

INFORME DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que prorroga la vigencia del decreto ley N° 701, y aumenta los incentivos de forestación.
BOLETÍN N° 7.102-01.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Agricultura tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S. E. el Presidente de la República, con urgencia calificada de “suma”.

De la iniciativa se dio cuenta ante la Sala del Honorable Senado, en la sesión del 2 de noviembre de 2010, la que dispuso que fuera informada por la Comisión de Agricultura y por la Comisión de Hacienda, en su caso. En virtud de lo dispuesto por el artículo 36, inciso sexto, del Reglamento de la Corporación procede su discusión sólo en general.

- - -

Concurrieron, especialmente invitados a una o más sesiones de este proyecto, las siguientes autoridades y representantes de organizaciones gremiales y colegios profesionales.

Por el Ministerio de Agricultura, el Ministro señor José Antonio Galilea, el Subsecretario señor Álvaro Cruzat, el Fiscal señor Mauricio Caussade, y el Asesor señor Fernando Astaburuaga.

Por la Corporación Nacional Forestal, el Director Ejecutivo, señor Eduardo Vial Ruiz-Tagle.

Por el Ministerio secretario General de la Presidencia, el Asesor Especial de Asuntos Indígenas señor Sebastián Donoso.

Además, participó por la Asociación Gremial de Industriales de la Madera Pymemad Maule y Bío Bío, su Vicepresidente don Fernando Rosselot.

Con la representación del Colegio de Ingenieros Forestales A.G., el Secretario Ejecutivo, señor Julio Torres.

Por la Biblioteca del Congreso Nacional, las analistas señoras Alejandra Voigt y Francisca Greene.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Prorroga la vigencia del decreto ley N° 701, de 1974, hasta el 1 de enero de 2013, y al mismo tiempo, aumenta los incentivos a la forestación.

Incorpora el concepto de mediano propietario forestal, aplicable a las personas naturales y jurídicas y comunidades que no cumplan con los requisitos establecidos en la definición de pequeño propietario forestal y cuyos ingresos anuales por ventas, servicios y otras actividades del giro no excedan las 100.000 unidades de fomento en el último año calendario, asignándoles el 75% de bonificación sobre su costo total y mantiene la clasificación "Otros" para quienes no quepan en las dos categorías mencionadas, cuya bonificación es el 50% de los costos totales de las actividades bonificables.

Fija para las tres categorías una superficie bonificable anual máxima de 100 hectáreas.

Dispone beneficios que hacen excepción al régimen general para las personas indígenas, comunidades indígenas o una parte de éstas que accedan o hayan accedido a compras o subsidios de tierras en virtud de lo dispuesto por la ley N° 19.253, anteriormente bonificadas, legitimándolas para optar al beneficio, siempre que no se trate de bosques explotados y aprovechados por personas indígenas, comunidades indígenas o una parte de éstas.

Prescribe que las mismas personas y, en las mismas circunstancias, podrán optar por la desafectación de terrenos de aptitud preferentemente forestal, en conformidad al artículo 7° del decreto ley N° 701, de 1974 sin obligación de reintegrar las sumas que se hayan dejado de pagar en virtud de franquicias tributarias o bonificaciones otorgadas por aquél.

Faculta a la Corporación Nacional Forestal para llevar un Registro de Operadores Forestales, de carácter público, que será regulado por un reglamento.

Prorroga la vigencia de los reglamentos del decreto ley N° 701, de 1974, mientras no se dicten nuevas normas sobre la materia, en lo que no sean contrarios a esta ley, y, también, fija un plazo de ocho meses, desde la publicación de esta ley, para que el Presidente de la República envíe al Congreso Nacional uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se establezcan nuevos mecanismos de fomento forestal.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I. ANTECEDENTES JURÍDICOS

a) Constitución Política de la República:

Artículo 63 N° 14), señala, entre las materias reservadas al dominio legal, las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y el artículo 65 inciso tercero prescribe que el Presidente de la República le corresponde la iniciativa exclusiva de las leyes que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria.

b) Decreto ley N° 2.565, de 1979, sustituye decreto ley N° 701, de 1974, que somete los terrenos forestales a las disposiciones que señala; publicado en el Diario Oficial del 3 de abril de 1979.

c) Decreto ley N° 2.691, de 1979, cuyo artículo único sustituye el inciso tercero del artículo 12 del decreto ley N° 701, de 1974; publicado en el Diario Oficial del 16 de mayo de 1979.

d) Ley N° 18.959, del 24 de febrero de 1980, que modifica, interpreta y deroga normas que indica, en especial sus artículos 1° y 2° que modifican los artículos 21 y 22 del decreto ley N° 701, de 1974.

e) Ley N° 19.561, del 16 de mayo de 1998, que modifica el decreto ley N° 701, de 1974, sobre Fomento Forestal, en particular fijó el período de vigencia del referido decreto ley en 15 años, a contar del 1 de enero de 1996.

f) Ley N° 20.283, del 30 de julio de 2008, Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, cuyo artículo 65

introduce modificaciones en los artículos 17, 24 bis A) y 24 bis B) del decreto ley N° 701, de 1974, sobre Fomento Forestal.

g) Ley N° 20.326, del 29 de enero de 2009, establece incentivos tributarios transitorios, concede un bono extraordinario para las familias de menores ingresos y establece otras medidas de apoyo a la inversión y al empleo; en particular, su artículo 4° introduce tres modificaciones en el artículo 15 del decreto ley N° 2.565, de 1979, del Ministerio de Agricultura que reemplazó el texto del decreto ley N° 701, sobre Fomento Forestal.

h) Convenio N° 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado con fecha 27 de junio de 1989, por la Conferencia General de la OIT, en su Septuagésima Sexta Reunión; promulgado por decreto supremo N° 236, del Ministerio del Trabajo, el 2 de octubre de 2008 y publicado el 14 del mismo mes y año, en el Diario Oficial y que entró en vigencia en el territorio de la República el 15 de septiembre de 2008.

i) Decreto supremo N° 124, de 2009, del Ministerio de Planificación, que reglamenta el artículo 34 de la ley N° 19.253 a fin de regular la consulta y la participación de los pueblos indígenas: publicado en el Diario Oficial del 25 de septiembre de 2009.

j) Ley N° 19.253, del 5 de octubre de 1993, establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

k) Decreto con fuerza de Ley N° 5, de 1968, del Ministerio de Agricultura, modifica, complementa y fija texto refundido del D. F. L. R. R. A: N° 19, Comunidades Agrícolas.

l) Decreto ley N° 2.247, de 1978, que modifica y complementa la ley N° 16.640, cuyo artículo 1° regula la constitución de las sociedades de secano.

m) Ley N° 19.118, del 3 de febrero de 1992, en particular su artículo 6° que dispone que los trabajadores de predios agrícolas sometidos a los procesos de reforma agraria dispuestos por las leyes N°s 15.020 y 16.640, y las sociedades constituidas por tales trabajadores, que adquirieron o adquirieron tierras de la ex Caja de Colonización Agrícola, ex Corporación de la Reforma Agraria, ex Oficina de Normalización Agraria, o del Servicio Agrícola y Ganadero, gozarán de los beneficios establecidos en el artículo 1°, en el inciso primero del artículo 4° y en el artículo 8° de la ley N° 18.377.

II. ANTECEDENTES DE HECHO

-El Mensaje de S. E. el Presidente de la República que dio origen a esta iniciativa legal.

Expone que en consonancia con la importancia del recurso forestal, el Estado ha impulsado, históricamente, diversos programas de incentivos forestales, muchos de los cuales han trascendido al gobierno que los puso en marcha. Refiere que, a partir de la Ley de Bosques (1931), se fomentó la plantación forestal con exenciones tributarias. En la década del 60 y a comienzos de los 70, la Corporación de Fomento de la Producción invirtió en la expansión de la industria forestal y diversas instituciones públicas del Ministerio de Agricultura participaron en el establecimiento de plantaciones.

Recuerda que en 1974 se dictó el decreto ley N° 701 cuyo objetivo fue expandir la superficie de bosques plantados para abastecer la demanda creciente de la industria forestal nacional, mediante la bonificación de las forestaciones que realizadas por el sector privado. Desde su entrada en vigencia hasta 1997 se bonificó la plantación de 952 mil hectáreas en suelos calificados de aptitud preferentemente forestal, invirtiendo el Estado US\$ 175 millones nominales, esfuerzo fiscal que generó importantes externalidades positivas, tales como el control de la erosión, la captura de carbono y la generación de empleo rural.

Indica que en 1998 se promulgó la ley N° 19.561 que constituye la modificación más reciente del decreto ley N° 701: su finalidad se orientó, especialmente, a incentivar la forestación por pequeños propietarios forestales y aquella necesaria para prevenir la degradación y proteger y recuperar los suelos del territorio nacional. Desde 1998 a la fecha, se han enterado bonificaciones por un total de US\$ 323 millones, lapso en que los pequeños propietarios han recibido el 50% de los incentivos.

Al respecto, expone que el monto invertido en esta actividad tiene su origen en las bonificaciones por forestación de 459 mil nuevas hectáreas y en la realización de obras de recuperación de suelos degradados, asociadas a la forestación, en 191 mil hectáreas.

Relata que con más de 181 mil hectáreas bonificadas, los pequeños propietarios forestales representan el 40% de la superficie forestada y el 39% de la superficie con recuperación de suelos degradados. Registran, además, 12 mil hectáreas bonificadas por manejo forestal.

Destaca que este proceso ha tenido lugar en un contexto completamente distinto al observado durante la aplicación del decreto ley N° 701, en el período anterior a su modificación de 1998, aplicándose a una escala operacional sustancialmente menor, con una alta

dispersión predial y existiendo registros de miles de beneficiarios por año, en su mayoría pequeños propietarios.

Enfatiza la necesidad de prorrogar la vigencia del decreto ley N° 701 que, como es sabido, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 del decreto N° 701, de 1974, la vigencia de dicho cuerpo legal se extiende hasta el próximo 1° de enero del año 2011. En razón de lo anterior, informa que el Ministerio de Agricultura elabora una propuesta de una nueva ley de fomento forestal que dé un nuevo y potente impulso a dicha actividad.

-Oficio de la Honorable Cámara de Diputados con el que informa haber prestado su aprobación, en el primer trámite constitucional, al proyecto de ley en informe.

Las modificaciones concretas que propone la Cámara de origen atiende a los siguientes aspectos de la ley vigente:

El artículo único permanente tiene por finalidad introducir en el decreto ley N° 701, de 1974, cuyo texto fue reemplazado por el artículo 1° del decreto ley N° 2.565, de 1979, modificaciones signadas bajo tres numerales: los dos primeros introducen enmiendas al articulado vigente y el tercero incorpora un artículo nuevo:

El numeral 1) intercala en el artículo 2°, a continuación de la definición de pequeño propietario forestal, el concepto de mediano propietario forestal.

El numeral 2) modifica el artículo 12 del decreto ley N° 701, de 1974, en cuatro aspectos:

La primera modificación, enunciada como literal a), reemplaza, en su inciso primero, el guarismo "15 años" por "17 años", esto es, prorroga la vigencia de dicho cuerpo legal hasta el 1° de enero de 2013.

El literal b) sustituye, en el inciso primero del mentado artículo 12, la letra d) por la siguiente:

"d) El porcentaje de bonificación para pequeños propietarios forestales será del 90% de los costos de la forestación que efectúen en suelos de aptitud preferentemente forestal o en suelos degradados de cualquier clase, incluidas aquellas plantaciones con baja densidad para fines de uso silvopastoral, respecto de las primeras 15 hectáreas y de un 75% respecto de las restantes. El porcentaje de bonificación será del 75% de los costos para las actividades a que se refieren las letras c) y e), y para las actividades de recuperación de suelos degradados y estabilización de dunas a que se refiere la letra b). Tratándose de las comunidades agrícolas o indígenas a que se refiere el artículo 2°, la superficie máxima por forestar, con derecho a acceder a bonificación de un

90% respecto de las primeras 15 hectáreas, será la que resulte de multiplicar el número de comuneros por 15 hectáreas."

El siguiente literal, el proyecto reemplaza, el inciso segundo, por los que siguen:

"El porcentaje de bonificación para los medianos propietarios forestales será del 75% y para otros propietarios de un 50% de los costos de las actividades a que se refieren las letras a), b) y c).

La forestación a que se refiere la letra b) se pagará conjuntamente con las bonificaciones por recuperación de suelos degradados y por estabilización de dunas, cuando corresponda.

La suma de las bonificaciones que perciban los beneficiarios por las actividades a que se refieren las letras a), b), c), d) y f), no podrá ser superior a las 100 hectáreas anuales."

A su vez, la letra d) sustituye su actual inciso final por tres incisos nuevos.

El primero establece una excepción a favor de personas indígenas, comunidades indígenas o una parte de éstas que accedan o hayan accedido a compras o subsidios de tierras en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 letras a) y b) de la ley N° 19.253, en cuanto a que podrán optar por la bonificación del mismo artículo 12, aunque la superficie respectiva haya sido objeto de bonificación anterior siempre que se trate de bosques que hayan sido explotados y aprovechados por propietarios distintos de las personas indígenas, comunidades indígenas o una parte de éstas que hayan sido favorecidas con el subsidio de la ley N° 19.253.

El segundo de los incisos nuevos faculta, también, excepcionalmente, a las mismas personas y, en las mismas circunstancias, a desafectar los terrenos respectivos de su calidad de aptitud preferentemente forestal, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7° del decreto ley N° 701, de 1974, y en el artículo 17 del decreto supremo N° 193, de 1998, del Ministerio de Agricultura.

El último de los incisos nuevos dispone que en la situación prevista por el inciso que le precede, dichas personas indígenas, comunidades indígenas o parte de éstas, quedarán exentas de la obligación de reintegrar en arcas fiscales aquellas sumas que se hayan dejado de pagar en virtud de franquicias tributarias o bonificaciones otorgadas por el decreto ley N° 701, de 1974, u otras disposiciones legales o reglamentarias."

Por último, el numeral 3) agrega un artículo 36, nuevo, que faculta a la Corporación Nacional Forestal para llevar un Registro de Operadores Forestales, de carácter público y que deberá ser publicado en su página web. Remite al reglamento la determinación de los requisitos de

inscripción, contenido, funcionamiento de aquél y las demás normas reguladoras de la actividad de esos operadores. Sanciona el incumplimiento grave de las obligaciones establecidas en el Reglamento con la eliminación del Registro de Operadores Forestales."

Además, el proyecto de ley en informe, consulta dos artículos transitorios.

El primero preceptúa que en tanto el Presidente de la República no dicte nuevas normas sobre la materia, los decretos supremos que fijan los reglamentos del decreto ley N° 701, de 1974, que se modifica, mantendrán su vigencia en lo que no sean contrarios a esta ley.

El segundo establece un plazo de ocho meses, contados desde la publicación de esta ley, para que el Presidente de la República envíe al Congreso Nacional uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se establezcan nuevos mecanismos de fomento forestal, sea que con ellos se complementen o se reemplacen los mecanismos de fomento que establece el decreto ley N° 701, de 1974.

- Informe financiero, del 3 de agosto de 2010, de la Dirección de Presupuestos.

Consigna que el proyecto en informe prorroga por dos años la vigencia del decreto ley N° 701, de 1974, iniciativa legal que otorga subsidios a la forestación y recuperación de suelos, al sector privado. Estima los costos de aplicación de esta iniciativa en la suma de \$ 32.547.783 miles, con efecto financiero entre los años 2011 y 2014, y refiere que el mayor gasto que represente la aplicación de esta ley se financiará con cargo a la partida presupuestaria de Tesoro Público.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

El señor José Antonio Galilea, Ministro de Agricultura, anunció que su propósito es contextualizar la trayectoria del decreto ley N° 701, a contar de su promulgación en 1974, y enunciar los contenidos principales de la propuesta de modificación legislativa, sin perjuicio de que el señor Director Ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal exponga en detalle los objetivos específicos de la iniciativa.

Indicó que en el año mencionado se dictó el decreto ley N° 701 cuyo objetivo principal era crear una superficie de bosques plantados que abasteciera la creciente demanda de la industria forestal nacional, por medio de un sistema de bonificación a las forestaciones

que realizara el sector privado. Explicó que la ley N° 19.561 introdujo, en 1998, la modificación más sistemática de la normativa original al redefinir su finalidad primordial: el incentivo a la forestación que realizaran los pequeños propietarios forestales, así como también prevenir la degradación mediante la incorporación de normas conducentes a la protección y recuperación de suelos del patrimonio territorial nacional propiciando así una participación activa de los pequeños propietarios quienes han recibido, aproximadamente, hasta hoy, un 50% de los incentivos concedidos.

Manifestó que la vigencia del decreto ley ha permitido bonificar aproximadamente 1.400.000 hectáreas en el país, correspondientes a suelos calificados de aptitud preferentemente forestal lo que ha significado una inversión del Estado cercana a US\$ 498 millones nominales. Claramente, dijo, el decreto ley N° 701, junto con otorgar al país un acervo forestal muy importante, ha permitido también beneficios de carácter ambiental, como lo son la protección de los suelos, la mitigación de gases de efecto invernadero, entre otros.

Refirió que, tal cual lo dispone el artículo 12 del decreto ley en mención, el 1 de enero de 2011 se extingue el plazo para el otorgamiento de los incentivos que el Estado ha venido entregando en este ámbito, y por las razones enunciadas el Ministerio de Agricultura se encuentra abocado a elaborar la propuesta de una nueva ley de fomento forestal. En el intertanto, prosiguió, dado el estrecho plazo de vigencia que resta, se ha propuesto al Congreso Nacional que acuerde una prórroga del decreto ley por dos años.

Sin perjuicio de lo anterior, explicó, el proyecto mantiene el régimen de los pequeños propietarios forestales con los mismos montos de bonificación que hoy perciben; consulta, además, algunas enmiendas: incorpora la figura del mediano propietario forestal, disminuye la bonificación para los grandes propietarios, y enfoca el flujo de los incentivos, fundamentalmente, a la bonificación en caso de suelos con algún nivel de degradación; se pone el límite de 100 hectáreas bonificables, en el curso de un año y, por último, incorpora dos modificaciones importantes: la primera beneficia a las comunidades indígenas que en virtud de la ley N° 19.253 hayan adquirido tierras que anteriormente hubieran ya sido bonificadas con el decreto ley N° 701, y permite que dichas comunidades puedan utilizar el incentivo para reforestar y, del mismo modo, evita que ellas deban restituir los montos de las bonificaciones otorgadas en caso de que opten por desafectar estos suelos para destinarlos, por ejemplo, a la agricultura o la ganadería. La segunda novedad importante, puntualizó, es la creación de un registro público de operadores cuyo objeto es mejorar el control de quienes prestan servicios, especialmente a pequeños agricultores, en los procedimientos de gestión o en la actividad de forestación propiamente tal.

El señor Eduardo Vial, Director Ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal, hizo notar que el proyecto en discusión significa una ley puente, de tal manera de disponer del tiempo suficiente para hacer una nueva ley de fomento forestal que incluya conceptos nuevos con miras a optimizar las bonificaciones. Lo anterior, precisó, hace necesario prorrogar la vigencia de los incentivos del decreto ley N° 701 dado que ésta, conforme a lo dispuesto en su artículo 12, se extiende hasta el próximo 1 de enero de 2011.

Destacó que un vacío en el régimen de incentivos es de por sí perjudicial puesto que desarmaría el sistema de contratistas, viveros y demás aspectos que posibilitan la actividad de fomento. Indicó que el Gobierno estima que el lapso de dos años es el tiempo necesario para el estudio, la formulación y la tramitación de una nueva ley de fomento forestal, acorde con los intereses de todos los sectores de la sociedad.

Respecto del proyecto en examen, destacó que, en lo esencial, propone cinco cambios fundamentales al texto legal vigente, dado que el predicamento fue introducir el menor número de cambios posibles y favorecer de esa manera su expedita tramitación, de allí entonces que las enmiendas sugeridas corresponden a aspectos bastantes fuertes que fueron solicitados por las entidades gremiales y algunas comunidades indígenas.

El primero de los cambios, explicó, es la ya mencionada prórroga de la vigencia de sus incentivos por el período de dos años para lo cual en el inciso primero del artículo 12 se reemplaza el término “15 años” por “17 años.

Refirió que la segunda enmienda incorpora en el texto legal la definición de mediano propietario forestal con el propósito de superar la rígida distinción actual entre pequeños propietarios -los beneficiarios del Instituto de Desarrollo Agropecuario- y los otros en los que se engloba además de los grandes propietarios, a una masa considerable de pequeños y medianos propietarios que no pueden ser atendidos por Indap, hecho por el cual la innovación permite una mejor focalización de los incentivos contemplados en el decreto ley.

Enfatizó que el propósito es mantener la bonificación del 75% de los costos netos expresados en la tabla de costos para el segmento de medianos propietarios, diferenciándolo de los grandes propietarios quienes percibirían la bonificación de un 50% de los costos netos. Informó que las grandes empresas, en el presente, prácticamente no recurren a este incentivo y consignó que en la última temporada sólo bonificaron alrededor de un 2,1% de los fondos de la ley, y si se resta lo de la planta Miminco en Aysén, que se explica por una situación excepcional, aquel porcentaje cae a un nivel cercano al 1,6%.

Particularizó que el concepto de mediano propietario forestal se asocia al de pyme que sustenta la Corporación de Fomento de la Producción, pues, en él se comprenden las personas naturales o jurídicas y las comunidades que no cumplan con los requisitos establecidos en la definición de pequeño propietario forestal y cuyos ingresos anuales por ventas, servicios y otras actividades del giro no excedan las 100.000 unidades de fomento en el último año calendario.

El tercer concepto que propone el proyecto atañe a la fijación del máximo de superficie a bonificar por año, para cualquier tipo de propietario en 100 hectáreas anuales, de tal modo de concentrar este esfuerzo en los pequeños.

Señaló que la cuarta modificación tiene que ver con un problema que se detectó y que, además, fue planteado por comunidades, especialmente de la Región de La Araucanía, en relación con el caso de comunidades indígenas asignatarias de recursos para adquirir tierras y que compraron predios forestales, actualmente cosechados, y que habían sido bonificados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 del decreto ley N° 701, de 1974. Recordó que las bonificaciones pueden ser percibidas por una sola vez respecto de cada superficie, de modo que aquellos predios de aptitud forestal que ya han recibido las bonificaciones, al ser traspasados, posteriormente, pierden la posibilidad de obtener bonificaciones forestales dado que es la tierra lo que se grava.

Agregó que se trata de una excepción aplicable a casos debidamente identificados en lo que, de forma excepcional, se dará una segunda bonificación a comunidades indígenas para que puedan plantar, o bien, si en los predios adquiridos hay lomajes, puedan desafectarlos parcialmente sin tener que integrar en arcas fiscales las sumas que hayan dejado de pagar en virtud de franquicias tributarias o bonificaciones otorgadas por del decreto ley N° 701 u otras disposiciones legales o reglamentarias. Afirmó que, de este modo, comunidades que hoy son propietarias de tierras y que nada hayan podido hacer con ellas, podrán volver a plantar.

Planteó que el quinto aspecto propuesto por el proyecto es la creación del Registro de Operadores Forestales, de carácter público, que se hace cargo de una situación cuya incidencia dentro del total es baja, pero que no por ello deja de tener importancia. Mencionó que ha habido operadores que han trabajado con comunidades o propietarios pequeños en labores de gestión administrativa o de plantación y su desempeño ha dado lugar a problemas de calidad o de honorabilidad ya que, en definitiva, se han quedado con la bonificación dejando en situaciones complicadas a los pequeños propietarios que han asumido créditos.

Indicó que el Registro será administrado por la Corporación de tal forma de controlar y garantizar la calidad de los servicios que presten los operadores y asegurar los intereses de los ciudadanos que postulen al beneficio de la bonificación, contemplando medidas que resguarden la calidad de las plantaciones y el establecimiento de buenas prácticas forestales.

Por último, hizo mención a una indicación que se aprobó en la Cámara de Diputados y que dispone un artículo segundo transitorio nuevo que fija un plazo de ocho meses, contado desde la publicación de esta ley, para que el Presidente de la República envíe al Congreso Nacional uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se establezcan nuevos mecanismos de fomento forestal, sea que con ellos se complementen o se reemplacen los mecanismos de fomento que establece el decreto ley N° 701, de 1974.

