas que indígenas o sus comunidades reciban a título gratuito del Estado. La propiedad de las tierras indígenas a que se refiere este artículo, tendrá como titulares a las personas naturales indígenas o a la comunidad indígena definida por esta ley.

La propiedad de las tierras indígenas a que se refiere este artículo, tendrá como titulares a las personas naturales indígenas o a la comunidad indígena definida por esta ley.

Las tierras indígenas estarán exentas del pago de contribuciones territoriales”.

8 Un ejemplo de la hipótesis referida se encuentra en el fallo de la Corte de Apelaciones de Temuco, 27/12/2019.

Lo anterior se vincula directamente con la regulación establecida en la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, Ley N° 19.300), la cual obliga a determinados proyectos a someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “SEIA”) para calificar si es viable su desarrollo, construcción u operación de tal manera que sea compatible con el medio ambiente en un sentido amplio, el cual no solo no incluye aspectos propios de la biodiversidad y los ecosistemas, sino que también ha sido reconocida en nuestra legislación la incorporación de aspectos con valor antropocéntrico.

Así, todo proyecto que se encuentre incluido en el listado del artículo 10 de la Ley N° 19.300 deberá someterse al SEIA, lo cual se puede efectuar mediante el ingreso de una declaración de impacto ambiental (en adelante, “DIA”) o un estudio de impacto ambiental (en adelante, “EIA”). La presentación de uno u otro dependerá de si las consideraciones técnicas del proyecto producen uno o más de los efectos significativos indicados en el artículo 11 de la Ley N° 19.300⁹, entre los cuales, cabe destacar, se incluye la eventual susceptibilidad de afectación de los pueblos indígenas, según se detalla en el Reglamento del SEIA (D.S. N° 40/2012 del MMA), al describir específicamente qué se considera “efecto significativo”¹⁰.

9 CHILE, *Ley N° 19.300*, artículo 11: “Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias:

- a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;
- b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;
- c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;
- d) Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos, glaciares y áreas con valor para la observación astronómica con fines de investigación científica, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;
- e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y
- f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.[...]”.

10 CHILE, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, Decreto Supremo N° 40, Título II, De la generación o presencia de efectos, características o circunstancia que dan origen a la necesidad de presentar un Estudio de Impacto Ambiental.

Adicionalmente, el artículo 4º de la Ley N° 19.300¹¹ manifiesta que uno de los principios rectores del SEIA es la denominada participación ciudadana, institución en el marco de la cual se implementa el derecho a los pueblos y comunidades a ser consultados y a participar dentro del proceso de evaluación ambiental.

El derecho a consulta, por su parte, no es una institución propia del derecho ambiental, sino que tiene su origen en el derecho internacional, específicamente en el Convenio N° 169. Cabe señalar que la consulta se incorporó a la Ley N° 19.300 conforme a la remisión que hace su artículo 4º, que sujeta a los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental a las disposiciones de esta ley y a “los convenios internacionales ratificados por Chile”. De esta manera, es deber del Servicio de Evaluación Ambiental (“SEA”), y de cualquier otro organismo que participe de dicho proceso, someterse a los estándares nacionales e internacionales en materia de consulta indígena¹².

En atención a lo anterior, cabe hacernos las siguientes preguntas: ¿Qué es el derecho a consulta indígena? y ¿Cuál es el estándar aplicable?

Para responder estas preguntas, en primer lugar, debemos atender al artículo 6º, numeral 1, del Convenio N° 169, que establece el derecho a consulta:

“Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, 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;
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores

11 CHILE, *Ley N° 19.300*, artículo 4º: “Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente.

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”.

12 Sin perjuicio de que se debe recordar que el Convenio N° 169 fue ratificado por el Estado de Chile, pasando entonces a formar parte de su legislación interna para todos los efectos legales.

de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin”.

Lo anterior se relaciona directamente con lo contemplado en el artículo 7º del mismo instrumento, en el cual se incorporan los derechos de los pueblos indígenas a participar en los procesos de evaluación y aplicación de planes y programas, planes de desarrollo regional, estudios de impacto social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente, y en las medidas que el gobierno correspondiente adopte para preservar el medio ambiente de los territorios que estos pueblos indígenas habitan.

En cuanto al estándar para su aplicación, el numeral 2 del artículo 6º del Convenio N° 169 indica:

“Las consultas llevadas a cabo en la aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

Lo particular de la consulta indígena, como se puede apreciar, es que consiste en una obligación que recae en los Estados suscriptores, que en el caso de la Ley N° 19.300 corresponde a las Comisiones de Evaluación o al director ejecutivo, cuyo estándar de debido cumplimiento exige los siguientes requisitos copulativos: (i) que la consulta se haga mediante procedimientos apropiados; (ii) que las comunidades puedan participar mediante sus propias instituciones representativas; (iii) que la consulta se haga de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, y (iv) que la finalidad sea llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento acerca de las medidas objeto de consulta (sin que esto sea vinculante para los efectos finales del acto administrativo o legislativo)¹³. Este mismo estándar se replica en el artículo 85 del Reglamento del SEIA¹⁴.

13 CONVENIO N° 169, artículo 6.

14 CHILE, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, Decreto Supremo N° 40, artículo 85: “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 83 de este Reglamento, en el caso que el proyecto o actividad genere o presente alguno de los efectos, características o circunstancias indicados en los artículos 7º, 8º y 10 de este Reglamento, en la medida que se afecte directamente a uno o

En el caso de Chile, el derecho a consulta ha tenido una importante implicancia en el desarrollo de proyectos de inversión con emplazamiento en territorio indígena, principalmente en atención a la incorporación que se hizo de este derecho a consulta dentro del SEIA. En virtud de lo anterior, los proyectos de inversión que cumplan las condiciones de los artículos 10 y 11 de la Ley N° 19.300 se deberán someter al SEIA para la obtención de la autorización administrativa para su desarrollo, denominada resolución de calificación ambiental (en adelante, RCA). Es en el marco de este procedimiento administrativo ante el SEA en el cual se deberá efectuar la consulta a los pueblos indígenas que puedan verse afectados por el proyecto específico.

Sin perjuicio de lo anterior, y en el contexto antedicho, cabe preguntarnos si es realmente adecuada la institucionalidad ambiental y el proceso de evaluación de impacto ambiental para resolver las eventuales contingencias que puedan producirse entre los titulares de proyectos extractivos y los pueblos indígenas que puedan verse afectados por estos.

Recordemos que el derecho a consulta constituye una obligación de carácter estatal, aunque el verdadero interesado, en este caso, es un tercero, el titular del proyecto. En virtud de lo expuesto, cabe cuestionarnos si debiésemos tomar en consideración otras herramientas o instrumentos como mecanismos de solución de eventuales controversias entre los titulares de estos proyectos y los pueblos indígenas. Estos mecanismos alternativos podrían posibilitar un diálogo directo entre las verdaderas partes interesadas, las que, durante toda la vida del proyecto, deberán interactuar constantemente.

más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, el Servicio deberá, de conformidad al inciso segundo del artículo 4 de la ley, diseñar y desarrollar un proceso de consulta de buena fe, que contemple mecanismos apropiados según las características socioculturales propias de cada pueblo y a través de sus instituciones representativas, de modo que puedan participar de manera informada y tengan la posibilidad de influir durante el proceso de evaluación ambiental. De igual manera, el Servicio establecerá los mecanismos para que estos grupos participen durante el proceso de evaluación de las aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones de que pudiese ser objeto el estudio de impacto ambiental.

En el proceso de consulta a que se refiere el inciso anterior, participarán los pueblos indígenas afectados de manera exclusiva y deberá efectuarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. No obstante, el no alcanzar dicha finalidad no implica la afectación del derecho a la consulta.

En caso de que no exista constancia que un individuo tenga la calidad de indígena conforme a la Ley N° 19.253, deberá acreditar dicha calidad según lo dispuesto en la normativa vigente”.

