

2014

Minería y Desarrollo Sostenible de Chile. Hacia una Visión Compartida.

Una Minería virtuosa, sostenible e inclusiva.



Minería y Desarrollo Sostenible de Chile Hacia una Visión Compartida.

Motivación de esta propuesta:

Chile requiere de una visión sobre su minería, que sea compartida por todos los actores interesados, para que promueva en forma más efectiva el desarrollo sostenible del país.

La minería siempre jugó un rol central en el desarrollo de nuestro país. Este fue relevante a lo largo del siglo XX, pero el desarrollo minero ha conocido una enorme expansión desde 1990 en adelante, cuando multiplicó once veces su contribución a la economía nacional. Sin la minería, Chile y los chilenos serían mucho más pobres.

Chile es principal productor de cobre del mundo y en su territorio se encuentran las mayores reservas probadas de ese metal. Ese liderazgo incluye la aplicación de altos estándares en diversos ámbitos de la actividad minera, ocupando la industria un lugar de privilegio a nivel nacional. Destaca el ahorro público que hace el Estado para enfrentar los ciclos de bajos precios; como también, el que un número de empresas invierta en el desarrollo de sus proveedores y la capacitación de sus empleados.

Sin embargo, a pesar del liderazgo del país en esta materia, no hemos dimensionado lo que implica ser el principal productor de cobre del mundo. No pensamos el desarrollo de largo plazo del país considerando el rol que le cabe a la minería. Especialmente, no contamos con una visión compartida que asegure el crecimiento sostenible de la minería. Esto es, un desarrollo minero virtuoso y competitivo, coherente con el de otras actividades productivas; que distribuya equitativamente sus beneficios; que prevenga o mitigue sus impactos ambientales y que opere con pleno respeto a los derechos de las comunidades indígenas y locales. Tampoco hemos logrado movilizar como país las energías de los diversos actores concernidos hacia la adquisición de más competencias de categoría mundial; aprovechando la escala de la minería para integrar a Chile en cadenas globales de valor que potencien y le den sostenibilidad a su desarrollo.

Asegurar una relación positiva entre minería y sostenibilidad del desarrollo social, económico, ambiental y cultural; requiere construir una visión compartida que surja del diálogo entre todos los actores relevantes: Estado, pueblos indígenas y comunidades afectadas, empresas mineras, energéticas, contratistas, proveedores, trabajadores, centros académicos y de formación técnica. Solo así, se puede construir un compromiso nacional transversal que genere y mantenga las condiciones que requiere una minería virtuosa, inclusiva, transparente y sustentable. Una minería verdaderamente competitiva en todos los ámbitos, que agregue valor a la actividad extractiva y aporte al desarrollo sostenible de nuestro país.

El espíritu que reunió al grupo de personas que elaboró este documento fue contribuir a que Chile cuente con esa visión compartida sobre lo que se requiere para compatibilizar el aprovechamiento del potencial de la minería con el desarrollo armónico y sostenible del país; mediante la prevención, mitigación y/o compensación de sus externalidades económicas, sociales, culturales y ambientales. Creemos que, para que ello ocurra, es necesario un diálogo abierto, objetivo e informado; donde participen las distintas visiones y culturas que conviven en nuestro país. Nuestro grupo ha querido ser una pequeña expresión de esa diversidad nacional. Somos testigos de que el diálogo entre personas que piensan distinto es posible y muy enriquecedor para todos los que en él participan.

Nos unió el común interés por lograr que la minería se proyecte al futuro contribuyendo al progreso económico, inclusivo y sostenible del país, haciéndose cargo de sus impactos en el medioambiente y generando una cultura de valor compartido con las comunidades aledañas. Ponemos ahora a disposición de las instituciones democráticas del país el resultado de nuestra reflexión.

Visión.

Proponemos que la industria minera en Chile se convierta en un ejemplo a nivel internacional y en un orgullo nacional, por su aporte al crecimiento económico sostenible, por su contribución a un desarrollo con mayor equidad social y solidaridad regional e inter-generacional del país y de sus regiones mineras. Proponemos una minería virtuosa, inclusiva y sostenible.