Señaló que si bien ya trabajan en el nuevo proyecto de fomento forestal y creen que lo podrían lograr en términos de tiempo y operatividad, perciben algún grado de riesgo porque se requerirá una nueva consulta a las comunidades indígena en virtud del artículo 6. 1. a. del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y en ese contexto la modificación legal podría afectarles, pues, es probable que la instancia de consulta alargue el proceso de elaboración lo que les lleva a entender que el establecimiento de este plazo impone algunas constricciones.

El Honorable Senador señor Allamand, en relación con la última de las observaciones del señor Director Ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal, consultó si se había aceptado el plazo de ocho meses y cuál es el plazo que al Ministerio le parece razonable.

El señor Ministro de Agricultura respondió que originalmente el proyecto no tenía ningún plazo para la presentación del proyecto de ley, solamente establecía la prórroga por dos años. Expresó que luego hubo una indicación para fijar el plazo en seis meses y finalmente se amplió a ocho meses, pero aun así quieren hacer ver la inconveniencia de poner un pie forzado a este proceso, no obstante que se avanza en el proyecto. Ante todo, como lo expuso el señor Director Ejecutivo de Conaf, el proceso de consulta de las comunidades indígenas pudiera requerir un tiempo más prolongado que el señalado en el texto del proyecto que aprobó la Cámara de Diputados y, en segundo lugar, porque la pretensión es consultar con el sector forestal, en su conjunto, tal como se ha estado haciendo y plasmar así un proceso lo más participativo posible respecto de los contenidos que tendrá la ley definitiva. Explicitó que el término de ocho meses pone una situación de eventual premura que obliga a prescindir de pasos que no se quieren omitir en el interés de incorporar medidas ampliamente consensuadas.

El Honorable Senador señor Allamand estimó conveniente la existencia de un plazo pues advirtió que en todas las leyes cuya vigencia se prorroga, al igual que lo que sucedió con la modificación de la ley N° 18.450 que aprueba normas para el fomento de la inversión privada en obras de riego y drenaje, entre otras, al final suele ocurrir, en los últimos tres meses, una tramitación apresurada de la iniciativa. Por esa razón, comparte la idea de establecer un plazo cuya extensión, naturalmente, se puede examinar.

Solicitó además que el señor Director Ejecutivo de Conaf explique la definición de mediano propietario forestal que apunta a una mejor focalización del subsidio porque hoy están los pequeños propietarios y los otros. Consultó ¿cuál es el porcentaje que recibe cada uno de ellos?

El señor Director Ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal, indicó que el problema radica en la noción de pequeño propietario forestal porque, de acuerdo con la definición legal, corresponde al pequeño propietario de INDAP y su calificación supone la concurrencia de varios presupuestos entre las cuales está el de vivir del campo. Al respecto, previno que hay muchas situaciones, como la de un profesor rural, propietario de 20 o de 30 hectáreas, que no vive sólo de eso. En consecuencia, precisó, se quiere incluir entre los beneficiarios del incentivo a las personas que no califican como pequeño propietario de INDAP, para lo cual se abre esta categoría de mediano. Agregó que como la idea es no perjudicarlo se mantiene su situación actual, es decir, con derecho a percibir el 75% del costo total de la actividad bonificable.

El señor Julio Torres, Secretario Ejecutivo del Colegio de Ingenieros Forestales A. G., expresó que el interés de la asociación es contextualizar lo que entiende por forestación pues, a menudo, se la reduce a una actividad productiva que entrega herramientas de desarrollo a un importante sector de la economía rural como son los pequeños y medianos propietarios. Expresó que los ingenieros forestales perciben al decreto ley N° 701, también, como una antigua y valiosa herramienta de gestión, para enfrentar uno de los principales desafíos ambientales del país, como lo son la erosión y la desertificación. Agregó que es una gestión ambiental en la coyuntura actual porque, junto con los bosques naturales, las plantaciones son la principal herramienta que el país tiene para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo y captar carbono.

De esta manera, reiteró, la bonificación forestal no sólo cumple una función de valor productivo sino que constituye un claro ejemplo de un instrumento generador de externalidades ambientales positivas de una política pública que no tenía aquella inspiración como objetivo. Explicitó que son positivas porque generan beneficios que no son capturados por el propietario de la plantación, sino por toda la sociedad, tales como la captura de carbono, el control de la erosión y degradación de suelos, la reducción de la sedimentación de los cursos de agua y la creación de

hábitat para la protección de la diversidad biológica. Manifestó que hay pruebas tangibles de la movilidad de las especies desde bosque nativo hacia plantaciones que cumplen determinadas condiciones. En consecuencia, cree pertinente decir que el pequeño propietario no sólo es destinatario de externalidades productivas sino también de las externalidades ambientales positivas.

En relación con la prórroga de la vigencia del decreto ley N° 701 por dos años, compartió que los impactos económicos, sociales y ambientales de la forestación justifican el apoyo del Estado, especialmente, por la dificultad de los pequeños propietarios de traspasar poderosas barreras de entrada que no les permiten hacerse cargo en forma autónoma de la forestación de sus predios. Puntualizó que inicialmente el Colegio de Ingenieros Forestales era partidario de mantener el instrumento de fomento en su estado actual y únicamente prorrogar su vigencia, por ser lo más sencillo y fácil, y reservar todas las modificaciones, incorporaciones o mejoras a la propuesta de nueva ley de fomento forestal.

Sin perjuicio de lo anterior, señaló su posición frente a las modificaciones del proyecto de ley. Respecto de la inclusión de la clase mediano propietario forestal es positiva dado que focaliza el instrumento y asigna de mejor manera los recursos de la bonificación. Reconoció que se trata de un actor que no estaba definido legalmente y señaló que la definición de pequeño propietario forestal, en términos de la legislación de Indap, impide que muchas personas que quieren acceder a este instrumento no puedan hacerlo, pese a que son propietarios de 20, 30 o 40 hectáreas las que son descartadas por la rigidez de la definición legal. Concordó en que es una inclusión beneficiosa que debería conservarse en la próxima ley de fomento forestal.

En lo referente al límite de las bonificaciones, planteó que el Colegio no considera justificado uno de 100 hectáreas anuales. Se trata dijo de un tema que no está correctamente abordado ya que la trayectoria de las superficies bonificadas hasta el año 2010 muestra una caída brutal en las tasas de forestación a nivel país, a partir de 2005, lo que hace necesario dar un fuerte impulso a las plantaciones, aspecto que no se logra con la limitación de superficie. Agregó que existe, asimismo, una tendencia marcada por la incertidumbre en la continuación del instrumento que hace que la gente no plante y recordó que hubo una caída de magnitud comparable en los años 1996 a 1998, que antecederon a la resolución de extender el instrumento. Postuló que es indispensable revertir dicha curva y que una medida como la que se examina no permite aquel resultado. Por lo tanto, reiteró el desacuerdo del Colegio dado que la coyuntura marca que 2010 es el año más perjudicial en bonificación.

En cuanto a los beneficios para las personas y comunidades indígenas, estimó que también es una modificación positiva, por cuanto la situación anterior significaba un perjuicio para las comunidades que desean rentabilizar las tierras entregadas por el Estado.

Finalmente mencionó el Registro de Operadores Forestales y dijo que todo lo que tenga que ver con adoptar medidas de monitoreo a los operadores forestales es beneficioso. De hecho, indicó, el régimen debería considerar un número mayor de medidas de evaluación porque la bonificación forestal es fuertemente dependiente de los operadores. Enfatizó que éstos mueven aquel instrumento y hacen de puente entre el Estado y los pequeños y medianos propietarios, por lo tanto, su rol y su comportamiento ético deben ser supervisados. Sustentó que su creación es un paso positivo en el mejoramiento de los servicios que se presta, especialmente a los pequeños propietarios, quienes en muchas oportunidades declaran no disponer de información al momento de elegirlos lo que da lugar a roces que inciden en que el operador abandone su función; todo lo cual aconseja la necesidad de abordarlo.

Al concluir señaló: la prórroga a que se refiere el proyecto es necesaria para evitar una caída en las tasas de forestación en el país y los impactos negativos que esto conlleva en el ámbito económico, especialmente en lo referente a la contratación de mano de obra en el sector rural; lo anterior, no obsta a elaborar una legislación nueva que dé seguridad a los pequeños y medianos propietarios, en el largo plazo, para incorporarse al desarrollo forestal sustentable; resaltó, asimismo, que las modificaciones propuestas son positivas, pues, focalizan mejor los beneficios y favorecen a grupos actualmente marginados.

Insistió, sin embargo, en que la limitación anual de 100 hectáreas no conduce a revertir la caída de las tasas durante los últimos años; asimismo, abogó por la eliminación de las trabas y limitaciones a las iniciativas de los propietarios por forestar su patrimonio que les incorporarían en forma permanente al desarrollo forestal. Respaldó, finalmente, la creación de un registro de operadores forestales por estimarlo un avance positivo para que los usuarios puedan elegir a éstos de manera suficientemente informada.

El señor Fernando Rosselot, Vicepresidente de Asociación Gremial de Industriales de la Madera, Pymemad AG, expuso que desde su creación, hace un año, su Asociación es la voz de dos centenares de empresas de la pequeña y mediana industria de la madera, en las regiones del Maule, Bío Bío, La Araucanía y Los Ríos, cuyos objetivos tienden a hacerla representativa del sector con miras a consolidar su desarrollo y proyectarlo a largo plazo, en un ambiente de calidad y mejora continua, con énfasis en lo social, ecológico, energético y económico.

Afirmó que es necesaria la aprobación del proyecto de ley que prorroga la vigencia del decreto ley N° 701, pues, aumenta los incentivos a la forestación mientras se elabore la nueva ley de fomento forestal que renueve y potencie a dicha actividad, sobre todo para las pymes. Argumentó que durante sus tres décadas de vigencia el decreto

ley N° 701 ha quitado presión al bosque nativo y se han plantado cerca de 2,5 millones de hectáreas; principalmente, pino y eucaliptos.

Refiriéndose a las modificaciones propuestas, estimó que proporcionarán herramientas a los pequeños y medianos propietarios de bosques, tanto para la elaboración primaria y secundaria de la madera como para las involucradas en los productos forestales no madereros, permitiéndoles su integración horizontal y vertical. Complementó la caracterización con una referencia al hecho de que el sector forestal ha sido calificado de eje estratégico por la agencias de desarrollo productivo en algunas regiones del país, lo que se evidencia con la creación reciente del cluster correspondiente en la Región del Maule. Agregó que entre el Maule y Los Lagos existen hoy casi 3,4 millones de hectáreas que presentan niveles de erosión desde moderado a muy severo y cuyo uso alternativo se reduce a la forestación.

Manifestó que en el ámbito específico de las pymes, parece interesante la definición de mediano propietario forestal, pues, permitirá la mejor focalización de los incentivos contemplados en el decreto ley N° 701, pero estimó insuficiente la bonificación para el sector de los pequeños propietarios de un 75%. Propuso que sea de un 90 %, atendida la enorme cantidad de suelos en proceso de degradación o erosionados, de propiedad de ellos, que requieren mayor inversión para incorporarlos a la cadena productiva. Refirió que desde hace más de 30 años, bajo el amparo de este cuerpo legal, se inició la plantación masiva de especies foráneas de rápido crecimiento, principalmente, pino y eucaliptos cuyos resultados están a la vista: una industria potente cuyo exponente final es la celulosa, con varios miles de millones de dólares invertidos y miles de puestos de trabajo generados. En consecuencia, precisó, su planteamiento se centra en los efectos socioeconómicos que la industria forestal ha tenido sobre el mundo rural del país.

Manifestó que el sector forestal es uno de los mayores y más pujantes en la economía nacional: aporta el 3,1% del PIB y el 7,8% de las exportaciones; genera así más de 130.000 empleos directos con alto efecto multiplicador y alrededor de 150.000 puestos de trabajo indirecto. Sin embargo, previno, la libre competencia no opera para las pymes que conviven con el monopsonio y el monopolio, y sus frecuentes abusos de posición dominante, situación que aspiran a que se cambie con la nueva legislación forestal.

Resaltó que tanto el área silvícola como la industrial se han desarrollado con una fuerza tal que, a su parecer, se trata de un ejemplo mundial, pero lo anterior ha generado una brecha inmensa y creciente entre la gran empresa y las pymes, lo que lleva a estas últimas al riesgo constante de desaparición. Manifestó que la gran empresa ha aprovechado intensamente el fomento forestal y posicionado a Chile en el mundo como un gran país forestal, y si bien esto es motivo de orgullo, también cabe considerar el otro sector forestal que está en peligro de

extinción. Indicó que la industria está dominada por aquellas grandes empresas que concentran el 75% del patrimonio industrial y eso hace imprescindible que la nueva ley se enfoque a otras empresas.

Distinguió el hecho de que la plantación masiva de pino y eucaliptos haya permitido controlar, en cierta medida, los procesos erosivos de los suelos de la zona centro-sur del país de su resultado social: los campos del país, después de tres décadas de plantación forestal masiva, se han despoblado y los agricultores que aún quedan son igual o más pobres que antes. Explicitó que, por supuesto, se refiere a los pequeños agricultores de escasos recursos -es el caso en la Región del Maule- a quienes va dirigido el plan mencionado.

Explicó que no es realista creer que los pequeños propietarios puedan forestar una porción de su predio, supuestamente las quebradas y pendientes, y vivir tradicionalmente del resto; sostener lo anterior, significa, no conocer su realidad donde muchas veces los predios son quebradas y pendientes. En suma, dijo, la alternativa que se le presenta entonces al campesino es o emigrar hacia los pueblos o reconvertirse en trabajador forestal; en ocasiones, una combinación de ambas.

Al ser el negocio forestal de largo plazo, sintetizó, los pequeños campesinos no pueden esperar 25 años para obtener ganancias y lo que a menudo ocurre es que terminan vendiendo sus predios a las empresas forestales. El correlato, continuó, es que las pymes al desaparecer producen cesantía, fuerza laboral que las grandes empresas no son capaces de absorber porque orientan su producción a las *commodities* y a una mayor inversión en tecnología.

Apuntó que con la descripción del escenario actual se ha intentado mostrar el desarrollo social escaso del área forestada y cuál es el desafío que esta asociación gremial pretende encarar.

Al concluir afirmó que es necesaria la prórroga del decreto ley N° 701, pues, fomenta forestaciones en sectores cuyas condiciones hacen que especies del genero *Pinus* prolifere con éxito; empero, es imprescindible focalizarla en terrenos de aptitud preferentemente forestal cubiertos de nada, para recuperar suelos y capacidad productiva de los mismos, dar bienestar a la gente, y por cierto no caer en el fomento a la concentración de la propiedad como pasó con el viejo decreto ley N° 701. En consecuencia, planteó, sería un gravísimo error dejar sin instrumento de fomento forestal al país mientras se discute una nueva ley forestal acorde con las necesidades futuras.

Sistematizó la relevancia de que el nuevo instrumento explicita al menos tres aspectos: la conservación, el social y económico y el energético. A su vez, estimó imperioso que el Estado asuma que se trata de una actividad de largo plazo, muy distinta al común de las actividades económicas, pues, de no hacerla, se desincentiva la inversión; de

manera que deben haber los subsidios, garantías e instrumentos financieros necesarios para que las pymes aprovechen esta oportunidad, al igual que lo hacen los actores dominantes de la industria y puedan tener patrimonio propio en un horizonte de dos o tres decenios.

Concordó en la utilidad de definir claramente al mediano propietario que puede ser cualquiera menos los actores que ya no necesitan incentivos, así como en la impostergable elaboración de una tabla de costos mas real y abierta, según especie, zona, intensidad de labor y en la necesidad de subsidiar en un 100% a pequeños propietarios, 80% a los medianos, sin limite de superficie anual a estos últimos.

Finalmente, recomendó la conveniencia en el caso de los pequeños propietarios que vivan del predio, cuando sea en su totalidad de aptitud preferentemente forestal y se foreste, subsidiarlos con un sueldo mínimo mensual durante la primera rotación y entregarles asesoría técnica, para evitar ventas de vuelo en estado inmaduro. Así mismo, instó a promover la diversificación de especies, evitar la emigración a la ciudad con medidas que estimulen la permanencia en la propiedad rural, promover la conservación, paisaje, turismo, bonos de carbono y restringir las actividades de cosecha en terrenos de pendiente fuerte u otro motivo. Complementó la propuesta y resaltó la importancia de brindar asesoría permanente a los pequeños y medianos propietarios, con atención preferente del Estado en los rubros silvícola, industrial, comercial y de asociatividad de las pymes, fomentar en ellas grupos de transferencia tecnológica y velar por la integración de pymes madereras y silvícolas para crear el patrimonio forestal propio al que calificó de la gran aspiración.

El Honorable Senador señor Quintana se refirió a la mirada que probablemente tuvo la Cámara de Diputados para fijar un plazo de ocho meses porque entiende cuál es su fondo, y como bien lo decía el señor Rosselot, tiene que ver con la nueva ley de fomento forestal que debiera abarcar muchos otros aspectos. Precisó que advierte la falta de una mirada sobre lo que está sucediendo con la Ley de Bosque Nativo y numerosos otros temas. Explicitó que no lo guía un prejuicio dogmático sino que, al contrario, entiende necesario examinar de qué manera la actividad forestal puede tener una participación más contundente aun en el desarrollo de la zona Sur.

No obstante lo anterior, respecto al deber de consulta establecido en el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, deber que la Cámara de Diputados entiende cumplido con el proceso de consulta que hiciera el Ejecutivo, señaló que a su juicio resulta claro y, por lo mismo, no admite interpretación que se está ante un problema, pues, tiene la impresión de que la decisión de la Cámara de Diputados podría ser inconstitucional porque no se trata de encontrar alguna consulta en otro Poder del Estado. Distinguió entre la consulta que debe hacer el Gobierno antes de enviar un proyecto, y en esto el artículo 6 del Convenio N° 169 es muy claro, y la consulta que el Congreso Nacional debe hacer.

Precisó que la sentencia del Tribunal Constitucional dictada en los autos rol N° 1050 estableció que el artículo 6 del Convenio N° 169 es una norma imperativa y auto ejecutable que reforma la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional; luego, incorpora la consulta como una nueva etapa obligatoria en la tramitación de proyectos de ley que afectan a pueblos indígenas. Por ello, agregó, dicho Convenio fue aprobado con quórum de ley orgánica constitucional, de modo que la consulta es un deber del Congreso cuyo cumplimiento no puede ser delegado a otro poder del Estado.

Manifestó su convicción de que el Senado debe hacer la consulta y que si hubo un error en la Cámara de origen es preciso corregirlo. Expresó que la consulta que hiciera el Ejecutivo a los pueblos indígenas a través del Consejo Nacional de la Conadi, no salva la omisión porque aquel es un órgano del Estado, luego, se da la situación de un Estado que se consulta a sí mismo, de manera tal que no puede entenderse como un proceso de participación y de consulta. Manifestó que antes de aprobar en general este proyecto es necesario resolver este tema.

Respecto al plazo de 8 meses fijado por la Cámara de Diputados, planteó que ello es susceptible de ser corregido conforme al tiempo que el Gobierno necesite para hacer una buena iniciativa de ley, pero le parece difícil ir al fondo en esta materia por el tema que se ha planteado.

El Honorable Senador señor Espina señaló que es necesario distinguir dos aspectos que deben ser tratados por separado. Respecto de lo que le cabe hacer al Senado, de acuerdo con el fallo del Tribunal Constitucional, pronunciado en los autos rol N° 309, del 4 de agosto de 2000, le correspondería hacer una audiencia. Ahora bien, esa audiencia pública no tiene porqué realizarse antes de votar en general un proyecto por la Comisión. Además, agregó que para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el Convenio 169, el Ejecutivo dictó el decreto 124 de 25 de septiembre de 2009, el cual distingue si el proyecto de ley se inicia en una moción parlamentaria o en un mensaje de S. E. el Presidente de la República. Indicó que se debe resolver cuál es la tramitación que el Senado da a este proyecto de ley, en términos del proceso de consulta, no obstante que el Gobierno afirma que éste lo realiza el Ejecutivo y él es el responsable de este proceso.

El Honorable Senador señor Allamand manifestó que de conformidad a la norma citada, esto es el decreto 124, si el proyecto de ley se inicia en un Mensaje del Ejecutivo, la consulta deberá realizarse en forma previa a su presentación al Congreso Nacional o durante su tramitación legislativa siempre y cuando la urgencia de la materia así lo permita, de modo que lo que habría que preguntarse es si la consulta ya

efectuado por el Ejecutivo, es suficiente o no lo es. Si no lo fuere, cuál procedimiento es suficiente en el plazo que se tiene.

La Honorable Senadora señora Rincón aclaró que se está ante un Mensaje del Ejecutivo y que el artículo 9° del decreto 124 establece claramente a quién debe consultarse, esto es, a los pueblos indígenas a través de las organizaciones indígenas de carácter tradicional, que será la Conadi, además de las asociaciones y organizaciones indígenas reconocidas en conformidad a la ley N°19.253. Entonces, clarificó, se está ante un problema.

Sobre el particular, **el Honorable Senador señor Quintana** precisó que sólo en la Región de La Araucanía hay más de dos mil doscientas comunidades.

El señor Mauricio Caussade, abogado del Ministerio de Agricultura, hizo presente que la consulta prescrita en el Convenio N° 169, de la OIT, se ajustó al decreto supremo N° 124, de 2009, del Ministerio de Planificación, que reglamenta el artículo 34 de la ley N° 19.253. Agregó que en este caso, y así se ha entendido desde siempre, la consulta no es doble sino que compete a quien tiene la responsabilidad de la iniciativa legal. Recordó que el Asesor Especial para Asuntos Indígenas señala que la reglamentación del decreto mencionado, consulta un proceso participativo que, sin definir exhaustivamente todas y cada una de sus formas, establece que se consulta a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Conadi y por esta vía queda abierta la posibilidad de que las comunidades participen. Puntualizó que el disponer de una única dirección de correo electrónico consultaindigena@conaf.cl tiene por objetivo acercar información a los representantes de las distintas comunidades indígenas.

Explicó que si bien en el proceso que hizo el Ejecutivo no hubo pronunciamiento por parte de los Consejeros de la Conadi, sí hubo una comunidad que remitió una propuesta, lo que da cuenta que efectivamente el proceso se realizó. Por lo tanto, el Ejecutivo entiende que ha cumplido con la normativa aplicable.

El Honorable Senador señor Larraín estimó que está en cuestión verificar si realmente se ha cumplido con la consulta, esto es, si lo hecho se conforma con lo reglamentado. Estimó imprescindible, a la vez de seguir con la tramitación del proyecto, un pronunciamiento del Senado y sugirió que el Honorable Senador señor Espina requiera de la Comisión de Constitución, Legislación Justicia y Reglamento que ilustre si los antecedentes dan pie para establecer que se cumplió con el deber de consulta. En consecuencia, si es efectivo el planteamiento del Ejecutivo en orden a que, cuando se trate de un mensaje, a él le cabe hacerlo antes de presentar el proyecto y, luego, el Congreso Nacional queda liberado de hacer esa consulta.

El Honorable Senador señor Quintana señaló que respecto del Plan Araucanía, proyecto conocido por todos debido a sus cuantiosos recursos, al que está asociado el desarrollo de región, se hizo necesario disponer de una metodología mucho más profunda que la impulsada por el Gobierno que concebía una consulta a cuatrocientas comunidades. Al respecto señaló que la incidencia o externalidad negativa que puede tener el Plan Araucanía es absolutamente menor que lo que significará un proceso de plantaciones, en un proceso similar al del año 1974, con otros actores, probablemente, dado que las grandes compañías, como lo dijo el Director Ejecutivo de CONAF, ya no recurren al subsidio. Sin embargo, representó el impacto intercensal en el caso de la comuna Los Sauces, lapso en el que las plantaciones de pino y eucalipto exótico crecieron en un 18%, y en ese mismo porcentaje se redujo la población de aquella.

Expuso que la importancia del tema no es menor porque claramente el señor Vicepresidente del Colegio de Ingenieros Forestales ha mencionado una serie de bondades, pero poco se ha dicho de los humedales que se pierden y del daño irreversible al ecosistema. Manifestó que, atendida la experiencia reciente del Plan Araucanía que supone una consulta notablemente más amplia y con metodología clara, consultar a la Biblioteca del Congreso Nacional y sobre la base de esto proceder lo más pronto posible.

