

MINUTA

Derecho de los Pueblos Indígenas a ser Consultados sobre el Proyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático (Boletín N° 13.191-12)

Las comunidades, organizaciones y representantes de diversos pueblos indígenas, identificadas al final de este documento, venimos a señalar lo siguiente:

1. **TOMAMOS CONOCIMIENTO de los siguientes hechos relacionados con la Ley Marco sobre Cambio Climático (PLMCC):**

- *03 de septiembre de 2019*: la Subsecretaría de Medio Ambiente solicitó un informe de procedencia de Consulta Indígena del anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático a la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (Ord. N°194200).¹
- *26 de septiembre de 2019*: dicha Subsecretaria respondió que "(...) estima que el anteproyecto de Ley marco de Cambio Climático, no es susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas, y por tanto, es de la opinión que no se requiere un proceso de Consulta Indígena previo a su envío al congreso nacional" (Oficio Ord. N° 3584).
- *13 de enero de 2020*: se ingresa el PLMCC (Boletín N° 13.191-12), sin consulta indígena, con urgencia Suma, y se inicia su discusión en general en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado.
- Desde entonces, se realizaron 15 audiencias públicas hasta el 9 de julio en las que participaron un total de 33 actores de distintos sectores: academia (11), sociedad civil (9), ex autoridades (5), sector privado (4), sector público (3), organización internacional (1) (Fuente: Observatorio Ley de Cambio Climático para Chile).
- *2 de julio de 2020*: Marcela Lincoqueo representante de "Reducciones por el Bosque Ancestral e *Itxofil Mongen* - Bosque *Re Wekufe* forestales", expuso en dicha Comisión, fundamentando el deber de Consulta Indígena del proyecto de ley.
- *09 de julio de 2020*: la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado aprobó en general el Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático.
- El PLMCC no menciona en ninguna parte de su texto a los pueblos indígenas. Destacamos que esta no es la primera vez que el Estado no reconoce la importante

relación que tenemos los pueblos indígenas con la biodiversidad, los recursos naturales y el medio ambiente. Cabe recordar que el año 2014 se inició el trámite legislativo del proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín N° 9.404-12), también sin mencionar a los pueblos indígenas. Luego de un proceso de incidencia de organizaciones indígenas y de la sociedad civil, el Ministerio de Medio Ambiente debió realizar un proceso de Consulta Indígena a nivel nacional (2016-2017), el que ha modificado sustancialmente el proyecto original.

- Paralelamente, el Ministerio de Medio Ambiente avanza en la elaboración de los instrumentos de gestión de cambio climático como: la Estrategia Climática de Largo Plazo y la actualización de la Contribución Nacionalmente Determinadas (NDC), sin un proceso adecuado de participación indígena.

2. Sobre el argumento entregado por Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social para negar la procedencia de la consulta indígena:

El principal argumento entregado por la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social para negar la procedencia de la consulta indígena dice relación con que, aun cuando el PLMCC es una medida legislativa, esta no sería “susceptible de afectar directamente” a algún pueblo indígena del país, por cuando “no existe la posibilidad de causar de una manera directa un impacto significativo y específico en los pueblos indígenas, en los términos indicados en el [art. 7 del] D.S. N° 66” (párr. 11). Esto, a juicio de la Subsecretaría de Servicios Sociales, se debería a dos circunstancias: 1) que el PLMCC tendría “un carácter general”, por lo cual “no se hacen diferencias relativas a los diferentes actores que intervienen en dicho ámbito” y, por tanto, “la pertenencia a algún pueblo indígena en ningún caso será utilizada como factor de inclusión y/o exclusión de procesos o aplicación de la normativa propuesta” (párr. 10); y 2) porque el PLMCC se trataría “de una regulación sobre la actividad y organización interna de la Administración del Estado” (párr. 11), por lo que no existe la posibilidad de afectar a algún pueblo indígena.

