



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Empresas y comunidades indígenas: el nuevo escenario que plantea el Convenio 169 de la OIT

SEBASTIÁN DONOSO
FACULTAD DE DERECHO



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 9 / N° 73 / noviembre 2014
ISSN 0718-9745

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

**Empresas y comunidades indígenas:
el nuevo escenario que plantea
el Convenio 169 de la OIT**

Empresas y comunidades indígenas: el nuevo escenario que plantea el Convenio 169 de la OIT¹

SEBASTIÁN DONOSO
Facultad de Derecho

Introducción

Desde la entrada en vigencia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)² (en adelante Convenio 169 o Convenio), las relaciones entre empresas y comunidades indígenas navegan por aguas turbulentas. A pesar de la vehemencia con que la propia OIT proclama la ‘misión de paz’ que en su concepto aquel está llamado a cumplir, los hechos demuestran que, hasta ahora, el Convenio 169 está marcado más bien por el signo de la contradicción. Esta tiene que ver no solo con el debate sobre la forma en que el Convenio 169 debe insertarse en el sistema jurídico chileno, sino también –y muy especialmente– con el tipo de relaciones que debiera promover entre los pueblos indígenas y las empresas. Para complejizar las cosas, este debate se enmarca en un escenario de grave deterioro de la convivencia en parte de la zona sur del país, deterioro del que se acusa, al menos parcialmente, al marco legal vigente en Chile respecto a los pueblos indígenas, incluyendo al propio Convenio 169.

El Convenio 169, al menos en la teoría, establece obligaciones para el Estado y no para las empresas. Sin embargo, algunas de estas obligaciones tienen relación directa con las actividades de las empresas. Un caso paradigmático de lo anterior es la obligación de consulta, pues ella es aplicable a los permisos o autorizaciones –en tanto medidas administrativas susceptibles de afectar directamente a pueblos indígenas– necesarias para el desarrollo de proyectos de inversión y cuya dictación es responsabi-

lidad de los órganos de administración del Estado. Esta particularidad ha motivado una discusión –visible desde la ratificación del Convenio 169 en el año 2008– respecto al rol que cabe a las empresas en relación al Convenio y al tipo de relaciones con las comunidades indígenas que se adecúan a sus estándares. Al mismo tiempo, y desde la perspectiva de los pueblos indígenas, las dificultades que ha enfrentado el Estado en el proceso de regulación e implementación de la consulta indígena también han incidido en una tendencia creciente entre aquellos a establecer relaciones y negociaciones directas con las empresas, en que el cumplimiento del Convenio 169 o la adecuación a sus estándares cumplen un rol fundamental.

Mientras tanto, se aprecia en el sistema internacional de derechos humanos una tendencia a la afirmación de un cuerpo voluntario de principios sobre las empresas y los derechos humanos, evidencia de lo cual son los denominados Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos de Naciones Unidas (Principios Rectores) elaborados por John Ruggie (2011). Estos principios incluyen, desde luego, la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos, pero consideran además –por ejemplo– una obligación de ‘debida diligencia’ exigible a aquellas en la gestión de sus impactos y relaciones con los pueblos indígenas.

En este escenario, el Convenio 169 domina la escena desde la fortaleza jurídica que le otorga su carácter de tratado internacional y también desde un aura de supremacía moral que le confiere el hecho de ser considerado un tratado de derechos humanos. Esta posición del Con-

1 Una versión preliminar de este documento fue presentada el 28 de agosto de 2014 en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC. En la ocasión comentaron el artículo Javier Zulueta, jefe de la División de Participación y Diálogo Social del Ministerio de Energía, y Alejandro Canut, gerente general de BHP Billiton en Chile. Moderó la actividad Juan Pablo Schaeffer, investigador adjunto del Centro de Políticas Públicas.

2 El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes fue adoptado en 1989 y se encuentra vigente en Chile desde septiembre de 2009.

venio 169 sigue sustentando una gran expectativa en orden a que se avance en las modificaciones y ajustes al ordenamiento jurídico que permitan su plena implementación. Sin embargo, sea porque una dosis de pragmatismo sugiere que el anterior es un proceso de largo alcance y sujeto a inevitables consensos políticos, sea porque consideran a las empresas como corresponsables del cumplimiento de las obligaciones del Convenio 169, crecientemente las comunidades indígenas están enfocando su atención en las empresas y estableciendo vínculos directos con ellas.

Este trabajo examina el contexto en que dicha tendencia se inserta y analiza los principales desafíos que se plantean para los pueblos indígenas, las empresas y el Estado en el nuevo escenario del Convenio 169.

Convenio 169: algunos principios y estándares atingentes

1. Derechos humanos y Convenio 169

En los últimos años se ha hecho particularmente visible la conexión que existe entre la situación en que se encuentran muchos pueblos indígenas y los estándares de derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional.

¿Cuáles son los derechos humanos de que gozan los pueblos indígenas?

En primer lugar, los pueblos indígenas gozan de todos los derechos humanos que se han establecido en conformidad con el derecho internacional y en particular en la ‘Carta Internacional de Derechos Humanos’, que incluye la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y los principales instrumentos en que aquella se ha codificado: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también de 1966.

Segundo, en atención a que los pueblos indígenas tienen una cultura propia que los distingue, así como a los problemas que históricamente han enfrentado en relación con el ejercicio y goce de sus derechos, existen dos instrumentos internacionales que se refieren exclusivamente a los pueblos indígenas y formulan derechos específicos a su respecto: el Convenio 169 y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007 (en adelante Declaración de Naciones Unidas o Declaración). A continuación se tratan con mayor detalle los alcances del primero.

2. Convenio 169: fundamentos filosóficos y principios orientadores

Como se sabe, el Convenio 169 fue ratificado por Chile en septiembre de 2008 y entró en vigencia un año después, en septiembre de 2009. El Convenio fue objeto de una larga tramitación legislativa que comenzó en 1991 y terminó con su aprobación por el Senado en marzo de 2008. Lo anterior, sumado al hecho de que sea el único tratado internacional referido exclusivamente a los pueblos indígenas, dieron sustento a una gran expectativa entre aquellos respecto a los beneficios que les reportaría su ratificación por Chile. Por otra parte, esta expectativa se alimentaba también de una evaluación crítica respecto a las carencias de nuestro ordenamiento legal y la forma en que el Convenio 169 venía a suplirlas.

Aunque parezca innecesario decirlo, es importante resaltar en primer lugar que el Convenio 169 es un tratado internacional. Esta aseveración es relevante no solo para dejar establecida la particular naturaleza del Convenio, sino también para diferenciarlo de otros instrumentos internacionales que no tienen dicho carácter. Este es el caso, precisamente, de la Declaración de Naciones Unidas.

Una cuestión esencial para el objetivo planteado al inicio de este trabajo es identificar los principales fundamentos filosóficos y principios inspiradores del Convenio 169, en la medida en que constituyen el telón de fondo de las relaciones entre comunidades indígenas y empresas. Estos fundamentos filosóficos y principios orientadores son los siguientes:

- (i) Igualdad ante la ley y no discriminación (negativa).
- (ii) No asimilación.
- (iii) Discriminación positiva.
- (iv) Participación.

A continuación revisaremos brevemente cada uno de ellos.

(i) Igualdad ante la ley y no discriminación (negativa)

Considerando la fecha de adopción del Convenio 169 (1989) y la situación que probablemente afectaba a muchos pueblos indígenas del mundo en ese entonces, podría afirmarse que uno de los objetivos centrales de este tratado era asegurar el respeto a la igualdad ante la ley de los pueblos indígenas y la no discriminación (negativa) de los mismos.

Ya una de las declaraciones de su preámbulo muestra claramente esta intención: “Observando que en muchas

partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión” (Convenio 169).

El artículo 2 del Convenio lo ratifica estableciendo que la acción de los gobiernos deberá incluir medidas “que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población”.

Estrechamente asociada a la garantía de igualdad ante la ley está la garantía de no discriminación, expresada con mucha fuerza en varias disposiciones del Convenio 169. El artículo 3 N° 1 es claro al respecto: “Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, **sin obstáculos ni discriminación**. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán **sin discriminación** a los hombres y mujeres de esos pueblos” (el destacado es del autor).

Aunque los analistas del Convenio 169 suelen enfatizar los tópicos que se tratan más adelante, las disposiciones recién citadas evidencian que no se debe subestimar la importancia que tienen –en el conjunto del tratado– la garantía de igualdad ante la ley y de no discriminación (negativa). Los pueblos indígenas, como se sabe, están entre los grupos más desventajados de la sociedad. A pesar de los avances en esta materia en las últimas dos décadas, la población indígena sigue teniendo una tasa de pobreza muy superior a la población no indígena. Asimismo, algunos estudios sugieren la persistencia de discriminación en el ámbito laboral, entre otros. Sorprende, entonces, que algunos autores enfatizen como prioridad de política la consagración de una serie de derechos que caen en la categoría especial de ‘derechos indígenas’ (autodeterminación, derechos colectivos, etc.), en circunstancias de que una proporción importante de la población indígena aun no puede gozar plenamente de un derecho tan fundamental como la igualdad ante la ley, o el derecho a no ser discriminado negativamente.