La Honorable Senadora señora Rincón estimó conveniente, además de lo requerido por Su Señoría y de lo señalado por el Honorable Senador señor Larraín, que se oficie al Ejecutivo para que responda las consultas planteadas y sobre la base de estos antecedentes, tomar un acuerdo e informar responsablemente a la Sala, bajo el entendido de que el proyecto en sí no tiene problemas.

El Honorable Senador señor Espina expresó que se tiene conciencia de la urgencia y de la necesidad de asumir que si el presente proyecto no se aprueba se va a paralizar todo lo que signifique el proceso de forestación del país. En segundo lugar, planteó aprobar en general la idea de legislar, sin perjuicio de consultar a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento que defina la opinión del Parlamento respecto del proceso de consulta que se debe realizar. Señaló que se trata de un tema de Estado a Estado en que el Gobierno es el llamado a definir cuál es el mecanismo del proceso de consulta y estimó que, según lo manifestado, el proceso correspondiente está hecho. No le parece razonable prorrogar indefinidamente sin despachar el proyecto; una de las opciones es oficiar al Gobierno, situación que la Cámara de Diputados ya lo hizo y lo dio por cumplido.

El señor Ministro de Agricultura explicó que para el Ejecutivo la reglamentación de la consulta está contenida en el decreto supremo N° 124, por lo tanto, aquel regula la forma que, para este

caso, consiste en realizar una consulta. Refirió que el procedimiento se llevó a cabo durante la tramitación del proyecto tal cual está contemplado que ocurra y, por lo tanto, desde el punto de vista del Ejecutivo, el trámite de consulta está cumplido. Una cosa distinta, precisó, es que la Comisión de Agricultura tome la decisión de despejar cualquier duda respecto de si el procedimiento del decreto es el que corresponde y es válido para los efectos de zanzar la discusión, pero, reiteró, el tema está resuelto en virtud de un decreto que normó la forma en que la consulta debe ser hecha. Enfatizó que esta misma discusión se llevó a cabo en el trámite constitucional precedente, en la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural, y hubo señores Diputados que plantearon sus dudas respecto de la metodología utilizada, no obstante el tema fue zanjado y las siete abstenciones que finalmente hubo en la Sala no se deben a este aspecto del proyecto sino más bien a cuestiones relacionadas con su contenido.

El Honorable Senador señor Larraín refirió que el proyecto hace un ajuste menor: se prorroga la vigencia de una ley por dos años. En este contexto, explicó, los alcances normativos que afectan a las comunidades indígenas consisten en que aquellos predios que ya tuvieron una bonificación puedan tener una nueva, tratándose de comunidades indígenas, o que se desafecten predios de aptitud preferentemente forestal sin que deban devolverse las bonificaciones percibidas. En consecuencia, se trata de un ajuste menor por el lapso de dos años, distinto de los alcances del Plan Araucanía o de la nueva ley de fomento forestal que debería ser más amplia en sus efectos. Reiteró su propuesta de facultar al Presidente de la Comisión y a un integrante de la misma para que verifiquen si formalmente se han cumplido los requisitos que establece el Convenio N° 169, de acuerdo con la reglamentación que se dio en 2009.

El Honorable Senador señor Espina, junto con recoger la propuesta de Su Señoría, refirió que las comunidades indígenas han pedido con insistencia el beneficio que propone esta iniciativa de ley, y mencionó, particularmente, que todas las comunidades -incluso, en la huelga de hambre- lo han requerido porque no tienen cómo trabajar sus tierras.

La Honorable Senadora señora Rincón precisó que, considerando que los representantes del Ejecutivo han expresado su conformidad de que el trámite se encuentra cumplido, solicita que el Ejecutivo señale por escrito que se hicieron las consultas y que se dio cumplimiento a la ley.

El señor Ministro de Agricultura manifestó que la petición de Su Señoría tendrá, por lo demás, la misma respuesta que tuvo el oficio enviado por la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados.

El Honorable Senador señor Espina expresó que estima razonable dejar votado en general el proyecto de ley en esta sesión.

El Honorable Senador señor Larraín se sumó a la proposición de Su Señoría y concordó en que la Comisión oficie al Ejecutivo con el propósito de que confirme si, a su juicio, se cumplieron los trámites exigidos en conformidad a la normativa vigente, y recibida que fuere dicha contestación, ésta se agregue al informe.

El señor Ministro de Agricultura, en relación con la duda planteada por el Honorable Senador señor Allamand respecto del plazo de los ocho meses, manifestó que el hecho de que se esté discutiendo este proyecto de prórroga es una señal clara de la intención del Gobierno y, por ende, del Ministerio de Agricultura de continuar con este beneficio, no obstante los perfeccionamientos que se le puedan hacer en la ley definitiva cuya elaboración tiene un grado importante de avance. Preciso que la razón de haber pedido estos dos años, radica en la intención de desplegar un proceso de consulta a los autores involucrados del sector con tiempo suficiente. Obviamente, señaló, la consideración es enviar ese proyecto de ley teniendo presente tanto la fase de consulta como el plazo que demorará su tramitación. Indicó que, no obstante lo anterior, establecer un plazo de ocho meses, a contar de la fecha de publicación de la ley para presentar el proyecto, o el plazo que fuere, es ponerle al Ejecutivo una presión adicional, que no es del caso, porque se tiene claro que mientras más contenidos incorpore el proyecto de ley en definitiva se requerirán plazos mayores para su tramitación, y esa es la razón por la que se está en una situación muy adelantada con el proyecto de ley definitivo. Naturalmente, agregó, si la Comisión estima necesario mantener el plazo que fue incorporado por una indicación en al Cámara de Diputados habrá que cumplirlo.

El Honorable Senador señor Quintana hizo presente, respetando el informe del Ejecutivo, que lo señalado por el asesor legal del Ministerio debe entenderse que su contenido es vinculante para el Gobierno, pero no necesariamente satisface las inquietudes que han expresado en esta sesión. En virtud de lo anterior, propuso solicitar un informe a la Biblioteca del Congreso Nacional y una consulta formal a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento para cerciorarse de que efectivamente este es el procedimiento que debe adoptar el Senado. Afirmó que en este punto discrepa del planteamiento de algunos señores Senadores ya que tiene la convicción de que el Senado está obligado a hacer su propia consulta. Manifestó que incluso tiene dudas de si lo consignado en la documentación es válido para el Gobierno porque si no es suficiente para éste, difícilmente, le parece que podría aportar tranquilidad y satisfacer el requisito para este otro Poder del Estado. Instó a no apresurarse porque no hay una intención no obstructiva. Lo importante es aprobar buenas leyes, en referencia al proyecto en trámite y a la nueva ley de fomento forestal que viene.

La Honorable senadora señora Rincón, en el mismo sentido, reiteró la necesidad de consultar formalmente al Ministerio de Agricultura y a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y concordó con la idea del Honorable Senador señor Quintana en orden a solicitar un informe a la Biblioteca del Congreso Nacional.

El Honorable Senador señor Larraín señaló que, actualmente, la Comisión de Constitución se está informando sobre el particular, pues también tienen el problema de la consulta en relación con el proyecto de reforma constitucional sobre los pueblos originarios, de manera que están analizando cuál es el trámite que se debe hacer. Por consiguiente, se puede avanzar en su tramitación, tratándose de un proyecto que es una prórroga por un período, mientras se resuelve el régimen definitivo.

El Honorable Senador señor Espina planteó que para los efectos de este proyecto se hará la consulta acordada al Ministerio de Agricultura, sin perjuicio de lo cual, se pedirá a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento un planteamiento sobre la forma en que, a futuro, el Parlamento ha de dar cumplimiento al Convenio N° 169 de la OIT, sin que sea condicionante para resolver este conflicto. Manifestó que comparte el criterio de que como Senador no le satisface plenamente esa interpretación que clausura la consulta en la fase prelegislativa cuando el proyecto se inicia con un Mensaje sin que el Senado realice una audiencia pública.

Insistió en que le parece complejo que el Senado no tenga siquiera una audiencia, como la que se tiene para recibir a cualesquier persona u organización, para que las comunidades mapuches puedan pronunciarse sobre temas más complejos. Propuso votar en general el proyecto de ley; consultar al Ministerio de Agricultura para que precise si el Gobierno ha dado cumplimiento a la exigencia del Convenio N° 169 de la OIT, sin perjuicio de que para lo permanente se le pida a la Comisión de Constitución que emita una opinión sobre esta materia, en el entendido que el proyecto no será enviado a la Sala mientras no se tenga resuelto el informe del Ministerio de Agricultura.

Puesto en votación general el proyecto, fue aprobado por mayoría con el voto favorable de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señora Rincón y señores Allamand, Espina y Larraín y la abstención del señor Quintana.

- - -

En una sesión posterior, vuestra Comisión sesionó para conocer el planteamiento solicitado al Ejecutivo y a los analistas de la Biblioteca del Congreso Nacional, en el propósito de ponderar y formarse un juicio respecto del procedimiento de consulta realizado con arreglo al decreto

supremo N° 124 , de 2009, del Ministerio de Planificación, que reglamenta el artículo 34 de la ley N°19.253 a fin de regular la consulta y la participación de los pueblos indígenas.

Las señoras Alejandra Voigt y Francisca Greene, analistas de la Biblioteca del Congreso Nacional, sintetizaron los planteamientos del documento: “Criterios y Elementos para Aplicar la Consulta y Participación Indígena en el Congreso Nacional”.

La señora Voigt expuso tanto los criterios generales sobre el mecanismo por el cual Chile debe dar cumplimiento a la obligación de consulta con arreglo al artículo 6° del Convenio N° 169 como a los criterios particulares que, de acuerdo con la consulta formulada por la Comisión, permitan determinar la adecuación o no de la consulta ya realizada, en lo que se refiere al proyecto que prorroga el decreto ley N° 701, de 1974.

Indicó que el marco jurídico en que se sustenta el informe para determinar los criterios rectores de la consulta son de orden internacional, específicamente, el Convenio N° 169 y el Manual de Aplicación de 2003 la Guía de aplicación de 2009 que entregó la propia Organización Internacional del Trabajo, el informe del Relator Especial de la ONU, para Asuntos Indígenas y cinco sentencias de la Corte Interamericana que se refieren a la forma de realización de la consulta, de acuerdo con el convenio, todas las cuales se estiman vinculantes para el Estado chileno y también de orden interno, esto es, las sentencias del Tribunal Constitucional, la ley N° 19.253 y el decreto supremo N° 124, de 2009, que regula de manera transitoria la realización de las consultas por parte del Ejecutivo.

Indicó que el Tribunal Constitucional ha interpretado que el artículo 6° del Convenio es una norma que tiene efecto inmediato por lo que no se requiere una transposición al Derecho interno para su ejecución, es decir, se trata de una norma auto ejecutable. Especificó que aquel precepto establece qué se debe hacer cuando se adopten medidas legislativas o administrativas que afecten o puedan afectar a la población indígena.

Señaló que el núcleo rector del análisis realizado es la exigencia de procedimientos apropiados de consulta, a través de instituciones representativas, regulados por los principios de buena fe, realizados de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, es decir, no consiste en un trámite de intencionalidad meramente informativa sino orientado a un fin que es llegar a un acuerdo o lograr un consentimiento. Estimó necesario hacer claridad que el propio Convenio y todas las interpretaciones que de él se han hecho, si bien concuerdan en que la instancia consultiva es obligatoria, también son enfáticas al afirmar que no tiene carácter vinculante para los actos de gobierno, es decir, las consultas

no tienen poder de veto, de modo que el resultado de ellas no afecta necesariamente a la decisión de la autoridad competente, tal como lo han expresado el Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero sí debe respetarse, por lo menos, el procedimiento tendiente a llegar a un acuerdo o a un consentimiento.

Precisó en relación con la interpretación del Tribunal Constitucional que, al ser auto ejecutable la norma del artículo 6° del Convenio, no requeriría de una norma interna que desarrolle esa obligación, con lo cual se ha entendido que la aprobación del Convenio N° 169 importaría una modificación tácita de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, específicamente en lo que toca al funcionamiento de las comisiones legislativas, durante la tramitación interna de proyectos de ley que afecten o puedan afectar a la población indígena, dado que se podría entender que lo que antes era facultativo ha devenido obligatorio en lo que se refiere a comunidades y asociaciones indígenas.

La señora Greene se refirió al papel relevante que adquiere la consulta indígena en el Convenio, ya que la “Guía de Aplicación del Convenio 169 de la OIT 2009” atribuye al establecimiento de mecanismos apropiados y eficaces para la consulta de los pueblos indígenas y tribales en relación con las cuestiones que les conciernen el carácter de piedra angular del Convenio y es fundamental para su participación e integración en la toma de decisiones sobre los asuntos que les afectan y la consideran como una forma clave del diálogo que sirve para armonizar intereses, muchas veces contrapuestos, y evitar o resolver conflictos.

La señora Voigt expresó que el artículo 34 del Convenio N° 169, regla que defiende con ahínco la OIT; debe ser aplicada, atendida la naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio; en consecuencia, deberán determinarse con flexibilidad teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país derivadas de su cultura y sus circunstancias. Manifestó que sobre aquella base el gobierno anterior desarrolló la obligación de consulta, una vez que entró en vigor en Chile el tratado internacional, con la promulgación del decreto supremo N° 124 que sienta los parámetros para desarrollar los procesos de consulta.

La señora Greene explicó que la consulta es el procedimiento por el cual los pueblos indígenas interesados, a través de los sistemas que el reglamento diseña, pueden expresar su opinión acerca de la forma, el momento y la razón de determinadas medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, mediante un procedimiento adecuado y por intermedio de sus organizaciones representativas. Enfatizó que esta concepción recogida por el artículo 2° del decreto reglamentario es la adecuación e interpretación que Chile hace del deber de consulta. En lo tocante al ámbito de aplicación del decreto N° 124, indicó que es obligatorio para los órganos dependientes del Poder Ejecutivo no obstante, los órganos constitucionalmente autónomos, entre los que

mencionó al Congreso Nacional y los municipios, expresó que podrían sujetarse también a sus disposiciones.

En este orden de consideraciones, puntualizó que la consulta debe realizarse a través de las organizaciones indígenas de carácter tradicional las que son los cacicados Huilliche, o de las comunidades, asociaciones y organizaciones indígenas reconocidas en conformidad a la ley N° 19.253. Aclaró que para el caso del proceso de participación, que es un proceso independiente aunque complementario de la consulta, también debe considerarse al Consejo Nacional de la Conadi, sobre todo, en virtud de las facultades de las que está revestido. Destacó como un rasgo interesante del decreto reglamentario su índole transitorio porque, tal como lo prescribe el artículo 6° del Convenio, el decreto supremo N° 124 dispone que una vez entrado en vigor se debe dar inicio a un proceso de consulta a los indígenas acerca de cómo debiera llevarse a cabo la consulta, dinámica que entiende está en desarrollo para su ejecución.

En lo referente a la aplicación del decreto supremo N° 124 respecto al proyecto de ley en examen, enfatizó que a la par de su objetivo esencial de prórroga, incluye beneficios a favor de las personas y comunidades indígenas que han adquirido tierras de manera que si aquellos predios ya han recibido la bonificación puedan volver a ocuparlas y, a la exención de la obligación de reintegro las bonificaciones percibidas cuando se desafecten terrenos de aptitud preferentemente forestal, para lo cual se ha presentado en el informe de la Biblioteca un cuadro comparado de los criterios de la OIT, el decreto reglamentario y su forma de aplicación en el proceso de consulta.

Mencionó que el primer rango de comparación concierne a la representatividad, ámbito en el que la OIT pondera que los sujetos consultados deben ser efectivamente representativos, de modo tal que las propias comunidades interesadas identifiquen a quienes se debe consultar y, asimismo, que haya un clima de confianza mutua expresado en el reconocimiento gubernamental de los organismos de representación indígena. Señaló que en relación con este principio internacional, el inciso primero del artículo 9° del decreto supremo N° 124 manda que los procesos de consulta y participación a los pueblos indígenas se efectúen a través de las organizaciones indígenas de carácter tradicional y de las comunidades, asociaciones y organizaciones indígenas reconocidas en conformidad a la ley N° 19.253.

En el terreno práctico, expuso, fueron consultados los consejeros de la CONADI lo que significa que se utilizó el mecanismo de representación definido para la primera etapa del ejercicio del derecho de participación, no así en el de consulta, y detalló que ocho de los diecisiete consejeros son indígenas designados por el Presidente de la República, a proposición de los pueblos indígenas. En rigor, concluyó, la consulta se aplicó a los consejeros y no a los sujetos que establece el propio decreto que regula la consulta.

Respecto de los principios de buena fe y procedimiento apropiado que postula el Convenio N° 169, hizo hincapié en que la OIT insta a que los gobiernos impulsen negociaciones genuinas y constructivas, en el marco de una discusión franca, abierta y significativa, con el objeto de llegar a un consenso. A su vez, el decreto supremo N° 124, en su artículo 17, propicia más bien informar y recabar la opinión con miras a que el proceso de consulta permita la adecuada información de los pueblos indígenas interesados sobre la medida y la recepción de sus observaciones. En el marco de aplicación de la consulta sobre el decreto ley N° 701, la manifestación concreta fue la presentación del plan de consulta en reunión ordinaria del Consejo de la Conadi sin que exista información precisa de si hubo un diálogo con los consejeros.

Dentro del mismo contexto de principios, dio a conocer las observaciones resultantes del cotejo de los criterios a los que se viene haciendo referencia, rubro en que de conformidad a lo dispuesto por la OIT debe haber una disposición efectiva de información relevante susceptible de ser comprendida y que se cuente con el tiempo suficiente para que organicen sus propios procesos de toma de decisión en función de sus costumbres, materias en las que el reglamento exige actuar con respeto de los intereses, valores y necesidades de los sujetos consultados y, asimismo, que todos quienes puedan verse afectados conozcan la medida y sus consecuencias, además de disponer un espacio para emitir sus planteamientos. El hecho objetivo es que la información sólo se entregó en una reunión ordinaria del Consejo de la Conadi que tiene una composición mixta y se otorgó a los consejeros un mes de plazo para sus respuestas escritas, además de publicar la información relevante en las páginas electrónicas de la Corporación Nacional Forestal y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

La señora Voigt concluyó expresando que el silencio de las comunidades fue interpretado como una señal de aquiescencia respecto del proyecto de ley y la única sugerencia recibida, que no se produjo en el marco de la consulta a los consejeros, provino de la Comunidad Juan de la Cruz Pinchumilla cuyo examen el Gobierno optó por diferir al marco del debate del proyecto definitivo de fomento forestal y no con ocasión de esta ley.

El señor Álvaro Cruzat, Subsecretario de Agricultura manifestó que es preciso clarificar que el proyecto de ley en informe tiene un objetivo fundamental: la prórroga de la bonificación de fomento forestal con lo cual se busca beneficiar, también, a las comunidades indígenas de manera concreta y concordante con sus anhelos, en dos aspectos esenciales. Ante todo, por el hecho de que puedan acceder a una nueva bonificación; el segundo que puedan además liberar tierras hoy afectadas a un uso forestal sin tener que restituir las franquicias y

bonificaciones percibidas. Como bien se sabe, porque fue expuesto en la presentación hecha en la sesión anterior, dichas enmiendas nacen de un proceso de comunicación entre los entes políticos, esto es, parlamentarios, alcaldes y el mismo Ejecutivo, que motivó la decisión de incorporar estas modificaciones a la prórroga. Se trata, sintetizó, de responder a un anhelo y una presentación que todas las comunidades indígenas con las cuales se ha tenido contacto han hecho ver como algo positivo que necesitan resolver para su desarrollo económico.

Agregó que desde el punto de vista del Ejecutivo, el proceso de consulta es correcto y está de acuerdo con la normativa ya que se siguen los procedimientos que se utilizaron, antes, para modificar el Programa de Desarrollo Territorial Indígena del INDAP, en 2009, utilizando a la Conadi como ámbito para dar a conocer los cambios a dicho programa. Por lo tanto, estimó que existe un antecedente de utilización del Consejo de la Conadi para cumplir con el proceso de consulta e información hacia las comunidades indígenas, bajo el entendido de que es el cuerpo que representa de mejor manera el sentir y la realidad de las comunidades indígenas del país.

En razón de los antecedentes expresados, resaltó la importancia del proyecto y la conformidad cabal del procedimiento de consulta con la normativa vigente.

El señor Sebastián Donoso, Asesor Especial de Asuntos Indígenas del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, adelantó que las normas del proyecto que afectan a pueblos indígenas son reglas que establecen claros e innegables beneficios para aquellos y destacó que esto es así en una mirada muy integral porque las comunidades indígenas no sólo podrán acceder a las bonificaciones que establece la ley, a diferencia de lo que sucede hasta hoy: en una óptica cabal y distinta, si así lo quieren, podrán desafectar sus terrenos de las obligaciones que a la fecha los gravan lo que, sin duda, constituye para ellos superar un problema que los ha afectado. Lo importante del proyecto es que posibilita una libertad absoluta a las comunidades indígenas para decidir que quieren hacer con sus tierras.

Dicho lo anterior, señaló que el artículo 6 N° 1 letra a) y N° 2, del Convenio N° 169, de la OIT, consagra el deber general de consultar a los pueblos indígenas interesados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. A su vez, refirió que el artículo 7 N° 1, oración segunda, del citado Convenio, consagra el derecho de los pueblos indígenas interesados a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y

programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Agregó que en cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Convenio N° 169, el Ejecutivo dictó el decreto supremo N° 124, publicado el 25 de septiembre de 2009, que reglamenta el artículo 34 de la ley N° 19.253 a fin de regular la consulta y la participación de los pueblos indígenas. Hizo hincapié que este decreto transitorio ha sido aplicado con motivo del proyecto de ley que prorroga la vigencia del decreto ley N° 701, de 1974, que regula la actividad forestal. Asimismo, ha sido aplicado a las últimas cuatro consultas realizadas por el ejecutivo y también a él se ajustan las 7 consultas que actualmente se están realizando. Sin perjuicio de lo anterior, resaltó que cada uno de los procesos de consulta realizados o en curso ha sido diseñado de manera particular, respetando los principios básicos establecidos por el Convenio 169 de la OIT.

Indicó que el artículo transitorio del decreto reglamentario establece que “una vez que entre en vigencia el presente reglamento, se dará inicio a un proceso de consulta a los pueblos indígenas acerca del procedimiento para llevar a cabo los procesos de consulta y participación en conformidad a lo establecido en el artículo 34 de la ley N° 19.253 y en los artículos 6 N° 1 letra a) y N° 2, y 7 N° 1 oración segunda del Convenio N° 169 de la OIT”.

Con la finalidad de que el diseño del proceso de consulta contemplado en el artículo transitorio incorpore modalidades pertinentes y apropiadas a las singularidades de cada región y de cada pueblo indígena, precisó, la Unidad Coordinadora de Asuntos Indígenas del Ministerio Secretaría General de la Presidencia en conjunto con las intendencias regionales han llevado a cabo, desde el 16 de noviembre de 2009, un ciclo de reuniones con participación de los representantes indígenas que forman parte de las Mesas Indígenas Regionales en los lugares donde hay una presencia indígena significativa.

Respecto de las Mesas Indígenas Regionales, aclaró que éstas tienen una composición y formas de trabajo diferentes, según la región en la que se encuentren, por lo que la realización del proceso participativo se adaptó a la rutina de cada una de éstas; así fue que dicho proceso se ha ejecutado en nueve mesas y quedan pendientes las regiones de Los Ríos, Araucanía, Bio Bío y Copiapó, las cuales están planificadas para ser realizadas durante el presente año. Puntualizó que una vez que haya finalizado el proceso participativo, se dará inicio al proceso de Consulta sobre la Consulta, el cual está programado para iniciarse en marzo del 2011, sobre la base de las observaciones recogidas en el proceso participativo, es decir, cada región contará con un Plan de Consulta distinto.

Hizo referencia, asimismo, a la armonización conceptual que corresponde hacer entre el procedimiento de consulta

establecido por el Convenio N° 169, la ley 19.253 y el Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, como institución representativa. Sobre este particular, refirió que el artículo 9° del decreto supremo N° 124 define a los “sujetos de la consulta”, de modo que los procesos de consulta y participación deberán efectuarse a los pueblos indígenas, a través de las organizaciones indígenas de carácter tradicional y de las comunidades, asociaciones y organizaciones indígenas reconocidas en conformidad a la ley 19.253.

