



Informe de Observación de Consulta Indígena

Informe de observación sobre el proceso de consulta previa desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social referido a la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas.

Informe aprobado por el Consejo del
Instituto Nacional de Derechos Humanos
el 4 de mayo de 2015 – Sesión 250

Colección Informes de Observación de Consulta Indígena
©Instituto Nacional de Derechos Humanos

Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Miguel Luis Amunátegui Monckeberg

José Aylwin Oyarzún

Carolina Carrera Ferrer

Consuelo Contreras Largo

Sebastián Donoso Rodríguez

Carlos Frontaura Rivera

Roberto Garretón Merino

Claudio González Urbina

Sergio Micco Aguayo

Manuel Núñez Poblete

Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Lorena Fries Monleón

Observadores INDH

Federico Aguirre Madrid

Carolina Chang Rojas

Consuelo Gil Bessolo

Laura Matus Ortega

Marcos Rabanal Toro

Patricia Rada

Edición general de la colección, Unidad de Estudios y Memoria

Dhayana Guzmán Gutiérrez

Marcia Núñez Catalán

Estephania Peñaloza Carrasco

Diseño editorial y diagramación

Lebran (lebran.cl)

ISBN

RPI

Santiago de Chile

Diciembre de 2020

Esta publicación es de uso público y sus contenidos pueden ser reproducidos total o parcialmente citando la fuente.

Informe de Observación de Consulta Indígena

Informe de observación sobre el proceso de consulta previa desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social referido a la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas.

Informe aprobado por el Consejo del
Instituto Nacional de Derechos Humanos
el 4 de mayo de 2015 – Sesión 250



Índice

A. Mandato	5
B. Metodología	6
C. Las medidas a ser consultadas	7
La medida de creación del Ministerio de Pueblos Indígenas	9
La medida de creación del Consejo o de los Consejos de Pueblos	9
D. El proceso de consulta	10
Desarrollo de la consulta previa	11
Etapa de planificación	11
Etapa de entrega de información	11
Etapa de deliberación interna	11
Etapa de diálogo	11
Sistematización y difusión de resultados	11
E. Observaciones finales y recomendaciones	20

La Consulta Indígena en el Convenio N° 169 de la OIT

El artículo 6° del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante Convenio N° 169 de la OIT), promulgado el 2 de octubre de 2008 por el Estado de Chile mediante Decreto 236 del Ministerio de Relaciones Exteriores y publicado en el Diario Oficial con fecha 14 de octubre de 2008, establece como deber para los gobiernos consultar a los pueblos indígenas “[...] 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.”, estableciendo, por una parte, “[...] los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan” y, por otra, “[...] los medios para

el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin”. Estas consultas establecidas en el Convenio N° 169 de la OIT, conforme al numeral 2 del mismo artículo 6° “[...] 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”.

Las obligaciones previamente referidas, , deben complementarse con lo dispuesto en el artículo 7° del Convenio, que establece que los pueblos indígenas “[...] 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, deben

“[...] participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”. El mismo artículo 7° dispone que “[e]l mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan.” Para lograr los fines mencionados, los gobiernos, deben, en primero término, velar para que, “[...] siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”; y, segundo, deben “[...] tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”.

“...establece como deber para los gobiernos consultar a los pueblos indígenas “[...] 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.”

La Consulta Indígena en el Decreto N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social

Mediante el Decreto N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social se aprobó el Reglamento que regula el procedimiento de Consulta Indígena en el marco del artículo 6° N° 1 letra a) y N° 2 del Convenio N° 169 de la OIT, promulgado el 15 de noviembre de 2013 y publicado el 4 de marzo de 2014, que derogó y dejó sin efecto el Decreto Supremo N° 124 del entonces Ministerio de Planificación y Cooperación. Conforme al artículo 2° del Reglamento, se define la consulta indígena como “[...] un deber de los órganos de la Administración del Estado y un derecho de los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente por la adopción de medidas legislativas o administrativas, que se materializa a través de un procedimiento apropiado y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas susceptibles de afectarlos directamente y que debe realizarse de conformidad con los principios recogidos en el Título II del presente reglamento”.

El órgano de la Administración del Estado, según señala el artículo 3° del Reglamento, debe “[...] realizar los esfuerzos necesarios para alcanzar el acuerdo o el consentimiento de los pueblos afectados, dando cumplimiento a los principios de la consulta a través del procedimiento establecido en este reglamento. Bajo estas condiciones, se tendrá por cumplido el deber de consulta, aun cuando no resulte posible alcanzar dicho objetivo”. Los principios a los que refiere esta norma son, según el artículo 9°, a) la buena fe, que implica un “[...] diálogo sincero, de confianza y de respeto mutuo, sin presiones, de manera transparente, generando las condiciones necesarias para su desarrollo y con un comportamiento responsable”, este principio comprende, además, que el Estado debe “[...] actuar con debida diligencia, entendiéndose por tal la disposición de medios que permitan la generación de condiciones para que los pueblos indígenas puedan intervenir en un plano de igualdad según lo dispuesto en el artículo siguiente”; b) procedimiento apropiado, es decir, el procedimiento de consulta indígena, según el artículo 10, “[...] deberá aplicarse con flexibilidad” y “[...] deberá ajustarse a las particularidades del o los pueblos indígenas consultados, debiendo respetar su cultura y cosmovisión, reflejada en costumbres, aspectos lingüísticos, tradiciones, ritos o manifestaciones de sus creencias”, asimismo, los órganos responsables de desarrollar las consultas “[...] deberán considerar la naturaleza, contenido y complejidad de la medida a ser consultada”; por último, c) el carácter previo de la consulta, de acuerdo al artículo 11, inciso primero, del Reglamento, importa “[...] que se lleve a cabo con la debida antelación y entregue al pueblo indígena afectado la posibilidad de influir de manera real y efectiva en la medida que sea susceptible de afectarle directamente”.

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



Mandato

El INDH recibió, en el mes de septiembre de 2014, una invitación de parte de la Ministra de Desarrollo Social Sra. María Fernanda Villegas, para realizar la observación al proceso de consulta previa que el Ministerio a su cargo llevaría a cabo en relación con dos medidas: la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y la del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas¹.

El Consejo del INDH, en mérito de sus facultades y mandato legal dispuso aceptar dicha invitación, sujetándola a la condición de que la misma fuera aceptada por las organizaciones, autoridades y personas indígenas que participarían de dicho proceso.



1 Ministerio de Desarrollo Social. Ordinario 01/1927 de 02 de septiembre de 2014 por el que se solicita participación del INDH en proceso de consulta indígena. Ver Anexo.

El Instituto Nacional de Derechos Humanos -INDH- es una corporación autónoma de derecho público creada en virtud de la Ley 20.405, que tiene por objeto la promoción y protección de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional. Asienta el cumplimiento de su mandato institucional en los Principios de París, garantizando orgánica y funcionalmente su independencia, autonomía y pluralismo.

Una de las funciones mandatadas por la ley al INDH es la de promover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos, a fin que su aplicación sea efectiva (Ley 20.405 art. 3 numerales 2, 3 y 4). En ese marco, el INDH tiene la facultad de comunicar al Gobierno y a los distintos órganos del Estado su opinión respecto de situaciones relativas a los derechos humanos, y proponer a los poderes públicos las medidas que estime deban adoptarse para favorecer la protección y la promoción de los derechos humanos consagrados en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, así como en los principios generales de derecho, reconocidos por la comunidad internacional.

Los objetivos de la observación fueron:

- Recabar información sobre las medidas a ser consultadas y el proceso de consulta en sí, a través del envío de oficios así como la asistencia a reuniones en diferentes etapas del proceso, en diferentes regiones del país.
- Identificar fortalezas y debilidades en el cumplimiento de los estándares de derechos humanos en materia de consulta previa.
- Elaborar un informe sobre el proceso de consulta previa en torno a las medidas propuestas por el Poder Ejecutivo, y formular recomendaciones pertinentes.

El presente informe se refiere específicamente al proceso de consulta previa. En esta oportunidad, el contenido sustantivo de las medidas consultadas sólo será objeto de comentarios generales.

Tratándose de los derechos de los pueblos indígenas, el INDH ha tenido en consideración, para el cumplimiento de su mandato institucional, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT -en adelante el Convenio 169-, el que en esta materia dispone que: “[A]l 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” (art. 6.1.a). El número 2 del mismo artículo señala que:

“[l]as 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” (art. 6. 2).

Del mismo modo se han tenido en cuenta los informes, observaciones y recomendaciones emanadas de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, en tanto órgano de control de la OIT especialmente responsable del monitoreo en la aplicación de este instrumento internacional.