Si bien el Convenio N° 169 no entrega una definición de lo que se entiende por “susceptibilidad de afectación directa”, dicho dispositivo gatillante de la consulta, ha sido objeto de una amplia discusión internacional, fundamentalmente en lo que dice relación con medidas legislativas. Este es el caso del ex Relator, James Anaya, quien en un informe sobre el proyecto de reglamento de consultas en Guatemala, criticó de manera negativa la interpretación que dicho texto hacía de la “susceptibilidad de

afectación directa”, al exigir la medida debe incidir “directa, exclusiva y únicamente” a los pueblos indígenas. Para el Relator, si bien es cierto que “[s]ería irrealista decir que el deber de los Estados de celebrar consultas directamente con los pueblos indígenas mediante procedimientos especiales y diferenciados se aplica literalmente, en el sentido más amplio, siempre que una decisión del Estado pueda afectarlos, ya que prácticamente toda decisión legislativa y administrativa que adopte un Estado puede afectar de una u otra manera a los pueblos indígenas”¹, sin embargo no se puede llegar al extremo de que la medida afecte “únicamente” o “exclusivamente” a dichos pueblos. A este respecto, el criterio que brinda el Relator es que la consulta previa es obligatoria “siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad”², precisando que “[u]na incidencia diferenciada de esa índole se presenta cuando la decisión se relaciona con los intereses o las condiciones específicas de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios, como es el caso de ciertas leyes”³. Para ejemplificar esta situación, el Relator da, precisamente, el ejemplo de una modificación a las normas que regulan el uso de la tierra, que si bien afecta a toda la población, podría afectar de una manera particular a los pueblos indígenas, en consideración a sus modelos tradicionales de tenencia de la tierra o a modelos culturales conexos⁴.

En términos idénticos se pronunció el ex Relator al examinar las propuestas de los actuales reglamentos de consulta vigentes en Chile, donde hizo una serie de recomendaciones al Estado para que “[...] quede claro que la consulta se aplica incluso con respecto a medidas administrativas o legislativas de aplicación general, por ejemplo, con respecto a un nueva ley de pesca o de fomento forestal, cuando dichas medidas de algún modo afecten de manera diferenciada a los pueblos indígenas dadas sus condiciones y derechos específicos”⁵.

Ha este respecto, también es importante señalar las observaciones efectuadas por la

¹ Informe del Relator Especial, James Anaya, sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Consejo de Derechos Humanos, 12º período de sesiones, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009 http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2009_hrc_annual_report_sp.pdf, párr. 43.

² Ibid., párr. 43.

³ Ibid., párr. 43.

⁴ Ibid., párr. 43.

⁵ Comentarios del Relator Especial, James Anaya, sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el documento titulado: “Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6º y 7º del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo”, Chile, Noviembre de 2012 párr. 43.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT a Chile a propósito de la propuesta de ley de modernización al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, presentada por el Presidente de la República mediante el mensaje núm. 062-366, de 27 de julio de 2018, que considera la incorporación de una instancia de participación ciudadana anticipada en el contexto de la evaluación ambiental de proyectos de inversión. Aun cuando dicha iniciativa no se refiere explícitamente a pueblos indígenas, la CEACR observó la evidente relación que esta medida legislativa tiene en la capacidad de estos pueblos y sus comunidades para ejercer sus derechos a la participación y consulta en el SEIA, por lo cual instó al gobierno a que adopte “[...] las medidas necesarias para que se lleven a cabo consultas con los pueblos indígenas durante el proceso de reforma a la ley núm. 19300 que establece el SEIA, así como respecto a las posibles modificaciones que se realicen a su reglamento, en los aspectos que afecten directamente a sus derechos”⁶.

Como es posible apreciar, el estándar de procedencia de la consulta (la “susceptibilidad de afectación directa”) favorece necesariamente a los pueblos indígenas, al operar frente a una posibilidad, que no requiere de certeras acreditaciones al respecto, y proceder incluso en el caso en que la medida en cuestión tenga alcances generales y no se refiera exclusivamente a estos pueblos, pero terminen por afectar sus intereses y derechos.