De esta forma, y ante esta relación a largo plazo entre ambas partes interesadas durante la vida del proyecto, toma relevancia la experiencia comparada en la implementación de la *social licence* y los *impact and benefit agreements*, traducidos al español para el presente artículo como ‘licencia social’ y “acuerdos de impacto y beneficio”.

II. CONFLICTOS ENTRE LAS PARTES INTERESADAS

Lo primero que debemos asumir es que para la ejecución de cualquier proyecto de inversión vinculado a la explotación de recursos naturales, en la actualidad, sus titulares deben considerar un conjunto de factores humanos, sociales, ambientales, entre otros, para asegurar el desarrollo de la actividad, y de cada una de las etapas del proyecto, a saber, los estudios de factibilidad, construcción, y operación, lo cuales eran excluidos del proceso, de esta forma, dejando atrás la teoría neoclásica basada en el enfoque económico que, únicamente tomaba en consideración los intereses de los inversionistas, y las ganancias a corto plazo, implementada por la empresas mediante la denominada responsabilidad social compartida. Así lo recalcan Porter y Kramer en su ensayo denominado “La creación de valor compartido: cómo reinventar el capitalismo y liberar una oleada de innovación y crecimiento”¹⁵.

De esta forma, los referidos autores critican el modelo convencional de negocios, haciendo presente que los mercados hoy en día se definen por las necesidades de la sociedad y no solo por consideraciones netamente económicas. Asimismo, reconocen que no hacerse cargo de estas necesidades sociales puede acarrear incluso más costos internos para la empresa, dentro de los cuales se encuentran aquellos que son producto de los conflictos entre las partes interesadas¹⁶ o *stakeholders*¹⁷.

15 PORTER y KRAMER (2011) p. 4: “Las empresas han tomado el contexto mayor en el que operan como algo dado y se han resistido a los estándares regulatorios por considerarlos siempre contrarios a sus intereses. La resolución de los problemas sociales ha sido cedida a los gobiernos y las ONG. Los programas de responsabilidad social corporativa –una reacción a la presión externa– han surgido principalmente para mejorar las reputaciones de las firmas y son tratados como un gasto necesario. Cualquier paso más allá es considerado por muchos como un uso irresponsable del dinero de los accionistas. Por su parte, muchas veces los gobiernos han regulado de una manera que dificulta el valor compartido. Implícitamente, ambos lados han asumido que la contraparte es un obstáculo en la búsqueda de sus objetivos y han actuado en consecuencia”.

16 PORTER y KRAMER (2011) p. 5.

17 Que corresponden a todas las personas, entidades u organizaciones que se relacionan con las actividades y decisiones de una empresa, abarcando a sus inversionistas y trabajadores, como

Uno de los principales conflictos que encontramos en Chile es el que se produce entre titulares de proyectos extractivos y pueblos indígenas. En efecto, estos últimos están entre las partes interesadas más importantes a considerar al momento de planear la inversión de este tipo de proyectos, vinculados a zonas principalmente de carácter rural, con presencia de asentamientos de pueblos indígenas, y al uso de recursos naturales.

Cuando se trata de pueblos indígenas, uno de los instrumentos normativos fundamentales a considerar, como ya señalamos, es el Convenio N° 169, que establece que, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos interesados, procederá la consulta indígena. Este mecanismo busca otorgar un espacio en el cual los pueblos indígenas pueden presentar sus observaciones, comentarios y dudas sobre dichas medidas.

A mayor abundamiento, cualquier titular de un proyecto de inversión en Chile que, por su emplazamiento territorial y características, pueda afectar a pueblos indígenas, deberá someterse al SEIA mediante un EIA que deberá ser calificado favorablemente por el SEA. Así surge de la interpretación conjunta de los artículos 10 y artículo 11, letras c), d) y f), de la Ley N°19.300, y los artículos 7°, 8° y 10 del Reglamento del SEIA. En efecto, en estas últimas disposiciones se hace expresa mención a los pueblos indígenas y se define en qué casos se entenderá que hay afectación de los pueblos indígenas que obligará al titular del proyecto a presentar este instrumento de gestión ambiental.

De esta forma, en el marco del desarrollo del procedimiento administrativo para aprobar el EIA, el Estado, a través del SEA —como órgano dotado de las potestades públicas para calificar los proyectos sometidos a su competencia— y en conformidad a la Ley N° 19.300, efectuará la consulta a los pueblos indígenas pertinentes. Así se reconoce también en el artículo 8° del D.S. N° 66 de 2014, del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante, Decreto N° 66)¹⁸.

también a proveedores, clientes, a las comunidades y al Estado mismo, mediante sus gobiernos locales o a nivel central, entre otros grupos o individuos.

18 CHILE, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, Decreto Supremo N° 66, que aprueba Reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 N° 1 letra a) y N° 2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica.

En este sentido, el derecho a consulta se efectúa dentro del proceso de participación ciudadana del SEIA, el cual constituye uno de sus pilares fundamentales. Es en atención al diálogo que se genera en dicho proceso, en conjunto con toda la información recopilada en las demás etapas del procedimiento, que el SEA emitirá la RCA, ya sea aprobando o rechazando el proyecto correspondiente.

Es importante destacar que el derecho de consulta, como regla general, no implica obtener el consentimiento de los pueblos indígenas. Así lo establece el artículo 3º del Decreto Nº 66, dentro del cual se incorpora específicamente el cumplimiento del deber de consultar:

“El órgano responsable deberá realizar los esfuerzos necesarios para alcanzar el acuerdo o el consentimiento de los pueblos afectados, dando cumplimiento a los principios de la consulta a través del procedimiento establecido en este reglamento. Bajo estas condiciones, se tendrá por cumplido el deber de consulta, aun cuando no resulte posible alcanzar dicho objetivo”.

En consecuencia, para los efectos de otorgar la RCA, por regla general no será vinculante la obtención o no del consentimiento de los pueblos indígenas. La única excepción es el reasentamiento, el cual exige el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas afectados.

Este es otro elemento importante para considerar, toda vez que, al no ser vinculante, puede darse el caso de tener una RCA que califica favorablemente el proyecto, pero sin el consentimiento del pueblo indígena. Ante dicha situación, serán inevitables en la realidad fáctica los conflictos con la población indígena, especialmente si se considera que el SEA es una institución cuya obligación es aplicar la normativa ambiental y, por tanto, restringe notoriamente el espectro de la consulta.

Por otro lado, la incorporación del procedimiento de consulta indígena dentro de la evaluación ambiental, de acuerdo con lo expuesto precedentemente, producirá el efecto de la instrumentalización de la institucionalidad ambiental, en el sentido que los pueblos indígenas pueden hacer valer derechos y manifestar inquietudes de otro tipo, no relacionados con el tema ambiental, usando los mecanismos procedimentales y recursos de la legislación ambiental. Ello es un problema, principalmente porque el SEIA no resolverá los problemas de fondo cuando los intereses involucrados no estén vinculados necesariamente a aspectos ambientales propiamente tales, en tanto en la evaluación ambiental se descartarán estas peticiones de los

pueblos indígenas. Por otro lado, por la ausencia de mecanismos específicos que permitan a estos pueblos alcanzar sus expectativas, deben hacer uso del SEIA, el cual podrá no ser eficaz para estos fines.

Así, dentro del contexto de la obligación del derecho a consulta, de acuerdo con el artículo 13 b) de la Ley N° 19.300, los titulares o proponentes de EIA deberán informar a la autoridad ambiental si han establecido “[...] antes o durante el proceso de evaluación, negociaciones con los interesados con el objeto de acordar medidas de compensación o mitigación ambiental. En el evento de existir tales acuerdos, estos no serán vinculantes para la calificación ambiental del proyecto o actividad”.

Es decir, la normativa sectorial reconoce la existencia en paralelo de diálogos directos entre las partes interesadas, sin intermediación del Estado, aunque en este caso específico la relevancia del acuerdo está limitado para los efectos de pactar medidas de compensación, mitigación o reparación en materia medioambiental, requeridas para la aprobación del EIA¹⁹.