- **Virtuosa**, porque está fundada en una visión estratégica que estimula la inversión en conocimiento y maximiza la generación de valor al recurso que extrae, manteniendo la industria competitiva y rentable en el largo plazo. Dicha estrategia debe surgir de una institucionalidad pública que cuente con la participación de los diversos actores que deben concurrir a implementarla.
- **Sostenible**, que previene, compensa y/o mitiga los impactos ambientales, sociales y culturales a lo largo de todo el ciclo de los proyectos; haciéndolos coherentes con la preservación y fortalecimiento del entorno en que se desenvuelven. Considerando también el interés y los derechos de las futuras generaciones. Para lograr este objetivo es indispensable un rol activo del Estado en el ordenamiento del territorio y la regulación de las externalidades de la industria, como así mismo contar con el diálogo y la participación libre, oportuna, informada, responsable y de buena fe de los pueblos indígenas y comunidades afectadas por la minería.
- **Inclusiva**, al garantizar que las comunidades afectadas puedan participar de los diversos beneficios que genera la minería, por medio del diálogo libre e informado y a través de iniciativas de valor compartido con pleno respeto a sus derechos. Además, todos los ciudadanos deben beneficiarse de la acción del Estado, cuando éste administra eficiente y justamente la parte de la renta que le corresponde de este recurso natural chileno.

Tres Desafíos.

I. Industria Virtuosa.

Crea valor, es innovadora y competitiva.

1. Chile necesita instituciones y estrategias que le permitan fortalecer su presencia en las cadenas globales de valor en la minería. Debemos llegar a un acuerdo sobre la hoja de ruta que nos llevará hacia la creación de dicho valor así como sobre las prioridades a ser enfrentadas y el esfuerzo financiero y tecnológico que se requiere para alcanzar los objetivos buscados. Australia por ejemplo, en solo 15 años, ha logrado generar valor en actividades relacionadas con la minería por un monto equivalente al 60% del total de la producción minera, evolucionando hacia un modelo de valor agregado que va mucho más allá de los retornos propios de la actividad extractiva.
2. **Rol del Estado.** Proponemos que el Estado asuma un rol central en la elaboración de la estrategia que llevará a la minería a ser parte de las cadenas globales de valor. Para tal efecto, debe desempeñar su rol planificador, su función reguladora y articular a los actores que deben implementar la estrategia. Sugerimos la creación de una institución público-privado que coordine, provea información y motive a los actores del sector a tener una visión de largo plazo y actuar a partir de ella, innovando en soluciones sostenibles para una actividad minera incorporada en cadenas globales de valor.

La realidad actual avanza hacia aquella que imaginamos, pero no al ritmo que necesitamos. También constatamos dificultades: las empresas mineras tienen su foco en incrementar su producción lo más posible, en épocas de precios altos; en ciclos de precios bajos tienden a minimizar costos, lo que afecta los espacios de colaboración con otros actores de la cadena de valor. Por otra parte, no todos los proveedores locales alcanzan los niveles de competitividad de proveedores internacionales, dificultándose la generación de la cadena de valor que se espera de la minería del cobre. A la vez, las universidades carecen de suficientes canales de conexión real con la industria y no están orientadas a ser fuentes efectivas de conocimiento aplicable a soluciones industriales y socio-ambientales. Si a esto sumamos los conflictos que se producen cuando la exploración y explotación minera son susceptibles de afectar directamente el sistema de vida y costumbres de las comunidades locales, resulta un escenario altamente complejo para el efectivo concurso colaborativo entre todos los actores concernidos por la industria minera.

Esta tarea tiene particular urgencia frente al ciclo de baja de precios del cobre y alza de costos, que amenazan a la industria. Por tanto, las políticas públicas, regulaciones e incentivos deben estar orientados a acciones concretas que faciliten aumentos importantes de la productividad de la industria. Además, corresponde al Estado -de manera permanente-

corregir las fallas de mercado, tales como las externalidades ambientales, sociales y culturales de esta actividad. Un mayor involucramiento de las políticas públicas en generar iniciativas proactivas en pos del aumento de productividad; requiere evitar los extremos de un intervencionismo estatal excesivo y el inmovilismo y prescindencia por parte del Estado.

Una de las principales contribuciones del Estado al aumento de la productividad es mejorando la calidad de la educación y de la capacitación. Aunque sus efectos sean solo apreciables en el mediano plazo es clave iniciarlos, ya que esta es un área donde se detectan importantes deficiencias; especialmente en la formación técnica. La decisión del gobierno de crear CFT públicos debe considerar la importancia del sector minero para el país.