(ii) No asimilación

Una de los principales justificaciones que se esgrimieron para modificar su antecedente –el Convenio 107 de 1957–, y adoptar el Convenio 169, fue abandonar la visión *asimilacionista* que impregnaba al citado Convenio 107. Tanto es así, que el preámbulo del Convenio 169 incluye una declaración expresa sobre el particular:

“Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, **a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores**” (el destacado es del autor).

Refiriéndose a este principio, la propia OIT y analistas del Convenio 169 han explicado que el Convenio 107 partía del supuesto de que los grupos humanos indígenas eran sociedades temporales destinadas a desaparecer por efecto de la modernización, y por lo mismo propiciaba su asimilación en la sociedad dominante. En la misma línea, el Convenio 107 buscaba proteger a las poblaciones indígenas durante su transición a la modernización.

De acuerdo a esta explicación, el Convenio 169 representa entonces un giro importante desde esa mirada *asimilacionista* a otra según la cual los pueblos indígenas son sociedades permanentes, llamadas a mantener su identidad y preservar sus valores. Por lo mismo propicia el establecimiento de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, que tiene como base el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica. Por idéntica razón también, el Convenio 169 busca proteger a los pueblos indígenas pero ya no en su transición a la modernización sino impulsándolos a establecer sus propias prioridades de desarrollo.

Este giro del Convenio 169 se aprecia, por ejemplo, en el hecho de que su título abandonó la expresión ‘integración’ que aparecía en el nombre del Convenio 107. Se observa también en el reemplazo de la expresión ‘poblaciones’ por ‘pueblos’, gesto más bien simbólico desde que el artículo 1° N° 3 del propio Convenio 169 se encarga de aclarar que “la utilización del término ‘pueblos’ en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”.

El artículo 2 del Convenio 169 recoge el principio de no asimilación cuando prescribe que la acción de los gobiernos deberá incluir medidas “que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones”, lo que luego reafirma el artículo 5 al señalar que deberán “reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos” y “respetarse la integridad

de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos”. Sin duda hoy existe consenso en que la asimilación no es ni puede ser el objetivo de las regulaciones y políticas dirigidas hacia los pueblos indígenas. Lamentablemente, este sano consenso se ha desvirtuado del tal forma que hoy tampoco es posible hablar de ‘integración’ de los pueblos indígenas, como si esta última fuera sinónimo de asimilación. Esta identificación de ‘asimilación’ e ‘integración’ como dos expresiones de un mismo (negativo) fenómeno ha tenido profundas repercusiones en el debate sobre las políticas públicas hacia los pueblos indígenas. Porque si la integración no es un camino, ¿cuál queda? ¿La segregación? Este es uno de los dilemas fundamentales para las políticas indígenas de nuestro tiempo.

(iii) Discriminación positiva

La presencia del principio de discriminación positiva es tal vez menos evidente al revisar las disposiciones del Convenio 169. Pero ello no es extraño, pues rara vez un texto legal reconoce abiertamente la consagración del principio de discriminación positiva. Lo anterior quizás se debe a la particular naturaleza de esta última, pues el adjetivo de ‘positiva’ no desvirtúa un hecho fundamental: se trata de discriminación, y la discriminación (como lo demuestran las políticas de *affirmative action* en los Estados Unidos de América) nunca es pacífica.

El N° 2 del artículo 2 del Convenio 169 consagra una primera regla de discriminación positiva al disponer que la acción de los gobiernos deberá incluir medidas que: “ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida”.

Por su parte, el artículo 5 letra c) establece otra norma de discriminación positiva al disponer que en la aplicación de las disposiciones del presente Convenio, “deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.”

La presencia de la discriminación positiva como uno de los fundamentos del Convenio 169 está lejos de ser irrelevante. No debe olvidarse que este principio constituye uno de los ejes centrales de la Ley 19.253 de 1993 (Ley Indígena) y de las políticas formuladas en base a ella en nuestro país.

Existe abundante literatura y evidencia respecto a los efectos colaterales negativos de la discriminación positiva. Este solo hecho sugiere –en aquellos casos en que instaurarla parezca ineludible por consideraciones de justicia– que la discriminación positiva debe ser siempre una política específica y acotada en el tiempo. De hecho, en una sociedad democrática las políticas públicas debieran ser ‘ciegas’ frente a las diferencias de raza, lo que como regla general proscribiera todo tipo de discriminación, sea negativa o positiva.

(iv) Participación

Otro principio fundamental en el Convenio 169 es el de participación, cuyas disposiciones sobre la materia son transversales al instrumento.

Ya en el artículo 2 el Convenio muestra una vocación decidida en pro de la participación, al disponer en su N° 1 que “los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”.

El mejor testimonio de la importancia de la participación en el Convenio 169 es su artículo 6, que establece la obligación de los gobiernos de consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Esta obligación de consulta –la más importante de las disposiciones sobre participación del Convenio 169– ha sido erigida por la propia OIT como la ‘piedra angular’ de aquel, como se indica expresamente en su manual sobre el Convenio. Pero la OIT también ha resaltado, oficial y extraoficialmente, que la implementación de la consulta es una de las cuestiones más complejas y difíciles del Convenio. Como lo dice su propia guía:

“El establecimiento de mecanismos apropiados y eficaces para la consulta de los pueblos indígenas y tribales en relación con las cuestiones que les conciernen es la piedra angular del Convenio núm. 169, aunque sigue siendo uno de los principales desafíos que plantea la aplicación plena del Convenio en una serie de países” (OIT 2009).

Sobre esta cuestión se profundizará más adelante.

Comunidades indígenas, empresas y estado: el Convenio 169 en contexto

Revisados los fundamentos y principios orientadores del Convenio 169, y antes de analizar los principales desafíos y oportunidades que se abren por igual a comunidades indígenas, empresas y el Estado en relación con dicho Convenio, conviene hacer un breve repaso de algunos elementos de contexto y tendencias que permitan orientar el análisis.

1. Estado, empresas y comunidades indígenas

Ya se anticipó que el Convenio 169, en cuanto tratado internacional y al menos en la teoría, establece obligaciones para el Estado y no para las empresas. Sin embargo, sabemos también que las empresas son actores relevantes en la organización social y que existe una compleja interacción entre lo que el Estado y las empresas hacen o dejan de hacer.

La Corporación Financiera Internacional (IFC 2007) da cuenta de lo anterior señalando que: “al igual que en la mayor parte de los convenios internacionales, la redacción del Convenio 169 establece claramente que se aplica a los Estados. De hecho, no contiene artículos que establezcan obligaciones para otras entidades que no sean gobiernos”. Sin embargo, más adelante reconoce que “si bien las empresas privadas no están sujetas a obligaciones directas en virtud del Convenio, este tiene claras consecuencias sobre sus actividades y operaciones”.

Estas consecuencias para la actividad de las empresas, como ya se dijo, tienen relación directa con lo que el Estado hace o deja de hacer. La cuestión de las ‘fallas del Estado’ –si se permite la expresión– se puede apreciar en tres niveles:

- (i) Obligaciones del Estado para con la generalidad de los habitantes, como la provisión de salud, educación o vivienda en aplicación de su rol subsidiario;
- (ii) Obligaciones genéricas del Estado para con los pueblos indígenas, derivadas del mandato de normas como la Ley Indígena o el Convenio 169; y
- (iii) Obligaciones específicas del Estado para con los pueblos indígenas –como el deber de consulta– cuyo cumplimiento tiene un impacto directo en las actividades de las empresas.

El estatus de cumplimiento de cada uno de estos grupos de obligaciones repercute directamente en la relación entre las comunidades indígenas y las empresas, pues no es raro escuchar las quejas de las primeras por las ‘fallas’ del Estado, y a las segundas quejarse por el hecho de que las comunidades exigen de ellas lo que el Estado falla en satisfacer.

Tres situaciones de común ocurrencia ejemplifican estas ‘fallas’ del Estado: una localidad de población mayoritariamente indígena que solicita a una empresa vecina financiar un profesional para la atención primaria de salud (en el primer grupo); una comunidad indígena que solicita a una empresa vecina la entrega de becas de estudio a sus integrantes (en el segundo grupo); y, en el tercer y último grupo, una o más comunidades indígenas que solicitan a una empresa vecina –titular de un proyecto de inversión– recursos financieros para contratar asesoría independiente que les permita evaluar los impactos de dicho proyecto.