Adicionalmente se han considerado otros instrumentos como la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y los desarrollos normativos emanados tanto de los órganos de control de tratados como de los procedimientos especiales, en particular las recomendaciones e informes de la Relatoría sobre derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas. En el ámbito interamericano, se han considerado las opiniones, recomendaciones e informes de la Comisión IDH y la jurisprudencia de la Corte IDH. Todas estas fuentes están revestidas de diverso valor jurídico y jerarquía normativa, no obstante, todas ellas se orientan a reconocer a un sujeto colectivo titular de derechos, cuyos reclamos

históricos de respeto a la dignidad de su condición de pueblos encuentran amparo en este cuerpo jurídico.

En atención a las obligaciones de respeto y garantía que actualmente pesan sobre el Estado, en la esfera de los derechos de los pueblos indígenas, existe el deber que ante cada medida administrativa o legislativa susceptible de afectar directamente a dichos grupos humanos, se proceda a consultarlos de manera previa, por conducto de sus instituciones representativas, de buena fe y con la finalidad de alcanzar el consentimiento acerca de la medida propuesta².

El INDH ha sostenido que “[e]l establecimiento de procedimientos adecuados que garanticen la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en asuntos susceptibles de afectarles directamente, representa un desafío para una institucionalidad estatal que concibe las relaciones con las identidades indígenas desde el desconocimiento o bien desde el paradigma de la integración y el asistencialismo, negando la circunstancia de estar ante sujetos a los que el derecho internacional les ha reconocido titularidad colectiva de derechos y que en los últimos decenios ha amparado sus demandas de participación y reconocimiento. Superar el modelo unilateral en la adopción de decisiones y garantizar a los pueblos indígenas el máximo control posible sobre su propio desarrollo económico, social y cultural representa un imperativo jurídico, que requiere asumir como primera condición que hay una realidad multicultural y plurinacional que reclama reconocimiento y respeto”³. Por lo tanto, un requisito para la realización de estos procesos en las condiciones exigidas es que se reconozca a los pueblos indígenas en su calidad de tales, asumiendo la capacidad que les asiste de disponer libremente sobre su propio destino.

A continuación, se da cuenta del resultado de la observación realizada al proceso de consulta previa de las medidas de creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y del Consejo o los Consejos de Pueblos Indígenas, exponiendo en primer lugar, la metodología utilizada; en segundo término, se describen las medidas a ser consultadas y el proceso diseñado por el Ministerio, señalando las fortalezas y debilidades constatadas por el INDH en cada una de estas etapas. Finalmente se realizan conclusiones y recomendaciones que pueden contribuir a fortalecer futuros procesos de participación y consulta.

El INDH expresa sus agradecimientos a los/as funcionarios/as del Estado, a dirigentes y autoridades ancestrales, representantes e integrantes de los pueblos indígenas que concurrieron al proceso de consulta previa y que confiaron en la labor de observación.



- 2 OIT. Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Art. 6. Ver también Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblo Indígenas, art. 18 y 19.
- 3 Ver. INDH. Informe en derecho: El deber de consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas. Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 28 de abril de 2014 – Sesión 201, pág. 1 (disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/664/Consulta%20ind%C3%A9gena%202014.pdf?sequence=1>). Ver también. INDH. El Deber de consulta previa en la propuesta de Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental, Pág. 1. Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 13 de mayo de 2013 – Sesión Extraordinaria 152, pág. 1. Por último se puede consultar: INDH. Informe Mesa de Consenso Indígena, agosto de 2013, pág. 11, disponible en <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/588/Informe?sequence=1> El texto está incluido y citado igualmente en Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos, 2014. Pág. 28.

B

Metodología

La consulta previa en relación con las medidas propuestas tuvo alcance nacional. El INDH contó con observadores/as en 7 regiones: Arica y Parinacota; Valparaíso; Región Metropolitana; Concepción; Temuco; Los Ríos y Los Lagos⁴, y participó en uno o más de los encuentros o reuniones celebradas por etapa diseñada y efectivamente realizada. El INDH concurrió a un total de 32 reuniones locales, además de la reunión nacional.

En consideración a la metodología aplicada, las observaciones del INDH se basan en lo constatado en las reuniones en las que se participó y en la información oficial disponible, de modo que este informe debe entenderse como un diagnóstico parcial de todo el proceso.



4 Los/as observadores/as mandatados/as por el INDH para realizar la observación en terreno fueron: Consuelo Gil en la región de Arica-Parinacota; Laura Matus en la Región de Valparaíso; Federico Aguirre en la Región Metropolitana y en el Encuentro Nacional; Carolina Chang en la Región del Biobío; Marcos Rabanal en la Región de la Araucanía y Patricia Rada en las Regiones de los Ríos y los Lagos.

propuestas; v) la concurrencia de instituciones representativas indígenas; vi) procedimientos adecuados en términos de respeto por la pertinencia cultural en la metodología, el diálogo y la entrega de información y, transparencia en el proceso de diálogo y negociación⁷.

Adicionalmente, una vez finalizado el proceso y con el propósito de complementar la información, se envió un oficio al Ministerio de Desarrollo Social⁸. Dicho Oficio, no obstante reiterarse, no ha sido contestado por el Ministerio. Finalmente, se han revisado y utilizado fuentes públicas, como notas de prensa, comunicados públicos y otros.



- 7 Ver Anexo: Pauta de Observación.
- 8 INDH. Oficio N° 087 de 10 de febrero de 2015, por el que solicita información relativa al proceso de consulta previa. Con fecha 26 de marzo de 2015 reiteró solicitud de informar sobre el proceso. INDH. Oficio N° 162. A la fecha del presente Informe (08-04-2015) no se ha proporcionado la información solicitada. Se adjuntan copias de los oficios en el Anexo.



Las medidas a ser consultadas

El Ministerio de Desarrollo Social decidió someter a consulta previa las propuestas tendientes a establecer un Ministerio de Pueblos Indígenas y de creación del Consejo o Consejos de Pueblos, medidas que son valorables en tanto se orientan a fortalecer la institucionalidad pública en este ámbito. Ello contribuirá a mejorar el diseño de la política indígena, en su ejecución y evaluación, y favorecerá la institucionalización de la interlocución con dichos pueblos.

En estas materias, el país ha contado con una institucionalidad que si bien dio respuestas a demandas en su momento, ha demostrado su agotamiento e insuficiencia. De prosperar las iniciativas de ley señaladas, se podría avanzar en superar dichas instancias, precarias en su existencia y débiles en sus atribuciones, que en el pasado reciente intentaron coordinar la acción gubernamental hacia los pueblos indígenas (figuras del otrora Subsecretario del Ministerio de Planificación como coordinador de políticas y programas indígenas; o de comisionado presidencial de asuntos indígenas; o de ministro coordinador de asuntos indígenas-SEGPRES-).

Diversos órganos se han referido a la necesidad de abordar la situación en este ámbito. Es el caso de las recomendaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2009), el que “[r]ecomienda que el Estado parte redoble sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los indígenas, en especial de la mujer, en los asuntos públicos, y que tome medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participen en todos los niveles de la administración pública”⁹.

El Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson (Misión 2013/Informe 2014) sugería que el Estado “[a]dopte una estrategia nacional dirigida a abordar integralmente la cuestión mapuche dentro de plazos definidos y relativamente breves. Esta estrategia debe comprender el reconocimiento constitucional del derecho de los mapuches a existir como pueblo indígena dentro del Estado chileno, y la creación por el Gobierno entrante de un Ministerio de Asuntos Indígenas dotado de personal y recursos adecuados (...)”¹⁰.

A nivel nacional destaca el Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, que recomendó avanzar en el “[r]econocimiento de las instituciones e instancias organizativas propias de cada uno de los Pueblos Indígenas; y en el diseño e implementación de mecanismos e instancias a través de las cuales se favorezca el establecimiento de mayores niveles de interlocución a través de ellas con la institucionalidad del Estado (...)”¹¹. Estimando que “[e]s necesario, considerando el conjunto de recomendaciones aquí propuestas, y en particular aquellas relativas al reconocimiento de los Pueblos Indígenas, concebir una institucionalidad de participación y consulta a través de la cual se efectúe el diálogo entre el Estado y los Pueblos Indígenas en todos los ámbitos de la Política Pública, (...)”¹². La Comisión evidenciaba la “[n]ecesidad de establecer instancias y procedimientos que, dotados de fuerza legal, permitan la formación de la voluntad común de los Pueblos Indígenas, optimizando su participación en la toma de decisiones sobre las políticas que les conciernen. Con ese fin, la Comisión recomienda la creación de un Consejo de Pueblo Indígenas (...)”¹³.

Por otra parte, las medidas a ser consultadas corresponden a iniciativas contempladas en el programa de gobierno de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet¹⁴, y ambas tienen su antecedente en dos Mensajes enviados el año 2009 bajo la primera administración de la mandataria¹⁵. En lo que respecta a la iniciativa de creación del Consejo de Pueblos Indígenas, esta también formó parte del programa del ex Presidente Sebastián Pinera. Finalmente, estas propuestas hicieron parte de las llamadas 50 primeras medidas para los primeros cien días de gobierno¹⁶.