3. **CODELCO.** Un desafío particular para la minería de cobre chilena está dado por el hecho de que el Estado es su principal productor; aún más como empresa es el primer productor de la industria cuprífera a nivel mundial. Nos preocupa que la política pública hacia Codelco y su gestión, haya privilegiado objetivos distintos a su competitividad de largo plazo, poniendo en peligro su permanencia y la de los significativos recursos que aporta al país, más de U\$ 110.000 millones desde la Nacionalización del cobre a la fecha, con una reinversión de sus utilidades muy por debajo de sus competidores.

Por otra parte, existe un atraso en el programa de inversiones estructurales de la compañía que es imperativo revertir. Superar esta situación requiere llevar adelante un significativo programa de inversiones rentables y que se haga efectivo por la vía de que el dueño capitalice parte de las utilidades obtenidas en un programa de capitalización sostenido, responsable y realista durante los siguientes años.

Pensamos que CODELCO debe tener un gobierno corporativo con la capacidad y autonomía que le permita administrar la empresa del Estado con visión de largo plazo, un programa de financiamiento plurianual con la flexibilidad de gestión y acceso a recursos de diversas fuentes. En definitiva, Codelco debe estar dotado de las herramientas institucionales para competir en igualdad de condiciones en un mercado global que es altamente competitivo. El objetivo de su gestión debe ser maximizar su valor patrimonial, resguardando los derechos de los trabajadores, el medio ambiente y la buena relación con las comunidades locales y especialmente con los pueblos indígenas en el Norte de Chile. En el corto plazo debe asumir el desafío de aumentar la productividad y/o reducir sus costos. Además, ha de ser líder en innovación y modelo de empresa social y ambientalmente responsable; buscando acuerdos sobre su desarrollo con los trabajadores de la empresa y con el entorno en que se desenvuelve. Así, se convierte en una empresa modelo de desarrollo virtuoso, sostenible e inclusivo.

4. **Desarrollo de Proveedores.** Sugerimos que el foco de la estrategia de inserción en las cadenas globales de valor sea el desarrollo de proveedores de la minería intensivos en conocimiento (KIMS por sus siglas en inglés, Knowledge Intensive Mining Suppliers). Así se aprovecha el gran poder comprador de la minería (sus costos de operación–excluyendo remuneraciones e inversiones- han promediado U\$ 25 mil millones anuales) para crear mayor valor en esta industria y exportar minería, no solo minerales.

Los KIMS tienen un amplio espacio de desarrollo en el actual poder comprador de la minería y también pueden colaborar a generar tecnologías e innovaciones que reduzcan la huella ecológica de la actividad minera. Por ejemplo impulsar el desarrollo de servicios ambientales para la minería de clase mundial, disponiendo de laboratorios, metodologías de medición y caracterización de medios; un sistema de acreditación y seguimiento de servicios ambientales bajo altos estándares, además de la incorporación de alianzas estratégicas con centros de renombre internacional.

La necesidad de mayor coordinación entre los actores (mineras, proveedores y centros de investigación) llama la atención sobre la importancia de contar con una “agente intermediario” que promueva y facilite negocios y relaciones entre ellos. Esta institución existe, con muy positivos resultados en países mineros que han logrado agregar valor a través de innovaciones tecnológicas, buenos proveedores locales y relaciones de cooperación con sus pares.

5. **Energía.** Un proveedor particularmente importante para la minería es el sector energético. No obstante la permanente preocupación por la eficiencia en el consumo de energía, la minería explica del orden del 35% del consumo nacional. Más aún, COCHILCO estima que entre 2011 y 2020 se duplicará el consumo de energía de la minería; considerando la calidad de los yacimientos y la desalinización y bombeo de agua de mar. Lo anterior resalta aún más la importancia del sector energético en el plan para una minería sostenible, virtuosa e inclusiva.

Ello ocurre en un escenario donde el país tiene una matriz energética cara y contaminante y, a pesar de haber acuerdo sobre esta falencia, no se han creado las condiciones de gobernabilidad para cambiarla. Confiamos en que la agenda energética recientemente dada a conocer cambie esta situación al promover un diálogo y compromiso nacional con los cambios que el país requiere.