No obstante lo anterior, no se ha tomado en consideración que estos acuerdos pueden ser una oportunidad única y esencial para que los titulares de los proyectos y los pueblos indígenas puedan llegar a acuerdos que no puedan ser resueltos durante el desarrollo de la tramitación del EIA, según referiremos a continuación, y que permitirían una convivencia pacífica entre las partes, otorgando al titular del proyecto una licencia social para operar. Por otro lado, los pueblos indígenas tendrían un verdadero instrumento legal para resguardar sus intereses en general, más allá de aquellos de carácter ambiental.

III. ACUERDOS DE IMPACTO Y BENEFICIO.

EL CASO DE CANADÁ

1. Concepto de *impact and benefit agreements*

Es una realidad que en nuestro país los conflictos con los pueblos indígenas han sido uno de los principales focos de problemas para la ejecución de

19 CHILE, *Ley N° 19.300*, artículo 16, inciso final: “El estudio de impacto ambiental será aprobado si cumple con la normativa de carácter ambiental y, haciéndose cargo de los efectos, características o circunstancias establecidos en el artículo 11, propone medidas de mitigación, compensación o reparación apropiadas. En caso contrario, será rechazado”.

proyectos de inversión extractivos y/o vinculados al uso de recursos naturales o a la intervención en ellos. Así, de acuerdo con el último mapa de conflictos socioambientales elaborado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, actualizado al año 2023, un 34% de los conflictos socioambientales en Chile se encuentran emplazados en territorio indígena²⁰.

Adicionalmente, debemos recalcar la extremada instrumentalización de la legislación ambiental, en particular del SEIA y sus etapas recursivas, como mecanismo de resolución de estos conflictos, con relación al derecho a consulta. Lo anterior lleva a preguntarnos si es el procedimiento de consulta indígena incorporado en el SEIA la vía más idónea para resolver las problemáticas que surgen y se desenvuelven entre los proyectos extractivos y los pueblos indígenas interesados en las condiciones de su ejecución²¹.

Lo cierto es que la experiencia comparada nos dice que existen vías distintas, que han demostrado obtener mejores resultados a la hora de dialogar y llegar a consensos entre los titulares de los proyectos y los pueblos indígenas. En este sentido, un caso emblemático de esta hipótesis es Canadá, en donde Adam J. Wright, en su estudio titulado *Impact and Benefit Agreements: The Role of Negotiated Agreements in the Creation of Collaborative Planning in Resource Development*, señala lo siguiente²²:

“While legislative, constitutional and regulatory public engagement processes have historically been viewed by Aboriginal communities to be ineffective, there is evidence that strengthened public engagement via negotiated agreements (NAs) (also termed IBAs) are effective in creating appropriate compensation regimes [...]. Resulting from their increasing use over the past fifteen years,

20 Mapa de conflictos socioambientales en Chile (sitio web).

21 Al respecto, Gajardo, en su trabajo titulado “Hacia una nueva definición del concepto de ‘interesado’”, ha señalado: “[...] el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y, con anterioridad, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), han sostenido consistentemente la existencia de un concepto especial de interesado en el procedimiento administrativo de evaluación ambiental, el cual estaría reconocido en los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Si bien dichos artículos se refieren específicamente al recurso de reclamación que puede deducirse en contra de una resolución de calificación ambiental, el SEA (y antes, la CONAMA) han aplicado los criterios establecidos en dichas normas para determinar la procedencia de otros recursos administrativos respecto de los diversos actos administrativos que forman parte del procedimiento de evaluación ambiental”. GAJARDO (2015) p. 19.

22 WRIGHT (2013) p. 20.

the negotiation of contractual agreements between Aboriginal communities and mining companies has become standard practice in Canada with there being 182 Negotiated Agreements (NAs), Impact and Benefit Agreements (IBAs) or other similar agreements in place as of February 2012 [...]”²³.

Por otro lado, estos acuerdos de impacto y beneficio reportan ventajas también para los titulares de los proyectos:

“[...] a project’s social acceptability is an increasingly recognized component of business risk that should be managed [...]. IBAs [acuerdos de impacto y beneficio] are useful because they can help acquire a SLTO [licencia social para operar] by increasing local support for projects [...]”²⁴⁻²⁵.

¿Pero qué son los acuerdos de impacto y beneficio? Estos acuerdos consisten en un instrumento privado, suscrito bajo el régimen del derecho privado, celebrado de forma voluntaria entre las empresas titulares de los proyectos y los pueblos indígenas. Estos acuerdos han sido muy utilizados en Canadá. En este sentido, es importante destacar que si bien Canadá no ratificó el Convenio N° 169²⁶, su Constitución de 1982 reconoce y afirma los derechos de los pueblos indígenas²⁷ y crea el deber de consultarlos y de tener en cuenta sus derechos e intereses²⁸.

23 Nuestra traducción: “Mientras que las comunidades indígenas han considerado históricamente ineficaces los procesos de participación pública de origen legislativo, constitucional o reglamentario, hay pruebas de que el refuerzo de la participación pública mediante acuerdos negociados es eficaz para crear regímenes de compensación adecuados. Como resultado de su creciente uso en los últimos quince años, la negociación de acuerdos civiles entre las comunidades indígenas y las empresas mineras se ha convertido en una práctica habitual en Canadá, con 182 acuerdos negociados, acuerdos de impacto y beneficio u otros acuerdos similares en vigor desde febrero de 2012”.

24 CASCADDEN (2018) p. 3.

25 Nuestra traducción: “[...] la aceptación social de un proyecto es un componente cada vez más reconocido del riesgo empresarial que debe gestionarse. Los acuerdos de impacto y beneficio son útiles porque pueden ayudar a adquirir una licencia social para operar, aumentando el apoyo local a los proyectos”.

26 Consultado en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11210:0::NO::P11210_COUNTRY_ID:102582. Fecha de consulta: 23 de enero de 2014.

27 En efecto, el Acta Constitucional de Canadá de 1982, en su Parte II, relativa a los derechos de los pueblos aborígenes de Canadá, indica en su sección 35 (1): “The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed”.

28 CASCADDEN (2018) p. 5.

Por otro lado, Canadá posee, a su vez, un mecanismo de evaluación ambiental con el objeto de identificar y mitigar los efectos ambientales provenientes de la ejecución de determinados proyectos extractivos.

Dentro de este contexto, en Canadá, los acuerdos de impacto y beneficio se han aplicado especialmente en la industria minera, con el objeto de minimizar sus impactos negativos. Así, a través de la negociación de acuerdos bilaterales (verdaderos actos jurídicos consensuales) con los pueblos indígenas interesados, se establecen relaciones formales entre las partes y garantizan a los pueblos indígenas el espacio para comunicar sus preocupaciones en los ámbitos económicos, sociales y culturales, permitiendo la obtención de beneficios por la explotación de los recursos en relación con sus verdaderos intereses²⁹.

Históricamente, las negociaciones llevadas a cabo para la suscripción de estos acuerdos han incluido discusiones sobre regalías y pagos de capital. No obstante, con el devenir de los años, su contenido ha evolucionado y, actualmente, abarcan otras materias, relacionadas a beneficios no monetarios con consideraciones a los usos y costumbres de los pueblos afectados y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, se están incluyendo estipulaciones con compromisos de inversión social, empleabilidad, oportunidades empresariales locales, educación y formación para la comunidad, entre otros aspectos, cuyo objeto es distribuir los beneficios, proteger la cultura local y el medioambiente, y garantizar el fomento del desarrollo sostenible³⁰.

Todas estas cuestiones serán determinadas caso a caso por las partes negociadoras. Además, se establecerán medidas de vigilancia y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones pactadas³¹. Existe una noción fundamental que hace sumamente eficiente la adopción de estos acuerdos, las denominadas cláusulas de seguridad de desarrollo del proyecto:

“A key aspect of IBAs is project certainty provisions. These provisions which some consider to be inherent to the IBA process, provide assurance that in exchange for the mitigation of social and environmental impacts and the delivery of benefits to the affected community, the community will not (ergo

29 SOSA y KEENA (2001) p. 2.

30 CASCADDEN (2018) p. 4.

31 WRIGHT (2013) pp. 21 y 22.

cannot) oppose the development project. In essence, certainty provisions provide the proponent with a ‘social license’ to operate. This aspect of IBAs is at the crux of their utility as the social license provides project developers (investors) with certainty that there will be no delays due to political contention”³²⁻³³.