- 9 Comité para la eliminación de la discriminación racial, Observaciones finales, CERD/C/CHL/CO/15-18, 13 de agosto de 2009, párr. 20.
- 10 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emerson. A/HRC/25/59/Add.2 10 de marzo de 2014. párr. 89.
- 11 Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2003, pág. 551.
- 12 Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2003, pág. 551.
- 13 Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2003, pág. 551.
- 14 Ver: <http://michellebachelet.cl/programa/>
- 15 El primero de estos Mensajes está referido a un proyecto de ley que crea “el ministerio de asuntos indígenas y la agencia de desarrollo indígena” Boletín N° 6726-06 Mensaje N° 1254-357 de 29 de septiembre de 2009. Actualmente en primer trámite legislativo en la Cámara de Diputados. El segundo al proyecto de ley que crea el Consejo de Pueblos Indígenas, Boletín 6743-06 de 29 de octubre de 2009.
- 16 Por esto, en los primeros 100 días de Gobierno enviaremos un proyecto de ley con discusión inmediata, que confiere rango de Ministro de Asuntos Indígenas al Director de la Conadi. Pero este es el primer paso. Para que

En cuanto al contenido específico, lo consultado en el proceso corresponde a las ideas matrices de lo que serán las iniciativas legales que crean el Ministerio de Pueblos Indígenas y el o los Consejos de Pueblos Indígenas. Dichas ideas matrices están contenidas en dos documentos¹⁷.

En una de las reuniones observadas se requirió por parte de dirigentes indígenas que se ofreciera y presentara una propuesta de los anteproyectos de leyes¹⁸. Frente a tal requerimiento, se argumentó por parte de la autoridad estatal que de conformidad a los estándares fijados por el Convenio 169 de la OIT, se debía proceder con flexibilidad¹⁹, y que lo exigible es proporcionar información completa y suficiente, de manera temprana, antes de que se adopte la decisión acerca de la medida propuesta, a los fines de facilitar y permitir construir el consentimiento acerca de tal medida.

1 La medida de creación del Ministerio de Pueblos Indígenas

El documento que contiene la idea matriz de la iniciativa de creación del Ministerio de Pueblos Indígenas está dividido en ocho partes. La primera referida a la naturaleza del órgano que se pretende establecer; en segundo término, se define el ámbito de atribuciones y funciones que tendrá la futura secretaría de Estado; en tercer lugar, se señala la organización que tendrá la cartera de gobierno (ministro/a; Subsecretario/a y Secretarías Regionales Ministeriales); en seguida, se indica lo que será la Política Nacional Indígena; en quinto lugar, se hace una expresa referencia a la implementación del Convenio 169 de la OIT, y la especial atribución que a esta repartición de gobierno le cabrá en la coordinación de los demás órganos públicos en dicha implementación y en la función de supervisar y velar por el desarrollo de los procesos de consulta y participación indígena; en sexto lugar, se hace una referencia a las Áreas de Desarrollo Indígena; luego se hace una descripción de lo que será el Comité Interministerial, cual es su objeto y quiénes lo integrarán; y finalmente, el documento señala quién podría ser el sucesor legal de la Corporación de Desarrollo Indígena -CONADI-, planteando la opción de que sea el nuevo Ministerio.



tenga más fuerza esta institución se enviará al Congreso el proyecto de ley que crea el Ministerio de Asuntos Indígenas, que será además el encargado de colaborar con el Presidente de la República en la definición de una política indígena para Chile. Junto a este, enviaremos el proyecto de ley que crea el Consejo de Pueblos Indígenas, autónomo y representativo de los diversos pueblos que existen en Chile. El Consejo deberá tener funciones consultivas y resolutivas y garantizar la debida representación por Pueblos, entre otras materias. Esta iniciativa será con consulta de los Pueblos Indígenas <http://michellebachelet.cl/wp-content/uploads/2013/10/Pueblos-Ind%C3%ADgenas-172-177.pdf>

17 Disponible en <http://www.consultaindigenamds.gob.cl/doc/MEDIDALEGISLATIVADEMINISTERIODEPUEBLOSINDIGENAS.pdf> y en; <http://www.consultaindigenamds.gob.cl/doc/MEDIDALEGISLATIVADELCONSEJOCONSEJOSDEPINDIGENAS.pdf>

18 Es lo observado en la reunión en la Comuna de La Florida, el domingo 9 de noviembre de 2014, en el que participantes solicitan que se presente el anteproyecto.

19 Convenio 169 OIT. Art. 34 La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

2 La medida de creación del Consejo o de los Consejos de Pueblos

Por su parte, la medida de creación del Consejo o de los Consejos de Pueblos gira en torno a dos instituciones: la creación de un Consejo de Pueblos para cada uno de los nueve pueblos reconocidos por la institucionalidad Chilena, y la creación de un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.

Los Consejos de Pueblos asumirán la “representación de los intereses, necesidades y derechos colectivos de los pueblos indígenas ante los organismos del Estado y entidades privadas, constituyendo una instancia de participación y consulta en todos los ámbitos de la Política Pública”. De acuerdo a la propuesta, habrá uno por cada pueblo reconocido. Se señala cuáles serán sus funciones y atribuciones. A continuación, se precisa que habrá reglamentos internos (uno o más que regirán a dichos Consejos en todo lo que la ley no los cubra). Luego se indica cómo se compondrán dichos Consejos, proponiéndose que se integren con un número impar a definir y que los/as consejeros/as durarán cuatro años en ejercicio de sus cargos. Se señalan los criterios básicos de funcionamiento de estos Consejos. A continuación se señalan cuales serán los requisitos mínimos para ser consejero/a. En relación a cómo determinar la integración de estos Consejos se proponen dos alternativas. La primera, es que los miembros de cada Consejo serán determinados de conformidad a lo establecido en él o los respectivo(s) reglamento(s) interno(s). La segunda alternativa, es que se incorpore a la Ley un mecanismo de elecciones regladas, que considere un Registro Especial Indígena, estableciendo a la Subsecretaría de Pueblos Indígenas como garante del proceso. Se considera un mecanismo de impugnación del proceso de determinación de consejero/a, y finalmente se establece una dieta para los futuros consejero/as, la que será fijada anualmente por resolución del futuro ministerio.

Respecto del Consejo Nacional, la medida propone que este se integre por un representante de cada Consejo de Pueblos (por lo tanto, nueve miembros) y su “objeto esencial será el de representar los derechos colectivos de los pueblos indígenas en su conjunto”. La propuesta define los ámbitos de funciones y atribuciones; su integración y finalmente describe los criterios de funcionamiento.



El proceso de consulta

El proceso se inició con la publicación en el Diario Oficial, el 24 de Junio de 2014, de la Resolución Exenta del Ministerio de Desarrollo Social por el que se convocó al proceso de consulta²⁰. La misma contempló cinco etapas en su diseño, definidas en el Decreto Supremo N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social que aprueba el reglamento que regula el procedimiento de consulta previa²¹. El proceso fue coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social.



20 Diario Oficial. Martes 24 de junio de 2014. Res. Exenta Núm. 275 de la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. El Decreto señala en una de sus partes que “Conforme a lo señalado durante el reciente mensaje presidencial del 21 de mayo, resulta necesario iniciar de manera conjunta con los pueblos indígenas de Chile, un proceso de consulta del anteproyecto de Ley que crea el Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas, según los criterios definidos en el Convenio N° 169 de la OIT y en el Decreto Supremo N° 66, del Ministerio de Desarrollo Social, de 2013, de manera que, por un aparte, se recojan las aspiraciones e intereses de los pueblos indígenas de Chile respecto del referido proyecto, y por otra, el Estado de Chile cumpla sus compromisos históricos con estos pueblos trabajando de manera estrecha con sus integrantes e instituciones representativas, a objeto de elaborar el proyecto de ley bajo un estricto apego al principio de buena fe y normas vigentes”.

21 Decreto Supremo Núm. 66 que aprueba el reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 N 1 letra A) y N° 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga

Los documentos base para la consulta fueron dos (referidos a la creación del Ministerio de Pueblos y el de los Consejo/s indígenas), los que se subieron a la página web del Ministerio²².

El proceso enfrentó inicialmente dudas y críticas por parte de algunas organizaciones y representantes indígenas, quienes reprocharon a la autoridad estatal falta de prolijidad, ausencia de metodologías adecuadas e improvisación²³.

En paralelo se impulsó otro proceso de consulta de carácter nacional referido a la creación del Ministerio de Cultura llevado a cabo por el Consejo de la Cultura y las Artes (CNCA). La confluencia de ambos procesos generó confusión en la información dirigida a los pueblos indígenas, algunos de los cuales alegaron falta de claridad en relación con la convocatoria²⁴.