Es indispensable que el país cuente con una regulación y política energética que dé seguridad a los inversionistas y a los ciudadanos. Dicha política debe dar cuenta de la interdependencia entre la minería (ubicación, tamaño y temporalidad de los proyectos) y la generación y transmisión eléctrica y de éstas con su entorno ambiental, social y cultural. Por ello, es necesario que estos dos sectores compartan información y

consideren la posibilidad de compartir riesgos en el desarrollo de nuevos proyectos que sean compatibles con la sostenibilidad ambiental, social y cultural. El desafío es transformar la relación energía-minería en sinérgica y virtuosa.

Creemos que el desarrollo minero requiere una mayor competitividad energética y, por ello, proponemos se considere:

- a) Un Plan de Eficiencia Energética que establezca metas verificables para el sector minero.
- b) Establecer metas de energía limpia en sus estrategias de suministro de energía, considerando el potencial no utilizado que tiene Chile para el desarrollo de energías renovables. Estas deben reducir emisiones, ser seguras y competitivas. Debe también considerar las externalidades hacia el sistema eléctrico en términos de capacidad de respaldo y de transmisión, entre otros.
- c) Realizar auditorías energéticas independientes y certificar ante la autoridad pública sus avances en eficiencia y limpieza energética.
- d) Buscar sinergias y fomentar alianzas entre empresas mineras, regiones, municipios, comunidades locales para llevar adelante proyectos energéticos no contaminantes.

6. Reconocer la heterogeneidad de la actividad extractiva, apoyar a la pequeña y mediana minería.

Es necesario definir con claridad los objetivos de la política pública orientada a la pequeña y mediana minería y contar una mejor institucionalidad para el fomento de su productividad y sustentabilidad. Solo así se puede asegurar que la minería de menor tamaño sea parte del desafío que aquí se propone.

II. Desarrollo sostenible:

Transparencia, eficacia y certeza del marco regulatorio ambiental y de consulta y participación ciudadana.

7. Mantener el liderazgo internacional en la minería del cobre y ser ejemplo de una actividad sostenible requiere instituciones, marcos legales y regulatorios que lo hagan viable. Particularmente importante es que la institucionalidad asegure el derecho a la participación y opinión de las comunidades indígenas y aledañas en forma previa, informada, responsable y de buena fe. Dicha participación colaborará a prevenir, mitigar y compensar los impactos ambientales y sociales de la actividad minera y así distribuir más equitativamente los impactos sociales positivos y negativos de la actividad minera.

La falta de madurez institucional de Chile en esta materia debilita a la industria minera, ya que lleva a algunos a cuestionar su sustentabilidad social y ambiental. En la actualidad se encuentran detenidos U\$55 mil millones de dólares de la inversión proyectada hasta el 2021 en los sectores minero-energéticos. Sea porque las comunidades afectadas no

encuentran los conductos y recursos para representar sus legítimos derechos o como resultado de la acción de personas motivadas por intereses patrimoniales de carácter puramente personal. Ha existido una manifiesta incapacidad de la institucionalidad por resguardar eficazmente los derechos de las partes y así, legitimar los procesos de aprobación ambiental, de participación ciudadana y de consulta indígena, con el consiguiente perjuicio colectivo.

La institucionalidad responsable de proveer sustentabilidad o gobernabilidad a la actividad minera debe actuar en, al menos, tres dimensiones: **ambiental; diálogo y consulta indígena y participación ciudadana; e información para la toma de decisiones.**

- 8. En materia ambiental.** El desarrollo minero del país requiere un marco regulatorio ambiental transparente, eficiente, efectivo y robusto que asegure la independencia de sus instituciones y cuyo cumplimiento haga incuestionable la sustentabilidad ambiental del sector.

Actualmente existe una proliferación de exigencias impuestas caso a caso por el SEIA, además de las que imponen diversos cuerpos legales; que imposibilita a las empresas prever las exigencias asociadas a sus proyectos y al Estado dar garantías de su cabal cumplimiento. Sumado a lo anterior, el proceso de participación y observación de las comunidades afectadas requiere de una mayor disponibilidad de información generada de forma independiente a la empresa y de mayor responsabilidad y actuación de buena fe de todas las partes concernidas. Ello, mas otras falencias del Estado ya mencionadas, explica en parte la desconfianza ciudadana y el creciente número de conflictos por reclamación de derechos de las personas y comunidades susceptibles de ser afectadas directamente por los proyectos.

- 9. Fortalecimiento institucional en materia ambiental, cambios en el SEIA y uso de la Evaluación Ambiental Estratégica** que señala la ley. Proponemos que el Estado complete su marco normativo y de fiscalización, para hacerlo más eficiente, eficaz, confiable y transparente.