Esto es resultado de que, sin perjuicio de que el sistema de evaluación ambiental determina y se hace cargo de los impactos negativos que podrían tener lugar mediante la ejecución del proyecto evaluado, la institucionalidad ambiental no tiene las competencias para gestionar las consideraciones socioeconómicas o la distribución de los beneficios que este proyecto podría proveer a largo plazo. Así, se puede vislumbrar el beneficio de combinar la evaluación ambiental con la suscripción de estos acuerdos de impacto y beneficio³⁴.

Además, los acuerdos de impacto y beneficio tienen un importante potencial en las fases preliminares de un proyecto. Por ejemplo, en la etapa de exploración, para generar un primer acercamiento y regular desde un inicio las intenciones de las partes interesadas. Así, en el caso de Canadá se señala lo siguiente:

“As exploratory activities on Aboriginal treaty or traditional lands do not typically ‘trigger’ Crown involvement in the form of consultation (with exception to recent implementations of the 2009 amendment to the Ontario Mining Act), often the first stakeholder to reach out to potentially affected communities is industry via exploratory agreements or IBAs [...]”³⁵.

32 WRIGHT (2013) p. 22.

33 Nuestra traducción: “Un aspecto clave de los acuerdos de impacto y beneficio son las cláusulas de seguridad de desarrollo del proyecto. Estas disposiciones, que algunos consideran inherentes al proceso de los acuerdos de impacto y beneficio, garantizan que, a cambio de la mitigación de los impactos sociales y ambientales y la entrega de beneficios a la comunidad afectada, la comunidad no se opondrá (es decir, no puede oponerse) al proyecto en sus etapas de desarrollo, operación y construcción. En esencia, las disposiciones de certidumbre proporcionan al proponente una licencia social para operar. Este aspecto de los acuerdos de impacto y beneficio es la clave de su utilidad, ya que la denominada licencia social ofrece a los desarrolladores de proyectos y a sus inversionistas la certeza de que no habrá retrasos debidos a conflictos políticos”.

34 CASCADDEN (2018) p. 5.

35 WRIGHT (2013) p. 37. Nuestra traducción: “Dado que las actividades exploratorias en territorios indígenas ancestrales no suelen ‘desencadenar’ la participación de la Corona en

Como se puede ver, la flexibilidad de este instrumento permite negociar libremente las cláusulas del acuerdo y ofrece certeza sobre las obligaciones y deberes de cada parte tendrá durante la vida del proyecto, incluyendo todas sus etapas. Además, considera el seguimiento del cumplimiento en cada uno de ellos³⁶.

Así, los pueblos indígenas tendrán la oportunidad de participar en la gestión de los impactos culturales, sociales y medioambientales producidos por estos proyectos en sus territorios y recursos. Adicionalmente, se podrán establecer beneficios económicos generados por los mismos, mediante mecanismos de distribución sobre la base de distintas fórmulas³⁷.

Este contexto permite, principalmente, que los titulares de proyectos extractivistas busquen adaptarse a la forma de vida propia y única de estos pueblos, en vez de ignorarla, afectarla o impactar en ella negativamente, particularmente considerando que estas culturas han desarrollado cosmovisiones que tanto en el espectro físico y cultural como espiritual tienen como base la estrecha relación entre su territorio y los recursos naturales presentes en él³⁸.

Esta noción de arraigamiento de los pueblos indígenas en sus tierras fue reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso “*Awas Tingni vs. Nicaragua*”, donde señaló que “[...] para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”³⁹.

forma de consulta (a excepción de la reciente aplicación de la enmienda de 2009 a la Ley de Minería de Ontario), a menudo la primera parte interesada en ponerse en contacto con las comunidades potencialmente afectadas es la industria a través de acuerdos exploratorios o acuerdos de impacto y beneficio ”.

36 En el caso de la consulta indígena efectuada en el SEIA en la legislación chilena, este seguimiento es efectuado por la Superintendencia del Medio Ambiente, que es la entidad encargada de fiscalizar y sancionar, entre otros, los incumplimientos de las RCA otorgadas por el SEA. No obstante, se debe recalcar que esta fiscalización no abarca los aspectos económicos, sociales o culturales involucrados.

37 CARMONA (2022) p. 106.

38 GUERRA (2016) p. 7.

39 Corte IDH (2001), párr. 149, citado por GUERRA (2016) p. 7.

De esta forma, la negociación de un acuerdo de impacto y beneficio podrá abarcar aspectos que no son propios de la normativa regulatoria de derecho ambiental y permitirá otorgar mayor satisfacción al pueblo indígena involucrado. Lo anterior no implica eximir a estos acuerdos de los estándares establecidos en el Convenio N° 169, puesto que, precisamente, este es su objetivo: lograr consolidar los principios y derechos de este instrumento internacional, los cuales han sido reconocidos incluso por países que no forman parte del convenio, como en la situación de Canadá, donde se estableció una norma a nivel constitucional para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

A mayor abundamiento, en la Constitución canadiense, de 1982, se reconocen y afirman los derechos de los pueblos indígenas, y, en virtud de esta norma, se consagró la base del deber de consulta, o derecho a consulta, ante lo cual el gobierno canadiense es responsable ante estos pueblos.

De esta manera, en caso de que se presente discusión sobre derechos o títulos de propiedad indígena, también existe el deber de la Corona de consultar adecuadamente a los pueblos indígenas que se verán afectados por la medida.

En la práctica, existen tres formas de consulta en Canadá: (i) primero, la obligación legal de la Corona; (ii) luego, como requisito normativo a través de la evaluación de impacto ambiental, y (iii) finalmente, las iniciativas voluntarias de la industria, dentro de las cuales se encuentran los acuerdos de impacto y beneficio.

El incumplimiento por parte de la Corona de su obligación fiduciaria de realizar las consultas a los pueblos indígenas puede acarrear costos para la industria en forma de gastos legales y retrasos en los proyectos, lo cual incitará a las empresas a buscar una adecuada gestión de esta situación.

En consecuencia, las empresas abogan por la consulta para certificar que se cumple el deber de consultar y evitar estos futuros problemas legales y retrasos. De esta manera, la consulta cuyo resultado se plasmará en un acuerdo de impacto y beneficio debe ser previa a la consulta que debe hacer la Corona. No obstante, aunque los titulares de proyectos pueden reunir a todas las partes interesadas pertinentes para debatir un proyecto, la industria no puede sustituir a los representantes del Gobierno en el proceso de consulta y adaptación; la Corona sigue estando obligada a consultar y adaptarse a los intereses de las partes⁴⁰.

40 CASCADDEN (2018) pp. 48 y 49.

Como se puede apreciar, la experiencia canadiense demuestra que no existe una contradicción entre el uso de los acuerdos de impacto y beneficio y la protección de los derechos de los pueblos indígenas, los cuales en todo caso son resguardados por el Estado. Al contrario, este tipo de acuerdo se establece como un medio para precaver las dificultades que podrían darse durante la evaluación ambiental con ocasión de diferencias entre las partes interesadas que no hayan sido debidamente resueltas en su oportunidad.

Cabe hacer presente que con lo planteado no estamos tratando de desvirtuar la importancia de la evaluación ambiental y tampoco del derecho a consulta para los efectos de abordar los impactos que un proyecto extractivista podría producir a los pueblos indígenas, pero sí es importante reconocer que existe un conjunto de variables dentro de la relación entre los titulares de los proyectos y los pueblos indígenas que no son objeto de sede ambiental. Por tanto, estos acuerdos se deben vislumbrar como un mecanismo de prevención de eventuales controversias y conflictos socioambientales con la población indígena⁴¹, y también de corrección de las instancias y sedes para abordar estos conflictos, en caso de que se produzcan.