En relación con aquel concepto, recordó que en su artículo 42 la Ley Indígena, establece las funciones del Consejo Nacional de la Conadi, entre las cuales con arreglo a las letras d) y g) se encuentran, respectivamente, la de estudiar y proponer las reformas legales, reglamentarias y administrativas relativas a los indígenas o que les afecten directa o indirectamente, y la de decidir sobre todas las otras materias que la presente ley encomienda a este Consejo Nacional. Ahondó en que el Consejo Nacional tiene entre sus funciones y atribuciones definir la política de la Conadi y velar por su cumplimiento, aprobar, evaluar y asegurar la ejecución de los programas de la entidad pública, estudiar y proponer reformas legales, reglamentarias y administrativas relativas a los indígenas, entre otras.

Destacó en especial que el Consejo Nacional de la Conadi lo integran diecisiete personas, ocho de los cuales son representantes indígenas, designados por el Presidente de la República, a propuesta de las comunidades y asociaciones Indígenas. Insistió en que la elección de los consejeros indígenas de la Conadi, aunque es de votación indirecta ya que sólo se proponen los nombres, en todas las elecciones el Presidente de la República ha nombrado a las ocho primeras mayorías propuestas por las comunidades y asociaciones indígenas.

Enseguida se refirió al proyecto de ley que fue objeto de la consulta, destinado principalmente a prorrogar por dos años la vigencia de los incentivos del decreto ley N° 701, y enfatizó que su contenido incluye materias atinentes a los pueblos indígenas, dado que, establece dos normas de excepción que se traducen en claros beneficios para las personas y comunidades indígenas que han accedido a compras o subsidios de tierras en virtud de la Ley Indígena. Puntualizó que una de sus disposiciones les permite acceder a bonificaciones forestales que hasta la fecha no les eran aplicables y que la otra posibilita desafectar dichos predios de las normas establecidas en este cuerpo legal eximiéndolos de toda devolución o reintegro a las arcas fiscales, si así lo decidieran los integrantes de dichas comunidades.

Recalcó que las modificaciones en cuestión, como queda en evidencia, benefician enormemente a las personas y comunidades indígenas que se encuentran en esa situación.

Informó que el proceso de consulta se realizó durante el primer trámite constitucional del proyecto. En efecto, y en conformidad a lo que dispone el artículo 15 del decreto supremo N° 124, tratándose de medidas legislativas, la consulta acerca de las ideas matrices de los proyectos de reforma constitucional o proyectos de ley podrá realizarse en forma previa a su envío al Congreso Nacional o durante su tramitación legislativa. En virtud de lo anterior, se elaboró un Plan de Consulta y una Minuta de Posición, documentos que fueron expuestos por la Corporación Nacional Forestal, Conaf, en la sesión ordinaria del Consejo de la CONADI del 10 de agosto del 2010. Advirtió que dicho Plan de Consulta establecía el plazo de un mes para que los consejeros indígenas electos en representación de las etnias indígenas del país, pudieran enviar sus comentarios, sugerencias u opiniones respecto a la modificación legal en cuestión, tal como lo establece el artículo 18 del mismo decreto reglamentario. Indicó que aunque la disposición citada establece que “si la naturaleza de la medida a consultar o las características de la misma así lo requieren, el plazo podrá ser prorrogado por el órgano de la administración del Estado respectivo hasta por 30 días más”, ninguno de los consejeros solicitó su prórroga.

Detalló que con posterioridad a la presentación en la sesión del Consejo de Conadi y para facilitar la comunicación con los consejeros indígenas, a éstos les fueron remitidos por correo electrónico los antecedentes de la consulta, los que además fueron enviados por correo tradicional, creándose paralelamente una dirección de correo electrónico única consultaindigena@conaf.cl para interactuar sobre posibles consultas. Por último, se creó un *banner* en las páginas institucionales de Conaf y Conadi con toda la información pertinente al proceso de consulta, medios por los cuales tampoco se recibió ninguna observación, ni solicitud formal de los Consejeros indígenas para realizar un procedimiento distinto al establecido.

Explicó que los criterios y principios de los proceso de consulta indígena conforme según lo establece la Organización Internacional del Trabajo, OIT, que fueron los aplicados al proceso de consulta del proyecto de ley que prorroga en dos años la vigencia del decreto ley N° 701, no prevén la existencia de una fórmula única, ni de mecanismos o procedimientos que dicha organización internacional establecidos para todos los países o para todas las circunstancias en lo que atañe al ejercicio del deber de consultar. Con todo, previno, la determinación de esos mecanismos no queda entregada a la absoluta discrecionalidad de los Estados ya que se han definido ciertos principios y criterios que debieran regir la consulta para asegurar su validez.

Enunció, en primer término, el principio de buena fe que presupone el respeto de los intereses, valores y necesidades de la otra parte, aunado a lo cual está la exigencia de que el proceso de consulta sea específico a cada circunstancia y a las características especiales de un determinado grupo o comunidad. Expuso que la información entregada a

todos los Consejeros indígenas fue la totalidad el texto del proyecto de ley en cuestión, siendo este expuesto por la Dirección Nacional de Conaf, la más indicada para aclarar dudas y generar un proceso de diálogo y retroalimentación.

El segundo principio, planteó, es que la consulta se dirija a sus instituciones representativas, componente esencial de la obligación de consulta aunque pudiera ser difícil en muchas circunstancias determinar quién representa a una comunidad en particular. Enfatizó que las instituciones representativas pueden ser o bien tradicionales como los consejos de ancianos o los consejos de aldea, o bien estructuras contemporáneas, al estilo de los parlamentos de pueblos indígenas y tribales, dirigentes locales electos y reconocidos como genuinos representantes de la comunidad o del pueblo interesado. Será diferente en cada caso.

Asignó especial realce al hecho de que la consulta fue dirigida exclusivamente a los 8 consejeros indígenas electos por las comunidades y asociaciones indígenas, dejándose al margen de la misma a los 9 consejeros presidenciales o representantes del Gobierno que componen el Consejo. Insistió en que los consejeros indígenas a los que se dirigió el proceso de consulta, conforman la única institución representativa a nivel nacional electa democráticamente.

Un tercer principio es que la consulta se conforme a procedimientos adecuados, si bien la forma de consultar al pueblo interesado dependerá de las circunstancias. Para que sea apropiada, mencionó, deberá ajustarse a las exigencias propias de cada situación y ser útiles, sinceras y transparentes.

Sintetizó sus planteamientos en el concepto de que el procedimiento de consulta establecido en el decreto supremo N° 124 es un proceso que se encuentra en consulta para que todas las asociaciones, organizaciones, comunidades y personas indígenas reconocidas por la ley 19.253 puedan manifestar su opinión respecto al procedimiento más adecuado en cada caso. Expresó que el procedimiento se ha ido modificando y mejorando en la práctica cada vez que surgen propuestas de las organizaciones indígenas respecto a su aplicación.

Agregó que el proceso de consulta realizado para los fines específicos de este proyecto, consultó una etapa de información presencial con las autoridades a cargo de la medida y con la cual era posible generar un diálogo directo con respecto al contenido de la misma. Una vez finalizada esta etapa, se dio inicio a los 30 días para la recepción de observaciones, por lo que además se complementó la información mediante un correo con toda la información entregada en el Consejo y se reiteró por ese mismo medio el plazo para la entrega de observaciones. No se recibió

ninguna observación con respecto a ninguno de los temas enviados (contenido de consulta, tiempo o procedimiento).

Planteó que existe un caso previo de consulta con esta fórmula. En efecto, en junio de 2009, el Ministerio de Agricultura a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario realizó un proceso de consulta al Consejo Nacional de Conadi sobre una modificación del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) de ese servicio.

En consecuencia, desde el punto de vista de los sujetos consultados, de la entrega de la totalidad de la información disponible, del cumplimiento de los plazos reglamentarios para el debate y entrega de comentarios, la conclusión es clara: fueron respetados todos los procedimientos y, en concordancia con lo expuesto, el Ejecutivo estima que el proceso de consulta fue perfectamente ejecutado, de acuerdo con el decreto supremo N° 124 y ajustándose plenamente a los estándares del Convenio N° 169. Finalmente, reiteró, existe un precedente en 2009, con ocasión de la consulta respecto de la modificación del Programa de Desarrollo Territorial Indígena y, por ende, esta no es la primera consulta que se hace a través de los consejeros indígenas del Consejo Nacional de Conadi, democráticamente elegidos por las comunidades y otras organizaciones indígenas, sin que se suscitara ningún problema con esa consulta.

El Honorable Senador señor Quintana consideró que se está ante un problema serio porque efectivamente la iniciativa de ley en examen propone una prórroga necesaria y, como bien lo ha señalado el señor Subsecretario, muchas comunidades comparten esa apreciación pero, sin perjuicio de lo anterior, ellas, igualmente, esperan que vaya acompañada de este proceso de consulta que, como concepto, en su opinión, es de la esencia del Convenio N° 169 ratificado por Chile, con prevalencia sobre la participación. Efectivamente, admitió, en 2009 se hizo lo que señala el señor Asesor Especial de Asuntos Indígenas, pero las circunstancias y los tiempos eran distintos, pues, entonces, se acababa de ratificar el convenio y Chile no había presentado aún la memoria; a su vez, el tema de las guías de aplicación era de reciente data y, por lo tanto, reiteró, de las exposiciones escuchadas se desprende que el Gobierno tiene un problema porque el decreto supremo N° 124 es insuficiente.

Argumentó, en primer término, cuán difícil es sostener que el Consejo Nacional de la Conadi sea un órgano representativo. Efectivamente, reconoció, tiene representantes elegidos en forma democrática, en un mecanismo que claramente no es un proceso electoral organizado por el Servicio Electoral sino que creado por el Ministerio de Planificación. Agregó un segundo argumento: no deja de ser *sui generis* que en ese Consejo convivan y no se haga distinción entre los consejeros de origen indígena y los consejeros nombrados por el Presidente de la

República. Indicó que el Consejo Nacional de aquella entidad es un órgano mixto y desde ese punto de vista representa al Estado, y no a las comunidades: éstas se representan con sus organizaciones tradicionales y con las comunidades que exceden el número de dos mil. Manifestó que tampoco queda claro, conforme al planteamiento de la Biblioteca del Congreso Nacional, cómo finalmente es posible una guía que logre dar satisfacción, mas aun cuando el Tribunal Constitucional ha sido extraordinariamente claro que el deber de consulta es exigible tanto para el Gobierno como para el Congreso Nacional. Manifestó su parecer sobre la necesidad de ser creativo y buscar un acuerdo.

Indicó que aboga en favor del Congreso Nacional y cree que el Gobierno tendrá que responder por lo que hace el día de mañana si alguien lo lleva a la Organización Internacional del Trabajo y, asimismo, si avala o no lo que hizo. Insistió en que los Senadores deben resguardar la responsabilidad del Parlamento porque es claro que el decreto supremo N° 124 no le sirve a éste; anunció que bajo ningún punto de vista le dará respaldo a aquél como un procedimiento válido para el Poder Legislativo.

Estimó precisa una consulta en el trámite legislativo que siente precedente no sólo para esta extensión de la vigencia del decreto ley N° 701 cuyos beneficios reconoce sino que para otras disposiciones, también, porque en el futuro, entrando al fondo del proyecto - como bien lo explicara el señor Ministro en la sesión precedente-, cambiará la categoría de medianos productores forestales al ampliar ese rango a personas que tienen una mayor extensión de tierra apta para fines forestales. Remarcó que al estar en situación de acceder a bonificación, es razonable prever una expansión forestal que termine ahogando más a algunas comunidades al secar sus humedales y todo el entorno. Adelantó que una situación de ese tipo será posible al cabo de unos pocos años, porque habrá más interesados en estas franquicias con lo cual ya no será el parcelero de 40 hectáreas sino que un productor dueño de 800 hectáreas o más hará uso, igualmente, de la franquicia, con todas las externalidades negativas que eso conlleva. Consideró urgente un sistema de participación e instó a hacerlo, con las comunidades, en una forma y con modalidades por definir, pues, reiteró, una consulta circunscrita sólo a una parte del Consejo Nacional de Conadi es insuficiente.

El Honorable Senador señor Coloma convino, en primer término, con la relevancia del proyecto en debate y así lo han planteado los productores de la región que representa; lo calificó de un paso fundamental, largamente pedido: por lo que tiene un fondo positivo evidente. En lo que refiere a la forma -el segundo aspecto que le interesa abordar-, hizo presente que le cupo participar en el debate sobre el Convenio N° 169 en la Comisión de Relaciones Exteriores, durante dos años, y una de las inquietudes que se suscitaron concernía a establecer dónde se inicia y dónde se agota el proceso porque, dado el número de comunidades indígenas, es ilógico decir que si hay una que no fue consultada no se ha agotado el

proceso, y en ese contexto, el entonces Ministro Secretario General de la Presidencia, el señor Viera Gallo, coincidió en que lo razonable era preguntarle a organizaciones que fueran representativas. Destacó que aquel fue el concepto base para la aprobación del Convenio N° 169 porque, de no haberse concordado en ese punto, es probable que no se hubiera aprobado. Concluyó que el proceso llevado a cabo por el Gobierno al recurrir al organismo que existe es la solución correcta: Por lo tanto, tiene la convicción de que en la forma y en el fondo se ha cumplido con los requisitos para aprobar este proyecto.

El Honorable Senador señor Larraín reconoció que el asunto en examen no es un problema fácil, pues, si bien se ha seguido el procedimiento del decreto supremo N° 124, de 2009, éste, en estricto sentido, debió haber sido validado previamente por las comunidades indígenas ya que era lo primero que debió haber sido consultado, lo que no ha sucedido. Por ende, razonó, ni aunque se diera por cumplido aquel decreto el procedimiento en sí mismo es posible entender que adolece de un vicio de existencia. Manifestó que si se quiere consultar a las comunidades se debe hacer de una forma tal que las comunidades estén de acuerdo en el procedimiento correspondiente. Señaló que hace el argumento para demostrar que se está en una situación bastante absurda.

Manifestó que su propósito es pedirle al Ejecutivo que comprometa ante esta Comisión definir un procedimiento validado con las comunidades indígenas porque, a su parecer, eso es lo que en el tiempo resolverá estas inquietudes. Expresó que ha oído opiniones distintas sobre la forma de hacerlo: hay quienes establece que un proyecto de ley debe ser sometido por el Ejecutivo, por la Cámara de Diputados y por el Senado, a consultas respectivas. Hay otro que dicen que basta con una consulta y que esta actividad le corresponde hacerla al Ejecutivo, sea que el proyecto se haya iniciado con un mensaje del Presidente de la República o con una moción parlamentaria.

Ante la complejidad de la situación, insistió en la dificultad de tener claridad en la solución. Preguntándose sobre qué es posible hacer, especialmente tratándose de un proyecto de prórroga con un plazo definido porque luego se tendrá que aprobar un régimen distinto en el ámbito de la reforestación y, por lo tanto, se está en la fase de hacer un puente respecto del proyecto definitivo dado que la ley vigente se vence el 1 de enero de 2011. En este contexto, estimó que la consulta se hizo dentro de las indefiniciones en que se está y manifestó que entiende que hubo otras consultas que se han hecho adicionalmente para ir recogiendo las sensibilidades, a lo que se añade que este proyecto es un beneficio y no un perjuicio. Consideró que dada la situación, los plazos y la naturaleza del tema, es posible, con fundamento razonable, dar por cumplida la obligación de consulta y pedirle al Ejecutivo que regule el procedimiento de una manera más formal, con el compromiso de las comunidades indígenas y si es necesario un nuevo decreto reglamentario actuar en consonancia con esa

necesidad y que, de paso, el propio Congreso Nacional tome una definición de cuál va a ser su propio camino.

Expresó que este punto debería ser sometido a los Comités de la Corporación para definir cómo se va a resolver esto porque en el presente no está reglamentado y a lo mejor se debería esperar el proceso del decreto supremo N° 124, para definir en el Congreso un procedimiento y sobre esa base tener claridad de cómo enfrentar estas decisiones hacia el futuro. Precisó que existen 2.934 comunidades y 1.586 asociaciones indígenas, es decir, un total de 4.520 organizaciones en el país. Este solo número es suficiente para desestimar que se deban hacer tres consultas; asimismo, es imposible consular a todas porque sería un proceso indefinido. Indicó que es preciso razonar con inteligencia sobre cómo abordar esto en el futuro y requirió un compromiso de los representantes del Ejecutivo para dar cumplimiento al deber de consulta. De momento, concluyó, el esfuerzo se ha hecho y no hay más tiempo en circunstancias de que se trata de un proyecto que es beneficioso y corresponde darlo por cumplido, motivo por el que pide que se continúe con su tramitación enviándolo a la Sala.

Con el mérito de los informes recibidos y de las exposiciones escuchadas, vuestra Comisión acordó enviar el informe a la Sala para su discusión en general, con el voto favorable de los Honorables Senadores señores Allamand, Coloma y Larraín y el voto en contra del Honorable Senador señor Quintana.

Se adjuntan, anexos al presente informe, tanto el oficio N° 891, del 18 de noviembre pasado, del señor Ministro de Agricultura que responde la consulta de esta Comisión e informa que se ha dado cumplimiento a la obligación de consulta y participación de pueblos indígenas, en conformidad a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, con ocasión de la tramitación legislativa del proyecto de ley que prorroga la vigencia del decreto ley N° 701, de 1974 y aumenta los incentivos forestales, con sus documentos de respaldo, como el informe de la Biblioteca del Congreso Nacional titulado “Criterios y elementos para aplicar la consulta y participación Indígena en el Congreso Nacional” con el que dio respuesta a la consulta que le dirigiera esta Comisión.

- - -

En conformidad con el acuerdo adoptado, vuestra Comisión de Agricultura tiene el honor de proponeros la aprobación en general del proyecto de ley en informe, en los siguientes términos:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo único.- Introdúcense en el decreto ley N° 701, de 1974, cuyo texto fue reemplazado por el artículo 1° del decreto ley N° 2.565, de 1979, las siguientes modificaciones:

1) Intercálase en el artículo 2°, a continuación de la definición de pequeño propietario forestal, el siguiente párrafo:

"MEDIANO PROPIETARIO FORESTAL: Persona natural o jurídica y comunidades que no cumplan con los requisitos establecidos en la definición de pequeño propietario forestal y cuyos ingresos anuales por ventas, servicios y otras actividades del giro no excedan las 100.000 unidades de fomento en el último año calendario."

2) Modifícase el artículo 12 de la siguiente forma:

a) Reemplázase, en el inciso primero, el guarismo "15 años" por "17 años".

b) Sustitúyese la letra d) por la siguiente:

"d) El porcentaje de bonificación para pequeños propietarios forestales será del 90% de los costos de la forestación que efectúen en suelos de aptitud preferentemente forestal o en suelos degradados de cualquier clase, incluidas aquellas plantaciones con baja densidad para fines de uso silvopastoral, respecto de las primeras 15 hectáreas y de un 75% respecto de las restantes. El porcentaje de bonificación será del 75% de los costos para las actividades a que se refieren las letras c) y e), y para las actividades de recuperación de suelos degradados y estabilización de dunas a que se refiere la letra b). Tratándose de las comunidades agrícolas o indígenas a que se refiere el artículo 2°, la superficie máxima por forestar, con derecho a acceder a bonificación de un 90% respecto de las primeras 15 hectáreas, será la que resulte de multiplicar el número de comuneros por 15 hectáreas."

c) Reemplázase, el inciso segundo, por los siguientes incisos:

"El porcentaje de bonificación para los medianos propietarios forestales será del 75% y para otros propietarios de un 50% de los costos de las actividades a que se refieren las letras a), b) y c).

La forestación a que se refiere la letra b) se pagará conjuntamente con las bonificaciones por recuperación de suelos degradados y por estabilización de dunas, cuando corresponda.

La suma de las bonificaciones que perciban los beneficiarios por las actividades a que se refieren las letras a), b), c), d) y f), no podrá ser superior a las 100 hectáreas anuales."

d) Sustitúyese el actual inciso final por los siguientes incisos:

"Excepcionalmente, cuando personas indígenas, comunidades indígenas o una parte de éstas que accedan o hayan accedido a compras o subsidios de tierras en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 letras a) y b) de la ley N° 19.253, podrán optar por recibir la bonificación a que alude el inciso primero de este artículo, sin perjuicio que la superficie respectiva haya sido objeto de bonificación anterior. Ello, sólo para aquellos bosques que hayan sido explotados y aprovechados por propietarios distintos a las personas indígenas, comunidades indígenas o una parte de éstas que hayan sido favorecidas con el subsidio de la referida ley N° 19.253.

Podrán también, excepcionalmente, estas mismas personas y, en las mismas circunstancias, optar por desafectar los terrenos respectivos de su calidad de aptitud preferentemente forestal, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7° del decreto ley N° 701, de 1974, y en el artículo 17 del decreto supremo N° 193, de 1998, del Ministerio de Agricultura.

En la situación prevista por el inciso precedente, dichas personas indígenas, comunidades indígenas o parte de éstas, quedarán exentas de la obligación de reintegrar en arcas fiscales aquellas sumas que se hayan dejado de pagar en virtud de franquicias tributarias o bonificaciones otorgadas por el decreto ley N° 701, de 1974, u otras disposiciones legales o reglamentarias."

3) Agrégase el siguiente artículo 36:

"Artículo 36.- La Corporación Nacional Forestal estará facultada para llevar un Registro de Operadores Forestales, el que tendrá el carácter de público y el cual deberá publicarse en la página web de la referida Corporación.

Un reglamento determinará los requisitos para la inscripción, contenido y funcionamiento del registro a que se refiere el inciso

anterior, así como las demás normas que regulen la actividad de los operadores forestales.

El incumplimiento grave de las obligaciones establecidas en el Reglamento, traerá como consecuencia la eliminación del Registro de Operadores Forestales."

Artículo primero transitorio.- En tanto el Presidente de la República no dicte nuevas normas sobre la materia, los decretos supremos que fijan los reglamentos del decreto ley N° 701, de 1974, que se modifica, mantendrán su vigencia en lo que no sean contrarios a esta ley.

Artículo segundo transitorio.- Dentro del plazo de ocho meses desde la publicación de esta ley, el Presidente de la República deberá enviar al Congreso Nacional uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se establezcan nuevos mecanismos de fomento forestal, sea que con ellos se complementen o se reemplacen los mecanismos de fomento que establece el decreto ley N° 701, de 1974."

Acordado en las sesiones celebradas los días 9 de noviembre, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Alberto Espina Otero (Presidente), Andrés Allamand Zavala, Juan Antonio Coloma Correa (Hernán Larraín Fernández), Jaime Quintana Leal y señora Ximena Rincón González, y 30 de noviembre, con asistencia de los Honorables señores Senadores señores Andrés Allamand Zavala, (Presidente accidental), Juan Antonio Coloma Correa, Hernán Larraín Fernández (Alberto Espina Otero) y Jaime Quintana Leal.

Sala de la Comisión, a 6 de diciembre de 2010.

XIMENA BELMAR STEGMANN
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

**INFORME DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que prorroga la vigencia del decreto ley N° 701, y aumenta los incentivos de forestación.
(Boletín N° 7.102-01)**

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:

-Prorroga la vigencia del decreto ley N° 701, de 1974, hasta el 1 de enero de 2013 y aumenta los incentivos a la forestación.

-Incorpora en el cuerpo legal vigente el concepto de mediano propietario forestal.

-Fija una superficie bonificable anual máxima de 100 hectáreas.

Dispone beneficios que hacen excepción al régimen general a favor de las personas indígenas, comunidades indígenas o una parte de éstas que accedan o hayan accedido a compras o subsidios de tierras en virtud de lo dispuesto por la ley N° 19.253, anteriormente bonificadas. legitimándolas para optar a la bonificación.

Prescribe que las mismas personas y, en las mismas circunstancias, podrán optar por la desafectación de terrenos de aptitud preferentemente forestal sin obligación de reintegrar las sumas que hayan dejado de pagar por franquicias tributarias o bonificaciones.

Faculta a la Corporación Nacional Forestal para llevar un Registro de Operadores Forestales, de carácter público.

Prorroga la vigencia de los reglamentos del decreto ley N° 701, de 1974, mientras no se dicte nuevas normas sobre la materia, en lo que no sean contrarios a esta ley y, también, fija un plazo de ocho meses, desde la publicación de esta ley, para que el Presidente de la República envíe al Congreso Nacional uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se establezcan nuevos mecanismos de fomento forestal.