Como explica la IFC (2007):

“El hecho de que un gobierno no cumpla con su obligación de aplicar el Convenio o con las responsabilidades que le impone la legislación nacional puede tener consecuencias para un proyecto del sector privado. Por ejemplo, si un Estado no cumple con sus obligaciones respecto de la realización de consultas previas a la ejecución de un proyecto, es posible que los permisos otorgados a la empresa privada sean objeto de impugnación jurídica (...) También puede darse la circunstancia de que las acciones de las empresas privadas influyan o pongan en riesgo el cumplimiento de las obligaciones previstas para el Estado en los acuerdos internacionales, como el Convenio 169. Por ejemplo, un proyecto de la industria extractiva del sector privado puede generar grandes ingresos, una parte de los cuales se pagarán al Estado en concepto de impuestos, derechos de concesión, permiso o regalías. Es posible que un organismo regulador estatal, deseando hacerse de esos ingresos, acelere el proceso de aprobación del proyecto y omita cumplir los requisitos de formulación de consultas que dispone el Convenio 169, o incluya en las leyes compromisos estatales que pueden perjudicar su capacidad para respetar el Convenio 169”.

Como se puede apreciar, la interacción entre el Estado y las empresas en lo que al Convenio 169 respecta, es una vía de doble sentido: por una parte el Convenio 169 impone obligaciones al Estado, cuyo incumplimiento o cumplimiento imperfecto tiene repercusiones directas en la actividad de las empresas –por ejemplo en la vulnerabilidad de los permisos necesarios para desarrollar dicha actividad– y, por otra, las empresas pueden actuar de un modo que ponga en riesgo el cumplimiento por el Estado de sus obligaciones bajo el Convenio 169 –por ejemplo ejerciendo influencias para lograr una pronta aprobación de sus proyectos de tal modo que los respectivos procesos aprobatorios no cumplan satisfactoriamente las mencionadas obligaciones (como podría ocurrir con la consulta).

Ahora bien, la cuestión de las ‘fallas’ del Estado también puede apreciarse desde la óptica del principio de discriminación positiva. Como se verá más adelante, el Estado también puede cumplir un rol activo en el fomento de relaciones cooperativas entre los pueblos indígenas y las empresas.

2. Derechos humanos, responsabilidad social y judicialización

Pero el nuevo contexto en que se sitúan las relaciones de los pueblos indígenas con las empresas ciertamente no es atribuible solo al Convenio 169 u otros instrumentos internacionales sobre la materia, o a las ya mencionadas ‘fallas’ del Estado. Son varias las tendencias que vienen desarrollándose hace años y que tienen que ver con procesos más amplios relacionados con las comunidades en general.

(i) Empresas y derechos humanos

Ya se anticipó que, desde hace algún tiempo, se aprecia en el sistema internacional de derechos humanos una tendencia a la afirmación de un cuerpo voluntario de principios sobre las empresas y los derechos humanos.

“La cuestión de las empresas y los derechos humanos entró definitivamente en la agenda política mundial en la década de 1990, como reflejo de la impresionante expansión mundial del sector privado en aquel momento y del correspondiente aumento de la actividad económica transnacional. Esta situación reforzó la conciencia social del impacto de las empresas sobre los derechos humanos y también atrajo la atención de las Naciones Unidas” (Ruggie, 2011).

La obligación de proteger los derechos humanos es sin duda y primordialmente una responsabilidad del Estado. Sin embargo, crecientemente la comunidad inter-

nacional ha ido reconociendo que las empresas tienen una influencia importante en el disfrute y goce de los derechos humanos. De este modo, si bien los Principios Rectores constituyen un cuerpo normativo voluntario, establecen un marco teórico según el cual existe una estrecha relación entre la actividad de las empresas y los derechos humanos, y eso ya es suficiente para que aquellas se tomen muy en serio su rol en este ámbito. La siguiente reflexión de la IFC da cuenta de la seriedad de esta cuestión: “en la actualidad se debate acerca del grado en que una empresa privada puede considerarse cómplice de abusos a los derechos humanos o violaciones a la ley internacional, dado que el Estado es el principal garante de esos derechos” (IFC, 2007). Según la IFC, hasta la fecha, este debate se ha limitado a casos “penales” graves de violación a los derechos humanos, como el asesinato o el trabajo forzado, y no a las cuestiones que surgen de la mayoría de las disposiciones del Convenio 169. Pero agrega: “No obstante la interpretación jurídica internacional de estas cuestiones aún está en curso y **es posible que los grupos de la sociedad civil consideren otra clase de actos como ejemplos de complicidad, lo que puede provocar graves daños a la reputación de la empresa**” (el destacado es del autor) (IFC, 2007).

Un ejemplo del alcance de la responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos es la obligación de ‘debida diligencia’ que le imponen los Principios Rectores:

“Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos. Este proceso debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas” (Ruggie, 2011).

Coincidentemente, la Norma ISO 26.000 define debida diligencia como el “proceso de analizar acuciosa y metódicamente los impactos negativos reales y potenciales de las actividades de una organización y manejarlos con una perspectiva orientada a minimizar o evitar el riesgo de daño social o medioambiental” (ISO 26.000, 2010).

Como se puede apreciar, la responsabilidad de las empresas no se reduce a una obligación genérica de respetar los derechos humanos, sino que también se traduce

en obligaciones específicas, concretas y dinámicas como la de actuar con la debida diligencia.

(ii) Responsabilidad social y licencia social

La norma ISO 26.000 señala que “la característica esencial de la responsabilidad social es la voluntad de una organización de aceptar responsabilidades y asumir los impactos de sus actividades y decisiones en la sociedad y el medio ambiente. Esto implica demostrar un comportamiento transparente y ético que contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad, tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas, cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento, esté integrado en toda la organización y se lleve a la práctica en sus relaciones” (ISO 26.000, 2010).

Por otra parte, y aunque no la define expresamente, la misma norma ISO 26.000 entiende la “licencia social para operar” como la capacidad de una organización de alcanzar sus propios objetivos que es consecuencia de promover una participación activa y efectiva de la comunidad. Y agrega que la participación activa de la comunidad es “el medio clave para ayudar a que una organización identifique las formas en que puede contribuir efectivamente al desarrollo de la comunidad” (ISO 26.000, 2010).

Pues bien, tanto el concepto de ‘responsabilidad social’ como el de ‘licencia social para operar’ requieren ser ajustados a la realidad de los pueblos indígenas y al imperativo jurídico que implica afirmar una categoría especial de derechos indígenas. Así, por ejemplo, la ‘participación activa y efectiva de la comunidad’ a que se refiere la norma ISO 26.000 debe observarse en relación al derecho de consulta que establece el Convenio 169, con todos los desafíos y complejidades que ello implica. Por otra parte, no puede ignorarse que existe cada vez mayor consenso en cuanto a que las formas convencionales de ejercer la ‘responsabilidad social’ o adquirir ‘licencia social para operar’ ya no son suficientes ni responden adecuadamente al nuevo escenario que se ha venido describiendo.

(iii) Judicialización

Hace ya algunos años se viene manifestando una preocupación creciente por lo que se denomina judicialización de los proyectos y conflictos. Es una materia de debate si es que la judicialización puede ser considerada como un fenómeno negativo o si no es otra cosa que la

forma institucional en que las sociedades democráticas canalizan las contiendas entre partes.

Sin embargo, no cabe duda de que dicha judicialización puede provocar retardos y sobrecostos en los proyectos y, por lo mismo, es fuente de legítima preocupación tanto entre las empresas como en los gobiernos a quienes interesa promover el desarrollo económico y la generación de oportunidades de trabajo.

3. Comunidades indígenas: *stakeholder* clave para el desarrollo de actividades económicas y proyectos de inversión

En el escenario que se ha venido describiendo se hace cada vez más visible el emplazamiento de actividades económicas –particularmente de industrias extractivas– en espacios territoriales en que hay importante presencia de población indígena, y en los que se presenta también algún grado de dependencia de aquella de los recursos naturales existentes en esos espacios. Esta visibilidad se debe en buena medida a los conflictos que se han planteado entre actividades productivas y proyectos de inversión, por una parte, y comunidades indígenas por la otra.

Resultado visible de este proceso es la transformación de las comunidades indígenas en un actor diferenciado de las comunidades en general, cuyas dinámicas requieren la comprensión de un conjunto complejo de factores históricos, políticos, sociales y culturales. Parte de esta complejidad se explica por la gran importancia que asignan los pueblos indígenas a la dimensión colectiva de sus interacciones entre ellos y con el resto de la sociedad. También contribuye a dicha complejidad el concepto de ‘territorio’ que establece el Convenio 169, cuyas consecuencias pueden representar un ajuste significativo de la forma en que se ha entendido tradicionalmente al área de influencia de las actividades productivas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el estudio de 2010, “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” se refiere a la dimensión colectiva de este modo:

“La dimensión colectiva se refiere a la **“conexión particular entre las comunidades de pueblos indígenas y las tierras y recursos que han ocupado y usado tradicionalmente**, cuya preservación es fundamental para la realización efectiva de los dere-

chos humanos de los pueblos indígenas en términos más generales y, por tanto, amerita medidas especiales de protección”. **La CIDH ha explicado que los derechos y libertades indígenas frecuentemente se ejercen y gozan en forma colectiva, en el sentido de que solo pueden ser debidamente asegurados a través de su garantía a una comunidad indígena como un todo.** En tal medida, están protegidas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ejemplo, modalidades de propiedad indígena en las cuales “el territorio global de la comunidad es poseído colectivamente y los individuos y familias gozan de derechos subsidiarios de uso y ocupación” (el destacado es del autor).