Lo anterior, puesto que la existencia de circunstancias objeto de discusión entre los titulares de proyectos y los pueblos indígenas que no son objeto de competencia ambiental eventualmente podrían conducir a conflictos, ante lo cual se producirán dos efectos relevantes: el primero de ellos, la instrumentalización del SEIA y la saturación de sus mecanismos recursivos por parte de los pueblos indígenas para resolver discrepancias sobre materias de su interés, pero que no forman involucran aspectos ambientales. En segundo lugar, aunque directamente relacionado con lo anterior, los órganos con competencia ambiental tampoco están facultados para pronunciarse sobre estos temas, lo que acarrea, desde este punto de vista, la insatisfacción de los intereses de ambas partes. Para evitar esta situación, los acuerdos de impacto y beneficio tienen una gran proyección.

Finalmente, el éxito de un acuerdo de impacto y beneficio dependerá de diferentes consideraciones. Así, Mary Cascadden señala lo siguiente⁴²:

41 MORENO (2020), (s.p.).

42 CASCADDEN, (2018) p. 38.

“An effective IBA is found to be one that: is empowering, respects local culture, has broad commitment, has open communication, is enforceable, builds capacity, is monitored, is adaptive, is equitable, is comprehensive, and is implemented”⁴³.

De este modo, para alcanzar los objetivos de cada parte, se debe atender al grado de compromiso de ellas, la realidad de sus expectativas, al nivel de conocimiento de los pueblos indígenas y a la inclusión de expertos en las materias a discutir, a la existencia de un código de conducta, a las garantías de financiamiento, y, principalmente, a la claridad en la redacción del texto en sí mismo, así como a la estipulación de un plan de implementación⁴⁴.

2. Desafíos de los acuerdos de impacto y beneficio

Sin perjuicio de las ventajas que hemos desarrollado previamente, no es menos importante indicar que existen desafíos importantes a la hora de suscribir un acuerdo de impacto y beneficio, lo cual es abordado por el autor Adam J. Wright, quien determinó cuáles son los principales desafíos en la experiencia canadiense. Con base en lo planteado por este autor, destacamos los siguientes elementos a considerar a la hora de suscribir dichos instrumentos.

a) La desigualdad de poderes en la toma de decisiones

Aunque mediante el proceso de negociación de un acuerdo de impacto y beneficio los miembros de los pueblos indígenas interesados son invitados a participar, en la práctica los pueblos indígenas perciben que las decisiones finales siempre serán del titular del proyecto. Es decir, los pueblos indígenas pueden hacer sus observaciones, presentar sugerencias y efectuar recomendaciones, pero consideran que no serán ellos la parte que tendrá el poder para decidir si acepta o no dichas condiciones. Asimismo, los pueblos indígenas

43 Nuestra traducción: “Se considera que un acuerdo de impacto y beneficio eficaz es aquel que: empodera, respeta la cultura local, cuenta con un amplio compromiso, tiene una comunicación abierta, es aplicable, crea capacidad, es supervisado, es adaptativo, es equitativo, es exhaustivo y se aplica”.

44 SOSA y KEENA (2001) p. 17.

acarrear un constante temor de que la adopción de un acuerdo de impacto y beneficio implique un desvinculamiento por parte del Estado respecto a las materias pactadas⁴⁵.

Para abordar esta situación, será relevante que se fije de antemano un procedimiento para llevar a cabo las negociaciones. Además, será necesario el establecimiento de un código de conducta, dentro de cuyo margen los pueblos indígenas se sientan debidamente representados y en una verdadera posición negociadora.

Adicionalmente, es relevante recalcar que el mayor interesado en llegar a acuerdo será siempre la empresa, en consideración a los eventuales conflictos socioambientales que podría enfrentar en el futuro si no se alcanza un consenso.

Por otro lado, las empresas con conductas que impliquen un abuso de poder podrían sufrir repercusiones reputacionales que tendrían una influencia negativa, ya sea en el proyecto en discusión o en otros proyectos que planeen ejecutar en el futuro.

b) Limitación de “tiempo” en las negociaciones

En un escenario ideal, al inicio de las negociaciones de los acuerdos de impacto y beneficios, los miembros de los pueblos indígenas recopilarán los antecedentes del proyecto para los efectos de informarse y establecer una base sobre la cual dialogar. Es decir, cuáles son los beneficios que el proyecto podría ofrecer para su pueblo y cuáles son los impactos o elementos controvertidos que deberán ser resueltos en el acuerdo.

Estos acuerdos pueden ser una gran herramienta para el pueblo indígena para identificar con mayor claridad los impactos del proyecto, especialmente aquellos que no habría sido capaz de prever sin el acercamiento directo con la empresa titular del mismo, o para abordar aquellos que se representen durante la evaluación ambiental.

La principal problemática surge cuando existen acuerdos preparatorios o cuando se ha celebrado el acuerdo de impacto y beneficio en etapas muy preliminares, antes de la determinación de los impactos, y que además incluyan cláusulas de confidencialidad. También se enfrentan a la circunstancia de que eventualmente exista hostilidad entre las partes negociadoras o que la

45 WRIGHT (2013) p. 36.

autoridad ambiental no tenga competencia sobre las materias consensuadas en el acuerdo.

Sobre esto último, y como lo establecemos en este trabajo, el acuerdo de impacto y beneficio no debe reemplazar el derecho a consulta, sino que ha de complementarlo, precisamente para cubrir aquellos aspectos no abarcados por la legislación ambiental.

Finalmente, en caso de que el acuerdo se celebre antes del inicio del proceso administrativo correspondiente, el pueblo indígena se encontrará con otra situación limitante, ya que no podrá conocer los impactos que se reconozcan durante dicho proceso para hacerlos parte del acuerdo, quedando a la mera voluntad de la empresa titular del proyecto su incorporación en el acuerdo de impacto y beneficio mediante una renegociación.

En este contexto, es un elemento clave establecer cláusulas que impliquen la incorporación automática de todos aquellos impactos que se reconozcan en sedes posteriores, como parte de procedimientos administrativos o judiciales, o, inclusive, que se produzcan durante la vida del proyecto. Asimismo, será de suma relevancia el establecimiento de cláusulas de responsabilidad por afectaciones, a lo menos, a aquellos intereses y principios que buscaban ser protegidos mediante la suscripción del acuerdo. Un elemento que también debe incorporarse expresamente es el derecho de los pueblos indígenas suscriptores a reservarse las acciones legales que pudiesen corresponder por todo incumplimiento o afectación que se produzca dentro del marco del acuerdo y la ejecución del proyecto. Por otro lado, es importante destacar que aquellos impactos que sean descubiertos en otras sedes, de todas formas, podrán ser objeto de los recursos que la normativa otorgue para dichos efectos a los interesados.

c) Lagunas de capacidad

Se ha determinado que existe una gran problemática relacionada con la capacidad de negociar de los pueblos indígenas, ya que no todos los pueblos tienen el mismo nivel de desarrollo, por lo cual el conocimiento y educación que posean será determinante a la hora de obtener un acuerdo de impacto y beneficio que se ajuste a sus requerimientos.

A este respecto, una empresa que pretenda llevar a cabo un acuerdo de impacto y beneficio deberá considerar la incorporación de uno o más expertos en las materias a discutir, con el objeto de consolidar un escenario en que exista una negociación transparente e informada. En caso contrario,

el instrumento a suscribir será ineficaz como mecanismo de prevención de conflictos.

d) Preocupaciones del pueblo o comunidad indígena

Muchas veces, los acuerdos de impacto y beneficio son utilizados en instancias preliminares al desarrollo de un proyecto, como sería, por ejemplo, la etapa de exploración en el caso de los proyectos mineros. Considerando que en estas etapas no se conocen las instalaciones u obras mayores, difícilmente se es capaz de prever sus efectos y la afectación que estos podrían provocar a los pueblos indígenas.

Ante la situación descrita, los pueblos indígenas quedarían fuera del proceso del derecho a consulta, sin poder efectuar sus alegaciones respecto de estos nuevos efectos. De esta forma, los titulares junto con los pueblos indígenas se ven en la situación de tener que efectuar en una primera instancia un proceso de diálogo y negociación que permita que los pueblos indígenas puedan adoptar una decisión informada.