También se tuvo conocimiento de la programación de reuniones en paralelo, para una misma localidad o agrupación de comunas, sin la coordinación previa²⁵.

Aun cuando no se aleja del estándar, la simultaneidad de procesos complejos, de alcance nacional, y referidos a temáticas diferentes, que además reveló enfoques metodológicos diferentes desde el propio Estado, puede eventualmente perjudicar los esfuerzos por hacer de estos procesos instancias efectivas de incidencia, participación y deliberación.

En cuanto a las diferencias metodológicas entre una experiencia y otra, y la constatación de situaciones de descoordinación administrativa entre ambas consultas, estas develaron la escasa experiencia de la administración pública en el desarrollo de estos procesos, por lo que hubiera sido deseable no realizarlos en paralelo, en tanto dichas inconsistencias (metodológicas y administrativas) pueden contribuir a debilitar un instrumento de participación de compleja implementación.

Un ejemplo de esta diferencia metodológica es el caso de la consulta impulsada por el Consejo de la Cultura y las Artes, que consideró a los afrodescendientes chilenos/as como sujetos convocados al proceso. En el caso del proceso del Ministerio de Desarrollo Social aquello no aconteció.

De acuerdo a lo señalado por el INDH en su Informe Anual 2014, “[a] este colectivo le son aplicables las normas relativas a los pueblos tribales en tanto grupo que mantiene tradiciones sociales, culturales y económicas, que se identifican con sus territorios ancestrales y es-



22 <http://www.consultaindigenamds.gob.cl/> consultado el 4 de septiembre de 2014

23 Ver: <http://www.biobiochile.cl/2014/09/03/mapuche-rechazan-participar-en-consulta-indigena-del-gobierno-en-concepcion.shtml> “La consulta aplicada, usando el Decreto N° 66, ha estado afectada desde un comienzo por cuestionamientos de legitimidad”, señala el abogado y académico Salvador Millaleo. “En los territorios se ha revelado la falta de protocolos para tratar con autoridades tradicionales, carencia de preparación de los equipos en competencias para hablar lenguas indígenas, falta de información, uso de reuniones con otros fines para hacer consultas, excesiva estrechez de tiempos para deliberación, falta de disposición para llegar a acuerdos, designación arbitraria de representantes, limitaciones para presentar contrapropuestas, entre otros muchos problemas”, agrega Millaleo. <http://mapuexpress.org/2015/02/03/pueblos-originarios-acusan-viceos-en-consulta-indigena#sthash.CX4SsFFB.dpuf>

24 Un ejemplo de lo afirmado es la declaración pública de las Asociaciones Mapuche de la Provincia de Concepción en comunicado de 3 de enero de 2015 donde expresan que: “Este proceso de consulta previa, comenzó en nuestra región el día 03 de septiembre, con la presencia de la ministra de Desarrollo Social, entre otras autoridades. Es esta instancia, varias asociaciones asistimos avisados de manera informal o avisados por otros/as dirigentes. No existió en esa instancia, una oportuna, clara, coherente y eficiente comunicación por parte de los organismos de gobierno competente, que permitiera tener claridad de las condiciones a las que íbamos a asistir a este proceso de consulta”.

25 Un ejemplo fue en la región Metropolitana para el sector Oriente. El 9 de noviembre de 2014 se desarrolla en la mañana en la Comuna de la Florida un encuentro en el marco de la consulta liderada por el Ministerio de Desarrollo Social. Y en la Tarde en Peñalolén se convoca a un encuentro por el Consejo de la Cultura y las Artes. Se trata de una misma población objetiva (representes, dirigentes, organizaciones y autoridades de los pueblos indígenas del sector oriente de la Región Metropolitana).

tán regulados, al menos en forma parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones, y se encuentran por tanto amparados por el derecho internacional de los derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas y tribales²⁶, incluido el Convenio 169 de la OIT²⁷. Llamando al Estado a que aúne “[c]riterios que eviten un trato diferenciado respecto de una misma comunidad que eventualmente pudiera entrañar un trato discriminatorio”²⁸.

1 Desarrollo de la consulta previa

La planificación y las etapas diseñadas por el Ministerio de Desarrollo Social se fundaron en lo estipulado en el Decreto Supremo 66²⁹. Ello supuso una explícita oposición al proceso por parte de varias organizaciones y personas indígenas. En efecto, un elemento común a prácticamente todas las reuniones y encuentros en los que participó el INDH fue el persistente llamado de los representantes indígenas en orden a que se deroguen y dejen sin efecto los Decretos Supremos 66 del Ministerio de Desarrollo Social³⁰ y el número 40 del Ministerio de Medio Ambiente³¹, el primero destinado a reglamentar la consulta previa y el segundo a regular el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, incluida la consulta en relación con proyectos de inversión susceptibles de afectar a pueblos indígenas.

Lo constatado por el INDH fue corroborado por representantes de la Unidad Nacional de Consulta y Participación Indígena del Ministerio de Desarrollo Social, quienes informaron al INDH que de las primeras 56 reuniones que se realizaron y que dieron inicio al proceso (septiembre de 2014), en 27 de estas sesiones se resolvió por parte de los representantes indígenas continuar el diálogo, no obstante solicitar la derogación de los decretos que actualmente regulan la consulta previa; en 14 de estas reuniones los participantes condicionaron la continuidad de su participación a que se deroguen los decretos respectivos; y en 15 reuniones rechazaron de plano participar del proceso³². En el Informe de sistematización final, el Ministerio de Desarrollo Social señala que: “En todas las reuniones desarrolladas a nivel nacional se suscitaron, con diferentes intensidades, críticas y conflictos derivados de la



- 26 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 79. “En principio, la Corte observa que el pueblo Saramaka no es indígena a la región que habitan; sino que fueron llevados durante la época de colonización a lo que hoy se conoce como Surinam. Por lo tanto, están haciendo valer sus derechos en calidad de presunto pueblo tribal, es decir, un pueblo que no es indígena a la región pero que comparte características similares con los pueblos indígenas, como tener tradiciones sociales, culturales y económicas diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, identificarse con sus territorios ancestrales y estar regulados, al menos en forma parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones”.
- 27 INDH. Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos 2014, pág. 129
- 28 INDH. Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos 2014, pág. 129
- 29 Decreto Supremo Núm. 66 que aprueba el reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 N 1 letra A) y N° 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica. De 15 de noviembre de 2013.
- 30 Decreto Supremo N° 66 de 15 de noviembre de 2013 del Ministerio de Desarrollo Social, que Aprueba el Reglamento que Regula el Procedimiento de Consulta Indígena en virtud del Artículo 6 N° 1 Letra A) y N° 2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica
- 31 Decreto Supremo N° 40 publicado el 12 de agosto de 2013, vigente desde el 6 de octubre de 2014, Aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental.
- 32 Reunión con la Unidad Nacional de Consulta y Participación Indígena. Ministerio de Desarrollo Social. 25 de septiembre de 2014. Fecha: 25 de septiembre de 2014 Participan Silvana Lauzán; Federico Aguirre INDH- Rodrigo Andrés Novoa (Punto de contacto. Ministerio de Desarrollo Social).

Desarrollo Social, tal cual lo preceptúa el Decreto 66. Las organizaciones alegan que no les habrían dado una respuesta fundada a esta solicitud.

1 ETAPA DE PLANIFICACIÓN

La etapa de planificación tuvo por objeto: i) entregar información preliminar sobre las medias a ser consultadas, ii) determinar entre los representantes indígenas y los órganos del Estado a los intervinientes, sus roles y funciones, y iii) determinar conjuntamente la metodología o forma de llevar a cabo el proceso³⁶.

Esta etapa debía estar precedida de una convocatoria previa que considerara la difusión del inicio de la consulta³⁷. De acuerdo al Decreto Supremo 66, esa convocatoria debía contemplar a lo menos la publicación por medios de comunicación públicos, el envío de cartas certificadas; y la información básica señalando el órgano responsable de la organización del proceso, el motivo de la consulta y el día, hora y lugar de inicio de la etapa de planificación, así como también un teléfono y correo electrónico al que se pudieran hacer preguntas.

En ejecución de esta etapa, se previó la realización de 58 reuniones de planificación desde Arica a Puerto Williams, a realizarse entre los días 3 a 10 de septiembre de 2014³⁸.

El Ministerio informó al INDH, a fines del mes de septiembre de 2014, que de estas 58 reuniones originalmente planificadas en la etapa de entrega de información³⁹, dos fueron suspendidas (Rapa Nui, a solicitud de las autoridades de este pueblo para iniciar autónomamente su propio proceso, y en Collipulli por razones de 'seguridad'). Como ya se ha señalado, de las 56 reuniones restantes se señaló que en 27 de ellas se resolvió continuar el diálogo, no obstante solicitar la derogación de los decretos que actualmente regulan la consulta previa (DS 66 del MDS y 40 de Medio Ambiente), en 14 encuentros los participantes supeditaron la continuidad de su participación a que se deroguen los decretos respectivos, y en 15 reuniones rechazaron de plano participar del proceso⁴⁰.