4. Pueblos indígenas: factores que influyen en su relación con el Estado y las empresas

Una aproximación intuitiva respecto a la relación de los pueblos indígenas con el Estado y las empresas identificaría como notas distintivas la desconfianza, la asimetría y la afirmación de la existencia de una ‘deuda histórica’. No es casualidad que el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), al señalar las características que definen a los pueblos indígenas, destaque entre ellas una ‘experiencia común de colonialismo y opresión’ y su ‘pertenencia a sectores no dominantes de la sociedad’ (ICMM, 2010).

La existencia de desconfianza y asimetría en las relaciones históricas entre las comunidades indígenas, las empresas y el Estado no requiere de mayor evidencia. Basta escuchar una y otra vez dichos términos en auxilio de los argumentos que articulan las comunidades indígenas al dialogar con las empresas y el Estado.

Más compleja es la cuestión de la deuda histórica. El paradigma fundamental aquí es que las sociedades dominantes tienen una deuda histórica con los pueblos indígenas, originada en procesos históricos de genocidio, usurpación territorial, dominación cultural, discriminación, etc. Este paradigma está estrechamente asociado con la denominada leyenda negra, según la cual los procesos de colonización se caracterizaron por políticas sistemáticas de discriminación, abuso y negación de derechos, cuando no de exterminio derechamente. Según esta visión, las repúblicas que surgieron de las cenizas de las potencias colonizadoras habrían continuado y profundizado esas políticas.

Hay quienes disienten de esta visión histórica o la matizan haciendo referencia a algunos elementos e interacciones (relaciones fronterizas, mestizaje, ‘préstamos culturales’, etc.) que se apartan del relato de la leyenda negra, complementando y matizando los elementos negativos de la colonización³. Sin embargo, es indiscutible que en nuestra historia hay mucho de dolor, despojo e injusticia, y que los pueblos indígenas se llevaron la peor parte en ese proceso. Asimismo, es indudable que en la memoria colectiva de los pueblos indígenas la deuda histórica existe y requiere una reparación por parte del Estado.

Comunidades indígenas, empresas y Convenio 169

1. Consulta, territorio y participación en los beneficios: tres conceptos clave que definen la relación entre empresas y comunidades indígenas

Ya se ha dicho que el Convenio 169 obliga directamente a los Estados y no a las empresas. Por lo mismo, hay una serie de disposiciones del Convenio cuyo foco principal es la actividad administrativa estatal y que revisten menor interés desde el punto de vista de las empresas (por ejemplo los artículos 9 y 10 que se refieren a materias penales).

El interés para las empresas se concentra principalmente en el triángulo que se configura entre tres conceptos claves del Convenio 169: consulta, territorio y participación en los beneficios.

No es necesario explicar por qué es tan importante la consulta, ya se dijo que la propia OIT la ha erigido como la piedra angular del Convenio. Sin embargo, debemos recordar que la principal norma de consulta del Convenio 169, su artículo 6, dispone que los gobiernos deberán: “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”, y que: “Las consultas llevadas a cabo en 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”.

La implementación de la consulta indígena tiene un impacto directo y relevante en las empresas. Las actividades productivas –en particular los proyectos de inversión– deben habitualmente aprobar decenas y hasta

3 El historiador Sergio Villalobos es el principal exponente de esta visión alternativa.

centenas de permisos o autorizaciones administrativas (permisos), muchos de los cuales podrían ser susceptibles de afectar directamente a comunidades indígenas, o al menos suscitar un debate sobre si existe o no dicha afectación. Si bien de acuerdo al Convenio 169 los procesos de consulta indígena que fueren procedentes respecto a permisos son responsabilidad del órgano de la administración que los dicta, los titulares de actividades productivas y proyectos de inversión en cuanto destinatarios finales de dichos permisos requieren contar con certeza jurídica respecto a dos cuestiones fundamentales: (i) que se consulten todos aquellos permisos que deban ser consultados en conformidad a la normativa vigente, y (ii) que los respectivos procesos de consulta cumplan con la normativa vigente y en particular con los estándares del Convenio 169. De estas cuestiones dependen en buena medida las posibilidades de que los permisos de las empresas no sean eventualmente impugnados y judicializados, ya sea por falta de consulta o por no ajustarse esta última a los principios consagrados en el Convenio 169 y al procedimiento establecido en la normativa a nivel nacional.

Por otra parte, la obligación de consulta indígena se inserta en el marco más amplio de la participación indígena, principio que cruza transversalmente el Convenio 169 generando expectativas y desafíos que van más allá de la mera realización de la consulta. De este modo, si bien en estricto rigor el Convenio 169 solo impone obligaciones a los gobiernos, la interacción entre la consulta indígena y las disposiciones sobre participación genera un escenario nuevo para las empresas que hace necesario ajustar procedimientos internos no solo para enfrentar adecuadamente los procesos de consulta indígena que son responsabilidad de la administración, sino también para promover activamente la participación de las comunidades indígenas en las diversas actividades que emprenden.

El concepto de territorio, por su parte, está consagrado en el artículo 13 que lidera el conjunto de disposiciones que se refieren a las tierras indígenas y a los recursos naturales existentes en ellas: “La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera”.

Como explica la OIT:

“El territorio es la base de la economía y las estrategias de sustento, las instituciones tradicionales, el bienestar espiritual y la identidad cultural particular

de la mayoría de los pueblos indígenas. En consecuencia, la pérdida de tierras ancestrales amenaza la sobrevivencia misma como comunidades y pueblos distintos. Es por ello que debe entenderse que cuando el Convenio habla de “tierra”, el concepto abarca la totalidad del territorio que emplean, lo que incluye los bosques, ríos, montañas y mares costeros y tanto la superficie como el subsuelo” (OIT 2009).

El concepto de territorio puede tener entonces no solo importantes consecuencias desde un punto de vista jurídico –por ejemplo en la forma en que se ha entendido tradicionalmente al área de influencia de las actividades productivas– sino también un alto valor simbólico en términos de la elaboración del discurso indígena.

Por último, y en cuanto a la participación en los beneficios, si bien aparece como un elemento más en una norma de mayor alcance –el artículo 15 que se refiere a la explotación de recursos del subsuelo–, ha ido adquiriendo cada vez más relevancia en la medida en que toca uno de los aspectos más sensibles de las industrias extractivas: la distribución de los beneficios que dicha actividad reporta, máxime si se trata de la explotación de recursos naturales no renovables.

El propio artículo 15 N° 2 del Convenio es un buen ejemplo de este triángulo consulta-territorio-participación en los beneficios:

“En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades” (el destacado es del autor).

Debe destacarse que, como la generalidad de las disposiciones del Convenio 169, la participación de los pueblos indígenas en los beneficios que reportan estas actividades es un deber que se impone a los gobiernos, por lo que en principio es a estos últimos a quienes las comunidades indígenas podrían exigir que se implemen-

ten mecanismos en tal sentido. Ejemplo de ello son los denominados *Revenue Sharing Agreements* que celebran los gobiernos de algunas provincias de Canadá con los pueblos indígenas de ese país. Sin embargo, y como ya se ha mencionado, la interacción que se genera entre empresas y comunidades indígenas hace que estos principios y deberes del Convenio 169 también incidan en sus relaciones.

Como se puede ver, una empresa cuyo giro es la explotación de sustancias mineras está triplemente interpelada por el artículo 15 del Convenio, pues de él emanan consideraciones tanto en materia de consulta, de territorio –atendido lo que señala el artículo 13– y de participación en los beneficios.

2. Evolución de los estándares internacionales respecto a pueblos indígenas e impactos socio ambientales

Una cuestión que añade complejidad adicional a este triángulo conformado por las disposiciones sobre consulta, territorio y participación en los beneficios es su interacción con otros instrumentos internacionales como la Declaración de Naciones Unidas o incluso con regulaciones no estatales ni multilaterales, como las normas de desempeño de la IFC.

Así, por ejemplo, en su guía sobre el Convenio, la OIT sostiene que “el Convenio núm. 169 y la Declaración de las Naciones Unidas son compatibles y se refuerzan mutuamente (ver capítulo 2), si bien estos instrumentos fueron negociados en diferentes momentos y por distintos órganos, y por lo tanto discrepan en algunos aspectos. Sin embargo, el proceso de implementación de ambos instrumentos es en gran medida el mismo, y las experiencias generadas hasta ahora en el Convenio núm. 169 pueden hasta cierto grado servir para inspirar las medidas adicionales que deben tomarse para implementar la Declaración” (OIT 2009).