II. ACUERDOS: aprobada la idea de legislar, 4x1abs.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de 1 artículo permanente y dos transitorios.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: Suma.

- VI. ORIGEN E INICIATIVA:** mensaje del Presidente de la República.
- VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo.
- VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 2 de noviembre de 2010.
- IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe.
- X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
 - a) Constitución Política de la República: Artículos 63 N° 14) y 65 inciso tercero.
 - b) Decreto ley N° 2.565, de 1979, sustituye decreto ley N° 701, de 1974, que somete los terrenos forestales a las disposiciones que señala; publicado en el Diario Oficial del 3 de abril de 1979.
 - c) Decreto ley N° 2.691, de 1979, cuyo artículo único sustituye el inciso tercero del artículo 12 del decreto ley N° 701, de 1974; publicado en el Diario Oficial del 16 de mayo de 1979.
 - d) Ley N° 18.959, del 24 de febrero de 1980, que modifica, interpreta y deroga normas que indica, en especial sus artículos 1° y 2° que modifican los artículos 21 y 22 del decreto ley N° 701, de 1974.
 - e) Ley N° 19.561, del 16 de mayo de 1998, que modifica el decreto ley N° 701, de 1974, sobre Fomento Forestal, en particular fijó el período de vigencia del referido decreto ley en 15 años, a contar del 1 de enero de 1996.
 - f) Ley N° 20.283, del 30 de julio de 2008, Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, cuyo artículo 65 introduce modificaciones en los artículos 17, 24 bis A) y 24 bis B) del decreto ley N° 701, de 1974, sobre Fomento Forestal.
 - g) Ley N° 20.326, del 29 de enero de 2009, establece incentivos tributarios transitorios, concede un bono extraordinario para las familias de menores ingresos y establece otras medidas de apoyo a la inversión y al empleo; en particular, su artículo 4° introduce tres modificaciones en el artículo 15 del decreto ley N° 2.565, de 1979, del Ministerio de Agricultura que reemplazó el texto del decreto ley N° 701, sobre Fomento Forestal.
 - h) Convenio N° 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado con fecha 27 de junio de 1989, por la Conferencia General de la OIT, en su Septuagésima Sexta Reunión; promulgado por decreto supremo

N° 236, del Ministerio del Trabajo, el 2 de octubre de 2008 y publicado el 14 del mismo mes y año, en el Diario Oficial y que entró en vigencia en el territorio de la República el 15 de septiembre de 2008.

i) Decreto supremo N° 124, de 2009, del Ministerio de Planificación, que reglamenta el artículo 34 de la ley N°19.253 a fin de regular la consulta y la participación de los pueblos indígenas: publicado en el Diario Oficial del 25 de septiembre de 2009.

j) Ley N° 19.253, del 5 de octubre de 1993, establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

k) Decreto con fuerza de Ley N° 5, de 1968, del Ministerio de Agricultura, modifica, complementa y fija texto refundido del D. F. L. R. R. A: N° 19, Comunidades Agrícolas.

l) Decreto ley N° 2.247, de 1978, que modifica y complementa la ley N° 16.640, cuyo artículo 1° regula la constitución de las sociedades de secano.

m) Ley N° 19.118, del 3 de febrero de 1992, en particular su artículo 6° que dispone que los trabajadores de predios agrícolas sometidos a los procesos de reforma agraria dispuestos por la leyes N°s. 15.020 y 16.640, y las sociedades constituidas por tales trabajadores, que adquirieron o adquirieron tierras de la ex Caja de Colonización Agrícola, ex Corporación de la Reforma Agraria, ex Oficina de Normalización Agraria, o del Servicio Agrícola y Ganadero, gozarán de los beneficios establecidos en el artículo 1°, en el inciso primero del artículo 4° y en el artículo 8° de la ley N° 18.377.

Valparaíso, 6 de diciembre de 2010.

XIMENA BELMAR STEGMANN
Secretario

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE

Criterios y Elementos para Aplicar la Consulta y Participación Indígena en el Congreso Nacional¹

El presente informe responde a la solicitud efectuada por la Comisión de Agricultura del Senado², relativa a “informar sobre el mecanismo por el cual el Gobierno y el Congreso Nacional deben dar cumplimiento a la obligación de Consulta y Participación de los pueblos indígenas establecidos en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT”, haciendo hincapié en la consulta efectuada por el Gobierno con motivo de la tramitación del Proyecto de ley³ que aumenta los incentivos a la forestación.

El Decreto N° 124 (2009) que regula la consulta y la participación indígena, de carácter transitorio, ya entrado en vigencia implica dar inicio a un proceso de consulta a los pueblos indígenas acerca del procedimiento para llevar a cabo los procesos de consulta y participación (“consulta sobre la consulta”), cuestión que se realizaría el año 2011. Sin embargo, este Decreto transitorio ha sido aplicado con motivo del proyecto de ley que prorroga la vigencia del Decreto 701 de 1974 que regula la actividad forestal. Ahora bien, a pesar de no contar con reacciones oficiales disponibles sobre esta aplicación concreta, de acuerdo a la investigación efectuada en este análisis, es posible afirmar que el estándar de la consulta no se adecuó a los criterios definidos (aunque difusamente) por los organismos internacionales relevantes en materia indígena, según se desprende del desarrollo de este informe.

De acuerdo al Tribunal Constitucional y al Derecho Internacional, las normas del Convenio que establecen la obligación de consultar y permitir la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones legales o administrativas que puedan afectarles, por su carácter autoejecutable, han modificado tácitamente la Ley Orgánica del Congreso, en el sentido que deben ser aplicadas, a través de cauces institucionales que garanticen que estos derechos sean ejercidos de manera real y efectiva, especialmente durante el proceso legislativo.

Pese a que no existe una única fórmula para todos los países y para todas las circunstancias respecto del ejercicio del deber de consultar, no queda a la absoluta discrecionalidad de los Estados la determinación de esos mecanismos. La OIT y otros actores internacionales han definido ciertos

¹ Elaborado para la Comisión Permanente de Agricultura del Senado, en el marco de la discusión del Proyecto de Ley que prorroga la vigencia del Decreto N° 701, de 1974, y aumenta los incentivos forestales, Boletín 7102, en Segundo Trámite. Francisca Greene y Alejandra Voigt. Asesoría Técnica Parlamentaria, BCN. Anexo 3903- 1843. fgreene@bcn.cl; avoigt@bcn.cl 23-11-2010.

² Oficio Comisión de Agricultura N° A/117/10 del 10 de Noviembre de 2010.

³ Ver http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?7102-01

principios y criterios que debieran regir la consulta para asegurar su validez, tales como:

- Que los sujetos consultados sean efectivamente representativos;
- Que se realice de conformidad con sus costumbres y tradiciones (son ellos mismos los que deben determinar cuáles miembros estarán involucrados en dichas consultas);
- Que se lleven adelante negociaciones genuinas y constructivas, entregando toda la información relevante en un lenguaje apropiado;
- Que se otorgue el tiempo suficiente para que los interesados organicen sus propios procesos de toma de decisiones de manera coherente a sus tradiciones y costumbres;
- Que se efectúe de una manera apropiada a las circunstancias (específica a las características especiales de un determinado grupo o comunidad); y,
- Que la discusión sea franca, abierta y significativa, con el objeto de llegar a un consenso, entre otros.

Hay que tener presente que si no se cumple con la plena validez o legitimidad de los procedimientos de consulta se expone la responsabilidad del Estado por incumplimiento de las normas internacionales suscritas y vigentes.

Finalmente se exponen en una tabla otros procesos de consulta efectuados a partir del año 2008, que advierten del uso de otros métodos para entregar la información, generar discusión, y recabar la opinión de las comunidades y organizaciones indígenas afectadas, tales como una convocatoria masiva, la realización de talleres y jornadas de trabajo, la difusión de la información en formato bilingüe, etc.

Tabla de Contenido

Introducción.....3

I. Órganos del Estado involucrados y cauces propuestos para cumplir con el deber de consulta y participación.....4

1. Deber de consultar.....4

 a. Órganos del Estado obligados por el Convenio.....5

 i. Congreso Nacional.....5

 ii. Poder Ejecutivo.....6

2. Derecho de Participación.....6

II. Principios internacionales y criterios de validez de la consulta indígena 7

 1. Principios y criterios establecidos por la OIT.....7

 2. Principios de la consulta relevados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos12

 3. Criterios para aplicar la consulta según el Relator Especial de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas12

III. La regulación de la consulta indígena en Chile: el Decreto N° 124 y su aplicación.....13

1. El Decreto N° 124 de 2009.....13

2. La consulta indígena realizada con motivo del proyecto ley que prorroga la vigencia del Decreto Ley N° 701 sobre fomento forestal.....15

IV. Ejemplos de otras consultas efectuadas por órganos del poder ejecutivo durante los años 2008 -2009.....18

V. Conclusiones.....19

Introducción

Este documento expone y desarrolla algunos criterios y antecedentes relativos a los mecanismos y procesos de consulta y participación contemplados en el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que deben llevarse a cabo con ocasión de la actividad legislativa que pueda afectar a las comunidades indígenas.

Así, frente a la inquietud planteada por la Comisión de Agricultura del Senado sobre “el mecanismo por el cual el Gobierno y el Congreso Nacional deben dar cumplimiento a la obligación de Consulta y Participación de los pueblos indígenas establecidos en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT”⁴, se analizan tanto la letra de los artículos citados, como su espíritu, de acuerdo a la interpretación y a las recomendaciones efectuadas por el Tribunal Constitucional, por el Relator Especial de las Naciones Unidas para asuntos indígenas, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por la propia OIT. Esto, con el fin de entregar los lineamientos que permitan determinar la adecuación o no de la consulta ya realizada a propósito del proyecto de ley que modifica el Decreto 701 de 1974 que regula la actividad forestal.

El deber de consulta respecto de este proyecto, recae en que, particularmente, la letra d del numeral 2 del Proyecto de ley originado en mensaje que aumenta los incentivos a la forestación. Boletín N° 7102-01 se entiende que incide en materias que afectan directamente a determinadas comunidades indígenas.

Dado que el foco de este informe radica en el cumplimiento o no de los estándares esperados para la realización de la consulta, el énfasis del trabajo se ha puesto en dicho proceso, más que en el de participación.

En la primera parte se exponen las disposiciones del Convenio 169 que refieren al deber de consultar y el derecho a participar (Artículos 6 y 7.1), señalando los órganos del Estado que están obligados a aplicarlas, y los cauces que se han propuesto para cumplir con dicha obligación, siguiendo a las aclaraciones efectuadas por el Tribunal Constitucional.

⁴ No se toman en cuenta en este trabajo otras disposiciones del Convenio que establecen el deber de consultar y/o hacer participar a los pueblos indígenas en circunstancias específicas.

La segunda parte informa acerca de los criterios y estándares que debiera cumplir un proceso de consulta indígena, de acuerdo a la OIT y a los otros actores internacionales antes mencionados, y se exponen algunos elementos y características de los pueblos indígenas en general, y de Chile en particular, especialmente relativos a sus costumbres, tradiciones y a las características de la representatividad que debieran ser tomados en cuenta al momento de definir y/o consensuar los términos en que se realizará la consulta.

La tercera parte desarrolla la forma en que se ha regulado la consulta indígena en Chile, y, describe y analiza su aplicación con motivo del proyecto de ley que prorroga la vigencia del decreto ley N° 701, de 1974 (Boletín N° 7102-01).

La cuarta parte expone a través de una tabla ejemplos de otros procesos de consulta efectuados a partir del año 2008, que advierten del uso de otros métodos para entregar la información, generar discusión, y recabar la opinión de las comunidades y organizaciones indígenas afectadas.

I. Órganos del Estado involucrados y cauces propuestos para cumplir con el deber de consulta y participación⁵

Las disposiciones sobre la consulta y la participación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales⁶ han sido calificadas como autoejecutables por el Tribunal Constitucional⁷ y por el Derecho Internacional⁸ tomando en consideración la redacción del Convenio y la importancia que éste les otorga. Lo anterior significa que son ejecutables de manera inmediata (*self-executing*), sin necesidad de que el Estado complete o desarrolle esas disposiciones a través de actividad normativa interna⁹.

1. Deber de consultar

De acuerdo al artículo 6 del Convenio:

⁵ Extracto del Informe BCN "Normas de carácter programático y normas de carácter *self-executing* en el Convenio N° 169 de la OIT" de 22.03.2010.

⁶ Promulgado por medio del Decreto Supremo N° 236, de 2008, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: http://www.bcn.cl/lc/tinterna/tratados_pdf/dto-236.pdf (Noviembre, 2010)

⁷ Tribunal Constitucional (TC), Sentencia de 4 de agosto de 2000, Rol N° 309.

⁸ RELATOR ESPECIAL de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. "Principios Internacionales aplicables a la consulta en relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile". 24 de abril de 2009. Disponible en: http://www.observatorio.cl/wp-content/uploads/2009/09/informe_Relator_Especial_indigenas_a_Chile1.pdf (Noviembre, 2010).

⁹ Las normas establecidas en Tratados internacionales pueden ser programáticas - requieren ser completadas y desarrolladas por los ordenamientos jurídicos internos de los países que hayan ratificado dicho instrumento para hacerlas efectivamente aplicables-, o pueden tener carácter de autoejecutable (*self-executing*). Estas últimas son aquellas en que, en el sentido objetivo, sus condiciones y consecuencias jurídicas están claramente definidas y, en el sentido subjetivo, en que las partes del tratado intentaron la aplicación inmediata cuando culminaron su redacción. Fuente: BANK, Ronald, Tratados Internacionales de Derechos Humanos bajo el Ordenamiento Jurídico Alemán, *Ius et Praxis* v.9 n.1, Talca, 2003. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122003000100004&lng=es&nrm=iso (Noviembre, 2010)

“1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

2. 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.”

a. Órganos del Estado obligados por el Convenio

En términos generales, todos los órganos del Estado están obligados al cumplimiento de las normas internacionales vigentes en Chile. El artículo 4 sobre Responsabilidad Internacional de los Estados por Hechos Internacionalmente Ilícitos¹⁰, establece que “se considerará hecho del Estado [...] el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial [...]”.

Ahora bien, específicamente respecto de los procesos legislativos, son dos los poderes del Estado obligados a dar cumplimiento a la obligación de consulta, según se detalla a continuación.

i. Congreso Nacional

El Tribunal Constitucional, a propósito del control de constitucionalidad de la aprobación del Convenio 169¹¹ aclaró que “en la tramitación interna de leyes, result[a] obligatorio a las comisiones legislativas llevar a cabo consultas que, hasta la fecha, eran puramente facultativas, lo que constituye una norma especial modificatoria de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, según ya razonó este mismo Tribunal en el considerando séptimo de su fallo de fecha 4 de agosto de 2000, dictado en los autos Rol N° 309”, añadiendo que pesa la misma obligación para los actos de la Administración del Estado y, por lo tanto, las normas que los regulan también se ven modificadas por la ratificación del Convenio¹².

De acuerdo a lo expuesto por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre indígenas, la norma del Convenio sobre la obligación de consulta es autoejecutable, por tanto, y tal como lo señaló el Tribunal Constitucional¹³, significa que la Ley Orgánica del Congreso Nacional se ve automáticamente

¹⁰ Artículos y comentarios de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Disponible en inglés en: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (Noviembre, 2010).

¹¹ TC, Sentencia de 3 de abril de 2008, Rol N° 1050-08.

¹² *Ibid.*, considerando 12°.

¹³ TC, Sentencia de 4 de agosto de 2000, Rol N° 309, considerando 7°.

reformada una vez entrado en vigor el Convenio (a partir del 15 de septiembre de 2009).

Así, aunque el Gobierno realice una consulta, ésta “deberá ser complementada posteriormente por consultas realizadas por el Poder Legislativo, en sus dos cámaras, cuando estas entren a debatir el contenido de la reforma”¹⁴, bajo los mismos criterios y parámetros antes expuestos.

“El cumplimiento de esta obligación requiere cauces institucionales adecuados para la consulta con los pueblos indígenas en los términos establecidos en el Convenio 169 de la OIT”¹⁵, por ejemplo, creando al interior de las Cámaras Comisiones parlamentarias específicas para asuntos indígenas¹⁶.

El Relator Especial de las Naciones Unidas aconseja que, aunque “actualmente no existe un mecanismo vinculado con el Congreso constituido específicamente para consultar con los pueblos indígenas [...] el Congreso podría optar por establecer procedimientos especiales de consulta que funcionarían a través de sus comisiones existentes, asegurando la participación efectiva de representantes de organizaciones y pueblos indígenas siguiendo criterios transparentes de selección, de manera complementaria a las consultas que fueran llevad[a]s a cabo con anterioridad por el Gobierno”¹⁷.

ii. Poder Ejecutivo

De acuerdo al Relator Especial de Naciones Unidas¹⁸, “las obligaciones [...] correspondan también al Ejecutivo, en su papel de colegislador, de llevar a cabo las consultas necesarias con los pueblos indígenas en relación con los proyectos de ley que el Ejecutivo presente ante el Legislativo”¹⁹.

El Gobierno debe contar con una institucionalidad focal dentro de la administración del Estado responsable de planificar y llevar a cabo esa consulta, así como de compilar y sistematizar los resultados de dicha consulta. Idealmente, dicho punto focal debería ser de carácter técnico, funcionalmente independiente, y contar con la participación de expertos indígenas²⁰.

2. Derecho de Participación

El Derecho establecido en el artículo 7.1 del Convenio se refiere a la debida Participación de los pueblos en la formulación, aplicación y evaluación de los

¹⁴ Relator Especial de Naciones Unidas. *Op. cit*, párr. 44.

¹⁵ *Ibíd.*, párr. 52.

¹⁶ *Ibíd.*, párr. 53.

¹⁷ *Ibíd.*, párr. 56.

¹⁸ Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur/> (Noviembre, 2010).

¹⁹ *Ibíd.*, párr. 44.

²⁰ *Ibíd.*, párr. 49.

planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente²¹.

El Manual de Aplicación del Convenio incluye este derecho, al igual que el derecho a ser consultados, dentro de los “principios fundamentales” del Convenio y, por tanto, de aplicación inmediata, una vez vigente el tratado.

En su sentencia de 2000, a propósito de la aprobación del Convenio N° 169 de la OIT, el Tribunal Constitucional concluyó que “la simple lectura de este precepto es suficiente para estimar que estamos en presencia de una norma autoejecutable como se infiere con claridad de la forma imperativa en que se encuentra redactada al disponer que los pueblos ‘deberán participar’²². Esto, según el Tribunal, importa una modificación parcial del artículo 16, letra a), de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, “pues establece la obligación de participar a los pueblos indígenas en una función propia del gobierno regional que en el artículo 16, letra a), de la señalada ley se la entrega a dicho gobierno, sin limitaciones”²³.

II. Principios internacionales y criterios de validez de la consulta indígena

1. Principios y criterios establecidos por la OIT

De acuerdo a la Guía de Aplicación del Convenio 169 de la OIT 2009²⁴, “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, [...] y es fundamental para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones”²⁵.

Asimismo, la consulta debe considerarse una forma clave de diálogo que sirve para armonizar los intereses contrapuestos y evitar, así como también resolver, conflictos²⁶.

²¹ Artículo 7.1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.

²² Tribunal Constitucional, Sentencia de 4 de agosto de 2000, Rol N° 309, considerando 6°.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica - una guía sobre el convenio núm. 169 de la OIT. Programa para promover el Convenio N° 169 de la OIT, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, pp59. Disponible en: http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/lang-es/docName--WCMS_113014/index.htm (Noviembre, 2010).

²⁵ *Ibidem*, pp: 59

²⁶ *Ibidem*, citando a la Comisión de Expertos, Observación General sobre el Convenio núm. 169, 79.ª sesión, 2008 (publicación 2009).

Por su parte, el Manual de Aplicación del Convenio del año 2003²⁷ expresa que la consulta no tiene un carácter vinculante (poder de veto), sin embargo, le otorga un carácter esencial al diálogo que debe existir con los pueblos indígenas antes de que se tome cualquier decisión (legal, administrativa o política) que pueda afectarlos.

Ambos instrumentos (Guía y Manual de Aplicación del Convenio) establecen y definen la manera en que se debiera realizar cada etapa del proceso de consulta consignado en el artículo 6 del Convenio 169, las que se sintetizan a continuación:

a. A través de instituciones representativas

El Manual de aplicación del Convenio establece que el principio de representatividad es un componente esencial de la consulta y reconoce la dificultad que puede significar en muchas circunstancias determinar quién representa un grupo en particular. No obstante, señala que no desarrollar un proceso de consulta adecuado con las instituciones u organizaciones indígenas verdaderamente representativas de las comunidades afectadas, podría implicar el incumplimiento de los requisitos del Convenio²⁸.

La Guía de aplicación dispone que antes de iniciar la consulta, corresponde a las comunidades interesadas identificar las instituciones que reúnan los requisitos de representatividad²⁹. Asimismo, la guía también recomienda que se apoye el desarrollo de las instituciones e iniciativas propias de los pueblos indígenas y también, en los casos que sea apropiado, brindando los recursos necesarios³⁰.

En relación con esto, la OIT advierte de la importancia que tienen las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas de los pueblos indígenas, y del derecho de los pueblos a retenerlas y desarrollarlas, señalando que éstas son vitales para garantizar la consulta y participación³¹. También advierte que algunos pueblos han retenido sus sistemas tradicionales jurídicos, sociales, administrativos y de gobierno, mientras que otros han adoptado o se han visto forzados a adoptar nuevas instituciones y formas de organización, aunque no por esto, las nuevas formas son menos “indígenas”, ya que las sociedades indígenas son multifacéticas y dinámicas³².

²⁷ Manual de aplicación del Convenio 169 de la OIT. 2003. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_100764.pdf (Noviembre, 2010).

²⁸ *Ibid.*, p. 16.

²⁹ Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica - una guía sobre el convenio núm. 169 de la OIT. *Op. Cit.* pp. 61-62.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ La existencia de tales instituciones es también un elemento central en la descripción de los pueblos indígenas. El artículo 1(1) del Convenio núm. 169 identifica a los pueblos indígenas como aquellos que han retenido todas o algunas de sus instituciones políticas, culturales, económicas y sociales, independientemente de su condición legal. Ídem pp:49

³² *Ibidem*.

De acuerdo a la OIT, la existencia de tales instituciones “conforma una parte integral de lo que significa ser un pueblo indígena y es en gran medida lo que distingue a los pueblos indígenas de otros sectores de la población nacional”³³.

También señala que algunos pueblos han adoptado o se han visto forzados a adoptar nuevas instituciones y formas de organización, y no por esto, las nuevas formas son menos “indígenas”, ya que las sociedades indígenas son multifacéticas y dinámicas y por lo mismo, presentan un vasto espectro de formas de organización e instituciones diferenciadas³⁴.

Lo anterior da cuenta de la diversidad existente en los mecanismos propios de las comunidades para la determinación de los interlocutores válidos para que las representen en los procesos de consulta o en otras instancias. Así, para poder evaluar si se cumple o no con los niveles adecuados de representatividad en la obtención de consensos que requiere el Convenio N° 169 y sus criterios de aplicación, hay que considerar los siguientes elementos:

i. Costumbres, tradiciones e instituciones indígenas y su dinamismo

Los pueblos indígenas de Chile no quedan excluidos de esta situación, y cada uno de ellos -el mapuche, el rapa nui, el aymara, las comunidades atacameñas y la comunidad colla del norte del país, los diaguitas, la comunidad kawashkar o alacalufe y la comunidad yamana o yagán de los canales australes- mantiene en distinto grado sus propias instituciones y costumbres particulares³⁵. Algunas de éstas, de carácter más tradicional, son el sistema de cargos para la gestión del agua y para las fiestas y ceremonias entre los pueblos indígenas del norte de Chile³⁶; los yatires y machis, autoridades que gestionan o administran los asuntos relacionados la salud, el equilibrio y el bienestar de las personas y del grupo³⁷; los *lonkos* o jefes mapuche³⁸, entre otros.

Asimismo, a partir de la segunda mitad de la década de 1990 han surgido nuevos referentes organizacionales indígenas con proyectos identitarios propios basados en adscripciones territoriales³⁹. Algunos de ellos son la Identidad *Lafkenche* en Arauco, el Consejo de Caciques de Chiloé, la

³³ Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica - una guía sobre el convenio núm. 169 de la OIT. Op. Cit. PP.: 49.