Lo anterior significa un conjunto de preocupaciones para el pueblo indígena, toda vez que se encontrará en la situación de hallarse fuera de las normas del derecho regulatorio. Además, la confidencialidad del documento y la problemática del acceso a la justicia son temas sumamente relevantes para considerar por el pueblo indígena en calidad de parte negociadora.

Entre las materias del instrumento mismo, los pueblos indígenas suelen tener preocupaciones principalmente sobre los beneficios —en cuanto a cómo, cuándo y a quién específicamente se le otorgarán—; la comunicación, transparencia y participación de los miembros de la comunidad dentro de la negociación, y los impactos ambientales específicos.

Sobre este literal en particular, y retomando lo señalado precedentemente, el objeto de los acuerdos de impacto y beneficios, en la forma en la que se desarrollan en este trabajo, es complementar la institucionalidad ambiental y el derecho a consulta, pero en ningún caso excluir a los pueblos indígenas de otras instancias en las cuales puedan hacer valer sus derechos ante incumplimientos normativos. Esto tampoco cabe dentro de nuestro derecho interno.

Así, es fundamental que esta información sea entregada a los pueblos indígenas para efectos de comprender que estos acuerdos buscan ser un ins-

trumento que tiene el fin de precaver eventuales conflictos entre las partes, y no el de excluirlos de sus derechos.

Como se puede concluir, los acuerdos de impacto y beneficio no están ajenos a la preocupaciones y contingencias que eventualmente se pueden dar en todo tipo de acto que involucre negociaciones entre partes con intereses diversos, y que se encuentran en la necesidad de llegar un acuerdo sostenible tanto para el desarrollo del proyecto como para los pueblos indígenas. Sin perjuicio de lo anterior, las precauciones indicadas precedentemente son cuestiones que, como ya se desarrolló, deben ser abordadas con buenas prácticas y procedimientos claros e informados.

A mayor abundamiento, cabe hacer presente que existen muchos incentivos para lograr estos acuerdos. No olvidemos que la relación con la comunidad no es una cuestión que acabe con el proceso de evaluación ambiental, sino que perdurará durante toda la vida del proyecto, y que para el titular e inversionista será fundamental obtener la licencia social con el objeto de precaver cualquier eventual conflicto socioambiental. Este último suele ser la mayor dificultad a la que se enfrentan los titulares de proyectos extractivos, por los costos que estos conflictos implican, los cuales podrían mermar su capacidad económica para continuar con sus actividades.

En consecuencia, los titulares de los proyectos se verán en la obligación de tener que trabajar y mejorar estos aspectos para obtener la confianza de los pueblos indígenas, y para negociar y suscribir el documento, que, como señalamos previamente, constituirá su licencia social para operar.

IV. EL CASO CHILENO

Como vimos previamente, en Chile los titulares de proyectos y los pueblos indígenas deberán mediar sus diferencias a través la aplicación del derecho a consulta, reconocido en el Convenio N° 169, en conjunto con el Decreto N° 66, la Ley N° 19.253, la Ley N° 19.300, su respectivo reglamento y las normas sectoriales aplicables, dependiendo del caso.

Lo anterior no obsta la posibilidad de suscribir los ya referidos acuerdos de impacto y beneficio. En efecto, Barros Sepúlveda ha señalado:

“Moreover, in some Latin American states party to the Convention, such as Chile, there already are indigenous-industry agreements that justify their

benefit-sharing clauses by explicitly invoking the ILO 169 benefit-sharing rule”⁴⁶⁻⁴⁷.

En relación con lo anterior, ciertos autores, como Cristóbal Carmona, estiman que existiría una incompatibilidad entre la ejecución del derecho a consulta indígena y la celebración de los acuerdos de impacto y beneficios, puesto que se estaría superponiendo la normativa privada a los estándares internacionales del Convenio N° 169, que implican una obligación de intervención estatal para efectos de resguardar los derechos reconocidos y garantizados por el referido instrumento. Por tanto, se señala que estos acuerdos tendrían como resultado el desmedro de los derechos de los pueblos indígenas, puesto que quedarían excluidos de la regulación estatal.

Considerando lo anterior, la opinión planteada en este trabajo considera que los acuerdos de impacto y beneficios son complementarios a la normativa ambiental y que promueven un mayor cumplimiento de los objetivos del Convenio N° 169.

En este sentido, cabe recordar, primero, que el Convenio N° 169 es un instrumento de carácter internacional, ratificado por el Estado de Chile. Enseguida que, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 5° de la Constitución Política de la República, se reconoce a los tratados internacionales como parte de la normativa interna. Por último, que los órganos de la Administración tienen el deber de respetar y promover estos instrumentos. Por tanto, el Convenio N° 169 posee un carácter suprallegal respecto de la normativa civil o privada, en conformidad con el artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución Política de la República, que reconoce la primacía normativa de los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile, ante lo cual el Estado siempre tendrá un rol de, a lo menos, vigilancia del cumplimiento de los derechos garantizados en el convenio referido.

Por otro lado, los acuerdos de impactos y beneficios no tendrían por objeto, como tampoco podrían hacerlo aunque así se pretendiese, marginar a los pueblos indígenas de los derechos que la Constitución y las leyes les

46 Nuestra traducción: “Además, en algunos países latinoamericanos que han ratificado el Convenio N° 169 de la OIT, como Chile, ya existen acuerdos entre las empresas y los pueblos indígenas que justifican sus cláusulas de participación en los beneficios, invocando explícitamente la norma de participación en los beneficios del convenio referido”.

47 CARMONA (2022) p. 107.

han otorgado. En este sentido, el uso de un instrumento consensual para precaver conflictos nace del incentivo de la empresa dueña del proyecto de lograr evitar la interposición de acciones por parte de los pueblos indígenas, ya sea en sede administrativa o sede judicial, otorgando soluciones en etapas preliminares y de mutuo acuerdo, sin llegar a mecanismos de resolución de controversias.

Así, en el caso chileno, el derecho a consulta es una obligación ineludible por parte del Estado, es decir, es irrenunciable por los pueblos indígenas. Sin embargo, dentro de dicho contexto, los acuerdos de impacto y beneficio constituyen un resguardo adicional para dichos pueblos y el mayor interesado en ellos será el titular del proyecto, principalmente en atención a las acciones que los pueblos indígenas pueden interponer para hacer valer sus derechos.

Recordando lo revisado precedentemente, el derecho a consulta es una obligación que recae en el Estado de Chile. Luego, su infracción acarrearía la posibilidad de presentar los recursos administrativos pertinentes al caso, es decir, aquellos propios de la normativa ambiental y sectorial. Además, podrá ser objeto de recurso de protección ante una corte de apelaciones y de su respectiva apelación ante la Corte Suprema:

“Que la acción de protección –siguiendo el lineamiento de Nogueira– no fue creada para sustituir en ningún caso las vías o procesos ordinarios y sumarios preexistentes sino que tiene una función netamente tutelar de garantías por lo cual ‘no excluye el uso complementario o subsidiario posterior de cualquier otra acción que franquee el ordenamiento jurídico considerando la situación específica o concreta en que se encuentre quién demanda protección jurisdiccional en Chile, lo que le da uno de sus rasgos originales más significativos’, desde esta perspectiva son plenamente concebibles el ejercicio de la acción constitucional de forma paralela a la reclamación ante los tribunales ambientales. Inclusive en otros países de Latinoamérica se ha acogido la tesis de las ‘vías paralelas’ o ‘convergentes’ la[s] cuales plantean que no sería la pretensión del actor, sino los efectos que produce en relación a la situación jurídica subjetiva lesionada la que define y caracteriza al recurso de protección”⁴⁸.

Hacemos presente lo anterior, ya que la última jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia ha redefinido la concepción y procedencia del recurso de protección- el cual, previo a la entrada en operación de los tribunales ambientales, constituía la sede para alegar la omisión al derecho

48 Nogueira Alcalá, citado por CONTRERAS (2018).

de consulta- y ha reconocido que las afectaciones que sufren los pueblos indígenas no solo son de carácter ambiental y que existen otros factores relevantes que el Poder Judicial en el ejercicio de sus potestades públicas, no puede abstenerse de conocer, en virtud del principio de inexcusabilidad.