Por su parte, la Norma de Desempeño 7 ‘Pueblos Indígenas’ de la IFC es una de las ocho “Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social” de dicha entidad. En conjunto, estas definen las normas que los clientes de la IFC –o de instituciones financieras que utilizan las mismas– deben respetar durante todo el ciclo de una inversión.

La Norma de Desempeño 7 “reconoce que los pueblos indígenas, como grupos sociales con identidades distintas de las de los grupos dominantes en las sociedades nacionales, suelen encontrarse entre los segmentos más

marginados y vulnerables de la población”, y agrega en consecuencia que “los pueblos indígenas pueden ser más vulnerables a los impactos adversos asociados con el desarrollo del proyecto que las comunidades no indígenas” (Norma de Desempeño 7, 2012). A continuación reconoce que los “proyectos del sector privado pueden crear oportunidades para que los pueblos indígenas participen y se beneficien de las actividades vinculadas con dichos proyectos, ayudándolos a concretar sus aspiraciones de desarrollo económico y social”. Por lo mismo, entre los objetivos que se fija esta norma, además de garantizar que el proceso de desarrollo fomente el pleno respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas, está “establecer y mantener una relación continua con los pueblos indígenas afectados por un proyecto durante todo el ciclo del mismo, **sobre la base de consultas y participación informada**” y “asegurar el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades afectadas de pueblos indígenas” en los casos en que lo exige (el destacado es del autor) (Norma de Desempeño 7, 2012).

Pero así como existen regulaciones que son aplicables a todas las industrias y empresas, como la Norma de Desempeño 7, también hay sectores productivos que se han autorregulado estableciendo estándares muy exigentes. La minería es un buen ejemplo. La Declaración de Posición ‘Pueblos Indígenas y Minería’ del Consejo Internacional de Minería y Metales fue publicada en mayo de 2013 y contiene la postura oficial de ICMM sobre la materia. En lo que interesa a este trabajo, señala el documento que “la visión del ICMM contempla relaciones constructivas entre las compañías mineras y de metales y los pueblos indígenas basadas en el respeto recíproco, la **participación significativa**, la confianza y el mutuo beneficio. Y agrega a continuación: “En reconocimiento a la posible vulnerabilidad de los pueblos indígenas, los compromisos en esta declaración de posición se pueden resumir en los siguientes deberes de los miembros: (...) **Adoptar y ejecutar procesos de colaboración y consulta que garanticen la participación significativa de las comunidades indígenas en la toma de decisiones**, mediante un proceso acorde con sus procesos tradicionales de toma de decisiones y basado en negociaciones de buena fe, y trabajar para obtener el consentimiento de los pueblos indígenas cuando así lo exija esta declaración de posición” (el destacado es del autor) (Consejo Internacional de Minería y Metales 2010).

De este modo, muchas empresas se enfrentan hoy a la difícil tarea de conciliar y cumplir con las diversas disposiciones y estándares consagrados en la legislación

nacional, en instrumentos internacionales y en otras regulaciones nacionales o internacionales que puedan ser aplicables. Así, por ejemplo, una empresa transnacional minera que opera en Chile deberá observar a la vez (i) la Ley Indígena, la Ley de Bases del Medio Ambiente y otras normativas nacionales, incluyendo los reglamentos que regulan la consulta indígena; (ii) el Convenio 169; (iii) la Norma de Desempeño N° 7 sobre pueblos indígenas de la IFC, si está en un proceso de financiamiento al que aplica dicha norma; y (iv) la Declaración de Posición sobre Minería y Pueblos Indígenas de la ICMM, si es miembro de esta última organización. A lo anterior se agregan regulaciones que si bien no son estrictamente vinculantes, en determinados contextos pueden cobrar un gran protagonismo: es el caso de la Declaración de Naciones Unidas y de los Principios Rectores. Si bien se aprecia una tendencia a la homologación de los estándares de las normativas e instrumentos antes mencionados, para las empresas sigue siendo un desafío adecuar sus actividades a un número creciente y cada vez más complejo de regulaciones.

3. Consulta y consentimiento: ¿estándares en contradicción?

Ya se ha mencionado que el artículo 6 N° 1 letra a) del Convenio 169 consagra el deber general de consultar a los pueblos indígenas interesados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (en adelante Comisión de Expertos), observando los contornos de esta obligación de consulta, ha señalado que debe producirse un verdadero diálogo entre los gobiernos y los pueblos indígenas y tribales caracterizado por el deseo sincero de alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento sobre la medida propuesta. Sin embargo, la Comisión de Expertos se ha cuidado de clarificar, acto seguido, que la obligación de consulta no implica un derecho de veto ni su resultado será necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento. En otras palabras, si bien la consulta indígena debe estar inspirada por el deseo sincero de llegar a un acuerdo, la falta de dicho acuerdo no invalida el proceso de consulta en cuestión. En su esencia, entonces, la consulta constituye una ‘obligación de medios’ y no una ‘obligación de resultados’.

A su turno, la Declaración consagra el principio del consentimiento previo, libre e informado (FPIC por su sigla en inglés), más radical en su concepción desde que está asociado al derecho de libre determinación. Se suelen

exagerar, sin embargo, las diferencias entre el derecho al consentimiento previo, libre e informado, de la Declaración y el derecho a la consulta del Convenio 169. Basta observar el artículo 19 de la Declaración para constatar que ambos instrumentos tienen muchas más coincidencias que las que normalmente se reconocen: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”

Como se puede apreciar, no hay gran distancia entre la obligación de ‘consultar con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento’ y la de ‘celebrar consultas a fin de obtener el consentimiento’ de los pueblos indígenas. Tal vez la distancia es más psicológica que textual, considerando que entre ambos instrumentos median 18 años y que la Declaración es considerada el documento de ‘vanguardia’ en lo que a consagración de derechos indígenas se refiere.

Como sea, muchas organizaciones y líderes indígenas interpretan la obligación de FPIC como un auténtico derecho de veto, e interpretan además la obligación de consulta del Convenio 169 a la luz del estándar de consentimiento de la Declaración. Esto tiene importancia pues si la consulta no implica un derecho de veto –como lo señala expresamente la Comisión de Expertos de la OIT y lo establecen la generalidad de las regulaciones que la han implementado en distintos países– entonces cobran particular relevancia los procesos de diálogo y negociación que puedan tener lugar directamente entre las comunidades indígenas y las empresas, procesos en que el consentimiento de las primeras cobra una dimensión concreta y mensurable.

4. Implementación del Convenio 169 y legislación interna: avances y temas pendientes

En su informe anual dado a conocer en febrero de 2014, la Comisión de Expertos de la OIT solicitó al Gobierno de Chile –en referencia a la reglamentación de la consulta recientemente entrada en vigencia– “que en su próxima memoria presente informaciones que permitan examinar la manera en que la nueva legislación asegura la efectiva consulta de los pueblos indígenas en todas las medidas susceptibles de afectarles directamente y da pleno efecto a las disposiciones correspondientes de los artículos 6, 15 y 16 del Convenio”. La Comisión de Expertos también pidió “informaciones sobre los temas pendientes relacionados con la regularización de tierras y la participación en los beneficios”.

Esta solicitud de la Comisión de Expertos es reveladora. Los requerimientos van dirigidos a aspectos muy puntuales como la consulta, la regularización de tierras y la participación en los beneficios. Así, transcurridos casi cinco años desde la entrada en vigencia del Convenio 169, los informes presentados por el Gobierno de Chile y las observaciones realizadas por la Comisión de Expertos evidencian que en líneas gruesas hay conformidad entre la legislación chilena y el Convenio, sin perjuicio de que hay aspectos que todavía requieren mejoras.

La solicitud sobre la consulta pone de manifiesto los avances de Chile en la materia, pues la Comisión de Expertos requiere información sobre la forma en que la nueva reglamentación asegura su efectiva aplicación. Sin embargo, no puede pasarse por alto que la Comisión de Expertos solicita a Chile información sobre la manera en que dicha nueva reglamentación “da pleno efecto a las disposiciones correspondientes de los artículos 6, 15 y 16 del Convenio”. Como se sabe, el Decreto N° 66 de 2013 del Ministerio de Desarrollo Social –vigente desde el 4 de marzo de 2014– regula la consulta del artículo 6 del Convenio 169 y no hace referencia a los artículos 15 y 16. Pero la Comisión de Expertos no solicita a Chile que establezca una regulación especial para la consulta de los artículos 15 y 16, sino que le pide informar sobre la manera en que la nueva legislación ‘da pleno efecto’ a dichas disposiciones. Se podría argumentar, con base en lo señalado por la Comisión de Expertos, que la consulta del artículo 6 permite dar cumplimiento también a la consulta de los artículos 15 y 16. El tenor literal de ambas disposiciones da pie para dicho argumento, pues al analizarlas en conjunto con el artículo 6 se puede concluir que la consulta de este último es comprensiva de la que exigen los artículos 15 y 16.