³⁴ *Ibidem*

³⁵ Una descripción contemporánea de los pueblos indígenas y sus ideologías se encuentra en Hidalgo, J., (ed) Etnografía; Sociedades Indígenas Contemporáneas y su Ideología. Editorial Andrés Bello, Stgo. 1996

³⁶ Castro, V. y Martínez, J.: Poblaciones Indígenas de Atacama. En: Hidalgo, J., (ed) Etnografía; Sociedades Indígenas Contemporáneas y su Ideología. Pp 69 – 109 Editorial Andrés Bello, Stgo. 1996

³⁷ *Ídem*.

³⁸ En Mapudungún lonko significa cabeza A. Hernández, N. Ramos y C. Cárcamo: Mapuche, lengua y Cultura; Mapudungún – español – inglés. Maitén Editores, 1997

La base de organización social mapuche son los grupos de parientes unidos por relaciones en la línea del padre hasta la segunda generación, lo que se llama refima, donde el hombre mayor vivo del cual descienden los hombres, es el jefe de familia – lonko-. Roberto Morales Urra: “Poder Mapuche y relaciones con el Estado”. En: Territorialidad Mapuche en el siglo XX. Instituto de Estudios Indígenas, UFRO, pp. 191

Asociación Comunal *Pewenche* de Lonquimay, y dentro de los pueblos indígenas andinos el Consejo Nacional Aymara, el Consejo Autónomo Aymara y el Consejo de Pueblos Atacameños.

Por último, cabe señalar que estos pueblos son profundamente distintos entre sí, y no son comparables en sus economías, en sistemas de parentesco ni en sistemas de creencias, por lo tanto hay que entenderlos con ópticas distintas, que visualicen sus propias particulares⁴⁰.

ii. Pueblos y organizaciones indígenas reconocidas en la ley 19.253

Mediante la Ley N° 19.253, el Estado de Chile reconoce a los indígenas de Chile y sus principales etnias, y define y establece un procedimiento para la conformación de las Comunidades Indígenas (territoriales) y Asociaciones Indígenas (funcionales), que son las organizaciones beneficiarias de la aplicación de los Programas y Fondos de la CONADI. Asimismo, esta norma dispone que a ambas organizaciones se las debe escuchar y considerar su opinión cuando se traten materias que les afecten⁴¹, y son las organizaciones a las que se debe aplicar los procesos de consulta y participación definidos en el Decreto N° 124 (2009). Esta norma también reconoce que se debe escuchar y considerar la opinión del sistema tradicional de cacicados de los mapuche Huilliche⁴² (ubicados fundamentalmente en la X región).

De acuerdo a la CONADI, actualmente existen 2.934 comunidades indígenas y 1.586 asociaciones indígenas, lo que da un total de 4.520 organizaciones indígenas en todo el país⁴³, y no se cuenta con información institucional respecto al sistema tradicional de cacicados Huilliche⁴⁴.

Respecto a la representatividad que tendrían las comunidades y organizaciones indígenas, algunos especialistas como José Aylwin, y Foerster, Gundermann y Vergara, han advertido algunos aspectos críticos:

- Las comunidades indígenas -y en particular las mapuche- tendrían diversos grados de fraccionamiento⁴⁵⁻⁴⁶.

³⁹ Aylwin, José: "Tierra y Territorio Mapuche: un análisis desde una mirada histórica Jurídica". En: Territorialidad Mapuche en el siglo XX. Instituto de Estudios Indígenas, UFRO, 2002. pp. 149 – 151

⁴⁰ En: Hidalgo, J., (ed) Etnografía; Sociedades Indígenas Contemporáneas y su Ideología. Pp 69 – 109 Editorial Andrés Bello, Stgo. 1996 pp.:12

⁴¹ Artículo 34 de la Ley Indígena.

⁴² "Artículo 61.

⁴³ Fuente: Registro Nacional de Comunidades y Asociaciones Indígenas. CONADI, 2009.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Lo anterior sería producto de procesos históricos como también de los mecanismos que establece la ley para su conformación actual, en el sentido que permite la constitución de una comunidad con al menos un tercio de sus miembros originales, originando eventuales conflictos entre éstos. José Aylwin: "Tierra y Territorio Mapuche: un análisis desde una mirada histórica Jurídica". En: Territorialidad Mapuche en el siglo XX. Instituto de Estudios Indígenas, UFRO, 2002. pp. 153

⁴⁶ Para los efectos de la ley 19.253, para conformar una comunidad indígena se debe contar con un mínimo de diez personas y con no menos de un tercio de las personas mayores de 18 años de una misma etnia que se encuentren en una de las siguientes situaciones: provengan de un mismo tronco familiar; reconozcan una jefatura tradicional;

- Primaria en estas organizaciones la representación de los dirigentes electos en votación, en desmedro de las autoridades tradicionales⁴⁷⁻⁴⁸.
- iii. Participación y representación indígena en el Consejo Nacional de la CONADI

El Consejo Nacional de la CONADI lo integran diecisiete personas⁴⁹, ocho de los cuales son representantes indígenas, designados por el Presidente de la República, a propuesta de las Comunidades y Asociaciones Indígenas⁵⁰.

Este órgano tiene entre sus funciones y atribuciones definir la política de la CONADI y velar por su cumplimiento, aprobar, evaluar y asegurar la ejecución de los programas de la CONADI, estudiar y proponer reformas legales, reglamentarias y administrativas relativas a los indígenas, entre otras⁵¹.

Respecto a la pertinencia y/o representatividad de esta forma institucionalizada de participación indígena se han identificado también algunos aspectos críticos:

- En relación al Consejo Nacional de la CONADI, E. Von Baer, señala que su conformación mixta genera una contradicción fundamental que paraliza a la CONADI; “El problema es que la ley no esclarece si este órgano representa al Estado frente a los indígenas o a los indígenas frente al Estado⁵²”.
- También se ha cuestionado la legitimidad de los consejeros indígenas, y que éstos se encuentran expuestos a un conflicto de lealtades generado por la duplicidad de funciones que supondría ser “representantes indígenas” y a la vez miembros activos de una institución estatal⁵³.

posean o hayan poseído tierras indígenas en común, y provengan de un mismo poblado antiguo. La directiva se debe elegir en una asamblea a través de votación. Artículos 9 y 10 de la ley Indígena.

⁴⁷ Al respecto, Clastres, P. advierte que las sociedades tradicionales no poseen un órgano de poder político separado, tienden a radicar el poder siempre en el grupo, quien delega en sus autoridades tradicionales el derecho a la palabra. Es decir, las autoridades tradicionales representarían en su discurso el interés común, y su autoridad se pierde en la medida que deja de ser efectivamente la voz que representa al grupo. Foerster, Gundermann y Vergara: “Legalidad y legitimidad: ley indígena, Estado chileno y pueblos originarios (1989-2004)” En: ESTUDIOS SOCIOLOGICOS XXIV: 71, 2006 pp. 352-353 http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=5980710341_8666.pdf (Octubre, 2010)

⁴⁸ Clastres, P. advierte que las sociedades tradicionales no poseen un órgano de poder político separado, y que en ellas el poder radica siempre en el grupo, quien delega en sus autoridades tradicionales el derecho a la palabra. Es decir, éstas representan en su discurso el interés común y su autoridad se pierde en la medida que deja de ser efectivamente la voz de los que representa. En: Clastres, Pierre: Investigaciones en Antropología Política, Barcelona, Gedisa. 1996: 109-116.

⁴⁹ El Director Nacional de la CONADI, que lo preside, los Subsecretarios de cinco Ministerios, tres consejeros designados por el Presidente de la República, y ocho representantes indígenas: Cuatro mapuches, un aimara, un atacameño, un rapa nui y uno con domicilio en un área urbana del territorio nacional. Art. 41 Ley 19.253

⁵⁰ Artículo 41 de la Ley Indígena Nº 19.253, regulado por el Decreto Nº 236 de MIDEPLAN, 1999.

⁵¹ Art. 42, de la Ley 19.253.

⁵² Ena Von Baer: la cuestión mapuche: raíces, situación actual y desafíos futuros. Libertad y Desarrollo. Serie informe político Nº 71, 2003.

⁵³ Valenzuela, Rodrigo, Profesional del Programa Orígenes, en Entrevista realizada el 10 de marzo de 2008.

- Complementando lo anterior, Foerster y Lavanchy señalan que el problema radica en que los consejeros indígenas, que fueron o son activos miembros del movimiento indígena, han sido sindicados por otros dirigentes del movimiento mapuche como “cómplices” de las políticas que dicho movimiento cuestiona⁵⁴.

a. Con buena fe y recurriendo a un modo adecuado a las circunstancias

Este criterio supone que las consultas tengan lugar en un clima de confianza mutua en el que los gobiernos reconozcan los organismos de representación indígena y lleven adelante negociaciones genuinas y constructivas, garantizando además que los interesados cuenten con toda la información relevante y puedan comprenderla en su totalidad. Debe otorgarse además tiempo suficiente a los pueblos indígenas para que organicen sus propios procesos de toma de decisiones y participen de manera eficaz en las decisiones tomadas de forma coherente con sus tradiciones culturales y sociales⁵⁵.

b. A través de los procedimientos adecuados

De acuerdo a la Guía de Aplicación de 2009, un procedimiento apropiado es aquél que “genere las condiciones propicias para poder llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, independientemente del resultado alcanzado”⁵⁶. Al respecto, se advierte que con frecuencia, los procesos generales de audiencia pública no resultan suficientes para el logro de lo anterior⁵⁷.

Por su parte, el Manual de Aplicación establece que las consultas deben ajustarse a las exigencias propias de cada situación y que la discusión debe ser franca, abierta y significativa, con el objeto de llegar a un consenso; que debe efectuarse de una manera apropiada a las circunstancias, es decir, debiendo ser específica a las características especiales de un determinado grupo o comunidad, utilizando un lenguaje o idioma que les sea familiar, y que no basta con hablar con unos pocos habitantes de las aldeas⁵⁸.

2. Principios de la consulta relevados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, interpretando la Convención Americana de Derechos Humanos en concordancia con el Convenio N° 169 de la OIT, también estableció que la consulta que los gobiernos hagan a los

⁵⁴ Foerster, R. y Lavanchy, J: La Problemática Mapuche. Disponible en: <http://www.xs4all.nl/~rehue/art/lava3.html> .Artículo (Octubre, 2010) Artículo publicado en: Análisis. Sociedad-Política-Economía. Departamento de Sociología, Universidad de Chile, 1999, pp. 65-102.

⁵⁵ Ídem pp:62

⁵⁶ Ídem PP: 63

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Manual de aplicación del Convenio, Op. Cit. Pp:15

pueblos indígenas debe hacerse “de conformidad con sus costumbres y tradiciones”, lo que, entre otras cosas, significa que son ellos mismos los que deben determinar “cuáles miembros de la tribu estarán involucrados en dichas consultas”⁵⁹.

3. Criterios para aplicar la consulta según el Relator Especial de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas

Por su parte, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas⁶⁰, James Anaya, elaboró, en abril de 2009, un documento con los principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile⁶¹, donde, si bien señala que “no existe una única fórmula para todos los países y para todas las circunstancias en relación con el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas”, no queda a la absoluta discrecionalidad de los Estados la determinación de esos mecanismos⁶².

Los criterios que da el Relator especial son:

- a. La consulta debe efectuarse con carácter previo (lo antes posible y en las primeras etapas de la discusión) a la adopción de la medida correspondiente.
- b. La consulta no se agota con la mera información, sino con el objetivo de llegar a un consenso o acuerdo sobre la medida.
- c. La consulta debe hacerse de buena fe, asegurando la confianza entre las partes.
Lo anterior requiere que exista un cierto nivel de aceptación mutua por las partes acerca del mismo procedimiento de consulta, con independencia de cuales puedan ser las posiciones sustantivas dentro del procedimiento.
- d. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.

El método de consulta debe ser flexible, para adecuarse a las realidades propias del país y de los pueblos indígenas en cuestión, asegurando que se tomen en cuenta los métodos tradicionales del [pueblo indígena] para la toma de decisiones. Además debe ser accesible a todos los pueblos, cuyos miembros deben tener un acceso oportuno a toda la información necesaria para comprender el alcance e implicaciones de la medida, además de solicitar información adicional o asesoramiento técnico; debe considerar la

⁵⁹ CtIADH, Caso *Saramaka c. Surinam*, Serie C- 185, de 12 de agosto de 2008, párr. 15 y siguientes.

⁶⁰ Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur/> (Noviembre, 2010).

⁶¹ RELATOR ESPECIAL de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. “Principios Internacionales aplicables a la consulta en relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile”. 24 de abril de 2009. Disponible en: http://www.observatorio.cl/wp-content/uploads/2009/09/informe_Relator_Especial_indigenas_a_Chile1.pdf (Noviembre, 2010).

⁶² *Idem.*, p. 4.

diversidad lingüística de éstos, y debe prever los tiempos necesarios para que los pueblos indígenas puedan llevar a cabo sus procesos de toma de decisión y participación efectiva en las decisiones tomadas de una manera que se adapte a sus modelos culturales y sociales⁶³.

e. La consulta debe ser sistemática y transparente.

Esto implica responder a procedimientos más o menos formalizados, sistemáticos, replicables y transparentes, de modo de dotar de seguridad jurídica a todo acto del Estado, así como a los objetivos de adecuación, y la adopción de dichos procedimientos debería ser en sí misma un proceso consensuado, con la participación activa de los pueblos indígenas.

III. La regulación de la consulta indígena en Chile: el Decreto N° 124 y su aplicación

1. El Decreto N° 124 de 2009

Ante la entrada en vigor del Convenio N° 169 en septiembre de 2009, el marco normativo que se ha dispuesto para cumplir con la obligación de consultar a los pueblos indígenas se ha desarrollado en el Decreto N° 124 de septiembre del 2009 del Ministerio de Planificación⁶⁴, cuyo objeto es regular la obligación de los órganos de la administración del Estado de escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas (artículo 1). El Decreto se aplica a los órganos dependientes del Poder Ejecutivo⁶⁵, no obstante, los órganos constitucionalmente autónomos- como el Congreso Nacional, y los Municipios-, pueden sujetarse también a sus disposiciones (artículo 4).

Este reglamento define a la consulta como “el procedimiento a través del cual los pueblos indígenas interesados, a través de los sistemas que este reglamento diseña, pueden expresar su opinión acerca de la forma, el momento y la razón de determinadas medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, [...] mediante un procedimiento adecuado y a través de sus organizaciones representativas” (artículo 2).

El Decreto establece que la consulta debe regirse por los siguientes principios⁶⁶:

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Que regula la obligación de los órganos de la administración del Estado de escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, establecida en el artículo 34 de la ley N° 19.253. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1006486> (Noviembre, 2010)

⁶⁵ Ministerios, Intendencias, Gobiernos Regionales, Gobernaciones, Fuerzas Armadas, Fuerzas del Orden y Seguridad Públicas, ente otros (artículo 4°).

⁶⁶ Artículos 10, 11, 12, y 13.

- Buena fe: implica respetar los intereses, valores y necesidades de los pueblos indígenas interesados, así como entregar toda la información relevante, absolver dudas, hacerse cargo de las observaciones, sea para acogerlas o rechazarlas, y en este último caso, hacerlo fundadamente.
- Procedimiento apropiado: implica considerar la realidad de los pueblos indígenas a ser consultados y utilizar una metodología que permita que todos quienes puedan verse afectados conozcan la posible medida y sus consecuencias y tengan un espacio para emitir sus planteamientos.
- Finalidad: la consulta debe ser realizada con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento respecto de las medidas propuestas, lo que implica la voluntad de efectuar las adecuaciones que sean razonables, posibles, necesarias y pertinentes a los pueblos indígenas, sin que ello impida la realización de aquéllas.
- Representatividad: debe realizarse a través las organizaciones indígenas de carácter tradicional y de las comunidades, asociaciones y organizaciones indígenas reconocidas en conformidad a la ley N° 19.253 (Art. 19). Para el caso del proceso de participación, también debe considerarse al Consejo Nacional de la CONADI (Art. 21).

El proceso de la consulta contempla la adecuada información y recepción de observaciones, estableciéndose para esto un plazo de 30 días⁶⁷ y, vencido este plazo, las observaciones se sistematizan y ponderan en un informe final, elaborado en base al formato que al efecto señalen el Ministerio de Planificación y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y se envía una copia del mismo a todos los que participaron en el proceso⁶⁸.

No obstante, este decreto tiene carácter transitorio⁶⁹, pues él mismo establece que se debe dar inicio a un proceso de consulta a los pueblos indígenas acerca del procedimiento para llevar a cabo los derechos de consulta y participación.

Tal proceso de consulta está siendo gestionado y preparado por el Gobierno, para llevarse a cabo el año 2011⁷⁰ y tiene como objeto “recoger, canalizar e incorporar, en todo cuanto ello sea posible y pertinente, las propuestas de los pueblos y comunidades indígenas, en el perfeccionamiento del procedimiento de consulta y participación de los pueblos indígenas, establecido de manera provisoria en el Decreto 124”⁷¹.

⁶⁷ Artículo 17 y 18.

⁶⁸ En todo caso, si las características de las observaciones recibidas lo ameritan, el órgano de la administración del Estado respectivo podrá prorrogar el plazo hasta por treinta días más. Art. 19

⁶⁹ Artículo transitorio: Una vez que entre en vigencia el presente reglamento, se dará inicio a un proceso de consulta a los pueblos indígenas acerca del procedimiento para llevar a cabo los procesos de consulta y participación en conformidad a lo establecido en el artículo 34 de la ley N° 19.253 y en los artículos 6 N° 1 letra a) y N° 2, y 7 N° 1 oración segunda del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

⁷⁰ Comunicación personal con María T. Solar, Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas, MINSEGPRES.

⁷¹ Fuente: http://www.conadi.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=171&Itemid=21 (Noviembre, 2010).

2. La consulta indígena realizada con motivo del proyecto ley que prorroga la vigencia del Decreto Ley N° 701 sobre fomento forestal

La prórroga del actual DL N° 701, busca ampliar por dos años las bonificaciones para quienes establezcan o manejen nuevas plantaciones⁷². Además, se incluye una excepción en el Proyecto de Ley en favor de personas y comunidades indígenas que hayan recibido tierras adquiridas en virtud de lo establecido en la Ley N° 19.253⁷³, que fue lo que motivó el proceso de consulta indígena.

El proceso de consulta fue realizado por CONAF y fue diseñado, consensuado y ejecutado con la visación de la Unidad de Coordinación Ministerial para Asuntos Indígenas de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)⁷⁴.

La medida en cuestión fue consultada al Consejo Nacional de la CONADI⁷⁵, “en virtud que esta es una instancia de representación indígena formalmente creada mediante el Artículo 41 de la Ley 19.253”, que tiene la atribución de “estudiar y proponer las reformas legales, reglamentarias y administrativas relativas a los indígenas o que les afecten directa o indirectamente”⁷⁶.

El proceso consistió en exponer la medida consultada a los consejeros en sesión ordinaria del Consejo de la CONADI, dando un plazo de 30 días a partir de dicha exposición para enviar las observaciones por escrito⁷⁷.

Los documentos que conformaron la consulta -Plan de Consulta, Minuta de Posición y Formato de respuesta- fueron enviados a cada consejero de la CONADI vía correo electrónico, estableciendo adicionalmente como medio de difusión del Plan las páginas Web institucionales de CONAF y CONADI⁷⁸.

La Guía de respuestas y observaciones contenía una explicación del proyecto y la transcripción del texto consultado, con opciones de marcar con

⁷² Proyecto de ley originado en mensaje que prorroga la vigencia del decreto ley N° 701, de 1974 y aumenta los incentivos a la forestación. Boletín N° 7102-01. Disponible en: <http://sil.congreso.cl/docsil/proy7501.doc> (Noviembre, 2010).

⁷³ En específico, el proyecto establece una excepción que implica que personas, comunidades y parte de comunidades indígenas que reciban tierras a través de los mecanismos que establece la Ley Indígena N° 19. 253, podrán obtener bonificaciones forestales nuevamente aunque la bonificación haya sido percibida por los propietarios (no indígenas) anteriores.

⁷⁴ Informe final de la Consulta indígena sobre prórroga de vigencia del Decreto Ley 701 de 1974. CONAF, 28 de septiembre de 2010, pp. 4. Disponible en: <http://www.conadi.cl/images/InformeFinal%20ProcesoConsulta%20PrórrogaDL701.pdf> (Noviembre, 2010).

⁷⁵ El Consejo Nacional de la CONADI está conformado por representantes institucionales que cuentan con cargos de confianza, y por representantes indígenas los que son designados por el Presidente de la República, a propuesta de las Comunidades y Asociaciones Indígenas.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 5.

⁷⁷ Plan de Consulta de CONAF. Disponible en: <http://www.conaf.cl/cms/editorweb/dl701/consulta-conadi/plan-consulta-DL701.pdf> (Noviembre, 2010).

⁷⁸ *Ibidem*.

una “x” el acuerdo, acuerdo con observaciones, o desacuerdo con la medida, y adicionalmente, un espacio para realizar observaciones⁷⁹.

Para el análisis de las respuestas, se establece que “la información, opiniones, inquietudes y requerimientos que no se remitan a la materia consultada; no se ajusten a los marcos legales e institucionales vigentes y relacionados con el tema, no serán analizadas. Sin embargo, dependiendo de su relevancia, será remitida a los Servicios o instancias que se relacionan con ellas”⁸⁰.

Cumplido el plazo de un mes del envío, y al no haber recibido respuesta de los consejeros, la CONAF acoge lo anterior como una señal de “conformidad” y “acuerdo” de parte de los Consultados respecto de la materia a la que se refirió el proceso⁸¹.

No obstante lo anterior, se recibió de la comunidad Juan de la Cruz Pinchumilla un aporte para enriquecer el texto consultado⁸², la que de acuerdo al informe citado, será considerada con posterioridad, esto es, para la discusión durante el proceso de elaboración de la nueva Ley de Fomento Forestal⁸³.

La siguiente Tabla da cuenta de Criterios y principios que guían la consulta indígena según la OIT y su aplicación en la Consulta indígena realizada con motivo de la tramitación del proyecto de ley que prorroga la vigencia del Decreto Ley N° 701.

Principios internacionales y Criterios de validez de la consulta (OIT)	Implicancias de los principios/criterios	Aplicación en consulta indígena por prórroga vigencia DL N° 701
Representatividad de los pueblos	La OIT reconoce la dificultad que puede significar determinar quién representa un grupo en particular, es por esto que sugiere la determinación de quiénes son los indígenas representativos debe ser consultado o determinado con los propios indígenas.	▪ Se aplica la consulta a los diecisiete Consejeros de la CONADI, de los cuales sólo ocho son indígenas, toda vez que éstos fueron designados por el Presidente de la República, a proposición de los pueblos indígenas.

⁷⁹ Ibid., p. 8

⁸⁰ Ibid., pp. 9-10.

⁸¹ Informe final de la consulta indígena, Op. Cit. pp.:8

⁸² En términos generales propone apoyar el manejo forestal a comunidades indígenas con compra de tierra que posean plantaciones forestales sin calificación de aptitud preferentemente forestal”. Informe final del la consulta indígena,

⁸³ Informe final de la consulta indígena, Op. Cit. pp.:8

	La Corte Interamericana de Derechos Humanos, sugiere que la consulta se haga de conformidad con sus costumbres y tradiciones, y en este contexto, que sean ellos mismos los que determinen cuáles miembros de la tribu/comunidad estarán involucrados en dichas consultas	▪ Hay que contrastar los fines propios de estos Consejeros, de acuerdo a la Ley Indígena y su número (8) con la cantidad de comunidades y organizaciones (4.520).
Con buena fe y recurriendo a un modo adecuado a las circunstancias	Las consultas deben tener lugar en un clima de confianza mutua en el que los gobiernos reconozcan los organismos de representación indígena y lleven adelante negociaciones genuinas y constructivas, garantizando que los interesados cuenten con toda la información relevante y puedan comprenderla en su totalidad. Debe otorgarse tiempo suficiente a los pueblos indígenas para que organicen sus propios procesos de toma de decisiones y participen de manera eficaz en las decisiones tomadas de forma coherente con sus tradiciones culturales y sociales.	▪ Se presentó el plan de consulta con la información relevante en la reunión ordinaria del Consejo Nacional de la CONADI-, . ▪ No se realizó una negociación. ▪ Se dió un mes de plazo para recibir los comentarios y sugerencias por escrito, lo que resulta insuficiente para que los Consejeros pudieran difundir la información y recavar el consenso de las comunidades. ▪ La única sugerencia recibida – de una comunidad indígena- no fue incorporada, sino que se postergó su consideración para la discusión de una ley a futuro.
A través de procedimientos adecuados	La discusión debe ser franca, abierta y significativa, con el objeto de llegar a un consenso; debe ser específica a las características especiales del grupo o comunidad, utilizando un lenguaje o idioma que les sea familiar, y no basta con hablar con	▪ Se realizó la consulta por correo electrónico a ocho personas indígenas –los consejeros indígenas del Consejo de la CONADI-, y se asumió la ausencia de respuestas como una aceptación al proceso. ▪ El documento a

	unos pocos habitantes de las aldeas	través del cual se hace la consulta -una guía de respuestas- transcribe de manera textual la iniciativa en trámite, sin mediar un lenguaje más sencillo o adecuado a la realidad de los pueblos indígenas.
--	-------------------------------------	--

Fuente: Elaboración BCN en base al Plan de Consulta y al Informe final de la Consulta indígena sobre prórroga de vigencia del Decreto Ley 701 de 1974.