Por otro lado, estas afectaciones eventualmente podrían gatillar una denuncia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la infracción al Convenio N° 169, al consistir en un instrumento internacional de derechos humanos.

Sin embargo, todas estas acciones estarán dirigidas siempre contra el órgano de la Administración que incumplió, es decir, contra al SEA o la autoridad administrativa competente en representación del Estado, mientras que el titular de proyecto de inversión podrá participar de dichos procedimientos, pero siempre en carácter de tercero. Todo lo anterior es reflejo de, como diría el catedrático Luis Cordero Vega, la “procedimentalización de la Administración en materia ambiental”⁴⁹.

De esta manera, también existe la problemática de la excesiva judicialización a la que se ven sometidos estos proyectos dentro del SEIA para la obtención de la RCA, sobre todo en materia de derecho a consulta. Esta situación se puede explicar principalmente atendiendo al modelo institucional:

“[...] la manera en que se interpreta constitucionalmente la impugnación de los actos administrativos lleva a que el costo del litigio para el que impugna sea bajo, pues la exigencia constitucional impone el deber de permitir el acceso expedito a la jurisdicción. Bajo esas condiciones, si existen condiciones materiales para un conflicto, entonces el acceso a la impugnación resulta inevitable. En otros términos, lo que explica la existencia de conflictividad no son las prácticas erradas o la implementación del Convenio 169, por el contrario, se trata de una condición estructural del diseño institucional que se ve potenciado por el SEIA como procedimiento administrativo integrado”⁵⁰.

Esto explica que muchas veces la judicialización de proyectos extractivos invocando el derecho a consulta, el cual es irrenunciable, provendrá de una falta de seriedad en el proceso de participación ciudadana donde se ejecute la consulta, de acuerdos limitados a medidas de compensación y mitigación,

49 CORDERO (2013) pp. 80 y 81.

50 CORDERO (2013) pp. 80 y 81.

y de la no vinculatoriedad de los resultados de la consulta para los efectos de la RCA, lo cual acarreará para el pueblo indígena incertidumbre y falta de certeza que se reflejará mediante la interposición de acciones administrativas y judiciales que en ningún caso resuelven las causas de fondo del conflicto.

Lo anterior también presenta la dificultad de los incentivos de la autoridad administrativa y sus propias consideraciones técnicas, y algunas veces políticas, para efectos de promover una respuesta favorable o desfavorable en otros procesos en su calidad de parte de estos.

Por otro lado, y como se revisó en el apartado anterior, una grave falencia del procedimiento del derecho a consulta es que únicamente considera la información y contexto en las etapas de desarrollo del proyecto. Esto es un problema de suma relevancia si entendemos que un proyecto es susceptible de cambios de circunstancias y consideraciones técnicas y económicas no solo durante su etapa de desarrollo, sino también en su construcción y operación, puesto que no todos estos cambios implicarán *per se* el ingreso al SEIA.

Tampoco se prevén las externalidades que se podrían producir en el futuro, que afecten no solo al proyecto, sino también a la comunidad, ni se hace cargo de las eventuales contingencias que puedan ocurrir en términos técnicos, como daños de infraestructura, fallas de sistema, ocurrencia de caso fortuito o de fuerza mayor que podría influir directamente en el territorio y la población. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad de la empresa. Pero lo cierto es que un marco de trabajo colaborativo siempre dará mayor seguridad a las partes interesadas.

Entonces, llegar a un acuerdo, y suscribir un instrumento legal que aborde el marco de convivencia social entre las empresas titulares de los proyectos y los pueblos indígenas, constituye una herramienta sumamente práctica para los efectos de llevar a cabo la consulta y complementar el procedimiento de evaluación ambiental.

La celebración de estos acuerdos concede una herramienta específica al pueblo indígena para involucrarse e influir en la implementación y desarrollo del proyecto, así como en los potenciales impactos que este pueda acarrear para su tierra, recursos naturales, sistemas de vida y la comunidad en general.

Cabe hacer presente que, en adición al derecho a consulta dentro del SEIA y las acciones legales de los pueblos indígenas para resguardar sus derechos, los acuerdos de impacto y beneficio son un verdadero mecanismo de prueba de las obligaciones contraídas y la buena fe contractual para

el ejercicio de cualquier acción. Además, se sumará el derecho al ejercicio de una acción privada directa en contra del titular del proyecto en caso de incumplimiento, toda vez que –recordemos– los acuerdos de impacto y beneficio se registrarán adicionalmente por la norma de los contratos y del derecho civil. Por lo anterior, entregan mayores herramientas a los pueblos indígenas a la hora de defender y garantizar sus derechos.

Es importante recalcar que estos acuerdos no se contraponen con la normativa sectorial, ya que, como mencionamos anteriormente, es la misma Ley N° 19.300, en el artículo 13 b), la que reconoce expresamente la existencia de diálogos, negociaciones y acuerdos entre los titulares y las comunidades (en general, no solo referidas a pueblos indígenas), los cuales deberán ser incorporados en el procedimiento administrativo. Así, a los acuerdos de impacto y beneficio se les asigna un valor mediante la normativa medioambiental para los efectos de que el SEA califique la aprobación o rechazo de la RCA, pero cuyo límite será precisamente su contenido, puesto que se considerarán solo los aspectos ambientales.

Como se puede comprender, los acuerdos de impacto y beneficio producen efectos muy beneficiosos a la hora de ejecutar un proyecto extractivo con presencia de pueblos indígenas, en tanto se transforman en un verdadero instrumento de prevención de controversias. Asimismo, permiten desaturar el SEIA cuando el objeto de las controversias no necesariamente tiene un fundamento ambiental. Asimismo, otorgan mayores herramientas para los pueblos indígenas, a la hora de enfrentarse a afectaciones producidas como efecto directo, e inclusive indirecto, de estos proyectos.

V. CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto, es indudable que un elemento esencial dentro del desarrollo, construcción y operación de un proyecto vinculado al uso, explotación y extracción de recursos naturales será su emplazamiento territorial y el relacionamiento con las comunidades, particularmente cuando se tratan de pueblos indígenas.

La presencia de estos pueblos en el área de influencia del proyecto determinará la aplicación de determinados requisitos y procedimientos para la aprobación de la ejecución del mismo, toda vez que la susceptibilidad de afectación de estos pueblos, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley N° 19.300 y al artículo 7° de su respectivo reglamento, hará que el

proyecto deba ingresar al SEIA mediante un EIA, en cuyo procedimiento y tramitación se deberá materializar el derecho a consulta.

Sin embargo, este derecho a consulta muchas veces no satisface las necesidades de las partes interesadas, toda vez que es el Estado el que carga con la obligación de consultar y, al integrarse este procedimiento dentro del SEIA, los intereses del órgano encargado de efectuar la consulta –en este caso, el SEA– será netamente con miras a la normativa ambiental, es decir, se restringirán a acuerdos de mitigación, reparación y compensación ambiental.

Por otro lado, el resultado de la consulta tampoco es vinculante para los efectos del otorgamiento o rechazo de la RCA, por lo cual podrían no acogerse las observaciones obtenidas del proceso de consulta y aun así aprobarse el proyecto, lo cual resta certidumbre para los pueblos indígenas y los solicitantes titulares del proyecto.

De esta forma, considerar la experiencia comparada de Canadá nos ha demostrado que existen otras vías que permiten abordar de mejor forma las diferencias entre los titulares de estos proyectos y los pueblos indígenas, mediante la suscripción de los acuerdos de impacto y beneficio, los cuales constituyen una herramienta muy útil para que las partes interesadas puedan dialogar y negociar directamente entre ellas, y resolver concretamente cada una de sus preocupaciones e intereses.