También es interesante constatar que la Comisión de Expertos estima que la participación en los beneficios es un tema pendiente. En qué medida dicha participación en los beneficios es un tema pendiente es materia de discusión, pues bien podría argumentarse que la legislación chilena establece distintas fórmulas de compensación a comunidades o grupos humanos que caben dentro de dicho concepto. Sin embargo, el hecho de que aparezca como un tema pendiente es indicativo de que existe un espacio para que las comunidades indígenas y empresas se pongan de acuerdo en distintas fórmulas o mecanismos de participación en los beneficios, haciéndose eco de lo establecido en el artículo 15 del Convenio 169. Sobre esto se volverá más adelante al tratar los denominados acuerdos de impacto y beneficio.

Empresas y comunidades indígenas: un nuevo paradigma de relacionamiento

Existen distintas visiones sobre la forma en que se relacionan o debieran relacionarse las comunidades indígenas y las empresas. En esta materia existen muchos prejuicios y estereotipos: tanto respecto a la opinión de las comunidades indígenas sobre las actividades productivas en general, como en relación a la conducta que debieran observar las empresas en su relación con las comunidades.

El análisis que antecede, sin embargo, permite fijar algunos puntos de referencia para la actuación de las empresas en relación a los pueblos indígenas, sobre todo desde una lógica de la debida diligencia: (i) necesidad de asegurar su igualdad ante la ley y no discriminación; (ii) necesidad de asegurar su derecho a preservar su identidad cultural y a decidir sus propias prioridades de desarrollo; (iii) necesidad de asegurar su derecho a participar en las actividades y decisiones de la empresa que les conciernen –teniendo a la vista la triada consulta-territorio-participación en los beneficios– coadyuvando a las obligaciones del Estado en estas materias.

1. Un nuevo contexto en las relaciones entre pueblos indígenas y empresas

En los últimos años ha quedado en evidencia que estamos frente a un nuevo contexto social. Desde la perspectiva de las relaciones entre las comunidades indígenas y las empresas, este nuevo contexto presenta los siguientes rasgos:

- (i) Comunidades indígenas mejor organizadas internamente y con otras comunidades, y más conscientes de sus derechos;
- (ii) Progresivo agotamiento del modelo asistencialista con que muchas compañías enfrentan sus relaciones con las comunidades indígenas;
- (iii) Percepción por parte de las comunidades indígenas de que existe asimetría en sus relaciones con las compañías, particularmente en lo que se refiere a la distribución del poder en la toma de decisiones que les afectan;
- (iv) Brecha entre lo que la industria considera como legal y suficiente para el desarrollo de sus proyectos, y lo que las comunidades estiman como suficiente para el respeto de sus derechos y mejoramiento de su calidad de vida; y
- (v) Preeminencia de una lógica de oposición, por parte de algunas comunidades indígenas, frente a los proyectos y actividades que desarrollan los privados.

En este escenario, se hace evidente la necesidad de avanzar hacia una lógica de cooperación y búsqueda de beneficios mutuos que sustituya la lógica de enfrentamiento y oposición que en muchas ocasiones ha imperado. Pero precisamente para entender el desafío que implica avanzar hacia relaciones cooperativas, es conveniente exponer en sus rasgos fundamentales dicha lógica opositora.

2. La visión de la incompatibilidad

Algunos actores plantean la existencia de una incompatibilidad entre los pueblos indígenas y las empresas, particularmente con aquellas cuyo giro está relacionado con la explotación de los recursos naturales.

Nancy Yáñez expone dicha incompatibilidad de este modo:

“Debido a que preservan un sistema particular de vida y costumbre arraigado a la tierra, los pueblos indígenas tienen una relación distinta con los recursos naturales, que no solo se determina por su apropiación sino también por su significación espiritual y simbólica. Por cierto, este no es el tipo de relación que promueve el modelo económico vigente en Chile, que, por el contrario, se basa en la extracción y exportación de recursos naturales. En ese contexto, la discusión central en diversos sectores de la sociedad nacional debe ser precisamente si el desarrollo económico se debe sustentar en la explotación de dichos recursos, debate que trasciende las economías emergentes como la chilena y que cobra interés también en los países industrializados” (Yáñez, 2012).

Una versión complementaria de esta visión la expone Elspeth Young (1995), que caracteriza de esta forma la aproximación de los pueblos indígenas al modelo de desarrollo convencional:

Beneficios
<ul style="list-style-type: none"> • Superación de la desventaja socioeconómica • Mejora en el acceso a las oportunidades que resultan del avance tecnológico • Aumenta tanto su poder económico como político
Implicancias negativas
<ul style="list-style-type: none"> • Degradación del medio ambiente • Disrupción social y cultural • Ruptura de la relación íntima entre los seres humanos y su medio ambiente natural

La tesis de la incompatibilidad se expresa y desarrolla en algunas ideas fuertemente arraigadas en parte importante de la opinión pública:

- (i) Los pueblos indígenas son modelos de sociedad humana que viven en armonía y equilibrio con el medio ambiente, cuidándolo y procurando solo lo necesario para vivir;
- (ii) Los pueblos indígenas tienen una relación especial con el medio ambiente y los recursos naturales, según la cual estos últimos no son objeto de apropiación económica, sino solo de supervivencia y fuente de un vínculo espiritual ajeno a toda forma de mercantilización;
- (iii) El manejo sostenible de los recursos naturales presentes en el hábitat que ocupan los pueblos indígenas es incompatible con el desarrollo de proyectos de inversión, con las industrias extractivas, y en general con el modelo de explotación de los recursos naturales que es propio de la sociedad capitalista;
- (iv) La cosmovisión y formas comunitarias de vida de los pueblos indígenas exigen que les sean reconocidos derechos colectivos y no derechos individuales; y
- (v) Las sociedades dominantes tienen una deuda histórica con los pueblos indígenas, originada en procesos históricos de genocidio, usurpación territorial, dominación cultural, discriminación, etc.

Un ejemplo palpable de esta visión de la incompatibilidad se aprecia en el documento ‘Protegiendo a su Comunidad Contra las Empresas Mineras y Otras Industrias Extractivas. Una Guía para Promotores/Activistas Comunitarios’, cuya introducción se explica por sí sola:

“La minería y otras industrias extractivas están entre las actividades más destructivas del planeta, especialmente para las comunidades indígenas y agrícolas. (...) Pese a que las empresas extractivas son poderosas, también son vulnerables. Existen maneras de detenerlas. Puede llevar años, pero los resultados valen la pena. Está en juego la supervivencia cultural y el bienestar de su comunidad, su medio ambiente y su capacidad de ganarse la vida, ahora y en los años venideros” (Zorrilla, 2009).

Si bien muchas de estas ideas están fuertemente arraigadas en algunas organizaciones y liderazgos indígenas, no es menos cierto que son cada vez más quienes presentan posturas en que se compatibiliza el desarrollo de

actividades productivas (en particular de la industria extractiva) con la preservación de sus identidades, culturas y opciones de desarrollo.

3. El Convenio 169 como un instrumento de cooperación y beneficio mutuo

Existen varias razones que permiten sostener que los pueblos indígenas y las empresas no solo pueden coexistir sin conflictos, sino además cooperar eficazmente para beneficio mutuo:

- (i) Los pueblos indígenas en no pocos casos han desarrollado históricamente las mismas actividades que llevan adelante las industrias con que se relacionan. Es el caso de la minería, de la que hay numerosos vestigios precoloniales a lo ancho y largo de América Latina.
- (ii) No existe un obstáculo insalvable que impida a los pueblos indígenas establecer vínculos cooperativos con los emprendimientos que se proyectan en su vecindad, en particular aquellos asociados a la extracción de recursos naturales.
- (iii) Esta cooperación no se reduce solo a las oportunidades de trabajo directo o indirecto que estos proyectos generan —existe evidencia comparada de comunidades indígenas que han desarrollado emprendimientos de distinta escala, por ejemplo, formando empresas colaboradoras—, sino también al propósito ya visto de hacer partícipes a los pueblos indígenas de los beneficios derivados de dichos proyectos.

La propuesta ‘Minería y Desarrollo Sostenible de Chile. Hacia una Visión Compartida’ da cuenta de esta visión de un modo que se hace cargo por igual de los impactos positivos y negativos de la actividad empresarial:

“Las empresas mineras, y su diálogo con las comunidades susceptibles de ser afectadas, deben orientarse prioritariamente a la creación de valor compartido. Ello supone que las empresas inviertan” en “hacer partícipes a los pueblos indígenas y las comunidades afectadas en los beneficios directos e indirectos de la actividad minera en el territorio cuyos recursos comparten, mediante acuerdos constructivos, conforme a los mecanismos legales y reglamentarios previstos al efecto” (Bande et al., 2014).