IV. Ejemplos de otras consultas efectuadas por órganos del poder ejecutivo durante los años 2008 -2009

En la siguiente tabla se da cuenta de manera sintética de otros procesos de consulta efectuados, a partir del año 2008, que advierten del uso de otros métodos para entregar la información, generar discusión, y recabar la opinión de las comunidades y organizaciones indígenas afectadas.

Tabla 2. Ejemplos de otras consultas efectuadas por órganos del poder ejecutivo durante los años 2008 -2009

Consulta y su alcance	Procedimiento
Consulta sobre tres iniciativas normativas: Participación Política en el Parlamento y Consejos Regionales y Creación del Consejo de Pueblos Indígenas Alcance Nacional	Contempló dos fases: 1) Fase epistolar: envío de la consulta por correo y entrega a través de oficinas CONADI a 4.599 organizaciones indígenas de todo el país. 2) Realización de diálogos participativos: se realizaron 18 jornadas de diálogo en 13 regiones del país donde participaron 789 representantes de organizaciones indígenas. Se constituyeron 46 comisiones de trabajo, que emitieron observaciones y respuestas grupales respecto de los temas consultados. Las propuestas formuladas fueron aprobadas por los participantes.
Consulta sobre la Creación del Parque Nacional Salar del Huasco Alcance local	Contempló dos etapas: 1) Etapa informativa: envío de minuta y realización de talleres informativos. b) Etapa de Diálogo y toma de acuerdos: realización de talleres, seminarios, reuniones presenciales. Participaron 34 representantes de comunidades. No se entrega información respecto a los resultados del proceso.

Consulta sobre Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Indígenas Alcance Nacional	Contempló dos fases o modalidades: 1) Envío de información y material a las comunidades: se envía una “Guía de Respuestas”, un manual de preguntas y respuestas a 606 organizaciones indígenas, y entrega de 5.500 copias del material a Gobernaciones y oficinas públicas para su distribución entre la población indígena. 2) Realización de talleres participativos: se capacitaron a 70 funcionarios sobre el proceso de consulta y sus alcances y se realizaron 83 talleres informativos en todas las regiones del país. Se recibieron 428 observaciones, que fueron entregadas al Congreso Nacional para su consideración en la discusión en particular del proyecto de reforma constitucional.
Consulta sobre el proyecto de Reforma Constitucional en materia migratoria que modifica el artículo 126 bis sobre territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago de Juan Fernández Alcance local	La consulta se llevó a cabo con arreglo a un Plan de Consulta que fue formulado en conjunto con los representantes de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA), que cuenta con participación rapa nui. Se elaboró una minuta de posición y folletos que fueron enviados a todas las organizaciones rapa nui inscritas en CONADI, y distribuidos en formato bilingües, y publicados en portales Web institucionales, en avisos de radio y televisión local, entre otros. Además se realizaron talleres de trabajo. Participaron 708 personas que votaron el día 24 de octubre de 2009 y como resultado, una clara mayoría de los indígenas participantes se expresaron a favor de la iniciativa, la cual se envió al Congreso Nacional para su discusión.

Fuente: Memoria Presentada por el Gobierno de Chile correspondiente al periodo 15 de septiembre de 2009 al 15 de septiembre de 2010, acerca de las medidas adoptadas para dar efectividad a las disposiciones del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (Núm. 169), ratificado por Chile el 15 de septiembre de 2008.

V. Conclusiones

a) Sobre la representatividad

De acuerdo a la OIT, el establecimiento de mecanismos apropiados y eficaces para la consulta de los pueblos indígenas en relación con las cuestiones que les conciernen es la piedra angular del Convenio 169, y es uno de los principales desafíos que plantea la aplicación de este instrumento. Para cumplir con lo anterior, “la consulta indígena” cuenta con varios elementos, tales como que sea efectuada de buena fe, a través de procedimientos adecuados, y también instala el principio de representatividad

como un componente esencial: esta debe efectuarse a través de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.

La misma OIT ha reconocido la dificultad que puede significar determinar quién representa un grupo en particular, no obstante, señala que no desarrollar un proceso de consulta adecuado con las instituciones u organizaciones indígenas verdaderamente representativas de las comunidades afectadas, podría implicar el incumplimiento de los requisitos del Convenio.

Lo anterior suscita un desafío para los países que deben implementar el Convenio, que para el caso particular de Chile, y a partir del tema analizado, se manifiesta en dos grandes ámbitos: (1) la participación de representantes indígenas en órganos de Gobierno con ciertas competencias resolutorias en los asuntos indígenas –Consejo de la CONADI- y (2) la participación de la población indígena de manera generalizada a través de sus organizaciones.

Respecto a la representación indígena en órganos con atribuciones resolutorias en materias indígenas, cual es el Consejo de la CONADI, y a partir de los antecedentes expuestos a lo largo de este trabajo, se advierte que:

- Dado las diferencias y particularidades que tiene cada uno de los 9 pueblos indígenas del país, podría resultar insuficiente que éstos estén representados sólo por 8 personas indígenas en el órgano a cargo de los asuntos indígenas que tiene alcance nacional.
- No obstante los consejeros indígenas son propuestos a nombre de las comunidades y asociaciones indígenas, la elección final de éstos recae en el Presidente de la República, y por lo tanto, no es por decisión de los indígenas, como lo establecen la guías de aplicación del Convenio 169 de la OIT.
- La fórmula de representación mixta que tiene el Consejo Nacional de la CONADI (lo conforman personas indígenas y de funcionarios públicos) ha sido cuestionada por varios actores y desde diversos puntos de vista, lo que sugiere analizar su pertinencia. Es conveniente incorporar en el análisis de la situación, el hecho de que los consejeros indígenas constituyen minoría dentro del Consejo, lo que podría eventualmente generar que sus opiniones y/o recomendaciones no se vean finalmente expresadas en los asuntos que resuelve este Consejo.

En cuanto a la representatividad indígena en un nivel más local, a través de sus organizaciones e instituciones, se advierte que:

- En la ley indígena se reconocen y formalizan sólo una parte de las organizaciones de los pueblos indígenas, no obstante, los pueblos indígenas de Chile cuentan con una diversidad de instituciones tradicionales y otras instancias organizacionales en donde se

encuentran espacios importantes de ejercicio del poder, de acuerdo a sus propias costumbres y tradiciones, que no se han reconocido del todo. En este sentido, las instancias de participación y diálogo ampliadas –tales como mesas y talleres de trabajo que se han realizado con motivo de la realización de algunas otras consultas- constituyen un buen referente para dar cabida a las opiniones y puntos de vista que podrían quedar excluidos en procesos de consulta más delimitados. Al mismo tiempo, constituyan una oportunidad para conocer y comprender mejor la diversidad de culturas que hay en Chile y las diversas formas que existen para resolver asuntos de carácter universal.

- Cada pueblo indígena cuenta con sus propias instituciones y costumbres para gestionar y resolver –en la medida de lo posible-, los asuntos de su interés –por ejemplo, la machi administra asuntos relacionados con la salud y el equilibrio de las personas y grupos, y su relación con el entorno natural-. En este sentido, se visualiza como pertinente al momento de consultar a los pueblos indígenas, focalizar previamente el o los ámbitos que los afectan, de modo de poder incorporar en las consultas a aquellas personas “especialistas” en dichas temáticas – en el caso que las hubiera-.

El Gobierno de Chile se encuentra organizando un proceso de consulta a los pueblos indígenas (a realizar el 2011) acerca del procedimiento para llevar a cabo los procesos de consulta y participación. Sus resultados serán de gran utilidad para avanzar en la definición de los mecanismos más pertinentes para cumplir con el principio de la representatividad de los pueblos indígenas, como también con los otros principios que se han señalado para la consulta indígena.

b) Sobre la naturaleza y ambigüedad del convenio

El Convenio 169 de la OIT fue adoptado el año 1989 para responder a la situación vulnerable de los pueblos indígenas, y bajo una mirada de la historia en donde se reconocen pautas de encuentro entre culturas, que ya no resultan aceptables. En este sentido, el Convenio busca eliminar la discriminación a la estos pueblos se han visto expuestos, promoviendo un modelo distinto de interrelación entre el Estado y los pueblos indígenas.

En este modelo se releva la cultura y los estilos de vida de los pueblos indígenas, convirtiéndolos en la principal herramienta para superar su actual situación de desigualdad, y además se establece la participación de estos pueblos en los asuntos que los afectan, como una forma de garantizar que las acciones dirigidas a ellos sean pertinentes, es decir, que respondan a las necesidades identificadas por ellos mismos, permitiendo de esta forma que se puedan desarrollar sin que se vulneren sus valores, costumbres, y estilos de vida.

No obstante, han pasado más de veinte años desde su adopción, y en el intertanto, los pueblos indígenas han ido estableciendo nuevas formas de relaciones sociales y de intercambios propios de la globalización. Es decir, si hacia los años 80' los límites o fronteras entre los pueblos indígenas y las sociedades mayores de los países donde estos se encontraran podrían haber sido más claros, hoy en día esto es más confuso, y se advierte cierta ambigüedad y dificultad en definir qué es lo indígena.

En un contexto más moderno, el Convenio 169 refleja lo que actualmente se llama “política de reconocimiento”, que dice relación con la acción del Estado y la sociedad para con los grupos minoritarios en sociedades multiculturales. La importancia inmediata de esta política radica en su relación con el ejercicio de la libertad cultural, y en la alta valoración del potencial de un proceso de formación /aprendizaje entre culturas diferentes.

Para que éste se pueda llevar a cabo, se ha señalado que es fundamental que existan condiciones para un diálogo efectivo y una búsqueda de entendimiento bajo el reconocimiento de la autonomía e igualdad de cada parte, más que de una negociación de intereses.

c) La mirada comparada

Al mirar la experiencia comparada⁸⁴, se advierte que la incorporación del Convenio 169 de la OIT a los ordenamientos jurídicos –y sus disposiciones sobre consulta y participación- ha traído una serie de implicancias para los Estados que lo han ratificado. Entre ellas; se han enmendado y/o adoptando nuevas normas y políticas, se ha influenciado en el reconocimiento de los pueblos indígenas en las respectivas Constituciones Políticas, como también en la creación o consolidación de instituciones gubernamentales; asimismo, ha contribuido a la generación de diálogo y acuerdos entre los estados respectivos y los pueblos indígenas.

No obstante, dadas las particulares que el mismo Convenio 169 establece, no es posible derivar a partir de la experiencia extranjera, modelos, estándares de cómo realizar la aplicación del convenio al contexto nacional.

⁸⁴ Experiencia Comparada, ver http://portalparlamentario.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/6165/1/81586_AL_2009-10-14_AV_Experiencias-y-legislacion.doc



ORD. N° : 891.

ANT. : Oficio N° A/115/10 del 10/11/2010, del Presidente de la Comisión de Agricultura del Senado, H. Senador don Alberto Espina Otero

MAT. : Informa sobre cumplimiento a la obligación de consulta y participación de pueblos indígenas, en conformidad a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, con ocasión de la tramitación legislativa del proyecto de ley (Boletín 7102-01) que prorroga la vigencia de decreto ley N° 701, de 1974, y aumenta los incentivos forestales.

18 de Noviembre de 2010.

DE : MINISTRO DE AGRICULTURA

**A : H. SENADOR DON ALBERTO ESPINA OTERO
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA DEL SENADO**

En relación al acuerdo de la Comisión de Agricultura acerca de precisar si se ha dado cumplimiento a la obligación de consulta y participación de los pueblos indígenas en conformidad al Convenio 169 de la OIT, informo a Ud. lo siguiente:

1. El artículo 6 N° 1 letra a) y N° 2, del Convenio 169, de la OIT, consagra el deber general de consultar a los pueblos indígenas interesados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

2. El artículo 7 N° 1, oración segunda, del citado Convenio, consagra el derecho de los pueblos indígenas interesados a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
3. Por su parte, el artículo 34 de dicho Convenio establece que, la naturaleza y alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.
4. Producto de lo anterior y, en cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Convenio N° 169, el Ejecutivo dictó el Decreto N° 124, publicado el 25 de Septiembre del año 2009, que “Reglamenta el artículo 34 de la ley N° 19.253 a fin de regular la consulta y la participación de los pueblos indígenas.”
5. Este reglamento, “regula la obligación de los órganos de la administración del Estado de escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, establecida en el artículo 34 de la ley N° 19.253. Dicha obligación se materializa en la consulta y la participación de los pueblos indígenas consagradas en el artículo 6 N° 1 letra a) y N° 2 y en el artículo 7 N° 1 oración final del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, promulgado por medio del decreto supremo N° 236, de 2008, del Ministerio de Relaciones Exteriores.”⁸⁵
6. El Reglamento en cuestión, “se aplica a los Ministerios, las Intendencias, los Gobiernos Regionales, las Gobernaciones, las Fuerzas Armadas, las Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas, los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa y el Consejo para la Transparencia.”⁸⁶
7. Tratándose de los órganos constitucionalmente autónomos y para efectos de cumplir con la obligación establecida en el Convenio, el Reglamento dispuso en su artículo 4, que aquellos podrán sujetarse a las disposiciones del presente Reglamento.

⁸⁵ Artículo 1 del Decreto N° 124, de 2009, del Ministerio de Planificación.

⁸⁶ Artículo 4 del Decreto N° 124, de 2009, del Ministerio de Planificación.

Tratándose, en particular del poder legislativo, el Tribunal Constitucional al pronunciarse sobre el Convenio 169⁸⁷, señaló que, en el caso de las medidas legislativas cuya dictación corresponde al Congreso Nacional, dicha consulta se cumple tornando en obligatorias las audiencias (consultas) que hasta la fecha eran facultativas.

8. El proyecto de ley, objeto de la consulta, prorroga por dos años la vigencia de los incentivos del DL N° 701, de 1974, de Fomento Forestal, y su contenido incluye materias atinentes a los pueblos indígenas, dado que, establece dos normas de excepción que se traducen en claros beneficios para las personas y comunidades indígenas que han accedido a compras o subsidios de tierras en virtud de la Ley Indígena: una que les permite acceder a bonificaciones forestales que hasta la fecha no les eran aplicables; y otra que les permite desafectar otros predios de las normas establecidas en este cuerpo legal, quedando eximidas de toda devolución o reintegro a las arcas fiscales. Las modificaciones en cuestión, como queda en evidencia, benefician enormemente a las personas y comunidades indígenas que se encuentran en esa situación.
9. Este proyecto se originó en un Mensaje del Presidente de la República. Por tal motivo, aplica lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento que, al definir la consulta dispone que es “el procedimiento a través del cual los pueblos indígenas interesados, a través de los sistemas que este reglamento diseña, pueden expresar su opinión acerca de la forma, el momento y la razón de determinadas medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente y que tengan su origen en alguno de los órganos de la administración del Estado.” En concordancia con lo anterior, fue el Ejecutivo y en particular el Ministerio de Agricultura en conjunto con la Corporación Nacional Forestal, quien llevó a cabo el proceso de consulta.
10. El proceso de consulta se realizó durante el primer trámite constitucional del proyecto. En efecto, y de conformidad a lo que dispone el artículo 15 del Reglamento, “tratándose de medidas legislativas, la consulta acerca de las ideas matrices de los proyectos de reforma constitucional o proyectos de ley podrá realizarse en forma previa a su envío al Congreso Nacional o durante su tramitación legislativa.”
11. En consideración a que la materia que sería sometida a consulta, y a que su ámbito de aplicación es de carácter nacional, en acuerdo con la Oficina del Asesor Especial para Asuntos Indígenas del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, se determinó que el Consejo Nacional de la CONADI,

⁸⁷ Fallos Rol N° 309 de 2000 y 1050 de 2008.

órgano que, de conformidad a lo que dispone el artículo 8 del Decreto N° 124, puede prestar asesoría técnica necesaria para llevar a cabo el proceso de participación y consulta, era una instancia representativa para llevar a efecto la consulta.

12. En virtud de lo anterior, se elaboró un Plan de Consulta y una Minuta de Posición, documentos que fueron expuestos por CONAF en la Sesión Ordinaria del Consejo de la CONADI el 10 de Agosto del 2010. Dicho plan de consulta establecía un plazo de un mes para que los Consejeros Indígenas electos en representación de las etnias indígenas del país, pudieran enviar sus comentarios, sugerencias u opiniones respecto de la modificación legal en cuestión. Ambos documentos forman parte del informe final del proceso de consulta, informe que se adjunta a este oficio respuesta.
13. Con posterioridad a la presentación en la Sesión del Consejo de CONADI, y para facilitar la comunicación con los consejeros del mismo, se les remitió por correo electrónico los antecedentes de la consulta, los que además fueron enviados por correo tradicional, creándose paralelamente una única dirección de correo electrónico consultaindigena@conaf.cl para interactuar sobre posibles consultas. Por último, se creó un banner en las páginas web de CONAF y CONADI con toda la información pertinente al proceso de consulta.
14. El informe de la consulta se acompañó a la sesión de la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural, de la Cámara de Diputados, el 29 de septiembre de 2010. En ella, además, se dejó constancia de las gestiones realizadas para llevarla a cabo.
15. El Ejecutivo ha dado pleno cumplimiento a la obligación establecida en el Convenio N° 169. En efecto, el Ejecutivo ha actuado, además, en concordancia con lo señalado en el Informe del Comité de Expertos de la OIT⁸⁸, el que dispuso 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.”. En el mismo sentido, el informe establece que “los gobiernos deberán establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e

⁸⁸ Informe del Comité de Expertos de la OIT encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de Argentina del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro (Un. T.E.R), gremio base de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (C.T.E.R.A) de fecha 12 de noviembre de 2008.

iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.”⁸⁹

16. El proceso de consulta cumplió con los principios que la OIT ha establecido en base a los estándares de este Convenio. Fue el Ejecutivo, a través del Ministerio de Agricultura, actuando en coordinación con la CONAF, quien llevó a cabo el proceso; se recurrió a instituciones representativas de las comunidades indígenas (Consejo Nacional de CONADI), se cumplió con un procedimiento adecuado, conforme con las circunstancias; se realizó de buena fe y con miras a lograr un acuerdo.
17. Este proceso de consulta ha garantizado la participación de los pueblos indígenas en el proceso legislativo, el Ejecutivo, por tanto, ha cumplido cabalmente con la obligación establecida en el Convenio 169.

JOSE ANTONIO GALILEA VIDAURRE

MINISTRO DE AGRICULTURA

Incluye:

Informe Final del Proceso de Consulta

Cc. Director Ejecutivo CONAF

Ximena Belmar S.- Secretaria Comisión de Agricultura
Oficina de partes MINAGRI

⁸⁹ Conclusión N° 63 del Informe del Comité de fecha 12 de noviembre de 2008. Pg. 19.

INFORME FINAL

**DE LA CONSULTA INDÍGENA SOBRE PRÓRROGA DE VIGENCIA DEL
DECRETO LEY 701 DE 1974, QUE INCLUYE NUEVOS BENEFICIOS PARA
PREDIOS ADQUIRIDOS POR CONADI, QUE SE ENCUENTREN EN
SITUACIÓN DE INCUMPLIMIENTO CON LA OBLIGACIÓN DE
REFORESTAR, DERIVADA DE LA EXPLOTACIÓN DE LOS BOSQUES CON
ANTERIORIDAD AL TRASPASO DEL PROPIETARIO INDÍGENA FINAL.**

Santiago, 21 de Septiembre de 2010

Antecedentes sobre la Consulta.

En 1974 se dictó el Decreto Ley N° 701, con el objetivo de crear una gran superficie de bosques plantados para abastecer la demanda creciente de la industria forestal nacional, mediante la bonificación de las forestaciones realizadas por el sector privado. Es así, que durante la vigencia del Decreto Ley hasta 1997, se bonificó la plantación de 952 mil hectáreas en suelos calificados de aptitud preferentemente forestal, invirtiendo el Estado US\$ 175 millones nominales para financiar dichas plantaciones.

La última modificación al DL N° 701 el año 1998. Situación actual en materia de fomento forestal, se dictó mediante la Ley N° 19.561 para incentivar la forestación, especialmente por parte de los pequeños propietarios forestales, y aquella necesaria para la prevención de la degradación, protección y recuperación de los suelos del territorio nacional.

Con esta última modificación, desde 1998 a la fecha se han cancelado bonificaciones forestales por un total de US\$ 323 millones, con alta participación de los pequeños propietarios, alcanzando al 50% de los incentivos. En tanto, el monto invertido se explica en las bonificaciones pagadas por la forestación de 459 mil nuevas hectáreas, y la realización de obras de recuperación de suelos degradados asociadas a la forestación en 191 mil hectáreas. Así, con más de 181 mil hectáreas bonificadas, los pequeños propietarios forestales explican el 40% de la superficie forestada y el 39% de la superficie con recuperación de suelos degradados. Registran además, 12 mil hectáreas bonificadas por manejo forestal.

De acuerdo en dispuesto en el artículo 12 del D.L. N° 701 modificado el año 1998, la vigencia de dicho cuerpo legal se extiende hasta el próximo 1° de Enero del año 2011. Y por esta razón, CONAF se encuentra abocada a elaborar una propuesta de una nueva Ley de Fomento Forestal, que deberá estar consensuada con los diferentes actores del sector, pueblos indígenas incluidos, que contenga la renovación de sus objetivos, la incorporación de nuevas temáticas, actores y aspectos territoriales, junto con la incorporación de mecanismos de resguardo social y de eficiencia del gasto público.

Atendido lo estrecho del plazo para tramitar dicha Ley de Fomento Forestal y a fin de contar con un lapso de tiempo apropiado para su estudio y elaboración, se está presentando una prórroga por dos años del actual D.L. N° 701, modificando su articulado en aquellas materias que permitan incrementar la tasa de forestación en el país y por ende contribuir al desarrollo productivo de los pequeños y medianos propietarios forestales, esto, llevará a la consiguiente generación de oportunidades de trabajo en el mundo rural en línea con el Programa de Gobierno del Presidente Piñera. Junto a lo anterior, también se ha incluido una excepción en favor de las comunidades indígenas, respecto de aquellos predios adquiridos por CONADI y traspasados en virtud de la Ley 19.253. En específico, la excepción implica que éstos podrán ser bonificados nuevamente aunque la bonificación haya sido percibida por los propietarios (no indígenas) anteriores.

Esto último, y teniendo en cuenta los siguientes considerandos;

Que, se incluye una excepción en el Proyecto de Ley que busca prorrogar las bonificaciones del actual D.L. 701 en favor de personas y comunidades indígenas que hayan recibido tierras adquiridas en virtud de lo establecido en la Ley N° 19.253 y,

Que, el artículo 6 N° 1, letra a) y N° 2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, consagra el deber de consultar a los Pueblos Indígenas interesados cada vez que se provean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente y, Que, el artículo 7 N° 1 oración segunda del Convenio N° 169 de la OIT consagra el derecho de los pueblos indígenas interesados a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente y,

Que, con fecha 15 de Septiembre del año 2009 entró en vigencia el Convenio 169 de la OIT, y por tanto, los artículos 6 N° 1 letra a) y N° 2, y 7 N° 1 oración segunda pasaron a formar parte de la legislación vigente,

La Corporación Nacional Forestal ha procedido a desarrollar un proceso de consulta indígena ante el Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), en los términos que lo establece el Decreto N° 124 del Ministerio de Planificación, del 04 de Septiembre del año 2009, que reglamenta el artículo N° 34 de la Ley N° 19.253 sobre la consulta y participación de los Pueblos Indígenas.