Finalmente, de acuerdo a lo informado públicamente por el Ministerio, participaron de esta etapa 6.833 representantes y dirigentes de comunidades, asociaciones y organizaciones indígenas⁴¹.

Para la facilitación de los diálogos, el Ministerio contrató a hablantes aymara; un rapa nui; dos chedungun; y nueve hablantes de mapudungun. En total, 14 hablantes para siete regiones que lo requirieron. Dentro de las regiones que tienen una alta concentración indígena y que no contaron con este apoyo, destacan la Región Metropolitana, los Ríos y los Lagos.

Originalmente el Ministerio consideró 58 territorios o localidades a nivel nacional a ser cubiertos por las respectivas reuniones. Sin embargo, en el transcurso del proceso y en aplicación al principio de flexibilidad, se amplió el radio a 122 localidades de manera de "acercar los lugares de reunión a los territorios de las comunidades y organizaciones con el objetivo de facilitar la participación por parte de los pueblos indígenas, otorgar más tiempo para el



36 Ver. Art. 16 Decreto Supremo Núm. 66.

37 Art. 14 Decreto Supremo Núm. 66.

38 Ministerio de Desarrollo Social. http://www.consultaindigenamds.gob.cl/articulos/articulo130814_2.html

39 Ministerio de Desarrollo Social, Tabla de regiones, comunas, comunas convocadas, días, locales y direcciones. Disponible en: <http://www.consultaindigenamds.gob.cl/doc/Tabla-de-reuniones-comunales-con-direcciones-9.0.pdf>

40 Reunión con la Unidad Nacional de Consulta y Participación Indígena. Ministerio de Desarrollo Social. 25 de septiembre de 2014. Fecha: 25 de septiembre de 2014 Participan Silvana Lauzán; Federico Aguirre INDH- Rodrigo Andrés Novoa (Punto de contacto. Ministerio de Desarrollo Social).

41 <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Informe%20Nacional%20CONSULTA%20PREVIA%20INDIGENA.pdf>

“El Ministerio de Desarrollo Social decidió someter a consulta previa las propuestas tendientes a establecer un Ministerio de Pueblos Indígenas y de creación del Consejo o Consejos de Pueblos, medidas que son valorables en tanto se orientan a fortalecer la institucionalidad pública en este ámbito. Ello contribuirá a mejorar el diseño de la política indígena, en su ejecución y evaluación, y favorecerá la institucionalización de la interlocución con dichos pueblos”.



diálogo, ya que los traslados se acortaban, y brindar espacios más apropiados donde debatieran sus ideas, plantearan sus acuerdos y disensos, manifestaran sus opiniones (...)”⁴².

La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes. La generación de dicho clima es de cargo de todas las partes convocadas (el Estado y los representantes, organizaciones y autoridades de los pueblos indígenas) y es particularmente importante en relación con estos últimos, “[p]or la desconfianza hacia las instituciones del estado y [el] sentimiento de marginación que encuentra sus raíces en la realidades históricas sumamente antiguas y complejas, y que no terminan de superarse aún”⁴³.

El INDH pudo constatar en algunas de las reuniones que observó en esta etapa, que primó un clima de desconfianza, el que no pudo ser superado y que se vio reflejado, entre otras reuniones, en la primera sesión en Nueva Imperial, realizada el 5 de septiembre de 2014, donde se observó una fuerte presencia de buses de carabineros en las cercanías del local en el que se desarrolló el encuentro.

En la Octava Región, específicamente en la localidad de Ralco, hubo igualmente un fuerte contingente policial que controló la entrada del recinto (escuela) en la que se realizó el encuentro. Partícipes de esta reunión comunicaron a la observadora del INDH que los vehículos de acercamiento proporcionados por la autoridad para facilitar el acceso fueron registrados por la policía. En la misma Región, pero esta vez en Tirúa, la reunión del 23 de octubre fue unilateralmente terminada por la autoridad regional ministerial alegando que no existían condiciones de seguridad para continuar con la misma.

El INDH presenció que algunas sesiones de la etapa de planificación, continuaron a pesar de la oposición de una parte de los asistentes. En la localidad de Ercilla, por ejemplo, el día 8 de septiembre, hubo 14 personas detenidas⁴⁴ con motivo de desórdenes ocasionados por representantes y personas indígenas de Temucuicui, los que desalojaron el gimnasio impidiendo que la reunión se realizara. El mismo rechazo se hizo sentir, casi a la misma hora, en la zona del Bajo Malleco, donde las comunidades bloquearon los caminos y accesos al sector⁴⁵.

Algo similar se pudo observar en Cunco, Novena Región, el día 9 de septiembre. En ambos lugares, adicionalmente, se verificó la presencia de vehículos policiales en las inmediaciones del lugar en el que se realizaron las reuniones.

El INDH tiene conocimiento de que estas reuniones se dieron en un contexto de conflicto intercultural que ha deteriorado la convivencia interétnica en la toda la Región de la Araucanía y también en la provincia de Arauco, en la Octava Región, lo que no ha estado exento de hechos graves de violencia. De acuerdo a información de prensa, antes de realizarse estos encuentros se desarrollaron hechos violentos, “entre ellas la quema de un galpón con más de cuatro mil fardos de forraje en el sector Licanco al sur de Temuco, la noche del 31 de agosto, el cual fue adjudicado a través de un mail enviado al intendente Huenchumilla, según informó Radio Biobío. También se registró un ataque a las instalaciones de la Fundación Pehuen en el Alto Biobío”⁴⁶.

“Por su parte, el 06 de septiembre, día en que se realizaba la Consulta en Nueva Imperial, las comunidades y organizaciones Mapuche autónomas de la zona se manifestaron con una masiva marcha por la comuna. La marcha llegó hasta el gimnasio Chile-España en donde se



42 Ministerio de Desarrollo Social. Informe Final. Sistematización proceso de consulta previa indígena, pág. 7.

43 Ver. James Anaya, 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, párr. 23 y siguientes.

44 Entre ellos el Lonko Víctor Queipul, el Werken Jaime Huenchullan y el comunero Luis Tori Quiñinao, los que fueron derivados a la cárcel de Angol para mañana ser formalizados a las 8:30 hrs en Collipulli.

45 ver: <http://paismapuche.org/?p=9636> Ver en Anexo: Declaraciones de la comunidad Mapuche Autónoma de Temucuicui de 8 de agosto de 2014 relacionado con los hechos que se describen; y otras comunidad de la región.

46 <http://resumen.cl/2014/09/con-sabotajes-y-protestas-la-resistencia-mapuche-rechaza-la-consulta-indigna/>

que pretenden asumir dicha representatividad, se excluyeron de participar de este esfuerzo. Fue el caso de los representantes electos/as de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena -CONADI-, de los miembros del Consejo de Ancianos de Rapa Nui, y de aquellos representantes indígenas electos para la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, que finalmente no participaron de este esfuerzo. Constituyendo lo relativo a la institucionalidad indígena un tema central de consulta, habría sido deseable que quienes hacen parte de esta, sobre todo aquellos/as que han sido elegidos/as por sus propios pueblos, hubieran participado de un proceso de estas características.

Otras organizaciones indígenas relevantes que han tenido participación en la elaboración de instrumentos normativos, como la Identidad Territorial Lafkenche⁵² o bien nuevas organizaciones que han logrado articular un planteamiento público en torno a estas temáticas, como la Corporación Mapuche ENAMA, u otras que desde la autonomía reivindican los derechos ancestrales, políticos y sociales de los pueblos indígenas, como el Pacto Mapuche por la Autodeterminación, también se han marginado de este proceso.

Por último, el INDH constata que organizaciones que durante el proceso de diálogo tuvieron una destacada participación, y que estando de acuerdo con las medidas propuestas, como el caso de la Asociación Indígena Mapuche Kallfulikan de la Región Metropolitana, se marginaron finalmente del mismo, alegando desconocimiento de los estándares por parte del Ministerio de Desarrollo Social.

El INDH también corroboró que hubo organizaciones que rechazaron participar del proceso. Entre ellos están la organización “Autoridades Ancestrales y Dirigentes de los Pueblos Indígenas Autoconvocados”, quienes lo expresaron públicamente en el mes de agosto de 2014⁵³. Lo mismo ocurrió con representantes aymara, quechua y mapuche urbanos, de la ciudad de Arica, que a principios de septiembre del año pasado concurrieron a la primera reunión convocada y decidieron hacer público su rechazo al proceso de consulta. Esta conducta se verificó también en las comunas de Maipú (13 de septiembre) y Peñalolén (14 de septiembre) en la Región Metropolitana.