De hecho, existen muchas empresas en distintos rubros que pueden mostrar ejemplos de relaciones positivas y constructivas con las comunidades indígenas aledañas a sus operaciones. Así, por ejemplo, la empresa Kinross

Gold ha sido destacada recientemente por haber incorporado la participación de comunidades indígenas Colla de la Región de Atacama en la elaboración del estudio de impacto ambiental de su proyecto Lobo Marte, utilizando técnicas participativas como la constitución de mesas de diálogo para temas como el agua, calidad del aire, tranque de relaves, etc. (Subsecretaría de Minería, 2014). También es destacable la ya conocida “Guía de Buenas Prácticas: Los Pueblos Indígenas y la Minería”, elaborada por el Consejo Internacional de Minería y Metales como apoyo para las empresas que lo integran.

Existen también muchos casos de cooperación entre rubros productivos, los gobiernos y los propios pueblos indígenas, como se verá a continuación.

4. Articulación cooperativa entre comunidades indígenas, empresas y el Estado: el caso de la minería en Canadá

Una cuestión clave para la sustentabilidad de las actividades productivas, entonces, es que estas últimas representen oportunidades para todos y que ello sea visible y palpable por todos los actores y en particular por las comunidades indígenas. En este escenario se plantea un desafío importante respecto al rol que cabe al Estado.

El análisis que precede hace evidente que este esfuerzo involucra por igual a pueblos indígenas, empresas y al Estado. Un caso interesante de articulación cooperativa entre pueblos indígenas, gobierno y empresas es el de la industria minera en Canadá. Como todo país con una tradición colonial, Canadá no está exento de problemas cuando se trata de la relación entre los pueblos indígenas, las empresas y el Estado. Pero es destacable lo siguiente:

- (i) El principal empleador de los pueblos indígenas en Canadá es la minería.
- (ii) El Gobierno de Canadá en asociación con los pueblos indígenas (llamados allí Primeras Naciones) han desarrollado numerosos programas de capacitación y educación que permitan a los pueblos indígenas participar de las oportunidades laborales y de emprendimiento que representan los distintos proyectos y operaciones.
- (iii) Sin perjuicio de las obligaciones legales que recaen sobre la Corona y los gobiernos provinciales respecto a las Primeras Naciones (como la obligación de consulta o el deber de compartir beneficios a través de los ya mencionados *Revenue Sharing Agreements*), se ha venido desarrollando

hace varios años una práctica de celebrar acuerdos entre las comunidades y las compañías.

- (iv) Los acuerdos más comprensivos son los denominados *Impact Benefit Agreements* (IBA), de los cuales existen hoy varias decenas suscritos.

En relación al segundo punto, el Gobierno de Canadá en asociación con los pueblos indígenas y la industria minera ha desarrollado numerosas iniciativas que permiten a los pueblos indígenas conocer mejor la minería e incrementar cuantitativa y cualitativamente su participación en las oportunidades que representan los distintos proyectos y operaciones mineras.

Esta necesidad había sido detectada en la Conferencia de Ministros de Minería que tuvo lugar en Whistler, British Columbia, en septiembre de 2007, en que los ministros

“unánimemente concordaron en la vital importancia de la interacción y compromiso entre los gobiernos, industrias, comunidades y pueblos indígenas para asegurar la viabilidad de la industria minera. Como resultado, los Ministros resolvieron que debían explorarse distintos enfoques para lograr ese objetivo, incluyendo el desarrollo de mejores prácticas que involucraran al gobierno, industria y pueblos indígenas” (Aboriginal Engagement Task Group of the Intergovernmental Working Group on the Mineral Industry, 2008).

Es así como con posterioridad a la conferencia, el Grupo de Trabajo del Gobierno sobre la Industria Minera estableció a su vez un Grupo de Trabajo de Interacción con Pueblos Indígenas (*Aboriginal Engagement Working Group*), cuya primera tarea fue recopilar casos de estudio y lecciones aprendidas en la industria minera e identificar factores críticos de éxito en la interacción e involucramiento de los pueblos indígenas.

El Reporte 2008 del mencionado grupo de trabajo destaca en los casos de estudio, entre otros, los siguientes factores críticos de éxito: (i) establecer un entendimiento claro de los objetivos de todas las partes; (ii) asegurar una comunicación efectiva, un flujo permanente de información y disposición a dialogar; (iii) establecer la interacción en forma temprana y regular; (iv) desarrollar un entendimiento sobre las comunidades, sus valores y expectativas; (v) construir capacidades de un modo acordado con las comunidades; (vi) reconocer y respetar los derechos de las comunidades indígenas; y (vii) establecer acuerdos de largo plazo.

Con estos elementos en mente, a lo largo de los últimos años se han desarrollado una serie de instrumentos de cooperación, entre los cuales destacan:

- *Exploration and Mining Guide for Aboriginal Communities*, coeditado por el Gobierno de Canadá y las organizaciones Prospectors & Developers Association of Canada (PDAC), The Mining Association of Canada y Canadian Aboriginal Minerals Association.
- *Mining Industry Human Resources Guide for Aboriginal Communities*, desarrollado por el Mining Industry Human Resources Council con el apoyo, entre otros, del Ministerio de Asuntos Indígenas de Canadá, PDAC, The Mining Association of Canada y la Assembly of First Nations.

Una expresión local de este mismo impulso de cooperación del Gobierno de Canadá es el ‘Manual Informativo sobre Minería en Chile. Una Guía para las Comunidades y la Industria’, elaborado en 2011 por el Gobierno de Canadá, la Embajada de Canadá en Chile y Casa de la Paz, con el patrocinio de la OEA y del Ministerio de Minería de Chile.

5. Principales desafíos que se plantean en el nuevo escenario del Convenio 169

En el escenario que se ha descrito se plantean una serie de desafíos que involucran por igual a las comunidades indígenas y a las empresas, en que el Estado de Chile tiene también un importante rol que cumplir. Entre estos desafíos destacan los siguientes:

(i) Para el Estado

Un primer desafío es seguir propendiendo hacia una adecuada regulación de la consulta, sobre todo considerando que el Convenio 169 establece obligaciones para el Estado. Incluso en un escenario de relaciones óptimas entre las comunidades indígenas y las empresas, es indispensable una efectiva implementación del deber de consulta pues allí se juega la ‘piedra angular’ de la participación indígena respecto a las medidas de la administración que son susceptibles de afectarles directamente.

Otro desafío ineludible para el Estado es el fomento de la cooperación entre comunidades indígenas y empresas. El Estado no puede limitarse a ser un espectador pasivo de los esfuerzos que protagonizan comunidades y empresas para convivir armónicamente en los espacios territoriales, sobre todo cuando los efectos de su actuación —permisos, autorizaciones, fiscalización, etc.— tienen consecuencias directas sobre dicha

interacción. El caso de Canadá muestra que existe un amplio espacio para que el Estado asuma un rol activo en fomentar la cooperación y propiciar la realización de actividades de capacitación no solo para que los pueblos indígenas puedan incorporarse como trabajadores de las empresas, sino que además para que puedan desarrollar sus propios emprendimientos, sea como competencia de aquellas o como empresas colaboradoras o contratistas.

(ii) **Para las empresas**

Un desafío mayor para las empresas es visualizar la participación indígena como un proceso mucho más amplio que la mera realización de una consulta. La participación indígena todavía es percibida en algunos actores productivos como un evento aislado en el tiempo o un permiso más, en una lógica de *tick the box*. Para que la participación indígena se transforme en un aporte a la sustentabilidad del negocio en el largo plazo, debe ser asumida como un elemento transversal en las actividades de las empresas. De este modo, tan importante como el proceso de consulta puede ser el monitoreo conjunto de la calidad del agua de un río, no solo por lo que significa en términos concretos sino especialmente por su valor simbólico y aporte a la generación de confianzas. Ejemplos como el anterior sobran.

(iii) **Para los pueblos indígenas y las empresas**

La experiencia comparada muestra que hay un espacio considerable para que las comunidades indígenas y empresas negocien directamente y suscriban acuerdos de convivencia que se adapten a las diversas etapas por las que atraviesa el desarrollo de actividades productivas. Si bien el contenido y complejidad de estos acuerdos es variable, su elemento común es el establecimiento de reglas del juego conocidas en que el protagonista principal debe ser el diálogo permanente como método de anticipar conflictos y generar relaciones de mutuo beneficio. Sobre esto se profundizará a continuación.

(iv) **Para los pueblos indígenas**

La capacidad de organización y representación de los pueblos indígenas es tal vez el principal desafío para estos últimos. Las empresas con toda razón solicitan interlocutores válidos y represen-

tativos de las comunidades indígenas, que den garantía que los acuerdos entre unas y otras serán respetados y por tanto otorgarán la necesaria estabilidad jurídica.