Ello se ha iniciado con la creación de la Superintendencia y los Tribunales Ambientales, pero es tiempo de trascender este esfuerzo y también de precisar el rol de los tribunales superiores de justicia *vis a vis* el juicio de mérito de la autoridad administrativa. Además, convendría estudiar la conveniencia de definir políticas que permitan al país competir ventajosamente en una economía global baja en carbono (normas de emisión, impuestos). Las políticas de emisión deben ser adoptadas en el contexto de un acuerdo internacional de normas de CO₂ y deben contemplar incentivos a las energías limpias, sean convencionales o no. Como también apoyar la investigación del impacto del cambio climático y sus impactos en el país y promover estrategias de adaptación. Adicionalmente, creemos que el sector minero le corresponde ejercer su liderazgo en la inversión de I+D en temas medioambientales en Chile.

En materia de SEIA y evaluación ambiental estratégica proponemos:

- a. Revisar la composición de la instancia administrativa resolutoria superior en materia ambiental (actualmente el Consejo de Ministros) de manera de que en su composición adquiera un rol más importante la opinión técnica independiente.
- a. Utilizar la Evaluación Ambiental Estratégica como instrumento de ordenamiento territorial; especialmente en zonas con potencial minero o energético y con alta complejidad socio ambiental. Así, con la participación de la población, se potencia el desarrollo económico del territorio, dando cuenta de sus valores ambientales, sociales y culturales. Dichos valores constituyen la línea base de cualquier proyecto y un órgano independiente debe fijarle las prevenciones, mitigaciones y compensaciones, o en su defecto, fijar condiciones que pueden implicar el rechazo del proyecto si compromete el patrimonio ambiental social o cultural.
- b. Contar con resoluciones de calificación ambientales claras y objetivas para su posterior fiscalización, procurando establecer normas generales, objetivas, no discriminatorias, ni arbitrarias.
- c. Avanzar hacia una mayor especialización y coordinación entre los servicios públicos que concurren al proceso de evaluación ambiental, implementando definitiva y eficazmente la “ventanilla única” y aplicando el silencio administrativo positivo, pero sin dejar de estar atentos a la voz de las comunidades locales.
- d. Velar para que el Servicio de Evaluación Ambiental evalúe, legal y técnicamente, los impactos sinérgicos de los proyectos existentes y proyectados en un mismo territorio, tal como le mandata la Ley.
- e. Fortalecer el actual sistema público para la debida diligencia en el seguimiento y fiscalización ambiental de las principales actividades mineras del país tal como lo establece la OECD, asegurando una gestión no discriminatoria ni arbitraria.
- f. Fortalecer y anticipar los procesos de participación de las comunidades afectadas en la evaluación de los proyectos a realizarse en sus territorios, proveyendo información fidedigna, suficiente y comprensible.

10. Recursos Hídricos. La industria minera se desarrolla en las zonas más áridas del planeta y los estudios de la DGA y COCHILCO avizoran un déficit estructural de agua en el Norte grande y chico. El Banco Mundial, por su parte, destaca las falencias institucionales y la crisis de gobernanza que enfrenta la institucionalidad de Aguas del país. Por ende, parece necesario fortalecer la institucionalidad y su marco normativo para asegurar la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos a los distintos actores sociales y productivos que requieren de ella.

Existen múltiples mejoras normativas y/o institucionales que deben ser atendidas, tales como:

- b. Establecer prioridades legales en caso de sequía declarada; priorizando el uso humano del agua, la mantención de caudales ecológicos y de actividades de subsistencia. Ello sin desviar el foco del deber del Estado de promover alternativas de disponibilidad hídrica.
- c. Asegurar que la asignación de derechos sea técnica, con la debida consideración a las disponibilidades del acuífero y al establecimiento de caudales ecológicos efectivos. Debe tomarse especialmente en cuenta el régimen especial de derechos y protecciones que ampara el agua de los pueblos indígenas en el Norte de Chile (Ley Indígena 19253 de 1993).
- d. Gestión integrada de cuencas y recursos hídricos, que garantice la sustentabilidad de los servicios ambientales de cada cuenca, el respeto a los derechos otorgados y la vocación del territorio, su diversidad de usos y los derechos de los pueblos, comunidades y personas que los habitan, especialmente los indígenas.
- e. Generar el conocimiento científico e informar sobre disponibilidad del recurso hídrico y la eventual interrelación entre acuíferos superficiales y subterráneos.
- f. Perfeccionar y transparentar la asignación de derechos en la exploración y el uso de aguas subterráneas.
- g. Profundizar el conocimiento científico sobre los glaciares y transparentar la información para legislar sobre la materia y generar consensos entre los actores de un territorio sobre sus glaciares, en el contexto de la evaluación ambiental.
- h. Difundir una mayor eficiencia y productividad en el uso del agua por los diferentes usuarios e incentivar el reciclaje y eficiencia hídrica en cada cuenca.
- i. Transparentar el mercado de aguas, desincentivando la especulación, incentivando el uso de los derechos de agua en los objetos previstos, fomentando el acceso de nuevos actores, por ejemplo, mediante la revisión de las reglas relativas al pago de patentes y caducidad de los derechos para desincentivar los monopolios.
- j. Fomentar el embalse de agua para todos sus usos, en nuestras cuencas, así como en los acuíferos subterráneos, asegurándose que las decisiones cuenten con mecanismos de participación ciudadana.
- k. Establecer una estrategia nacional de gestión de recursos hídricos de largo plazo, incluyendo las condiciones de adaptación al cambio climático y la debida consideración a los tratados, normas y estándares internacionales relevantes en la materia.

11. En materia de usos y propiedades del suelo y la vocación productiva del territorio. El Ministerio de Bienes Nacionales, CONADI y la DGA presentan falencias institucionales que han impedido definir con claridad y transparencia cuales son tierras fiscales y cuales son indígenas. A pesar de que en el Norte de Chile estas han sido catastradas y validadas por el Estado hace más de 20 años. Se requiere legalizar la propiedad indígena,

considerando el régimen legal que ampara las tierras de los pueblos y comunidades indígenas.

Para tal efecto, parece necesario fortalecer la institucionalidad y el marco normativo que rige las propiedades fiscales e indígenas. Solo así se podrá transparentar la disponibilidad del recurso suelo a los distintos actores sociales y productivos que tienen derecho a él o que requieren de él. Además, la falta de claridad sobre la propiedad del suelo ha permitido el otorgamiento de permisos de exploración de los recursos del subsuelo (incluido aguas), que son bienes nacionales de uso público; en tierras reclamadas por comunidades indígenas del Norte grande y chico; sin la adecuada consideración al reclamo indígena pendiente o al deber de protección que tiene el Estado respecto de los derechos indígenas.

Creemos necesario buscar fórmulas innovadoras, tendientes a permitir que las comunidades indígenas participen en los beneficios que genera la actividad minera -valor compartido- y, cuando proceda, obtengan una compensación justa y equitativa por los daños y reparación de los impactos ambientales y/o culturales en sus territorios, conforme lo establece el Convenio 169 de la OIT.

Existen múltiples mejoras normativas y/o institucionales que hacer para:

- a. Asegurar que la asignación o reconocimiento de derechos sobre el suelo sea realizado rápida y técnicamente; resolviendo las demandas ancestrales pendientes. Como también, perfeccionar la asignación y la regularización de los derechos de propiedad superficial y servidumbres.
- b. Profundizar el conocimiento científico e informar sobre los territorios y hábitat que ocupan los pueblos indígenas; ello permitirá realizar una gestión integrada de los territorios en que explora y opera la industria minera para asegurar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, comunidades y personas concernidas.
- c. Transparentar la información y generar mecanismos de comunicación entre los actores de un territorio, en el contexto de la evaluación ambiental o de la Consulta debida a los pueblos indígenas, desincentivando así los conflictos socio-ambientales.
- d. Contribuir a la protección y restitución del Patrimonio Ambiental y Cultural del país y de los pueblos indígenas que lo habitan.

12. En materia de consulta indígena y participación ciudadana. Es indispensable contar con una adecuada reglamentación de los procesos de participación de las comunidades afectadas, incluyendo la consulta libre, previa e informada a los pueblos indígenas. La modalidad (oportunidad y condiciones) de realización de la consulta indígena está definida por el Convenio 169 de la OIT y regulada en el Decreto Supremo 66 de 15 de noviembre de 2013 y respecto de proyectos de inversión, por el Decreto Supremo N° 40 del Ministerio de Medio Ambiente que establece un nuevo reglamento del SEIA, que incorpora una regulación específica para la

consulta a los pueblos indígenas sobre los proyectos de desarrollo minero que sean susceptibles de afectarles directamente. Esta reglamentación ha sido parcialmente impugnada por representantes de los pueblos indígenas sea porque no les fue consultada o porque consideran que establece umbrales inferiores a los establecidos en el Convenio 169.