3. La aplicabilidad de la consulta indígena de la Ley Marco de Cambio Climático

Lo señalado es precisamente lo que sucede con las normas, planes y políticas de los Estados en relación con el cambio climático, cuyo interés para los pueblos indígenas ha sido destacado y relevado a nivel internacional. En efecto, en el contexto del cambio climático los pueblos indígenas **enfrentamos una situación asimétrica e inequitativa**, ya que si bien contribuimos muy poco a las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo general, **nos encontramos entre los grupos más vulnerables a sus efectos**, ya que vivimos en áreas geográficas más expuestas a los eventos climáticos extremos. Así lo señala el informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático:

“Entre las poblaciones con un riesgo desproporcionadamente alto de sufrir consecuencias adversas por un calentamiento global de 1,5°C o mayor se encuentran las poblaciones desfavorecidas y vulnerables, algunos pueblos

⁶ Observación (CEACR) - Adopción: 2018, Publicación: 108ª reunión CIT (2019) Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) - Chile (Ratificación: 2008). Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3962694

indígenas y las comunidades locales que dependen de medios de subsistencia agrícolas o propios de las zonas costeras (nivel de confianza alto)” (Resumen para Responsables de Políticas, IPCC, 2019, pág.11).

En particular, en Chile, todos los pueblos indígenas, sin excepción, son vulnerables a los efectos del cambio climático. Por ejemplo, los pueblos *aymara*, *quechua*, *likanantai*, *colla*, *diaguita* son especialmente vulnerables a los aumentos de los períodos de sequías y a la escasez del recurso hídrico, elemento vital para sostener sus modos de vida; el pueblo *mapuche* en algunas territorialidades también se está viendo afectado por la sequía, pero también por la amenaza de crecientes incendios en los bosques que habitan y por la pérdida de biodiversidad; los pueblos *chango*, *rapa nui*, *mapuche (lafkenche, williche)*, *kawésqar* y *yagán* como habitantes ancestrales de zonas costeras y de islas son especialmente vulnerables al aumento del nivel del mar.

La situación que enfrentamos los pueblos indígenas es aún más inequitativa si se considera que desde tiempos ancestrales habitamos y custodiamos importantes sumideros de carbono –ecosistemas de bosques, áreas costeras y marinas, bofedales, humedales y turberas– y por lo tanto **cumplimos un rol clave en la mitigación del cambio climático**. Sin embargo, contamos con escaso reconocimiento y apoyo por parte de los estados para sostener esta importante labor junto con la protección de la biodiversidad. Por el contrario, encontramos importantes trabas para la formalización de nuestras tierras y territorios y muchas veces somos criminalizados por defender nuestros derechos territoriales frente al avance de la industria extractiva.

El reciente informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, 2019) también destaca la **relevancia de los conocimientos de los pueblos indígenas**, los que incluyen la comprensión, capacidades y filosofías derivadas de su histórica interacción con el medio natural en que viven, para la adaptación y mitigación del cambio climático.

“Los enfoques educativos, informativos y comunitarios, incluidos los que se basan en los conocimientos indígenas y locales, pueden acelerar los cambios de comportamiento a gran escala que sean coherentes con la adaptación al calentamiento global de 1,5 °C y su limitación. Esos enfoques son más eficaces cuando se combinan con otras políticas y se ajustan a las motivaciones, las capacidades y los recursos de los actores y los contextos específicos (nivel de confianza alto)” (Resumen para Responsables de Políticas, IPCC, 2019, pág.24).

Asimismo, la relevancia de los conocimientos tradicionales también es destacada en el Acuerdo de París:

“Las Partes reconocen que la labor de adaptación debería llevarse a cabo

mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, y que dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales, con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes, cuando sea el caso” (art. 7 párr. 5 Acuerdo de París).