En virtud de la autonomía de los pueblos, éstos pueden negarse a participar de un proceso de consulta. En este punto el ex Relator James Anaya ha señalado “[q]ue el Estado cumple con su deber de consultar cuando ofrece un proceso de consulta adecuado de acuerdo a los estándares internacionales y se enfrenta con esta postura definitiva de oposición. En tales circunstancias, se puede considerar que la parte indígena ha renunciado a su derecho a ser consultada por el Estado, pero no ha renunciado a su derecho de no otorgar su consentimiento”⁵⁴.

El INDH ha sostenido en otras oportunidades, y lo reitera en este informe, que no le corresponde calificar qué instituciones son representativas⁵⁵; sin embargo, se requiere reflexionar en torno a cómo avanzar en ampliar y garantizar la participación de manera de evitar que actores relevantes se resten de diálogos en los que se discuten temas significativos para los pueblos indígenas.

El INDH ha sostenido en otros Informes que “ la adecuada implementación de la participación y consulta indígena entraña, un desafío a los propios pueblos indígenas quienes deberán avanzar en definir con plena autonomía, cuáles son sus instituciones representativas que permitan entablar un diálogo genuino y constructivo y de esta manera concurrir a la consulta



- 52 En relación a la Ley 20.249 que creó el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (ECMPO).
- 53 Declaración pública de Autoridades Ancestrales y Dirigentes de los Pueblos Indígenas Auto convocados. agosto de 2014. Ver Anexo.
- 54 Anaya, James. El deber estatal de consulta a los pueblos indígenas dentro del Derecho Internacional. Seminario sobre “La Consulta Previa a los pueblos indígenas y el rol de los Ombudsman en América Latina”, evento organizado por la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), Lima, 25 de Abril de 2013. Pág.5.
- 55 INDH. Informe Mesa de Consenso Indígena. Agosto de 2013.

previa (...) De esta manera la obligación de consulta previa implica ciertas cargas o responsabilidades para los propios pueblos indígenas. Estos deben revisar autónomamente sus propias instituciones de manera que faciliten el diálogo intercultural (...)”⁵⁶.

Adicionalmente se debe reflexionar sobre el impacto que estos procesos generan y demandan a las comunidades, organizaciones y dirigentes de estos pueblos, en términos de inversión de tiempos y de dedicación.

En este aspecto se ha constatado un vacío, un déficit relevante, consistente en la escasa articulación entre los diversos pueblos e incluso dentro de los mismos pueblos indígenas, quienes hasta el momento no han sido capaces de definir esas instituciones representativas. El esfuerzo en torno a debatir acerca de instancias de representatividad, como los Consejos Pueblos, adquiere en este contexto relevancia.

De acuerdo a información ofrecida por el Ministerio de Desarrollo Social, “de los registros que constan en las actas entre quienes quisieron firmar su asistencia, tuvimos en la primera reunión de Planificación alrededor de 5.700 participantes”⁵⁷.

2 ETAPA DE ENTREGA DE INFORMACIÓN

En la etapa de entrega de información se debía proporcionar los antecedentes de las medidas que serían consultadas. De acuerdo a lo definido en el DS 66 esta etapa tiene por finalidad “entregar todos los antecedentes de la medida a consultar a los pueblos indígenas, considerando los motivos que la justifican, la naturaleza y los procedimientos socioculturalmente adecuados y efectivos. La información de la medida a consultar y del proceso se deberá actualizar permanentemente en los sitios web del Ministerio de Desarrollo Social y de la CONADI (...)”.

De acuerdo a los/as observadores/as del INDH, en las reuniones en las que se participó en la etapa de planificación se proporcionó una carpeta que contenía los documentos con las ideas matrices de las medidas a ser consultadas. Se constató igualmente la presencia de facilitadores interculturales y traductores en algunas de las reuniones que se observaron.

El tema más abordado en las 33 reuniones en las que participó el INDH fue, precisamente, el relativo a la entrega de información sobre las medidas a ser consultadas y la definición de la metodología a seguir, incluida la definición de los/as partícipes a la reuniones posteriores. La metodología, que debía ser definida en la primera etapa, en opinión del INDH los/as observadores/as, fue un aspecto que no quedó lo suficientemente claro en el proceso, en las reuniones observadas.

De las reuniones locales en las que participó el INDH, estas priorizaron la entrega de información y discusión sobre la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas, quedando en un segundo plano lo relativo a los Consejos de Pueblos. El INDH desconoce si esto se debió a una estrategia planificada de ese modo.

3 ETAPA DE DELIBERACIÓN INTERNA

La etapa de deliberación interna tenía por objeto “que se desarrolle el proceso de discusión y análisis interno de los pueblos indígenas sobre la medida que se consulta (...) el órgano responsable deberá facilitar los medios para la realización de esta etapa de acuerdo a lo pla-



56 INDH. Informe Mesa de Consenso Indígena. Agosto de 2013.

57 Ministerio de Desarrollo Social Proceso de consulta indígena 2014-2015. Documento proporcionado al observador en la jornada nacional de cierre.

“La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes (el Estado y los representantes, organizaciones y autoridades de los pueblos indígenas) y es particularmente importante en relación con estos últimos, *‘por la desconfianza hacia las instituciones del estado y [el] sentimiento de marginación que encuentra sus raíces en la realidades históricas sumamente antiguas y complejas, y que no terminan de superarse aún’*. El INDH pudo constatar en algunas de las reuniones que observó en esta etapa, que primó un clima de desconfianza, el que no pudo ser superado”



nificado. Para ello, en caso de ser necesario, colaborará con la logística para la implementación de reuniones internas y asesorías especializadas, entre otros”. De acuerdo al Decreto 66 la finalidad de esta etapa es que los pueblos indígenas determinen sus posiciones mediante el debate y los consensos internos respecto a la medida a ser consultada en la idea que, finalmente, esta se contraste con la posición del Estado, y se arribe a una síntesis. Para ello el Estado debe proveer las facilidades que permitan esta deliberación interna.

El INDH pudo corroborar, en las reuniones a las que asistió, que se facilitó la logística para el desarrollo de instancias de deliberación interna, las que fueron externalizadas a productoras que proveyeron de café, alimentación y audio, entre otros servicios. De acuerdo a la información obtenida de las reuniones en las que se participó, se observó la presencia de profesionales que asesoraron a organizaciones indígenas en algunas de ellas. De acuerdo a la información publicada por el Ministerio, este contrató a 64 asesores/a técnicos en todo el proceso. Destaca la Región del Biobío con la contratación de 15 asesores/as, y la Región de Los Lagos con nueve⁵⁸.

Sin embargo, se informó por representantes indígenas, y se constató, que para el encuentro nacional en la comuna de San Esteban, el Ministerio no facilitó y no permitió la presencia de asesores/as.

Un aspecto esencial es que se pongan a disposición de los pueblos indígenas los medios que “garanticen la generación de un plano de igualdad”⁵⁹. Mientras las Secretarías Ministeriales de Desarrollo Social y el Ministerio contaron con apoyos técnicos importantes (secretarías, abogados/as y otros profesionales) los representantes indígenas carecieron, por lo menos en la reunión final, de toda asistencia o asesoría.

Durante esta etapa debían facilitarse los espacios, los medios y el tiempo con el objeto de que los propios pueblos avanzaran en la construcción de una posición interna. Excepto en el caso de Concepción (Asociaciones Mapuche de la Provincia de Concepción); de la Comuna de La Florida en la Región Metropolitana, de organizaciones indígenas mapuche y aymara de la comuna de Recoleta (*Lof Newen Amuleain; Lof Pillán Wingkul y Asociación Aymara Inti Marka*); y de la Comunidad de Huechuraba (Organización mapuche *huechuraba Ñi Pu Cheyún*), el INDH no tiene registro al momento de redacción de este informe, de que otras organizaciones hubieran podido arribar a un consenso interno de estas características.

4 ETAPA DE DIÁLOGO

Definida como “la etapa principal del proceso de consulta, donde representantes tanto del órgano responsable como de las instituciones representativas de los pueblos indígenas, buscan llegar a acuerdo o lograr el consentimiento respecto de la medida a ser consultada (...) los acuerdos o desacuerdos deberán quedar plasmados en un acta que de fe de los esfuerzos realizados”⁶⁰. Los acuerdos y desacuerdo señala un documento del Ministerio “de esta etapa deberán constar en un acta que de fe de los esfuerzos realizados, la que además dará cuenta de los mecanismos y acciones de seguimiento y monitoreo”⁶¹.



58 Ministerio de Desarrollo Social, Sistematización Proceso de Consulta Previa Indígena, Ministerio de Desarrollo Social. Informe final. Pág. 19. <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Informe%20Nacional%20CONSULTA%20PREVIA%20INDIGENA.pdf>

59 Art. 16 DS 66.

60 Ministerio de Desarrollo Social. Documento. Propuesta de creación del ministerio de pueblos indígenas y propuesta de creación del Consejo o consejos de pueblos indígenas.