Como sea, conforme al Convenio 169, dicha reglamentación debe cautelar los derechos de los pueblos indígenas por medio de un efectivo proceso de consulta previa, libre e informada que procure la búsqueda de acuerdos de buena fe, y que incluso hace necesario obtener el consentimiento de los pueblos concernidos en el caso de reasentamiento o de disposición de material tóxico en su territorio.

En dichos procesos de diálogo, participación y consulta el Estado debe garantizar la genuina representación de los pueblos indígenas y de los demás actores territoriales relevantes; como también que su actuar sea de buena fe y velar porque los respectivos diálogos y procedimientos de información y consulta cumplan con las normas y estándares aplicables. Ello requiere regular mejor estos procesos para que se anticipen a las decisiones y adquieran un carácter preventivo y no solo de mitigación; para que sean simétricos en capacidades de representación de los distintos actores y para que efectivamente obliguen a las partes respecto de las decisiones que se adopten. Como también generar las condiciones que permitan cumplir con los compromisos formalmente adquiridos en los procesos de participación ciudadana y de consulta a los pueblos indígenas.

En particular se requiere:

- a. Fortalecer o modificar la institucionalidad de participación del SEA de manera que atienda de forma oportuna los procesos de consultas previas y participación de las comunidades susceptibles de ser afectadas directamente, buscando que los conflictos de interés se resuelvan de manera anticipada, efectiva, eficiente, equitativa, transparente, técnica y con apego a la legalidad vigente. Los actores correspondientes deben hacerse responsables del cumplimiento de las decisiones que se adopten.
- b. Proveer información pública oportuna, comprensible y permanente durante las diferentes fases de desarrollo de los proyectos (exploración, prospección, construcción, explotación, cierre, remediación).
- c. Crear un Fondo que permita habilitar a las organizaciones sociales y comunidades indígenas susceptibles de ser directamente afectadas (dándoles acceso a asistencia técnica especializada), particularmente a las comunidades locales y los pueblos indígenas, en los procesos de participación ambiental y consulta indígena. Este apuntaría a lograr que dichas organizaciones participen en condiciones de igualdad y a validar y fortalecer su capacidad técnica y representatividad,

- tanto en los procesos de diálogo directo con las empresas, como respecto de la institucionalidad ambiental y pública en general.
- d. Contar con un sistema de monitoreo y evaluación de los compromisos que adquieran las partes, que informe de manera oportuna y comprensible su nivel de cumplimiento.

Solo una adecuada y oportuna aplicación de la ley y reglamentos vigentes, y su diligente revisión para mejorarlos, evitará la “judicialización” de los conflictos que ha mostrado ser perjudicial para todas las partes interesadas.

13. **Información Pública.** Es conveniente fortalecer las capacidades del Estado para conocer e informar sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales en las regiones mineras del país, especialmente sobre recursos hídricos. Dicha información debe ser un componente esencial de los esfuerzos de ordenamiento territorial participativo.

III. Inclusivo.

Dado que el Estado es el dueño absoluto, inalienable e imprescriptible de las sustancias mineras concesibles y dada su condición de recurso no renovable; le corresponde captar, a través del régimen tributario específico de la minería, parte de la renta que ésta genera. También es su responsabilidad utilizar dichos recursos públicos de manera eficaz, eficiente, transparente y equitativa, teniendo presente el interés de la nación toda, así como de las regiones y localidades donde se desarrolla la actividad minera. Como también buscar que estos recursos sean una fuerza motriz del desarrollo nacional generando beneficios para las futuras generaciones.

El desafío de la inclusión debe ser asumido por todos los actores de la minería, buscando que el desarrollo de la actividad contemple acuerdos de valor compartido que beneficien a los pueblos indígenas, a las comunidades, a la empresa y al país.