6. Acuerdos de cooperación entre comunidades indígenas y empresas como una forma de establecer relaciones sustentables en el largo plazo y viabilizar inversiones

Atención especial merece la celebración de acuerdos entre pueblos u organizaciones indígenas y empresas. Crecientemente se escucha a las organizaciones indígenas que prefieren establecer relaciones directas y llegar a acuerdos con las empresas más que entenderse con el Estado. No se trata aquí de que las empresas se hagan cargo de las responsabilidades que caben a la administración pública, sino más bien de abandonar la idea según la cual las relaciones entre comunidades indígenas y empresas están principalmente determinadas por la actividad estatal. Un ejemplo claro de esto es el fenómeno ya mencionado de la judicialización. Para muchas empresas, las comunidades indígenas aparecen en el radar cuando un permiso relevante para desarrollar su actividad es impugnado en tribunales. Los acuerdos entre comunidades indígenas y empresas permiten superar esta lógica y pensar en las relaciones entre unas y otras como una cuestión de sustentabilidad en el largo plazo.

En otras jurisdicciones –Canadá y Australia por ejemplo– existe una práctica asentada de celebración de acuerdos entre empresas productivas y organizaciones indígenas. Estos acuerdos adoptan diversas formas y se suscriben en distintas etapas del desarrollo de los proyectos. El elemento común a todos estos es que establecen un marco institucional de relaciones entre las organizaciones indígenas y las compañías, lo que permite desarrollar los proyectos en un escenario de mayor sustentabilidad y certeza jurídica.

En este contexto, los acuerdos de contenido más integral y vocación de largo plazo (normalmente suscritos por compañías en operación o desarrollo de proyectos) son los denominados *Impact and Benefit Agreements* o Acuerdos de Impacto y Beneficio. En Canadá, por ejemplo, existen a la fecha más de 200 acuerdos vigentes solo en la industria minera, de los cuales aproximadamente 30 son acuerdos de impacto y beneficio.

En Chile, la práctica de suscribir este tipo de acuerdos es aún embrionaria. Si bien por años las empresas han desarrollado relaciones y firmado acuerdos con comunidades indígenas, estos por lo general se limitan a

necesidades puntuales como el establecimiento de una servidumbre, la instalación temporal de un campamento en tierras indígenas o la entrega de diversos apoyos en el marco de la responsabilidad social.

Los acuerdos de impacto y beneficio equivalen a lo que en nuestro contexto se podría denominar como 'Acuerdos de Cooperación, Sustentabilidad y Beneficio Mutuo'. Normalmente se suscriben cuando una compañía ya ha tomado la decisión de desarrollar un proyecto y realizar inversiones cuantiosas. Dado que estos acuerdos están sujetos a cláusulas de confidencialidad, sus textos no son de conocimiento público. Sin embargo, un manual de negociación de *Impact and Benefit Agreements* desarrollado para comunidades indígenas por Gibson y O'Faircheallaigh en 2011 revisa en detalle los principales temas cubiertos por estos acuerdos:

- Mecanismos de comunicación o diálogo institucional y permanente entre la compañía y las comunidades indígenas.
- Mecanismos de participación de las comunidades indígenas.
- Lineamientos y/o compromisos para la capacitación y contratación de personas indígenas (etapas de construcción y operación).
- Lineamientos y/o compromisos para la capacitación y ofrecimiento de oportunidades de negocios a las personas y comunidades indígenas, por ejemplo, para transformarse en una empresa colaboradora (etapas de construcción y operación).
- Aportes pecuniarios que pueden adoptar diversas formas.
- Manejo de aspectos ambientales, entre otros relacionados con los impactos del proyecto o actividad).
- Disposiciones sobre cultura, patrimonio cultural e impactos sociales.
- Mecanismo de resolución de controversias.

Estos acuerdos, por cierto, no son ninguna panacea. Sin embargo, reflejan una filosofía distinta sobre cómo acercarse y desarrollar relaciones con las comunidades indígenas, en que las notas principales son la horizontalidad, el respeto a sus derechos y una mirada de sustentabilidad en el largo plazo.

Conclusiones

El emplazamiento de actividades productivas en espacios territoriales en que existe importante presencia de población indígena no es una situación nueva, pero sí lo es en el contexto actual, en que dicha situación se produce. La denominada emergencia indígena en América Latina ha significado, entre otros procesos, la transformación de las comunidades indígenas en un actor claramente diferenciado de otras comunidades.

Las empresas han debido irse acomodando a este nuevo escenario que se caracteriza por comunidades indígenas más empoderadas y conscientes de sus derechos. Las comunidades indígenas están interesadas en generar relaciones con las empresas, pero lo hacen articulando sus derechos e intereses y exigiendo que aquellas se hagan cargo adecuadamente de los impactos sociales y ambientales que generan.

Hoy existe entonces una gran oportunidad para que los pueblos indígenas y las empresas no solo coexistan sin conflictos, sino que además puedan cooperar eficazmente para beneficio mutuo, integrándose las comunidades a las múltiples oportunidades que abren las actividades empresariales. Lo anterior requiere un cambio de paradigma que implica aproximarse en forma positiva a las relaciones entre unas y otras, trasladando este tema desde la matriz de riesgos hacia una ventana de oportunidades.

Pero este cambio de paradigma implica traspasar las fronteras tradicionales del *oposicionismo* o la responsabilidad social convencional. El caso de Canadá es un buen ejemplo de que existe una oportunidad para reemplazar la lógica de conflicto por una de colaboración. En este escenario se plantean desafíos importantes que involucran por igual a los pueblos indígenas, a las empresas y al Estado.

Bibliografía

- Aboriginal Engagement Task Group of the Intergovernmental Working Group on the Mineral Industry**, 2008. *Aboriginal Engagement in the Mining and Energy Sectors. Case Studies and Lessons Learned. 2008 Report to Energy and Mines Ministers*. Disponible en www.cbern.ca.
- Bande, J. et. al**, 2014. *Minería y Desarrollo Sostenible de Chile. Hacia una Visión Compartida*. Disponible en www.fdd.cl.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, 2010. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Disponible en www.cidh.org.
- Consejo Internacional de Minería y Metales**, 2010. *Guía de Buenas Prácticas Los Pueblos Indígenas y la Minería*, Londres, Consejo Internacional de Minería y Metales.
- Corporación Financiera Internacional**, 2007. *El Convenio 169 de la OIT y el sector privado. Preguntas y respuestas para los clientes de la IFC*. Disponible en www.ifc.org.
- Corporación Financiera Internacional**, 2012. *Norma de Desempeño 7 'Pueblos Indígenas'*. Disponible en www.ifc.org.
- Gibson, G. y O'Faircheallaigh, C.**, 2011. *IBA Community Toolkit. Negotiation and Implementation of Impact and Benefit Agreements*. Disponible en www.ibacommunity toolkit.ca.
- Organización Internacional de Normalización**, 2010. *ISO 26.000 Guía sobre Responsabilidad Social*. Disponible en www.iso.org.
- Organización Internacional del Trabajo**, 2014. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A), Informe General y observaciones referidas a ciertos países*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo**, 2009. *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT*, Ginebra, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo**, 1989. *Convenio N° 169. Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*.
- Organización Internacional del Trabajo**, 1957. *Convenio N° 107. Sobre pueblos indígenas y tribales*.
- Organización de Naciones Unidas**, 2011. *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*. Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Disponible en www.ohchr.org.
- Subsecretaría de Minería**, 2014. *Empresas Mineras y Pueblos Indígenas en Chile: Buenas prácticas para la construcción de relaciones de beneficio mutuo*, Santiago. Disponible en www.minmineria.gob.cl.
- Yáñez, N.**, 2012. "Comentario" a artículo sobre "Adecuación de la legislación interna a los estándares impuestos para la administración de recursos naturales". En: Jorge Contesse Singh (editor), *El Convenio 169 de la OIT y el Derecho Chileno. Mecanismos y Obstáculos para su implementación*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Young, E.**, 1995. *Third world in the first: development and indigenous peoples*. New York, Routledge.
- Zorrilla, C. (con Arden Buck, Paula Palmer y David Pellow)**, 2009. *Protegiendo a su Comunidad Contra las Empresas Mineras y Otras Industrias Extractivas. Una Guía para Promotores/Activistas Comunitarios*. Disponible en www.globalresponse.org.

Centro UC

Políticas Públicas

www.politicaspUBLICAS.uc.cl
politicaspUBLICAS@uc.cl

SEDE CASA CENTRAL

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.
Teléfono (56) 22354 6637.

SEDE LO CONTADOR

El Comendador 1916, Providencia.
Teléfono (56) 22354 5658.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

- Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal • Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos
- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas • Facultad de Ciencias Sociales • Facultad de Derecho • Facultad de Educación
- Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política • Facultad de Ingeniería • Facultad de Medicina