61 Ministerio de Desarrollo Social, Propuesta Metodológica del proceso de consulta previa para la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y propuesta de creación del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas.

Esta etapa de diálogo debía celebrarse, en cada una de la localidades consultadas previamente “cerrando en cada una de ellas los acuerdos alcanzados y discrepancias a las ideas fuerza y medidas legislativas propuestas mediante el registro de un acta suscrita por los participantes”. El Instituto constató la presencia de equipos audiovisuales en todas las reuniones en las que participó, los que registraron íntegramente las diversas reuniones celebradas. También corroboró que se elaboraron actas para cada una de las reuniones en las que estuvo presente. Las actas de las que tiene conocimiento el INDH fueron elaboradas por profesionales del Ministerio de Desarrollo Social, sin participación de representantes indígenas.

El INDH ha tomado conocimiento, a través de la información proporcionada por las propias organizaciones, de que en Concepción no se habrían respetado, por parte de las autoridades regionales del Ministerio, los acuerdos a los que se arribó con los representantes de los pueblos indígenas, lo que finalmente generó que se interpusiera un recurso de protección en contra de la Ministra Villegas⁶².

La Jornada Nacional

El Ministerio convocó a una jornada nacional de cierre para los días 30 y 31 de enero de 2014, la que se llevó a cabo en un hotel de la Comuna de San Esteban, V Región, lugar de difícil acceso para quienes no cuentan con locomoción propia. De acuerdo a la información publicada por el Ministerio, a esta reunión final asistieron 152 “delegados que representaron las expresiones territoriales de los 9 pueblos indígenas y sus particularidades por región”⁶³. El INDH desconoce la metodología utilizada para la selección o elección de dichas delegaciones en los diversos territorios.

En dicha reunión se advirtió un amplio consenso en torno a las medidas propuestas: la creación de un Ministerio y la creación de los Consejos de Pueblos y de un Consejo Nacional.

Otro aspecto que concitó un amplio consenso entre los participantes fue el de agotar el debate y la discusión en los dos días previstos para la jornada nacional de cierre. Esto a propósito de que hubo una solicitud para ampliar el plazo para la discusión, que fue presentada por representantes y autoridades indígenas de la Región Metropolitana. Esta solicitud de ampliación del plazo fue votada en la asamblea de deliberación que se desarrolló el primer día de esta jornada nacional. La mayoría de los concurrentes a la jornada nacional se pronunció a favor de la opción de agotar completamente la discusión en los dos días previstos por el Ministerio de Desarrollo Social. La solicitud de ampliación del plazo fue igualmente solicitada por organizaciones indígenas del norte. La Asociación Indígena Kalfullikan, *Llug-Kym Hue-Harria* y Asociación Mapuche *Kiñe Pu Liwen* interpusieron un recurso de protección en contra de la Ministra Villegas por estimar que se clausuraba el debate, sin garantizar adecuadamente la participación de los pueblos indígenas en el proceso⁶⁴.

Respecto a la metodología de trabajo para la Jornada Nacional celebrada en San Esteban, ésta fue propuesta por el Ministerio a los participantes y consistió en discutir los principales puntos de disenso de las medidas en cuestión en la modalidad de plenarios.

Los disensos fueron identificados, sistematizados y expuestos por el Ministerio de Desarrollo Social, para cada una de las medidas sometidas a consulta. De acuerdo a la información pública proporcionada por el Ministerio, estos disensos se estructuraron en base a la siste-



62 Acción de protección de garantías constitucionales. ROL ICA Concepción N° 249-2015. Mediante resolución de 5 de febrero de 2015, la Corte de Apelaciones de Concepción se declara incompetente, señalando que lo es la I. Corte de Apelaciones de Santiago, a la que deberán remitirse estos antecedentes.

63 <http://www.consultaindigenamds.gob.cl/articulo.php?id=13841>

64 Acción de protección de garantías constitucionales, ROL ICA de Santiago, N° 4978 – 2015. Declarado inadmisiblemente con fecha 22 de enero de 2015.

matización de los diálogos regionales: “así pasaron a ser disensos finales aquellos que eran manifestados por un tercio o más de las regiones en los trabajos de sistematización regional y que tenían directa relación con lo consultado en el proceso”⁶⁵.

En relación con la medida de creación del Ministerio de Pueblos Indígenas, en la jornada nacional se presentaron seis disensos, expuestos en dos sesiones plenarias. La primera fue celebrada con los/las representantes de los pueblos mapuche, kawésqar, yagán y rapa nui. La segunda plenaria se llevó a cabo con los representantes de los pueblos aymara, colla, quechua, likana antay y diaguita.

a. Los disensos donde hubo acuerdo en la jornada nacional en relación con la medida de creación del Ministerio de Pueblos Indígenas, se refieren a:

1º El nombre del Ministerio (si debía ser de pueblos originarios, de pueblos indígenas o pueblos ancestrales). La mayoría se inclinó por el nombre de Pueblos Indígenas. Se acuerda mantener el nombre de Pueblos Indígenas.

2º Desarrollo de los procesos de consulta previa: Se debatió en orden a quién debía realizar los procesos de consulta previa. Si el futuro Ministerio, como lo plantea la propuesta, o estos se deben llevar a cabo por una instancia independiente. Se acuerda que exista un órgano encargado del desarrollo de los procesos de consulta y participación de los pueblos indígenas dependiente de la futura cartera.

3º Continuidad de la Conadi: Se acuerda que esta Corporación se transforme en un servicio relacionado del Ministerio.

4º Sobre los fondos actualmente administrados por CONADI. Se discutió en torno a la administración de los Fondos que actualmente están a cargo de Conadi (Fondo de Tierras y Aguas; de Desarrollo Indígena y de Cultura y Educación). Se aprobó que estos Fondos sean manejados por el servicio relacionado y el futuro Ministerio, puesto que la Conadi en tanto corporación de derechos público deja de existir.

b. Aspectos en los cuales no hubo un consenso o bien este fue parcial en relación con la medida de creación del Ministerio de Pueblos Indígenas:

1º El uso del verbo “velar”, que es el que se utiliza en la propuesta para referirse a ciertas obligaciones del Ministerio. Se proponía por parte de representantes indígenas, utilizar otros verbos como resguardar, proteger o garantizar. Se acuerda reemplazar el verbo velar por el de “resguardar”. Sin embargo, los representantes de los pueblos aymara, quechua, diaguita, colla y likana-Antay, mantienen este disenso.

2º Sobre el registro de autoridades y organizaciones tradicionales indígenas que se incluye en la propuesta del Gobierno. Se planteó que este registro quedara alojado en el futuro Consejo Nacional de pueblos Indígenas y no en el futuro Ministerio. Se acuerda que dicho



65 Ministerio de Desarrollo Social, Sistematización Proceso de Consulta Previa Indígena, Ministerio de Desarrollo Social. Informe final. Pág. 9. <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Informe%20Nacional%20CONSULTA%20PREVIA%20INDIGENA.pdf>

registro sea llevado por el futuro Ministerio, sin embargo, se deja constancia que la delegación Rapa Nui apoyó esa moción siempre y cuando “el pueblo en cuestión así lo solicite”.

Por su parte, los disensos detectados y sistematizados en relación con la creación del o de los Consejos de Pueblos fueron presentados por el Ministerio de Desarrollo Social en la jornada nacional, en tres plenarias. La primera agrupó a representantes del pueblo Mapuche; otra convocó a los pueblos del norte y extremo sur, y una tercera tuvo lugar con la delegación Rapa Nui.

c. Los disensos donde hubo acuerdo en la jornada nacional en relación con la creación del o de los Consejos de Pueblos, se refieren a:

1º El nombre del Consejo: se discutió si sería de Pueblo Indígenas o de Pueblos Originarios, y los representantes indígenas optaron por la denominación de Consejo de Pueblos Indígenas.

2º En relación al carácter autónomo, representativo y participativo de los Consejos de Pueblos, se agregó, a petición de representantes indígenas, la incorporación de la siguiente frase: “ (...) un carácter resolutivo, facultativo y vinculante sobre su propia orgánica”.

3º Hubo acuerdo en cuanto a la constitución de un padrón electoral a cargo de la futura Subsecretaría de Pueblos Indígenas.

4º En relación con la dieta, se acordó que los/as consejeros/as tendrán derecho a percibir una dieta, la que se asignará de acuerdo a los presupuestos anuales.

5º Por último, se acordó conformar una Comisión de Seguimiento con representantes de cada pueblo indígena para velar por el cumplimiento de los acuerdos, que estará financiada por el Estado.

d. Aspectos en los cuales no hubo un consenso o bien este fue parcial en relación con la creación del o de los Consejos de Pueblos:

1º Se discutió acerca del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, analizándose lo referido a la cantidad de integrantes por pueblo. La propuesta inicial del gobierno es que este Consejo Nacional estuviera integrado por un representante por pueblo, es decir, nueve representantes.