14. 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:
 - a. En el entorno físico y ambiental; innovando en mercados y/o productos para hacer congruente la rentabilidad del negocio con la generación de beneficios económicos, sociales y ambientales a su entorno.
 - b. En aumentar su productividad a través de incrementos en la eficiencia y/o reducción en el uso de recursos naturales y del medioambiente; como también invirtiendo en capital humano; incrementando la productividad en la cadena de valor.
 - c. En el desarrollo de sus proveedores y en planes de capacitación y empleo especialmente en las comunidades indígenas y aledañas,

para fortalecer los encadenamientos productivos locales y crear empleos de calidad.

- d. 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.

Dentro del rol de las empresas mineras cabe destacar el de CODELCO; ya que es un importante contribuyente a la labor de inclusión social que realiza el gobierno. De hecho, la minería de cobre entre 1994 y 2010 aportó el 18,6% del ingreso fiscal y el 70% provino de Codelco. Sin embargo, entre 2009 y 2012, por efecto de la caída de los márgenes, esta última cifra se redujo a 58% y a un precio el cobre de largo plazo Codelco aportaría alrededor del 5% del presupuesto. Lo que ocurra con Codelco es también importante para la inclusión social.

15. Sugerimos que el régimen tributario para la minería se oriente a ampliar y potenciar sus beneficios socio-económicos y sus efectos multiplicadores sobre el resto de la economía. Ello se logra a través de una solución equilibrada que permita que la inversión en exploración y explotación asegure que el país cuente con un batería de futuros proyectos que renueven la base minera y con una recaudación aceptable de acuerdo a estándares internacionales. Dicho lo anterior, coincidimos en que la actividad minera no solo puede ser vista y evaluada como fuente de divisas e impuestos, sino también como fuente de generación de valor y de conocimiento avanzado; conforme a los estándares que promueven las empresas mineras que participan del ICMM.
16. La sociedad chilena debe contar con la información que le permita conocer si el régimen tributario es suficientemente equitativo en la distribución de la renta minera. Por ello, el Estado debe proveer información sobre rankings de tributación efectiva entre diferentes jurisdicciones; como también sobre competitividad en la atracción de inversiones en exploración. Para tal efecto, resulta conveniente que Chile suscriba el Acuerdo EITI (por sus siglas en inglés, Extractive Industry Transparency Initiative) que requiere a los gobiernos transparentar las licencias y contratos mineros que otorga, la recaudación de impuestos que estos generan y la forma en que estos se distribuyen territorialmente, como también el gasto que ellos financian. Además, genera un grupo de supervisión de lo anterior que debe representar los diversos intereses presentes en la sociedad.
17. En materia tributaria proponemos que un porcentaje de los ingresos públicos generados por los proyectos mineros queden en las regiones mineras para que financien obras de infraestructura o desarrollo social en las comunidades indígenas, comuna y/o región donde se localizan, aprobadas por las instancias públicas competentes. Ello, en adición a una

política general de descentralización administrativa y financiera del Estado que, a nuestro juicio, el país requiere.

Adicionalmente, se debe revisar el nivel de las patentes mineras de explotación y exploración, estableciendo un cargo mayor por patente no operativa, si esta no es parte de un proyecto en operación.

18. La minería es también parte de nuestra cultura y está profundamente inserta en la historia de muchas localidades del país. Sería enriquecedor rescatar este patrimonio cultural y difundirlo; además la minería tiene la responsabilidad de que su presencia refuerce y enriquezca la cultura propia de las localidades donde opera. Por eso creemos necesario estimular diálogos locales de la comunidad con la minería, y que estos sean fructíferos al fomentar la creación de valor compartido, con especial consideración al hecho de que la mayoría de los proyectos mineros se realizan en las regiones que habitan los pueblos indígenas del Norte de Chile.

Jorge Bande
Rolando Carmona
Raimundo Espinoza
Juan Andrés Fontaine
Álvaro García
Rolando Humire
Bernardo Larraín
Ricardo Lagos
Gianni López
Jean Paul Luksic
Patricio Meller

Adicionalmente Sara Larraín y Nancy Yañez fueron parte de este trabajo. En palabras de ellas “asumimos nuestra participación en la iniciativa y valoramos el diálogo generado”. Sin embargo, plantean “que la suscripción de un documento de consenso a la postre no aporta al debate político y mucho menos a la superación de fondo de los conflictos, ya que termina invisibilizando aquellas posturas que resultan más problemáticas”. Por ello, prefieren no suscribirlo; aunque, sin duda, nos beneficiamos de sus aportes.