El objetivo de este proceso ha sido informar, consultar, hacer participar y recoger las opiniones de los representantes de las étnias originarias de Chile respecto del proyecto de ley que busca prorrogar por dos años el D.L. 701 sobre fomento forestal, y en el cual se ha incluido una excepción para beneficiar con bonificación forestal aquellos predios adquiridos para personas y comunidades indígenas, en virtud de la Ley 19.253 que ya fueron bonificados a propietarios anteriores.

En general, en el proyecto de Ley se introducen las siguientes modificaciones;

- a) Prórroga de la vigencia por dos años.
Prorrogar la vigencia del mencionado decreto y los incentivos estatales que establece, por el plazo de dos años, tiempo que se estima razonable y suficiente para el estudio y elaboración de un proyecto de ley consensuado con todos los actores (Pueblos Indígenas incluidos) que establezca una nueva Ley de Fomento Forestal.
- b) Incorpora la definición de mediano propietario forestal.
Mejorar la focalización de los incentivos contemplados en el DL N° 701, del año 1974, incorporando la definición de mediano propietario forestal. De esta forma, puede mantenerse el 75% de las bonificaciones para este segmento de propietarios,

diferenciándolo de los grandes propietarios que percibirán un 50% de las bonificaciones.

- c) Beneficios para las comunidades indígenas.
Para aquellos casos en que de acuerdo a la Ley Indígena se hayan adquirido propiedades (predios rústicos) en favor de personas o comunidades, éstas podrán recibir nuevamente las bonificaciones que establece el D.L. N° 701, independientemente de si los anteriores propietarios percibieron algún beneficio contemplado el cuerpo legal en proceso de modificación.

Descripción del Proceso de Consulta.

El Proceso de Consulta fue diseñado, consensuado y ejecutado con la visación de la Unidad de Coordinación Ministerial para Asuntos Indígenas de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). Y tuvo como propósito, colocar a disposición de los Consejeros Nacionales de la CONADI, la prórroga del D.L. 701 sobre fomento forestal del año 1974, lo cual se concretó a través de un Plan de Consulta y una Minuta de Posición, en los términos que lo establece el Decreto N° 124 del Ministerio de Planificación, del 04 de Septiembre del año 2009, que reglamenta el Artículo N° 34 de la Ley N° 19.253.

Etapas de la consulta y plazos de cada una de sus etapas.

Respecto de las etapas, plazos y fechas definidas en el Plan de Consulta, se dio pleno cumplimiento a cada una de ellas, tal como lo indica el itinerario de la siguiente tabla en orden cronológico;

HITO	FECHA (2010)	ACCIÓN O ACTIVIDAD
1	26 de Julio al 03 de Agosto	Elaboración del Plan de Consulta y Minuta de Posición en apego a las indicaciones y adecuaciones solicitadas por SEGPRES
2	04 al 06 de Agosto	Envío de Minuta sobre la Consulta con guía de respuesta a Consejeros Nacionales de la CONADI: carta o mail.
3	10 de Agosto	Exposición del Proyecto de Ley que prorroga el D.L. 701 ante el Consejo Nacional de la CONADI
4	Desde el 10 de Agosto	Difusión de Minuta y Plan de Consulta en Páginas Web institucionales de CONAF (www.conaf.cl) y CONADI (www.conadi.cl).
5	Hasta el 10 de Septiembre	Recepción final de observaciones.
6	13 a 24 de Septiembre	Sistematización de opiniones, propuestas, inquietudes y planteamientos.
7	28 de Septiembre	Publicación informe final con respuestas recibidas, análisis de datos, sistematización de datos y resultados en la Web de CONAF y Web de CONADI
8	28 de Septiembre	Envío Informe Final vía correo electrónico a Consejeros Nacionales de CONADI.
9	28 de Septiembre	Envío a SEGPRES de las indicaciones pertinentes resultantes de proceso de consulta para su tramitación al Congreso Nacional (desde el 28 de Septiembre de 2010)

Identificación de los consultados:

La consulta fue realizada al “Consejo Nacional de la CONADI”, en virtud que esta es una instancia de representación indígena formalmente creada mediante el Artículo 41 de la Ley 19.253. Mismo cuerpo legal que en su Artículo 42, la letra d), le confiere la atribución de *“Estudiar y proponer las reformas legales, reglamentarias y administrativas relativas a los indígenas o que les afecten directa o indirectamente”*.

La tabla siguiente muestra los Consejeros de CONADI con sus nombres, funciones y/o cargos.

NOMBRE	FUNCIÓN O CARGO
Zenón Alarcón Rodríguez	Consejero Nacional Indígena Aymara
Miguel Liguempi Huilita	Consejero Nacional Indígena Mapuche
José Santos Millao Palacios	Consejero Nacional Indígena Mapuche
Hilario Huirilef Barra	Consejero Nacional Indígena Mapuche
Emilia Nuyado Ancapichun	Consejera Nacional Indígena Mapuche-Huilliche
José Llancapan Calfucura	Consejero Nacional Indígena Mapuche Urbano
Rafael Tuki	Consejero Rapa Nui
Ruben Reyes Ayman	Consejero Atacameño
María Eugenia De la Fuente	Subsecretaria Ministerio Secretaría General de Gobierno
Soledad Arellano Schmidt	Subsecretaria de Planificación
Fernando Rojas	Subsecretario de Educación
Álvaro Cruzat.	Subsecretario de Agricultura
Carlos Llancaqueo Mellado	Subsecretario de Bienes Nacionales
Verónica Figueroa Huencho	Representante Gobierno
Persia Ilaja Calizaya	Representante Gobierno
Desiderio Millanao Antilef	Representante Gobierno

Principales actividades del proceso de Consulta

a) Elaboración y envío del Plan de Consulta y Minuta de Posición

El Plan de Consulta y la Minuta de Posición fueron elaborados y consensuados con la Unidad de Coordinación Ministerial para Asuntos Indígenas de SEGPRES, instancia que además de orientar el cómo llevar a cabo el proceso de consulta, propuso adecuaciones, modificaciones y la incorporación de información adicional considerada relevante para la toma de decisión de los consultados.

Por su parte, la entrega de la Minuta de Posición sobre la materia consulta, fue remitida a los Consejeros Nacionales de CONADI a través de la misma vía y el mismo procedimiento mediante el cuál éstos reciben la información de las sesiones ordinarias del Consejo.

b) Exposición ante el Consejo Nacional de CONADI

Con fecha 10 de Agosto de 2010, la Corporación Nacional Forestal realizó una exposición en sesión ordinaria del Consejo Nacional de CONADI, entregando información detallada sobre los alcances de la modificación legal. **Se anexa archivo PowerPoint.**

c) Envío de documentación vía correo electrónico

Con fecha 19 de Agosto de 2010, mediante cuenta de correo consulta.indigena@conaf.cl se envía comunicación electrónica a los Consejeros de CONADI con documentos sobre la materia consultada, a saber; Plan de Consulta, Minuta de Posición y Formato de respuesta. **Se anexa texto de correo enviado.**

d) Publicación en la Web de CONAF y CONADI

A partir del 10 de Agosto de 2010, la consulta es difundida a través de las respectivas páginas Web de CONAF (www.conaf.cl) y de CONADI (www.conadi.cl), colocando en ellas el Plan de Consulta y la Minuta de Posición respectiva.

Texto propuesto para la modificación del D.L. 701 de 1974.

El siguiente texto, en su extensión original, es que se dio a conocer y expuso ante el Consejo Nacional de CONADI para modificar el Decreto Ley 701 del año 1974;

Artículo Único.- *Introdúcense en el Decreto Ley N° 2.565, de 1979, del Ministerio de Agricultura, que reemplazó el texto del Decreto Ley N° 701, de 1974, sobre Fomento Forestal, las siguientes modificaciones:*

1) *Modifícase el artículo 2° de la siguiente forma:*

a) *Incorpórese la definición de mediano propietario forestal*

MEDIANO PROPIETARIO FORESTAL: *Persona natural o jurídica y comunidades que posean una superficie superior a la indicada en la definición de pequeño propietario forestal y cuyos ingresos anuales por ventas, servicios y otras actividades del giro no excedan las 100.000 unidades de fomento en el último año calendario.*

2) *Modifícase el artículo 12 de la siguiente forma:*

a) *Reemplácese, en su inciso primero, el guarismo “15 años” por “17 años”.*

b) *Reemplácese, su inciso segundo, por el siguiente:*

“El porcentaje de bonificación para los medianos propietarios forestales será del 75% y para otros propietarios de un 50% de los costos para las actividades a que se refieren las letras a), b), c) y e), beneficio que se pagará conjuntamente con las bonificaciones por recuperación de suelos degradados y por estabilización de dunas, cuando corresponda.

c) *Agrégase, a continuación del inciso segundo, el siguiente inciso, que pasa a ser el inciso tercero:*

“La suma de las bonificaciones que perciban los beneficiarios por las actividades a que se refieren las letras a), b), c), d) y f), no podrá ser superior a las 100 hectáreas anuales”.

d) Agrégase, a continuación del último inciso, que pasa a ser penúltimo, el siguiente inciso final:

“Excepcionalmente, cuando personas, comunidades indígenas o una parte de éstas reciban subsidios de tierras en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 19.253, podrán optar por recibir la bonificación a que alude el inciso primero de este artículo, sin perjuicio que la superficie haya sido objeto de bonificación anterior. Ello, sólo para aquellos bosques que hayan sido explotados y aprovechados por propietarios distintos a las personas, comunidades indígenas o una parte de éstas que hayan sido favorecidas con el subsidio de la referida Ley N° 19.253.”.

4) Reemplázase, en el inciso final del artículo 15, los guarismos “2009” por “2011” y “2010” por “2012”.

5) Agrégase, a continuación del artículo 35, el siguiente artículo 36:

“Artículo 36: “La Corporación Nacional Forestal estará facultada para llevar un Registro de Operadores Forestales, el que tendrá el carácter de público y el cual deberá publicarse en la página Web de la referida Corporación.

Un reglamento determinará los requisitos para la inscripción, contenido y funcionamiento del registro a que se refiere el inciso anterior, así como las demás normas que regulen la actividad de los operadores forestales”.

Artículo transitorio.- En tanto el Presidente de la República no dicte nuevas normas sobre la materia, los decretos supremos que fijan los reglamentos del Decreto Ley N° 701, de 1974, que se modifica, mantendrán su vigencia en lo que no sean contrarios a esta ley.”.

Texto que afecta los predios indígenas.

El texto que sigue, corresponde a la parte que modifica al D.L. 701 en favor de los predios indígenas adquiridos y transferidos por CONADI en virtud de la Ley 19.253, y por tanto, corresponde a la cosa consultada.

“Excepcionalmente, cuando personas, comunidades indígenas o una parte de éstas reciban subsidios de tierras en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 19.253, podrán optar por recibir la bonificación a que alude el inciso primero de este artículo, sin perjuicio que la superficie haya sido objeto de bonificación anterior. Ello, sólo para aquellos bosques que hayan sido explotados y aprovechados por propietarios distintos a las personas, comunidades indígenas o una parte de éstas que hayan sido favorecidas con el subsidio de la referida Ley N° 19.253”.

Aportes y observaciones formuladas a la propuesta.

Al 10 de Septiembre de 2010 – a través de los instrumentos y medios dispuestos para ello – no hubieron propuestas, planteamientos ni observaciones formales (o informales) por parte de los Consejeros de CONADI.

Empero lo anterior, con fecha 10 de septiembre de 2010, mediante correo electrónico, la comunidad Juan de la Cruz Pinchumilla, Personería Jurídica N° 1585, de la comuna de Carahue-Región de la Araucanía, remitió la propuesta que se indica en el punto 6 del presente Informe.

Ponderación de los planteamientos, aportes y observaciones formuladas a la/s propuesta/s del Gobierno.

Dado que en el marco del proceso de consulta no hubieron observaciones, propuestas ni planteamientos respecto de la materia consultada, no corresponde aplicar los criterios ni las ponderaciones que se establecieron en el Punto 3 del Plan de Consulta.

Resultados del Proceso de Consulta.

Respecto de los consultados

Considerando que al cumplirse el plazo públicamente conocido para la recepción final de las observaciones – fijado en el Plan de Consulta y en la Minuta de Posición – no ha habido pronunciamiento de parte de los Consejeros de CONADI, la Corporación Nacional Forestal acoge esto como una señal de “conformidad” y “acuerdo” de parte de los Consultados respecto de la materia a la que se refirió el proceso.

En virtud de lo anterior, se procederá con la tramitación legislativa para introducir las modificaciones propuestas al texto del D.L. 701 del año 1974 en los términos previstos e informados públicamente.

Respecto de otros aportes y observaciones formuladas a la propuesta

Respecto de lo indicado por la Comunidad Juan de la Cruz Pinchumilla, que en términos generales “*propone apoyar el manejo forestal a comunidades indígenas con compra de tierra que poseen plantaciones forestales sin calificación de aptitud preferentemente forestal*”, la Corporación Nacional Forestal compromete considerar la propuesta para su discusión durante el proceso de la elaboración la nueva Ley de Fomento Forestal, que en el plazo de dos años (mismo periodo por el cual se busca extender el actual D.L. 701) deberá ser consensuada con los diferentes actores del sector forestal, pueblos indígenas incluidos. Proceso, que tendrá como propósito la renovación de los objetivos y la incorporación de nuevas temáticas, actores y aspectos territoriales del fomento forestal, junto con la incorporación de mecanismos de resguardo social y de eficiencia del gasto público.

Otros Aportes y observaciones enviadas a la propuesta.

Como se indica en el punto 3 del presente informe, el siguiente texto fue remitido a la Corporación Nacional Forestal por la Comunidad Juan de la Cruz Pinchumilla como propuesta para enriquecer el texto modificadorio al D.L. 701 de 1974;

“Se propone apoyar el manejo forestal a comunidades indígenas con compra de tierra, y poseen plantaciones forestales sin calificación de aptitud preferentemente forestal. Es el caso de la comunidad Juan de Cruz Pinchumilla, quienes se adjudicaron el fundo el mirador; este predio posee una superficie 78 has de plantaciones de pino en edad de manejo, establecidas por el propietario anterior de las cuales 27 has fueron calificadas, según disposición del decreto ley 701 y 51 has no se calificaron, según decreto ley 701. Requisito para optar a las bonificaciones de manejo de plantaciones, generando una exclusión al fomento productivo, vía incentivos y asesorías a la comunidad indígena. Para contribuir a resolver estos problemas se propone aplicar excepcionalmente calificación de terreno de aptitud preferentemente forestal (CAPF) a este tipo de casos. Esta acción permite entregar cobertura de bonificación al manejo de plantaciones a personas y comunidades con entrega de tierras, en virtud de la ley indígena 19.253. Acogiendo esta propuesta, se logran los siguientes impactos, agregar valor al recurso, obtener mejores retornos económicos al final de la rotación, obtener ingresos menores en faenas de manejo forestal. Así mismo, se propone un conjunto de proyectos productivos de alto impacto, apoyo especial en transferencias tecnológicas en manejo de bosque nativo, apoyo a emprendimientos, formar capacidades de emprendimientos a través de la capacitación en rubros específicos para transformar el recurso existente en una oportunidad de desarrollo para los propietarios actuales”.

Anexos :

1. Plan de Consulta
2. Minuta de Posición
3. Formato de respuesta
4. Correo electrónico enviado a los Consejeros de CONADI con documentos adjuntos que se indican en el punto 1, 2 y 3 de los Anexos.
5. Presentación PowerPoint correspondiente a la Exposición ante la sesión del Consejo Nacional de CONADI.
6. Propuesta detallada de la Comunidad Juan de la Cruz Pinchumilla.



Anexo 1. Plan de Consulta



Anexo 2. Minuta de Posición



Anexo 3. Formato de respuesta

Anexo 4. Correo electrónico enviado a los Consejeros de CONADI con documentos adjuntos que se indican en el punto 1, 2 y 3 de los Anexos.

From: "Consulta Indígena" <consulta.indigena@conaf.cl>

To: <zenonalarcon@hotmail.com>; "susana" <susana_aninao@hotmail.com>; "santosmillao" <santosmillao@yahoo.es>; "Huirilef" <Huirilef@hotmail.com>; "enuyado" <enuyado@123mail.cl>; "josellancapan" <josellancapan@hotmail.com>; "matamea" <matamea@gmail.com>; "rubenreyes" <rubenreyes@123.cl>
Cc: "Luis" <luis.duchens@conaf.cl>; "Guido" <guido.aguilera@conaf.cl>; <luis.martinez@conaf.cl>; <claudio.albornoz@conaf.cl>

Sent: Thursday, August 19, 2010 6:13 PM

Subject: Fwd: Consulta convenio N° 169 OIT

Estimados Consejeros:

Por encargo de nuestro Director Ejecutivo Sr. Eduardo Vial Ruiz-Tagle, me permito enviarles los documentos, Minuta de Posición y Plan de Consulta, con motivo de la prorroga del actual decreto ley 701 de Fomento forestal, todo en el contexto de las obligaciones contempladas en el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, y de acuerdo al procedimiento establecido en el Decreto de MIDEPLAN N° 124 de septiembre del 2009. Aprovecho la ocasión para recordar que el plazo para recibir vuestras observaciones y/o comentarios es el próximo 10 de septiembre tal como se dijo en la exposición de la consulta en sesión del Consejo el pasado 10 de agosto, en los lugares establecidos en el documento minuta de posición o al correo electrónico: consultaindigena@conaf.cl.

Adjunto también un formato simplificado para responder la consulta específica.

A vuestra disposición les saluda cordialmente.

Claudio Albornoz U.
Profesional de CONAF



Anexo 5. Presentación PowerPoint correspondiente a la Exposición ante la sesión del Consejo Nacional de CONADI.



Anexo 6. Propuesta detallada de la Comunidad Juan de la Cruz Pinchumilla.

COMUNIDAD JUAN DE LA CRUZ PINCHUMILLA
MAKEWE NEWEN LAFKEN
PERSONERIA JURIDICA N° 1585
COMUNA DE TOLTEN – CARAHUE
IX REGION

De nuestra consideración:

Junto con saludarles a través de la presente remito a usted documento que adjunta la comunidad. Esto luego de la minuta de posición para la consulta sobre la prórroga de vigencia del decreto ley 701 de 1974, que incluye nuevos beneficios forestales para predios adquiridos por conadi que hayan percibido bonificaciones con anterioridad al traspaso del propietario indígena final. Aquí la comunidad envía una propuesta de solicitud de bonificación de manejo de plantaciones forestales en la cual deja en manos de la comisión que revisara las proposiciones de las comunidades.

Sin otro particular les saluda, esperando una buena recepción de su parte

José Manuel Pinchumilla Silva
13.813.653-1
Presidente comunidad Juan de la Cruz Pinchumilla

Viernes, 10 de septiembre de 2010

PROPUESTA COMUNIDAD JUAN DE LA CRUZ PINCHUMILLA.

ANTECEDENTES

1.- Antecedentes socioculturales

La comunidad Juan de la Cruz Pinchumilla, Makewe Newen Lafken, personalidad jurídica 1585; localizada a 8 km de Nueva Tol ten, en la Región de la Araucanía, Chile. Esta se rige funcionalmente según los estatutos de la ley indígena 19.253. En el ámbito dirigencial, es posible señalar que la comunidad es dinámica, avalada por sus acciones de proyectos sociales y productivos obtenidos a través del programa orígenes. Esta condición ha permitido mejorar marginalmente su infraestructura predial con galpones y bodegas; sede social como espacio de reunión. Así mismo, fueron beneficiadas con entrega de tierras, a través del fondo de tierra del la ley 19.253. En este contexto, se adjudico el predio el Mirador, localizado en la comuna de Carahue, este posee una superficie de 880 has, suelos de aptitud preferentemente forestal (APF), serie de suelos Nahuelbuta.

2.- Características socioeconómicas

2.1.- Antecedentes demográficos

La comunidad mapuche lo integran 25 familias mapuche. Cada familia constituida en promedio por 4 personas, proveniente de la comuna de Tol ten, que fueron beneficiadas con entrega de tierras, a través del fondo de tierra del la ley 19.253.

2.2.- Antecedentes económicos

Recursos naturales nativos y plantaciones forestales

El predio adquirido posee una masa forestal nativa compuesto por los tipos forestales Roble - raulí - coigue y Coigue - raulí - tepa. La dinámica de estos bosques corresponde a extracción significativa de los recursos, en base a madera y leña como producto principal. Estas acciones de presión antropicas han conducido a una degradación del recurso forestal, pérdida de productividad, situación que ha puesto en peligro la sustentabilidad del valioso recurso nativo, presente en un área con grave nivel de desertificación.

Además el predio posee un superficie de 78 has de plantaciones de Pinus radiata, establecidas en los años 2002, 2004 y 2006 respectivamente.

3.- Planteamiento del problema

En general, las comunidades y personas indígenas carecen de los factores de la producción necesarios para dinamizar su economía. En este contexto, los propietarios de la comunidad indígena *Juan de la Cruz Pinchumilla* con entrega de tierra en virtud de la ley indígena 19.253; presentan bajo desarrollo productivo en su unidad predial, bajo nivel de capacitación y emprendimientos locales. Esto se debe a la naturaleza del predio adquirido que posee un superficie de 78 has de plantación de *Pinus radiata*, establecidas en suelos de aptitud preferentemente forestal, de las cuales 27 has fueron calificadas, para acogerse a las bonificaciones forestales, según disposición del decreto ley 701 y 51 has no se calificaron, según disposición decreto ley 701 (Tabla 1). Requisito para optar a las bonificaciones de manejo de plantaciones, generando una exclusión al fomento productivo, vía incentivos y asesorías a la comunidad indígena. **Para contribuir a resolver estos problemas se propone aplicar excepcionalmente calificación de terreno de aptitud preferentemente forestal (CAPF) a este tipo de casos.** Esta acción permite entregar cobertura de bonificación al manejo de plantaciones a personas y comunidades con entrega de tierras, en virtud de la ley indígena 19.253. Acogiendo esta propuesta, se logran los siguientes impactos, agregar valor al recurso, obtener mejores retornos económicos al final de la rotación, obtener ingresos menores en faenas de manejo forestal. Así mismo, se propone un conjunto de proyectos productivos de alto impacto, apoyo en transferencia tecnológica en manejo de bosque nativo, financiamiento a emprendimientos en rubros como el turismo, berries, manejo de avellana; formar capacidades de emprendimientos y gestión de sus unidades de negocios, para transformar el recurso existente en una oportunidad de desarrollo para los propietarios actuales. Estas demandas de incentivos de fomento productivo y capacitación se plantean en el marco del Convenio 169, en vigencia a partir del año 2009. Precisar que el convenio plantea el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que los pueblos ya poseen.

Tabla 1. Superficie (has) por capacidad de uso, predio el Mirador.

Capacidad de uso	Superficie (Has)	Año plantación
Bosque Nativo	564	
Plantaciones con calificación de aptitud preferentemente forestal CAPF	27	2002
Plantaciones sin calificación de aptitud preferentemente forestal CAPF	51	2004
Total	642	



4.- Perfil Propuesta.

4.1.- Fundamentación / Oportunidad

Esta propuesta surge a partir de una necesidad de fomento productivo que requieren las comunidades indígenas beneficiadas con tierras. Orientado a agregar valor los recursos naturales nativo y plantaciones presentes en la unidad predial adquirida.

4.1.2.- Objetivos

Contribuir al manejo, capacitación y fomento productivo en la comunidad Juan de la Cruz Pinchumilla de Carahue.

4.1.3.- Impactos Esperados

Mejora de la calidad de las plantaciones y bosque nativo
Mejores retornos económicos al final de la rotación
Generación de empleos e ingresos menores por bonificación.
Mejora de las condiciones de trabajo
Aumento de ingreso familiar, mejora de la calidad de vida.
Pequeño productor capacitado en técnicas silvícolas.

4.1.4.- Beneficiarios / Participantes

25 familias de la comunidad Juan de la Cruz Pinchumilla Newen Lafken.

4.1.5.- Costos estimados

Considérese tabla de valores que fija costos de podas y raleos en plantaciones (CONAF, 2009).