Se obtuvo el siguiente resultado:

Pueblo Indígena	Propuesta inicial de Gobierno	Propuesta de los Pueblos Indígenas	Propuesta Final	Acuerdo y Disensos respecto de la propuesta final
Mapuche	1	5	5	Acuerdo
Rapa Nui	1	1	1	Acuerdo
Aymara	1	4	2	Acuerdo
Quechua	1	1	1	Acuerdo
Likan - Antai	1	2	1	Acuerdo
Colla	1	1	1	Acuerdo
Diaguíta	1	2	2	Acuerdo
Kawashkar	1	1	1	Acuerdo
Yagán	1	1	1	Acuerdo
TOTAL	9	18	15	9 Acuerdos

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social.

2° En relación con la integración de los Consejos se debatió, y se formularon los acuerdos y se mantuvieron los disensos que se muestran a continuación:

Pueblo Indígena	Propuesta inicial de Gobierno	Propuesta de los Pueblos Indígenas	Propuesta Final	Acuerdo y Disensos respecto de la propuesta final
Mapuche	21	35	35	Acuerdo
Rapa Nui	3	3	3	Acuerdo
"Aymara (Acepta acuerdo final, pero en comisión de seguimiento insistirá en su postura inicial)"	7	13	9	Acuerdo
Quechua	3	5	3	Disenso
Likan - Antai	5	9	5	Acuerdo
"Colla (Acepta acuerdo final, pero en comisión de seguimiento insistirá en su postura inicial)"	3	5	3	Disenso
Diaguíta	3	7	5	Acuerdo
Kawashkar	3	5	3	Acuerdo
Yagán	3	3	3	Acuerdo
TOTAL	51	85	69	7 Acuerdos y 2 Disensos

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

4. SISTEMATIZACIÓN Y DIFUSIÓN DE RESULTADOS

La última etapa, de acuerdo a la planificación original y al diseño contemplado en el Decreto 66, corresponde a la sistematización y difusión de resultados. El órgano responsable, en este caso las Secretarías Ministeriales de Desarrollo y el Ministerio de Desarrollo Social “deberán elaborar un informe detallado del proceso que incluye la descripción del desarrollo de cada una de las etapas; los acuerdos alcanzados y los disensos. Cuando eventualmente no se alcancen acuerdos, se deberá incorporar en el informe final una explicación fundada de los puntos en los cuales no se alcanzó acuerdos, los motivos y fundamentos(...) En este informe deberá responderse además a cada una de las observaciones recibidas, aun cuando no hayan sido acogidas. El informe final deberá ser público y puesto a disposición de los participantes del proceso de consulta y la opinión pública en general.”

Dicho informe ha sido puesto a disposición del público en abril de 2015, en la página web del Ministerio de Desarrollo Social.

E

Observaciones finales
y recomendaciones

1. El INDH valora la iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social y los esfuerzos de los representantes, dirigentes y autoridades de los pueblos indígenas que participaron en el proceso de consulta previa referido al anteproyecto de ley que crea el Ministerio de pueblos indígenas y el de creación de los Consejos de Pueblos Indígenas. Ambas instituciones podrán contribuir a relevar la importancia de los pueblos indígenas y mejorar las instancias de diálogo entre estos pueblos y el Estado.
2. El formato a través del cual se da a conocer una propuesta legislativa a ser consultada con los pueblos indígenas no está predeterminado en los estándares internacionales aplicables porque se enmarca dentro de la flexibilidad que los procesos de consulta deben tener para la transmisión de información y la negociación. No obstante, se debe garantizar que la propuesta posea los contenidos suficientes y con la claridad y especificidad necesarias como para construir los consensos o dejar establecidos los disensos, de manera que cualquier proceso posterior refleje la voluntad de los pueblos indígenas que han participado del proceso. En ese sentido, el INDH estima que los documentos entregados fueron claros y con información suficiente como para permitir la expresión de una opinión fundada en relación con dichas propuestas, si bien no respondían al formato propio de un anteproyecto de ley.
3. En las reuniones locales en las que participó el INDH se observó la priorización de la entrega de información y discusión sobre la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas, quedando en un segundo plano lo relativo a los Consejos de Pueblos. Probablemente, con plazos más adecuados para la etapa de diálogo se puedan generar mejores condiciones para profundizar en debates en los que se requiere garantizar la participación de los representantes de los pueblos indígenas.
4. El INDH constata que haber impulsado procesos de consulta nacionales en paralelo, sin las debidas coordinaciones administrativas y con enfoques metodológicos diferentes, produjo desincentivos y dificultades en la participación durante estos procesos. En este sentido, el INDH recomienda que en los procesos de consulta nacionales futuros se garantice la coordinación y la utilización de enfoques metodológicos acorde a estándares.
5. El INDH ha detectado diferencias de trato hacia la población afrodescendiente que eventualmente podría entrañar un trato discriminatorio. Con todo, dado que la consulta de una medida legislativa es un proceso continuo que comprende diversas instancias, el INDH espera que se remedie esta omisión en etapas posteriores del proceso legislativo, y reitera el llamado a uniformar criterios en base a las obligaciones y estándares vinculantes en la materia.
6. El pleno desarrollo de los procesos de consulta previa requieren que los pueblos indígenas logren, en ejercicio del principio de libre determinación, definir cuáles son las instituciones representativas que dialogarán con el Estado. Esta es una condición indispensable para construir una nueva relación entre el Estado de Chile y los pueblos indígenas. Por lo mismo, el INDH recalca la importancia de que los pueblos indígenas realicen el mayor esfuerzo posible por definir sus instituciones representativas.
7. El INDH, en consistencia con lo señalado en sus informes relativos a los Decretos Supremos 66 y 40 de 2014 que regulan la consulta de pueblos indígenas, hace un llamado a que las autoridades de Medio Ambiente y de Desarrollo Social fijen, con participación de los pueblos indígenas, un cronograma que permita definir los plazos y el modo en que se revisarán dichos instrumentos.

8. El INDH solicita al Ministerio de Desarrollo Social la entrega de la información solicitada pendiente de respuesta a la fecha del presente informe. La transparencia de los procesos de consulta y su adecuada observación por parte de una Institución Nacional de Derechos Humanos requiere de la entrega oportuna y completa de la información solicitada.

Recomendaciones para procesos de consulta futuros

9. El Instituto estima que existe un déficit en la institucionalidad pública en relación con cómo planificar e implementar los procesos de consulta previa. En este sentido, es necesario que toda próxima consulta cuente con una planificación, plazos y recursos adecuados y razonables para cada una de las etapas propuestas. Es frecuente asignar tiempos demasiado cortos para la etapa de diálogo, que es la que suele requerir plazos más largos. En ese sentido, es fundamental aprender de la experiencia y otorgar a estas etapas el tiempo necesario, lo que contribuye a dar muestras de un compromiso real y de buena fe por parte del Estado.
10. En esta misma línea, el INDH recomienda que el personal asignado para conducir los diálogos sean personas especialmente capacitadas para ello, con sensibilidad y suficiente habilidad como para contener y conducir estas instancias, orientándolas hacia el mejor resultado posible. No alcanza con la buena voluntad ni con el conocimiento técnico de la medida a ser consultada, sino que el personal debe contar con herramientas metodológicas y enmarcadas en una perspectiva de derechos para poder conducir las reuniones.
11. El INDH recuerda que generar climas propicios para el desarrollo de estos procesos es de cargo de todos/as los/as involucrados/as en el proceso, lo que exige entre otras conductas, abstenerse de todo acto de violencia o coacción. De existir situaciones de violencia, y si las circunstancias así lo ameritan, corresponde suspender el proceso.
12. El INDH desea recordar que, con el fin de dar satisfacción al deber general de garantía, el Estado debe asegurar la participación de los pueblos indígenas en la tramitación de los proyectos de ley en el Congreso Nacional, y llama al Poder Legislativo a garantizar la participación de los pueblos indígenas durante el debate legislativo. En este sentido, y constatando que la Comisión Bicameral constituida el año 2013 para desarrollar un mecanismo de consulta de medidas legislativas de conformidad al artículo 6 del Convenio 169 de la OIT aún no concluye su labor, insta a dicha Comisión a finalizar a la brevedad posible con el objeto de instituir un mecanismo de consulta previa en sede legislativa.

“El tema más abordado en las 33 reuniones en las que participó el INDH fue el relativo a la entrega de información sobre las medidas a ser consultadas y la definición de la metodología a seguir, incluida la definición de los/as partícipes a la reuniones posteriores. La metodología, que debía ser definida en la primera etapa, en opinión de los/as observadores/as del INDH, fue un aspecto que no quedó lo suficientemente claro en el proceso, en las reuniones observadas”.