El reconocimiento de la contribución de los pueblos indígenas y de las comunidades locales a la conservación de la biodiversidad comenzó a ser discutido desde hace más de dos décadas en los foros internacionales, siendo hoy reconocidos tanto por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), ratificado por Chile en 1994, por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y más recientemente, por el Acuerdo de París, el que señala:

“[...] que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional”; junto con “la importancia de conservar y aumentar [...] los sumideros y reservorios de gases de efecto invernadero”; y “la importancia de garantizar la integridad de todos los ecosistemas incluidos los océanos, y la protección de la biodiversidad, reconocida por algunas culturas como la Madre Tierra y observando también la importancia que tiene para algunos del concepto de “justicia climática”, al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático”.

Destacamos, además, el hecho de que otros países sí se han hecho cargo de su deber de consultar normas nacionales sobre cambio climático, como es el caso de Perú, que cuenta con un Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático (N° 30754), aprobado por el Estado, que incluyó en su elaboración un proceso de consulta previa con los pueblos indígenas u originarios a través de siete organizaciones nacionales indígenas que representan a todos los pueblos indígenas del Perú, reconociendo la importancia de contar con la opinión vinculante de los pueblos indígenas como aporte a dicha normativa. Este proceso tuvo importantes resultados, como por ejemplo, la creación de la Plataforma Climática Indígena del Perú, instancia que tiene como

objetivo el establecimiento de un espacio de diálogo intercultural sobre cambio climático y que servirá para valorar, reconocer y difundir los saberes y prácticas indígenas que contribuyen a la gestión integral del cambio climático en el Perú. Actualmente el Ministerio del Ambiente de Perú a través de la R.M N° 358-2019-MINAM, ha conformado un Grupo de Trabajo Sectorial que permitirá el desarrollo de la Plataforma Climática Indígena y ha anunciado su instalación para el tercer trimestre de este año, y una de sus principales funciones será el intercambio de saberes y la actualización de sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas. Lo cual expresa sin duda, el importante rol que los pueblos indígenas pueden desarrollar en relación al cambio climático y que pueden trabajar desde sus conocimientos previos y sus saberes ancestrales.

4. Por lo tanto DEMANDAMOS:

La consulta previa de los pueblos indígenas al proyecto de Ley de Cambio Climático de Chile, ya que la acción climática requiere además de soluciones innovadoras y ambiciosas, de la participación activa de todos los actores claves en la lucha contra el cambio climático, y en especial de los pueblos indígenas.

SUSCRIBEN:

1. Asociación Mujeres Campesinas Productoras, La Esperanza de Quillón (organización base Anamuri)
2. Asociación Paillaco Futa Trawun
3. Centro de Negocios Indígenas
4. Comité Procomuna de Icalma
5. Comunidad Colla Pai Ote
6. Comunidad Chango-Lafkenche Tralka L'afken'
7. Comunidad Indígena Yaghan de Bahía Mejillones
8. Comunidad Indígena Qinquén
9. Comunidad Kawesqar Atap
10. Comunidad Pelliwaiwen
11. Consejo de Pueblos Atacameños
12. Coordinadora Nacional de Mujeres de Pueblos Originarios

13. Identidad Territorial Lafkenche
14. Mercados Walung de Kurarewe
15. Movimiento Ojo de Mar
16. Newen Trawun
17. Newen Wakolda
18. Parlamento Koyagtun de Kurarewe
19. Parlamento Mapuche de Koz Koz
20. Rakiduum Mapugce
21. Reducciones por el Bosque Ancestral e Itxofil Mongen - Bosque Re Wekufe Forestales
22. Sociedad de Turismo Mapuche de Araucanía

APOYAN:

- ▶ Centro de Estudios Interculturales Indígenas - CIIR
- ▶ Mesa Ciudadana de Cambio Climático
- ▶ Observatorio Ciudadano
- ▶ Sociedad Civil por la Acción Climática - SCAC