Los acuerdos de impacto y beneficio se materializarán en la suscripción de un acuerdo legal, de carácter privado y vinculante, el cual constituirá un verdadero instrumento probatorio que manifestará la real intención de las partes y su buena fe, y cuyo cumplimiento podrá ser exigido bajo las normas del derecho común, sin perjuicio del resto de las acciones que les competen a los pueblos indígenas, por la calidad que invisten, como de aquellas que la legislación otorga a todo interesado en las sedes administrativas y judiciales correspondientes.

Si bien es cierto que estos acuerdos de impacto y beneficio plantean algunos resquemores, sobre todo por parte de los pueblos indígenas, estos consisten en desafíos que los titulares de los proyectos de inversión tienen un amplio incentivo para superar en atención a los beneficios que acarrea obtener la suscripción del acuerdo por parte de los pueblos indígenas y adquirir de esa manera su licencia social para operar.

De acuerdo con lo revisado, podemos entender que estos acuerdos de impacto y beneficio no buscan reemplazar el derecho a consulta como tam-

poco se contraponen a la normativa interna. Todo lo contrario: se reconocen en nuestro derecho y en la normativa sectorial las negociaciones privadas y la celebración de acuerdos particulares entre las partes interesadas sin mediación del SEA, que, a su vez, constituyen un verdadero instrumento complementario y tienen, entre otros efectos, permitir desaturar el SEIA respecto de todas aquellas acciones basadas en materias que no son de su competencia, por no existir instrumentos que regulen estos aspectos ni mecanismos para la solución de estas controversias.

También es importante destacar que, en caso de controversias, ambas partes estarán directamente involucradas y no dependerán de la voluntad de la autoridad administrativa.

Para nuestro país, el cual posee una importante presencia de pueblos indígenas, es sumamente importante y es un gran desafío resolver las problemáticas y los conflictos que se generan entre los titulares de los proyectos y los pueblos indígenas de la mejor forma posible, que satisfaga las necesidades de ambas partes.

Promover la celebración de estos acuerdos es una invitación al diálogo, a que los pueblos indígenas puedan participar de forma más activa en estos proyectos y que los titulares de estos se involucren con las verdaderas necesidades, intereses y preocupaciones de los pueblos indígenas. Lo anterior, con miras a otorgar soluciones eficientes y satisfactorias que permitan la convivencia armónica para ambas partes durante toda la vida del proyecto, con lo cual estos acuerdos se constituyen en un instrumento integral, cuya implementación ofrece un verdadero mecanismo de resolución de eventuales controversias.

El futuro de nuestro país, principalmente en términos económicos, recae en el desarrollo y ejecución de proyectos vinculados a recursos naturales. Recordemos los ingresos que produce la minería en el PIB nacional o el auge de los proyectos de generación de energías renovables no convencionales. Encontrar una solución para abordar los conflictos con los pueblos indígenas es fundamental. Estos acuerdos han demostrado su capacidad abordar directamente entre las partes las diferentes variables involucradas en la ejecución de estos proyectos y sus efectos, por lo cual son una herramienta cuyo uso e implementación se debe considerar profundamente. Lograr un acuerdo con los pueblos indígenas constituye un importante beneficio para el titular, que se asegura que no tendrá oposición a su proyecto, y también para el pueblo indígena, que podrá acceder a un

espacio de información, diálogo y participación, y recibir los beneficios que implica el proyecto, de acuerdo con cada uno de sus intereses comunitarios.

BIBLIOGRAFÍA

- CARMONA CALDERA, Cristóbal (2022): “Impact and benefit agreements in natural resource development: a way to fulfil the ILO 169 benefit-sharing duty?”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 40, N° 1: pp. 105-131.
- CASCADDEN, Mary M. (2018): *Best practices for Impact Benefit Agreements*. Project Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Resource Management in the School of Resource and Environmental Management. Simon Fraser University.
- CONTRERAS ORÓSTICA, María Fernanda (2018): *La desnaturalización de la obligación internacional de consulta indígena como derecho humano. La reticencia de los tribunales superiores de justicia de conocer por medio del recurso de protección y la dicotomía de competencia en virtud de la entrada en vigencia de la Ley 20.600, que crea los tribunales ambientales*. Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.
- CORDERO VEGA, Luis (2013): “Derecho administrativo y Convenio 160: la procedimentalización de los conflictos como consecuencia de soluciones incompletas”, en: OLEA RODRÍGUEZ, Helena (ed.), *Derecho y pueblo mapuche. Aportes para la discusión* (Santiago, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales) pp. 69-86.
- GAJARDO MATTHEWS, Paula (2015): “Hacia una nueva definición del concepto de ‘interesado’”, *Revista Justicia Ambiental*, N° 7: pp. 17-32, Disponible en: https://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/03/art_07_02.pdf. Fecha de consulta: 23 de enero de 2024.
- GUERRA SCHLEEF, Felipe (2016): “Reparación del daño ambiental de los territorios de los pueblos indígenas y tribales: una aproximación a partir los estándares interamericanos de derechos humanos”. Ponencia en las VIII Jornadas Australes de Medio Ambiente y Derecho, Universidad

- Austral de Chile, Valdivia. Disponible en: https://www.academia.edu/29028392/REPARACION_DEL_DAMNO_AMBIENTAL_DE_LOS_TERRITORIOS_DE_LOS_PUEBLOS_INDIGENAS_Y_TRIBALES_UNA_APROXIMACION_A_PARTIR_LOS_ESTANDARES_INTERAMERICANOS_DE_DERECHOS_HUMANOS. Fecha de consulta: 22 de junio de 2023.
- INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS: Mapa de conflictos socioambientales en Chile, actualizado al año 2023. Disponible en: <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>. Fecha de consulta: 22 de junio de 2023.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS: Resultados Censo 2017. Disponible en: <http://resultados.censo2017.cl/>). Fecha de consulta: 22 de junio de 2023.
- MORENO CORREA, José Adolfo (2020). Clase 12 de noviembre de 2020. Curso “Estrategias de Desarrollo de proyectos y Prevención de Conflictos”. Diplomado Recursos Naturales y Medio Ambiente, Universidad de los Andes.
- OBSERVATORIO SOCIAL DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL: “Pueblo indígenas. Síntesis de Resultados”. Encuesta Casen 2017. Disponible en: <http://siic.conadi.cl/>. Fecha de consulta: 22 de junio de 2023.
- PORTER, Michael E. y KRAMER, Mark R. (2011): “La creación de valor compartido: cómo reinventar el capitalismo y liberar una oleada de innovación y crecimiento”, *Harvard Business Review (Edición América Latina)*, vol. 89, N° 1: pp. 31-49.
- SOSA, Irene y KEENA, Karyn (2001): “Acuerdos de impacto y beneficio entre pueblos indígenas y compañías mineras: su uso en Canadá”. Disponible en: <http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/recursos/archivos/MineriaDesarrolloSostenible/Responsabilidadsocial/ACUERDOSDEIMPACTOYBENEFICIO.pdf>. Fecha de consulta: 22 de junio de 2023.
- WRIGHT, Adam J. (2013): “*Impact and Benefit Agreements: The Role of Negotiated Agreements in the Creation of Collaborative Planning in Resource Development*”. Thesis for the degree of Master of Science in Rural Planning and Development at the University of Guelph.

NORMAS CITADAS

a) De Constituciones:

- CANADÁ, Constitution Act (1982).
- CHILE, Constitución Política de la República de Chile (11/08/1980).

b) De leyes no codificadas:

- CHILE, Ley N° 19.253 (05.10.1993): *Establece normas sobre protección fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.*
- CHILE, Ley N° 19.300 (09.03.1994): *Aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.*

c) De decretos:

- CHILE, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, Decreto Supremo N° 40 (12.08.2013): *Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.*
- CHILE, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, Decreto Supremo N° 66 (04.03.2014): *Aprueba Reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 N° 1 Letra A) y N° 2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica.*

d) De tratados internacionales:

- CONVENIO N° 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES (27.06.1989).

JURISPRUDENCIA CITADA

- Corte de Apelaciones de Temuco (27.12.2019), “Cretton/Asociación de Municipales Malleco Norte”, Rol N° 2714-2019, protección.